

ZIJN NGO's STERK OF ZWAK?

PRESENTATIE VAN EEN SURINAAMS MEETMODEL

Het is een genoegen om als een van de proefkonijnen van de faculteit vandaag hier het openingscollege te mogen houden. Toen ik mij 25 jaar geleden voor het eerst inschreef, studeerde ik aan de University of the West Indies in Jamaica en was hier met vakantie. In de nationalistische roes rond de onafhankelijkheid en vanwege het toenmalige geloof in eigen kunnen (self-reliance gedachte), gekoppeld aan een enthousiast team van docenten en de zekerheid van een Surinaamse beurs, bleef ik hier.

De bedoeling van degenen die met de sociaal-economische faculteit begonnen, was om hier zelf ontwikkelingsgerichte wetenschappelijke kennis te verwerven en de afhankelijkheid van buitenlandse kennis te verminderen.¹ Er is blijkbaar niet zoveel van gekomen, want het aantal publikaties vanuit onze Universiteit is bedroevend laag, en voor onderzoek is er nog steeds veel te weinig actieve belangstelling. Ik probeer al vele jaren om toch nog iets van dat oorspronkelijke streven waar te maken, omdat ik geloof dat een eigen wetenschappelijke bril je soms heel andere accenten laat leggen. Ik heb echter ook het werk leren waarderen van anderen die door een buitenlandse wetenschappelijke bril naar hetzelfde sociaal feit kijken en soms voor ons verborgen zaken bloot leggen. Binnenlandse en buitenlandse wetenschap hoeft elkaar niet per se te bijten -zoals men in de zeventiger jaren te vaak dacht- maar kan zeer complementair aan elkaar zijn.

Niet Gouvernementeale Organisaties (NGO's) staan zowel nationaal als internationaal in het middelpunt van de belangstelling. Toen ik hier in 1980 stage ging lopen op het projectenbureau van het RK Bisdome vond ik maar twee boeken in de universiteitsbibliotheek waarin iets stond over dit soort organisaties. Toen ik een paar dagen geleden op het internet via Google.com (een zoekmachine) de letters NGO intypte had ik binnen een seconde niet minder dan 512.000 verwijzingen.

Vanwaar de grote belangstelling voor NGO's (ik praat liever over Niet Commerciële Particuliere Organisaties)? Het is primair het resultaat van de inspanning van de burgers zelf. In veel landen hebben de gewone burgers zich ontworsteld aan de greep van een Staat die hun leven wilde bepalen. Soms ook uit de greep van de Economie bijv. denk maar aan de plantagetijd hier toen slaven zich van het bedrijf niet mochten organiseren, of aan monopolistische bedrijven die een forse greep op een gemeenschap kunnen hebben. De groei van NGO's, maar vooral ook de toenemende erkenning betreft dus vooral een emancipatieverschijnsel. Dit is een moeizaam historisch proces geweest waar soms eeuwen voor nodig geweest zijn. Momenten zoals de emancipatie van 1833 (Engelse gebieden), 1848 (Franse gebieden) en 1863 (Suriname en Verenigde Staten) zijn cruciaal geweest. Later ook de wereldwijde onafhankelijkheidsbeweging, waarbij kolonies zich ontworstelden aan de koloniale overheersing. In de laatste decennia is dit proces opnieuw in een stroomversnelling terecht gekomen bijv. Oost Europa heeft zich pas ontworsteld aan de staatsdictatuur (Servie

¹ Zie G.Leckie (red.): Toespraken en voordrachten gehouden ter gelegenheid van de proclamatie van de Faculteit der Sociaal-Economische Wetenschappen van de Universiteit van Suriname (Paramaribo, 1978). Vergelijk ook het Manifest Ontwikkelingsuniversiteit (Paramaribo, 1981).

zelfs pas enkele weken geleden) en vele Latijns Amerikaanse Staten ontworstelden zich aan de militaire dictatuur. Het betekent dat er veel meer ruimte voor burgers is gekomen om zich vrijelijk te organiseren, waarvan men gretig gebruik maakt. De term *Civil Society* slaat vooral op dit proces, waarbij burgers zich als een aparte entiteit hebben ontwikkeld, naast de Staat en de Economie. Burgers die bescherming van hun leven willen en allerlei mensenrechten gegarandeerd willen zien; die een goed werkende democratie willen met behoorlijk bestuur, zonder corruptie, en waar de wet voor een ieder geldt.

