

Universiteit Gent
Master of Conflict and Development
Academiejaar 2004-2005
Filip De Maesschalck

Partnerschap in de Belgische Ontwikkelingssamenwerking
Over macht en onmacht van vijf Belgische NGO's en hun lokale partners in Rwanda

Masterproef ingediend voor het behalen van de graad van MASTER OF CONFLICT AND
DEVELOPMENT
Promotor: Prof. Dr. A. Walraet

Universiteit Gent
Master of Conflict and Development
Academiejaar 2004-2005
Filip De Maesschalck

Partnerschap in de Belgische Ontwikkelingssamenwerking
Over macht en onmacht van vijf Belgische NGO's en hun lokale partners in Rwanda

Masterproef ingediend voor het behalen van de graad van MASTER OF CONFLICT AND
DEVELOPMENT
Promotor: Prof. Dr. A. Walraet

Inhoudstafel

Inhoudstafel	i
Figuren en kaderteksten	ii
Gebruikte afkortingen	iii
Dankwoord	iv
Inleiding	1
Situering.....	1
Concrete probleemstelling.....	2
Methodologie.....	3
Structuur.....	3
Partnerschap: een uitgehold begrip?	5
I. Globale tendensen.....	5
I.1. Het begrip partnerschap in het mondiale debat.....	5
I.2. Motieven, kritieken en alternatieven	8
II. Partnerschap in de Belgische ontwikkelingssamenwerking.....	19
II.1. De Belgische visie en dialoog rond partnerschap.....	19
II.2. De operationele invulling.....	23
Partnerschap in Rwandese context	26
I. Een schets van Rwanda.....	26
I.1. Rwanda in politiek, economisch en sociaal perspectief.....	26
I.2. Ontwikkelingssamenwerking in Rwanda	31
II. Partnerschap getoetst aan de Rwandese context.....	34
II.1. Visie van vijf Belgische NGO's en hun lokale partners op partnerschap.....	34
II.2. Macht en onmacht van NGO's in de huidige Rwandese context.....	37
Conclusie	40
Literatuurlijst	43
Gesprekkenlijst	47

Figuren en kaderteksten

Organisatie van de Belgische ontwikkelingssamenwerking.....	19
Kaart van Rwanda.....	26
Inkomende financiële stromen in Rwanda in de periode voor 1992.....	32
Enkele karakteristieken van 11.11.11, Aquadev, Broederlijk Delen, Caritas en Protos..	34

Gebruikte afkortingen

ABOS	Algemeen Bestuur van de Ontwikkelingssamenwerking
AGCD	Administration Générale de la Coopération au Développement
BD	Broederlijk Delen
BOF	Belgisch Overlevingsfonds
BTC	Belgisch Technische Coöperatie
CCOAIB	Conseil de Concertation des Organisations d'Appui aux Initiatives de Base
CI	Caritas International
COFORWA	Compagnons Fontainiers Rwandais
CONGO	Conference of Non-Governmental Organizations in Consultative Relationship with the United Nations
CLADHO	Collectif des Ligues et Associations de Défense des Droits de l'Homme au Rwanda
DAC	Development Assistance Committee
DGOS	Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking
FOD	Federale Overheidsdienst
IMF	Internationaal Monetair Fonds
KB	Koninklijk Besluit
LDGL	Ligue des Droits de la Personne dans la Région des Grands Lacs
LIPRODHOR	Ligue rwandaise pour la Promotion et la Défense des Droits de l'Homme
MDG	Millennium Development Goal
MINALOC	Ministère des Affaires Locales
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
PRSP	Poverty reduction Strategy Paper
RPF	Rwandese Patriotic Front

Dankwoord

Ik bedank in de eerste plaats de personen in Rwanda die bereidwillig een deel van hun tijd schonken om te spreken over zaken die behoren tot de praktijk van het dagelijkse leven, en soms ook over minder uitspreekbare zaken. Ik denk daarbij niet alleen aan de personen die opgenomen zijn in de gesprekkenlijst maar ook aan Rwandese vrienden die in de twee jaar dat ik er heb gewoond voor een aanzienlijk deel mijn meningen over het land, zijn geschiedenis en zijn toekomst hebben gevormd. Mijn dank tevens aan Dirk Brems die niet alleen een prima gesprekspartner was, maar ook degene die me onderdak bood op momenten dat ik in Kigali bij hem en zijn gezin kwam aankloppen.

Verder bedank ik graag een aantal mensen in België. Daarbij horen verscheidene mensen uit de ontwikkelingsadministratie en de NGO-wereld die me helder te woord stonden, maar ook mijn promotor Anne Walraet die vrede nam met een scriptiestudent die zich behoorlijk diep in Afrika had ingedekt. Daarnaast dank ik de medewerkers van PROTOS die van hun kant vrede namen met een werknemer die tijdelijk dat masker afzette om de organisatie en haar partnerrelatie in Rwanda op een kritische manier te onderzoeken.

Mijn dank gaat tenslotte naar Caroline die er node mee instemde dat ik door een behoorlijk gevulde agenda nooit met haar de vulkanen heb beklommen.

Inleiding

Situering

De afgelopen vijftig jaar werden verschillende kritieken ontwikkeld als antwoord op de praktijk van ontwikkelingshulp en meer recent de praktijk van ontwikkelingssamenwerking. Die kritieken pasten binnen het denken van afzonderlijke scholen omtrent ontwikkeling. Wat hen van elkaar onderscheidde, was onder andere de precieze inhoud die aan het concept ontwikkeling gegeven wordt. Wordt ontwikkeling hoofdzakelijk opgevat in economische, sociale of ecologische termen, of nog in een combinatie ervan? Enerzijds onder invloed van bepaalde denkscholen en anderzijds als gevolg van belangrijke historische ontwikkelingen onderging de praktijk van ontwikkelingssamenwerking gaandeweg veranderingen. Er vond zowel een evolutie plaats op het vlak van de doelstellingen die via ontwikkelingshulp en ontwikkelingssamenwerking werden nagestreefd als op het vlak van de wijze waarop die doelstellingen gerealiseerd dienden te worden.

Ondanks deze evolutie staat het bedrijf van de ontwikkelingssamenwerking nog steeds ter discussie. Dat komt voor een goed deel doordat al te vaak de gevolgde ontwikkelingsstrategieën niet de beloofde vruchten afwerpen. Een werkelijk tastbare en omvangrijke impact lijkt in vele gevallen uit te blijven, en is er dan al sprake van meetbare impact dan is de oorzakelijkheid ervan — welke elementen *precies* hebben geleid tot een welbepaalde vorm van ontwikkeling? — vaak zeer moeilijk aantoonbaar. Deze vaststelling leidde vanaf de jaren negentig tot een crisis in het domein van het ontwikkelingsdenken. Niet alleen voldeden ontwikkelingsstrategieën nauwelijks of niet aan de gestelde verwachtingen, maar tegelijk bleken de grote theorieën waaruit ze ontsprongen ontoereikend om gedegen verklaringen te bieden voor de diversiteit aan ontwikkelingspatronen in de Derde Wereld (Martinussen: 8).

Hierdoor zijn in het debat rond vorm en zin van ontwikkelingssamenwerking vele onderling tegengestelde opvattingen omtrent ontwikkeling nooit echt geheel van het toneel verdwenen. Uiteraard vinden op een bepaald ogenblik in de tijd bepaalde stromingen en de eruit afgeleide strategieën meer weerklank dan andere, maar dat neemt niet weg dat vanuit academische zowel als maatschappelijke hoek bestaande kritieken ten aanzien van de gevestigde orde binnen de ontwikkelingssamenwerking voortdurend worden geherformuleerd. In het meest radicale geval zijn dergelijke kritieken gericht op het wezen van de ontwikkelingssamenwerking zelf. Het gaat dan niet langer om de idee dat ontwikkelingssamenwerking op elk ogenblik, via de introductie van nieuwe benaderingen en strategieën, voor verbetering vatbaar zou zijn, maar wel om de meer radicale opvatting dat ontwikkelingssamenwerking in haar huidige en wezenlijk onbetwiste vorm problemen van ontwikkeling *veroorzaakt* liever dan verhelpt.¹

Partnerschap

Binnen deze sfeer van herformulering en verdieping van kritieken circuleren tevens verschillende opvattingen over wie nu precies welke positie en gewicht toebedeeld hoort te krijgen in de praktijk van ontwikkelingssamenwerking. In vele gevallen lopen de opvattingen volgens de klassieke driedeling van staat, markt en civiele maatschappij en worden modellen van samenwerking voorgesteld waarin één van de drie sferen een leidende rol wordt toegedicht. Zo zal binnen het neoliberale ontwikkelingsdenken vooral de rol van de private

¹ Deze stelling wordt onder meer verdedigd door antropologen als James Ferguson en Arturo Escobar (Escobar; Uvin: 32), en in het eigen taalgebied door Dirk Barrez in zijn spraakmakende opstel *De val der Engelen* (Barrez).

sector beklemtoond worden, terwijl binnen andere benaderingen weer meer het belang van de civiele maatschappij naar voren wordt geschoven. Naast staat, markt en civiele maatschappij spelen ook nog andere opdelingen een rol in de heersende opvattingen rond positie en gewicht van ontwikkelingsactoren, zo bijvoorbeeld de opdeling in Noord en Zuid of de opdeling in centrum, periferie en semi-periferie.

Tekenend hierbij is het recent courante gebruik van het begrip partnerschap. Hiermee wil men in de eerste plaats aangeven dat ontwikkeling niet mogelijk wordt geacht zonder een betekenisvolle vorm van samenwerking. Dat besef is zo rond de jaren zeventig opgedoken, aanvankelijk nog in beperkte kring, nadien wijdverbreid.

Het probleem met dit begrip is dat het een vlag is die vele ladingen dekt. Daarin doet het nauwelijks onder voor andere brede begrippen zoals bijvoorbeeld participatie of duurzame ontwikkeling. Met die begrippen heeft het in de eerste plaats gemeen dat de inhoud ervan kan variëren al naargelang de persoon of de instelling die zich het begrip toe-eigent, waardoor in feite het ganse gamma wordt bestreken aan verschillende opvattingen over ontwikkeling. In dat opzicht lijkt een begrip als partnerschap deel uit te maken van een Babylonische spraakverwarring die moeiteloos de vele stemmen van het huidige ontwikkelingsdebat in zich opneemt.

Concrete probleemstelling

In dit werk wordt de betekenis van het begrip partnerschap binnen de ontwikkelingssamenwerking van naderbij bekeken. Dat gebeurt vanuit twee concrete invalshoeken: enerzijds de algemene invalshoek van de Belgische ontwikkelingssamenwerking en anderzijds de meer gerichte invalshoek van Belgische ontwikkelingssamenwerking in een van haar partnerlanden, met name Rwanda. Volgende vragen dienen daarbij als leidraad.

- Op welke manier wordt er in het huidige Belgische ontwikkelingsbeleid vorm gegeven aan het begrip partnerschap? Volgt België daarin algemene tendensen of vaart het een eigen koers?
- Wordt er vanuit niet-gouvernementele hoek een betekenisvolle invloed uitgeoefend op de concrete invulling van het begrip partnerschap in het Belgische ontwikkelingsbeleid?
- In hoeverre is het begrip partnerschap voldoende rijk opgevat in het huidige Belgische ontwikkelingsbeleid? Bestaan er verschillende invullingen al naargelang verschillende financieringskanalen en verschillende partnerlanden?
- Hoe wordt partnerschap gezien door vijf Belgische NGO's actief in Rwanda, met name 11.11.11, Aquadev, Broederlijk Delen, Caritas, Protos? Is er een merkbaar verband tussen de lokale interpretatie en de interpretatie op Belgisch niveau?
- Hoe wordt partnerschap gezien door de lokale partners van de Belgische NGO's? Strookt die opvatting met de rol die de Rwandese staat toekent aan lokale NGO's?
- Kan men, gelet op de politieke en sociale ontwikkelingen in Rwanda, stellen dat de huidige opvattingen en praktijken met betrekking tot partnerschap binnen de Belgische ontwikkelingssamenwerking voldoende aangepast zijn? Bestaan er afdoende argumenten om te pleiten voor eventuele wijzigingen, en welke wijzigingen dan precies?

Methodologie

De gevolgde methodologie bestaat uit een combinatie van enerzijds literatuurstudie (bibliotheek en internet) en anderzijds kwalitatieve interviews met actoren uit de Belgische ontwikkelingssamenwerking en hun partnerorganisaties in Rwanda. Onder Belgische ontwikkelingsactoren worden zowel de officiële vertegenwoordigingen van de Belgische ontwikkelingssamenwerking verstaan als vijf Belgische NGO's die in Rwanda actief zijn. De interviews werden afgenomen in België en in Rwanda.²

De meerwaarde van een concrete aanwezigheid op het terrein volgt uit drie aspecten. Ten eerste ontstaat door de terreinaanwezigheid de mogelijkheid van vergelijking tussen hoe in België en hoe in Rwanda wordt nagedacht over partnerschap. Ten tweede is het duidelijk dat opvattingen over partnerschap grondig kunnen verschillen van persoon tot persoon, ook binnen het welomlijnde kader van één enkele organisatie. Aanwezigheid op het terrein houdt de mogelijkheid in om precies die verschillen op te tekenen. Ten derde biedt de aanwezigheid in Rwanda een meer tastbare betrokkenheid bij wat Belgische ontwikkelingssamenwerking in Rwanda precies inhoudt en in welke sfeer ze zich voltrekt.

Structuur

In het eerste deel — het hoofddeel van deze tekst — worden de verschillende betekenissen van het begrip partnerschap bekeken. Eerst wordt partnerschap gesitueerd binnen het mondiale kader van ontwikkelingssamenwerking. Wanneer is het begrip voor het eerst opgedoken in de internationale debatten? Is de betekenis gewijzigd wanneer ook de bredere tendensen en debatten van toon wijzigden? Welke motieven kunnen we hiervoor aangeven? Aan welke kritieken is een veelduidig begrip als partnerschap met de jaren onderworpen?

Vervolgens wordt scherpgesteld op het specifieke kader van de Belgische ontwikkelingssamenwerking. Partnerschap in mondiaal verband wordt gekoppeld aan de Belgische visie op het begrip. Welke inhoud primeert in het huidige nationale debat? Onder wiens impulsen wordt aan die inhoud vorm gegeven? Tekenen er zich nieuwe perspectieven af? Het antwoord op die vragen laat op zijn beurt toe om te toetsen in hoeverre de inhoud van de Belgische dialoog omtrent partnerschap ook daadwerkelijk wordt omgezet in de concrete Belgische ontwikkelingssamenwerking. Hoe heeft de officiële ontwikkelingssamenwerking partnerschap ingepast in haar beleid en haar strategieën? Hoe vertalen de Belgische NGO's hun visie op partnerschap in concrete doelstellingen en activiteiten, zowel in Noord als in Zuid?

In het tweede deel van de tekst gaat de aandacht naar Rwanda. Een inleidend hoofdstuk handelt over de kenmerken van ontwikkelingssamenwerking in Rwanda. In welk politiek, economisch en sociaal kader speelt de samenwerking zich af? Hoe heeft het karakter van ontwikkelingssamenwerking zich aangepast na de genocide?

Vervolgens nemen we verder de draad op van partnerschap: Belgisch partnerschap in Rwanda. Wat is de visie van vijf Belgische NGO's — 11.11.11, Aquadev, Broederlijk Delen, Caritas en Protos — omtrent partnerschap en hoe wordt ze vertaald binnen het Rwandese landschap? Hebben de lokale partners van deze vijf NGO's een gelijklopende visie op dit begrip? Overstijgen de visies het niveau van de retoriek?

Tenslotte worden de bevindingen uit de voorafgaande hoofdstukken getoetst aan de Rwandese context. In hoeverre beschikken Belgische NGO's en hun lokale partners in het huidige Rwanda over de macht om hun doelstellingen op een bevredigende wijze te

² Sommige gesprekspartners spraken uitdrukkelijk hun bezorgdheid uit over de rechtstreekse verwijzing naar bepaalde gevoelige uitspraken van hun kant. Om die reden zal in deze tekst in het algemeen slechts onrechtstreeks verwezen worden naar uitspraken en opinies van gesprekspartners vermeld in de gesprekkenlijst achteraan deze tekst.

realiseren, en in welke mate draagt de concrete invulling van het begrip partnerschap daar toe bij?

Conclusies en concrete aanbevelingen voor de toekomst van mondiaal en Belgisch partnerschap, en meer in het bijzonder Belgisch partnerschap in Rwanda sluiten het hoofdstuk af.

Partnerschap: een uitgehold begrip?

I. Globale tendensen

I.1. Het begrip partnerschap in het mondiale debat

Partnerschap deed zijn intrede in de ontwikkelingssamenwerking in het begin van de jaren zeventig. Op dat ogenblik stond het in de eerste plaats voor solidariteit tussen ontwikkelingsorganisaties in Noord en Zuid. Dergelijke solidariteit had slechts betekenis aan één kant van de strakke scheiding tussen staat en civiele maatschappij³. De ontwikkelingsorganisaties zagen hierin een noodzakelijke opstelling tegenover de officiële ontwikkelingssamenwerking van die periode, die bijna uitsluitend verliep van overheid tot overheid. Solidariteit via partnerschap wilde vooral een gevoel van gelijkwaardigheid uitdrukken en stond als zodanig haaks op wat binnen de *dependencia*-theorie werd aangeklaagd als een stelselmatig instandgehouden afhankelijkheid van Zuid tegenover Noord. Tot die afhankelijkheid droeg volgens de critieken ook de officiële ontwikkelingssamenwerking bij (Develtere: 177-178, 180).

In het artikel *Beyond Partnership* beschrijft Alan Fowler hoe het begrip partnerschap vanuit die aanvankelijke invulling van solidariteit tussen ontwikkelingsorganisaties vervolgens een bijna alomvattende inhoud krijgt tijdens de jaren tachtig en negentig (Fowler 2000b: 1-3). Opvallend voor die periode is dat de scherpe scheiding tussen staat, markt en civiele maatschappij geleidelijk aan verdwijnt, hetgeen mettertijd ook belangrijke verschuivingen meebrengt in de wijze waarop deze drie sferen zich onderling verhouden. Fowler onderscheidt drie ontwikkelingen die van belang zijn voor de hernieuwde en ditmaal veel bredere intrede van het begrip partnerschap halverwege de jaren negentig.

Een eerste ontwikkeling was de opgang van het neoliberale denken in de Westerse politiek van de vroege jaren tachtig. Spilfiguren hierin waren de Amerikaanse president Reagan en de Britse premier Thatcher. Het nationale beleid dat zij voerden wees resoluut in de richting van 'meer markt en minder staat'. Dit adagio, gericht op groei, reikte in werkelijkheid een stuk verder dan de eigen landsgrenzen. Via de invloed die beide landen uitoefenden binnen de Wereldbank en het IMF vond hetzelfde beleid ook ingang in het domein van de ontwikkelingssamenwerking. Meer dan honderd landen in het Zuiden die officiële ontwikkelingshulp 'genoten', werden via structurele aanpassingsprogramma's onderworpen aan een strak regime van overheidsbezuinigingen. Hierdoor waren ze hoe langer hoe minder in staat hun bevolkingen te voorzien van de meest elementaire voorzieningen zoals onderwijs en gezondheid. Binnen een dergelijk klimaat won niet enkel de private sector aan belang maar ook de sector van internationale en lokale NGO's. Zij vulden de leemte op die ontstond toen de staat verder inkromp. Daarbij werd de verhouding tussen private sector en NGO's niet als tegenstrijdig dan wel als complementair aanzien: "because of their supposed cost-effectiveness in reaching the poorest, official agencies support NGOs in providing welfare services to those who cannot be reached through markets" (Hulme & Edwards: 5-6). Cijfers getuigen van de hoge vlucht die de NGO-sector in die periode nam.

³ Hoewel de term 'civiele maatschappij' pas voor het eerst rond de jaren tachtig opduikt in de debatten rond ontwikkelingssamenwerking (Martens: 114) wordt hij in deze tekst algemeen gebruikt, ongeacht de periode waarop hij betrekking heeft.

De opvattingen verschillen over welke spelers van de maatschappij precies onder de definitie van 'civiele maatschappij' vallen, maar globaal genomen worden ontwikkelingsorganisaties er mee in opgenomen. Omgekeerd eindigt de civiele maatschappij niet met de NGO-wereld "because, amongst others, it does not include non-formal associational life, giving preference to bodies with a legal personality." (Fowler 2000b: 11)

Tussen 1980 en 1993 steeg het aantal NGO's geregistreerd in de landen van de OESO van 1600 tot 2970 en verdubbelden hun uitgaven. Voor de NGO's van het Zuiden golden gelijkaardige vaststellingen (Hulme & Edwards: 4-5).

Een tweede ontwikkeling had betrekking op de implosie van het communistische systeem einde jaren tachtig. Hierdoor zouden de NGO's andermaal versterkt worden in hun specifieke positie binnen de ontwikkelingssamenwerking. Het argument voor een versterkte samenwerking lag ditmaal in het feit dat NGO's een belangrijke rol kunnen spelen in het verspreiden van de democratiseringsidee. Het einde van de koude oorlog hield namelijk in dat donoren naast economische voorwaarden ook politieke voorwaarden gingen stellen bij het toekennen van ontwikkelingshulp. Het neoliberale adagio werd dus aangevuld met dat van de liberale democratie. Samen vormen zij de basis van wat omschreven wordt als 'a New Agenda for Development Assistance': een agenda die sinds de jaren negentig de werking van NGO's voor een belangrijk deel domineert (Abugre: 2.2; Aertsen: 25; Hulme & Edwards: 5).

