

# HEEFT CONGO KANS VAN SLAGEN?



**Tom De Herdt, Kristof Titeca  
en Inge Wagemakers**

**MO\* PAPER**

nummer 50 – december 2010

[www.mo.be](http://www.mo.be)



**MO\*papers** is een serie analyses die uitgegeven wordt door Wereldmediahuis vzw. Elke paper brengt fundamentele informatie over een tendens die de globaliserende wereld bepaalt. MO\*papers worden toegankelijk en diepgaand uitgewerkt.

MO\*papers worden niet in gedrukte vorm verspreid. Ze zijn gratis downloadbaar op [www.mo.be](http://www.mo.be). Bij het verschijnen van een nieuwe paper wordt een korte aankondiging gestuurd naar iedereen die zijn of haar e-mailadres bezorgt aan [mopaper@mo.be](mailto:mopaper@mo.be) (onderwerp: alert)

**Tom De Herdt, Kristof Titeca en Inge Wagemakers** werken bij het Instituut voor Ontwikkelingsbeleid en -beheer (IOB) van de Universiteit Antwerpen. De paper is gebaseerd op een twee jaar durend onderzoek naar de rol van de staat bij de wederopbouw van Congo.

Voor het volledige onderzoeksrapport zie: De Herdt, T. (ed.) (2010) *Quelle Reconstruction? Acteurs et enjeux de la reconstruction post-conflit en RDC*, Bruxelles, Politique scientifique fédérale, [http://www.belspo.be/belspo/fedra/TA/TA16rapp\\_fr.pdf](http://www.belspo.be/belspo/fedra/TA/TA16rapp_fr.pdf)

**Redactieraad MO\*papers:** Saartje Boutsen (Vredeseilanden), Ann Cassiman (Departement Sociale en Culturele Antropologie, KU Leuven), Ludo De Brabander (Vrede), Ann De Jonghe (Wereldsolidariteit), Lieve De Meyer (eindredactie), Rudy De Meyer (11.11.11), Gie Goris (MO\*), Nathalie Holvoet (Instituut voor Ontwikkelingsbeleid en -beheer Universiteit Antwerpen), Huib Huyse (HIVA KU Leuven), Gijs Justaert (Wereldsolidariteit), Els Keytsman (Vluchtelingenwerk Vlaanderen), Hans Van de Water (VLIR-UOS), Didier Verbruggen (IPIS), Françoise Vermeersch (ABVV), Emiel Vervliet (hoofdredacteur MO\*-papers), Koen Vlassenroot (UGent).

**Informatie:** [mopaper@mo.be](mailto:mopaper@mo.be) of MO\*paper, Vlasfabriekstraat 11, 1060 Brussel

**Suggesties:** [emieli.vervliet@mo.be](mailto:emieli.vervliet@mo.be)

Wereldmediahuis is ook uitgever van het maandblad MO\* en van de mondiale nieuwssite [www.MO.be](http://www.MO.be) (i.s.m. het nieuwsagentschap IPS-Vlaanderen).

Overname van de teksten is toegestaan mits toestemming van auteur en uitgever.

## [ inleiding ]

Na decennia van conflict en (nog steeds voortdurend) geweld bevindt de Democratische Republiek Congo (DRC) zich sinds 2002 officieel in een periode van zogenaamde 'postconflictwederopbouw'. In 2002 werd in Sun City in Zuid-Afrika een vredesakkoord ondertekend, waarna in juni 2003 een regering van nationale eenheid werd gevormd. Een nieuwe grondwet werd opgesteld en in 2006 door de bevolking goedgekeurd, waardoor de weg open lag voor 'de eerste democratische verkiezingen sinds de onafhankelijkheid' (einde 2006).

Maar formele veranderingen zijn één zaak, reële veranderingen zijn iets anders. In deze paper willen we dan ook bekijken hoe de heropbouw van de staat er 'op het terrein' uitziet. De vraag is hierbij overigens niet zozeer of de verschillende buitenlandse interventies die het proces van wederopbouw proberen te sturen, hebben gewerkt. We proberen vooral te achterhalen wat de betekenis is van deze recente periode in het licht van een langduriger en complexer proces van staatsvorming. We gaan dus niet zozeer kijken wat er 'van buitenaf' wordt geïntroduceerd, maar wat er 'binnenin' gebeurt (en is gebeurd). We willen vooral de lokale praktijken en de logica van 'lokaal' bestuur van de Congolese staat begrijpen. En dat kan niet door enkel te kijken naar de institutionele en formele reconstructie (bijvoorbeeld welke ministeries er zijn heropgebouwd of functioneren) of door te kijken naar de manier waarop het overheidsbeleid wordt geformuleerd (bijvoorbeeld welke maatregelen een bepaald ministerie heeft uitgevaardigd). Ons onderzoek heeft zich dan ook toegespitst op de manier waarop de Congolese staat dagelijks functioneert. Door dat 'reële' bestuur binnen twee sectoren te bestuderen, proberen we het functioneren van de Congolese staat en van het lokale bestuur te begrijpen.

We hebben ons toegespitst op twee sectoren die erg verschillend zijn, maar die allebei een belangrijke rol spelen in het leven van de Congolezen: het onderwijs en de beveiliging van grondrechten. Bij het onderwijs besteden we aandacht aan het lager onderwijs en de lagere scholen. De studie over grondrechten analyseert de toegang tot landbouwgrond in de stad. Beide gevalstudies betrekken overigens ook expliciet de rol van niet-staatsactoren in de analyse.

Vooraleer we dieper ingaan op de gevalstudies, willen we eerst wat meer achtergrondinformatie geven over de context van de wederopbouw in Congo. Vervolgens zoemen we in op de twee gevalstudies over grondbeheer en onderwijs. Nadien kijken we op basis van die cases naar bestuur als een onderhandelingsproces tussen de staat en de samenleving en onderzoeken we de implicaties hiervan voor een 'reconstructie' van de staat in Congo. Ten slotte maken we de zaken nog concreter en denken we na over hoe het verder moet met die heropbouw.



## DE CONTEXT VAN DE WEDEROPBOUW IN CONGO

Afgaande op wat nog haast dagelijks in de pers verschijnt, mogen we de term ‘postconflictwederopbouw’ in Congo zeker niet al te letterlijk interpreteren. Er zijn immers nog altijd verscheidene conflicten die diverse delen van het Congolese grondgebied ontwrichten en de internationale geloofwaardigheid van het land op het spel zetten. Tegen die achtergrond kan eigenlijk nog geen sprake zijn van postconflictwederopbouw.

Daarnaast is het belangrijk om de wederopbouw van de staat te onderscheiden van doelstellingen van ontwikkeling of armoedebestrijding. Het is logisch dat die verschillende doelen met elkaar verward worden omdat er eigenlijk maar één dominant hulpinstrumentarium is om ze te realiseren. Bovendien vindt de heropbouw van de Congolese staat plaats in de context van een ontwikkelingsdenken dat opnieuw rekt op de staat als centraal ankerpunt voor het ontwikkelingsbeleid en als centrale partner voor de donorgemeenschap. Een van de premissen van dat beleid is evenwel dat er bij die staat een zekere bestuurscapaciteit en politieke wil aanwezig zijn. Zo kan bijvoorbeeld schuldverlichting enkel gebeuren *na* het uitwerken van een coherent beleidsplan voor armoedebestrijding. In zekere zin veronderstelt men dus dat het probleem van de ‘wederopbouw’ al opgelost is vooraleer men die wederopgebouwde staat kan inzetten in de strijd tegen armoede of als motor van ontwikkeling.

