

# Studie van de rol en de functies van de koepels en federaties van ngo's

## Samenvatting

Deze studie, besteld door DGOS en uitgevoerd door de Dienst Bijzondere Evaluatie, wil elementen aandragen om tot een strategische visie te komen op de ontwikkelingssamenwerking van DGOS met de koepels en de federaties, door de subsidiërende overheid in te lichten over wat deze organisaties doen, over het functioneren van hun organen en over de manier waarop ze gefinancierd worden. Ze moet gezien worden in een complexe context die gekenmerkt wordt door een veelheid aan actoren en standpunten en door de onzekerheid die het gevolg is van de dreigende defederalisering van de ontwikkelingssamenwerking. De verwachte resultaten van de studie zijn de volgende. (1) Een schets van de specifieke geschiedenis van de koepels en de federaties. (2) Een overzicht van de koepels en de federaties (maatschappelijke missie, samenstelling, werkwijze, beslissingsprocedures, belangenconflicten, activiteiten, menselijke, materiële en financiële middelen). (3) Een overzichts- en analysetabel van de rol, de functies en de activiteiten van elke organisatie. (4) Verduidelijking van de complementariteit, de overlappingsen en de lacunes in de functies die de koepels en de federaties vervullen. (5) Een overzicht van de perceptie die de leden hebben van de functies die hun koepels en hun federaties vervullen. De verschillende methodologische hulpmiddelen waren het opstellen van een analyserooster, het raadplegen van de documentatie die bij de koepels en de federaties beschikbaar is, het analyseren van de gegevens in de databank van DGOS, gesprekken met deskundigen, een vragenlijst en diepte-interviews.

### □ **Geschiedenis**

Het overzicht van de grote fasen in de oorsprong en de ontwikkeling van de koepels en de federaties draagt ertoe bij de huidige situatie te verhelderen en de manier waarop die organisaties zich via hun functies hebben kunnen aanpassen aan de nieuwe rol die zij dienen te vervullen in het licht van de huidige uitdagingen. De voorgestelde periodisering: (1) de dekolonisering, van 1950 tot 1968; (2) de derdewereldbeweging, van 1968 tot 1990; (3) de jaren tachtig tot de hervorming van minister Moreels in 1997; (4) de vierde periode, van 1997 tot nu.

### □ **Overzicht en vergelijking**

Van elk van beide koepels en federaties is een overzicht gegeven op basis van de documenten van de organisaties en gesprekken met leden van hun staf. Vervolgens zijn, na

relevante vergelijkingen, zowel de verschillen en de eigenheid als de overlappingsen en de samenwerkingsvormen tussen die organisaties vastgesteld.

Uit de vergelijking tussen de streefdoelen van de koepels is gebleken dat er grote overeenkomsten in de doelstellingen bestaan. Het verschil is dat de Vlaamse koepel voor zichzelf strategische richtlijnen heeft vastgelegd en een streven naar pragmatisme belijdt, wat minder het geval is bij de Franstalige koepel. Bij de federaties zijn de streefdoelen oorspronkelijk vastgelegd in het Koninklijk Besluit van 1997. Maar COPROGRAM heeft zijn rol opnieuw omschreven met het oog op de professionalisering van de ngo's en de aanpassing van de hervorming van de medefinanciering aan de nieuwe rollen van de ngo's. Uitgaande van de beschikbare gegevens over de door DGOS medegefinancierde begrotingen van al de ngo's die tot de vier organisaties behoren, kan geen vergelijkende analyse worden gemaakt van hun samenstelling op basis van de grootte van hun leden. Daar staat tegenover dat het bestaan van grote ngo's die van verscheidene van deze organisaties deel uitmaken bepalend is in het analyseren en het opnemen van uitdagingen op een algemenere schaal en dat het een drijvende kracht kan zijn om bruggen te slaan en te komen tot samenwerkingsvormen tussen Vlaamse en Franstalige organisaties.

De organisaties hebben gezamenlijke activiteiten, zeker als het gaat om ondersteuning en opleiding van hun leden. Zulke samenwerkingsvormen kondigen de eventuele samenwerkingsvormen aan die op verschillende gebieden dienen te worden ontwikkeld, zoals de kwaliteitszorg of het kapitaliseren van ervaringen opgedaan in verscheidene strategische gebieden. Daartoe moeten wel de taken en de rollen van iedere organisatie goed omschreven en onderscheiden worden.

