

De grenzen van de participatie

Een kritische reflectie over de rol van NGO's bij de besluitvorming

Maarten Van den Eynde

Inleiding

Ze zijn niet meer weg te denken uit de samenleving. We zien ze in journaals en in kranten. Beleidsmakers –politici en ambtenaren van alle bestuurlijke niveau's- worden er steeds vaker mee geconfronteerd. Ze zijn vervlochten met de actoren die sinds het begin van het tijdperk der democratisch bestuur het algemeen belang voor ogen hadden –wat dit ook moge zijn. Ze trachten hun stempel op het beleid te drukken. Soms met succes, soms zonder succes. Ze bieden de mogelijkheid aan zoveel mensen om zich naast hun professionele activiteiten of schoolverplichtingen vrijwillig te engageren *voor het goede doel* –wat dit ook moge zijn. Ze zijn de bron van controverse, bron van dynamiek, de bron van conflicten, de bron van brieven aan Belgische premiers. Ze organiseren conferenties en manifestaties. Ze mobiliseren zich, kleuren de straten van de grote steden met hun vlaggen, spandoeken en plastieken hesjes. Informatie geven aan de burgers zien zij als hun Heilige Plicht in functie van het Hogere Doel –wat dit ook moge zijn...

Zij, dat zijn de duizenden Belgische NGO's die de laatste decennia als paddestoelen uit de vochtige herfstbodem schieten. In Vlaanderen kennen we de derdewereld organisaties zoals Artsen zonder Grenzen, Oxfam Wereldwinkels, Broederlijk Delen, Vredeseilanden en vele anderen. Daarnaast zijn er natuur- en milieuorganisaties zoals

Natuurpunt, Greenpeace en WWF. Om maar enkele te noemen. In andere landen vind je vergelijkbare organisaties, aangepast aan de plaatselijke context.

Sinds de mislukte WTO-top in het Noord-Amerikaanse Seattle in november-december 1999, is het duidelijk geworden welke capaciteit deze NGO's *denken* te kunnen mobiliseren om het beleid te beïnvloeden. Dit proces is natuurlijk al langer aan de gang. De *Earth Summit*, in juni 1992, kende een inflatie in aantal niet gouvernementele actoren die hun zegje wilden hebben bij het schrijven van de eindteksten van de top. Maar Seattle was voor de NGO's een speciaal moment. In tijdschriften en boeken van anders-globalisten werd het mislukken van de top toegeschreven aan de massale straatprotesten. Dit duidde op een nieuwe dynamiek, een nieuwe vorm van bestuur dat zijn gelijke op vlak van burgerparticipatie niet kende.

Hoe krachtig is deze massabeweging eigenlijk? Wat is het belang van Porto Allegre. Maar nog belangrijker: wat is de rol van NGO's geweest in Johannesburg 2002? Welke rol spelen zij bij de reductie van de armoede, het bestrijden van de klimaatsopwarming en het aanklagen van schendingen van de mensenrechten? Hebben zij wel een effectieve invloed? En als zij die al hebben, is die dan altijd positief?

De stelling die ik in dit essay verdedig is dat NGO's door een aantal randvoorwaarden een contextspecifieke lobbycapaciteit hebben. De laatste jaren lijken zij voor Europese beleidsmakers een *conditio sine qua non* geworden voor democratisch beleid. De rol die hen wordt toegekend door politici, diplomaten en ambtenaren kan echter een rem zijn op een effectieve en efficiënte beleidsbepaling.

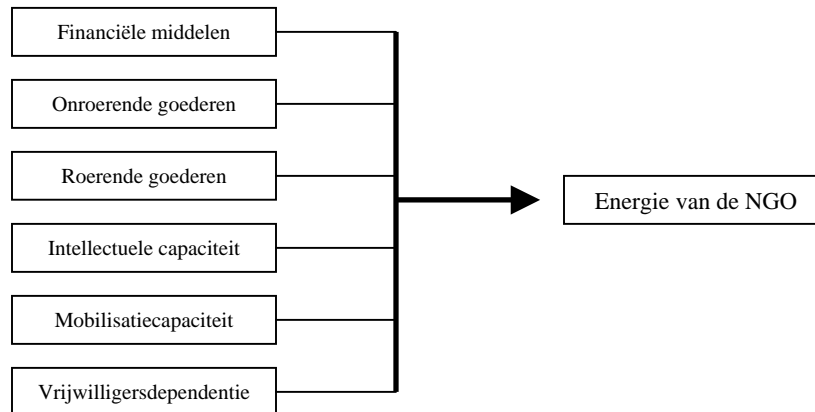
Deze stelling komt voort uit de analyse van een aantal variabelen: de beleidscyclus, het beleidsniveau (lokaal versus internationaal en one-level versus multi-level) en de complexiteit van de materie (armoede is een complexere materie dan mensenrechtenschendingen). Afhankelijk van de combinatie van de variaties in de variabele zal een NGO veel energie moeten kunnen genereren om een stuwende rol te spelen. Faalt de NGO in de productie van deze energie en doet hij geen afstand van zijn rol, dan remt hij het probleemoplossend beleidsproces af. Om deze abstracte alinea te verduidelijken beschrijf ik eerst het begrip energie van de NGO en vervolgens overloop ik kort de drie onafhankelijke variabelen.