### Het schip herstellen op volle zee

Hier ligt dus een fundamenteel probleem voor de DRC: de Congolese staat vormt, net als andere ‘gefaalde’ of ‘fragiele’ staten, een vrij problematisch geval op het vlak van basiscapaciteit en politieke wil. Tegelijk is er binnen het huidige ontwikkelingsdenken geen alternatieve modaliteit van hulp: de staat is de belangrijkste actor voor het beheer van de ontwikkelingshulp. Aangezien het toepassen van een coherent armoedebeleid al

een heikel punt is in staten met een degelijke bestuurscapaciteit en voldoende politieke wil, is dit nog meer het geval in 'zwakkere' staten. Daar ontbreekt het eenvoudig aan de nodige capaciteit. De toepassing van het nieuwe ontwikkelingsparadigma in de DRC leidt tot een paradox waarin de Congolese staat wordt gemobiliseerd om een samenleving te ontwikkelen en armoede te bestrijden, terwijl die staat zelf nog in volle wederopbouw is. Het is alsof een schip moet worden heropgebouwd terwijl het al in volle zee is.

In de DRC werd de hulprelatie hervat nadat de regering van Joseph Kabila aan de macht kwam. Daar bestond een belangrijke geostrategische reden voor: men wilde een regionale implosie voorkomen en dus de Congolese staat versterken, binnen de logica van het nieuwe denken over ontwikkeling dat de staat herdefinieert als de primaire actor voor ontwikkeling. Dit blijkt ook uit de cijfers van de ontwikkelingshulp die vanaf 2002-2003 een ongekend hoog niveau bereiken (zie Tabel 1). Een hervatting van de hulprelatie heeft echter ook een grote invloed op de politieke economie van het land.

**Tabel 1:**  
**Publieke ontwikkelingshulp aan de DRC (in miljoenen constante dollars van 2007)**

	Alle donoren	Multilaterale hulp		Bilaterale hulp		Belgische hulp		Schuldverlichting	
	(miljoen USD)	(miljoen USD)	Percentage v/h totaal van alle donoren	(miljoen USD)	Percentage v/h totaal van alle donoren	(miljoen USD)	Percentage v/h totaal van alle donoren	(miljoen USD)	Percentage v/h totaal van alle donoren
<b>1970-79</b>	747	206	27%	539	73%	366	50%		
<b>1980-89</b>	964	315	32%	643	67%	279	29%		
<b>1990-99</b>	400	126	32%	261	65%	52	14%	52	13%
<b>2000</b>	281	114	41%	166	59%	46	16%	11	4%
<b>2001</b>	391	157	40%	234	60%	75	19%	12	3%
<b>2002</b>	1696	1172	69%	524	31%	67	4%	196	12%
<b>2003</b>	6818	509	7%	6309	93%	1051	15%	6078	89%
<b>2004</b>	2104	757	36%	1346	64%	314	15%	907	43%
<b>2005</b>	1914	876	46%	1041	54%	175	9%	511	27%
<b>2006</b>	2190	595	27%	1596	73%	247	11%	936	43%
<b>2007</b>	1233	444	36%	788	64%	210	17%	123	10%

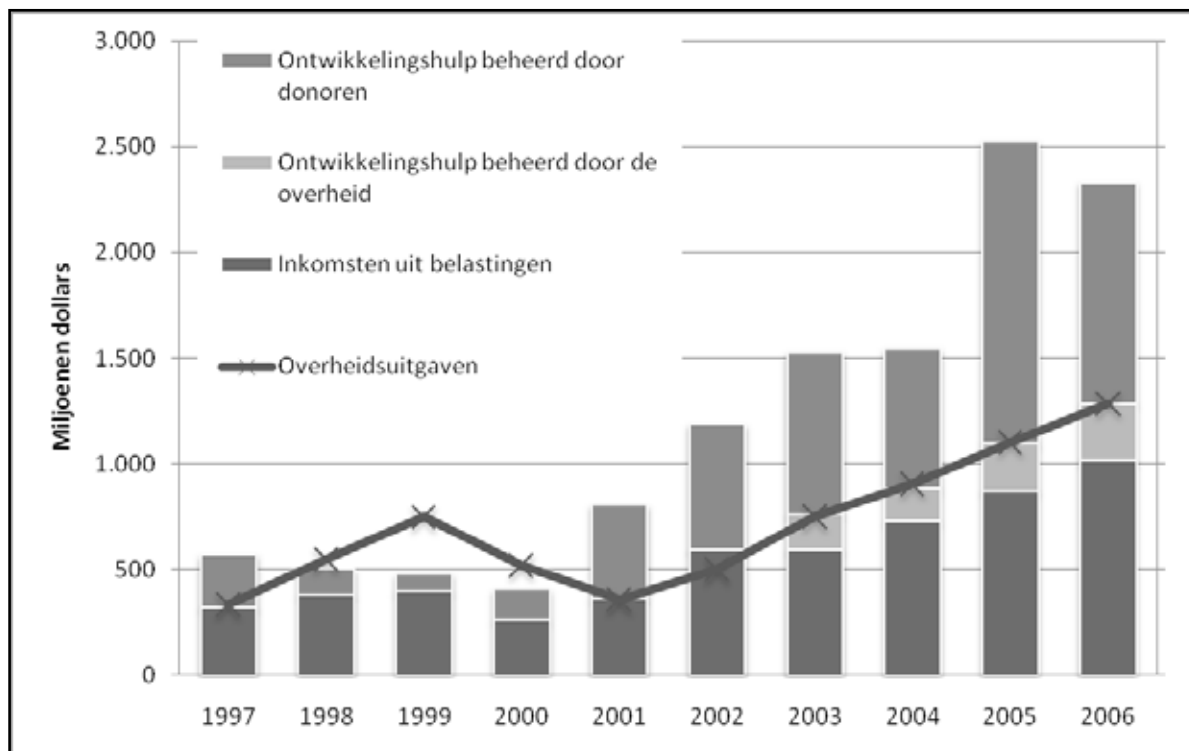
Bron: eigen compilatie van gegevens op basis van <http://stats.oecd.org/qwids> en voor de cijfers van schuldverlichting op basis van Cassimon en Verbeke<sup>1</sup>.

## Transnationalisering van het overheidsbestuur

Na de hervatting van de internationale hulp in 2002 bereikte de geldstroom een niveau dat gelijk was aan de totale eigen geldmiddelen van de Congolese staat (zie Figuur 1). Het grootste deel daarvan wordt beheerd door internationale instellingen. In die zin zijn het nieuwe hulpparadigma en de Verklaring van Parijs – met hun nadruk op nationaal *ownership* – in de DRC niet meer dan een sluier die legitimeert wat we een

‘transnationalisering van het overheidsbestuur’ zouden kunnen noemen<sup>2</sup>, waarbij het hulpontvangende land in ruil voor kwijtschelding van zijn schulden en toegang tot externe hulpmiddelen de mogelijkheid opgeeft om zelf autonoom zijn beleid te bepalen<sup>3</sup>.

