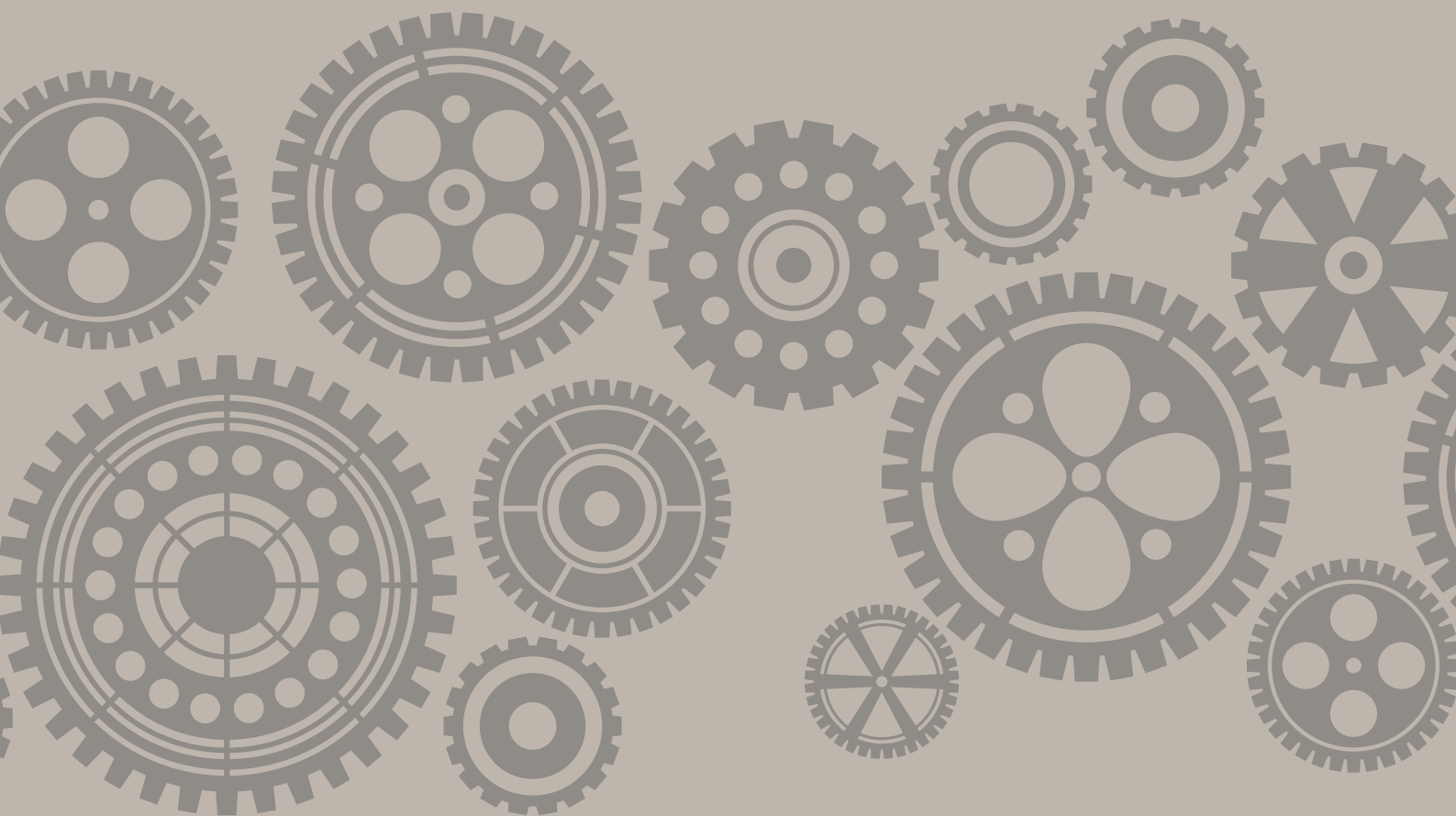




HET NOORD-ZUIDPARTNERSCHAP IN DE DAGELIJKSE REALITEIT : EEN RIJKE EN COMPLEXE DYNAMIEK MET TALRIJKE ASPECTEN

Céline Lemmel (ASF)
Franck Signoret (COTA)

Februari 2016



1. CONTEXT: HET PARTNERSCHAP, EEN CONCEPT DAT COMPLEXER IS DAN “JIJ + IK = WIJ”

In de sector van de ontwikkelingssamenwerking en in vele andere sectoren is het partnerschap een essentiële term en praktijk geworden. Alle uitgevoerde projecten en acties bevatten noodzakelijkerwijs een partnerschapsdimensie. Wat houdt het begrip “partnerschap” echter in en - vooral - hoe wordt het concept vertaald en toegepast in het dagelijks projectbeheer? Gaat het om een uniform geheel en een manier van werken geregeld door vaste principes en waarden? Of gaat het eerder om een veranderlijk en dynamisch concept waarvan de basisbeginselen zich aanpassen naargelang van de organisatie en de sociale, economische en politieke context?

Advocaten Zonder Grenzen en het COTA bestuderen deze problematiek sinds 2014. Met dit artikel wensen beide organisaties op basis van hun concrete ervaringen vragen te stellen en lessen te trekken om zo bij te dragen tot het debat.

Advocaten Zonder Grenzen en de Balie van Bujumbura: een bijna “natuurlijk” partnerschap

De niet-gouvernementele organisatie (ngo) Advocaten Zonder Grenzen (ASF) en de Balie bij het hof van beroep van Bujumbura (de Balie) begonnen samen te werken aan het begin van de jaren 2000. De acties van ASF zijn gericht op een toegankelijke justitie voor iedereen¹. Om dat te verwezenlijken, heeft ASF zich in Burundi zeer snel gericht op het bieden van rechtshulp aan de meest kwetsbare bevolkingsgroepen. Het is in dat kader dat ASF advocaten mobiliseert die ingeschreven zijn bij de Balie van Bujumbura.

De Balie van Bujumbura is een beroepsorde die de advocaten verenigt die zijn ingeschreven in het ambtsgebied van het hof van beroep van Bujumbura. Een van de opdrachten van de Balie bestaat erin te “dienen als uitvoerder van de rechtsbedeling en zich er tegelijkertijd van te verzekeren dat alle leden samen alle personen en hun belangen verdedigen en wel in het bijzonder op wettelijk en juridisch vlak”². Als organisatie van het maatschappelijk middenveld die beschikt over een wettelijk statuut, is de Balie een centrale actor in de rechtstoegang en de rechtsstaat in Burundi.