De Energie

De energie die een NGO kan mobiliseren is een begrip dat in de toekomst verder aangescherpt moet worden. Tot nu toe ben ik tot de volgende conceptualisering gekomen.

De energie van een NGO is het geheel van ten eerste financiële middelen. Kan een NGO iemand extra in dienst nemen om zich met een specifiek dossier bezig te houden? In het Europese cacao dossier stelt zich voor de eerlijke handelsorganisaties de vraag hoeveel arbeidstijd zij kunnen alloceren om een sterk beleidsbeïnvloedend dossier op te maken dat Europarlementsleden kan overtuigen anders te stemmen dan het dominante discours voor een versoepeling van de cacao normen in chocolade. Ten tweede zijn er de onroerende goederen: kunnen de medewerkers comfortabel werken, zijn er expatsvoorzieningen in het buitenland, Straatsburg, New York, Ten derde zijn er de roerende goederen (computers, laptops, campagnemiddelen, computer software voor complexe analyses te maken). Ten vierde is er de intellectuele capaciteit (wat is het beeld van een personeelsdoorsnede? Zijn er medewerkers met een wetenschappelijke achtergrond die met geobjectiveerde analyses dossiers kunnen onderbouwen, zijn er mensen die het politieke, diplomatieke en administratieve netwerk kennen. Bij een milieugroepering als ALF is het te verwachten dat de doctrine wetenschappelijke analyse meer in de weg staat dan bij het WWF. Ten vijfde is er de mobilisatiecapaciteit die zowel in relatieve als in absolute zin uitgedrukt kan worden (een NGO met 6000 vrijwilligers kan bijvoorbeeld 10% mobiliseren (=600). Een NGO met 50 vrijwilligers kan maximum wel 90% mobiliseren voor zijn acties (=45). De relatieve en absolute mobilisatiecapaciteit zijn respectievelijk 10% tegen 90% en 600 tegen 45. Dit is belangrijk voor de slagkracht van eisen in de zin van democratische legitimiteit. Ten zesde is er nog de mate waarin de NGO afhankelijk is van zijn vrijwilligers. De intellectuele capaciteit –zie het vierde puntje- van een NGO lijkt af te nemen in functie van het toenemende aantal vrijwilligers. Immers, een kleine NGO staat qua structuur en werking nog dicht bij haar oorsprong en basis. Een NGO die zich bezighoudt met ‘het algemene belang’ en werkt voor ‘het goede doel’ wordt doorgaans opgericht door mensen die een hogere opleiding hebben genoten. Wanneer de NGO groeit neemt in absolute zin het aantal hooggeschoolden en specialisten toe, maar het aandeel mensen uit het middenstratum neemt wel toe in relatieve zin. Dit massificatieproces heeft consequenties voor de communicatie naar de achterban. De NGO moet beginnen schipperen tussen laagdrempelige informatie en goed onderbouwde dossiers of met andere woorden schipperen tussen verbreden en vervlakken of verdiepen. Voor dit dilemma stond Oxfam Wereldwinkels eind jaren negentig. De modernisering van het maandblad (WW-krant) ging gepaard met een inhoudelijke vereenvoudiging in de hoop zo de modale vrijwilliger te kunnen blijven betrekken. Maar ook in gespecialiseerde commissies met het ‘kruim’ of de ‘die hards’ van de vrijwilligers, was het vaak moeilijk om op een diepgaande en op wetenschap gebaseerde wijze (wat de slagkracht bij lobbyactiviteiten verhoogt) te werken... omdat dit de vrijwilligers te veel belast.