**Figuur 1: Evolutie van het overheidsbudget van de DRC**



Bron: samengesteld op basis van gegevens van de 'Banque Centrale du Congo', *Rapport Annuel* (verschillende jaren)

Transnationalisering of niet, de staat is er alleszins ook in geslaagd om naast de buitenlandse hulp zijn eigen inkomsten in slechts enkele jaren tijd te verdrievoudigen. Op zijn minst in termen van budget kunnen we dus spreken van een zekere consolidatie van het politieke regime in Kinshasa. Het is evident dat die pogingen tot 'reconstructie' het politieke spel van de komende jaren herstructureren. Maar uiteraard hebben we hiermee nog niets gezegd over de effecten van deze (financieel) verstevigde staat voor de bevolking. Om het functioneren van de staat in de DRC – en de gevolgen van een 'reconstructie' van die staat voor de mensen zelf – beter te begrijpen, bekijken we daarom het lokale 'reële' bestuur in twee sectoren: het beheer van de grond en het lager onderwijs.



## STAATSVORMING OP BASIS VAN GROND EN VIA DE SCHOOL

De literatuur over postconflictwederopbouw van de staat in zwart Afrika en in Congo is verdeeld. Volgens bepaalde auteurs zou de Congolese staat nog volledig moeten worden opgebouwd, aangezien het proces van staatsvorming niet voleindigd was toen het land in een oorlogssituatie verzeilde. Die visie snijdt hout: historisch gezien is de Congolese staat een internationaal project geweest dat nooit kon steunen op een sterke interne legitimiteit. De vraag is echter ook of de conclusie dan moet zijn dat “in Congo alles heropgebouwd moet worden, te beginnen bij de fundamenteën van de staat zelf”, zoals Europees commissaris voor Ontwikkelingssamenwerking Karel De Gucht het stelde (De Standaard, 9 januari 2010) of dat donoren Kinshasa links kunnen laten liggen en rechtstreeks moeten werken met ‘de echte krachten’<sup>4</sup> en met ‘iedereen die wel werkt’<sup>5</sup>. Dergelijke conclusies impliceren dat je ofwel het project van een Congolese staat opgeeft, ofwel de illusie hebt om dit project van buitenaf te kunnen sturen.

Het uitgangspunt van ons onderzoek is anders. We vergelijken de realiteit niet zozeer met wat ze (volgens sommigen) zou moeten zijn, maar we willen in de eerste plaats de bestaande processen van staatsvorming in kaart brengen. Een centrale vraag die we ons op dit punt stelden, was hoe we konden verklaren dat in zeer moeilijke omstandigheden openbare diensten bleven en blijven geleverd worden. Hoe kunnen we bijvoorbeeld verklaren dat, ondanks de crisis die het land gedurende meer dan dertig jaar heeft geteisterd, het schoolbezoek in Congo niet dramatisch laag is in vergelijking met andere landen in zwart Afrika?

Om te begrijpen hoe publieke goederen en diensten beheerd worden en hierdoor inzicht te krijgen in mogelijke realistische grondslagen of steunpunten voor wederopbouw, moeten we dit empirisch en voor heel specifieke doeleinden bekijken. Daarom hebben we ervoor gekozen om te werken op twee terreinen die een heel verschillende historiek van ‘staatsvorming’ hebben. We deden onderzoek naar het beheer van landbouwgrond in de stad en de sector van het lager onderwijs. Niet alleen zijn de actoren, hun belangen en de logica die ze hanteren erg verschillend. We kunnen ook op zeer verschillende manieren observeren ‘hoe de staat werkt’ en hoe het functioneren van de staat is geëvolueerd doorheen de tijd.

Ons onderzoek stoelt op een onderzoeksbenadering die verschillende veldonderzoeken en verschillende soorten informatiebronnen combineert (variatie in geïnterviewde actoren en groepen van actoren, secundaire data, officiële statistieken, historische bronnen, verslagen van vergaderingen, omzendbrieven en huishoudenquêtes). Het onderzoek over landbouwgrond in de stad werd uitgevoerd in twee steden, namelijk Kinshasa en Kikwit. Het onderzoek over lager onderwijs werd uitgevoerd in de steden Kinshasa, Lubumbashi en Kikwit. Door bijkomende financiering vanwege DfID zijn bepaalde onderwijsthema's ook onderzocht in het binnenland van de provincies Equateur (de as Mbandaka–Bikoro), Bandundu (de as Kikwit–Bandundu stad), Katanga (rond de wegen vertrekkende vanuit de stad Kalémie) en de provincies Kasai (rond de wegen tussen Mbuji-Mayi en Kananga en rond de wegen vertrekkend uit Mbuji-Mayi). Zowel het onderzoek over landbouwgrond als over onderwijs duurde twee jaar. Bij de keuze voor deze twee sectoren – grondbeheer en lager onderwijs – lieten we ons leiden door het idee om te werken met twee erg verschillende sectoren, maar tegelijk was onze keuze ook erg pragmatisch. We zochten immers mogelijkheden om onderzoek te doen in de rand van Kinshasa, omdat we in een eerste fase daar een collectief onderzoek wilden organiseren, waarbij we een onderzoeksteam wilden samenstellen met zowel onderzoekers uit het Noorden als het Zuiden en we zeker in een regio wilden werken waar we een samensmelting zouden vinden van vele stakeholders van vele verschillende (bestuurs)niveaus.

## **Strijd om landbouwgrond in de stad**

In de snel groeiende steden van de DRC wordt grond steeds schaarser door de snelle en grote bevolkingstoename. Bijgevolg bestaat er steeds meer druk om de landbouwgrond in de stad – voor stedelijke landbouw en vooral groenteteelt – te gebruiken voor andere doeleinden. De nood aan grond voor voedselproductie komt in conflict met de nood aan grond voor woningen. Grondconflicten komen dan ook vaak voor en zijn ideaal om de rol van de staat en andere actoren in het beheer van particuliere en publieke eigendom van grond in de stad te bestuderen.

Eerst en vooral is er een enorme veelheid aan regels en toepassingen van die regels, wat het beheer van grond een zeer complexe, verwarrende en – voor sommigen – interessante zaak maakt. Volgens de nationale wet behoort alle grond en ondergrond toe aan de staat. Maar de wetteksten erkennen tegelijk ook (voor)rechten van lokale gemeenschappen en hun traditionele leiders over bepaalde grond (de grond waar zij op leven en werken), maar ze blijven bijzonder vaag wat betreft de praktische regeling van die voorrechten. Dit creëert uiteraard verwarring en opent de mogelijkheid tot vele verschillende interpretaties naargelang van de belangen die in het spel zijn.