Helaas zien onze overheid en politici de NGO's nog te vaak als een door buitenlandse donoren geïmporteerde modegril en potentieel politiek gevaar. Nog pas afgelopen week werd de installatie van het bestuur van het Micro Projecten Programma afgeblazen door de verantwoordelijke ministers, o.m. omdat de overheid niet zelf in het bestuur vertegenwoordigd is. Dit getuigt niet van vertrouwen, maar van een aanhoudende neiging tot patronage, iets waarvoor Drs. Marie Levens (zelf ook minister) in de Dies rede van 1 november 2000 in een volle universiteits aula juist voor waarschuwde.

Er zijn natuurlijk nog andere verklaringen voor de groei van de burgersamenleving en de daarmee samenhangende groei van NGO's, zoals de snellere communicatiemiddelen, waardoor burgers die elkaar vroeger nauwelijks via weg of telefoon konden bereiken, dit plotseling wel kunnen.

Ook de lessen uit de ontwikkelingssamenwerking en ontwikkelingsexperimenten laten zien dat de erkenning van het belang van NGO's een praktische waarde heeft. De Wereldbank die vroeger allerlei projecten financierde op aangeven van ambtenaren van overheden, en daarbij hoopte via projecten het gedrag van doelgroepen te kunnen veranderen, heeft uit de vele mislukkingen geleerd. Mensen veranderen niet zo makkelijk wanneer ze niet echt achter iets staan. En ze staan vaak niet achter iets dat buiten hen om is gebeurd. De Wereldbank leert haar staf nu dat ze de doelgroep bij alle fasen van een ontwikkelingsproject moeten betrekken. Dit is de zgn. *stakeholders* benadering:

“Bank Task Managers are increasingly supporting processes in which the stakeholders themselves generate, share, and analyze information; establish priorities; specify objectives; and develop tactics” (blz. 6 Participation Handbook).

Men heeft gezien dat wanneer een doelgroep -veelal een NGO, omdat een NGO de meest manifeste organisatievorm van een lokale gemeenschap is- vanaf het begin bij een ontwikkelingsproject betrokken is, de kans op succes veel groter is. Er ontstaat aan het begin dan een proces van *social learning*, dat gevolgd wordt door *social invention* en dat uiteindelijk leidt tot het genereren van voldoende *commitment*.

Een mooi voorbeeld is het klamboeproject dat de Medische Zending in ons binnenland uitvoert om malaria te bestrijden. In andere landen is dit ook gedaan, maar bijv. in Frans Guyana hebben de binnenlandbewoners het gebruik van een klamboe nauwelijks overgenomen, terwijl in Suriname het project vrij goed geslaagd is en het gebruik van klamboes vrij hoog is in de dorpen waar het is geïntroduceerd. Dit terwijl in Frans Guyana de overheid kant en klare klamboes aan de mensen heeft verstrekt, in een vast model. In Suriname werkt de Medische Zending met vrouwenorganisaties die stof krijgen en zelf klamboes maken. De klamboes worden verkocht en een deel van de opbrengsten mogen de vrouwenorganisaties houden voor hun eigen projecten, terwijl een ander deel gebruikt wordt om meer klamboestof te kopen. Je ziet ook allerlei modellen klamboes, die men zelf heeft ontworpen. Hier is de doelgroep via een vrouwenorganisatie er vanaf het begin bij betrokken. Het Surinaamse klamboeproject illustreert dat *social participation* inderdaad leidt tot social

invention en een verhoogde informed commitment. Het project is nog lang niet perfect, want de Marrons hebben de neiging de speciaal behandelde klamboes te veel te wassen, zodat de muziekwerende stof eruit gaat, maar er lijkt een behoorlijke mate van gedragsverandering te hebben plaatsgevonden. De distributie van klamboes gaat dus wat langzamer dan in Frans Guyana, maar het project is goedkoper met een duurzamer resultaat!²

In de strijd tegen armoede is het belang van de *Civil Society* en de NGO's inmiddels wereldwijd erkend. Ook de gerechtvaardigde aspiraties van de burgersamenleving zijn in Juni 2000 middels de ondertekening van het Cotonou Verdrag voor de komende 20 jaar vastgelegd door 15 landen van de Europese Unie en 71 voormalige kolonien (ACP landen). Dit verdrag vervangt de Lome verdragen, die sinds 1975 de relaties tussen beide blokken hebben bepaald. Philip Lowe, Director General Development van de Europese Commissie maakte m.b.t. het nieuwe verdrag de volgende analyse (in the Courier, nr. 181, 2000):

“At the centre of the partnership is capacity building to establish real ownership. For the first time, non-state actors are brought into the process -NGO's, Civil Society, the Private Sector are all involved, because the partners believe that to get results on the ground, all those involved must take part and not just governments. Alongside the renewed commitment to principles of democracy, human rights and the rule of law, the Agreement also promotes good governance as a fundamental objective and gives priority for both partners to fight against corruption.”