De energie van een NGO is een begrip dat op dit moment nog niet geoperationaliseerd is. De beschrijving die gegeven werd, geeft wel een indicatie van het belang van het



begrip. In een schema zit het er als volgt uit:

De Beleidscyclus

Beleidswetenschappers onderscheiden vijf belangrijke fasen in het proces van de beleidsvorming. De eerste fase is de agendering. Agendering is het proces waar een probleem onder de aandacht van de beleidsmakers wordt gebracht. Er kan onderscheid gemaakt worden tussen de systemische agenda en de institutionele agenda. De systemische agenda is het geheel van problemen dat in het sociale systeem van een maatschappij leeft en ter discussie wordt gebracht. Deze problemen komen binnen op de institutionele agenda als ze door een overheid worden opgepikt, erkend als probleem en worden opgenomen in het discours. Dit wil nog niet zeggen dat er iets beleidsmatig aan gedaan wordt: het probleem staat enkel ter discussie en kan als beleidsirrelevant beoordeeld worden. Het is ook niet noodzakelijk dat een probleem in die volgorde op de agenda geraakt. Het is evengoed mogelijk dat de overheid een probleem ontwaard dat nog niet op de systemische agenda staat. De overheid zal de steun uit het sociale systeem consolideren. Bij weinig steun voor bepaalde ideeën is de overheid vaak verplicht steun te gaan verwerven bij de bevolking. De agendasetting is de fase in de beleidscyclus waar het meeste actoren aan deelnemen. Vele organisaties en individuen proberen immers hun probleem onder de aandacht van beleidsmakers te brengen. Agendering is met andere woorden één van de fases waar NGO's zonder hoge drempels een plaats kunnen verwerven in het beleidsproces.

De tweede fase in de beleidscyclus is de beleidsbepaling. Beleidsmakers inventariseren de mogelijke oplossingen. Vervolgens toetsen zij deze beleidsopties op hun waarde. Welke voordelen zijn er? Welke nadelen? Welk effect zullen de maatregelen in de politieke arena hebben? In principe zullen opties geschrappt worden die vooraf als

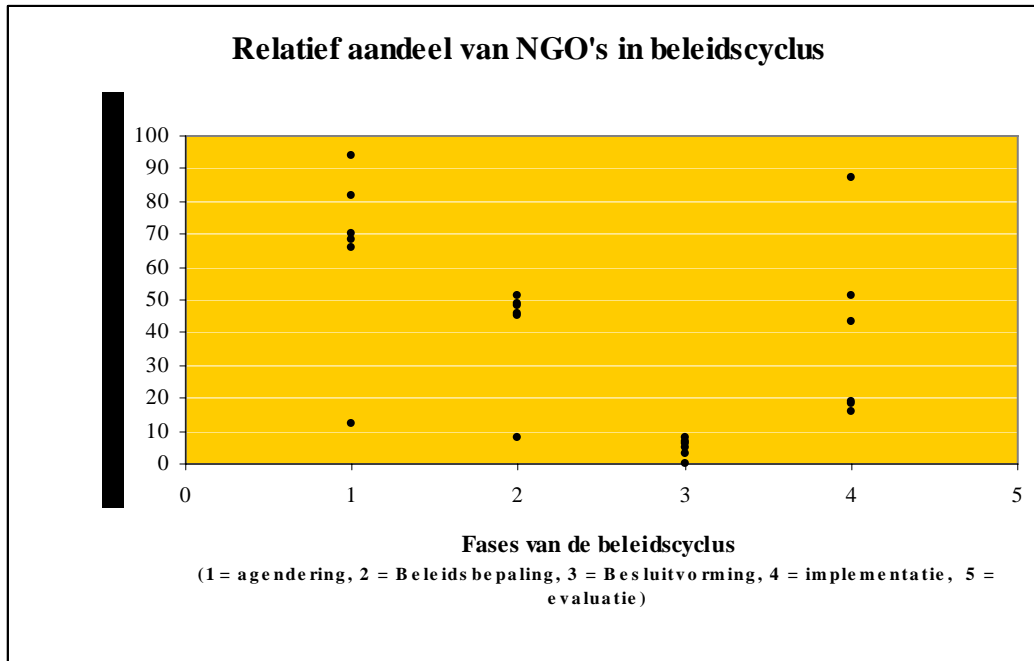
onwerkbaar worden ingeschat. Belangrijk voor ons verhaal is dat in deze fase de eerste stap in de participatorische verenging wordt gezet. De deelnemers aan de beleidsbepaling zullen alleen die zijn die over een bepaald minimum aan kennis beschikken. NGO's met een beperkte intellectuele energie kunnen geen aanspraak maken op een rol in het beleidsproces. De verantwoordelijke beleidsmakers zullen hun eisen en ideeën in het beste geval als 'naïef en idealistisch' of 'onrealistisch en simplistisch' afwijzen. Het aantal actoren die betrokken zijn bij deze fase blijft eerder hoog.