Nochtans wordt over het algemeen zelfs de meest minimale of meest liberale staat geacht de eigendomsrechten van economische actoren te beschermen. In Congo is dit echter niet het geval. Toch kunnen we niet zeggen dat de Congolese staat afwezig is in dit domein. Maar de staat is wel extreem gefragmenteerd en zeker niet altijd de belangrijkste speler op het terrein.

## **Conflicten om grond in Kinshasa**

In Kinshasa deden we onderzoek naar grondconflicten op een specifieke landbouwsite, Mokali in Kimbanseke, een van de laatst bijgegroeide gemeenten van de stad. In de jaren 1980 kocht de overheid in samenwerking met een extern

ontwikkelingsproject toen nog met schijnbare almacht grond op van de lokale traditionele chef om er openbare landbouwgrond van te maken. Maar de rechten en documenten die verschillende actoren (en vooral de groentetelers) toen op basis van dat akkoord verwierven, worden nu door verschillende partijen gecontesteerd. Er bestaat vandaag een hardnekkig conflict tussen individuele kleine groentetelers (en wat overblijft van hun coöperatie die werd opgericht in het kader van het vroegere project) en zogenaamde traditionele chefs die het recht opeisen om grond die officieel landbouwgrond zou moeten zijn (en als zodanig is vastgelegd in een decreet) te verkopen als bouwgrond.

Jonge gewoonterechtelijke chefs – of jonge familieleden van de lokale chef – maken gebruik van de verwarrende regelgeving en herinterpreteren daarenboven ook ‘eigen’ regelgeving omtrent traditioneel gezag. Velen onder hen noemen zichzelf ‘traditionele chef’, hoewel ze volgens de gewoonterechtelijke regels eigenlijk die macht niet hebben. Ze vormen allianties met delen van het staatsapparaat om openbare grond opnieuw te kunnen opeisen en verkopen. Een magistraat kreeg bijvoorbeeld een stuk land van een jonge zogenaamd traditionele chef, waardoor het voor groentetelers wel erg moeilijk wordt om naar het gerecht te stappen om de verkoop van landbouwgrond aan te klagen. Een andere zogenaamd traditionele chef geniet bescherming van militairen om zijn activiteiten uit te oefenen. Toen een vroegere burgemeester tegen de verkoop van landbouwgrond wilde ingaan, kreeg hij zelf het deksel op de neus en werd hij op het matje geroepen door het militaire hof.

Terwijl de gewoonterechtelijke chefs een verbond sluiten met ambtenaren en politici om hun acties van verkoop en speculatie op grond veilig te stellen, proberen kleine groentetelers zich te beroepen op de bescherming van de lokale overheid (zoals de burgemeester), maar zij slagen daar veel minder gemakkelijk in, omdat zij minder contacten hebben met hooggeplaatste figuren.

## Ook grondconflicten in Kikwit

Ook in Kikwit (in de Bandundu-provincie) bestaat er een veelheid aan regels voor het beheer van landbouwgrond in de stad. En ook daar is de staat zeker niet de enige actor van belang. Maar in tegenstelling tot de hoofdstad Kinshasa blijkt de macht van de traditionele chefs in Kikwit verrassend genoeg amper van belang. In Kikwit zijn het veeleer privégrondbezitters die de zaken naar hun hand zetten en grond al dan niet in bruikleen geven aan groentetelers die daarom vragen. Er zijn zowel spanningen tussen grondeigenaars onderling als tussen grondeigenaars en grondgebruikers (zoals groentetelers die op hun grond komen werken). Intense en langdurige conflicten ontstaan ook vaak wanneer een grondeigenaar overlijdt en verschillende leden van de familie de grond opeisen als erfenis. Vaak worden strategische allianties gevormd (met machtige figuren of overheidsambtenaren) om gelijk te krijgen en de controle over een bepaald stuk grond te verwerven of te behouden. Tijdens dergelijke conflicten en spanningen – en ook in het algemeen voor het beschermen van de eigen toegang tot grond – maken de verschillende actoren ook in Kikwit in hun eigen voordeel gebruik van de veelheid aan regels en de verwarring daaromtrent. Ook in Kikwit werken vertegenwoordigers van de staat vaak al dan niet bewust tegen elkaar in en handelen zij – hoewel in minder extreme mate dan in Kinshasa – veeleer op individuele basis dan dat we kunnen spreken van een algemeen – laat staan eenduidig – beleid.

## Een zwakke staat die toch niet geheel afwezig is

Het is alleszins duidelijk dat er geen algemeen beleid bestaat omtrent grondrechten in de stad en meer specifiek voor grondrechten voor groenteteelt in de stad. 'De staat' als coherente regulerende instantie is afwezig. Maar de staat is wel aanwezig via zijn vele staatsactoren die een actieve rol spelen in het dagelijkse beheer van – al dan niet publieke – grond. Het is niet omdat de staat 'zwak' is, dat hij niet aanwezig is. De staat is wel degelijk aanwezig. De zwakte van de staat is echter zichtbaar in zijn incoherentie. Verschillende segmenten van de staat blijken gemobiliseerd te kunnen worden door mensen met onderling botsende belangen. Soms zijn die allianties tussen staats- en niet-staatsactoren overigens nogal onverwacht. In Kinshasa bijvoorbeeld blijken zogenaamde traditionele chefs de steun nodig te hebben van strategische staatsactoren om hun activiteiten te waarborgen.

Zowel in Kinshasa als in Kikwit is er een veelheid aan regels in verband met het beheer van de grond en is de staat zeker niet de enige actor – en zeker ook niet de belangrijkste. Er wordt voortdurend onderhandeld tussen verschillende actoren over het beheer van stedelijke landbouwgrond. In Kikwit vinden die interacties veeleer plaats tussen individuen, in de vorm van een soort patroon-cliëntrelatie tussen grondeigenaars en grondgebruikers. In Kinshasa bestaan er hele machtsnetwerken die proberen controle te verwerven over de kostbare grond in de stad. Binnen die dagelijkse onderhandelingen over het beheer van grond speelt zoals gezegd niet enkel de staat een belangrijke rol, maar hebben andere actoren van de samenleving een grote invloed op het uiteindelijke resultaat. In elk geval is er helmaal geen zekerheid over de grond. De strijd tussen verschillende tegengestelde belangen is daarvoor te complex en nog te onbeslist.

## De veerkracht van de Congolese lagere school

We bestudeerden de rol van de staat ook in het onderwijs, meer bepaald het lager onderwijs. In die sector lijkt de staat op het eerste gezicht veel meer aanwezig dan in het beheer van grond: onderwijs is een traditionele openbare dienst die door de staat wordt geleverd en gereguleerd. Maar achter de façade van formele structuren en officiële documenten stel je al snel vast dat de staat in het onderwijs op een even ambigue manier zijn rol speelt.