NGO's zijn dus absoluut geen modeverschijnsel -zoals sommigen denken- maar zijn er altijd al geweest. In mijn proefschrift heb ik de historische ontworsteling van de Surinaamse burger- samenleving aan de Staat en Economie genoegzaam beschreven.³ In 1795 waren er nog maar 12 NGO's geregistreerd, die vooral de belangen van de elite representeerden. Na de emancipatie is dit aantal gaan groeien en thans schat ik dat er weleens 4.000 NGO's zouden kunnen zijn d.w.z. een voor elke 100 burgers. Ze zijn in vrijwel alle sectoren actief en onze wet heeft ze juridisch georganiseerd in verenigingen, stichtingen, cooperaties en kerkgenootschappen. Niet allemaal zijn rechtspersoon, want vele sportclubs en culturele organisaties hebben vaak geen (erkende) statuten. Er zijn ook een aantal oneigenlijke NGO's zoals overheidsstichtingen, verkapte ondernemingen of dekmantels voor personen die gronden willen beheren, omdat ze de Surinaams nationaliteit niet bezitten, dan wel niet herkend willen worden (vgl. de familieleden van de voormalige minister van Natuurlijke Hulpbronnen). Die categorie is echter een minderheid en vooral terug te vinden bij de stichtingen.

Voor degenen die -zoals ikzelf- zeer geïnteresseerd zijn in het ontstaan, bestaan en functioneren van NGO's in relatie tot ontwikkeling, is de vraag in welke mate dit soort organisaties potentieel krachtig genoeg zijn om een bijdrage hieraan te kunnen leveren. Dit eist vooral een maat om de sterkte en zwakte van NGO's te kunnen vaststellen.

Het hebben van een meetinstrument om de zwakte en sterkte van NGO's te bepalen is vanuit andere optieken overigens ook zinvol.

Voor een regio of sector kan men vaststellen of de organisaties heel zwak, heel sterk of heel divers zijn.

Voor organisaties die een NGO gaan begeleiden is het goed te weten wat de uitgangssituatie is voordat de begeleiding begint. Aan het eind kan men ook weer meten en op die wijze het

² Informatie ontleend aan gesprek van de coördinator Medische Zending, drs. M. Eersel, met de projecten Commissie van het NGO Fonds (waar ik zelf lid van ben).

³ M. Schalkwijk: Colonial State Formation in Caribbean Plantation Societies, structural analysis and changing elite networks in Suriname, 1650-1920 (Cornell University, 1994).

effect van de begeleiding vaststellen. Zelf kan men middels het meetinstrument vooraf vaststellen op welk gebied er vooral begeleiding nodig is en een begeleidingsplan opstellen.

Bij het ontwikkelen van zo een meetinstrument stuit je in de literatuur al snel op problemen. Er zijn vele boeken zijn over de zgn. SWOT analyse (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats), maar die reiken nauwelijks meetinstrumenten aan die je in staat stelt om de sterkte en zwakte van een grotere groep organisaties vast te stellen. Het probleem is namelijk dat veel literatuur over begeleiding en verandering van organisaties gebaseerd is op individuele gevallen. Men ontwikkelt vanuit de therapeutische ervaring met een paar organisaties een theorie en hoopt dat die voor een grotere groep geldt. Andere therapeuten proberen dan de voorschriften voor organisatiebegeleiding uit en als het een beetje lukt is de uitvinder een grote organisatieguru. Vanuit deze literatuur is het lastig om een maat te ontwikkelen voor een grotere groep. Laat mij dit met een recent voorbeeld voor NGO's illustreren dat ik van het internet heb geplukt. Dr. Phil Bartle geeft de volgende 16 elementen van organizationele capaciteit aan:

altruism, common values, communal services, communications, confidence, context (political and administrative), information, intervention, leadership, networking, organization, political power, skills, trust, unity, wealth.