Als derde ontwikkeling wordt verwezen naar het ontstaan van een grensoverschrijdende kritische beweging, gevoed vanuit de civiele maatschappij in Noord en Zuid, met als doel te wegen op de besluitvorming van enerzijds nationale en supranationale overheden en anderzijds de transnationale bedrijfswereld. "The result has been growing and active NGDO pressure on and engagement with governments [and market actors], not just about policy implementation, but about policy choices themselves and the right of citizen participation and of rights-based development more generally" (Fowler 2000b: 2). Deze laatste ontwikkeling staat in duidelijk contrast tot de twee voorgaande: de impuls tot actie is hier ontstaan vanuit de civiele maatschappij zelf en niet van buiten uit. Bruine en groene kritische agenda's schuiven in elkaar rond thema's als duurzame ontwikkeling of sociaal en ecologisch verantwoord ondernemen.

Via complexe relaties tot alomvattend partnerschap

In welke zin houden deze drie ontwikkelingen precies verband met de hernieuwde intrede van het begrip partnerschap in het discours van de ontwikkelingssamenwerking? Fowler reikt het volgende antwoord aan.

The forces sketched (...) have all contributed to thirty years of relational convergence. Gone are the separate North-South sectoral corridors of the seventies. They have given way to complex arenas of intensive and extensive interaction between governments, business and civic institutions in the North and South around development agendas (...). To capture this emerging relational complexity, exemplified by policy pronouncements from the development assistance committee (DAC) of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) the official aid system has resorted to the term 'partnership'. (...) Today's rule is that everybody wants to be a partner with everyone else on everything, everywhere (Fowler 2000b: 3).

Bekeken vanuit deze hoek lijkt het correct te stellen dat het begrip partnerschap, sinds haar eerste verschijning begin jaren zeventig, niet zozeer aan kracht gewonnen heeft — via een noodzakelijk proces van verdere uitdieping en verfijning — dan wel aan kracht heeft ingeboet. Het lijkt een *passe-partout* geworden die aan verscheidene ontwikkelingsactoren een passende uitweg lijkt te bieden uit een landschap van complexe en vaak moeilijk beheersbare relaties.

In ieder geval is het zo dat vanaf halverwege de jaren negentig de term partnerschap her en der opduikt. Waar het begrip aanvankelijk vooral circuleerde binnen de wereld van de NGO's, vindt men het rond deze periode steeds vaker terug in beleidsnota's en rapporten van de officiële ontwikkelingsinstanties. De aanzet wordt gegeven door het DAC dat in 1995 een verklaring publiceert met als titel *Development Partnerships in the New Global Context*. Met deze verklaring wordt aangegeven dat ontwikkeling voortaan een breed gedragen doelstelling zou zijn, niet het minst vanwege de partnerlanden en zijn samenstellende delen. "[C]e sont

les pays en développement eux-mêmes qui doivent prendre en main leur propre développement. (...) Pour que parvienne à s'instaurer la dynamique du développement, il faut que les peuples des pays intéressés se sentent « propriétaires » des politiques et programmes de développement. (...) Le développement doit s'étendre à tout un ensemble de collaborateurs[:] (...) les organisations bilatérales et multilatérales[,] (...) la société civile[,] (...) les dirigeants d'entreprises — de même que les investisseurs, les consommateurs et d'autres acteurs du secteur privé“ (Michel: 4, 16). Partnerschap wordt en blijft van dan af aan voor het DAC een sleutelbegrip wanneer het gaat om ontwikkeling⁴. Een verdere uitwerking volgt in het jaarrapport van 1996 met de titel *Shaping the 21st century: the role of development cooperation*.

Via dit rapport wordt de partnerschapsbal concreet aan het rollen gebracht. De doelstellingen en strategieën die hierin vastgelegd zijn en concreter worden omschreven in *Principles of effective aid: guidelines and best practices for policy orientation and operational issues* worden vervolgens weerspiegeld in de initiatieven van een hele reeks officiële ontwikkelingsinstanties, waaronder de wereldbank en tal van bilaterale ontwikkelingsagentschappen (Abugre: 2.1). Als belangrijkste resultaten en elementen van deze oefening van herbronning — hoger reeds aangegeven als 'a New Agenda for Development Assistance' — vermeldt Charles Abugre acht punten (Abugre: 2.2).

- Goed beheer met het oog op een efficiënte economie in het algemeen en een efficiënte ontwikkelingshulp in het bijzonder. Goed beheer omvat een goed beleid en degelijke instellingen.
- Deelname van NGO's aan het dienstenbeleid en de uitvoering ervan: zij werken op een participatieve en vaak goedkope wijze en ze kunnen de overheid indien nodig tot verantwoording roepen.
- Goed overheidsbeheer — 'good governance' — met het oog op een betere sociale dienstenverlening en het terugdringen van de armoede.
- Ontwikkelingshulp gebaseerd op investering in kwaliteit en minder op het verstrekken van fondsen. Fondsen worden bij voorkeur onttrokken aan de private sector middels goed beheer.
- Selectiviteit van partnerlanden: nationale overheden die een goede staat van beheer kunnen voorleggen worden beloond met meer steun.
- Doeltreffende en doelmatige werking van donoren: een betere coördinatie, nadruk op 'country ownership' van strategieën, programma's in plaats van projecten, een gemeenschappelijke visie en aanpak rond ontwikkelingshulp, aanpassing van de huidige cultuur en praktijk rond overleg en partnerschap.
- Samenbrengen van alle belangrijke actoren — donoren, overheden, civiele maatschappij en private sector — rond de uitwerking van nationale ontwikkelingsstrategieën. Uitgangspunt voor succes zijn gedeelde doelstellingen en comparatieve voordelen.
- Capaciteitsopbouw door donoren, gericht op versterking van de civiele maatschappij en nationale dialoog tussen donoren, overheden en civiele maatschappij.

Het verband tussen deze doelstellingen en strategieën aan één kant en partnerschap aan de andere kant ligt voornamelijk in het feit dat in partnerschap een alomvattende, haast magische oplossing wordt gezien om ontwikkelingssamenwerking uit de impasse te halen waar ze zich sinds het begin van de jaren negentig in bevindt. Partnerschap, gezien als de samenwerking tussen een zo breed mogelijk spectrum aan ontwikkelingsactoren, is het fundament waarop een hernieuwde officiële ontwikkelingssamenwerking voortaan hoort te rusten.

⁴ Ter illustratie: bovenaan de webpagina van het DAC, maar ook op de algemene webpagina van de OESO vindt men als motto "Building Partnerships for Progress". Zie: <http://www.oecd.org>

Vanuit deze geest wordt partnerschap tot een vaste waarde in het veld van de ontwikkelingssamenwerking. Sleutelvoorbeelden treft men aan in de verankering van het principe in de actietekst *Agenda 21* van de internationale conferentie rond milieu en ontwikkeling in Rio in 1992 en in de brede participatieve opzet van onder meer de akkoorden van Cotonou en de uitwerking van nationale *Poverty Reduction Strategy Papers*, de zogeheten PRSP's. Ook in de *Millennium Development Goals* (MDG's) is partnerschap aanwezig als een expliciete doelstelling. Met de achtste doelstelling stuurt men aan op de ontplooiing tegen 2015 van een mondiaal partnerschap voor ontwikkeling. Ook hier weerspiegelen de subdoelstellingen zichtbaar de door Abugre aangehaalde kernelementen van de *New Agenda for Development Assistance*, en hoewel hierin minder expliciet verwezen wordt naar de rol van de civiele maatschappij is het duidelijk dat de Verenigde Naties een verscherpte samenwerking onontbeerlijk achten voor het bereiken van de acht doelstellingen.⁵

1.2. Motieven, kritieken en alternatieven

Uit vorig hoofdstuk wordt duidelijk waarin een belangrijk probleem schuilt van het werken met een begrip als partnerschap. Zoals het begrip op dit ogenblik wordt gehanteerd in de praktijk van de ontwikkelingssamenwerking is het zo breed uitgewaaierd dat het zijn waarde als *praktisch*⁶ sturend begrip grotendeels verloren lijkt te zijn. Met de woorden van Fowler: "to its detriment (...) the original idea and premise of partnership has been stretched in many directions and interpreted in many ways. (...) Why not — depending on the parties, the purpose and the nature of power truly involved — employ terms like counterpart, collaborator, contractor, ally, associate, supporter, backer, benefactor, sponsor, client or patron?" (Fowler 2000b: 3). Ian Smillie schetst het probleem in zijn *'irreverent' glossary* zo mogelijk nog korter: "partnership [is] any form of linkage" (Smillie: xi).

Anderzijds bestaat er in het huidige discours van de ontwikkelingssamenwerking een brede aanvaarding van het begrip waar men maar moeilijk om heen kan. Hoe dan precies deze kwestie te benaderen? Een interessante en bruikbare uitgangspositie vindt men terug in de sociale wetenschappen met wat er omschreven wordt als 'wezenlijk betwiste begrippen'. Voor de definitie van dergelijke begrippen schuift Felix Oppenheim drie onderscheiden criteria naar voren: vaagheid, openheid en dubbelzinnigheid.

'Vaagheid' verwijst naar de onmogelijkheid om nauwkeurige grenzen van de begripsinhoud vast te leggen (...). 'Openheid' verwijst naar de onmogelijkheid om een concept te definiëren met behulp van een aantal noodzakelijke en voldoende condities voor het gebruik ervan. (...) 'Dubbelzinnigheid' verwijst naar het feit dat met hetzelfde woord geheel verschillende begripsinhouden worden aangeduid (...). (Tromp: 10)

Een vaag en open begrip

Toetst men partnerschap aan deze drie criteria, dan stelt men vast dat een eenduidige definitie van het begrip vooral bemoeilijkt wordt door de vaagheid en de openheid ervan. Het is ten eerste een vaag begrip omdat partnerschap afhankelijk van de gekozen context zeer uiteenlopende actoren en doelstellingen kan belichamen. Zo komen partnerschappen binnen de ontwikkelingssamenwerking tot stand tussen landen of blokken van landen, tussen provincies, steden, gemeenten of andere bestuurlijke eenheden, tussen organisaties van

⁵ Deze samenwerking vindt onder meer een formele uitdrukking in de *United Nations Non-Governmental Liaison Service* (NGLS). Voor meer informatie, zie: <http://www.un-ngls.org/aboutusjm.htm>.

⁶ De nadruk ligt op het woord 'praktisch'. Hoewel de discussie rond partnerschap ook opduikt in academische teksten, gebeurt dat toch grotendeels vanuit concrete vraagstellingen met betrekking tot ontwikkelingssamenwerking. De conceptuele waarde van het begrip in het domein van de ontwikkelingswetenschappen is met andere woorden verwaarloosbaar.

publiek of privaat belang, en desgewenst zelfs tussen individuen. Vaak zijn dergelijke partnerschappen gebaseerd op een gemeenschappelijke visie en agenda, maar ook niet altijd. Wanneer de zielen opvallend minder gelijkgestemd zijn, kunnen er toch — op zijn minst in woord — partnerschappen ontstaan rond een welbepaalde doelstelling. Zo bijvoorbeeld het hoger aangehaalde mondiale partnerschap voor ontwikkeling. Het vooropgestelde doel is in dit geval dermate ambitieus dat een samenwerking over de bestaande breuklijnen heen en met een aanzienlijk aantal actoren door de internationale ontwikkelingsgemeenschap als een absolute noodzaak wordt gezien. Volgens Hauck en Land ligt dat in het verlengde van bredere politieke en sociale trends, met name het toenemende belang van enerzijds de civiele maatschappij en anderzijds het private kapitaal. “Terms such as (...) partnerships (...) are all premised on the argument that no single development actor can do it alone and that there is a convergence of interest among internal and external development stakeholders to attack common agendas.” (Hauck & Land: 3)

Toch zijn er grenzen aan de aard en het aantal van de actoren betrokken bij een partnerschap. Picciotto wijst erop dat de aard van de doelstellingen de omvang van een partnerschap essentieel beperkt. “Plus les objectifs sont précis, plus il est difficile de dégager un consensus entre un grand nombre de partenaires, ce qui signifie que les partenariats poursuivant des objectifs précis comportent des déséconomies d'échelle.” (Picciotto: 7).

Ten tweede is partnerschap naast een vaag ook een open begrip. Er bestaat immers geen eenstemmigheid over wanneer een relatie tussen twee of meerdere actoren nu precies beschouwd kan worden als een volwaardig partnerschap. De motieven waarmee een relatie tussen actoren al dan niet als partnerschap wordt aangeduid, zijn velerlei en worden in zowel academische als praktijkgerichte literatuur in wisselende verhoudingen beschreven en verdedigd of bekritiseerd.

Het is onder meer op basis van het concept van ontwikkeling dat iemand aanhangt dat men een onderscheid zal aantreffen tussen de uiteenlopende motieven. Martinussen beschrijft het belang dat uitgaat van dergelijke basisconcepten⁷ voor zowel de ontwikkelingstheorieën als –strategieën waartoe ze elk op hun beurt aanleiding geven (Martinussen: 14). Vermits theorie noch praktijk van de ontwikkelingssamenwerking ooit geheel waarde vrij kunnen zijn, is het volgens de auteur van groot belang om elke kritische bespiegeling rond ontwikkelingsthema's duidelijk te koppelen aan dit onderscheid tussen concept, theorie en strategie. Wanneer men een goed zicht heeft op de normatieve uitgangspositie — in dit geval een concept van ontwikkeling — van waaruit een welbepaalde theorie of strategie totstandkomt, wordt het eenvoudiger om de waas weg te nemen tussen aan de ene kant individuele waarden en aan de andere kant objectief wetenschappelijke observatie en analyse.

In datzelfde licht dient men ook de verschillende motieven te zien die ter duiding van het begrip partnerschap naar voren worden geschoven. Elke visie op partnerschap kan worden gesitueerd in een breder verband van concept van ontwikkeling, ontwikkelingstheorie en ontwikkelingsstrategie. Zo past het begrip bij zijn opkomst begin jaren zeventig binnen de destijds toegenomen tendens voor een niet louter economisch begrip van ontwikkeling. Via solidair partnerschap wilden ontwikkelingsorganisaties in die periode de sociale dimensie van ontwikkeling bevorderen en een klaar standpunt innemen tegen de afhankelijkheid van Zuid tegenover Noord. Het onderliggende concept van ontwikkeling gaat in dat geval duidelijk uit van meer lokale toe-eigening en meer evenwichtige verhoudingen tussen Noord en Zuid. Wanneer het begrip echter opnieuw ten tonele verschijnt halfweg de jaren negentig is het heel wat minder duidelijk geworden welke concepten van ontwikkeling er precies aan ten

⁷ Martinussen beschrijft negen concepten van ontwikkeling: economische groei, verhoging van welvaart en menselijke ontwikkeling, modernisering, eliminatie van afhankelijkheid, dialectische transformatie, capaciteitsopbouw en ontwikkeling door mensen, duurzame ontwikkeling, ontwikkeling en veiligheid en ontwikkeling als geschiedenis (Martinussen: 34-45). De meeste concepten spreken min of meer voor zich. Met dialectische transformatie wordt verwezen naar ontwikkeling als het hybride resultaat van de dialectiek tussen zowel processen van modernisering als traditionele processen. Ontwikkeling als geschiedenis gaat in tegen de idee van de universaliteit van vooruitgangprocessen. Deze normatieve benadering verwerpt elke extern geformuleerde definitie van ontwikkelingsdoelstellingen.

grondslag liggen. Niet enkel het scala van concepten maar ook de actoren die het begrip partnerschap in hun discours opnemen, zijn in die periode merkkelijk toegenomen. Zo wordt het begrip niet alleen opnieuw gehanteerd door ontwikkelingsorganisaties maar ook in andere, nieuwe kringen. Onder meer in kringen waarin de inspanningen overwegend op de economische dimensie van ontwikkeling gericht zijn, wordt er vanaf dat ogenblik een pleidooi gehouden voor efficiënte vormen van partnerschap.

Partnerschap als middel of als doel

Gaat men nu op zoek naar een grove indeling van de veelheid aan argumenten die men zowel in literatuur als praktijk aantreft, dan volgt een bruikbare indeling uit de al dan niet instrumentele waarde van partnerschap.

[T]he debate [is] over whether partnership is a means to an end or an end in itself. Some [see] partnership quite strictly as a means of achieving their own organisation's aims. Others [see] partnership as important in and of itself, as part of the process of capacity building and strengthening civil society. (Brehm: 23)

Vanuit dit elementaire onderscheid tussen partnerschap als middel en partnerschap als doel kan men een elementair verband vaststellen tussen welbepaalde opvattingen over partnerschap en ontwikkeling. Wordt een partnerschap opgevat als doel op zich, dan leunt het nauw aan bij die concepten van ontwikkeling die uitgaan van een lokaal gevoede en toegeëigende ontwikkeling. In dezelfde geest van partnerschap als doel voltrekt ontwikkeling zich bij voorkeur binnen een breder kader van onafhankelijkheid tegenover het Noorden. Eliminatie van afhankelijkheid, dialectische transformatie, capaciteitsopbouw en ontwikkeling door mensen, duurzame ontwikkeling en ontwikkeling als geschiedenis zijn alle concepten die aan minstens één van beide uitgangspunten beantwoorden. Het is voor al deze opvatting van partnerschap die in het verlengde ligt van de oorspronkelijke opvatting uit het begin van de jaren zeventig.

Met de andere concepten ligt de zaak enigszins moeilijker. Beschouwt men bijvoorbeeld die kringen waarin het concept van economische groei vooropstaat, dan worden partnerschappen er weliswaar vaak instrumenteel opgevat, maar niet noodzakelijk. Ook hier kan de overtuiging sterk aanwezig zijn dat de wezenlijke doelstelling van partnerschap de ontwikkeling van een dynamische en duurzame lokale private sector is. Dit staat haaks op de in NGO-midden lange tijd gangbaar gebleven opvatting dat duurzaamheid en winstmotief elkaar principieel zouden uitsluiten (Aertsen: 79-92). Omgekeerd staat het NGO-milieu niet automatisch garant voor partnerschap als doel op zich. "[W]hile in principal partnership is based on shared aims and vision, in reality there is always compromise and often conflict when organisations work together. For organisations that have clearly defined *strategic goals*, partnership can be seen quite narrowly as a means of achieving these goals." (Brehm: 24) Dit laatste valt allicht te verklaren wanneer het concept van ontwikkeling dat een organisatie als uitgangspunt neemt, nauwer aansluit bij verhoging van welvaart en menselijke ontwikkeling dan bij een concept als bijvoorbeeld duurzame ontwikkeling.⁸

Een welbepaald concept van ontwikkeling leidt dus niet spontaan tot het verdedigen of verwerpen van de instrumentele waarde van partnerschap. Wel biedt het een degelijk houvast wanneer men de motieven voor partnerschap verder wil onderzoeken en indelen. De openheid van het begrip partnerschap neemt aanzienlijk af indien men twee verschillende definities in acht neemt: een eerste definitie die uitgaat van partnerschap als middel, een tweede definitie die partnerschap als doel tot uitgangspunt neemt. In beide gevallen gelden andere klemtonen en motieven, en het zijn precies die verschillen die op hun beurt aanleiding geven tot de bestaande kritieken met betrekking tot partnerschap. Deze aanzet tot dubbele

⁸ Wanneer men erin zou slagen te onderscheiden of partnerschap instrumenteel dan wel als doel op zich wordt beschouwd, dan heeft men in dat geval een interessante indicator voor het concept van ontwikkeling dat een organisatie als uitgangspunt neemt. Dat laatste is in de praktijk namelijk een stuk moeilijker om na te gaan.

definitie wordt hierna verder uitgewerkt en geïllustreerd aan de hand van diverse motieven voor partnerschap.⁹

Partnerschap als middel

In een publicatie van de Wereldbank uit 1999 geeft Robert Picciotto, toenmalig hoofd van het *Operations Evaluation Department*, de volgende definitie van partnerschap.

Un partenariat est un moyen au service d'une fin. C'est une relation fondée sur une collaboration visant à atteindre des objectifs fixés d'un commun accord et comportant un partage des responsabilités pour les résultats obtenus, les parties devant rendre compte séparément de leur action et étant liées par des obligations réciproques. Le terme de partenariat est vide de sens en l'absence d'une vision commune, d'enjeux communs, d'une répartition claire des tâches, ou bien si une partie exerce une influence disproportionnée et si la répartition des coûts et avantages est inéquitable. (Picciotto: 3)

Eén element is van merkkelijk belang in deze definitie, namelijk het feit dat partnerschap naar voren wordt geschoven als middel en niet als doel op zich. Partnerschappen dienen slechts in het leven te worden geroepen indien ze daadwerkelijk zullen bijdragen tot een verhoogde doeltreffendheid en doelmatigheid van de activiteiten die in een bepaalde context gepland worden. Picciotto verwijst daarvoor naar de wereld van het bedrijfsleven en meer uitdrukkelijk naar de dienstverlenende sector. Professionele dienstverlening heeft meer baat bij een relationele structuur zoals die van partnerschap dan bij de meer klassieke bedrijfsstructuren vermits aandeelhouders en raden van beheer minder in staat zouden zijn tot een effectieve controle op de kwaliteit van de diensten. Die stelling gaat volgens Picciotto ook op in het domein van de ontwikkelingssamenwerking. Ook hier ligt de nadruk voor een goed deel op het gezamenlijk bundelen van krachten op het vlak van kennis, net zoals dat het geval is in de professionele dienstverlening. Voor de Wereldbank levert dit aspect volgens Picciotto zelfs het belangrijkste argument voor de strategische keuze voor partnerschappen: "[comme] une *institution axée sur le savoir* (...) les partenariats constituent une courroie de transmission privilégiée du savoir à l'appui du développement. Etant donné que la mondialisation est une réalité, l'accès au savoir nécessite une coopération internationale." (Picciotto: 7).