Wat rechtshulp betreft, lijkt het partnerschap tussen ASF en de Balie dus heel natuurlijk en vanzelfsprekend.

Van 2004 tot 2010 ontwikkelde ASF een methode van rechtstreekse tussenkomst, waarbij ASF zijn eigen groep advocaten organiseert en opleidt, die vervolgens worden aangesteld voor rechtsbijstand en juridisch advies. Het partnerschap met de Balie van Bujumbura beperkte zich toen tot de formele terbeschikkingstelling van advocaten van wie het werk werd omkaderd en vergoed door ASF.

Vanaf 2010 heeft ASF zijn strategie en vooral de aard van zijn partnerschap met de Balie van Bujumbura veranderd. De ngo wilde haar activiteiten sterker verankeren binnen de Balie om ze stapsgewijs naar de Balie over te hevelen. Aanvankelijk ging het dus om een strategie die gebaseerd was op rechtstreekse tussenkomst, maar later heeft ASF ervoor gekozen om de ontwikkeling van de capaciteiten van de Balie te ondersteunen, zodat deze laatste zelf rechtshulp kan aanbieden. ASF was er zich van bewust dat dit de nodige tijd zou vergen en voerde daarom een overgangsfase in, die erin bestond dat de

¹ ASF treedt op het kruispunt tussen de bevordering van de mensenrechten en de ontwikkelingshulp op; de programma's van ASF zijn gericht op de rechtstoegang op het lokale en nationale niveau en hebben tot doel de mensenrechten te bevorderen en te beschermen en, meer in het bijzonder maar niet uitsluitend, alles wat te maken heeft met een eerlijk proces en de uitoefening van de rechten van de verdediging. www.asf.be.

² Actieplan 2010-2013 van de Balie van Bujumbura.

Balie stapsgewijs meer verantwoordelijkheid opnam voor het verstrekken van rechtshulp.

Vanaf 2014 zette ASF een nieuwe stap in zijn partnerschapsrelatie met de Balie. Naast het verstrekken van rechtshulp wil ASF de modaliteiten van de samenwerking met de Balie ontwikkelen en versterken in de richting van een meer strategische relatie, die verder gaat dan de uitvoering van kortetermijnprojecten en zich richt op de ontwikkeling van een dialoog tussen gelijken, die transparanter is en geleidelijk aan wordt gebaseerd op co-constructie.

Een gunstige internationale context voor het partnerschap

Vanaf het begin van de jaren 2000 is het partnerschap het nieuwe parool, een van de voorwaarden om openbare financiering te krijgen en om ontwikkelingsacties te voeren. Het beginsel komt de eerste keer voor in de Verklaring van Rome (2002) over de doeltreffendheid van de ontwikkelingshulp, maar wordt echt een centraal thema in de Verklaring van Parijs van 2005. De topconferenties van Accra (2008) en Busan (2011) waar alle actoren van de ontwikkelingssamenwerking samenkwamen, herbevestigden, ontwikkelden en verrijken het principe verder. De verklaring van Parijs schuift vijf basisprincipes naar voren: het eigenaarschap van ontwikkelingsacties vanwege de actoren in het Zuiden, de afstemming tussen de strategieën van de actoren uit het Noorden en de strategieën van de actoren uit het Zuiden, de harmonisering van de praktijken van de technische en financiële partners die aan ontwikkeling doen, de wederzijdse verantwoordelijkheid van de actoren uit het Noorden en het Zuiden en het resultaatgericht beheer. Deze verschillende principes moeten de doeltreffendheid van de hulp waarborgen en de implementatie van duurzame acties bevorderen, die op termijn geleid

en ten laste genomen worden door de actoren uit het Zuiden. De doelstelling is prijzenswaardig en lijkt zelfs vanzelfsprekend. Maar algemener beschouwd: welke organisatie, uit eender welke sector, werkt vandaag nog alleen en in het luchtledige? Wat lijkt op een nieuwe interventiemethode, raakt echter fundamentele kwesties en stelt de acties van de ngo's uit het Noorden in de landen van het zogenaamde Zuiden weer in vraag alsook, breder beschouwd, de plaats van de ngo's uit het Noorden in het samenspel tussen de actoren van de ontwikkelingshulp.

De concrete implementatie van het principe “werken in partnerschap” botst dan met de realiteit van de sectoren van de ontwikkelings-samenwerking en internationale solidariteit: de steeds sterkere concurrentie voor het ontvangen van financiering, de toevlucht tot projecten, de rendementsdoelstelling, de financiële druk en druk op de resultaten, het voortduren van bepaalde paternalistische benaderingen, de kloof tussen bepaalde humanistische waarden die worden uitgedragen en de dagelijkse praktijk op het terrein. Het partnerschap is dan ook veel complexer dan het lijkt. In de dagelijkse realiteit worden de aangehaalde principes die de basis vormen van de partnerschapsrelatie (gelijkheid, wederzijdsheid, gedeelde verantwoordelijkheid, enz.), meer relatief, er is ruimte voor verschillen en ze zijn zelfs niet of nauwelijks aangepast aan de uiteenlopende specifieke omgevingen waarin de ngo's uit het Noorden optreden.

ASF zet zich in met de steun van het COTA

Het is in deze context dat ASF zich inzet en zich heeft gebogen over de partnerschapsrelatie met de bedoeling om de samenwerkingsmodaliteiten ervan te herdenken, rekening houdend met de realiteit van de ontwikkelingssamenwerking en, vooral, de politieke, institutionele en, nog

breder, socio-economische context van de landen waarin ASF actief is. Om deze werf tot een goed einde te brengen, heeft ASF een beroep gedaan op het COTA voor de methodologische begeleiding³. Beide organisaties zijn dan begonnen met een actie- en onderzoeksproces waarvan het belangrijkste doel was om na te gaan hoe de principes die de basis vormen van de partnerschapsrelatie, kunnen worden toegepast in de dagelijkse praktijk van een ngo die zich bezighoudt met het bevorderen van de rechtstoegang in zogenaamde “fragiele” staten.