In de loop der jaren heeft de Congolese staat zich in ieder geval financieel uit de onderwijssector teruggetrokken: terwijl de staat in 1982 nog 160 dollar per leerling investeerde, was dat in 2002 nog slechts een luttel 4 dollar. De lonen van het overheidspersoneel waren al in vrije val sinds het einde van de zaïrisering, maar onder druk van de Structurele Aanpassingsprogramma's daalde het loon van de leraars nog verder in de eerste helft van de jaren 1980, van 68 dollar per maand in 1982 tot 27 dollar in 1987. Het onderwijzersbestand werd in die periode ook gevoelig afgeslankt. Door het verdere afbrokkelen van de staat bereikte het lerarenloon in 2002 een absoluut minimum van 12,90 dollar<sup>6</sup> – met andere woorden: veel minder dan de internationale armoedegrens van één dollar per dag.

Ondanks het bijna totaal wegvallen van de staatsfinanciering bleef de sector wel functioneren: voor zover de schaarse gegevens betrouwbaar zijn, daalde het aantal leerlingen niet in de schrale jaren 1980 en 1990 en steeg het spectaculair sinds 2002. Tussen 1987 en 2007 verdubbelde het aantal leerlingen. De scholingsgraad ligt nu hoger dan in de rest van zwart Afrika<sup>7</sup>. Hoe valt die ogenschijnlijke paradox te verklaren?

## Een lange geschiedenis van samenwerking tussen de staat en andere actoren

De onderwijssector weerspiegelt een lange geschiedenis van samenwerking tussen staats- en niet-staatsactoren. In Congo beheert de staat op rechtstreekse wijze slechts 15% van alle publieke scholen (privéscholen bestaan ook, maar blijven vrij beperkt, met circa 10% van de leerlingen, voornamelijk in de grote steden Kinshasa en Lubumbashi). Sinds decennia wordt het openbaar onderwijs voornamelijk aangeboden door geconventioneerde kerkelijke netwerken, die worden erkend en – in theorie – ondersteund door de staat. Die kerken zijn de uitvoerende organisaties die de scholen beheren, maar de staat blijft – althans op papier – de sector organiseren. Dit systeem past in het kader van een zeer lange koloniale en postkoloniale traditie, die deels uiteraard de organisatie van de onderwijssector in moederland België weerspiegelt.

In de praktijk houdt de Congolese staat nog altijd heel sterk vast aan zijn overkoepelende rol, maar draagt hij slechts in heel beperkte mate bij tot de werkelijke financiering van het onderwijs. Het is echter niet zo dat de kerken veel werkmiddelen beschikbaar kunnen stellen om die terugval van de staat te compenseren. De werking van het Congolese onderwijssysteem wordt bijna volledig gedragen door financiële bijdragen van de ouders van leerlingen. Dat is de redding geweest van het onderwijssysteem in Congo – en dat is het nog altijd. Ouders van leerlingen dragen financieel zeer sterk bij (in sommige gevallen leveren zij zelfs het grootste deel van de bijdrage) aan het functioneren van zowel privé- als openbare scholen, inclusief een deel van de lonen van de leerkrachten.

## Ouders betalen ook voor het bureaucratische apparaat

Wat het systeem vrij uniek maakt, is dat ouders niet enkel bijdragen tot de financiering van de scholen zelf maar ook tot het functioneren van het hele bureaucratische apparaat van het onderwijs. Via een complex retributiesysteem worden de geldelijke bijdragen van de ouders verdeeld tussen de vele administratieve eenheden die de onderwijssector omvat, zoals inspectiediensten, provinciale kantoren van de loonadministratie, inclusief de administratie van de kerkelijke netwerken zelf. Een percentje van het schoolgeld van elk kind stroomt zelfs door tot op het hoogste administratieve niveau van het onderwijs, het nationale ministerie van onderwijs zelf. In dat opzicht combineert de onderwijssector zowel een onderwijsfunctie als een belastingfunctie.

Uiteraard leidt dit systeem tot heel wat spanningen. De meest zichtbare spanning is die tussen schooldirecties en betalende ouders: die laatsten moeten een grote (en vooraf moeilijk voorspelbare) hoeveelheid schoolgeld betalen en richten hun frustratie hierover vooral op de schooldirectie. Maar dat conflict is slechts een weerspiegeling van verschillende onderliggende (of beter: bovenliggende) conflicten. Schooldirecteuren die zeer autonoom lijken, moeten complexe strategieën hanteren om hun school te runnen en de verschillende financiële stromen die langs hen heen stromen te beheren. Aan de ene kant voelen zij de druk van de betalende ouders die graag minder zouden betalen en aan de andere kant is er de druk van de leerkrachten die de betaling eisen van hun *'primes de motivation'*, die hun ruim ontoereikende of in sommige gevallen onbestaande staatsloon moeten aanvullen. Daarenboven zitten schooldirecteuren enerzijds geprangd tussen hun bezorgdheid om de levensvatbaarheid van hun eigen school en anderzijds de druk die systematisch op hen wordt uitgeoefend door de verschillende

bureaucratische niveaus (zowel van de staat als van de kerk) in de onderwijssector. Die eisen een deel van het schoolgeld op (vastgelegd in percentages) om hun werking te financieren en spelen een rol in het benoemen of verplaatsen van onderwijzend personeel

Dit mechanisme van betaling van schoolgeld door de ouders en de ventilatie ervan naar alle niveaus van de hele onderwijssector zit sterk ingebakken in het huidige systeem. Hoewel er jaarlijks protest is van leerkrachten die hogere lonen van de staat eisen en van ouders die minder willen betalen voor het openbaar onderwijs, houdt het systeem stand en is het ook ooit op vraag van de ouders ontstaan, om – ondanks de in gebreke blijvende overheid – toch onderwijs te kunnen verzekeren voor hun kinderen.

### **Beslissingen worden op districtsniveau genomen**

De kern van het systeem zoals het nu functioneert, kunnen we lokaliseren in de (huidige) districtshoofdplaatsen<sup>8</sup>. Op dat niveau komen vertegenwoordigers van de overheid en andere belanghebbenden (de inrichtende machten maar ook vertegenwoordigers van vakbonden, ouderverenigingen en ngo's) samen om afspraken te maken over de hoogte van het schoolgeld, de bestemming en de juiste verdeling ervan. Uit onderzoek blijkt dat al die elementen zeer sterk kunnen verschillen naargelang van het district. Ze kunnen ook jaar na jaar verschuiven, deels in functie van veranderende behoeften, deels in functie van veranderende krachtsverhoudingen tussen alle belanghebbenden. Maar het is alleszins op dit niveau dat de rol van de 'staat' en de functie van de andere actoren wordt bepaald en uitgeklaard en ook een legitimiteit krijgt. Hier wordt over de staat zelf onderhandeld. Als er sprake is van 'staatsvorming' in Congo, kunnen we die ook op dit niveau vaststellen: hier wordt immers de belastingvoet bepaald, hier ook wordt bepaald wat de bestemming van het belastinggeld zal zijn. Uiteraard kun je heel wat bedenkingen hebben over het democratische karakter van dit soort arrangementen: hoe representatief zijn de vertegenwoordigers van de verschillende belangengroepen en -verenigingen die deelnemen aan de onderhandelingen? Wie wordt uitgesloten uit de onderhandelingen? Toch lijkt dit systeem te functioneren: het creëert een sociale basis om een aantal openbare diensten te financieren.