Als tweede en derde argument noemt Picciotto de doeltreffendheid van het globale ontwikkelingssysteem en van de acties van de Wereldbank in het bijzonder. Deze argumentatie geldt niet enkel voor de Wereldbank. Doeltreffendheid en doelmatigheid zijn termen die in het algemeen prominent aanwezig zijn in het recente debat omtrent ontwikkelingssamenwerking. De inzet van middelen — in belangrijke mate publieke middelen — is hoe langer hoe meer onderhevig aan de uitdrukkelijke eis tot verantwoording. Deze eis is onder meer een voortvloeisel van de hoger reeds aangehaalde crisis van het ontwikkelingsdenken uit het begin van de jaren negentig. Maar ook de marktlogica speelt in deze kwestie een voorname rol. Patrick Develtere wijst op het feit dat er "concurrentie [bestaat] tussen de spelers (en de groepen van spelers) op de markt. De publieke middelen die in de donorlanden ter beschikking staan voor ontwikkelingssamenwerking zijn het laatste decennium gedaald, maar het aantal programma's én het aantal actoren zijn significant toegenomen. (...) Zelfs de meest fervente voorstanders van het *not for profit*-karakter van de ontwikkelingssamenwerking ontsnappen (...) niet aan [de marktrationaliteit]." (Develtere: 36)¹⁰.

⁹ Motieven kunnen betrekking hebben op een veelheid van actoren in de ontwikkelingssamenwerking: nationale overheden, NGO's, de private sector, Zij worden hierna slechts behandeld wanneer er een duidelijk verband bestaat met de rol van NGO's in de ontwikkelingssamenwerking.

¹⁰ Develtere ziet in het huidige systeem van ontwikkelingssamenwerking drie verschillende karakteristieke werkingen aanwezig: ontwikkelingssamenwerking als gemeenschap, ontwikkelingssamenwerking als arena en ontwikkelingssamenwerking als markt (Develtere 2005: 19-40). Vooral dat laatste aspect is met de tijd meer op de voorgrond getreden, in het verlengde van wat Hauck en Land omschrijven als de '*ascendancy of neo-liberal ideology*' (Hauck & Land: 3).

Zo goed als alle ontwikkelingsactoren beklemtonen sinds enige tijd een duidelijk streven naar meer doeltreffendheid en doelmatigheid. Volgens Abugre kan men drie belangrijke redenen onderscheiden voor wat algemeen wordt aanzien als de ondoeltreffendheid van hulp (Abugre: 1.0). Ten eerste is er het gebrek aan lokaal *ownership* van beleidslijnen en programma's, ten tweede is de coördinatie tussen donoren nog steeds te beperkt en is het instrument van voorwaardelijke hulp weinig doeltreffend gebleken, en tenslotte is er te weinig specifiek rekening gehouden met de onderliggende eigen politieke cultuur van landen in het Zuiden. Partnerschap wordt in dat opzicht algemeen gezien als één van de geschikte remedies, onder meer omdat via de weg van partnerschap zichtbaar werk wordt gemaakt van meer inclusiviteit en complementariteit van pertinente actoren, en van een sterkere dialoog en een heldere deling van verantwoordelijkheden.

Het streven naar meer kwaliteit in denken en handelen geldt met name ook voor NGO's waarrond een vaak gehoorde kritiek luidt dat goede bedoelingen er wel eens willen primeren op kwaliteit.¹¹ De inzet van partnerschap tussen internationale en lokale NGO's¹² wordt onder meer verantwoord via motieven voor meer doeltreffendheid en doelmatigheid. Vicky Brehm haalt enkele van de comparatieve voordelen aan die ontstaan bij partnerschappen tussen internationale en lokale NGO's (Brehm: 6). Internationale NGO's zijn goed geplaatst om aan ontwikkelingseducatie en beleidsbeïnvloeding te werken. Ze hebben een betere toegang tot noordelijke donoren, wat fondsenwerving vergemakkelijkt, en ze beschikken vaak over goede kanalen van informatie en over een uitgebreide technische expertise. Lokale NGO's beschikken daarentegen over het voordeel van lokale, en meer bepaald sociale en culturele kennis en van hun lokale aanwezigheid.

Een geïsoleerde oplossing in een complex landschap

"In working together, Southern and Northern NGOs combine their strengths and act as a link between their respective constituencies, strengthening their legitimacy" (Brehm:6). Hiermee geeft Brehm aan dat voor haar verhoogde doeltreffendheid en doelmatigheid nauw samenhangen met de kwestie van legitimiteit. Vooral voor de internationale NGO's actief in het Zuiden geldt de beperkte lokale legitimiteit als een heikele kwestie waarop ze soms negatief beoordeeld worden: "[i]n some ways, therefore, the *language* of partnership helps with the problems of legitimacy and accountability" (Crewe & Harrison: 73; eigen nadruk). Lokale NGO's zijn spelers op eigen veld die, zo wil de logica, met grotere autoriteit spreken en handelen dan hun letterlijk afstandelijke partners uit het Noorden. De logica wil in dat geval eveneens dat meer legitimiteit automatisch leidt tot meer en efficiënter behaalde resultaten.

Beide redeneringen staan ter discussie (Bebbington & Riddell; Smillie: 178-180). Met betrekking tot de eerste redenering, de grotere legitimiteit van lokale NGO's, is het ongetwijfeld correct om te stellen dat zij over meer legitimiteit beschikken dan hun internationale tegenhangers. Maar daarmee is het verhaal nog niet volledig verteld. Indien partnerschappen tussen internationale en lokale NGO's worden verdedigd omwille van de hogere legitimiteit die erdoor op lokaal vlak zou ontstaan, moet men ook de vraag kunnen stellen naar de werkelijke meerwaarde van die hogere legitimiteit. Een reëel argument is dan dat NGO's nooit een volkomen representativiteit zullen *kunnen* bereiken. Afhankelijk van het type bezit een NGO een bepaalde sociale basis. Daarbij is het duidelijk dat een NGO met een associatieve structuur merkbaar meer representatief is voor de omgeving waarin ze werkt dan een louter uitvoerende NGO, die het vaak moet stellen zonder organen als een algemene vergadering of een raad van beheer. Toch lijkt die representativiteit vanuit theoretisch

¹¹ Zo bijvoorbeeld wanneer het gaat om de kwaliteit van onderzoek binnen de ontwikkelingssamenwerking: "at times NGO's have perhaps hoped that their research will be accepted as valid more because they are 'on the side of the angels' than because of its quality" (Laws, Harper & Marcus 2003: 69). Maar ook in bredere zin treft men kritiek aan op de in NGO-middens vaak nog te beperkte aandacht voor kwaliteit (Aertsen: 21-24; Renard: 47; Smillie 1995: 147-164).

¹² Met internationale NGO's wordt in deze tekst verwezen naar NGO's die in meer dan één land actief zijn. Veelal gaat het om NGO's uit het Noorden die in het Zuiden actief zijn, maar niet altijd.

oogpunt nog steeds beperkt wanneer men ze vergelijkt met de representativiteit die men potentieel bereikt via de weg van de representatieve democratie.

Het debat dat aan dergelijke stellingen verbonden wordt, overtreft in schaal ruimschoots de net aangegeven discussie rond legitimiteit en partnerschap. In enge zin gaat dat debat over de specifieke aard en de wezenlijke verschillen tussen verschillende types van NGO's waarmee de civiele maatschappij bevolkt wordt, in brede zin over de positie die de civiele maatschappij inneemt in het bredere en mondiale geheel van staat, markt en civiele maatschappij. Die laatste discussie is dermate breed en in beweging¹³ dat men er bezwaarlijk uit kan concluderen dat uitgerekend met de inzet van het begrip partnerschap de kwestie van legitimiteit van NGO's grotendeels zou kunnen worden uitgeklaard. Toch is dat volgens Fowler precies wat er op dit ogenblik gebeurt (Fowler 2000b: 3-7). Met de eenvoudige, dikwijls bijna uitsluitend woordelijke inzet van partnerschap meent men in diverse kringen een praktische oplossing te hebben gevonden voor alle kritieke punten waarop de ontwikkelingssamenwerking in het verleden tekort is geschoten. Daaraan zijn echter reële risico's verbonden. Niet enkel voldoet partnerschap als inzet in geen geval om de complexe ambitie van een meer doeltreffende en doelmatige ontwikkelingssamenwerking op bevredigende wijze te vervullen, in het slechtste geval kan dergelijke inzet zelfs contraproductief werken. Dat gebeurt vooral in omstandigheden waarin partnerschap blindelings op het terrein wordt ingevuld zonder voorafgaand een grondige analyse te maken van de concrete verhoudingen tussen staat, markt en civiele maatschappij.

Hoewel Fowler niet meteen verwijst naar het expliciete verband tussen partnerschap en legitimiteit, behandelt hij wel andere, gelijkaardige verbanden. Meer concreet beschouwt hij de causale verbanden tussen partnerschap en de door Abugre aangehaalde doelstellingen van inclusiviteit, complementariteit, dialoog en gedeelde verantwoordelijkheid. De eenvoud van die causale verbanden staat in scherp contrast tot de complexiteit van de politieke, economische en sociale context waarop ze van toepassing zijn. Voor elk van de verbanden toont Fowler voldoende overtuigend aan dat partnerschap als instrument noch een voldoende noch een noodzakelijke voorwaarde is om de beoogde doelstellingen te bereiken. Bij gebrek aan een degelijke politieke, sociale en economische analyse van de context kan de inzet van partnerschap de afstand tot de gewenste doelstellingen bovendien zelfs doen toenemen in plaats van doen teruglopen. Zo dreigt het blinde nastreven van inclusiviteit van actoren vast te lopen op een contradictie die inherent is aan de huidige vorm van ontwikkelingssamenwerking: enerzijds dient men de soevereiniteit van staten te respecteren, anderzijds wil men al dan niet voorwaardelijke druk uitoefenen om zoveel mogelijk, bij voorkeur machteloze actoren rond de gesprekstafel te verzamelen. Zonder weloverwogen begeleidende maatregelen loopt men volgens Fowler in dat geval het risico op een averechts effect: "it will weaken rather than reinforce local ownership of and commitment to development action, which is now considered to be a *sine qua non* for aid effectiveness" (Fowler 2000b: 6). Peter Uvin wijst erop dat dit risico een fundamenteel kenmerk is van de inzet van voorwaardelijkheid als drukmiddel.

[C]onditionality by its very nature destroys the very domestic accountability and social transformation it seeks to achieve. (...) [It] reinforces a system in which "approval or disapproval by the international community may well be more important to a state's prospects of survival than any criterion relating to its domestic power or legitimacy". (...) The development of a social contract is short-circuited, and sovereignty is transferred to outsiders. (Uvin 2004: 68-69)

Streeft men via partnerschap anderzijds complementariteit van actoren na, zoals tussen internationale en lokale NGO's, dan richt Fowlers kritiek zich voornamelijk op de premisse dat overleg tussen staat, markt en civiele maatschappij zich kan voltrekken in een volmaakt harmonische sfeer. Volgens hem is dat te optimistisch gesteld.

¹³ Voor een stand van zaken over het wisselspel tussen donoren, NGO's en staten: zie onder meer Hulme & Edwards.

[A] fundamental task of civil society is to constrain the natural tendency of government to expand its sphere of influence, resorting to civil disobedience in extreme cases. It is stretching the point to call this complementarity a 'partnership'. The relationship is essentially adversarial, based amongst others on assertion of civic rights and other forms of claim-making. Hence, the aid system creates yet another contradiction by putting much effort into building civil society while expecting it to be a 'harmony model' social contract partner at the same time. (Fowler 2000b: 6)

Een laatste causaal verband dat door Fowler als te eenvoudig wordt afgedaan is het verband tussen aan de ene kant partnerschap en aan de andere kant dialoog en gedeelde verantwoordelijkheid. "From this perspective, what is needed for greater dialogue and allocating responsibility are not potentially co-opting and homogenising partnerships but greater pluralism in the sources and propagation of information and ideas." (Fowler 2000b: 7).

Waar het in de voorgaande argumentaties vooral om draait is het feit dat het concept van partnerschap heel wat minder zwaar weegt — en *mag* wegen — dan lijkt uit de talloze strategische nota's die in de ontwikkelingssamenwerking circuleren. Pas wanneer partnerschap wordt ingebed in een uitgebreidere politieke, economische en sociale analyse van de context waarin de ontwikkelingssamenwerking dient plaats te vinden, wint het begrip pas werkelijk aan betekenis. Op dat ogenblik is dat echter niet zozeer de verdienste van de inzet van het begrip partnerschap op zich, dan wel van het feit dat men het begrip heeft ingebed in een breder kader. In dat opzicht lijkt partnerschap één van die begrippen te zijn die zowel hun bestaansrecht als hun betekenis volledig ontleen aan het bestaande ontwikkelingsdiscours. Volgens auteurs als Escobar gaat het hierbij in wezen om een elitair machtsdiscours dat bestaat bij gratie van zichzelf en er hoofdzakelijk op gericht is zichzelf onverminderd te reproduceren.

To understand development as a discourse, one must look not only at the elements themselves but at the system of relations established among them. It is this system that allows the systematic creation of objects, concepts and strategies; it determines what can be thought and said. These relations (...) define the conditions under which objects, concepts, theories and strategies can be incorporated in the discourse. In sum, the system of relations establishes a discursive practice that sets the rules of the game: who can speak, from what points of view, with what authority, and according to what criteria of expertise; it sets the rules that must be followed for this or that problem, theory or object to emerge and be named, analysed, and eventually transformed into a policy or a plan. (Escobar: 87)

Zo bekeken luidt de boodschap dat men maar beter omzichtig met het begrip kan omgaan. Wordt partnerschap opgevat als een middel, dan doet men er goed aan niet te vergeten dat partnerschap niet de zaligmakende kracht bezit die velen eraan toeschrijven. Met Abugre: "[i]f addressing ineffective utilisation of aid is intended, a more modest and yet appropriate agenda may suffice" (Abugre: 1.0). Anderzijds is het raadzaam steeds na te gaan welke bedoelingen werkelijk schuilgaan achter het gebruik van het begrip. Wanneer het begrip deel uitmaakt van een machtsdiscours in de zin die Escobar eraan geeft, dan kan men zich afvragen of het in dat geval niet een doel dient dat minder neutraal en 'onschuldig' is dan louter en alleen doeltreffendheid. Dat laatste geldt vooral wanneer het gaat om actoren zoals NGO's die vaak over beduidend minder macht beschikken dan andere grote actoren uit de ontwikkelingssamenwerking. Het is allicht in dergelijk licht dat men de volgende recente uitspraak vanuit de NGO-wereld kan interpreteren: "Many NGOs [feel] that partnerships between governments, the private sector and civil society need to be carefully evaluated. Both the benefits and potential pitfalls of partnerships have to be carefully considered to ensure effectiveness, transparency and equity." (CONGO: 15).

Partnerschap als doel

Partnerschap dient niet noodzakelijk enkel als middel opgevat te worden. Opnieuw met Abugre: "If addressing inequality in the relations governing the industry is what is intended,

we propose an alternative framework — that of solidarity" (Abugre: 1.0). Op dat moment wordt partnerschap een doel op zich. Het drukt dan solidariteit uit, precies zoals in de begindagen van het concept, en de betekenis ervan hangt in dat geval nauw samen met machtsverhoudingen. Precies dit gegeven maakt van partnerschap een meer dan problematisch begrip. Het problematische karakter van partnerschap volgt immers niet alleen uit de vaagheid en openheid van het begrip, maar ook uit zijn associatieve betekenis¹⁴. Deze betekenis komt bij uitstek aan het licht wanneer men de machtsverhoudingen beschouwt tussen de verschillende actoren die bij een bepaald partnerschap betrokken zijn. Zelfs wanneer er voldoende klaarheid bestaat over welke actoren precies deel uitmaken van een partnerschap, en men er bovendien in geslaagd zou zijn een duidelijke consensus te bereiken over de precieze aard van doelstellingen die via het partnerschap worden nagestreefd, dan nog staat of valt de waardering van volwaardig partnerschap vaak met de aanwezige machtsverhoudingen. Dat laatste valt ook intuïtief te begrijpen. In het dagelijkse taalgebruik gaat van het begrip 'partner' een sterk idee van gelijkwaardigheid, respect en wederzijdsheid uit. Twee partners worden in geen geval verondersteld elkaar in de luren te leggen. Maar ook indien er geen sprake is van bedrog, kan het machtsoverwicht van één partner ten opzichte van de andere eenvoudig volstaan om de waarde van een consensus tussen de twee partners te verwerpen, *zelfs* indien die formeel bedongen is.

Dergelijke situatie is zeer nadrukkelijk aanwezig in het domein van de ontwikkelingssamenwerking. Binnen het bredere kader van kritieken op het overwicht van Noord tegenover Zuid, figureert immers ook de kritiek op de ongelijkwaardigheid van partnerschappen tussen Noord en Zuid. Naast diverse open vragen met betrekking tot de vaagheid en openheid van het begrip, is dit zowat de belangrijkste kritiek die men aantreft in diverse teksten rond dit onderwerp (Abugre; Brehm; Crewe & Harrison; Fowler 2000b; Hauck & Land; Lap; Mawdsley, Townsend, Porter & Oakley; Picciotto). Partnerschappen tussen Noord en Zuid, ongeacht de precieze aard van de actoren, krijgen in dat geval het brandmerk van ongezonde eenzijdigheid die de ongelijkheid tussen Noord en Zuid verder instandhoudt of doet toenemen.

Vanuit dat standpunt bekeken, kan bijvoorbeeld een geformaliseerd partnerschap tussen een land als België en één van zijn partnerlanden in het Zuiden weliswaar leiden tot klare richtlijnen met betrekking tot de doelstellingen en de aard van de onderlinge samenwerking, maar men zal allicht nooit volledig de kritiek kunnen bannen die voortvloeit uit de aangehaalde associatieve betekenis van partnerschap. Zolang er argumenten bestaan die enerzijds wijzen op een politieke, economische en culturele hegemonie van Noord tegenover Zuid, en anderzijds op een instandgehouden financiële afhankelijkheid van ontvangende landen ten opzichte van hun donoren, zal ook de kritiek van ongelijkwaardig partnerschap steeds opnieuw weerklinken. Vooral dat laatste aspect zorgt op het vlak van partnerschap voor de nodige problemen, niet in het minst in de verhouding tussen internationale en lokale NGO's.

[T]he relationship between Northern and Southern NGOs is often distorted by the funding process into a relationship of donor-recipient. Whilst many NGOs are drawn to the concept of partnership as an expression of solidarity that goes beyond financial aid flows, there is a contradiction between the implied mutuality and equality of the term 'partnership' and the fact that in reality partnerships are generally weighted in favour of the North, given its control over financial resources. The imbalance in resources often results in imbalances in partnerships[.] (Brehm 2001: 7)

Anders dan bij partnerschap als middel is bij partnerschap als doel de druk dan ook zeer hoog om te bewijzen dat het om volwaardig partnerschap gaat. Die druk vertaalt zich onder meer in de woordenschat. Zo treft men termen aan als *true partnership* (Abugre), *authentic*

¹⁴ "Daaronder verstaat men de lading die woorden hebben, boven en naast hun cognitieve betekenis. Het gaat om de gevoelens en waarderingen die aan woorden zijn gebonden" (Tromp: 2). Ook met een objectieve set van noodzakelijke en voldoende condities om een begrip precies af te bakenen, kan men niet uitsluiten dat juist de associatieve betekenis het streven naar een zuivere definitie of waardering verstoort.

partnership (Fowler 2000a), *real of genuine partnership* (Hauck & Land) en zelfs wanneer er geen concreet onderscheidende term wordt gevonden, wordt er wel gesproken over *the ideal of partnership* (Crewe & Harrison) of *the idealised concept of partnership* (Brehm).

De criteria die kunnen dienen om partnerschap als doel van partnerschap als middel te onderscheiden, zijn uitgebreider en kennen andere klemtonen. Doelmatigheid en doeltreffendheid spelen nog steeds een rol, maar ze hebben nu niet alleen betrekking op de doelstelling van ontwikkeling — een doelstelling die zich bevindt *buiten* het veld van het partnerschap — maar ook op de partnerschapsrelatie zelf. Uit een breed onderzoek gevoerd onder Europese NGO's blijkt dat partnerschappen doeltreffend worden genoemd als ze voldoen aan drie voorwaarden (Brehm: 29-30).

- Duidelijkheid over de doelstelling van de relatie: verschillende soorten relaties zijn mogelijk, ook zuiver zakelijke, maar belangrijk is dat de precieze doelstelling van bij het begin duidelijk wordt afgelijnd.
- De doeltreffendheid van het geleverde werk: vanuit dit perspectief zijn onder meer aspecten als capaciteit, expertise, vertrouwen en geloofwaardigheid van belang.
- De kwaliteit van de relatie: sleutelwoorden zijn in dit geval wederzijdsheid (gedeelde waarden en visie), respect, transparantie, vertrouwen, openheid en integriteit.

Vooraf de laatste voorwaarde duidt het verschil aan tussen partnerschappen als middel of als doel. Werken aan de kwaliteit van een relatie vergt beduidend veel energie en inspanningen. Zelfs voor NGO's die aangeven dat ze wel degelijk kwalitatieve partnerrelaties nastreven, merkt men dat de klemtoon op resultaatgerichtheid — tegenwoordig zeer nadrukkelijk aanwezig in de ontwikkelingssamenwerking — de aandacht steeds vaker drijft in de richting van meer doeltreffend werk. De kwaliteit van de relatie komt dan slechts op de tweede plaats. Wil men hieraan iets veranderen, dan vraagt dat om een uitdrukkelijk engagement en om het lucide inzicht dat een andere aanpak nodig is of *kan* zijn. Brehm geeft het concrete voorbeeld van twee Europese NGO's die vanuit dergelijk inzicht de keuze gemaakt hebben voor minder in plaats van meer partnerschappen: "in order to have deeper partnerships, [they recognise] that there is a limit to the number of close partnerships that staff can develop" (Brehm: 29).

Ook bij Fowler treft men gelijkaardige criteria aan om wat hij 'authentiek' partnerschap noemt, aan te duiden. Hij voegt er nog volgende bijkomende elementen aan toe (Fowler 2000a: 4-5).