Dat proces ging van start in 2014 en loopt vandaag nog altijd. Met dit artikel en op basis van de concrete ervaring van ASF en de Balie van Bujumbura wensen ASF en het COTA hierover te getuigen en hun vaststellingen, hun conclusies, maar ook hun vragen te delen.

2. METHODOLOGIE

Het begeleidingsproces en de plaats van het COTA

Het begeleidingsproces ontwikkeld door het COTA berust op een bestaande dynamiek. Zowel ASF als de Balie van Bujumbura waren zich immers bewust van de noodzaak om de aard van hun partnerschapsrelatie te doen evolueren.

ASF is zelf betrokken partij bij de partnerschapsrelatie met de balies of de organisaties van het maatschappelijk middenveld en vond het daarom noodzakelijk om het proces in alle neutraliteit te laten uitvoeren, waarbij ASF een voorwerp van studie en reflectie werd net zoals de partnerorganisaties uit het Zuiden. ASF heeft dan ook een beroep gedaan op een externe organisatie, het COTA, om het proces te begeleiden, te verge-

makkelijken en te stimuleren door een methodologische bijdrage. Naast de verwachte neutraliteit en de methodologische ondersteuning bood het COTA aan ASF eveneens een ruimte voor dialoog en uitwisseling met andere organisaties die dezelfde bezorgdheden delen. Het COTA heeft eveneens bijgedragen tot het geven van inhoud aan het concept van partnerschap, wat het voor ASF en de Balie makkelijker heeft gemaakt om een standpunt in te nemen over de aard van de gewenste partnerschapsrelatie.

Naast de methodologische en conceptuele aspecten wenste het COTA zich bovendien te verzekeren van de wil bij de twee partners om een proces dat soms pijnlijk kan zijn, tot een goed einde te brengen. Het proces kan immers niet alleen collectieve praktijken, maar ook en vooral individuele praktijken ter discussie stellen. Dat heeft dan te maken met managementvaardigheden, maar ook en vooral met sociale vaardigheden. Het COTA wilde zich vergewissen van deze blijvende wens. Dat was des te belangrijker omdat het COTA zich niet in de plaats wil stellen van de actoren van de partnerschapsrelatie. **Aanvaarden om zich collectief en individueel in vraag te stellen, is de hoeksteen van het begeleidingsproces.**

De voornaamste methodologische fases en de geest van de begeleiding

In het kader van het hiervoor beschreven begeleidingsproces hebben ASF en het COTA een geleidelijke methodologie gehanteerd:

Eerst en vooral is het onontbeerlijk om zich te ontdoen van verstarde ideeën over en “kant-en-klare” definities van het partnerschap; pas dan kan men de dingen eenvoudig aankaarten door zich vragen te stellen over enkele **noodzakelijke voorwaarden**: heeft men iets gemeen-

³ De vereniging wordt opgericht in 1979 en komt voort uit de beweging van de Aangepaste Technologie (AT). Het gaat bij aanvang om een groep Belgische Franstalige ngo's die een instrument willen oprichten voor kapitalisatie, informatie en advies over de AT. Het COTA verruimt geleidelijk zijn actieterrein tot de sociale, economische en politieke dimensies van de ontwikkeling en breidt zijn ondersteuning uit tot alle aspecten van projectengineering. www.cota.be.

schappelijks? Wil men iets samen doen? Zo ja, wat, waarom, hoe, wanneer? Welke regels zullen er gelden voor de partnerschapsrelatie? Hoe en waarover zal men communiceren? Enz. Meer dan om een theoretische constructie gaat het er eerst en vooral om een beroep te doen op het gezond verstand door **zich eenvoudige en essentiële vragen te stellen**. De graad van complexiteit van de relatie zal worden bepaald naargelang van wat de toekomstige partners samen willen doen.

- De fase van **deconstructie/reconstructie** die hierop volgt, maakt een kruisanalyse van de waarnemingen en ervaringen van alle actoren met betrekking tot een historisch partnerschap mogelijk, in een constructieve benadering. Deze fase wordt uitgevoerd door een derde actor, in dit geval het COTA, die de resultaten ervan aan beide partners teruggeeft en het debat en de uitwisselingen die erop volgen, modereert om akte te nemen van bepaalde ervaringen en elke mogelijke frustratie weg te werken. Uitgaand van de onmiddellijke agenda's van de partners (uitwerking/evaluatie van een project, een strategisch plan, enz), kan het reconstructiewerk worden uitgevoerd, dat zich op grond baseert op een gezamenlijke bepaling van de samenwerkingsmodaliteiten, zowel project gebonden als niet-project gebonden, om het partnerschap van bij de start in een breder kader te plaatsen dan het loutere kader van een ontwikkelingsactie. Daardoor kan men van een partnerschap dat aan omstandigheden gebonden is, gaan naar de ontwikkeling van een meer strategisch en op lange termijn verankerd partnerschap.
- Een **pragmatische aanpak** gebaseerd op de onmiddellijke uitdagingen van de partners en het bereiken van onmiddellijke, tastbare resultaten, waarmee mensen kunnen worden samengebracht en verenigd, is noodzakelijk. In dit geval ging het er voor ASF en de Balie van Bujumbura om samen eerst een kaderovereenkomst voor het partnerschap en dan de specifieke overeenkomsten voor specifieke projecten uit te werken. De kaderovereenkomst en het proces van de uitwerking van de specifieke overeenkomsten zijn het resultaat van een dag gezamenlijke workshops, waarbij de grote mechanismen voor de institutionele samenwerking (ruimer dan de projecten) en de samenwerkingsmodaliteiten voor het project (gezamenlijke werkmethode, communicatiemethode, leiding voor een bepaalde duur en voor doelstellingen specifiek verbonden met een project) vastgelegd werden.
- Een **benadering met twee tijdsaspecten**: onmiddellijk (vaak voor de duur van een project, ofwel 2 of 3 jaar) en de middellange en lange termijn (na het project, het partnerschap tussen instellingen). Geen van beide dimensies mag worden verwaarloosd in een dynamisch en strategisch partnerschap. Zo is het, vertrekkend van de onmiddellijke uitdagingen, mogelijk een dynamiek op de lange termijn te bouwen; andersom is het voor een reeds bepaalde langetermijnstrategie nodig om te worden gedreven door kortetermijnprojecten.