De dimensie van het partnerschap met het Zuiden is een nieuwe strategische uitdaging voor de koepels en hun leden. Ze mobiliseert velerlei partners en berust op een verscheidenheid aan praktijken, schaalniveaus en thema's. Ze wordt hierna geanalyseerd en besproken.

De mobilisatie van de basis van de beweging, met inbegrip van de vrijwilligers, voor de strijdpunten, activiteiten en organen van de organisatie is een realiteit waarmee beide koepels rekening dienen te houden. Ze heeft ook te maken met de eigenheid en de versterking van de politieke rol van de koepels ten aanzien van hun leden en zal eveneens worden geanalyseerd en besproken.

#### □ **Poging tot interpretatie van de resultaten van de enquêtes**

Dit hoofdstuk geeft de resultaten weer van de vragenlijsten en van de gesprekken in verband met de functies die de koepels en de federaties vervullen, het niveau van inspelen op de huidige ontwikkelingen, de manieren van samenwerking met hun leden en, ten slotte, de relaties tussen deze vier organisaties. Op dit eerste niveau van gegevensverwerking kon dieper worden ingegaan op wat de eigenheid van elk van deze organisaties uitmaakt en op de gebieden waarin ze actief zijn. De vragenlijst is 152 ngo's toegestuurd; 25 à 30 procent van hen hebben ook geantwoord. Als aanvulling bij de vragenlijst zijn er diepte-interviews gevoerd met 21 personen, elf vertegenwoordigers van Vlaamse en tien vertegenwoordigers van Franstalige ngo's.

De door de koepels aangegeven en vooropgestelde functies verschillen van die welke de respondenten aangeven en vooropstellen: 11.11.11 benadrukt "de samenwerking met de

partners in het Zuiden” en “de samenwerking tussen ngo’s in Noord en Zuid”, en het CNCD zet “de coördinatie” voorop, terwijl de respondenten op de vragenlijst de voorkeur geven aan “het politieke lobbywerk”, “de coördinatie” ver achteraan in hun lijstje zetten, en “de samenwerking tussen ngo’s in Noord en Zuid” zelfs niet noemen. Bij de federaties komen de belangrijkste gevonden functies van de respondenten op de vragenlijst overeen met die welke door het Koninklijk Besluit van 1997 zijn vastgelegd, met name het behartigen van de belangen van de ngo’s, de verbetering van de kwaliteit en het onderhandelen met de overheid.

De diensten die de leden van de twee koepels ontvangen, bestaan in financiering en het tijdschrift, waar in het geval van 11.11.11 nog de website bijkomt. Bij de federaties beantwoorden de geleverde diensten, met name informatieverstrekking, opleiding en communicatie goed aan de verwachtingen van de leden en worden ze zeer nuttig of nuttig bevonden.

Op de kwestie of en hoe de organisaties rekening houden met de nieuwe ontwikkelingen en uitdagingen zijn antwoorden gekomen die telkens anders dienen te worden geïnterpreteerd, met name meer politiek bij de koepels, en meer methodologisch bij de federaties. Maar ook al waarderen alle respondenten de gekregen informatie, toch daalt hun waarderingsgraad als het gaat over de fase van verwerking en implementatie van activiteiten die inspelen op die nieuwe ontwikkelingen en uitdagingen.

De samenwerkingsvormen tussen 11.11.11 en zijn leden-ngo’s zijn aanzienlijk geëvolueerd en hebben in de loop van de tijd geleid tot in overleg gepleegde aanpassingen. De koepel stoot steeds meer activiteiten af die concurreren met die van zijn leden, zowel in het Zuiden als in het Noorden. Het CNCD van zijn kant heeft aanvankelijk een leidende positie in bepaalde sleutelkwesties van de ontwikkelingssamenwerking bekleed, maar tegenwoordig probeert de koepel samen te werken met zijn leden. De leden van de federaties ten slotte stellen vast dat de ontwikkelingssamenwerking in de juiste richting evolueert dankzij het werk van ACODEV en COPROGRAM, die de dialoog met de administratie organiseren. Vervolgens zijn de samenwerkingsvormen tussen de koepels en de federaties geanalyseerd. In de gesprekken is melding gemaakt van een goede verstandhouding en van een goede taakverdeling tussen 11.11.11 en COPROGRAM. De kwestie van de fusie of de integratie van de Vlaamse koepel en de Vlaamse federaties is aan de orde van de dag. Tussen de Franstalige organisaties zijn er weinig overlappingsen en de samenwerkingsvormen beginnen zich net te ontwikkelen. Zulke samenwerkingsvormen zouden moeten worden voortgezet met het oog op het valoriseren en kapitaliseren van de ervaring van hun leden op terreinen die met de grote uitdagingen te maken hebben. Dit aspect is in het volgende hoofdstuk aan de orde.