In de derde fase van de beleidscyclus, de besluitvorming, wordt het aantal actoren erg klein. Hier worden de uiteindelijke beslissingen genomen. Howlett en Ramesh, twee bestuurskundigen, stellen: "*Each of the models acknowledges that the number of relevant policy actors decreases with the progress of the public policy making process. (...) The public policy process decision-making stage involves ever fewer actors, as it normally excludes virtually all non-state actors. (...)*"¹ De moeilijkheid in deze fase is het politieke karakter van het beleidsproces. De keuzes die hier gemaakt worden, zullen geëvalueerd worden, o.a. door de kiezer.

De vierde fase is de implementatie waarin politieke beslissingen in concreet beleid omgezet worden. De beleidsinstrumenten worden gekozen. De moeilijkheid in deze fase is de selectie van die maatregelen die de beste resultaten genereren zonder onaanvaardbare externaliteiten te creëren. Onderzoek heeft uitgewezen dat vele implementatiemaatregelen niet het effect hadden dat de besluitvormers voor ogen hadden. Afhankelijk van het dossier zal het aantal actoren eerder groot of eerder klein zijn.

De laatste en vijfde fase is de evaluatie en het beleidsleren. Vermits de evaluatie betrekking heeft op vier voorafgaande fases, is het te verwachten dat het aandeel van NGO's bij de evaluatie een spiegelbeeld zal zijn van hun rol in de voorafgaande fases. Opdat beleidsactoren werkelijk leren van de evaluatie is dat de evaluatie evenwichtig, genuanceerd en gefundeerd is. Bij de evaluatie van de besluitvormingsfase is de rol van NGO's eerder klein. Het tekort aan inherente energie dat hen eerder al parten speelde, speelt hen opnieuw parten: zij zullen hoogstens de kritische stem zijn die maar een klein facet van het hele proces in ogenschouw kunnen nemen. Het totaalbeeld is hen niet gegeven. Bij een bottum-up beleidsproces dat sterk participatief was, is de rol van NGO's bij de evaluatie van cruciaal belang. Ook wanneer NGO's een centrale rol hebben gekregen bij de implementatie van het beleid, is hun rol niet te onderschatten.

¹ HOWLETT, M. & RAMESH, M., *Studying Public Policy*, Oxford: Oxford University Press, 1995, P. 138.

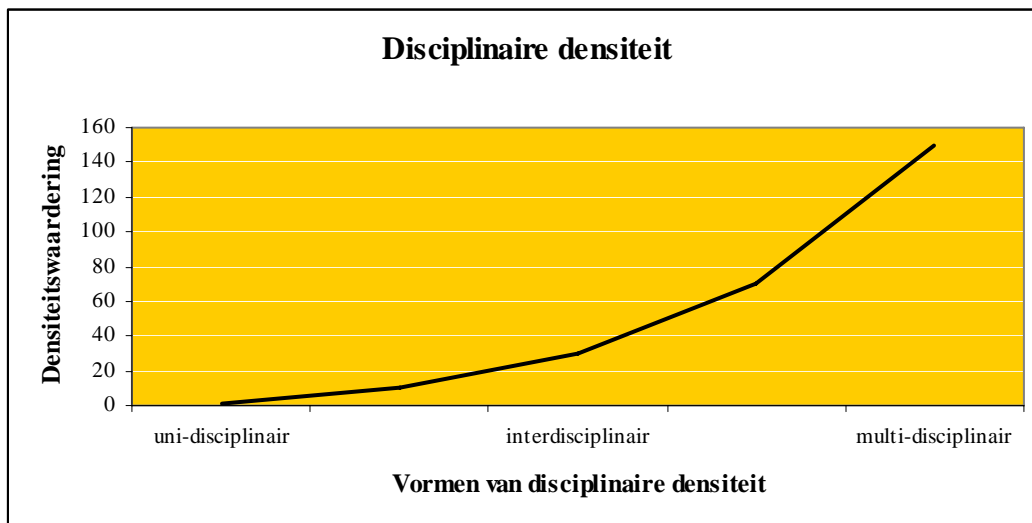


In deze figuur wordt het relatieve aandeel van zes fictieve NGO's in de beleidscyclus weergegeven. Er zijn geen data weergegeven van de evaluatie omdat dat een gewogen gemiddelde zou moeten zijn van de vier categorieën. Het heeft weinig zin dat in dit fictief voorbeeld toe te passen. Het is duidelijk dat de meeste NGO's goed scoren bij de agendering, maar dat het aandeel daalt bij de beleidsbepaling om het laagste punt te bereiken bij de Besluitvorming. De implementatie varieert sterk met type NGO.