Begeleidingsprocessen zijn nooit lineair. Ze vereisen flexibiliteit en constante aanpassing aan de lokale uitdagingen en context, met niettemin één permanent aandachtspunt: de

benadering moet zinvol blijven voor beide partners. Dat kan op het eerste gezicht van secundair belang lijken, maar de zoektocht naar een juist evenwicht tussen aanpasbaarheid, flexibiliteit en constanten in het kader van het begeleidingsproces is noodzakelijk, omdat dit grotendeels zorgt voor de voortdurende dynamiek van het proces en voor een blijvende steun vanwege de actoren.

3. ENKELE LESSEN EN VRAGEN MET BETREKKING TOT DE PARTNERSCHAPSRELATIE

In zijn meest gangbare betekenis verwijst de term partnerschap naar het concept van het samenbrengen van actoren die beslissen hun inspanningen te bundelen om een gemeenschappelijk doel te verwezenlijken. Het partnerschap vertaalt zich vaak in allianties, netwerken, samenwerkingen of andere benamingen die gegeven worden aan meest uiteenlopende vormen van samenwerking.

In de sector van de ontwikkelingssamenwerking “impliceert een authentiek partnerschap, onder andere, een engagement voor een interactie op lange termijn, een gedeelde verantwoordelijkheid ten aanzien van de verwezenlijkingen, wederzijdse verplichtingen, gelijkheid, wederkerigheid en machtsevenwicht” (Fowler, 2002 geciteerd in Navarro-Flores, 2007: 26⁴). In dezelfde zin “is een partnerschap een poging van organisaties uit het Noorden en het Zuiden om institutionele principes, waarden en idealen te laten overeenstemmen. De klemtoon wordt gelegd op het concept van wederzijds vertrouwen, respect en gelijkheid en inspanningen worden geleverd om een zeker niveau van wederkerigheid op te bouwen inzake besluitvorming, evaluaties en aansprakelijkheid” (Smillie, 1995 geciteerd in Navarro-Flores, 2007: 26)⁵.

Deze verschillende definities benadrukken twee aspecten⁶: het partnerschap omvat een reeks objectieve elementen (gemeenschappelijke doelstellingen, gedeelde toerekenbaarheid, enz.) en een reeks subjectieve elementen die meer te maken hebben met sociale vaardigheden (het gedeelde vertrouwen dat noodzakelijk is voor het beginnen van de relatie, de kwaliteit van de formele dialoog en de informele dialoog, enz.). Bij het omzetten van deze elementen naar de realiteit van de Noord-Zuidpartnerschappen stellen wij ons de vraag of de huidige tendens niet te veel de sociale vaardigheden verwaarloost ten voordele van de knowhow (opzetten en uitvoeren van projecten, technieken van financiële aansprakelijkheid, administratief beheer van de samenwerking). Is dat geen factor waardoor de partnerschapsrelaties tussen ngo's uit het Noorden en het Zuiden een sterk “beheerskarakter” neigen te krijgen? Moeten we een deel van de elementen uit beide definities globaal gezien ook niet relativeren gelet op de lessen die we trekken uit de dagelijkse praktijk?

Strategisch partnerschap of partnerschap onder bepaalde omstandigheden?

Het werk dat ASF en het COTA samen uitgevoerd hebben, toont aan dat een **partnerschapsrelatie uiteenlopende vormen kan aannemen** naargelang van wat de partners willen, hun identiteiten, hun respectieve doelstellingen en belangen, hun institutionele geschiedenis. We hebben twee categorieën van partnerschappen kunnen onderscheiden: partnerschappen die we kunnen omschrijven als “omstandigheidspartnerschappen”, beperkt in de tijd en qua doelstellingen (vaak gebonden aan de uitvoering van een project), en meer “strategische” partnerschappen, gericht op de lange termijn, die een gemeenschappelijke visie, strategie en doel-

⁴ Navarro-Flores, Olga. 2007. “Les relations de partenariat Nord-Sud: du paradoxe au compromis. Une approche institutionnaliste des relations entre ONG dans le secteur de la coopération internationale”.

Collection thèses et mémoires - ESG UQAM, nr. 201, 373 p

⁵ Idem.

⁶ Afkomstig uit Navarro-Flores, Olga. 2007. “Les relations de partenariat Nord-Sud: du paradoxe au compromis”.

stellingen nodig hebben, die de uitvoering van een project overstijgen. De ervaring leert ons dat beide categorieën gerechtvaardigd kunnen zijn en hun plaats hebben; het gaat er niet om te oordelen over de aard van het aangegane partnerschap, maar men moet zich ervan vergewissen dat beide partners hetzelfde begrijpen en dat de gemaakte keuze het resultaat van een echt akkoord is. Is een goed omstandigheidspartnerschap tenslotte niet beter dan een geïdealiseerd strategisch partnerschap waarvan de omvang en de inhoud weinig of slecht bepaald zijn?

De ervaring van ASF en de Balie van Bujumbura heeft bewezen dat de partners eerst en vooral en gezamenlijk **het gewenste partnerschapsniveau moeten verduidelijken** om uiteindelijk de overeenkomstige modaliteiten ervan te bepalen en ze na te leven.

ASF en de Balie hebben lange tijd het “proceskarakter” (op lange termijn, wat tijd in beslag neemt) van hun partnerschap benadrukt, terwijl het partnerschap zoals het in de feiten werd ontwikkeld, eigenlijk meer paste in een projectbenadering en dus een omstandigheidspartnerschap was, dat eerder aan een verplichting verbonden was dan aan een echte wil. Dit aspect werd tijdens de besprekingen gewijzigd op het institutionele niveau en ten slotte geformaliseerd in een kaderovereenkomst voor een partnerschap met een duur van zes jaar. De in dit kader uitgevoerde projecten worden slechts middelen om een gemeenschappelijk doel op middellange termijn te bereiken en de projecten zijn dus geen finaliteiten meer op zich.

Duurzaamheid en dragen van verantwoordelijkheid

Dankzij de benadering van ASF en het COTA konden ook de concepten van wederkerigheid, gelijkheid, verantwoordelijkheid en transparantie worden gerelativeerd. Deze begrippen moeten niet absoluut worden vastgelegd, maar moeten worden **aangepast aan de context en gerelativeerd**. Bij de toepassing van deze begrippen moet eerst rekening gehouden worden met de identiteit en de capaciteiten van elk van de partnerorganisaties.