Hoe meet je voor een grotere groep echter of al deze elementen aanwezig zijn? Het kan alleen wanneer je voor elke organisatie eerst een onderzoek onder de leden doet, maar dat kost te veel tijd en geld, zodat het niet gedaan wordt.

Er is dus een andere invalshoek nodig om in kortere tijd de kracht van zowel een individuele organisatie als van een hele groep te meten. Daarvoor is een meer ecologische benadering voor nodig d.w.z. een benadering waarbij je vanuit de gegevens van een totale (sub)populatie zaken meet, en vandaaruit probeert te ontwikkelen naar individuele organisaties toe. Dit sluit aan bij de organisatie ecologie, die in 1977 in de Verenigde Staten voor het eerst is geïntroduceerd.⁴ Voor het ontwikkelen van een meetinstrument heb je trouwens ook statistisch gezien voldoende cases nodig, omdat de kans op toevalsfactoren die invloed op de variabelen uitoefenen anders te groot is.

In 1998 en 1999 heeft NIKOS een uitvoerige inventarisatie van NGO's in Nickerie gedaan in 1998 t.b.v. een NGO Gids, die vorig jaar is uitgekomen.⁵ Inmiddels zijn we als NIKOS ook begonnen met een inventarisatie van NGO's in Coronie. In Nickerie schatten wij dat er zo een 400 NGO's zijn (1 op elke 100 personen) en in Coronie ca. 100 (1 op elke 30 personen). Data uit het Nickerie onderzoek is gebruikt om een meetmodel te ontwikkelen, maar ik zal ook wat voorlopige data van Coronie laten zien.

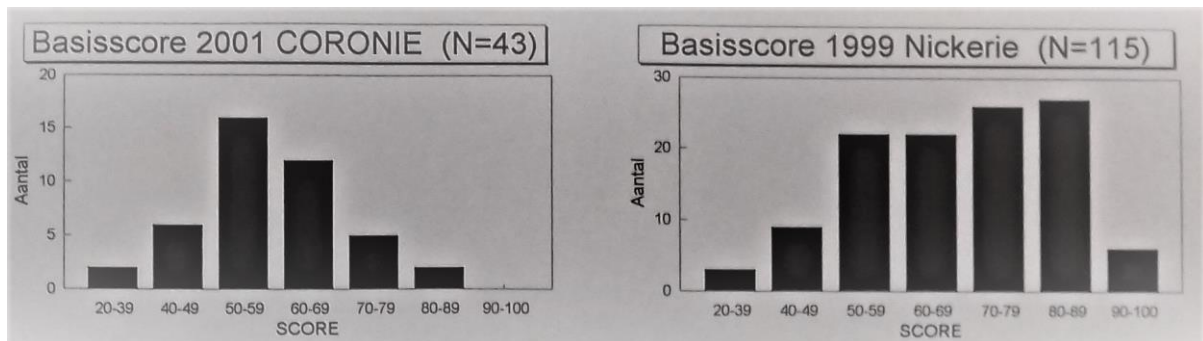
Om de sterkte en zwakte van NGO's te meten is een concept met drie meetpunten (indicatoren) ontwikkeld t.w.: een **basisindicator**, een **bestuursindicator** en een **succesindicator**. Deze zijn daarna in de verhouding 1:1:2 samengevoegd tot een overall score, welke de **potentie** van de organisatie aangeeft.

⁴ Zie M.T. Hannan & J. Freeman: The population ecology of organizations (in American Journal of Sociology, vol. 82, no 5, 1977). M.T. Hannan & J. Freeman: Organizational Ecology (Harvard University Press, 1989). M. Schalkwijk: Het Niet Commerciële Particuliere Initiatief in Suriname, stichtingen, verenigingen, kooperaties en kerkgenootschappen als mededragers van ontwikkeling (Paramaribo 1986). M. Schalkwijk: Organisatie Ecologie, een kritische analyse (Tijdschrift voor Maatschappijwetenschappen, 1994).

⁵ Gids van NGO's in Nickerie (NIKOS publicatie nr.3, 1999). Niet Commerciële Particuliere Organisaties in Nickerie, schets van een sector (NIKOS publicatie nr. 2, 1999).

De basisindicator beschrijft de organisatie zelf, los van de personen die de organisatie uitmaken. Daarbij zijn de volgende variabelen gebruikt (overhead sheet 3):

1. Heeft de organisatie rechtspersoonlijkheid? (2x)
2. Is de organisatievorm passend?
3. Wat is het oprichtingsjaar?
4. Is de doelstelling helder?
5. Is er een eenduidige doelgroep?
6. Zijn er voldoende faciliteiten beschikbaar?