Pogingen om het systeem te veranderen, blijken overigens niet vanzelfsprekend. De Wereldbank probeerde gedurende de schooljaren 2007-2008 en 2008-2009<sup>9</sup> de lagere scholen financieel te ondersteunen voor een aantal werkingskosten om – zo hoopten ze – onrechtstreeks het schoolgeld voor de ouders te verminderen. Maar het omgekeerde gebeurde. Doordat de scholen meer geld ontvingen, eisten de verschillende bureaucratistische bureaus ook meer geld voor hun werking. Op die manier werd de bestaande logica van de school als belastbare basis gewoon voortgezet en zelfs versterkt door de extra financiële middelen van de Wereldbank. Met andere woorden: een interventie door externe actoren werd simpelweg ingepast in de bestaande logica.

Zoals we zagen in ons onderzoek, is de staat sterk aanwezig in de onderwijssector, maar als je bekijkt wat er vanwege de ouders naar boven stroomt, is de investering van de overheid in de onderwijssector zeer beperkt. Op het terrein krijgen de scholen echter continu bezoek van overheidsambtenaren van verschillende bureaucratistische bureaus die hun deel van het schoolgeld komen opeisen. Wie wat kan opeisen en wie welke macht heeft in relatie tot wie, is alweer lokaal bepaald en zeer verschillend.



## BESTUUR ALS ONDERHANDELINGSPROCES TUSSEN DE STAAT EN DE SAMENLEVING

De staat wordt vaak voorgesteld als een coherente organisatie die een specifiek territorium controleert en de bevolking van dat gebied vertegenwoordigt. Maar in de realiteit en in de uitvoering van hun functies beantwoorden overheidsagenten nauwelijks aan dit beeld van de staat<sup>10</sup>. De overheid heeft immers zelden een totale controle over de situatie. Haar vertegenwoordigers moeten meestal functioneren in een context die gedefinieerd wordt door anderen. Concreet wil dit zeggen dat vertegenwoordigers van de overheid permanent in onderhandeling moeten treden met die anderen. Dat wordt zeer duidelijk wanneer overheidsambtenaren bijvoorbeeld bij het beheer van de grond onderhandelen met gewoonterechtelijke chefs, of in het onderwijs met ouders of vertegenwoordigers van de kerken. De staat is gewoon niet (meer) de enige en zeker niet meer de machtigste actor in het publieke veld.

Een essentieel element van ons beeld van 'de staat' is ook dat zijn wetgeving wordt gehandhaafd. Dat is in Congo zeker niet (altijd) het geval. Zowel in de sector van het grondbeheer als van het lager onderwijs worden overheidswetten en -regels niet gerespecteerd. De manier waarop praktijken van elke dag zich verhouden tot officiële regels, hangt altijd af van de manier waarop de verschillende betrokkenen er precies mee om willen gaan. Elke nieuwe of oude regel of wet wordt lokaal onderhandeld tussen overheids- en niet-overheidsactoren. De resultaten van die dagelijkse 'onderhandelingen' bepalen de normen en regels die werkelijk worden gevolgd. Met andere woorden, anders dan met 'wettelijke' normen is het belangrijk om het belang van 'praktische' normen te onderkennen, namelijk de normen die werkelijk worden opgevolgd door de publieke actoren en die vaak 'ver verwijderd zijn van het officiële discours en de gedeelde morele waarden'<sup>11</sup>. Dit is niet enkel een 'exotisch' of 'Afrikaans' gegeven: op Belgische snelwegen geldt er bijvoorbeeld ook een 'praktische' norm die maakt dat de wettelijke maximumsnelheid van 120 km/uur niet strikt gevolgd wordt. Met andere woorden, de 'praktijk' verschilt van de wettelijke normen. De dagelijkse praktische normen die worden aangenomen door overheidsagenten en door diegenen met wie ze in interactie treden, bepalen het functioneren van 'de staat'. Het is dan ook

niet vanzelfsprekend dat alle staatsactoren op dezelfde manier handelen of dezelfde doelen nastreven, zeker omdat de 'praktische normen' erg lokaal bepaald worden. De capaciteit van lokale overheidsagenten is sterk afhankelijk van de mate waarin ze zich integreren in lokale netwerken en machtsconstellaties. Aangezien ze niet de enige en ook niet de machtigste actoren zijn, kunnen overheidsagenten maar handelen in de mate dat ze overeenkomsten vinden met andere lokale actoren en ze de lokale praktische normen en praktijken respecteren en erkennen.

### **Impact van donoren op het werkelijke land is onzeker**

Dit impliceert dat donoren het overheidsbudget kunnen doen stijgen, de menselijke capaciteiten proberen te versterken en nieuwe managementmodellen aanbrengen, maar dat hun impact op de praktijk en op de praktijken van de actoren veel minder evident is. Terwijl donoren volgens het nieuwe hulpparadigma (opnieuw) willen onderhandelen met staatsactoren en particuliere of niet-gouvernementele organisaties, zal de manier waarop de hulpstroom wordt vertaald in verschillende openbare diensten, sterk afhangen van de bestaande lokale machtsverhoudingen en/of van de manier waarop die verhoudingen worden gewijzigd. Dat zagen we bijvoorbeeld ook bij het project van de Wereldbank. Dat probeerde de financiële lasten voor ouders van leerlingen te verlichten, maar schoot zijn doel voorbij doordat de geïnjecteerde middelen volledig werden opgenomen in de bestaande logica van de school als belastingbasis. Het opzetten van een beleid voor de 'wederopbouw van de staat' zou daarom zeker niet alleen mogen mikken op een versterking van de staat of van het formele staatsapparaat, maar veeleer op de relaties tussen de staat en de samenleving. Het is immers in de interactie tussen staat en samenleving dat bepaalde praktijken juist wel of niet worden gehandhaafd.

We kunnen dan ook stellen dat de 'resultaten' van hulp voor wederopbouw niet zozeer zullen afhangen van hun formele toe-eigening door officiële instellingen, maar wel van de manier waarop ze invloed uitoefenen op de bestaande regelingen en praktijken. Want niets wordt heropgebouwd vanuit het niets! De heropbouw speelt zich af via publieke noodoplossingen die soms heel ver af staan van internationale standaarden (zoals betaling van de onderwijsadministratie door ouders, zoals de herdefiniëring van openbare grond door traditionele autoriteiten), maar die wel de onderhandeling van de staat, zijn interventieruimte, zijn rol en de legitieme omstandigheden voor interactie met de samenleving weerspiegelen. Bovendien is er ook een groot verschil tussen de bestending van een politiek bewind en de heropbouw van capaciteit voor legitieme publieke actie. Het is niet omdat een politiek regime wordt versterkt met meer middelen, dat bestaande overheidsinstanties en overheidsagenten ook daadwerkelijk meer slagkracht krijgen of door de bevolking worden aanvaard als voornaamste regulerende actor. De versterking of heropbouw van de legitimiteit van een staat kun je niet ondersteunen door enkel een politiek regime of een bepaald staatsapparaat te ondersteunen en zonder de lokale logica en actoren van lokaal bestuur in rekening te brengen. Uiteraard valt deze conclusie voor velen wat ongemakkelijk, want ze impliceert immers dat wederopbouw een moeizaam en intensief proces is en blijft. Mirakeloplossingen bestaan niet...