Duurzaamheid van en het dragen van verantwoordelijkheid over de acties worden niet opgelegd aan de partner; beide principes worden besproken en er wordt samen aan gewerkt (waarvoor wenst en kan men verantwoordelijkheid dragen? Wat betekent duurzaamheid in het kader van de samenwerking en met welke middelen kan men ze realiseren? Enz.).

In het geval van een geleidelijke strategie van overheveling van verantwoordelijkheid van het Noorden naar het Zuiden lijkt het noodzakelijk dat de partner uit het Zuiden daar werkelijk zin in heeft en dat de partner uit het Noorden zich in een coherente strategie van overheveling van de verantwoordelijkheid bevindt, zonder dat hij een controlebevoegdheid blijft uitoefenen, wat er uiteindelijk toe leidt dat de relatie een sterk top-downkarakter krijgt met een progressieve deresponsabilisering van de partner uit het Zuiden. Elk van de partijen in de samenwerking moet eveneens haar eigen belangen identificeren en er zich ten volle van bewust zijn wat het dragen van verantwoordelijkheid impliceert (inzake instrumenten, methodes, personeel, in te zetten competenties, enz.). Beide partijen dienen ook ten volle deel te nemen aan de bepaling van de strategie om er een succes van te maken.

Het volstaat, ten slotte, niet de verantwoordelijkheden op papier te verdelen; men moet zijn verantwoordelijkheid ook nemen en ten volle dragen van dag tot dag, zowel bij succes als bij mislukking.

Het partnerschap tussen ASF en de Balie van Bujumbura is bijzonder omdat het om twee organisaties gaat met verschillende identiteiten en organisatievormen: enerzijds een ngo die gespecialiseerd is in projecten in de sector van de rechtstoegang, en anderzijds een beroepsorde die advocaten verenigt en van wie projectbeheer niet de kerntaak vormt. Kan men aan een beroepsorde zoals een Balie louter gelet op de onmiddellijke wens tot responsabilisering van de partner uit het Zuiden vragen om een studiebureau te worden dat gespecialiseerd is in projectbeheer? A priori kan men dat niet, of tenminste niet op een abrupte manier, tenzij men de aard van de partnerorganisatie volledig verandert.

Het dragen van verantwoordelijkheid: partnerschap of onderaanneming?

Zoals we net hebben gezien, wijzigt de partnerschapslogica niet altijd en substantieel **het verticale en top-downkarakter** van het systeem van de ontwikkelingssamenwerking, waarin de partner uit het Noorden de projecten ontwerpt, de partner uit het Zuiden ermee instemt en volledig of gedeeltelijk de implementatie van het project toegekend krijgt onder de verantwoordelijkheid van de partner uit het Noorden, die een vorm van controle blijft uitoefenen. Wordt het partnerschap in veel gevallen dan eigenlijk niet eerder een vorm van onderaanneming? Zou men in dat geval niet beter de voorwaarden voor een goede onderaanneming bepalen in plaats van te doen alsof het om een partnerschap gaat?

Men stelt in dit soort relatie eveneens vast dat de partner uit het Noorden doorgaans de plaats van

de partner uit het Zuiden overneemt wanneer die laatste gefaald heeft. Zelfs als men hiervoor enig begrip kan opbrengen, aangezien de organisatie uit het Noorden de uiteindelijke verantwoordelijke is (bijvoorbeeld ten aanzien van de institutionele donoren), dan blijft de vraag of deze vorm van indeplaatsstelling niet deresponsabiliserend en zelfs infantiliserend is. Bovendien groeit een herhaalde indeplaatsstelling uiteindelijk vaak uit tot een frustratie voor degene die zich in de plaats stelt, omdat het risico bestaat dat hij gaat denken dat zijn partner niet bekwaam is en het ook nooit zal zijn, dat hij de gemakkelijkste oplossing kiest, enz. Deze geestesgesteldheid kan er geleidelijk toe bijdragen dat de kwaliteit van de partnerschapsrelatie op termijn beschadigd wordt en dat ze soms nog verticaler wordt dan ze al is. De kwestie van het **dragen van verantwoordelijkheid** staat centraal in de partnerschapsrelatie, aangezien zij de graad van wederkerigheid en gelijkheid tussen de partners bepaalt, maar ook en vooral het respect. Aan een partner vragen om zijn fouten te erkennen, kan hard zijn, maar kan ook een kracht vormen, namelijk hem als een gelijke te beschouwen en hem dus te respecteren in zijn handelingsbekwaamheid.

Zich in de plaats stellen om zijn verplichtingen ten aanzien van de donoren na te komen, is te begrijpen op korte termijn (aansprakelijkheid), maar het kan op lange termijn een zwakte zijn en zeer snel alles vernietigen wat samen werd opgebouwd. Het kan er eveneens toe bijdragen het beeld te versterken van de donoren van de ngo van het noorden en het top-downkarakter van de relatie. Als de praktijken binnen een partnerschap niet altijd tot een beter “samen werken” leiden, dan is dat misschien ook te wijten aan de technische, administratieve en financiële beperkingen die op ngo's wegen en die niet altijd aan het “samen werken” of eenvoudigweg aan de principes van het partnerschap

zijn aangepast. Als we bijvoorbeeld kijken naar het systeem van de oproepen om projecten in te dienen, dan zien we dat de termijnen waarbinnen de ngo's de projecten moeten ontwerpen en indienen, doorgaans niet toestaan de inhoud van het project en de werkingsmodaliteiten werkelijk samen te bepalen. Bepaalde normatieve kaders zijn ook zeer technisch en weinig of niet toegankelijk voor sommige partners. Bestaan er op dat vlak niet bepaalde incoherenties tussen wat de donoren vragen of eisen (in partnerschap werken, de partner uit het Zuiden responsabiliseren...) en de operationele en administratieve uitvoering van de projecten?

Welke samenhang bestaat er tussen de voorwaarden voor financiering en de administratieve praktijken?