- Partnerschap veronderstelt een langetermijnspect.
- Partnerschap wordt geformaliseerd via convenanten, niet via contracten.
- Partnerschap veronderstelt aanvaarding van het feit dat de lokale NGO het laatste woord heeft in het werk dat uiteindelijk door haar wordt uitgevoerd.
- Partnerschap mag een organisatie en haar sociale basis niet uit elkaar drijven.
- Partnerschap hoort geen fundamentele, eenzijdige invloeden te ondergaan vanwege externe factoren, bijvoorbeeld voorwaarden die vanwege de donor aan de internationale NGO worden opgelegd.
- Partnerschap kan niet tornen aan de basisprioriteiten met betrekking tot identiteit, visie en waarden van één van beide organisaties.
- Partnerschap dient te leiden tot een capaciteitsopbouw van beide organisaties die wenselijk het strikte kader van de samenwerking overtreft.

Wanneer men deze voorwaarden van naderbij beschouwt, dan springt meteen de moeilijke evalueerbaarheid van 'authentiek' partnerschap in het oog. Respect, integriteit,

vertrouwen, openheid en andere normatief getinte criteria vallen duidelijk buiten het bereik van wat binnen de huidige ontwikkelingssamenwerking wordt omschreven als 'objectief identificeerbare indicatoren'. Hooguit kan men dergelijk soort van partnerschappen onderzoeken via afgeleide criteria, bijvoorbeeld de aard van de geformaliseerde overeenkomst of de formele betrokkenheid van lokale NGO's in de beleidsvorming van hun internationale partnerorganisaties. Dit probleem stelt zich heel wat minder op het ogenblik dat men meer instrumenteel opgevatte partnerschappen gaat evalueren. Picciotto geeft aan hoe dergelijke partnerschappen, zuiver op basis van de criteria pertinentie, doeltreffendheid en doelmatigheid, wel degelijk concreet evalueerbaar zijn (Picciotto: 6). Een evaluatie van partnerschap dient immers enkel na te gaan welke ontwikkelingsresultaten bereikt dienen te worden, of ze bereikt worden en hoe dan precies. "En fin de compte, les partenariats doivent être jugés en fonction de leurs résultats." (Picciotto: 6) In dat opzicht is het niet geheel onlogisch hoe bij Picciotto de twee overige klassieke criteria voor evaluatie van ontwikkelingssamenwerking, duurzaamheid en impact, volkomen buiten beschouwing blijven.

Welke toekomst voor partnerschap?

Na dit alles kan men zich de vraag stellen welke toekomst een begrip als partnerschap precies heeft. Daarbij kan men opnieuw uitgaan van de opdeling in partnerschap als middel en partnerschap als doel. Wanneer partnerschap hoofdzakelijk als middel opgevat wordt, lijken er op het eerste gezicht geen al te grote redenen om ingrijpend aan het concept te sleutelen. Meer nog, Fowler suggereert in dat geval niet langer te spreken van partnerschap maar het eenvoudigweg te hebben over samenwerking (Fowler 2000b: 8). Samenwerking kan immers bestaan onder een aantal diverse vormen die verschillen naargelang het doel en de belangen van de samenwerking en de machtsverhoudingen tussen de actoren die in het proces betrokken zijn. En dient er dan al over toekomstige ontwikkelingen te worden gesproken, dan zal het daarbij niet zozeer gaan om de toekomst van het begrip partnerschap dan wel om de toekomst van ontwikkelingssamenwerking in het algemeen.

Wanneer van de andere kant partnerschap wordt opgevat als doel op zich, dan is een cruciale vraag: kan men ooit een ideaalmodel van partnerschap waarmaken? Dat er op die vraag een snel en duidelijk antwoord zal volgen, is weinig realistisch: "[t]he lessons (...) make clear that 'real' partnerships between organisations in the North and South, often characterised as they are by imbalances in power and resources, are very difficult to achieve and incur high opportunity costs on all sides." (Hauck & Land: 11). Wel kan men op zoek gaan naar een manier om het spreekwoordelijke kaf van het koren te scheiden. Abugre geeft daartoe de volgende aanzet.

In place of the partnership concept, we propose solidarity as the defining framework for several reasons. First, history has shown that actions based on solidarity have produced the most progressive and most transparent of relationships among people and nations (...). Secondly, solidarity brings less ambiguity about power relations and recognises powerlessness and inequality as being at the core of poverty domestically and globally. Thirdly, solidarity brings shared values and ethics to the centre of relations. In contrast, partnership presumes shared values and interests and power and in this way sustains unequal relations. Fourthly, solidarity makes no pretence about shared interests at all levels. It does, however, recognise shared ideology and values and requires transparency of agendas. (Abugre: 5.1)

Volgens voorgaande redeneringen zou men dus overblijven met twee alternatieven voor partnerschap: ofwel een keuze voor solidariteit, ofwel een keuze voor het minder geladen maar bredere principe van samenwerking. Of deze twee alternatieven werkelijk op gelijke hoogte staan, is maar zeer de vraag. In dat verband formuleert Fowler de volgende bemerking.

What has been working against both of these choices is the fact that the aid system does not actually behave as an interdependent system but as a chain of dependency-inducing

relationships (...). Each link in the chain may be connected to but is protected from, the next by a sort of firewall, which stops the heat of inadequate performance from rising upwards and burning the real power holders. (Fowler 2000b: 8)

Deze gedachtegang sluit nauw aan bij Escobars kritiek op de ontwikkelingssamenwerking als een strak intern gedirigeerd en genormeerd systeem (zie ook Develtere: 74-75).

The forms of power that have appeared act not so much by repression as by normalization (...) [and as] the conditions that gave rise to development became more pressing, it could only increase its hold, refine its methods, and extend its reach even further. (Escobar: 92).

Vanuit deze optiek lijkt partnerschap nog een lang leven beschoren.

II. Partnerschap in de Belgische ontwikkelingssamenwerking

Ook in de Belgische ontwikkelingssamenwerking heeft het begrip partnerschap zich in de afgelopen jaren stevig op de voorgrond gewerkt. In dit hoofdstuk wordt nagegaan wat dit precies inhoudt voor de theorie en praktijk van de Belgische ontwikkelingssamenwerking, en meer in detail de indirecte bilaterale samenwerking.

ORGANISATIE VAN DE BELGISCHE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

De huidige Belgische administratie voor ontwikkelingssamenwerking is in grote lijnen als volgt georganiseerd. De algemene bevoegdheid ligt bij de Directie-Generaal Ontwikkelingssamenwerking (DGOS) die de gouvernementele samenwerking voorbereidt en financiert. De uitvoering daarentegen is in handen van de Belgisch Technische Coöperatie (BTC).

Naast gouvernementele bilaterale samenwerking, ook wel de directe bilaterale samenwerking genoemd, kan men nog twee andere essentiële kanalen van samenwerking onderscheiden: enerzijds de niet-gouvernementele of indirecte bilaterale samenwerking, anderzijds de multilaterale samenwerking. De indirecte bilaterale samenwerking omvat onder meer de samenwerking via NGO's, universiteiten en wetenschappelijke instellingen, en andere gespecialiseerde instellingen. De multilaterale samenwerking omvat de rechtstreekse samenwerking met de Europese Unie, meerdere gespecialiseerde afdelingen van de Verenigde Naties en enkele andere internationale instellingen.

Daarnaast treft men nog twee bijzondere vormen van ontwikkelingssamenwerking aan die eveneens onder de brede bevoegdheid van DGOS vallen, met name de humanitaire hulp en het Belgisch Overlevingsfonds (BOF). Dat laatste fonds bezit een aparte status in die zin dat het gaat om een speciaal initiatief van het Belgische Parlement. Concreet richt het zich op de problematiek van voedselonzekeerheid.¹⁵

Tenslotte zijn er nog de vormen van ontwikkelingssamenwerking die niet onder de bevoegdheid van DGOS vallen, maar wel onder die van afzonderlijke Federale Overheidsdiensten, van Delcredere en van gemeenschappen, provincies en gemeenten.

De cofinanciering van NGO's

Voor wat de samenwerking met Belgische NGO's betreft, kan men verschillende kanalen van cofinanciering onderscheiden. Een eerste kanaal is dat van programmafinanciering: wordt een vijfdagenprogramma van een erkende Belgische NGO goedgekeurd, dan neemt DGOS 75 of 85% van de uitvoeringskosten op zich. Een goedkeuring van een programma geeft echter nog geen financiële garanties. Budgetten worden toegekend op basis van een jaarlijks vorderingsrapport. Een tweede kanaal is financiering via het Belgisch Overlevingsfonds. Daartoe dient de Belgische NGO die daarvoor in aanmerking wil komen niet enkel erkend te zijn als NGO, maar ook nog een zogeheten "partnerschapsprogramma" te laten goedkeuren. Een derde kanaal is financiering in het kader van spoedhulp, rehabilitatie en voedselhulp. Een vierde kanaal betreft conflictopbouw, vredesopbouw en mensenrechten.¹⁶

II.1. De Belgische visie en dialoog rond partnerschap

Nagenoeg gelijktijdig met de internationale ontwikkelingen is het concept van partnerschap aan de Belgische ontwikkelingssamenwerking toegevoegd. In 1995 wordt door het DAC voor het eerst een centraal belang toegekend aan het begrip. Twee jaar later volgt een echo in de hervormingen die Belgisch Staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking Reginald Moreels doorvoert met betrekking tot de financiering van NGO's. Volgens het *koninklijk besluit van 18 juli 1997 betreffende de erkenning en subsidiëring van NGO's en van hun federaties* is samenwerking met een 'lokale partner' voor NGO's van dan af aan een bindende

¹⁵ Voor verdere informatie, zie www.dgos.be.

¹⁶ In deze tekst worden enkel de twee eerste kanalen verder behandeld, vermits de samenwerking tussen Belgische en lokale NGO's die in het tweede deel van deze tekst wordt behandeld precies via deze twee kanalen wordt gefinancierd.

voorwaarde om van de Belgische staat cofinanciering te ontvangen voor activiteiten die in partnerlanden worden uitgevoerd (FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 1997).¹⁷ Dergelijke cofinanciering wordt in het koninklijk besluit (KB) meer precies omschreven als partnerfinanciering. Dat luik treedt op naast andere luiken van programmafinanciering zoals het uitzenden van personen, ontwikkelingseducatie en dienstverlening het voornaamste luik. In datzelfde KB worden ook de termen 'partnerland' en lokale 'partner' nader gedefinieerd. Een partnerland is het "land dat door het Comité voor Ontwikkelingshulp van de Organisatie voor economische samenwerking en ontwikkeling beschouwd wordt als ontwikkelingsland" (Art. 1, 5°). Een lokale partner wordt in het KB vagelijk omschreven als "de organisatie of de instelling waarmee de NGO in het partnerland samenwerkt" (Art. 1, 6°).

Maar niet enkel voor wat betreft de cofinanciering van NGO-activiteiten wordt het begrip partnerschap in de Belgische officiële teksten geïntroduceerd. Ook binnen het bredere kader van de algemene Belgische ontwikkelingssamenwerking duikt het op als een centraal begrip. In de *wet van 25 mei 1999 betreffende de internationale samenwerking* worden de doelstellingen van de Belgische internationale samenwerking als volgt geformuleerd.

De Belgische ontwikkelingssamenwerking heeft als hoofddoel de duurzame menselijke ontwikkeling, te realiseren door middel van armoedebestrijding, op basis van het concept "partnerschap" en met inachtneming van de criteria voor ontwikkelingsrelevantie. (FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 1999: Art. 3)

Anders dan in het KB van 1997 wordt partnerschap in deze tekst preciezer omschreven.

"Partnerschap" [is een] actieve en participatieve manier van samenwerking tussen partners in het kader van de ontwikkelingssamenwerking; dit gebeurt met een bijzondere aandacht voor de ontwikkeling van de lokale capaciteiten, voor de decentralisering van de interventies naar de doelgroepen toe en voor een grotere responsabilisering van het partnerland, inzonderheid door de overheidsdiensten, de civiele maatschappij en de economische privé-sector van het partnerland bij het ontwikkelingsproces te betrekken[.] (FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 1999: Art. 2, 11°)

Nu partnerschap aanzien wordt als een hoeksteen van het nieuwe Belgische beleid inzake ontwikkelingssamenwerking, heeft dit ook betrekking op de actoren die op dat ogenblik in de Belgische ontwikkelingssamenwerking actief zijn. Zo wordt onder meer de NGO-wereld gezien als een cruciale partner in het proces. Daar staat wel wat tegenover: de NGO komt slechts in aanmerking voor cofinanciering indien zij aan welbepaalde voorwaarden voldoet. De voorwaarden omschreven in de wet van 1999 vormen daarbij een aanvulling op de bepalingen uit het KB van 1997. Wellicht de belangrijkste nieuwe voorwaarde is de eis dat de NGO haar activiteiten in de lijn brengt van de nieuwe oriëntatie in de Belgische ontwikkelingssamenwerking (FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 1999: Art. 10, 8°). Concreet betekent dit dat ook NGO's zich volledig dienen in te schrijven in de geest van partnerschap — een herhaling met andere woorden van de voorwaarde tot erkenning zoals bepaald in het KB van 1997 —, en dat dit gebeurt in overeenstemming met de criteria met betrekking tot ontwikkelingsrelevantie zoals die werden uitgezet in de wet van 1999.¹⁸

¹⁷ De activiteiten dienen daarbij niet noodzakelijk te worden uitgevoerd in de partnerlanden zelf. Een uitzondering wordt toegestaan indien de activiteiten de lokale partner rechtstreeks ten goede komen en indien ze gerechtvaardigd kunnen worden in functie van het actieplan dat de gefinancierde Belgische NGO's jaarlijks aan de administratie overhandigen. (FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 2002b: Art. 3, §1, 4°)

¹⁸ Die criteria zijn: versterking van de institutionele en beheerscapaciteit, economische en sociale impact, technische en financiële leefbaarheid, efficiëntie van de geplande uitvoeringsprocedure, aandacht voor de gelijkheid tussen mannen en vrouwen, en tenslotte, respect voor bescherming of vrijwaring van het leefmilieu.

Op basis van de nieuwe wetgeving worden vervolgens ook wijzigingen aangebracht in het KB van 1997. In het aangepaste KB van 2002 worden bijkomende elementen opgegeven die zullen dienen bij de beoordeling van de vijfjarenprogramma's van erkende of nog te erkennen NGO's. Eén van die elementen is wederom partnerschap (FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 1999: Art. 8). Een beter hanteerbare definitie dan in de wet van 1999 volgt evenwel niet.

Beschouwt men de wijze waarop het concept van partnerschap zijn intrede doet in de Belgische ontwikkelingssamenwerking, dan valt vooral op hoe nauw alles aansluit bij het bredere internationale debat. Hoewel de aanzet om tot een nieuw en bindend beleidskader te komen zeer concreet aan de Belgische context gebonden was¹⁹, is het tegelijk ook duidelijk hoe de kans werd aangegrepen om een aantal internationaal prominente thema's in het Belgische beleidskader te introduceren. In het *wetsontwerp van 30 oktober 1998 betreffende de Belgische internationale samenwerking* wordt daar letterlijk naar verwezen.

[D]e huidige ontwikkelingsagenda [is] veel omvangrijker en ingewikkelder (...) dan pakweg dertig jaar geleden. Verschillende wereldconferenties hebben nieuwe thema's op de agenda geplaatst en de evoluties op het terrein zelf zijn eveneens complex en vragen een gedifferentieerde benadering. Bovendien vergt de nieuwe methodologie van de internationale samenwerking een grotere doeltreffendheid door een doorgedreven specialisatie. (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers 1998: 2)

Zowel het pleidooi vanwege het DAC voor een ontwikkelingssamenwerking die consequent uitgaat van het basisprincipe van partnerschap als de daaraan gekoppelde principes van wat hoger reeds meer in detail werd omschreven als 'a *New Agenda for Development Assistance*' weerklinken zeer helder in de nieuwe wet- en regelgeving. De klemtoon ligt ook hier in de eerste plaats op een doelmatigere en doeltreffendere ontwikkelingssamenwerking. Daaromtrent wordt in een tekst van het BTC duidelijk verwezen naar het DAC.

[Het DAC werd opgericht] als overlegstructuur om de inspanningen ten voordele van ontwikkelingslanden te stimuleren en te harmoniseren. En bovenal om de kwantiteit, de kwaliteit en de doeltreffendheid van de ontwikkelingshulp te verbeteren. Als lid van dat ontwikkelingscomité respecteert België de richtlijnen en criteria voor ontwikkelingsrelevantie van het comité. (BTC, eigen nadruk)

Men kan dus stellen dat binnen het huidige officiële ontwikkelingsbeleid partnerschap in belangrijke mate als middel wordt gezien.

Niet-gouvernementele visies op de zaak

Wat houden deze wijzigingen in het Belgische ontwikkelingsbeleid nu precies in voor de visie van NGO's op partnerschap? Een belangrijke trend onder vele, ook Belgische NGO's is steeds geweest om partnerschap te zien als een uiting van solidariteit (Develtere: 186-187). Een recente uiting daarvan vond men nog in een strategienota die de NGO-Adviescommissie in 2000 uitbracht als antwoord op de vraag naar de evoluerende rol van Belgische NGO's: "partnerschap laat toe om de solidariteit [tussen NGO's in Noord en Zuid] te concretiseren" (NGO-Adviescommissie: 6).

In de huidige gewijzigde context komt die trend echter meer en meer onder druk te staan. Ook al worden de banden met de NGO-wereld door de overheid steeds meer aangehaald, is

¹⁹ Zo geeft de wetgever in de tekst van wetsontwerp aan hoe "[d]e voorbije jaren (...) het vertrouwen van de Belgische publieke opinie in de sector van de internationale samenwerking behoorlijk aan het wankelen [werd] gebracht toen een aantal foutgelopen interventies van de officiële Belgische ontwikkelingssamenwerking opdoken in de media" (Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers 1998: 1). Concreet ging het hierbij om een artikelenreeks, in 1996 uitgebracht in de krant *De Morgen*, over de miljarderverspillingen in de Belgische ontwikkelingssamenwerking, sindsdien beter bekend onder de naam van 'witte olifanten'.

er beslist ook een keerzijde aan de medaille. In dit geval is dat het vraagstuk van autonomie dan wel afhankelijkheid van NGO's tegenover hun geldschieters. De hoger behandelde kritiek op de afhankelijkheid van lokale NGO's tegenover internationale NGO's is evenzeer van toepassing op de dubbelzinnige verhouding tussen Belgische NGO's en de ontwikkelingsadministratie. Die verhouding is dubbelzinnig omdat het criterium van autonomie (FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 1999: Art. 10, 5°) moeilijk te rijmen lijkt met de eis aan NGO's om nauwer te gaan aanleunen bij het Belgische ontwikkelingsbeleid.

En toch kan men maar moeilijk om deze situatie heen. In een ideaal scenario ontkomt men aan de afhankelijkheid door voldoende eigen inkomsten aan te boren. Pas dan kan er werkelijk sprake zijn van een kritische houding van de NGO's tegenover de staat (Renard 1998b: 48). Werving van eigen middelen gebeurt in het huidige Belgische landschap vooral via de campagnewerking van grotere organisaties zoals 11.11.11, Artsen Zonder Grenzen, Broederlijk Delen en VECO²⁰. Voor de meeste NGO's blijven de eigen inkomsten echter beperkt en is de financiële afhankelijkheid van overheidsmiddelen aanzienlijk. Cijfers spreken voor zich. Ruim 60 procent van de totale NGO-middelen in België is afkomstig van officiële ontwikkelingshulp (DAC, cijfers opgenomen in Develtere: 176-177).²¹ Voor de Vlaamse context liggen de feiten weliswaar enigszins anders: daar ligt het cijfer voor 2003 op 48 procent, lager dus dan het nationale cijfer (Coprogram: 6). Bijkomende cijfers geven echter aan dat slechts 14 op 53 NGO's over meer eigen dan gesubsidieerde middelen beschikken (Coprogram 2004: 71-79). Hieruit leidt men af dat vooral de NGO's met hoge inkomsten over een relatief groot aandeel eigen middelen beschikt, wat zorgt voor een vervorming van de cijfers.

De financiële afhankelijkheid van een goed deel van de Belgische NGO's ten opzichte van de Belgische staat is dus reëel en dat heeft onvermijdelijk gevolgen voor de wijze waarop partnerschap door NGO's wordt opgevat. Nauwer aanleunen bij het officiële Belgische ontwikkelingsbeleid betekent ook dat men zich de concepten, theorieën en strategieën eigen maakt die bij dat beleid horen, en dus ook de opvattingen over partnerschap. Gregor Stangherlin ziet precies in de moeilijke overstap van een ideologische opvatting naar een meer pragmatische opvatting een grote uitdaging weggelegd voor NGO's (Stangherlin: 63). Hij meent bovendien dat die verschuiving onvermijdelijk is. "Les formes de solidarité internationale sont fortement tributaires du contexte dans lequel elles ont émergé." (Stangherlin: 56)

Die context is er in dit geval één waarin de NGO's merkelijk meer zeggenschap hebben gekregen. Dat op zich kan reeds volstaan om de aangegeven verschuiving van ideologisch naar pragmatisch voor sommige NGO's aanvaardbaar te maken, maar uiteraard niet voor alle.

