



DOCTORAATSONDERZOEK - DOCTORATS

JAN VAN DE POEL

Tussen participatie en representatie. Contextuele en structurele dimensies van de Vlaamse derde wereldbeweging (1955-2000)

Vrije Universiteit Brussel, Vakgroep Geschiedenis,
2012. Promotor : G. Vanthemsche.

I. Onderzoeksopzet en methodologie¹

Dit onderzoek naar het ontstaan en de ontwikkeling van de derde wereldbeweging in Vlaanderen ziet de niet-gouvernementele organisaties voor ontwikkelingssamenwerking (ngo's) in essentie als de emanatie van sociale beweging. Als sociale bewegingsorganisaties geven de ngo's vorm aan een maatschappelijk alternatief, zowel ideologisch, organisatorisch als op vlak van de sociale praktijk. De centrale vraag luidt of en op welke manier ngo's een sociale beweging blijven waarin de principes van de participatieve democratie in de praktijk worden gebracht. Aan de hand van een vergelijkende analyse van 7 Vlaamse ngo's (Broederlijk Delen, NCOS-11.11.11, Wereldsolidariteit, fos, Oxfam-Wereldwinkels, Vredeseilanden en Coopibo – beiden ondertussen gefusioneerd) gaat dit onderzoek na hoe ngo's zich wapenen tegen bureaucratiserende processen en op welke voorwaarden dat succes kan hebben.

De analyse is gebaseerd op oorspronkelijk bronnenmateriaal van de organisaties zelf die in de meeste gevallen nog steeds actief zijn. Naast de 'officiële' documenten van instanties als raad van bestuur, algemene vergadering, directiecomités, werkgroepen en secretariaten, werd ook beroep gedaan op meer informele bronnen (correspondenties, werknota's met officieus statuut, persoonlijke

memo's, etc.) en periodieke publicaties vanuit de ngo's. Dat materiaal werd aangevuld met 'afgeleide' archieven van organisaties en personen die vanuit hun betrokkenheid met de ngo's bepaalde bronnen(reeksen) hebben bewaard. Het diplomatiek archief van het federale ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en van Coprogram (de federatie van Vlaamse ngo's) bood inzicht in de strategische en institutionele relaties tussen staat en ngo's. To slot werd het bronnen corpus geïmplementeerd met een reeks semigestructureerde interviews met sleutelfiguren binnen de sector en de betrokken organisaties.

Dit onderzoek had ook een uitgesproken theoretische ambitie in het snijvlak van sociale bewegingstudie en organisatiesociologie. Dit leidde tot een uitgebreide analyse van de theoretische literatuur in beide terreinen, naast wetenschappelijke studies m.b.t. ontwikkelingsdenken en ontwikkelingssamenwerking, naoorlogse politieke en socio-economische ontwikkeling in België en empirische werken over ngo's en andere sociale bewegingsorganisaties.

II. Hypothese

Organisaties worden vaak omschreven als de oorsprong van alle sociale kwaad, als de nemesi van de menselijke spontaniteit en creativiteit. Er zou sprake zijn van een noodlottige evolutie van alle organisaties naar oligarchische, versteende en bureaucratische structuren. Vele organisaties in nieuwe sociale bewegingen, zoals de derde wereldbeweging, willen een uitweg bieden uit die oligarchie en een participatieve democratie in stand

1. Onderzoek uitgevoerd dankzij de steun van het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek – Vlaanderen (mandaat aspirant FWO).





houden. Dat is beslist geen makkelijke oefening omdat doelstellingen en beslissingen complexer worden, steeds meer kennis en capaciteit vereisen, externe belangen spelen. Kortom, de context van deze organisatie vormt een sterke druk om zich in bureaucratische zin te conformeren.

Dat proces kan begrepen worden als een conflict tussen twee organisatorische ideaaltypes; het democratische en bureaucratische type. De centrale assumptie van dit onderzoek is dat verschuivingen tussen beide ideaaltypes kunnen begrepen worden als transformaties in functie van naar binnen gerichte participatieve en naar buiten gerichte representatieve doelstellingen. Die transformaties worden bepaald door zowel contextuele als structurele dimensies. De contextuele dimensies verwijzen naar de maatschappelijke structuren en actoren die zich buiten de organisaties bevinden en de ngo's een zekere legitimiteit verlenen, terwijl de structurele dimensies naar de relaties tussen de actoren binnen de organisatie verwijzen. De centrale vraag dan wordt onder welke voorwaarden sociale bewegingsorganisaties de deliberatie van en door leden kunnen verzekeren en participatie behouden? Of nog anders: hoe blijven organisaties in de buurt van dat democratisch ideaaltype?