Wat de samenwerkingsvormen tussen de twee koepels betreft, klinkt uit de gesprekken de noodzaak op om in de niet-gouvernementele wereld de krachten te bundelen tegenover het federale en het Europese beleid. De twee federaties zouden ook moeten samenwerken in verband met de uitdagingen in de sector van professionalisering en kwaliteitsontwikkeling, en daarbij toewerken naar verschillende, maar complementaire gespecialiseerde diensten (COPROGRAM in ontwikkelingseducatie, vanwege zijn opgedane ervaring met het IKOS-model, en ACODEV in een ander specialisatiegebied).

### □ Analyse

Het doel van het vijfde hoofdstuk is de analyse te structureren rondom vijf sleutelvraagstukken die samenhangen met de nieuwe uitdagingen voor de ontwikkelingssamenwerking: de ondersteuning van kwaliteitsontwikkeling en professionalisering, specifiek voor de koepels de lobbyfunctie en de coördinatiefunctie, het vermogen van de koepels en de federaties om hun leden te begeleiden in de evolutie van hun partnerschappen, de ontwikkelingseducatie en de overlegstructuren tussen overheid en ngo's. De analyse van deze vijf assen is gebaseerd op mapping en, vooral, op de opinies van de verschillende categorieën actoren (koepels en federaties, administratie, leden van de vier organisaties) die in de antwoorden op de vragenlijst en in de interviews waren terug te vinden. De voor elk van deze assen geformuleerde voorstellen steunen op de standpunten die naar voren zijn gebracht tijdens de studie en op de vergelijking van de institutionele context van de Belgische ngo's met die in andere landen.

De kwaliteitsdimensie blijft niet beperkt tot “de engineering van het project en het dossierbeheer”, maar omvat ook een technische en politieke dimensie die verband houdt met het inzicht in wat er op het spel staat. De eigenheid van de politieke en sociale geschiedenis van België heeft geleid tot een scheiding tussen de technische rol van de federaties en de politieke rol van de koepels, die samenhangt met de noodzaak van “een technische structuur buiten het Belgische politieke spel”. De scheiding tussen de politieke en de technische dimensie is niet zonder gevaar: voor de federaties is het grootste risico dat men zich beperkt tot de interne aspecten van de ngo's, om dan tot de bevinding te komen dat men afgesneden is van de politieke omgeving en niet op de hoogte van de uitdagingen in verband met de nieuwe rollen van de ngo's. Voor de koepels is het risico er niet in te slagen het engagement in een voldoende mate van operationaliteit om te zetten.

De twee soorten organisaties zouden moeten samenwerken om zich zo wederzijds te versterken. Zo is de toenadering die aan de gang is tussen de Vlaamse koepel en de Vlaamse federatie logisch uit het oogpunt van een completere kwaliteitszorg. Uit de vergelijking tussen de Vlaamse en de Franstalige organisaties blijkt dat bij de eerste het belang dat aan kwaliteit wordt gehecht sterker ontwikkeld is. Zo werken de Vlaamse organisaties samen en doen ze aan taakverdeling: COPROGRAM is verantwoordelijk voor de opleidingen in het kader van de kwaliteitszorg, maar het is de koepel die, via de screening die hij uitvoert, de kwaliteit meet van de projecten van zijn leden die steun willen genieten uit de fondsenwerving. Tussen de Franstalige organisaties zijn de vormen van samenwerking van recente datum; die zijn er met name gekomen vanuit de evaluatievraag.

De elementen van analyse in verband met de politieke functie van de koepels hebben betrekking op verschillende punten: (1) de noodzaak de specifieke functie van de koepels op het gebied van coördinatie en lobbying opnieuw te verduidelijken, op de verschillende niveaus en tegenover de verschillende autoriteiten; (2) de aansluitingsproblemen tussen die niveaus (de ontkoppeling, bij de koepels, tussen de plaatselijke en regionale activiteiten en het lobbywerk op federaal, Europees en internationaal niveau); (3) de specifieke verantwoordelijkheden van de koepels tegenover hun leden en hun partners die onvoldoende opleiding en middelen bezitten; (4) het gebruik van methoden waarmee de ngo's een concreet inzicht in de uitdagingen kunnen krijgen; en (5) de mogelijke samenwerkingsvormen tussen koepels rondom campagnethema's zoals de MDG, de Tobin-tax of de internationale handel.