Le nouveau contexte institutionnel est vécu selon les auteurs, comme opportunité ou piège, liberté ou dépendance, source de pouvoir ou non-pouvoir. Les grandes ONG qui agissent déjà comme global players voient leur position renforcée, d'autres structures sont confrontées à des problèmes d'orientation et d'identité, d'autres encore invitent de nouvelles formes de coopération quand les anciennes n'ont plus de sens. (Stangherlin: 57)

Zoals er in het vorige hoofdstuk nadrukkelijk gewezen werd op de beperkte draagkracht van het begrip partnerschap in het geval dat er ook grotere thema's in het spel betrokken zijn, zo reikt ook hier de discussie een stuk verder dan enkel en alleen het begrip partnerschap. In het verhaal dat zich hierboven aftekent, draait zeer veel rond de verhouding tussen de Belgische staat en de NGO's die door haar worden gefinancierd. Deze verhouding is in België allerminst vrij van complexen (Aertsen; Renard 1998a; Renard 1998b; diverse gesprekken). Volgens Robrecht Renard bestaan daarvoor meerdere redenen. De voordelen van een professionele toenadering tussen beide partijen spreken grotendeels voor zich. Vanuit het

²⁰ VECO is een samenvoeging van het bekender klinkende Vredeseilanden met COOIBO.

²¹ Ter vergelijking: in landen als Oostenrijk, Zwitserland en Portugal ligt dat cijfer onder de 40 procent. (Develtere: 176-177)

standpunt van de overheid kan er meer dan één argument opgegeven worden voor een goed gereguleerde samenwerking met NGO's. Om er maar één te noemen: de natuurlijke toegang tot gelijkaardige organisaties in het Zuiden, zoals vakbonden of boerenbewegingen. NGO's van hun kant winnen onder meer aan legitimiteit bij het grote publiek wanneer de overheid borg kan en *wil* staan voor de activiteiten die NGO's in Noord en Zuid uitvoeren. Dat kan op zichzelf leiden tot een verhoogde rechtstreekse steun vanuit de bevolking, bijvoorbeeld via giften. Paradoxaal genoeg loopt op die manier de weg van ontvoogding via de 'voogd' zelf: de overheid.

Volgens Renard komt het er met andere woorden vooral op aan om de verhouding met de overheid niet zozeer als conflictueus dan wel als complementair te beschouwen (Renard: 41). Maar is dat nu niet precies datgene waarvan Fowler beweert dat dat een illusie zou zijn (Fowler 2000b: 6)?

II.2. De operationele invulling

Wat betekent dit nu precies voor de praktijk van de Belgische ontwikkelingssamenwerking? Hoe vertaalt het Belgische beleid rond partnerschap zich op het terrein? En meer concreet: hoe gebeurt dat in de gevallen waar Belgische NGO's bij de uitvoering van het beleid betrokken zijn?

Deze vragen laten zich vrij eenvoudig beantwoorden: de vertaling is van een zeer pragmatische en weinig onderbouwde aard. Hoewel het principe van partnerschap stevig verankerd is in het huidige ontwikkelingsbeleid, bestaat er zo goed als geen welomschreven referentiekader voor de definitie van partnerschap, laat staan voor de beoordeling ervan. Beide aspecten zijn nochtans noodzakelijk om het probleem van individuele willekeur uit te sluiten. Zowel uit gesprekken met NGO's als uit gesprekken met de administratie blijkt dat dit probleem reëel aanwezig is. Vrijwel iedereen die in de ontwikkelingssamenwerking actief is, heeft een bepaalde maar niet noodzakelijk zeer gefundeerde mening over dit begrip. Die meningen hangen, zoals hoger aangegeven, nauw samen met de bredere opvattingen van zowel instellingen of organisaties als personen omtrent concept van ontwikkeling, ontwikkelingstheorie en ontwikkelingsstrategie. Dergelijke meningen, zeker wanneer ze vertolkt worden door personen, hoeven niet noodzakelijk te stroken met wat in het officiële beleid is vastgelegd. Dit kan men ook als volgt formuleren: bij gebrek aan duidelijke referentiekaders loopt men de kans om al snel terug te vallen op een veld van weinig gedefinieerde en ongebonden meningen. In gesprekken over zin en invulling van het begrip partnerschap vertaalt dit inzicht zich vooral in de volgende vraag: zijn het niet vooral de praktijk en de eigen inzichten die vorm geven aan wat partnerschap in de Belgische ontwikkelingssamenwerking nu precies inhoudt (diverse gesprekken)?

In dit verband kan men twee zaken opmerken. Ten eerste is er de vaststelling dat een nauwere samenwerking tussen overheid en NGO's ongetwijfeld bijdraagt tot de verwarring met betrekking tot sleutelbegrippen als partnerschap. Het is niet omdat een dergelijk begrip gepropageerd wordt in het officiële beleid dat het zich ook meteen uniform nestelt in de praktijk van alledag. Vooral het feit dat de introductie van het begrip in het Belgische ontwikkelingsbeleid nauw samenliep met een toegenomen verstrengeling tussen overheid en NGO's, zit de uniforme inzet van het begrip duidelijk in de weg. Partnerschap als middel en partnerschap als doel zijn twee gelijktijdig aanwezige opvattingen die op één of andere manier in elkaar dienen over te vloeien. Dat is een recent probleem dat zich duidelijk niet stelde toen de officiële ontwikkelingssamenwerking en de NGO-wereld nog een duidelijk scherm tussen zich opgetrokken hielden.

Een tweede vaststelling heeft te maken met de evaluatiecultuur binnen de Belgische ontwikkelingssamenwerking. Dergelijke cultuur is zonder meer nog verre van gerijpt. Met de sectorhervormingen van de jaren negentig was weliswaar een waardevolle aanzet gegeven in deze richting, maar intussen is duidelijk geworden hoe lang de af te leggen weg nog is

(Renard 1998a,1998b). Het waardevolle van de aanzet zat hem destijds vooral in de omschakeling van projectfinanciering naar programmafinanciering. Die omschakeling was tegelijk bedoeld als een blijk van vertrouwen jegens goed werkende NGO's en als een middel om de versnippering van het NGO-landschap tegen te gaan. De praktijk wijst echter uit dat de beoogde omschakeling nog niet echt heeft plaatsgevonden. Een eerste reden daarvoor is de volgens Renard nog steeds prominent aanwezige politisering van de verschillende opeenvolgende ontwikkelingsadministraties (Renard 1998b: 54-55). Het is *vooral* deze politisering, die zowel communautair als partijgebonden van aard is, die de versnippering in stand lijkt te houden: niet de professionaliteit dan wel de politieke signatuur garandeert het voortbestaan van NGO's. Bepaalde stemmen binnen de administratie geven graag toe dat deze situatie van politieke beïnvloeding tot op heden onverminderd voortduurt.

Maar dit is niet de enige reden voor het gedeeltelijke falen van de hervormingen. Een even voorname reden ligt in het feit dat de modaliteiten voor evaluatie niet voldoende aangepast zijn aan de geest van programmafinanciering. Dergelijke financiering vraagt om meer flexibele maar tegelijk ook meer diepgaande mechanismen van evaluatie. Op dit ogenblik is dat niet geval. De evaluatie mag dan misschien niet langer *ex ante* gebeuren, zoals dat wel het geval was in de periode van projectfinanciering, toch toont de praktijk aan dat de huidige mechanismen van jaarlijkse rapporteringen niet veel wezenlijke verandering teweeg hebben gebracht. Nog steeds gaat op die manier veel tijd en energie verloren die anderszins aangewend zou kunnen worden in het noodzakelijke proces van kwaliteitsbewaking en voortdurende bijsturing en vernieuwing. En ook hier is de politieke factor duidelijk aanwezig. Hoewel er op dit ogenblik nagedacht wordt over de introductie van zowel projectfinanciering, afgestemd op de kleinere NGO's, als programmafinanciering, blijkt vooralsnog de politieke wil niet echt sterk aanwezig om ontwikkelingsbudgetten vrij te geven over een periode van meer dan één jaar.

Welk referentiekader voor Belgisch partnerschap?

Voor elk van de beschreven problemen geldt dat de aanwezigheid van duidelijke referentiekaders en evaluatiecriteria wezenlijk zou *kunnen* bijdragen tot een verbetering van de geschetste situatie. Voor het concrete geval van partnerschap zijn daartoe in het verleden behoorlijke aanzetten gegeven.

Eén van die aanzetten is de evaluatie die in de periode 1998-1999 is uitgevoerd op initiatief van toenmalig Staatssecretaris van Ontwikkelingssamenwerking Moreels en die als voornaamste doelstelling had om de partnerrelaties tussen Belgische NGO's en hun lokale partners te evalueren en om een conceptueel kader aan te reiken voor de evaluatie van dergelijke partnerschappen (AGCD: 2). Het uiteindelijke rapport is een degelijk werkdocument waarin zowel een analyse van de Belgische partnerrelaties wordt geboden als een reeks van aanbevelingen op korte en middellange termijn gericht tot de overheid, de Belgische NGO's en de lokale partners.

De evaluatie is behulpzaam in de zin dat ze een typologie voorstelt van samenwerkingsverbanden. Drie samenwerkingsverbanden worden op die manier onderscheiden (AGCD: 17-20).

- Louter samenwerkingsverband: de lokale partner is betrokken bij het beheer van een project, maar de begroting wordt gecontroleerd door de Belgische NGO.
- Technisch Samenwerkingsverband: de lokale partner ontvangt en beheert de fondsen en wordt in de uitvoering van het project ondersteund door de Belgische NGO.
- Ondersteuning: de rol van de Belgische NGO blijft beperkt tot die van bemiddelaar met de geldschieter. Dit is enkel mogelijk in het geval van sterk gestructureerde lokale partners.

Daarnaast worden ook karakteristieke verbanden nagegaan volgens geografische context en volgens type van partner. Zo komen bijvoorbeeld technische samenwerkingsverbanden overwegend voor in Afrika en in samenwerking met NGO's (AGCD: 18).

Wat nog opvalt uit de evaluatie is dat ze duidelijk opgevat is met de bedoeling de kwestie van partnerschap als middel verder uit te diepen. Aanbevelingen hebben namelijk in belangrijke mate betrekking op de concrete doelstellingen van ontwikkeling die door middel van partnerschap worden nagestreefd, in eerste instantie de realisering van projecten die zo goed mogelijk voldoen aan de klassieke ontwikkelingscriteria (AGCD: 51-61). Dat staat in scherp contrast met de bekommernissen van vooral de Belgische NGO's met betrekking tot het concept van partnerschap. Die bekommernissen blijken vooral uit de notulen van een seminarie dat door de Belgische NGO-wereld georganiseerd werd ter ondersteuning van de evaluatie. Wat de concrete uitdagingen voor de toekomst betreft, wordt daarin uitdrukkelijk verwezen naar de verschillende normatieve waarden van partnerschap (ACODEV: 57-60). En ook in de evaluatie duikt die bekommernis op: "[u]ne grande majorité d'ONG considèrent le partenariat comme l'essence même et la raison d'être des ONG" (AGCD: 13).

Andermaal blijkt dus dat het verschil in opvatting omtrent partnerschap tussen NGO's en overheid een factor is die niet genegeerd kan worden. In het beste geval wordt er op een diplomatische manier mee omgaan, zoals bijvoorbeeld in de brochure die ABOS uitbracht naar aanleiding van het evaluatierapport.

De partnerrelatie is niet beperkt tot een steun van de Belgische NGO aan de [lokale partner]: het betreft integendeel ook een uitwisseling die beide partijen toelaat te leren en te evolueren. Door verder te gaan dan slechts een financiële overdracht, kan men waarden, ideeën en ervaringen delen. Deze brochure benadert de partnerrelatie hoofdzakelijk vanuit het oogpunt van de medefinanciering door de Overheid, maar al deze fundamentele elementen mogen bij het lezen van deze tekst niet vergeten worden. (ABOS: 6)

Ruim vijf jaar na de verschijning van het rapport lijkt de discussie op het niveau van de overheid volledig tot stilstand gekomen te zijn en stelt men vast dat op basis van de aanbevelingen van het rapport geen verdere concrete stappen ondernomen zijn. En wanneer men toch op zoek gaat naar een bruikbaar referentiekader voor partnerschap, dan dient men in het beste geval terug te grijpen naar de aanbevelingen van het rapport. De onvermijdelijke vraag daarbij is hoe representatief die aanbevelingen wel zijn: hoewel ze tot stand gekomen zijn na bevraging van de overheid en de NGO's, weerspiegelen ze in de eerste plaats toch een externe visie. Of dat kan volstaan als beleidsinstrument is maar zeer de vraag.

Intussen merkt men op dat aan de kant van de NGO's onder meer 11.11.11 opnieuw intensief nadenkt over het thema. De naam die daarbij gehanteerd wordt, is niet langer louter partnerschap maar 'vernieuwd partnerschap'.²² En ook een denktank als De Ekstermolengroep laat zich niet onbetuigd. Geregeld worden er pertinente teksten gepubliceerd waarmee het opgestapelde stof uit de ontwikkelingssamenwerking wordt geklopt (Aertsen). Het valt nog af te wachten in welke mate deze nieuwe denkbewegingen ook daadwerkelijk voldoende krachtige en waardevolle impulsen voor het Belgische partnerschap tot gevolg zullen hebben.

²² In het volgende deel waarin onder meer de werking van 11.11.11 in Rwanda in detail wordt bekeken, wordt er dieper op dit concept van vernieuwd partnerschap ingegaan.

Partnerschap in Rwandese context

In het eerste deel van deze tekst werd een overzicht gegeven van achtergronden bij het concept van partnerschap voor zowel de internationale als de Belgische context. In dit deel wordt tenslotte onderzocht hoe het vanuit de Belgische ontwikkelingssamenwerking precies wordt ingepast in Rwandese context. Bevindingen worden daarbij onder meer gevoed door de concrete samenwerking van vijf Belgische NGO's die momenteel actief zijn in Rwanda, met name 11.11.11, Aquadev, Broederlijk Delen (BD), Caritas en Protos.

I. Een schets van Rwanda



I.1. Rwanda in politiek, economisch en sociaal perspectief

Sinds de genocide van 1994 heeft Rwanda een zeer negatief beeld gekregen in de internationale media. Om deze beeldvorming beter te kunnen begrijpen dient men even in de tijd terug te gaan.

De geschiedenis van het in Midden-Afrika gelegen Rwanda kan men grofweg opsplitsen in een prekoloniale, een koloniale en een postkoloniale periode.²³ De koloniale periode neemt een aanvang in 1885 wanneer op de conferentie van Berlijn besloten wordt om het grondgebied toe te kennen aan Duitsland. Van 1894 tot 1916 bestuurden de Duitsers Rwanda via *indirect rule*: het bestaande bestuursstelsel bleef zonder al te veel buitenlandse inmenging van kracht. In 1916 werd Rwanda, samen met Burundi, door de Belgen ingenomen en in 1924 werden deze twee gebieden door de Volkenbond ingesteld als mandaatgebieden onder de voogdij van België. Hoewel de interesse van België voor dit mandaatgebied, om het mild uit te drukken, zeer lauw was, werd er wel onmiddellijk werk gemaakt van een bestuurlijke en maatschappelijke herordering. Dit hield onder meer in dat de macht van de Rwandese koning Musinga gedeeltelijk werd ingeperkt en dat van de kant van de Belgische katholieke kerk, naar het voorbeeld van wat in Congo was gebeurd, een zeer intensieve campagne tot bekering in gang werd gezet. De Belgische kolonisator, vertegenwoordigd door administratie en kerk, ging daarbij nadrukkelijk uit van een scheiding volgens etnische lijnen. Rwanda kent drie etnieën: Hutu, Tutsi en Twa (met een verdeling van respectievelijk 85%, 14% en 1%). Het waren met name de Tutsi die door de kolonisator systematisch werden bevoordeeld ten opzichte van de twee andere etnieën.

Rwanda na de onafhankelijkheid

Na de tweede wereldoorlog groeit vanop het Afrikaanse continent gestaag de roep om onafhankelijkheid. Deze roep blijft niet onbeantwoord. De internationale gemeenschap, onder impuls van de nieuw opgerichte Verenigde Naties, beseft dat het tijdperk van de kolonisatie zijn tijd wel heeft gehad. Ook België kan niet langer weerstaan aan de algemene tendens van dekolonisering en verleent onafhankelijkheid aan Congo in 1960 en aan Rwanda en Burundi in 1962. In Rwanda gaat aan de onafhankelijkheid een woelige periode vooraf. In de algemene geest van democratisering die de periode na 1945 kenmerkt, komen de Belgen tot het vertraagde inzicht dat hun politiek van etnische scheiding de ontvoogding van de Hutu — over Twa wordt er met geen woord gerept — niet ten goede komt. Die politiek wordt vanuit dit inzicht drastisch omgegooid: voortaan zijn het de Hutu die de uitgesproken voorkeur van resident en kerk genieten. Dat zorgt voor heel wat etnische spanningen in de aanloop tot de verkiezingen die de onafhankelijkheid moeten voorbereiden.

De Parmehutu, een partij met een uitdrukkelijke Hutu-basis wint de verkiezingen met een overweldigende meerderheid. Van dat ogenblik af worden de Tutsi de geviseerde groep. Onder het regime van Kayibanda wordt de druk voor vele Tutsi dermate hoog dat een groot deel het land ontvlucht richting de omliggende landen. Wanneer Habyarimana in 1973 via een staatsgreep aan de macht komt, verdwijnt de druk enigszins van de etnische ketel en gaat het land een periode in van relatieve economische en sociale welvaart. Instellingen als het IMF en de Wereldbank investeren in het land en ook vele multilaterale en bilaterale donoren zien heil in een intense samenwerking met Rwanda.

Begin jaren negentig slaat de sfeer om. Op 1 oktober 1990 valt het *Rwandese Patriotic Front* (RPF) voor een eerste maal het land binnen vanuit Uganda. Het RPF is een strijdersbeweging die bestaat uit Tutsi-vluchtelingen die vanaf 1959 in Uganda zijn neergestreken. Met de gewapende strijd ijvert de beweging voor de terugkeer naar Rwanda van naar schatting 200.000 in het buitenland levende Tutsi-vluchtelingen. De invallen vormen weliswaar een bedreiging voor het land maar een overname van de macht wordt onder meer met de militaire steun van Frankrijk en België afgehouden. De combinatie van enerzijds invallen vanwege het RPF en anderzijds een opmerkelijke radicalisering van de macht in Kigali zorgt in die periode voor een gevaarlijke dynamiek die de basis legt voor de tragische gebeurtenissen van 1994. Parallel daarmee lopen de inspanningen vanwege de internationale gemeenschap om de diverse partijen rond de onderhandelingstafel te

²³ In het kader van deze beknopte tekst volstaan het indien men enkel de laatste twee periodes beschouwt. Daarvoor is in hoofdzaak beroep gedaan op een landenpublicatie van het Koninklijk Instituut voor de Tropen (Corduwener 2004).

verenigen. Hoewel het regime van Habyarimana kort daarvoor onder zware internationale druk meerdere partijen tot de macht heeft toegelaten, worden de onderhandelingen toch vooral gedomineerd door de tweespalt tussen MRND, de voormalige eenheidspartij, en FPR.

Begin 1994 is de situatie verre van rooskleurig. Een akkoord van 1993 dat voorziet in gedeelde macht en de nagenoeg onmiddellijke aanstelling van een overgangsregering, wordt in de praktijk niet nageleefd. De inlandse etnische spanningen worden nog verder op de spits gedreven door de moord op de eerste democratisch verkozen Hutu-president Ndadaye in het naburige Burundi. De radicale Hutu-vleugel binnen het regime van Habyarimana heeft intussen de publieke opinie stevig in haar greep via een aangehouden haatcampagne tegen de Tutsi-gemeenschap binnen en buiten Rwanda. Nodeloos te zeggen dat in dit klimaat het beeld van een sociaal en economisch voortvarend Rwanda smelt als sneeuw voor de zon.

Op 6 april 1994 wordt het vliegtuig van president Habyarimana neergehaald: het startsignaal voor de georchestreerde slachting van naar schatting achthonderdduizend mensen. Het gaat daarbij hoofdzakelijk om Rwandese Tutsi, maar ook gematigde Hutu worden systematisch gevisieerd tijdens de moordpartijen. De internationale gemeenschap kijkt intussen besluiteloos toe. Welgeteld drie maanden later, op 7 juli 1994, neemt het FPR, onder leiding van generaal Paul Kagame, de macht in Kigali over.

Rwanda na de genocide

Een regering van nationale eenheid, een coalitie met daarin alle partijen van voor 1994 uitgezonderd het MRND, gaat aan de slag onder het presidentschap van Pasteur Bizimungu. De dubbele taak van wederopbouw en nationale verzoening stelt een buitengewone opdracht aan het nieuwe regime. Op het vlak van wederopbouw heeft het regime een indrukwekkende prestatie neergezet. Ruim tien jaar na de genocide zijn alle 'fysieke' sporen nagenoeg onzichtbaar gemaakt, is Kigali — overigens in merkbaar contrast met het platteland — een toonbeeld van moderne urbane groei en is er een naar Afrikaanse normen behoorlijk efficiënt bestuursapparaat uitgebouwd. Ook de economie doet het opnieuw behoorlijk. Hoewel de inflatie sterk is toegenomen, zit Rwanda met zijn macro-economische indicatoren terug op de positieve koers van voor het begin van het conflict begin jaren negentig (DGOS: 2). An Ansoms waarschuwt evenwel voor een te groot optimisme.

[O]n peut se demander dans quelle mesure un développement économique qui dépend ou dépendrait largement ou presque uniquement sur des fonds externes, sera soutenable à long terme. Le danger existe que la croissance est dans quelque sorte 'fictif' quand elle n'est pas soutenue par un accroissement considérable de la capacité productive réelle. De plus, il reste à voir si cette croissance aboutira finalement à une amélioration réelle de la situation de vie des pauvres; après tout c'est le défi ultime de tout développement économique. (Ansons: 256)

Ook op politiek vlak lijkt de interne stabiliteit herwonnen te zijn. In 2003 wordt na volksraadpleging een nieuwe grondwet goedgekeurd. In datzelfde jaar vinden ook de eerste nationale verkiezingen plaats sinds de machtsovername in 1994. Kagame wordt als president herverkozen met een indrukwekkende 95% van de stemmen en het FPR, de partij waartoe Kagame behoort, behaalt de overgrote meerderheid in het parlement. Hoewel een onafhankelijke observatiemissie van de Europese Unie zowel tijdens de presidents- als parlementsverkiezingen onregelmatigheden en fraude vaststelt, worden de verkiezingsresultaten toch unaniem aanvaard door de internationale gemeenschap. Op basis van deze en andere vaststellingen argumenteert Filip Reyntjens dat Rwanda *de facto* is teruggevallen op de status van eenpartijstelsel (Reyntjens 2004: 186). Het regime zit stevig in het zadel en het houdt de druk stevig op het deksel wanneer het gaat om kwesties van vrije meningsuiting en oppositie (Corduener 2003, 2004; Reyntjens 2004a, 2004 b).