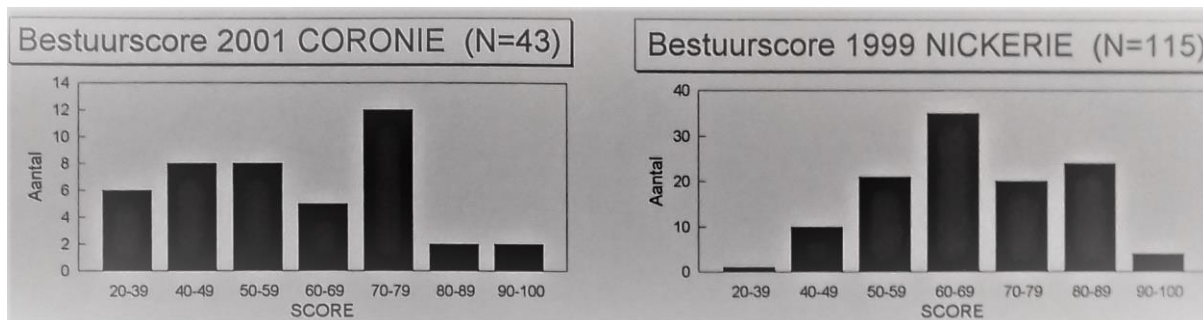


De rechtspersoonlijkheid variabele wordt dubbel geteld in de indicator, omdat een organisatie die rechtspersoonlijkheid bezit al door een heel proces van formalisering is gegaan. Het hebben van rechtspersoonlijkheid betekent dat een organisatie ook veel meer kan participeren in het maatschappelijk verkeer bijv. een eigen bankrekening, grondbezit, etc. Het oprichtingsjaar indiceert de leeftijd. Jonge organisaties hebben een grotere kans om te sterven dan oudere, maar bezitten ook meer ervaring.

De distributie van de scores voor Nickerie en Coronie worden hieronder gegeven. Daarbij blijkt dat in beide districten de scores vooral variëren van 50 t/m 89 punten, met relatief weinig verschil. Hele zwakke organisaties lijken er qua basisstructuur weinig te bestaan.

In de bestuursindicator is informatie over het huidige bestuur verwerkt, en bestaat uit de volgende variabelen:

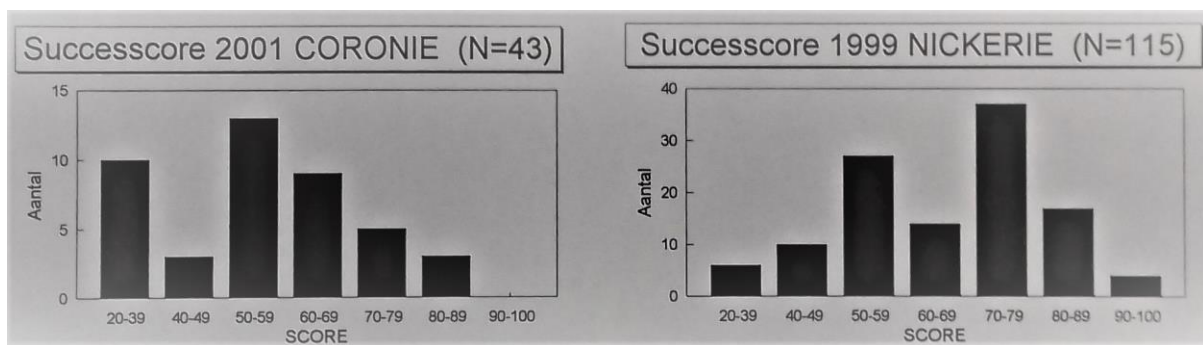
1. Is het bestuur voltallig?
2. Wat is de gemiddelde opleiding van de bestuursleden?
3. Hoe lang zit het bestuur al aan?
4. Hoe vaak wordt er vergaderd?
5. Wat is het percentage vrouwen in het bestuur?
6. Welke organen zijn er binnen de organisatie?



De scores van Nickerie en Coronie zijn hieronder weergegeven. Het beeld van Coronie en Nickerie verschilt nu wel wat. De piek in Coronie ligt bij de score 70 t/m 79 en in Nickerie iets lager nl. bij 60 t/m 69 punt. De spreiding in Nickerie is echter wat beter m.n. zijn er weinig NGO's in de laagste categorieën en wat meer in de hoogste categorieën.