Disciplinaire densiteit

De disciplinaire densiteit, de tweede onafhankelijke variabele, is een moeilijk begrip voor een eenvoudig gegeven. Steeds meer problemen laten zich niet meer door een unidisciplinaire benadering oplossen. Als men dit doet, zijn de negatieve externaliteiten zo groot, dat de kans (te) groot wordt dat de kosten van de verandering groter zijn dan de kosten van het oorspronkelijke probleem. Met andere woorden, het probleem is enkel verschoven. Er is veel variatie in beleidsthema's: er zijn er die vrij eenvoudig op te lossen zijn. De overstrooming van een kleine gekanaliseerde beek wordt meestal snel opgelost door de beek terug wat bewegingsvrijheid te geven of wachtbekkens aan te leggen. Het probleem van de internationale ontbossing is echter van een heel andere orde. De druk die op het bosmilieu ontstaat door concentratie van mensen in steden die direct of indirect afhankelijk zijn van brandhout, kan niet opgelost worden door het terugsturen van deze mensen naar hun dorpen. Deze kunnen bijvoorbeeld onleefbaar zijn geworden door burgeroorlogen of verwoestijning. Actoren die zich bekommeren om de ontbossing moeten dus in vele domeinen thuis zijn. Zij moeten denken vanuit verschillende invalshoeken op hetzelfde moment wat tijd en energie vergt. Dat is juist

wat veel NGO's missen. Wanneer kenniselementen zich in een complex netwerk bevinden dat bij een analyse voor een goed begrip niet opgedeeld mag worden en dus als een geheel moet beschouwd worden, kan gesproken worden van hoge disciplinaire densiteit. De hoogste vorm van disciplinaire densiteit is de multi-disciplinaire densiteit. Hierbij moeten betrokken actoren niet een aggregaat van verschillende disciplines zijn, maar moeten ze een eenheid vormen van verschillende disciplines. Personeel met meerdere diploma's in verschillende vakgebieden en dito werkervaring is onontbeerlijk om dit soort dossiers te kunnen vatten. De verschillende vormen kunnen met relatieve waarden als volgt worden voorgesteld:



Deze grafiek geeft aan dat de cognitieve vereisten voor iemand die multi-disciplinair moet werken exponentieel toenemen. Uiteraard zijn dit hypothetische waarden die niet gebaseerd zijn op gestandaardiseerde datasets.