Het partnerschap wordt zeer vaak beschouwd vanuit het oogpunt van een **verplichting van de institutionele donoren (het partnerschap wordt ondergaan en is geen keuze)** die de ngo's subsidiëren (indien geen partnerschap, geen financiering). Dit punt legt de kwestie op tafel van de verantwoordelijkheid van de institutionele donoren voor het fenomeen van de indeplaatsstelling. Bij het merendeel van de financieringen die uit het Noorden komen, weegt de administratieve en financiële verantwoordelijkheid volledig op de partner uit het Noorden, die doorgaans de enige is die de financieringsovereenkomst ondertekent. Juridisch gezien is hij dus enige verantwoordelijke. Nochtans eisen diezelfde donoren tegelijkertijd dat de partner uit het Zuiden geresponsabiliseerd wordt. Bestaat er dan geen incoherentie tussen het discours en de administratieve operationalisering van de openbare financieringen? Zouden de donoren dan niet de ontwikkeling van tripartiete financieringsovereenkomsten (donor, partner uit het Noorden en partner uit het Zuiden) moeten bevorderen? Een dergelijke bepaling zou niet

alles oplossen, maar ze zou wel de verdienste hebben dat zij zorgt voor samenhang tussen de financieringsvoorwaarden en de administratieve praktijk. De partner uit het Zuiden zou dan ook formeel en rechtstreeks een deel van de verantwoordelijkheid dragen.

Partnerschap en capaciteitsopbouw : zijn beide verenigbaar?

De verplichting om in partnerschap te werken gaat doorgaans gepaard met een verplichting om de capaciteiten van de actoren uit het Zuiden te versterken. Op grond van de ervaring dat het COTA en ASF uitgevoerd hebben, kon de incoherentie of zelfs **de mogelijke tegenstrijdigheid** tussen de principes die vermeld staan in het partnerschap, en de klassieke posities, die uitgaan van de versterking van de capaciteiten, ongeacht de aard daarvan (financieel, materieel, technisch, enz.), worden aangetoond. Capaciteitsopbouw veronderstelt immers zeer vaak een relatie die aangevoeld of beleefd wordt als een top-downrelatie, des te meer omdat hieraan bij tal van actoren uit het Noorden een zeer formele en genormeerde fase van diagnose van de organisatie voorafgaat, waarbij de partner uit het Zuiden "onder de loep wordt gelegd". Wordt de partner uit het Noorden dan ook "onder de loep gelegd" door de partner uit het Zuiden? Meestal niet... Ten slotte, en met betrekking tot de concrete ervaring van ASF in Burundi, stelt zich de volgende vraag: is de Balie de partner van ASF of de begunstigde van een veelvormige capaciteitsopbouw? Zijn beide verenigbaar? Uit het werk met ASF en de Balie van Bujumbura blijkt dat beide standpunten - los van de zeer technische en verstarde terminologie - mogelijk zijn als beide partijen de acties voor het opbouwen van capaciteit samen uitwerken en overeenkomen en als de partner uit het Noorden zich ook nederig opstelt en zijn eigen zwakheden erkent. Om echte veranderingen teweeg te brengen in een

partnerschapsrelatie, moet de capaciteitsopbouw noodzakelijkerwijs evolueren en van een praktijk met een zeer genormeerd en top-down-karakter uitgroeien tot een praktijk die wordt beschouwd vanuit het oogpunt van wederkerigheid, dialoog en een capaciteitsopbouw die vrij gekozen wordt en die niet opgelegd wordt.

Overigens stellen we vast dat de duur van de projecten (2 of 3 jaar) niet overeenkomt met de termijn nodig om op diepgaande, wederzijdse en duurzame wijze de capaciteiten van een organisatie te versterken. Acties inzake capaciteitsopbouw hebben eerst een sterke wil tot verandering vanwege de partner nodig (dat is de motor). Moet de capaciteitsopbouw niet als een proces op lange termijn begrepen worden dat moet worden verankerd in de agenda en de tijdsbesteding van de partner? Daarvoor moet men **zich aanpassen aan de tijd die nodig is voor die verandering en die niet noodzakelijk samenvalt met de duur van het project**. Het streven naar capaciteitsopbouw louter voor de duur van een project lijkt niet veel effect te hebben. Ondergaat de organisatie de capaciteitsopbouw dan niet eerder dan dat ze hem echt wenst? Zijn de acties die in dit kader worden georganiseerd, niet een opeenvolging van punctuele activiteiten die meer overeenkomen met wat de partner uit het Noorden wenst dan met wat de partner uit het Zuiden zou wensen?

De acties inzake capaciteitsopbouw die ASF op gang gebracht heeft bij de Balie van Bujumbura, zijn over het geheel genomen eenzijdig, want het is ASF dat zorgt voor de opbouw van de capaciteiten en de Balie die uit die acties voordeel haalt. De logica van de capaciteitsopbouw leidt de facto tot een relatie tussen “degene die alles weet” en “degene die moet worden versterkt”, een top-downrelatie dus.

A contrario zijn de partners overeengekomen dat hun respectieve financiële verantwoordelijken samenwerken om een uitgaveprocedure vast te leggen die rekening houdt met de gewoonten en normen van beide partijen om tot een gemeenschappelijke procedure te komen. Het gaat hier wel degelijk om een actie van capaciteitsopbouw die wordt beschouwd en uitgewerkt door beide partijen en waarvoor beide partijen compromissen sluiten en van elkaar leren.

De transparantie: een principe of een onderhandelde praktijk?

Het begrip transparantie lijkt ook een gezonde en evenwichtige partnerschapsrelatie te kenmerken. Zou de transparantie echter niet ook moeten worden gerelativeerd en praktischer en minder ideologisch moeten worden beschouwd?

Beide partners moeten in staat zijn om gezamenlijk de toepassingsgebieden van de transparantie te bespreken en bepalen. De ervaring van ASF en de Balie van Bujumbura toont aan hoe belangrijk transparantie over de begroting van een project ongeacht de gekozen vorm van partnerschap is zodra een deel van de uitvoering ervan toekomt aan de partner uit het Zuiden. Dat onderwerp is vaak taboe. Nochtans moet men toegeven dat het een grote bezorgdheid en vaak bron van frustraties is. Is het dan niet noodzakelijk dat de partners, zodra ze het eens worden om samen aan een programma, project of concrete actie te werken, dat gemeenschappelijke project ook samen uitbouwen? Zo zou elke partner in staat moeten zijn om zijn operationele keuzes met een impact op de begroting te bepleiten en verantwoorden.