Voorliggende studie biedt niet de mogelijkheid de doeltreffendheid van de partnerschappen te meten. Maar uit de gesprekken is wel op te maken dat er grote verscheidenheid bestaat in de praktijk, wat stof tot nadenken oplevert én de aanzet geeft om samen de basis van een nieuwe evolutie te leggen. Het partnerschap past bij een streven en bij grote principes die de koepels, de ngo's en de administratie gezamenlijk tot de hunne verklaren. Toch is er, sinds de evaluatie van 1999, weinig nagedacht over het partnerschap, in tegenstelling tot de denkbeelden die erover wordt verricht in verscheidene Europese landen. Er is een onevenwicht vast te stellen tussen, enerzijds, de reflectie en de collectieve uitwerking op dit gebied in België en, anderzijds, de eisen die uitgaan van de evolutie van de context van de ontwikkelingssamenwerking (nieuwe financieringsmechanismen, het betrekken van de actoren van de civiele maatschappij bij de uitwerking van armoedebestrijdingsstrategieën). Het onderdeel ontwikkelingseducatie is strategisch in een gemondialiseerde omgeving die steeds complexer wordt om te doorgronden en waar het steeds moeilijker is positie te kiezen als men niet in staat is tot analyse en kritische reflectie. Het gebied van de ontwikkelingseducatie omvat verschillende openbare instellingen (EU, DGOS, federale eenheden die verantwoordelijk zijn geworden voor onderwijs), mobiliseert een groot aantal actoren (gemeenten, lerarennetwerken), wat met zich meebrengt dat de gebruikelijke instrumenten moeten evolueren, en steunt op een zeer groot aantal activiteiten, waarvan de balans nog moet worden opgemaakt, in het bijzonder voor wat betreft hun pertinentie en impact.

Het is moeilijk na te denken over de ontwikkeling van de rol van de ngo's zonder die van de administratie, centrale actor van de hervorming, daarbij te betrekken. De huidige spanningen tussen de ngo's en de overheid zouden, volgens het rapport van het rekenhof van 2005, verband houden met het feit dat de dialoog gaat over de procedures en de criteria gebaseerd op risicobeheer, en niet voldoende op de doelstellingen en de te ontwikkelen strategieën. Dergelijke moeilijkheden zouden samenhangen met de hervorming van de administratie, aan haar gebrek aan strategische visie, aan een organisatiestructuur en een personeelsbeleid onaangepast aan de opdracht. De moeilijkheden worden ook versterkt door het ontbreken van een gestructureerde dialoog met de ngo's, ten gevolge van het verdwijnen van de adviescommissie.

Terwijl de overlegcultuur wel degelijk bestaat in België, worden dergelijke spanningen eveneens weerspiegeld in de manier waarop deze studie opgevat en uitgevoerd is: de formulering van de referentietermen in termen van overlapping en concurrentie, en niet zozeer in termen van samenwerkingsmogelijkheden rondom strategische uitdagingen; de ontoereikende betrokkenheid van de koepels en de federaties bij het stuurcomité van de studie en bij de voorbereiding, het definiëren van de doelstellingen en de methodologie van de studie. Opdat de hele sector zou evolueren op de verschillende behandelde gebieden, is het noodzakelijk dat alle actoren overleg plegen en tot een dialoog komen over de strategische en operationele kwesties, en dit binnen een geschikte structuur.

#### □ **Samenvatting van de voorstellen**

Er wordt voorgesteld een specifiek kwaliteitsontwikkelingsprogramma voor de ngo's te implementeren, voor een periode van drie jaar, waarbij de federaties voor de uitvoering zouden zorgen en DGOS voor de financiering. Zo'n programma veronderstelt (1) de implementatie van een kwaliteitszorg die participatief en in overleg zou moeten worden

gedefinieerd, bestaande uit: de collectieve uitwerking van een op kwaliteit gerichte aanpak, de identificatie van de vraag en de ontwikkeling van een vormingsaanbod, de organisatie van opleidingscycli en van de opvolging daarvan;(2) aanvullende financiële en competente menselijke middelen;(3) een stevig engagement van alle betrokken partijen; (4) het definiëren van de rol van elke actor in dit programma.