De kern van mijn argument is dat ngo's niet noodzakelijk op mechanistische wijze streven naar de meest 'efficiënte', formeel-rationele organisatievorm. Ngo's trachten zich net tegen een exclusief rationeel-bureaucratische logica te verdedigen. Het succes van die mechanismen is volgens mij afhankelijk van de wijze waarop een evenwicht tussen participatieve (*vis-à-vis* leden en achterban) en representatieve (*vis-à-vis* omringende maat-

schappelijke structuren) functies wordt bereikt. Op basis van dit onderzoek heb ik getracht een aantal factoren bloot te leggen die dat evenwicht mee bepalen: een brede maar doelgerichte en selectieve relatie met achterban en publieke opinie, een coöperatieve maar complementaire relatie met de overheid en de kanalisering van het interne organisatorische conflict in functie van de 'genetische code' van de organisatie.

III. Onderzoeksresultaten

Een eerste deel van het proefschrift biedt een meer algemene analyse van de Vlaamse derde wereldbeweging tegen de achtergrond van de belangrijkste mutaties in de Belgische socio-economische geschiedenis en de evolutie van de dominante paradigma's in het ontwikkelingsdenken. Ons onderzoek plaatst de beweging nadrukkelijk binnen een systeem van private hulpverlening aan 'ontwikkelingslanden' zoals dat sinds het einde van de jaren 1950 in België en de meeste geïndustrialiseerde landen tot stand is gekomen. De derde wereldbeweging groeide de laatste decennia uit tot een institutioneel veld met uitgebreide interacties met staat, markt en andere sectoren van het maatschappelijk middenveld. Dat veld ontwikkelde eigen spelregels en 'wetten' die bepalend zijn voor die interactiepatronen en sterk verband houden met nationale (secularisering, verzuiling en ontzuiling) en transnationale institutionele transformaties (dekolonisatie, de Oost-West tegenstellingen, politieke ontvoogding van het 'globale Zuiden').

De belangrijkste conclusies van dit proefschrift hebben betrekking op de contextuele en structurele dimensies van het organisatorische leven van ngo's.





(1) De groei van een organisatie kan begrepen worden als de mate waarin de organisatie erin slaagt diverse hulpbronnen te mobiliseren. De groei van de onderzochte ngo's vertoont het voorspelde S-vormige patroon : een sterke groei in aanvang wordt gevolgd door een periode van stagnatie en consolidering, waarna opnieuw een sterke groei volgt die alweer stagneert. Dat patroon hangt sterk samen met de maatschappelijke context. In de jaren 1970 werd de sterke groei van de derde wereldbeweging in de hand gewerkt door het tiersmondisme waarbij ook de interesse voor de derde wereld bij de groeiende studentenbeweging en alternatieve politieke bewegingen aanwakkerde. Het anti-tiersmondisme van de jaren 1980 stelde dat de oorzaken voor het ontwikkelingsprobleem zich in het Zuiden zelf situeerden en zorgde voor stagnatie. Vanaf het einde van de jaren 1980 erkende de overheid de 'comparatieve voordelen' van de ngo's en compenseerde de dalende inkomsten. Niettemin blijft de wijze waarop hulpbronnen worden gemobiliseerd fundamenteel ongewijzigd, vaak in functie van de geloofwaardigheid van de organisatie. Eerder dan een 'maximalisering', streven ngo's een 'optimalisering' van de hulpmiddelenstroom na.

(2) Het probleem van leden- en achterbanparticipatie stelt zich voor verschillende organisaties op verschillende manieren. In homogene organisaties wordt participatie weinig geproblematiseerd en merken we een versterking van de uitvoerende beheersorganen. Heterogene organisaties trachten participaties stapsgewijs te versterken door

in te grijpen op het niveau van het beheer en beleid. In eerste instantie wordt de identificatie tussen beheer en beleid versterkt door het representatief karakter van de structuren te verhogen (verhoging aantal leden in algemene vergadering en beheerraad, versterken van specifieke groepen, etc.). Vervolgens worden nieuwe structuurelementen ingeschoven, zoals werkgroepen met een raadgevende functie, raden met een gedelegeerde bevoegdheid, etc. Daarbij is bij bepaalde organisaties ook ruimte voor alternatieve en innovatieve modellen. Die modellen oogsten succes omdat ze zijn aangepast aan de behoeftes, kennis en vaardigheden van participanten en realistische verwachting van de impact voorop stellen. Blijvend struikelblok voor de meeste ngo's is zowel de inhoud als de organisatie van de informatiestroom die doorheen de organisaties stroomt. De onderzochte organisaties blijven een maximalistische invulling toepassen : alle informatie naar overal. Dat veroorzaakt een zekere inertie, maar tegelijkertijd lijkt dat net een garantie voor het behoud van de participatieve functies. Democratie is dan ook inderdaad een 'eindeloze vergadering'².