Zodra dat wat onder de transparantie valt, is bepaald door beide partners, is het raadzaam de mechanismen en instrumenten te bepalen die de

transparantie zullen vergemakkelijken. Een partnerschap betekent geen “fusie”, maar een relatie waarin **de partners overeenstemming bereiken over wat zij aanvaarden samen te brengen. Het is dat “gemeenschappelijke” dat het voorwerp van de transparantie zal uitmaken.**

Het proces heeft ook een centraal element naar voren geschoven dat de kwaliteit van de partnerschapsrelatie bepaalt, in het bijzonder tijdens de beginfase. Het is essentieel dat de organisatie zichzelf goed kent, weet wat zij wil en wat zij verwacht van de partnerschapsrelatie vooraleer een dialoog met de partnerorganisatie te starten. Dat de organisatie zichzelf goed kent voordat zij op de andere organisatie afstapt, zorgt voor een makkelijkere uitwisseling en vooral voor een vlotte communicatie tussen beide organisaties om zo uiteindelijk te bepalen wat de “gemeenschappelijke zaak” en “gemeenschappelijke actie” zouden kunnen zijn.

Voor de Balie van Bujumbura en ASF samengebracht worden voor een workshop, was het bijvoorbeeld nodig dat beide organisaties verduidelikten wat zij willen en verwachten van een partnerschap.

Naast de prioritaire thema’s en methodes die werden geïdentificeerd door beide partners, moeten ASF en de Balie werken aan het zoeken naar een evenwicht tussen de kwaliteitsvereisten (die soms complexe instrumenten en zware processen vergen) en de beschikbaarheid van de diensten om de rechtstoegang voor de meest kwetsbare bevolkingsgroepen te verbeteren.

Leren “samen te werken” en samen te bouwen in plaats van te zoeken naar gelijkheid

Het werken in partnerschap moet verder gaan dan woorden, dan het concept en de principes; het moet echt gaan om een opvatting over actie

waarvoor het noodzakelijk is te begrijpen wat “**samen werken**” echt betekent.

Leren samen te werken; is dat niet een van de factoren voor het slagen van een ontwikkelingsactie? Het wordt al lang gezegd, maar in de feiten en in de dagelijkse praktijk stellen we vooral vast dat **samen werken niet noodzakelijk een volledige gelijkheid betekent** in de verdeling van het werk en de verantwoordelijkheden. Is het absoluut noodzakelijk om de volledige gelijkheid na te streven qua organisatie van de dialoog, communicatie, besluitvorming en werk?

Een verdeling van het werk en de verantwoordelijkheden die a priori onevenwichtig zou kunnen zijn, is misschien niet de centrale vraag die we moeten stellen; is het belangrijkste niet dat die eventuele onevenwichtigheden worden besproken, dat erover wordt onderhandeld, dat beide partijen hierover een consensus bereiken en vooral dat zij in het juiste perspectief worden geplaatst (welke doelstellingen hanteren we? Wat willen we samen bereiken en welke middelen kunnen we allebei aanwenden om dat te verwezenlijken?). Meer dan het streven naar gelijkheid in de relatie **veronderstelt het partnerschap misschien eerst en vooral dat men leert samen te werken.**

Werken aan de partnerschapsrelatie leidt er doorgaans toe dat men zich vragen stelt over de modaliteiten van wat velen het samen bouwen noemen (hoe bouwt men iets met twee partijen). Dat impliceert noodzakelijkerwijs dat beide partners een akkoord en compromis bereiken over een aantal punten. Moeten de partners bij de uitvoering van hun acties bijvoorbeeld het niet eens worden over het begrip kwaliteit en over de criteria die een kwalitatieve actie bepalen? Heel vaak zegt een partner uit het Noorden het volgende: “Ja, we moeten in partnerschap werken”

maar “we kunnen niet onderhandelen over de kwaliteit”: is dat een samenhangende houding? Is dat niet een zeer subjectieve en op zichzelf gerichte visie van het begrip kwaliteit? Houdt het beheren van een project in partnerschap niet in dat kwaliteitscriteria samen worden bepaald?

Is het partnerschap niet voor alles een zaak van sociale vaardigheden?

Het partnerschap is veel meer dan een technische of administratieve kwestie. Het lijkt vooral “de sociale vaardigheden” van elkeen te mobiliseren en op de proef te stellen. We hebben het dan over de houding, het vermogen tot empathie van beide partijen, het kunnen luisteren en compromissen sluiten. Het partnerschap is een dynamiek; het wordt beetje bij beetje uitgebouwd, van de funderingen tot de afwerking. Zoals bij elke bouwwerf gaat dat niet zonder moeite of problemen, die men moet leren aanpakken en oplossen. Elke fase van de bouw is belangrijk; als men een fase verwaarloost, dan loopt men het risico dat de relatie gebouwd wordt op onstabiele funderingen.

De partnerschapsrelatie tussen ASF en de Balie van Bujumbura toont ook aan hoe belangrijk **een juist evenwicht tussen formele/institutionele relaties en informele relaties** is. Het informele aspect is belangrijk in die zin dat het mogelijk maakt om de relatie te vermensenlijken en de wederzijdse kennis te verfijnen. Het informele kan helpen om bepaalde problemen en moeilijkheden op te lossen. Die manier van communiceren heeft dan wel haar plaats in een partnerschapsrelatie, maar kan niet in de plaats komen van de institutionele relaties die garant staan voor de continuïteit en die geacht worden de relatie onafhankelijk van personen te reguleren en te organiseren.

Het partnerschap: een veranderlijk concept, een manier om zichzelf te bevragen

Het partnerschap willen opsluiten in een keurslijf, in een heel starre definitie toegepast op de zeer beperkte sector van de ontwikkelingssamenwerking, weerspiegelt niet het dynamische karakter van een partnerschapsrelatie. Tenslotte is elk partnerschap uniek en dient het niet te worden beschouwd als een levenslijn waar de terugtrekking het ultieme doel is. Zou het ultieme doel niet eerder zijn dat men wil leren samenwerken om de Noord-Zuidverdeling die in veel opzichten geen zin meer heeft, te overstijgen? Een partnerschap dat toegepast wordt in de sector van de ontwikkelingssamenwerking, is uiteindelijk zeer beperkend en wordt enkel beschouwd vanuit het oogpunt van de zeer snelle capaciteitsopbouw en terugtrekking (zeer technische invalshoek), waardoor een relatie met een sterk top-downkarakter of zelfs neerbuigend karakter wordt ingesteld.

Is het werken in partnerschap echter niet vooral een geweldige gelegenheid om **zichzelf voortdurend in vraag te stellen om zo vooruit te gaan**: op een constructieve manier terugkijken op verscheidene jaren van partnerschap om er de balans van op te maken en de modaliteiten en strategieën ervan te actualiseren.