Vooraf drie zaken, aldus Reyntjens, hangen als zwaarden van Damocles boven Kagame's schijnbaar onwankelbare regime (Reyntjens 2004 b: 9-19). Al deze drie zaken houden

verband met het mogelijke verlies van krediet dat het regime op dit ogenblik zichtbaar geniet bij de internationale gemeenschap. Een eerste reële dreiging gaat uit van de verdenking als zou *Kagame* en niet de Rwandese Hutu-extremisten, zoals algemeen wordt aangenomen, rechtstreeks verantwoordelijk zijn voor de aanslag op het vliegtuig van president Habyarimana. Deze verdenking vloeit voort uit concrete onderzoeksactiviteiten van de Franse justitie: op 10 maart 2004 wordt Paul Kagame officieel in staat van beschuldiging gesteld op aanwijzing van een diepgravend rapport van de Franse onderzoeksrechter Jean-Louis Bruguière. Een tweede dreiging ligt in de destabilisering van de Grote-Merenregio waarvoor Rwanda in belangrijke mate verantwoordelijk wordt geacht. De betrokkenheid bij de oorlogen in Oost-Congo van 1996 en 1998 wordt in elk geval bewezen geacht. Rwanda zelf houdt in dat verband onverminderd de stelling aan dat zijn militaire aanwezigheid in het oostelijke deel van buurland Congo een logisch gevolg is geweest van de dreiging van Hutu-rebellenmilities aan de grens met Rwanda. Andere stemmen voeren daarentegen aan dat de buitenlandse aanwezigheid van Rwanda zo niet alles dan toch veel te maken heeft met de vele bodemrijkdommen die Oost-Congo rijk is, en dat de aanwezigheid met andere woorden vooral economisch ingeschat moet worden. Met het ingaan van het akkoord van Sun City in 2003 leek het er sterk op dat niet alleen inlandse vrede een reëel streefdoel werd, maar dat tegelijk ook de territoriale integriteit van Congo voortaan gevrijwaard kon worden van vreemde inmenging. Toch wordt tot op heden in diverse nieuwscommentaren de mogelijkheid geopperd dat Rwanda nog steeds, zij het met wisselende intensiteit, een militaire aanwezigheid in de regio bewaart. Een derde dreiging tenslotte is volgens Reyntjens gelegen in het perspectief van mogelijke beschuldigingen gericht tegen officieren van het Rwandese leger. Dergelijke beschuldigingen, die vallen onder het mandaat van het Internationaal Rwandatribunaal, zouden in dat geval betrekking hebben op misdaden gepleegd in zowel Oost-Congo als in Rwanda zelf.

Nationale verzoening in Rwanda

Zeker wat de kwestie van de nationale verzoening betreft liggen de zaken in Rwanda gevoelig. Hoewel een etnisch discours in Rwanda officieel niet bestaat, noch *mag* bestaan — Kagame verkondigt consistent de boodschap dat er enkel 'Rwandezen' bestaan, geen etnieën —, toont de realiteit toch aan dat de oude tegenstellingen tussen de twee belangrijkste etnieën verre van uitgedoofd zijn.

Alvorens meer in detail te treden over de huidige Rwandese politiek van nationale verzoening, is het nuttig om eerst kort het hevige debat rond etniciteit in Rwanda toe te lichten. Precies rond de kwestie van etniciteit in Rwanda bestaat immers nogal wat discussie in de academische literatuur (Reyntjens 1994: 9). Volgens één strekking is het onevenwicht in machtsverhoudingen tussen etnieën volledig toe te schrijven aan de komst van de Belgische kolonisator. Binnen die opvatting gaat men er van uit dat in de prekoloniale periode de etnieën op een harmonische wijze samenleefden. Dit is de 'sociaalconstructivistische' opvatting met betrekking tot etniciteit (Zorbas: 42).

De andere strekking beweert daarentegen dat reeds voor de komst van de Belgen de verhoudingen tussen verschillende etnieën in het teken van macht stonden. Tutsi stonden bovenaan de sociale ladder waarna respectievelijk Hutu en Twa volgden. Hoewel algemeen aanvaard wordt dat sociale mobiliteit tussen etnieën niet onmogelijk was, stelt Johan Pottier dat dit niet betekent dat de sociale verhoudingen in het geheel *niet* etnisch bepaald zouden zijn: "social relations took on a strong ethnic character *before* the European colonists arrived." (Pottier: 13; eigen nadruk) Binnen deze strekking heerst een meer 'essentialistische' opvatting met betrekking tot etniciteit (Zorbas: 42).

Reyntjens vestigt er de aandacht op hoe in het recente verleden de scherpe toon van dit academische debat — door de auteur omschreven als een 'strijd met getrokken messen' — gewillig wordt overgenomen door politieke elites in Rwanda (Reyntjens 1994: 9-14). Zo bijvoorbeeld in de jaren vijftig waar het vraagstuk van etnisch bewustzijn door de heersende Tutsi-elite bewust werd afgedaan als een vals en kunstmatig opgedrongen bewustzijn. Of dit

bewustzijn nu werkelijk kunstmatig opgedrongen is of niet, is volgens Reyntjens van ondergeschikt belang.

On sait [que] (...) ces "ethnies", groupes identitaires, naissent, fusionnent, se scindent, disparaissent comme catégories politiquement pertinentes à la faveur de stratégies politiques à des moments donnés de l'histoire d'un pays. Mais la manipulation de cette variable ne signifie pas pour autant qu'elle est artificielle et qu'elle n'existe pas depuis longtemps (...). Et même si l'on acceptait que la conscience ethnique est une fausse conscience, artificiellement imposée, le fait de l'ethnicité demeure, et il a induit des souffrances humaines indescriptibles. (Reyntjens 1994: 10-11)

Verdedigt een leider als Kagame sedert zijn aantreden de stelling dat er geen etnieën bestaan, dan lijkt het er sterk op dat de geschiedenis zich andermaal herhaalt. De these van een onwaarachtig, potentieel staatsgevaarlijk etnisch discours wordt net als in de jaren vijftig opnieuw opgevoerd.

Maar daar alleen blijft het niet bij. De stelling duikt ook op in het beleid van nationale verzoening. Eugenia Zorbas betoogt dat verzoening na het optreden van geweld op brede maatschappelijke schaal een onontbeerlijke voorwaarde is voor het voorkomen van gelijkaardige geweldmanifestaties in de toekomst (Zorbas). Dat besef is ook in Rwanda sterk aanwezig. Zeer veel van de huidige beleidsopties hebben juist betrekking op verzoening. Zo wordt verzoening nagestreefd via formeel juridische kaders, zoals het Internationaal Rwandatribunaal, via *gacaca*, een experimentele vorm van traditioneel Rwandese participatieve rechtspraak, via programma's van armoedebestrijding, via de inspanningen van de *National Unity and Reconciliation Commission*, en tenslotte ook via een beroep op cultuur en collectief geheugen. Tot daar is volgens Zorbas alles in orde. Waar het schoentje voor Rwanda echter wringt, is in het feit dat bepaalde zaken onbesproken blijven, *ondanks* tal van nationale en internationale beleidsmaatregelen.

[T]here remain a number of what I call 'Silences', which have been imposed, on Rwanda's reconciliation process and which are grounds for serious concern. Symptomatic of the Silences is the fact that since 1994, no history lessons have been taught in Rwanda. Perhaps not surprisingly, there simply is no consensus on which 'version' to put on the national curriculum. (Zorbas: 41)

Zorbas somt een aantal van de 'stiltes' op die in Rwanda actueel heersen en die de kans op nationale verzoening drastisch reduceren (Zorbas: 41-48).

- De misdaden gepleegd door het FPR: mogelijke gevolgen zijn niet alleen het ontstaan van wraakgevoelens, maar ook het risico op een culturele aanvaarding van straffeloosheid en genocidair negationisme.
- De contradicties in het historisch bewustzijn: hierbij wordt uitdrukkelijk verwezen naar het bovenstaande debat rond etniciteit in Rwanda. Opmerkelijk is hoe uit een recent Rwandees onderzoek is gebleken dat de genocide het collectieve denken meer in 'essentialistische' richting heeft doen opschuiven. Meer dan ooit wordt nagedacht in etnische termen. Als dusdanig staat het collectieve denken haaks op de stelling van het regime dat het etnisch discours een kunstmatige constructie uit het verleden is, die verworpen dient te worden.
- Het strafbare 'divisionisme': elke verwijzing naar '*les rwandais de l'extérieur*' of '*les Ougandais*'²⁴ riskeert van overheidswege gelijkgesteld te worden met genocidair gedachtegoed of negationisme. Vooral in de periode van de verkiezingen werd deze term

²⁴ Er wordt daarmee verwezen naar de na 1994 naar Rwanda teruggekeerde, voornamelijk Engelstalige Tutsi-diaspora. De gevoeligheid van de overheid voor deze termen valt eenvoudig te verklaren: een aanzienlijk deel van de belangrijke overheidsposities is tegenwoordig juist ingenomen door deze 'buitenlandse' Rwandezers. Zorbas gebruikt de resultaten van een ander onderzoek om aan te tonen hoe het inclusieve gebruik van de term *Banyarwanda* (Rwandezers) niet enkel wordt ingezet om de huidige machtsconcentratie aan Tutsi-kant te verhullen, maar ook en vooral de concentratie aan de kant van de teruggekeerde Tutsi (Zorbas: 44).

dermate vaak ingezet door de overheid dat de observatiemissie van de Europese Unie in een aanbeveling vroeg om juridische verheldering van het begrip divisionisme. "The law on discrimination and sectarianism adopted on 18 December 2001 is vague and therefore leaves the door open to selective and politically motivated enforcement. It also severely curtails freedom of expression, a concern that became all the more obvious during [the elections of] 2003" (Zorbas: 44).

- Collectieve Hutu-schuld: in navolging van Mahmood Mamdani meent Zorbas dat de huidige Rwandese overheid erin geslaagd is een '*genocide framework*' ingang te doen vinden. Binnen dit kader zijn een aantal termen van toepassing die slechts een beperkte interpretatie toelaten, zoals *returnees*, *refugees*, *victims*, *survivors* en *perpetrators*.

These five terms, used frequently in public discourse and adopted by many international organisations in the formulation of their policies and programmes, have a misleading neutrality about them, appearing to be nothing more than 'technical', a-political, a-historical, non-ethnic terms. Nonetheless, they are not benign descriptions and carry with them a considerable amount of received assumptions, not to mention access to various forms of (material) assistance. (Zorbas: 47)²⁵

De collectieve Hutu-schuld waarvan sprake verwijst binnen dit kader naar de veronderstelling dat elke Hutu die tegen de genocide gekant was, vermoord werd. De keerzijde is dat elke levende Hutu ofwel actief heeft deelgenomen, ofwel passief vanaf de zijlijn heeft toegekeken. "The dilemma is that to be a Hutu in contemporary Rwanda is to be presumed a perpetrator." (Zorbas: 47)

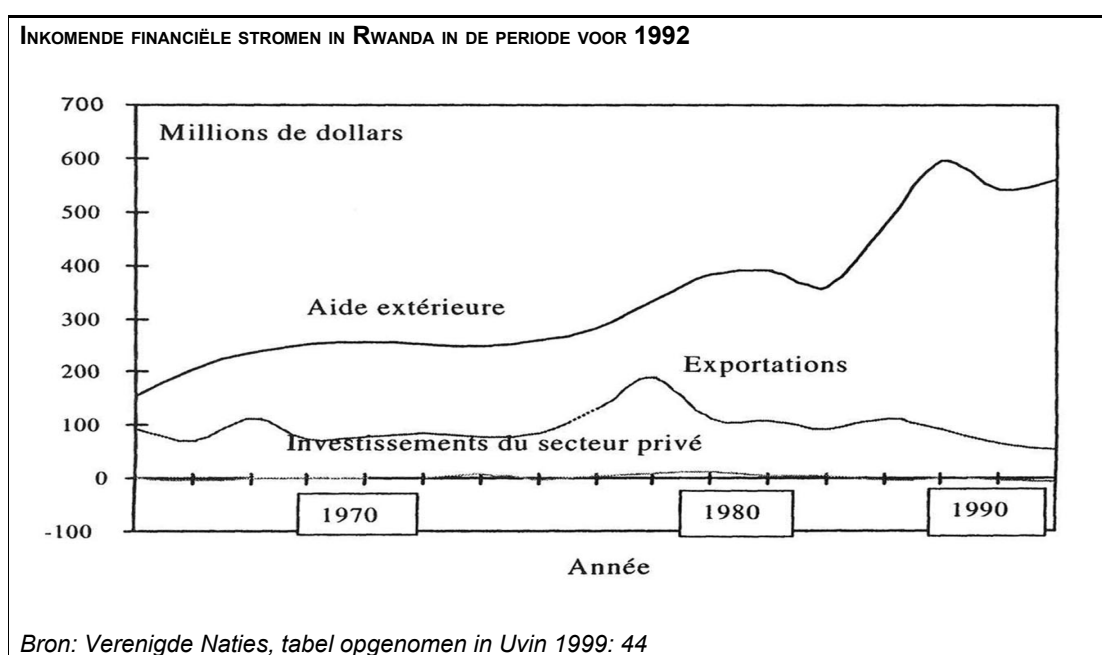
- Een gebrek aan systematisch verzamelde empirische data: er zijn volgens Zorbas maar zeer weinig bruikbare statistische gegevens bekend rond Rwanda in de periode na de genocide. De grootste aandacht gaat daarentegen nog steeds naar de genocide zelf of de bredere crisis in de Grote-Merenregio. Dit leidt onvermijdelijk tot een klimaat van speculatie en politiek gemotiveerde geruchtenmolens.

1.2. Ontwikkelingssamenwerking in Rwanda

Binnen het geschetste politieke, economische en sociale kader situeert zich ook de ontwikkelingssamenwerking als een specifiek onderdeel van internationale betrekkingen met Rwanda. Tussen de periode voor en na de genocide tekenden zich een aantal markante verschillen af.

Een eerste verschil betreft de massale aanwezigheid van ontwikkelingsactoren in Rwanda in de periode die voorafgaat aan de genocide: Uvin spreekt over ongeveer 20 donorlanden betrokken in directe bilaterale ontwikkelingssamenwerking, over een dertigtal multilaterale instellingen en over ongeveer 150 internationale NGO's (Uvin 1999: 44). Ook de middelen die via buitenlandse steun in het land binnenstroomden waren indrukwekkend. De onderstaande tabel geeft een visueel overzicht van de inkomende financiële stromen in Rwanda voor 1992. Niet enkel steeg het volume in de weergegeven periode met meer dan de helft, ook de verhouding tot het exportcijfer nam globaal genomen toe. Aan het einde van de jaren tachtig besteedden België en Zwitserland het hoogste bedrag aan ontwikkelingssamenwerking in Rwanda (Uvin 1999: 45).

²⁵ Deze gedachtegang sluit aan bij de stelling van Pottier dat in de gewelddadige gebeurtenissen in Hutu-vluchtelingenkampen na de genocide, het toenmalige Rwandese regime reeds op gelijkaardige wijze tewerk ging. Onder de morele druk die het regime kon uitoefenen op de internationale gemeenschap omwille van haar afwezigheid tijdens de genocide, vaak omschreven als het 'genocidaire krediet', slaagde het erin een vereenvoudigde versie van de feiten door te drukken. Commentatoren, diplomaten en hulpverleners droegen op die manier bij tot cruciale maar fout genomen beleidsopties met betrekking tot de crisis in de kampen. (Pottier)



De reden voor deze massieve buitenlandse steun ligt volgens Uvin in het internationaal algemeen aanvaarde beeld van Rwanda als een modelland waar ontwikkelingssamenwerking zich op een degelijke manier en binnen een stabiel kader kon voltrekken (Uvin 1999: 46-51). Dat beeld werd van jaar tot jaar bestendig geproduceerd.

Met de gebeurtenissen van 1994 kreeg dat beeld een behoorlijke knauw. Klassieke donorlanden, vaak uit de francofone hoek, werden uit die positie verdrongen door landen uit angelsaksische hoek: de Verenigde Staten en Groot-Brittannië werden belangrijke nieuwkomers die sindsdien een dominante positie hebben verworven binnen de context van Rwanda. Ook op het vlak van de rol van ontwikkelingssamenwerking zijn er wijzigingen opgetreden. In het kielzog van de aandacht voor democratisering en mensenrechten van de jaren negentig, is ook de ontwikkelingssamenwerking in Rwanda meer dan vroeger gericht op deze thema's (Unsworth & Uvin: 6-7). Toch voegt Uvin hieraan toe dat dergelijke aandacht al te vaak verzandt in een apolitieke, geneutraliseerde versie van wat in wezen een politieke doelstelling zou moeten zijn. De term die hier dan vaak voor gebruikt wordt, is *good governance*, "[which] is not (...), as many argue, a pro-democracy agenda but rather an emptying thereof, a reduction and de-politicization of democracy to good liberal management" (Uvin 2004: 87). Ook in Rwanda gaat deze redenering op, zeker wanneer men aanneemt dat "positive support to democratisation or human rights is bound to produce a very limited impact unless there exists a genuine political will and strong commitment to democracy and human rights within the country concerned" (Uvin 2004: 118). Van dat laatste kan men een land als Rwanda bezwaarlijk verdenken.

De indirecte bilaterale samenwerking

Ook voor wat betreft de samenwerking die niet direct van staat tot staat gaat, kan men bepaalde wijzigingen vaststellen wanneer men de periodes voor en na 1994 met elkaar vergelijkt. Bourque & Urujeni reiken hiertoe een aantal elementen aan (Bourque & Urujeni: 20-25). Voor wat betreft het volume van indirecte samenwerking — waartoe men niet alleen de samenwerking via NGO's beschouwt maar ook via kerken, universiteiten, syndicaten en andere soorten van organisaties — zijn er globaal genomen geen al te grote wijzigingen waarneembaar. De uitgaven stijgen lichtjes maar gestaag, met een piekuitzondering in de periode van 1994 tot 1996: jaren van crisis in Rwanda waarbij donoren de voorkeur gaven

aan noodhulp via NGO's. In die periode waren er op een bepaald ogenblik meer dan 300 NGO's in Rwanda actief. In 1996 bereikte het aantal NGO's een dieptepunt na massale uitwijzing door de Rwandese overheid: slechts 66 NGO's bleven over in Rwanda. In 2002 was dat getal opnieuw gestegen tot 109 (Bourque & Urujeni: 13).

Met betrekking tot de geografische spreiding van de actoren van de indirecte samenwerking stelt men wel aanzienlijke wijzigingen vast. Enerzijds wordt het platteland veel meer dan vroeger aan zijn lot overgelaten en verschuift de aandacht in de richting van de urbane milieus. Deze verschuiving stemt overeen met een globale Rwandese tendens waarbij de armoedekloof tussen stad en platteland in de laatste jaren drastisch is toegenomen (DGOS: 2-3). Deze tendens wordt als volgt verklaard.

[U]n des facteurs déterminants (...) soit plutôt l'origine des dirigeants actuels qui sont aussi, en quelque sorte, des expatriés installés en ville qui n'ont pas ou très peu de racines dans les campagnes, contrairement aux dirigeants précédents (...). L'autre facteur important est la diminution importante de la capacité d'absorption des campagnes depuis 1994 à cause de la mort et de la fuite d'un grand nombre de cadres qui y résidaient. (Bourque & Urujeni: 20)

II. Partnerschap getoetst aan de Rwandese context

In dit laatste hoofdstuk wordt beknopt nagegaan wat de inzet van een begrip als partnerschap precies kan betekenen in een context als die van Rwanda. Daarvoor werd niet alleen een beroep gedaan op bepaalde literatuur, maar ook op gesprekken met onder meer verantwoordelijken van vijf Belgische NGO's en hun lokale partners in Rwanda et met personen die actief zijn binnen de Rwandese overheid.

II.1. Visie van vijf Belgische NGO's en hun lokale partners op partnerschap

ENKELE KARAKTERISTIEKEN VAN 11.11.11, AQUADEV, BROEDERLIJK DELEN, CARITAS EN PROTOS

De vijf NGO's waarvan sprake zijn 11.11.11, Aquadev, Broederlijk Delen, Caritas en Protos. Elk van deze NGO's is officieel als NGO door de Belgische overheid erkend. Alle hebben activiteiten in Rwanda die cofinanciering genieten vanwege de Belgische overheid. Voor 11.11.11, Broederlijk Delen en Protos komen de middelen voort uit het luik 'partnerfinanciering'. Voor de twee andere NGO's gaat het om middelen afkomstig uit het Belgisch Overlevingsfonds.

11.11.11

Deze organisatie staat algemeen bekend als de koepelorganisatie van Vlaamse NGO's. Leden van 11.11.11 onderschrijven een politiek manifest waardoor ze zich scharen achter de brede doelstelling van 11.11.11 voor meer rechtvaardige Noord-Zuidverhoudingen. Broederlijk Delen, Caritas en Protos zijn leden van 11.11.11.

Aquadev

Aquadev is een NGO uit het Franstalige landschap die actief is in het Zuiden binnen drie specifieke domeinen: microfinanciering, voedselzekerheid en milieu in stedelijke omgeving.