Wat de versterking van de politieke functies van de koepels betreft, zou het CNCD een beperkt aantal voorrangsdooelstellingen kunnen nastreven en een aangepaste strategie ontwerpen zoals enerzijds het nauwer betrekken van zijn vrijwilligersnetwerk en anderzijds het sterker toewerken naar één gemeenschappelijk advocacybetoog. Daarbij zou het de toegevoegde waarde van de koepel kunnen evalueren op het niveau van de platforms, organen en fora, om dan voorrang te geven aan die waar de inbreng van de koepel een verschil maakt. Het programma ter versterking van de ngo's en de organisaties van de civiele maatschappij die lid zijn van de koepels en van hun partners op het gebied van advocacy zou kunnen bestaan in het achterhalen van de noden van de leden van de koepels en het organiseren van uitwisselings- en kapitalisatieworkshops, van opleidingen die voor iedereen openstaan en van een forum van leidinggevendenden van de organisaties van de civiele maatschappij in Noord en het Zuid. De rol van alle betrokken partijen zou worden vastgelegd. Een dergelijk programma zou de gelegenheid bieden te experimenteren met samenwerking tussen de twee koepels.

Op het gebied van de steun aan het partnerschap omvatten de voorstellen het kapitaliseren van ervaringen, reflectie, formalisering van methoden, uitwerking van een gids voor een hernieuwd partnerschap en voor de opleidingsacties ten behoeve van de ngo's en andere verenigingen waarbij een nood aan ondersteuning is vastgesteld. Bij zo'n proces zouden de koepels, de federaties en de administratie betrokken zijn. De koepels in de reflectie over de ervaringen van hun leden in het Zuiden, de federaties op het niveau van de versterking van de capaciteiten van de ngo's in hun partnerschapsaanpak en DGOS in de deelname aan een reflectie in een strategisch domein van haar ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. De dienstverlenende ngo's, de verenigingen en/of de particuliere prestatieplichtigen zouden worden geselecteerd via aanbesteding in functie van hun competentie op het vlak van het animeren van kapitalisatie van ervaringen, de uitwerking van methodologische ondersteuning en vormingen.

In voorliggende studie kan niet zo diep worden ingegaan op een zo specifiek gebied als ontwikkelingseducatie dat we relevante voorstellen kunnen formuleren. Maar twee hoofdlijnen zouden wél verder uitgewerkt kunnen worden om tot een grotere coherentie in de ontwikkelingseducatie te komen: (1) een gezamenlijke reflectie en een beter gebruik van de ontwikkelingseducatie-instrumenten bij de federaties, de koepels en hun leden, in samenwerking met DGOS en op het niveau van de gemeenten en gewesten in samenwerking met de verkozenen, lerarennetwerken, verenigingen en ngo's en de vrijwilligersnetwerken van de koepels, (2) een gezamenlijke impactanalyse door verscheidene ngo's die betrokken zijn bij ontwikkelingseducatieprojecten.

Een van de voorwaarden om de hervorming te kunnen implementeren is dat er in een kader wordt voorzien waarbinnen opnieuw een zinvolle dialoog tussen de overheid en de ngo's kan worden aangegaan. Het voorstel om een nieuw overlegorgaan ook open te stellen voor niet-ngo-actoren zou tot een ruimere visie op de ontwikkelingssamenwerking kunnen leiden.

De taken van dat orgaan zouden bestaan in de opvolging van de hervorming en van de ontwikkeling van de sector, in het kader van de kwaliteitszorg; het maken van studies of evaluaties die de verschillende betrokken partijen nodig achten; het bijdragen aan een strategische, thematische of landenspecifieke reflectie in verband met de rol van de ngo's en van de organisaties van de civiele maatschappij in het licht van de nieuwe uitdagingen van de ontwikkelingssamenwerking en van de Noord-Zuidverhoudingen.

Door een dergelijke in overleg gehouden reflectie zou DGOS op langere termijn haar strategie en prioritaire programmahoofdlijnen op verschillende terreinen op meer operationele wijze kunnen afbakenen. Het voordeel zou zijn dat een grotere samenhang zou worden bereikt in de indirecte samenwerking via de ngo's op in overleg geselecteerde voorrangsgebieden en dat de dialoog op strategisch niveau tussen de ngo's en de administratie over deze kwesties zou worden bevorderd.