(3) Sinds de jaren 1960 – en niet zoals vaak aangenomen sinds de jaren 1980 – werden de relaties tussen staat en ngo's intenser. De ontwikkeling van die relatie hing nauw samen met het vacuüm in de 'overzeese gebieden' na de dekolonisatie. De ngo's gingen dat vacuüm invullen wat de staat eigenlijk goed uitkwam. In de aard van die relaties zit een duidelijke evolutie van confrontatie (verschillende strategische opties én doelstellingen) naar complementariteit (gelijklopende doelstellingen,

2. We parafraseren het werk van Francesca Poletta. Zie FRANCESCA POLETTA, *Freedom is an endless meeting : Democracy in American social movements*, Chicago, University of Chicago Press, 2002.





maar verschillende strategische opties)³. Uiteindelijk resulteerde die toenadering in een contractuele relatie tussen de overheid en ngo's en de vorming van een corporatistisch systeem met eigen regels, codes, protocollen en instellingen zoals federaties, paritaire commissies en een eigen bureaucratie. Dat proces ging ook gepaard met een grotere afhankelijkheid van publieke middelen, hoewel een aantal organisaties om verschillende redenen een sterke onafhankelijkheid (kunnen) behouden. Toch leidde dat proces niet noodzakelijk tot een afkalving van de participatieve functies. Homogene organisaties, zoals het fos en Wereldsolidariteit, de ngo's van respectievelijk de socialistische en christelijke arbeidersbeweging, werden in de armen van de overheid gedreven omwille van afstotingsverschijnselen van de respectievelijke politieke vaderbewegingen, de ontzuiling en een onaangepastheid van hun verhaal aan de transformatie in de publieke opinie. Voor een stuk werden zij uitvoerende agentschappen. Heterogene organisaties reageerden dubbelzinniger. Ze gingen wel dicht bij de overheid aanleunen maar creëerden ook parallelle circuits om de eigenheid te behouden. Het systeem creëerde tegelijkertijd ook enorme kansen voor die ngo's. De relatieve zekerheid en voorspelbaarheid van overheidsfinanciering maakte dat aan organisatorische uitbouw kon gewerkt worden. Heterogene campagne-ngo's hadden ook de keuze trouw te blijven aan hun eigen koers, tegen de stroom van nieuwe vormen van marketing, *fundraising* etc.

(4) Groei en institutionalisering maken taken en functies van en binnen organisaties

complex. Dat levert coördinatieproblemen op. De kans op conflicten over de rolverdeling tussen oorspronkelijke en nieuwe geledingen groeit. Dit onderzoek maakt duidelijk dat dit conflict sterk wordt bepaald door de 'genetische code', waarmee we de bestaande sociale structuren bedoelen waaruit ngo's ontstaan en legitimiteit putten. De eerder vermelde mate van homogeniteit is daar een belangrijke component van. Die conflicten kunnen verschillende uitkomsten hebben. Zo is er geen sprake van een eenduidige centralisering noch professionalisering. In functie van de genetische code ontstaan zowel uitgesproken gecentraliseerde, federatieve en hybride organisatietypes. Ook professionalisering – gedefinieerd als de monopolisering van de besluitvorming door professionals – sorteert verschillende effecten op participatie. Zo creëren organisaties als Oxfam-Wereldwinkels en Broederlijk Delen nieuwe relaties met vrijwilligers op basis van een aangepast 'contract', terwijl het evenwicht in andere organisaties wel verstoord raakt. Het is belangrijk op te merken dat eerder sprake is van technocratisering dan professionalisering. Niet het professioneel statuut als dusdanig speelt een rol, dan wel de aanwezigheid van gespecialiseerde kennis en vaardigheden.

Als algemeen besluit kan gesteld worden dat het 'bureaucratisch conservatisme' geen noodlot is voor sociale bewegingsorganisaties zoals ngo's. Het werkelijke lot wordt bepaald door contextuele en structurele dimensies van de organisaties waarbij ngo's een keuze hebben tussen het versterken van participatieve of representatieve functies. Het zoeken van dat evenwicht gaat gepaard

3. Om die relaties te analyseren stelden we een typologie, gebaseerd op het werk van Adil Najam. Zie ADIL NAJAM, 'The Four C's of Third Sector-Government Relations', in *Nonprofit Management and Leadership*, 2000, 10, 4, p. 375-396.





met een permanent conflict. Dat conflict biedt kansen aan de organisaties omdat de heersende status quo voortdurend in vraag wordt gesteld. Net dat in vraag stellen is de motor voor organisatorische ontwikkelingen in sociale bewegingen.