Broederlijk Delen (BD)

Broederlijk Delen is een confessioneel geïnspireerde NGO die in het Zuiden werkt rond twee concrete programma's: rurale ontwikkeling en vredesopbouw.

Caritas International (CI)

Caritas International is een Belgische NGO van christelijke signatuur die in het Zuiden actief is in zowel noodhulp als in structurele ontwikkelingssamenwerking.

Protos

Protos is een NGO die gespecialiseerd is in technische en sociale activiteiten rond water, voornamelijk in rurale omgeving.

Op één of andere manier gaat elk van de vijf NGO's in zijn visie, zijn doelstellingen en zijn concrete werking op het terrein uit van het begrip partnerschap. Zo vindt men bijvoorbeeld op de website van Aquadev onder de titel '*philosophie*' de volgende verwijzing: "[une axe d'intervention est le] partenariat de renforcement des acteurs de la vie sociale et politique porteurs d'intérêts collectifs. Il s'agit d'ONG, d'universités, de bénéficiaires regroupés en associations, mutuelle ou coopérative et, bien sûr, des pouvoirs publics, particulièrement à l'échelon décentralisé."²⁶ Daar wordt nog aan toegevoegd dat die as van interventie zich inschrijft in de algemene strijd van Aquadev tegen ongelijkheden in de wereld. Ook bij de vier

²⁶ Zie <http://www.aquadev.org/fr/adgphilo.htm>. (geraadpleegd op 15/06/2005)

andere NGO's treft men gelijkaardige verwijzingen naar het begrip partnerschap. Soms zijn die verwijzingen expliciet verpakt in een strategienota waarin partnerschap een prominente plaats inneemt, zoals bijvoorbeeld bij Caritas waar het begrip wordt aangewezen als één van de vier leidende principes van de organisatie. In andere gevallen is de verpakking minder expliciet, zoals bij Protos waar een interne reflectie rond het thema reeds enige tijd aan de gang is maar waar een uitgewerkte strategienota vooralsnog op zich laat wachten.

Op basis van de verschillende gesprekken en geconsulteerde documenten is duidelijk dat — althans in woord — de vijf NGO's partnerschap de dimensie meegeven van een doel op zich. Zo schrijft bijvoorbeeld BD "[dat d]e mensen in het Zuiden [zelf plannen] hebben waarmee ze zichzelf kunnen ontwikkelen. Daarom bedenkt Broederlijk Delen geen ontwikkelingsprojecten. Daarom voeren we ze evenmin uit. We verkiezen initiatieven die in het Zuiden zélf groeien en we ondersteunen lokale organisaties om zélf analyses en oplossingen uit te werken."²⁷ Partnerschap is er met andere woorden op gericht om organisaties, liefst zo nauw mogelijk aansluitend bij de uiteindelijke begunstigden, te helpen groeien en sterker te laten worden. Ook de term 'solidariteit' duikt in dat verband op.

Doeltreffendheid en doelmatigheid, twee dominante eigenschappen wanneer men partnerschap als middel opvat en die primeren in de visie van de Belgische administratie van ontwikkelingssamenwerking, komen beduidend minder aan bod. Toch zijn er NGO's die de begrippen combineren. Bij Caritas bijvoorbeeld waar partnerschap als sturend principe van de organisatie als volgt wordt omschreven.

*CI relationships at a global level, especially those involving the transfer of resources, must be based on mutual respect, trust and goodwill. Partnership implies a long-term commitment to agreed objectives, based on shared values, strategies and information. It should be further characterized by feedback and joint planning, a display of transparency and accountability on both sides and a genuine openness and sensitivity to the others' needs, feelings, expertise, experience and wisdom. [secondly] CI will steward those resources entrusted to us in an efficient and effective manner, being aware that we have an obligation to behave at all times in a transparent and accountable way - to the poor, the Church and to one another.*²⁸

In deze omschrijving vindt men criteria voor partnerschap terug die verwijzen naar partnerschap als doel, zoals wederzijds, respect, vertrouwen en openheid, maar tegelijk ook zijn er elementen die laten blijken dat tevens de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de activiteiten die men in samenwerking met een lokale partner op het terrein uitvoert van belang zijn.

Bij Protos tracht men de tegenstelling tussen partnerschap als doel en partnerschap als middel weg te werken door de partnerrelaties te diversifiëren. Zo onderscheidt men zuiver operationele partners en strategische partners. Strategische partners worden gezien als natuurlijke partners die op een voldoende hoog niveau samenwerken om er allerlei factoren die de uitvoering van een gedeeld programma kunnen blokkeren tegen te gaan. Zo een partner kan voor Protos 11.11.11 zijn, die op landelijk niveau opkomt tegen de wereldwijde tendens tot privatisering van watervoorzieningen. Dergelijke partners delen sowieso gelijkaardige waarden. Operationele partners daarentegen passen volgens Protos beter in het plaatje van de partnerfinanciering, met zijn typische klemtonen op het doeltreffend en doelmatig realiseren van de activiteiten die beschreven staan in de jaarlijkse actieplannen.

Maar ook wanneer men reeds nauwer aanleunt bij de ideeën van DGOS omtrent partnerschap door middel van meerdere types van partner, kan er nog discussie ontstaan. Zo bijvoorbeeld rond het punt van de tijdsduur waarin partners met elkaar samenwerken. Bij DGOS lijkt men nog steeds vooral uit te gaan van partnerschappen die eindig zijn: lokale

²⁷ Zie <http://www.broederlijkdelen.be>.

²⁸ Zie <http://www.caritas.org/jumpNews.asp?idLang=ENG&idUser=0&idChannel=109&idNews=120>. (ge raadpleegd op 15/06/2005)

partners dienen versterkt te worden binnen een welbepaalde en vaak project- of programmagebonden tijdsspanne. Wanneer een partner voldoende sterk en autonoom geworden is, dan is de tijd rijp om een nieuw partnerschap aan te gaan. De NGO's zelf denken duidelijk veel sterker in termen van lange termijn, in het verlengde van wat Johan Bastiaensen daarover opmerkt.

[W]ie zich als organisatie niet wil engageren voor een langetermijnrelatie met een lokaal territorium om van daaruit een gemeenschappelijk leerproces aan te gaan, kan het niet ernstig menen met de lokale capaciteitsopbouw. Het gangbare principe dat een project nooit langer dan vijf jaar mag duren omdat het anders afhankelijkheid creëert klopt helemaal niet. De uitdaging is immers om als NGO aansluiting te vinden met en stimulansen te geven aan een duurzame, lokale, institutionele vernieuwing. Als de aanwezigheid aanleiding geeft tot afhankelijkheid dan draagt ze gewoon niet bij tot de gewenste vernieuwing en is de aangewezen maximale duur van het project niet vijf maar nul jaar. De vraag is zelfs of de NGO-aanwezigheid niet van bij het begin gericht moet zijn op een bij wijze van spreken eeuwigdurende aanwezigheid. (Bastiaensen: 92)

Bij Protos stelt men bovendien het probleem aan de kaak dat er binnen DGOS niet al te veel vrijheid heerst met betrekking tot de aard van de gekozen lokale partner. Een lokale partner is voor DGOS bij voorkeur een natuurlijke pendant van de Belgische NGO: een Belgische NGO werkt dus samen met een lokale NGO. Maar, zo vraagt men zich bij Protos af, waarom zouden Belgische NGO's ook niet naargelang de aard van de specifieke doelstellingen op zoek kunnen gaan naar ogenschijnlijk minder natuurlijke partners. Voor NGO's actief in de watersector kunnen er bijvoorbeeld samenwerkingsverbanden worden opgebouwd die een gans gamma aan actoren bestrijken, bestaande uit zowel technische, sociale als politieke actoren. Dergelijke gedachte sluit onder meer nauw aan bij de ideeën die De Ekstermolengroep bundelde in zijn publicatie "Don Quichote voorbij" (Aertsen).

Partnerschap op het terrein

De voorafgaande globale visies op partnerschap van de NGO's in kwestie hebben uiteraard behoefte aan toepassing op het terrein. Voor het specifieke geval van Rwanda lijkt men op het eerste gezicht geen al te grote afwijkingen vast te stellen tussen globale visie en praktijk.

Nagenoeg alle lokale partners die gefinancierd worden zijn van het type 'technisch samenwerkingsverband', zoals omschreven in het hoger geciteerde evaluatierapport (AGCD). De partners ontvangen en beheren de fondsen rechtstreeks en worden al dan niet intensief door de Belgische NGO begeleid bij de uitvoering van jaarlijkse actieplannen. De intensiteit van begeleiding heeft onder meer te maken met de lokale aanwezigheid van een coöperant.

De meeste lokale partners wekken tijdens de gevoerde gesprekken de indruk dat ze binnen dat verband op een tamelijk gelijkwaardige manier met de Belgische NGO's samenwerken. Toch zijn er ook enkele kanttekeningen te maken. Beschouwt men bijvoorbeeld de lokale partners in het kader van de twee BOF-projecten dan lijken de vaststellingen minder positief. Voor de samenwerking tussen Caritas-België en de lokale partners luidt een kritiek dat de christelijke achtergrond van de organisatie een open samenwerking met geschikte lokale partners te fel in de weg zou staan: de relatie bij uitstek loopt in dat geval van Caritas-België naar Caritas-Rwanda en terug, zonder al te veel plaatselijke omwegen. Van de andere kant is Caritas één van de weinige organisaties die in de projectomschrijving uitdrukkelijk melding maakt van partnerschap gericht op solidariteit.

Voor het geval van Aquadev stelt men vast dat de samenwerking tamelijk afstandelijk gebeurt. Lokale partners worden pas later bij het project betrokken zodat ze in feite nog maar weinig invloed kunnen uitoefenen op de aard en de doelstellingen van de samenwerking. Voor één lokale partner bleek dat reden genoeg om in de toekomst niet meer onder dezelfde voorwaarden met Aquadev te willen samenwerken.

Net zoals in het meer algemene geval van mondiaal of Belgisch partnerschap, kan men zich dus ook hier concreet de vraag stellen of men te maken heeft met partnerschap als doel dan wel als middel. Uit meerdere lokaal gevoerde gesprekken is duidelijk dat de klemtoon van de samenwerking toch vooral ligt op de praktische uitvoering van programma's en projecten, en slechts in mindere mate op het wezen van de samenwerking. In die zin lijkt de houding van de NGO's de hoger genoteerde dubbelzinnigheid van partnerschap als middel *en* als doel binnen de Belgische ontwikkelingssamenwerking ook op Rwandees terrein te weerspiegelen.²⁹

Eén in dit opzicht verhelderende gedachte in de gesprekken is het feit dat lokale partners nagenoeg geen rechtstreekse invloed hebben op het beleid van de Belgische NGO's. Hooguit is er een onrechtstreekse invloed, zoals bij BD en Protos die ten gepaste tijde partnerseminaries organiseren om een debat aan te gaan met de partners over de toekomstige beleidslijnen van de Belgische NGO in kwestie. Toch blijken vele NGO's hier geen probleem mee te hebben. Omgekeerd zijn er anderzijds wel een aantal partners die grif toegeven dat hun beleid wel degelijk meedraait met de wind van de algemene trends in de ontwikkelingssamenwerking. Hiermee wordt duidelijk aangetoond dat van een 'authentieke' gelijkwaardigheid in partnerschap in vele gevallen niet echt sprake is.

Een andere gedachte die in de gesprekken meermaals naar voren treedt is het gegeven dat informatie hoofdzakelijk in één richting stroomt. Veel lokale partners kennen de Belgische NGO maar in zoverre dat het om informatie gaat die concreet verband houdt met de samenwerking tussen beide partijen. Wat dit betreft zijn er tamelijk wat NGO's die graag een omkering van die situatie zouden zien: waar is de Belgische NGO in het Noorden en in andere landen precies mee bezig?

11.2. Macht en onmacht van NGO's in de huidige Rwandese context

Dergelijk type van kritische gedachten figureert ook merkkelijk in de denkoefening van 11.11.11 rond 'vernieuwd partnerschap' (Cottenie et al.: 4-14). Voorlopig heeft deze oefening de volgende pistes opgeleverd.

- Er is nood aan een sterkere Noord-Zuidintegratie: er is een duidelijke asymmetrie in de bestaande relaties. Acties in het Noorden (lobbying, ontwikkelingseducatie, etc.) verschillen sterk van de acties in het Zuiden (ontwikkelingsprojecten, partnerschap).
- Personen spelen een belangrijke rol die feller in het licht dient gesteld te worden: de medewerkers van lokale partners worden tot nog toe onvoldoende betrokken bij de volledige werking van de Belgische NGO's.
- Het probleem van de financiële afhankelijkheid staat nog steeds evenwichtige partnerrelaties in de weg: werken via '*trust funds*', waarin NGO's hun fondsen bundelen, lijkt een mogelijke oplossing.
- Samenwerkingsverbanden blijven onvoldoende geformaliseerd: bestaande contracten zijn te eenzijdig gericht op uitvoeringsmodaliteiten en financiële aspecten. Contracten dienen in de toekomst ruimer te worden opgesteld, met meer aandacht voor de aandachtspunten van vernieuwd partnerschap.

Zonder verder te willen ingaan op elk van deze afzonderlijke punten, is vooral één punt binnen de Rwandese context van belang: de asymmetrie in acties in Noord en Zuid. Gelet op de hoger beschreven problematiek van nationale verzoening in Rwanda, kan men zich terecht de vraag stellen in hoeverre politiek sensibiliserend actiewerk zoals NGO's dat in het Noorden verrichten ook in een land als Rwanda mogelijk is, of op zijn plaats. In de tekst van

²⁹ Uiteraard zijn er verschillen: NGO's als 11.11.11 en BD staan duidelijk sterker wanneer het gaat om de doelstelling van solidair partnerschap.

11.11.11 rond 'vernieuwd partnerschap luidt het als volgt: "[l]es ONG membres de 11.11.11 sont de plus en plus conscientes de la nécessité de porter davantage l'action sur le terrain politique avec les acteurs du Sud, et leur volonté d'agir dans ce sens est de plus en plus marquée" (Cottenie et al.: 4).

Bevraging toont aan dat de Belgische NGO's in de huidige context op verschillende manieren beperkt worden in hun mogelijkheden om een dergelijk geladen rol op te nemen in Rwanda. Om te beginnen is het duidelijk dat de meeste Belgische NGO's niet over de nodige tijd en middelen beschikken om degelijke en betrouwbare politieke en sociale analyses van de context te maken. Bovendien zijn, zoals onder meer Pottier en Zorbas opmerken, ook gedegen academische analyses van de huidige context bijzonder schaars (Pottier; Zorbas). NGO's werken in Rwanda met andere woorden voor een goed deel in het duister. Het hoeft geen betoog dat dit een gevaarlijke situatie creëert: de toekomst geeft zich moeilijker bloot, waardoor NGO's op hun beurt spontaan minder geneigd zijn duidelijke standpunten en engagementen ten opzichte van die vage toekomst in te nemen. Diverse auteurs wijzen erop op dat, indien men geen herhaling van het verleden wil, precies dit een situatie is die ten allen prijze vermeden dient ten worden. (Reyntjens 2004; Uvin 1999; Zorbas).

NGO's en de overheid

Daarnaast is er het meermaals aangehaalde feit dat vrije meningsuiting in Rwanda vooralsnog geen evidente zaak is. Dit feit wordt niet enkel in geschriften beschreven maar het wordt ook door meerdere gesprekspartners bevestigd. Elk debat omtrent partnerschap tussen internationale en lokale NGO's dient in wezen geplaatst te worden in de bredere context van de verhouding tussen NGO's — meer algemeen: de civiele maatschappij — en de overheid.

Die verhouding lijkt op het eerste gezicht gekanteld tegenover de periode voor 1994. Sinds de genocide zijn er diverse initiatieven genomen die de intensieve deelname van de civiele maatschappij aan het maatschappelijke gebeuren schijnen te bevestigen. Uvin beschrijft hoe in de periode voor 1994 er weliswaar een levendig en omvangrijk geheel van associatieve bewegingen bestond in Rwanda, maar dat deze aanwezigheid niet automatisch heeft geleid tot belangrijke maatschappelijke stellingname (Uvin 1999: 171-174). Daartoe ontbrak het hoofdzakelijk aan twee zaken: enerzijds een wil vanwege de civiele maatschappij om zich in die zin te profileren, anderzijds de nodige politieke tolerantie ten opzichte van de civiele maatschappij.

Beschouwt men de huidige Rwandese context dan blijft er over het eerste punt heel wat onduidelijkheid bestaan. Is er nu meer dan vroeger een duidelijke wil vanwege de civiele maatschappij om het nationale beleid te beïnvloeden? Meer dan één gesprekspartner heeft daar sterk zijn twijfels bij. Weliswaar zijn er nu meer NGO's en platformen die op het nationale niveau actief zijn, maar met Uvin: "les effets positifs de la société civile ne découlent pas automatiquement de l'existence" (Uvin 1999: 170).

lijkt er alvast een belangrijke wijziging opgetreden met betrekking tot het tweede punt. Er is meer formele overleg ruimte gecreëerd tussen overheid en civiele maatschappij, zo bijvoorbeeld in de recente oprichting van een platform van de civiele maatschappij. Dit platform heeft onder meer als missie zich uit te spreken over belangrijke maatschappelijke ontwikkelingen en gebeurtenissen in Rwanda. Tegelijk stuurt de overheid aan op een duidelijk partnerschap met de civiele maatschappij (zie onder meer: République Rwandaise). Toch zijn dergelijke initiatieven allerminst een garantie voor een gelijkwaardige relatie. Volgens verscheidene bronnen zijn de initiatieven in eerste instantie gericht op *window-dressing*. Die gedachte licht onder meer op in een artikel waarin de rol van de civiele maatschappij bij de opmaak van het Rwandese PRSP wordt belicht (Martens). Andere bronnen richten er dan weer de aandacht op dat de toenadering tot de civiele maatschappij vooral tot doel heeft haar te kunnen recupereren binnen het bestaande overheidsapparaat.

Vooraf voor lokale NGO's creëert dit een moeilijke situatie. Ondanks de formele toenadering blijven NGO's — zowel lokale als internationale NGO's— kwetsbaar voor reacties vanwege de overheid. Dat blijkt het geval te zijn wanneer zij zich al te fel in het openbaar uitspreken over gevoelige thema's. Zo was er bijvoorbeeld in 2004 een parlementair onderzoek naar sporen van 'genocidaire ideologie' in het land. Het resultaat daarvan was een rapport waarin op grote schaal organisaties van de civiele maatschappij medeplichtig werden geacht aan het instandhouden van dergelijke ideologie. Onder meer de naam van 11.11.11 verscheen in het rapport, omwille van haar samenwerking met de sterk geviseerde mensenrechtenorganisatie Liprodhor. Maar ook andere bekende namen figureerden in het rapport: Care, Trocaire, tot zelfs de Nederlandse Ambassade. De internationale kritieken die daardoor losgeweekt werden, herinnerden fel aan de hoger genoemde kritieken met betrekking tot het vage gebruik van een begrip als 'divisionisme'. Internationale organisaties zijn sindsdien heel wat meer op hun hoede voor mogelijk verdachte stappen. En terecht, zo mag men aannemen: uit gesprekken met personen die vanuit de Rwandese overheid toezicht houden op de civiele maatschappij, komt duidelijk naar voor dat men slechts geneigd is de partnerschappen tussen internationale en lokale NGO's een warm hart toe te dragen wanneer het gaat om zuiver technische samenwerkingen. Samenwerkingen daarentegen die zich meer bewegen op het vlak van mensenrechten en sociale mobilisatie worden al snel aanzien als een manier om vanuit de civiele maatschappij de bevolking op te ruien tegen de overheid. Dat is precies wat men *niet* ziet als de rol van de civiele maatschappij.

Een rode draad doorheen de gesprekken met de lokale partners is dan ook dat de internationale NGO's vaak eisen stellen aan lokale organisaties omtrent sociale of politieke stellingname die nauwelijks of niet aangepast zijn aan de lokale realiteit. Het voorbeeld van Liprodhor heeft aangetoond wat de mogelijke gevolgen kunnen zijn. Vele van haar leden zijn naar eigen zeggen het land ontvlucht uit vrees voor represailles vanwege de overheid. En hoewel de organisatie uiteindelijk toch niet is ontbonden, zoals aanvankelijk werd vermoed, is ze tot nog toe grotendeels inactief gebleven.

Intussen is er vanwege de overheid een grote evaluatie aan de gang waarbij zowel lokale als internationale NGO's worden gescreend. De algemene indruk daarbij is dat de bezorgdheid bij internationale NGO's groter is dan bij lokale NGO's. De Internationale NGO's in Rwanda zagen recent bijvoorbeeld de resultaten van een uitgebreid overlegproces rond rechten en plichten van zowel internationale NGO's als de Rwandese overheid grotendeels van tafel geveegd. Sindsdien is het overleg naar verluidt stilgevallen. Binnen de Rwandese overheid reageert men laconiek en meldt men dat het overleg nog steeds goed loopt. Om dergelijke redenen maken vertegenwoordigers van internationale NGO's zich wel degelijk zorgen over de aard van toekomstige samenwerking met de overheid.

Aan de kant van lokale NGO's is de bezorgdheid schijnbaar beperkter. Zoals één Rwandese gesprekspartner het zei: "la transparence est notre meilleure garantie". Slechts weinigen stelden onomwonden dat de relatie met de overheid steeds hoogst problematisch is geweest en dat verbetering zich ook nu niet aandient.

Conclusie

Uit wat in deze tekst voorafging, kan men de volgende conclusies en mogelijke aanbevelingen afleiden.