## GEEN RECONSTRUCTIE ZONDER LOKALE LOGICA EN ACTOREN

Zoals eerder gezegd heeft de spectaculaire verhoging van de ontwikkelingshulp voor de DRC sinds 2003 in de eerste plaats bijgedragen tot een versterking van het bestaande politieke bewind. En los van de effectiviteit van de hulp zelf, kun je stellen dat de versterking van het politieke regime een van de puzzelstukjes is geweest die de pacificatie of op zijn minst de stabilisatie van de Centraal-Afrikaanse regio op korte termijn in de hand heeft gewerkt. Hoewel het huidige Congolese regime door vele waarnemers wordt bekritiseerd om zijn corrupte, niet-democratische en zeer inefficiënte karakter, is de meerderheid van hen het er wel over eens dat de huidige geopolitieke situatie verbeterd is, tenminste in vergelijking met de stand van zaken aan de aftrap van de eenentwintigste eeuw. Uiteraard kan het proces nog kantelen en blijft het risico op implosie reëel. En daarnaast betekent een versterking van het bestaande politieke regime niet zomaar dat de staat ook beter functioneert voor zijn burgers.

Door de staat te bestuderen in zijn dagelijks functioneren, hebben we geprobeerd zicht te krijgen op de vraag of ontwikkelingshulp al dan niet heeft bijgedragen of kan bijdragen tot enige heropbouw van de staat. Het antwoord op die vraag is volgens ons negatief. Enerzijds kan hulp enkel en alleen functioneren als palliatief middel op korte termijn zolang de grote hulpstromen niet langs de instellingen van het land gaan; ongeveer 50% van de ontwikkelingshulp wordt immers nog altijd beheerd door andere externe instituties. Anderzijds worden de hulpstromen sinds de organisatie van de eerste democratische verkiezingen in 2006 ook meer en meer beheerd door overheidsinstanties, wat dan weer een ander probleem creëert: de hulp dreigt minstens gedeeltelijk te worden gebruikt voor andere doeleinden dan voorzien. In de onderwijssector blijkt bijvoorbeeld uit de beschikbare gegevens dat de tegenwaarde van de algemene schuldverlichting die moest worden besteed aan onderwijs, voornamelijk gebruikt is voor niet toegelaten uitgaven aan lonen. Dat wijst erop dat de donoren weinig impact hebben gehad op de bestaande bestuursmechanismen binnen de sector. Op dezelfde manier lijken de internationale inspanningen ten gunste van de vermindering van de schoolkosten voor de ouders tot nu toe geen vruchten af te werpen.

## Waarom zijn de hulpstromen zo weinig doeltreffend?

Hoe kunnen we begrijpen dat grote hulpstromen zo weinig doeltreffend zijn? Een eerste verklaring vinden we in de veerkracht van de lokale institutionele structuren (in al hun complexiteit en lokale varianten zoals beknopt beschreven in de bovenvermelde cases). Die structuren vormen de afspiegeling van een lange geschiedenis: de onderwijssector heeft bijvoorbeeld zijn oorsprong in de koloniale tijd en dankzij zijn manier van functioneren kon het onderwijssysteem het Structureel Aanpassingsprogramma en de verschillende gebeurtenissen van de lange politieke transitieperiode overleven. Een essentiële eigenschap van het huidige onderwijssysteem schuilt in het tweeledige feit dat het de officiële salarissen van de overheid (die onder de armoedegrens liggen) aanvult en het aantal mensen op de loonlijsten maximaliseert. Maar niet een van die eigenschappen werd voldoende in rekening gebracht in de hulpprogramma's. Het gevolg is dan ook dat het systeem gewoon verder functioneert zoals het voordien al functioneerde.

Een tweede verklaring is ongetwijfeld te vinden bij de donoren zelf. Hun vermogen om te handelen blijft beperkt zolang ze niet op een 'geharmoniseerde' manier optreden, zoals wordt bepleit in de Verklaring van Parijs. Die intentie om te harmoniseren blijkt echter dode letter te zijn. De reden hiervoor is eenvoudig: donoren moeten de meerwaarde van hun eigen bijdrage kunnen aantonen aan de achterban en precies die eigenheid dreigt ondergesneeuwd te raken bij een 'geharmoniseerd' donorbeleid. De graad van autonomie van multilaterale donoren als de Wereldbank tegenover de regering is daarenboven ook beperkt door het principe dat haar programma's moeten worden 'uitgevoerd door de regering'. Als de Wereldbank enkel via overheidsinstellingen kan werken, is het evident dat die acties afhankelijk zijn van nationale politieke agenda's.

Daarnaast is de snelheid waarmee donoren hun ontwikkelingstheorieën aanpassen ook op zijn minst verrassend te noemen. Een goed voorbeeld daarvan is de doelstelling om het schoolgeld af te schaffen, in de sfeer van 'onderwijs voor iedereen' in de huidige tijdsgeest van de Millenniumdoelstellingen. Dit is een radicale verandering in vergelijking met het beleid van *user fees* in de jaren 1980, dat ook tot doel had de openbare diensten te responsabiliseren tegenover de gebruikers.

Ten slotte (en niet zonder verband met het voorgaande) hebben internationale hulporganisaties voornamelijk een kortetermijngeheugen. Het personeelsverloop op lokale posten is meestal zeer groot. Daarnaast zijn er, sinds het heropstarten van de hulprelatie in 2003, ook verschillende 'nieuwe' donoren bijgekomen, die weinig of geen ervaring hebben in Congo. In de onderwijssector bijvoorbeeld mogen de Britten als '*lead donor*' het donorbeleid uittekenen. De rol van de Belgen, die over de meeste expertise in dit domein beschikken, is beperkt. In die omstandigheden is het verstaanbaar dat het donorbeleid veeleer de jongste internationale ontwikkelingsmode volgt dan dat het beleid uitbouwt op basis van lokale knowhow.

Een derde – en wellicht de meest cruciale – verklaring zit ten slotte in de manier waarop de donorgemeenschap de term reconstructie of heropbouw van de staat begrijpt. Uit ons onderzoek blijkt immers duidelijk dat het er in Congo bij de reconstructie van de staat veel minder op aankomt om 'goed bestuur' toe te passen, maar wel om te zoeken hoe dit bestuur aangepast en vertaald kan worden naar de lokale omstandigheden en de historiek van staatsvorming. Met andere woorden, in

plaats van een *one size fits all*-model toe te passen, moet dit model worden aangepast aan en toegepast in de lokale context, zeker in Congo waar de niet-statelijke ‘context’ een heel sterke invloed heeft op de staat. Vanuit die benadering zijn we het niet eens met auteurs die pleiten voor een wederopbouw van de staat ‘uit het niets’, alsof er nog geen Congo zou zijn<sup>12</sup>. Die auteurs verwarren het ideaaltype van een performante westerse staat, dat nergens bestaat, met de realiteit ervan – een realiteit die historisch is gegroeid en waarbij de staat het resultaat is van een onderhandelingsproces met niet-staatsactoren, dus van een sociaal-politiek contract.