Als we terugkijken, is het interessant het niet-verwaarloosbare belang op te merken van het effect van het partnerschap op de lange termijn tussen ASF en de Balie van Bujumbura. Zonder dat partnerschap zou ASF misschien niet dezelfde toepassingsgebieden of interventiemethodes hebben gekozen in Burundi. Ook de Balie van Bujumbura zou misschien verschillend zijn als het partnerschap niet had bestaan. De Balie zou misschien niet zoveel leden tellen en zou misschien minder belang hechten aan rechtshulp.

4. ENKELE ESSENTIËLE PUNTEN OM TE ONTHOUDEN

De weg die ASF en het COTA afgelegd hebben, heeft het mogelijk gemaakt om enkele belangrijke kwesties aan te kaarten. Wat zijn dus de voornaamste ingrediënten van een vruchtbare partnerschapsrelatie?

- Als men zich engageert in een partnerschap, moet men **vooraf weten wie men is en wat men wilt**. Op een andere partner afstappen veronderstelt dat men weet wat men verstaat onder het concept van een partnerschap en wat men verwacht van een partnerschapsrelatie.
- Een geslaagd partnerschap **vraagt en vereist tijd** en een investering zowel in het formele als in het informele. Zou men dan niet beter voorrang geven aan de kwaliteit in plaats van aan de kwantiteit van de partnerschappen?
- Het lijkt belangrijk **het partnerschap goed te bepalen, zich bewust te zijn van de verschillende vormen dat het kan aannemen** en het gewenste en wenselijke niveau van samenwerking goed te bepalen. Dat leidt er ons toe dat we de geïdealiseerde kenmerken van het partnerschap sterk relativeren: transparantie, gelijkheid, wederkerigheid, wederzijdsheid, evenwicht van de bevoegdheden, enz. Al deze “ingrediënten” zijn weliswaar nodig en kunnen doelstellingen op termijn vormen, maar ze kunnen geen uitgangspunt vormen in de uitbouw van het partnerschap.
- Het partnerschap is **grotendeels afhankelijk van sociale vaardigheden** (vermogen tot empathie, dialoog, luisteren, enz.) en een juiste verhouding tussen het formele/institutionele en het informele. Beide zijn belangrijk en zeer complementair.
- Men moet de **onevenwichtigheden** tussen partners **erkennen** en er een kracht van maken om het partnerschap te doen evolueren naar een gemeenschappelijk gewenste vorm. Is het daarvoor niet belangrijk **in onderlinge overeenstemming de “sleutelfases” van de evolutie van de partnerschapsrelatie te kunnen bepalen**?
- Men moet de druk die op de ngo’s weegt (projecten uitvoeren om te kunnen bestaan) kunnen opvangen en partnerschapsrelaties uitbouwen met kennis van zaken en zich bewust van wat men wilt. Deze dubbele verankering is mogelijk door oprecht te zijn in de partnerschapsambities en door deze ambities in overeenstemming te brengen met de capaciteiten van iedereen.
- Een partnerschapsrelatie van “strategische” aard wordt opgebouwd op de lange duur en kan botsen met het personeelsverloop en het tekort aan **continuïteit in een organisatie**. Een te groot personeelsverloop bemoeilijkt de ontwikkeling van strategische partnerschapsrelaties. Tegelijkertijd is het zo dat er, als men te lang een bepaalde functie uitoefent, een bepaalde routine ontstaat in het partnerschap, dat uiteindelijk niet meer dynamisch zal zijn. Nieuwe personen die het partnerschap herdenken en doen evolueren, vormen een belangrijke factor; opnieuw een juiste verhouding tussen “te veel veranderingen” en “niet genoeg veranderingen”.

CONCLUSIE

De praktijk lijkt aan te tonen dat het partnerschap geen homogeen en uniform geheel is. Er bestaan zoveel partnerschapsrelaties als er betrokken organisaties bestaan. Elke partnerschapsrelatie is uniek. Het komt dan ook aan de partners toe om inhoud te geven aan het partnerschap, het te bepalen en te doen evolueren als zij dat wensen. Een partnerschapsdynamiek wordt georganiseerd (organisatie van de communicatie, van de besluitvorming, verdeling van de verantwoordelijkheden en wederzijdse aansprakelijkheid, enz.) vertrekkend van de realiteit die specifiek is voor elk van de partners (identiteit en cultuur, technische, financiële en organisationele capaciteiten, enz.). Ze kan evolueren naargelang van wat de partners wensen en de wijze waarop zij zichzelf zien. In het kader van een samenwerking tussen twee verschillende culturen zal elk van de partners zeker blijf moeten geven van het vermogen tot luisteren en rekening moeten houden met het gewicht van woorden en hun echte betekenis.

Eender welke partnerschapsdynamiek veronderstelt eveneens een vertrouwen dat niet is aangeboren. Daar moet aan worden gewerkt en het groeit geleidelijk. De partners leren elkaar kennen en erkennen de mogelijke onevenwichtigheden tussen hen om er motoren van te maken.

Het partnerschap wordt geformaliseerd en geïnstitutionaliseerd (kaderovereenkomst van het partnerschap), maar het zet ook menselijke relaties op het spel in een intercultureel kader dat niet altijd gemakkelijk te vatten is.

Op een kalme manier toetreden tot een partnerschapsdynamiek betekent misschien dat men zich voorhoudt dat “niets verworven noch gewonnen is”; het partnerschap voedt zich en stelt zichzelf in vraag, anders kan het

gemakkelijk doodbloeden door te weinig dynamiek. Op een kalme manier toetreden tot een partnerschapsdynamiek betekent ook dat men vanaf het begin beseft dat het partnerschap op een dag kan eindigen en dat dat niet erg is op zich; wat jammer kan zijn, is een partnerschap te beëindigen zonder dat beide partijen er voorafgaandelijk over hebben gesproken en samen tot die beslissing zijn gekomen.

Het werken in partnerschap vereist tijd, die van het “samen werken”, van de zoektocht naar het compromis. Deze modaliteit van actie wordt als factor van duurzaamheid erkend, maar is zij verenigbaar met de huidige en groeiende druk voor het boeken van resultaten op zeer korte termijn en de zoektocht naar performantie tegen elke prijs?