Het mondiale debat

Een eerste conclusie heeft betrekking op het mondiale debat rond het begrip partnerschap. Partnerschap is een vaag en open begrip. Zoals Alan Fowler argumenteert heeft men er om die reden alle belang bij voldoende conceptuele klaarheid en diversificatie te scheppen. Noem de potentiële relaties duidelijk bij hun naam. Partnerschap dat als middel wordt gezien is duidelijk iets anders dan partnerschap dat opgevat wordt als doel. Beide strekkingen zijn aanwezig in het huidige ontwikkelingsdiscours, en precies *door* het gebrek aan conceptuele klaarheid is het moeilijk de regels van het spel precies af te bakenen, ontstaan misverstanden en blijven verwachtingen onbeantwoord.

Een tweede conclusie is dat aan het begrip partnerschap een belang wordt toegekend dat het niet heeft verdiend. Wanneer men in een begrip als partnerschap het magische middel ziet tegen alle falen van de ontwikkelingssamenwerking, dan loopt men het risico te vergeten dat veel van de moeilijkheden die met partnerschap samengaan in feite hun plaats hebben naar een breder, wellicht moeilijker en bovenal meer pertinent discussiekader. In de tekst werd onder meer het voorbeeld gegeven van de complexe verhouding tussen staat en civiele maatschappij.

Een derde en laatste conclusie is dat het begrip onlosmakelijk verbonden is met machtsverhoudingen in de bestaande ontwikkelingssamenwerking. Elke opvatting rond partnerschap is wezenlijk verbonden met een concept van ontwikkeling, een ontwikkelingstheorie en een ontwikkelingsstrategie. Tussen verschillende concepten, theorieën en strategieën bestaan, aldus Escobar, welbepaalde machtsverhoudingen, die onvermijdelijk mee afstralen op een gekoppeld begrip als partnerschap. Men zou kunnen stellen dat het brede en instandgehouden gebruik van een begrip dat ontzettend veel invullingen kent, uit specifieke machtsoverwegingen voortvloeit. Hoe vager en opener een begrip, hoe eenvoudiger het is om het af te schieten: in een brede waaier van eigenschappen en motieven ontdekt men gemakkelijker de gebreken. Bovendien gaat kritiek gemakkelijker in de richting van wie minder sterk staat. Opnieuw heeft men dus een degelijk argument in handen om te streven naar meer conceptuele klaarheid en diversificatie.

De Belgische visie en operationele invulling

Binnen de Belgische context stel men vast dat het begrip partnerschap einde jaren negentig een sterke ingang gevonden heeft in de teksten van de Belgische officiële ontwikkelingssamenwerking. Het begrip staat nu gebeiteld als een hoeksteen voor de Belgische ontwikkelingssamenwerking. Dat geldt zowel voor de directe als de indirecte bilaterale samenwerking. NGO's die in toenemende mate met de staat verbonden zijn via het principe van cofinanciering, krijgen onvermijdelijk ook meer te maken met het begrip en zijn toepassing.

Een probleem dat zich in dit geval stelt is dat in de visie van de overheid partnerschap meer als middel wordt gezien, en dat van de andere kant de NGO's partnerschap nog steeds vooral opvatten als een doel op zich. Een tweede problematische vaststelling is dat de verankering van het begrip in de wet- en regelgeving niet op zijn beurt geleid heeft tot een bruikbaar referentiekader met betrekking tot het begrip. Dat is een gemiste kans. Een dergelijk referentiekader zou een geschikte basis vormen om meer conceptuele klaarheid en

diversificatie in de Belgische ontwikkelingssamenwerking te injecteren. Voor de Belgische actoren zou er meer duidelijkheid zijn omtrent de mogelijke partnerkeuzes en bovendien zouden partnerschappen ook beter en met minder willekeur aan een evaluatie onderworpen kunnen worden. Tenslotte zou een intelligent uitgebouwd referentiekader goed aansluiten bij de geplande hervormingen om efficiënte NGO's met meer flexibiliteit en in een ware programmeerbaar te laten werken.

De Rwandese context

Voor de Rwandese context kan men vaststellen dat vrijheid van meningsuiting onder het huidige regime maar moeilijk geduld wordt. De civiele maatschappij krijgt onder het huidige regime een zekere bewegingsvrijheid zolang ze zich niet teveel inlaat met thema's als democratisering en mensenrechten. Over bepaalde zaken, de *silences* waarover Eugenia Zorbas spreekt, wordt maar beter gezwegen. En indien men er toch over spreekt, dan liefst met de terminologie van het regime en met de betekenissen die er door het regime aan worden verbonden.

Partnerrelaties die zich afspelen binnen de civiele maatschappij worden door de overheid met argwaan bekeken, tenzij wanneer het om louter technische relaties gaat. Dat beïnvloedt sterk de rol die zowel de lokale als de internationale civiele maatschappij kunnen spelen in het domein van de ontwikkelingssamenwerking. Welke positie kan men hiertegenover innemen? In tegenstelling tot wat net gezegd werd voor de mondiale en Belgische context, is in de Rwandese context een pleidooi voor meer conceptuele klaarheid en diversificatie juist *niet* aangewezen. Een dergelijke strategie volgen binnen de culturele en politieke context van Rwanda leidt tot twee zaken: het verzwakt en het maakt kwetsbaar. Een andere strategie dient met andere woorden gevolgd te worden. Daarvoor zijn er een aantal mogelijke pistes.

Eén piste is de zoektocht naar intelligent, meervoudig partnerschap. De aansluiting met machtigere actoren en niet enkel met de 'natuurlijke' actoren lijkt aanbevolen. Voor de Belgische NGO's kan dit betekenen dat men meer toenadering zoekt tot de gedecentraliseerde officiële Belgische ontwikkelingssamenwerking. Dergelijke toenadering is ongetwijfeld niet voor alle actoren even aanvaardbaar, maar ze is zeker te verkiezen boven de zwakke positie van een geïsoleerde NGO in Rwanda. Een andere toenadering is die tot de lokale overheden. Lokale overheden maken onlosmakelijk deel uit van het regime: ze zijn even *incontournable*, maar het voordeel is dat hun macht beperkter is. Het spel is in dat geval al meer een spel op gelijke voet.

Een tweede piste is gelegen in een goede opbouw van kennis. De kennis van het actuele Rwanda is beperkt en is tegelijk moeilijk op te bouwen binnen het huidige klimaat. Een organisatie als 11.11.11 zou in dat opzicht een koepelrol in het Zuiden kunnen vervullen: door op te treden als een soort van stilzwijgend observatorium, door kennis te vergaren en door die ter beschikking te stellen van de Belgische NGO's en hun lokale partners. Die samenwerking kan best uitgebreid worden tot het bureau van de samenwerkingsattaché en tot de academische middens.

Een derde piste is wellicht de moeilijkste, maar ook de meest pertinente voor NGO's, die er prat op gaan partnerschap dan toch vooral te zien als doel: de begunstigde mondig maken, maar hoe precies? In dat opzicht lijkt de aanpak die Peter Uvin voorstelt zeer aangewezen. Niet langer de klassieke in afzonderlijke projecten verpakte verdediging van thema's als mensenrechten — of het daarbij nu gaat om politieke en civiele rechten dan wel om economische, sociale en culturele rechten — maar de inpassing ervan in de bestaande 'technische' ontwikkelingsprojecten en –programma's. Dat heeft twee voordelen: enerzijds loopt men minder in het oog met thema's die in Rwanda gevoelig liggen, anderzijds bewijst Uvin dat die aanpak veel meer kans op slagen — lees: werkelijke impact — heeft dan de afzonderlijke aanpak, die veelal verzandt in activiteiten met een louter technisch karakter.

De net aangehaalde pistes vormen allicht een bron van inspiratie voor de te volgen weg, maar ze zeggen ons nog steeds niets over de lengte van die weg, noch over het mogelijke eindpunt ervan. De manier waarop in de toekomst in Rwanda op een eerlijk en open wijze gecommuniceerd kan worden, zal in dat verband essentieel blijken. Precies daarvan hangt in belangrijke mate de vormgeving af van een begrip als partnerschap, dat in wezen draait rond openheid tussen alle partijen.

In Rwanda is een bekend spreekwoord dat luidt: Akayi mu nda y'ingoma kamenywa n'umwira na nyirayo. Het betekent: wat zich in de trom van de buik bevindt, is slechts gekend door de ritulist en de eigenaar. Waarmee wordt bedoeld: alleen diegene die iets zegt, kent de betekenis van zijn woorden. (Corduwener 2004: 54)

Literatuurlijst

- ABOS 1999 *De partnerrelaties van de NGO's. Uitdagingen en vooruitzichten van de partnerrelatie van de Belgische NGO's, mede gefinancierd op de begroting van ontwikkelingssamenwerking*. Brussel: ABOS.
- ABUGRE, Charles 1999 *Partners, collaborators or patron-clients: defining relationships in the aid industry*. Background paper for the Canadian International Development Agency, Partnership Branch. Accra: ISODEC. http://www.ccic.ca/e/archives/aid_1999-08-defining_relationships_in_aid_industry.pdf (geraadpleegd op 15/06/2005).
- ACODEV 1999 *Actes du séminaire sur le partenariat entre les ONG du Nord et les organisations du Sud*. Bruxelles: ACODEV.
- AGCD 1999 *Evaluation de la relation de partenariat entre les ONGs belges et leur(s) partenaire (s) local(aux). Rapport final*. Evaluatie uitgevoerd door TRANSTEC i.s.m. SHER Ingénieurs Conseils. Bruxelles: AGCD.
- AERTSEN, Jan, et al. (De Ekstermolengroep) 2000 *Don Quichote voorbij. NGO's zoeken het ritme van de globalisering*. Brussel: NCOS/11.11.11.
- ANSOMS, An 2004 Les évolutions socio-économiques au Rwanda et au Burundi. In MARYSSE, S. & REYNTJENS, F. (eds.) *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2003-2004*: 239-256. Paris: l'Harmattan.
- BARREZ, Dirk 2001 *De val der engelen. Waarom ontwikkelingsorganisaties falen*. <http://www.indymedia.be/news/2001/02/2421.php> (geraadpleegd op 03/10/2004).
- BASTIAENSEN, Johan 1998 NGO's en lokale capaciteitsopbouw: de agenda voor morgen. *NoordZuid Cahier* 23/4: 86-96.
- BEBBINGTON, Anthony & RIDDELL, Roger 2001 Heavy hands, hidden hands, holding hands? Donors, intermediary NGOs and civil society organisations. In HULME, David & EDWARDS, Michael (eds.) 2001 [1997] *NGO's, states and donors. Too close for comfort*: 107-127. New York: St. Martin's Press.
- BELGISCHE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS 1998 *Wetsontwerp betreffende de Belgische internationale samenwerking*. <http://www.dekamer.be/FLWB/pdf/49/1791/49K1791001.pdf> (geraadpleegd op 15/06/2005).
- BOURQUE, André & URUJENI, Dora 2003 *Rwanda and the international community: 1994-2002. Indirect aid*. (Section 3.3) Ongepubliceerd document.
- BREHM, Vicky 2001 *Promoting effective North-South NGO partnerships*. INTRAC Occasional Papers Series 35. Oxford: INTRAC.
- BTC 2003 *België als internationale speler*. <http://www.btctb.org/showpage.asp?iPageID=1007&sLangCode=NL> (geraadpleegd op 15/06/2005).

- CONGO 2005 *"We will spare no effort". A Civil Society Call to Action for the Five Year Review of the UN Millennium Summit and the Millennium Development Goals.*
<http://www.ngocongo.org/ngomeet/millplusfive/M+5reportfull.pdf> (geraadpleegd op 17/07/2005).
- COPROGRAM 2004 *Jaarboek 2004 van Vlaamse NGO's.* Brussel: Coprogram.
<http://www.coprogram.be/q/index.php?q1=2050> (geraadpleegd op 15/06/2005).
- CORDUWENER, Jeroen 2003 Rwanda in de Grote-Merenregio: buitenlandse expansie, binnenlandse onderdrukking. In *Internationale Spectator* LVII/2: 99-103.
- 2004 *Rwanda.* Landenreeks. Amsterdam: KIT.
- COTTENIE, Johan et al. (eds.) 2004 *"Un autre partenariat est possible et .. requis d'urgence!"* Interne werkdocument. Brussel: 11.11.11.
- CREWE, Emma & HARRISON, Elisabeth 1998 Partnership. (hfdst. 4) In *Whose development? An ethnography of aid:* 69-90. London: Zed Books.
- DGOS 2005 *Jaarverslag 2004 van het bureau OS in Kigali-Rwanda.* Kigali: ongepubliceerd document.
- DEVELTERE, Patrick 2005 *De Belgische ontwikkelingssamenwerking* Leuven: Davidsfonds.
- ESCOBAR, Arturo 1997 The making and unmaking of the Third World through development. In RAHNEMA, Majid & BAWTREE, Victoria (eds.) *The post-development reader:* 85-93. London: Zed Books.
- FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 1997 *Koninklijk besluit betreffende de erkenning en subsidiëring van niet-gouvernementele ontwikkelingsorganisaties en van hun federaties.*
http://www.ejustice.just.fgov.be/doc/rech_n.htm (geraadpleegd op 15/06/2005).
- 1999 *Wet betreffende de Belgische internationale samenwerking.*
http://www.dgcd.be/nl/dgos/basis_doc/ (geraadpleegd op 15/06/2005).
- 2002a *Koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 18 juli 1997 betreffende de erkenning en subsidiëring van niet-gouvernementele ontwikkelingsorganisaties en van hun federaties.* http://www.ejustice.just.fgov.be/doc/rech_n.htm (geraadpleegd op 15/06/2005).
- 2002b *Ministerieel besluit houdende uitvoeringsmaatregelen van het koninklijk besluit van 18 juli 1997 betreffende de erkenning en subsidiëring van niet-gouvernementele ontwikkelingsorganisaties en van hun federaties.*
http://www.ejustice.just.fgov.be/doc/rech_n.htm (geraadpleegd op 15/06/2005).
- FOWLER, Alan 2000a *Partnerships: negotiating relationships. A resource for non-governmental development organisations.* INTRAC Occasional Papers Series 32. Oxford: INTRAC.

- 2000b Beyond partnership: getting real about NGO relationships in the aid system. In *IDS Bulletin* 31/3: 1-13. (Questioning partnership. The reality of aid and NGO relations, Alan Fowler, ed.)
- HAUCK, Volker & LAND, Tony 2000 *Beyond the partnership rhetoric. Reviewing experiences and policy considerations for implementing 'genuine' partnerships in North-South cooperation*. ECDPM Discussion Paper 20. Maastricht: ECDPM.
- HULME, David & EDWARDS, Michael 2001 NGOs, states and donors: an overview. In HULME, David & EDWARDS, Michael (eds.) [1997] *NGO's, states and donors. Too close for comfort*: 3-22. New York: St. Martin's Press.
- LAP, Biem 1998 [1996] Partnership, niets dan een illusie? In LIETEN, Kristoffel & VAN DER VELDEN, Fons (eds.) *Grenzen aan de hulp. Beleid en effecten van ontwikkelingsamenwerking*: 291-313. Amsterdam: Het Spinhuis.
- LAWS, Sophie, HARPER, Caroline & MARCUS, Rachel (eds.) 2003 *Research for development. A practical guide*. London: Sage Publications.
- LOECKX, Alwin (ed.) 2004 *Jaarboek van de Vlaamse niet-gouvernementele ontwikkelingsamenwerking*. Brussel: Coprogram.
- MARTENS, Sarah 2003 Problématique de participation de la "société civile" aux stratégies de réduction de la pauvreté au Rwanda. In MARYSSE, S. & REYNTJENS, F. (eds.) *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2002-2003*: 109-132. Paris: l'Harmattan.
- MARTINUSSEN, John 1999 [1997] *Society, state & market*. London: Zed Books.
- MAWDSLEY, Emma, TOWNSEND, Janet, PORTER, Gina & OAKLEY, Peter 2002 *Knowledge, power and development agendas. NGO's North and South*. INTRAC NGO Management & Policy Series 14. OXFORD: INTRAC.
- MICHEL, James H. 1999 *Coopération au développement. Efforts et politiques des membres du Comité d'Aide au Développement*. Rapport CAD 1998. Paris: OCDE.
- NGO-Adviescommissie 2000 *Strategienota over de evolutie van de rol van de Belgische NGO's*. Brussel: Coprogram.
- PICCIOTTO, Robert 1999 *La logique du partenariat. Une perspective de développement*. Document de travail du Département de l'évaluation des opérations. Washington: Banque Mondiale.
- POTTIER, Johan 2002 *Re-imagining Rwanda. Conflict, survival and disinformation in the late twentieth century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- RENARD, Robrecht 1998a Elk speelt zijn rol en krijgt zijn deel. Nadenken over de complexe relatie tussen overheid en NGO's. *NoordZuid Cahier* 23/4: 36-45.
- 1998b Mens erger je niet. Relaties tussen overheid en NGO's in België. *NoordZuid Cahier* 23/4: 47-59.

- REPUBLIQUE RWANDAISE 2002 *Vers une politique et une stratégie de partenariat entre l'état et la société civile. (Conférence sur le renforcement du partenariat entre l'état et la société civile pour l'atteinte des objectifs du millenium)*. Kigali: Conseil d'évaluation chargé des programmes du gouvernement et de la société civile à la Présidence.
- REYNTJENS, Filip 1994 *L'Afrique des Grands Lacs en crise. Rwanda, Burundi: 1988-1994*. Paris: Karthala
- 2004a Rwanda, ten years on: from genocide to dictatorship. In *African Affairs* 103: 177-210.
- 2004b La "transition" politique au Rwanda. In MARYSSE, S. & REYNTJENS, F. (eds.) *L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2003-2004*: 1-22. Paris: l'Harmattan.
- SMILLIE, Ian 1995 *The alms bazaar. Altruism under fire — non-profit organisations and international development*. London: IT Publications.
- STANGHERLIN, Gregor 2001 Les organisations non gouvernementales de coopération au développement. Origine, cadre juridique, cofinancement et enjeux. *Courrier Hebdomadaire* 1714-1715. Bruxelles: CRISP.
- TROMP, Bart 2004 [1993] *De wetenschap der politiek. Verkenningen*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- UNSWORTH, Sue & UVIN, Peter 2002 *A new look at civil society support in Rwanda*. Kigali: DFID.
- UVIN, Peter 1999 *L'aide complice? Coopération internationale et violence au Rwanda*. Paris: L'Harmattan.
- 2004 *Human rights and development*. Bloomfield: Kumarian Press.
- ZORBAS, Eugenia 2004 Reconciliation in post-genocide Rwanda. In *African Journal of Legal Studies* 2004/1: 29-52.

Gesprekkenlijst

- AVONTROODT, Paul — *DGOS – Dienst VN & Internationale organisaties*, Diensthoofd — Brussel, 26-07-05
- BERWOUTS, Kris — *11.11.11*, Afrika Coördinator — Gitarama, 05-06-05
- BREMS, Dirk — *Belgische Ambassade Kigali*, Samenwerkingsattaché — Incourt, 02-08-05
- BURUME, Patient — *AQUADEV*, Assistent Opvolging & Operaties — Kigali, 29-06-05
- BYUMA, François-Xavier — *LIPRODHOR*, Vice-voorzitter Raad van Beheer — Kigali, 28-06-05
- DUSABE, Ferdinand — *INKINGI*, Personeelshoofd — Kigali, 29-06-05
- GLAS, Dirk — *PROTOS*, Hoofd Zuiddienst — Gent, 04-08-05
- INCIMATATA, Oreste — *CARITAS-Rwanda*, Directeur — Kigali, 29-06-05
- KAMBANDA, Antoine — *CARITAS-Kigali*, Directeur — Kigali, 28-06-05
- KAYIGEMA, Anicet — *Forum de Concertations des Formations Politiques au Rwanda*, Uitvoerend Secretaris — Kigali, 28-06-05
- KAYIRANGA MUZUKA, Eugène — *MINALOC – Dienst Civiele Maatschappij & NGO-coördinatie*, Diensthoofd — Kigali, 30-06-05
- KENIS, Frans — *Broederlijk Delen*, Verantwoordelijke Partnerwerking Regio Grote Meren — telefonisch interview, 01-08-05
- LAMBILLOTTE, Philippe — *Belgische Ambassade Dar Es Salam*, Attaché Belgisch Overlevingsfonds — Kigali, 23-06-05
- LAMBRECHT, Stef — *PROTOS*, Directeur — Gent, 04-08-05
- MERCENIER, Benoît — *CARITAS-België*, Projectcoördinator SABM — Kigali, 20-06-05
- MUBILIGI, Jean-Marie Vianney — *COFORWA*, Coördinator — Kigali, 02-07-05
- MUKARUGWIZA, Médiatrice — *DUTERIMBERE IMF*, Directrice — Kigali, 30-06-05
- MUKESHIMANA, Dativa — *CCOAIB*, Programmaverantwoordelijke — Kigali, 27-06-05
- MUPENZI, Georges — *Plate-Forme de la Société Civile* — Kigali, 30-06-05
- MUSABYIMANA, Thaddée — *COFORWA*, Voorzitter Raad van Beheer — Kigali, 18-06-05
- MUSINE, Juvénal — *INADES*, Directeur — Kigali, 22-06-05
- RUBONEKA, Suzanne — *Pro-Femmes/Twese Hamwe*, Uitvoerend Secretaris — Kigali, 28-06-05

Gesprekkenlijst

RUTAZANA, Francine — *LDGL*, Uitvoerend secretaris — Kigali, 28-06-05

SEMAKUBA, François — *Rwandan Presidency – General Directorate of NGO and Civil Society Affairs*, Directeur — Kigali, 27-06-05

STEBELSKI, Ursula — *DGOS – Dienst NGO's*, Projectbeheerder & Focal Point Rwanda — Brussel, 26-07-05

TURINBWANAMUNGU, Jean-Paul — *LIPRODHOR*, Uitvoerend Secretaris a.i. — Kigali, 28-06-05

VAN THOURNOUT, Frank — *DGOS – Dienst NGO's*, Diensthoofd — Brussel, 26-07-05

VRELUST, Toon — *Broederlijk Delen*, Coöperant Adenya — elektronisch interview, 04-08-05