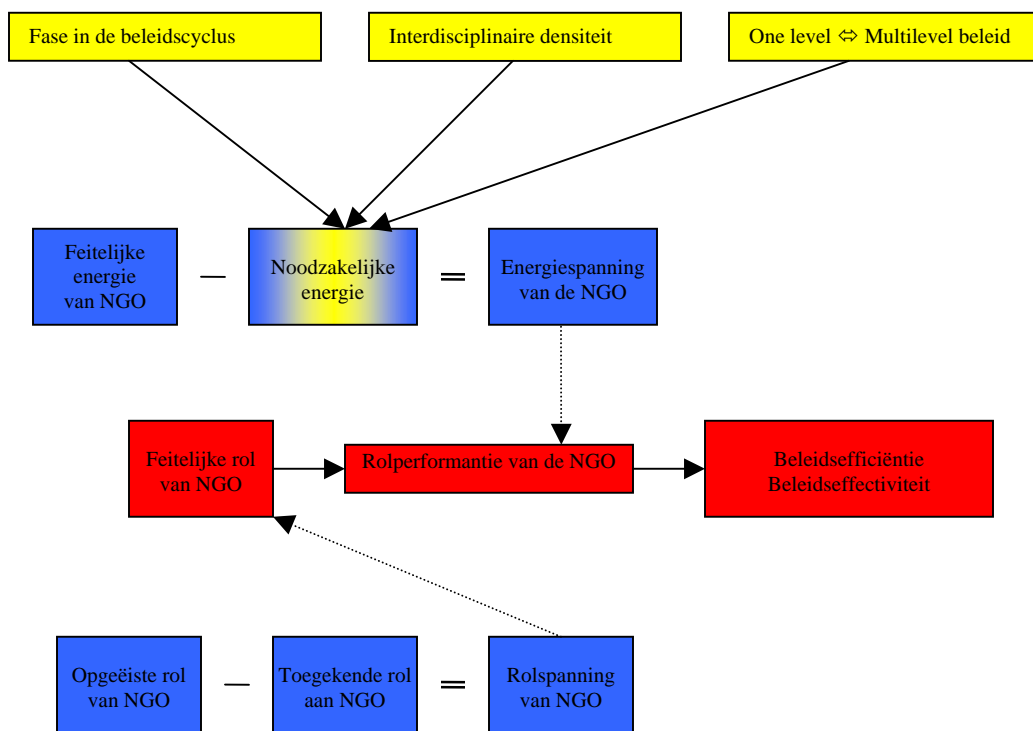
Het multi-level gehalte

De laatste onafhankelijke variabele van het model is het beleidsniveau dat betrokken is bij de besluitvorming. Sinds het begin van het moderne statensysteem zoals het na de vrede van Westfalen en Munster in 1648 tot stand kwam, is er sprake van internationale verhoudingen. Het waren echter de staten die de soevereine macht hadden om de aangelegenheden die betrekking hadden tot hun grondgebied te regelen. Dit territorialiteitsprincipe loste echter niet alles op. Sommige problemen waren grensoverschrijdend en ook burgers gingen reizen tussen de verschillende staten. Internationale betrekkingen waren daarom van in het begin noodzakelijk. Het internationale niveau wordt steeds belangrijker door de evolutie van communicatie- en transportmogelijkheden. Steeds meer materies worden internationaal en supranationaal geregeld. Probleem van deze evolutie is de vervreemding van de burger met het politieke proces. Hiervoor werd het geregionaliseerde beleid en het principe van de

subsidiariteit gelanceerd. De top van Johannesburg (WSSD) is hier een goed voorbeeld van. De voorbereidingen werden uitgevoerd op alle bestuurskundige niveaus, van lokaal, over nationaal, regionaal tot internationaal. De stelling is dat het beleid op gemeentelijk niveau gemakkelijker te voeren is dan een internationaal beleid.

De beperkte mogelijkheden van NGO's

In de vorige drie paragrafen definieerde ik de drie onafhankelijke variabelen. De afhankelijke variabele die bepaald wordt door deze drie is de energie die een NGO nodig heeft om in een gegeven fase van de beleidscyclus over een thema met een bepaalde graad van interdisciplinaire densiteit op een gegeven overheidsniveau haar rol te kunnen spelen. Grafisch kunnen we het als volgt schetsen:



Tot nu toe hebben we enkel de drie gele onafhankelijke variabelen besproken. Daarnaast gaf ik ook een toelichting bij het begrip energie van de NGO. Het variabelenschema geeft aan dat er twee type energie zijn: enerzijds de noodzakelijke energie, die bepaald worden door de besproken onafhankelijke gele gekleurde variabelen en anderzijds de feitelijke energie van de NGO. Deze twee staan in relatie tot elkaar en genereren de energiespanning van de NGO. Deze kan zijn, wanneer de noodzakelijke energie gelijk is aan de feitelijke energie. Wanneer de noodzakelijke energie echter groter is dan de feitelijke energie, dan treedt er een negatieve energiespanning op. Er is een tekort. Dit heeft effect op de prestatie van de NGO bij het uitvoeren van zijn feitelijke rol. Een energiedeficit betekent dat de NGO niet presteert

zoals hij zou moeten presteren om zijn rol ten volle te kunnen spelen. Hierdoor daalt de beleidsefficiëntie en de beleidseffectiviteit.

Laten we een casus nemen die de theorie tastbaarder maakt. Amnesty International (AI) is een ideaaltype van een NGO waarvan de rollen een relatief laag gehalte aan noodzakelijke energie vragen. De strijd om mensenrechten is gekenmerkt door een lage disciplinaire densiteit. Het is hoofdzakelijk het werk van juristen die kijken naar de internationale en nationale wetgevingen. Hierdoor kan AI tot op een hoog beleidsniveau performant zijn, en zelfs tot in de complexere fases van de beleidscyclus. Hierdoor kan AI zo performant zijn in haar rol en haar doelstellingen halen. Natuurlijk vraagt de beoordeling van de achterliggende factoren die de energie bepalen (zoals personeelsbeleid) een diepgaander onderzoek van de organisatie zelf. Daarover spreek ik me niet uit. Punt is dat de noodzakelijke energie voor mensenrechtenkwesies eerder laag is, en dat een gebrek aan performantie waarschijnlijk te maken heeft met een nog lagere feitelijke energie. Het Vlaamse initiatief Do(n)ordacht (www.doordacht.be) spitst haar aandacht op dit mechanisme. Haar kritiek richt zich voornamelijk op een slechte allocatie van de factoren die de feitelijke energie bepalen.