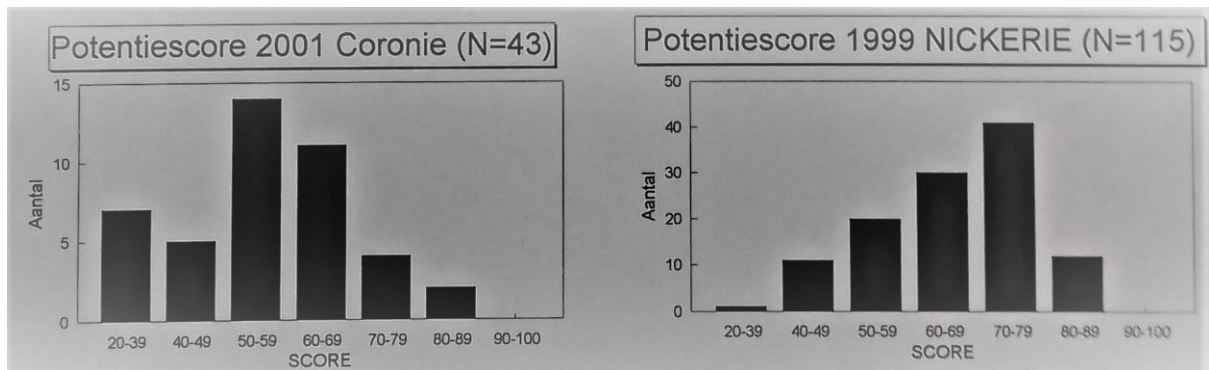
De derde indicator is de succesindicator. Daarmee proberen we te meten wat de organisatie zoal doet en in welke mate zij daarin slaagt. Het gaat om de volgende variabelen:

1. Beschikt de organisatie over voldoende financiële middelen?
2. Is er een goede financiële administratie?
3. Heeft de organisatie een netwerk?
4. Hoe actief is de organisatie?
5. Wat is de houding t.o.v. training?
6. Is er een coherente visie?



Hier laten de scores van de NGO's in Coronie en Nickerie opmerkelijke verschillen zien. In beide histogrammen zien we twee pieken, waarvan de op een na hoogste in de score 50 t/m 59 zit. De hoogste piek zit in Nickerie indiceert echter een aantal NGO's die vrij succesvol bezig zijn, terwijl in Coronie de hoogste piek juist een aantal NGO's laat zien die weinig activiteiten meer lijken te ontplooiën. De gemiddeld kleinere omvang van het ledenbestand in Coronie lijkt een potentiële oorzaak hiervan te zijn nl. het is moeilijker om met weinig leden lang actief te blijven. De analyses naar de oorzaken van de verschillen moeten echter nog beginnen.

De basisindicator, de bestuursindicator en de succesindicator kunnen nu samengevoegd worden tot een vierde indicator, die de zwakte of sterkte van de NGO meet. Om tot deze maat te komen worden de indicatoren bij elkaar opgeteld (de successcore wordt 2x meegeteld) en door vieren gedeeld. Het resultaat (overhead sheet 6) laat een totaalbeeld zien dat zowel voor Nickerie als Coronie laat zien dat het grootste deel van de organisaties tussen de 50 en 89 punten scoort, maar net met een iets andere opbouw. Ook laat het zien dat er in Coronie relatief meer zwakke organisaties zijn (waarbij moet worden opgemerkt dat de de zgn. belangengroepen in Coronie buiten de exercitie zijn gehouden).



Het eindresultaat van deze exercitie is in ieder geval dat wij nu een meetinstrument hebben, dat er weliswaar heel anders uitziet dan dat van de SWOT analisten en organisatieguru's. Het is nog lang niet perfect, maar je kan er in ieder geval groepen NGO's mee vergelijken en het helpt je analytisch op weg. Je kan dus nagaan wat de sterkte of zwakte van NGO's in verschillende sectoren is bijv. vakbonden t.o.v. cooperaties, of verschillende soorten sportorganisaties. Je kan er nu ook mee aan de slag om individuele organisaties te begeleiden door na te gaan of je eerst iets aan de basis moet doen, dan wel aan de bestuurlijke kant, of misschien aan de activiteiten kant. Het betekent niet dat we alle andere boekjes weg moeten doen, maar wel dat we ze waarschijnlijk nu beter kunnen beoordelen en hopelijk nuttiger kunnen gebruiken.