Een tweede casus is een ideaaltype van een NGO waarvan de rollen een hoog gehalte aan noodzakelijke energie eisen doordat de drie onafhankelijke variabelen hoog scoren. Een NGO als Oxfam Wereldwinkels streeft met het fair trade principe naar een verandering van economische praktijken en verhoudingen. Maar de rol die ze zichzelf toeschrijft is veel meer dan dat. Haar lobbywerk richt zich bijvoorbeeld op de Israëlische muur, op initiatieven over armoedebestrijding etc. Om door beleidsmakers in alle fasen van de beleidscyclus *au sérieux* genomen te worden is het belangrijk dat de medewerkers van Oxfam Wereldwinkels een hoge graad aan disciplinaire densiteit hebben. Daarbij komt dat de thema's waarop Oxfam Wereldwinkels zich richt op vele beleidsniveaus betrekking hebben. Van gemeentelijk tot internationaal beleid in het kader van de Wereldhandelsorganisatie. Het is duidelijk dat de thema's waarop Oxfam Wereldwinkels zich richt een hoge graad aan Noodzakelijke Energie vereisen. De kans op een energiedeficit is dus veel groter dan bij een organisatie als Welzijnszorg die zich hoofdzakelijk richt op de armoede in België (lager en minder complex beleidsniveau).

De rollen van de actoren

NGO's hebben de voorbije decennia een cruciale rol gespeeld in de agendering van maatschappelijke problemen. Ze hebben die rol opgeëist en naarmate de overheid begon in te zien dat dit niet schadelijk was en dat zo'n klokkenluider zelfs handig was, werd deze rol ook toegekend door de overheid. Gaandeweg kregen NGO's ook toegang tot de andere fases van het beleidsproces, vaak over thema's met een lage disciplinaire densiteit of een laag beleidsniveau.

NGO's hadden de logische reactie om hun rolverwachtingen steeds verder uit te breiden. Ze wilden ook deelnemen aan het eindproces van de besluitvorming, waarvan uit onderzoek blijkt dat het een moment in de beleidscyclus is waarin maar weinig actoren in kunnen meedraaien. De overheid daarentegen kan om allerlei redenen weigeren deze roleisen te aanvaarden. Electorale bekommernissen, machtsredenen, corporatistische belangenconflicten, ideologische meningsverschillen. Het zijn allemaal gronden voor beleidsmensen om een NGO niet toe te laten in de politiek cruciale fase van het beleidsproces. Het gevolg is rolspanning tussen de actoren. Wanneer de toegekende rol kleiner is dan de opgeëiste rol, is er sprake van positieve rolspanning.

Nu wil ik echter stellen dat het ook mogelijk is –en vandaag reeds een realiteit is- dat de toegekende rol even groot of groter is dan de opgeëiste rol van de NGO. Er ontstaat een negatieve rolspanningsscore. Dit is een gevaarlijke situatie voor de rolperformantie van de NGO. De kans dat een NGO zijn eigen opgeëiste rol onderschat ten opzichte van de feitelijke energie van zichzelf, is bijzonder klein. Elke kans om de idealen te verwezenlijken moet immers gegrepen worden, vandaar dat de opgeëiste rollen van een NGO meestal gebaseerd zijn op een overschatting van de feitelijke energie van de NGO.

Sinds de UNCED-top en vooral sinds Porto Allegre lijkt het betrekken van NGO's bij de besluitvorming een garantie voor democratische beleidsvoering. In mijn stelling betekent dit de verschuiving van de toegekende rol naar de rol. De rol die de overheid toekende aan NGO's omwille van legitimiteitsredenen is ook gebaseerd op een overschatting van de feitelijke energie van veel NGO's. Gevolg is dat er een rollenpatroon ontstond van opgeëiste rollen en toegekende rollen die niet compatibel waren met de noodzakelijke energie om die rol te spelen.

De negatieve rolspanning die op deze manier ontstaat, heeft een negatieve invloed op de feitelijke rol van de NGO, wat op zijn beurt de performantie verlaagt. Zoals hierboven gesteld is bij een negatieve rolspanning de energiespanning per definitie vrij hoog, wat op zich ook een negatief effect heeft op de rolperformantie van de NGO. Uiteindelijk is het resultaat van deze factoren dat de totale beleidsefficiëntie en beleidseffectiviteit daalt.

Paradoxale effecten

NGO's willen de wereld verbeteren. Daar is iedereen het over eens. Schonere lucht, propere zeeën, voor iedereen toegang tot drinkbaar water, duurzame houtwinning, etc. Zij zijn de ambassadeurs van het wereldse collectieve goed. De thema's waarop zij zich richten kunnen variëren in complexiteit en disciplines. Met hun feitelijke energie –energie die gemobiliseerd kan worden- willen zij in de verschillende fasen van de beleidscyclus

een rol spelen. Hun feitelijke energie komt dan in aanraking met de noodzakelijke energie om de rol te spelen. Er kan energietenspanning optreden. Wanneer de overheid hen daarenboven een rol toekent die niet in verhouding staat met hun feitelijke energie, dan heeft de participatie van de NGO door een gebrek aan performantie een negatief effect op de beleidsefficiëntie en de beleidsparticipatie.

Is dit het geval geweest in Johannesburg? Empirische gegevens ontbreken. Zelfevaluatie van NGO's zijn hiervoor in elk geval volstrekt onbetrouwbaar. Onderzoek naar de gepercipieerde invloed van vijf INGO's op het klimaatprotocol (UNFCCC) en het biodiversiteitsregime zegt dat die gepercipieerde invloed veel hoger was dan de eigenlijke invloed. Het verhaal uit Johannesburg zou als volgt kunnen gaan: Tijdens de jaren tachtig en vooral de jaren negentig hebben NGO's voor zichzelf een rol opgeëist in de internationale besluitvorming rond duurzame ontwikkeling. Een deel van die rol is toegekend, een ander deel niet en blijft gecontesteerd. Hun verworven beleidsrol consolideert. Zij raken verweven in het netwerk van de beleidsactoren –een netwerk van GSM's, email en recepties. Hierdoor neemt het feitelijk energieniveau van de NGO toe (de vierde subvariabele intellectuele capaciteit neemt toe omdat de NGO dichter aan de bron van informatie staat). De betrokken actoren –zowel NGO-medewerkers als beleidsmedewerkers- merken dit. De overheidsactoren schrijven de NGO een grotere rol toe, waardoor de rolspanning daalt. Door de verhoging van het intellectuele niveau van de NGO verbreedt de kloof echter met de vrijwilligers (energiefactor nummer zes). De stijging van de energie in totaal is uiteindelijk minder dan gepercipieerd wordt. Toch heeft de rolverschuiving plaatsgevonden. De performantie van de NGO daalt.

Door de sterke opkomst van principe als multi-stakeholdership zijn democratische overheden voorzichtiger geworden in het doordruwen van centraal genomen beslissingen. Ze trachten het middenveld en de NGO's zoveel mogelijk te betrekken opdat hun beleid wint aan legitimiteit. Dit was ook het geval bij de World Summit on Sustainable Development in Johannesburg. Tijdens de aanloop naar de top groeide wereldwijd het scepticisme over het nut van een nieuwe mastodonttop. Het gevolg was dat de overheden de NGO-gemeenschap een maximale beleidsrol toekende. Of hier strategische motieven aan de basis lagen of het nieuwe geloof dat die participatie noodzakelijk was voor goed beleid is niet duidelijk. Feit was dat bijvoorbeeld de Belgische delegatie tijdens de topconferentie intensief contact had met de Belgische NGO-delegatie. In de tijdschriften van de NGO's was te lezen hoe de NGO's deze betrokkenheid bestempelden als indicator voor maximale democratische besluitvorming. Het gevolg van dit proces was echter dat in complexe beleidsdossiers (de WSSD concentreerde zich op vijf uiterst complexe thema's) de participatie van de NGO's bij de derde beleidsfase (de besluitvorming) een remmend effect hadden op het besluitvormingsproces. De betrokken NGO's hadden niet voldoende energie om de hen toegeschreven rol te spelen (negatieve rolspanning) zodat hun feitelijk rolperformantie de totale beleidsoutput vertraagde. De NGO-gemeenschap zorgden op die manier voor

paradoxaal effect: door te participeren in zware dossiers tijdens de meest complexe fase van de besluitvorming, zorgden zij voor een onnodige vertraging van de oplossing van het probleem. Waar regeringsleiders door machtsargumenten, nationale belangen en soms een gebrek aan staatsmanschap er niet toe kwamen om nieuwe stappen te zetten naar een meer duurzame toekomst, zorgden de NGO's door zelfoverschatting voor een extra rem op het al zo moeilijke beleidsproces.

Conclusie

De boodschap van deze stellingname is niet de NGO's af te schaffen. NGO's blijven cruciaal in de wereldwijde strijd voor een duurzame toekomst. Om dit eindobjectief te behartigen is het echter belangrijk dat zij op het juiste moment de juiste rol spelen. Onderzoek naar UNFCCC en CBD heeft uitgewezen dat NGO's niet in staat zijn een correcte inschatting te maken van hun beleidsbeïnvloedende capaciteiten. Daarom is het belangrijk dat NGO's voor zichzelf beseffen dat zij zich extern moeten laten beoordelen. Dat is de enige manier dat er sprake kan zijn van performantie, transparantie en accountability.