## De staat als sociaal-politiek contract

Een goed aanknopingspunt hier is de definitie van een zwakke staat door de OESO: “een zwakke staat is boven alles een kenmerk van een onevenwicht tussen de functies en capaciteiten van de staat aan de ene kant en de verwachtingen van de samenleving aan de andere kant... De veerkracht van het sociaal contract is gebaseerd op het vermogen waarmee een samenleving kan omgaan met de permanente conflicten over het gebruik van schaarse middelen”.<sup>13</sup> Met andere woorden, we moeten niet enkel kijken naar staatsinstellingen die er door middel van allerlei maatregelen van ‘goed bestuur’ bovenop moeten komen. We moeten veeleer kijken naar het ‘sociaal contract’ tussen de staat en de bevolking, waarbij de verwachtingen van de bevolking niet overeenstemmen met de capaciteit van de staat. Vanuit dat oogpunt vertellen onze gevalstudies twee verschillende verhalen.

In de gevalstudie over het beheer van de grond zien we een sterke erosie van dit ‘sociaal contract’. In de jaren 1980 kende de regering van Mobutu grondrechten toe aan stedelingen die in Kinshasa een groentetuin bewerkten. De basisfunctie van de staat om eigendoms- en exploitatierechten te beschermen, werd nadien echter *de facto* vernietigd door incoherente acties van publieke instanties zelf en door de inmenging van andere sociale, politieke en economische machten, die zich beroepen op een onsamenvangende mengeling van ‘moderne’ en ‘traditionele’ wetten en praktijken. Er is geen herziening van de wet in het vooruitzicht gesteld. In de plaats daarvan worden de exploitatierechten van groentetelers betwist in een conflict waarbij verschillende tegenstrijdige argumentaties met elkaar in botsing komen.

Ook in Kikwit handelen verschillende staatsactoren of -instanties op een veeleer ‘individuele basis’ – dit wil zeggen binnen hun eigen netwerk van machtsrelaties – en niet volgens een eenduidig beleid. ‘De staat’ als dusdanig of ‘de staat’ als één geheel (voor zover die kan bestaan) heeft zichzelf als controleorgaan buiten spel gezet. Maar er wordt wel nog altijd controle uitgeoefend door individuele overheidsambtenaren of door niet-staatsactoren, elk handelend volgens hun eigen belangen en de eigen lokale context en machtsverhoudingen.

In de onderwijssector zijn de zaken meer gemengd. Tijdens ons onderzoek zagen we voorbeelden die suggereren dat we op zijn minst op bepaalde plaatsen en doorheen de tijd kunnen spreken van een sociaal contract waarbij de belangrijkste staats- en in het bijzonder niet-staatsactoren betrokken zijn. De financiële bijdragen van ouders aan het onderwijs van hun kinderen, waarbij zowel overheids- als kerkelijke instanties een beroep doen op die bijdragen, zijn hiervan misschien het interessantste voorbeeld. De geleidelijke omvorming van de onderwijssector tot een systeem dat onderwijs en belastingheffing combineert, geeft het systeem ook een veerkracht die het relatief

immuun heeft gemaakt voor grote schokken zoals bijvoorbeeld de schommelingen in het onderwijsbudget of de (hyper)inflatie. Hoewel niemand de financiering van het hele onderwijssysteem (van de scholen tot de hoogste administratieve niveaus) via bijdragen van de ouders als een legitiem systeem aanvaardt, en hoewel er geen enkel jaar voorbijgaat zonder dat dit systeem openlijk wordt bekritiseerd, heeft de meerderheid van alle actoren die *modus vivendi* aanvaard – ‘in afwachting van’. De keerzijde van deze veerkracht is weliswaar dat een spectaculaire stijging van het overheidsbudget voor onderwijs deze bestaande regelingen niet onderuithaalt, integendeel zelfs.

Waar er in de grondsector dus nog heel veel onduidelijkheid bestaat en de strijd volop aan de gang is over wie de macht heeft over het beheer van de grond, is er in de onderwijssector toch een soort van – al dan niet aanvaardbare – *modus vivendi*, waarin verschillende (staats- en niet-staats)actoren bepaalde overeenkomsten hebben die maken dat de sector kan functioneren en er onderwijs wordt geleverd. In beide sectoren zien we voornamelijk een gefragmenteerde staat die enkel kan werken in interactie met andere, niet-staatse, actoren. De staat zonder andere actoren bestaat niet. Als er coherentie is, weerspiegelt die coherentie veeleer een maatschappelijke consensus dan een orde die ‘via de wet’ wordt opgelegd.

De staat is in deze visie geen apart orgaan dat boven de samenleving staat, maar bestaat enkel doorheen de vele staatsactoren die – bij gebrek aan een algemeen beleid of visie – op hun eigen manier, binnen hun eigen netwerken en volgens hun eigen belangen handelen, in permanente onderhandeling met andere actoren. Bovendien zijn staatsactoren zeker niet noodzakelijk de machtigste of belangrijkste figuren binnen de machtsnetwerken waarin ze functioneren, vaak integendeel zelfs. In de onderwijssector zijn de kerkelijke netwerken de facto machtiger: de staat is van hen afhankelijk om onderwijs te organiseren, waardoor die netwerken ook de macht hebben om bepaalde staatsregels om te buigen of te negeren. Op het vlak van grondbeheer zijn er volop machtsconflicten aan de gang, maar op de landbouwgrond in Kinshasa zijn zogenaamd traditionele chefs op dit moment alleszins machtig genoeg om staatsactoren in te lijven en formele regels om te buigen in functie van hun eigen belangen. We kunnen concluderen dat de staat, of veeleer de gefragmenteerde staat, enkel en alleen kan bestaan via zijn interacties met de samenleving en daar in het geval van de DRC bijna volledig door wordt geabsorbeerd. Maar welke implicaties heeft dat voor een (donor) beleid van ‘reconstructie’ van die staat?



## HOE MOET HET VERDER?

Welke lessen kunnen we uit ons onderzoek trekken in verband met een versterking van de inspanningen voor de wederopbouw van de staat in Congo? Hoe kunnen we in de context van een gefragmenteerde staat, die nog eens sterk verschilt qua karakter en belangen naar gelang van de lokale context en de sector, aan reconstructie van ‘de staat’ doen?

Ten eerste, zoals al eerder aangehaald, beschouwen we de mogelijkheid om het huidige politieke regime te omzeilen door rechtsreeks en alleen te werken via niet-staatsactoren als een zinloze weg, of ten hoogste als een palliatief middel met schadelijke effecten op het proces van staatsvorming zelf, aangezien middelen die enkel extern worden beheerd zeer moeilijk een invloed kunnen hebben op lokale mechanismen en interacties. Voor de ontwikkeling van activiteiten in de privésector kunnen we een hele reeks andere interventies bedenken. Anderzijds heeft het ook niet veel zin om zich enkel en alleen toe te spitsen op overheidsinstanties, aangezien staatsactoren relatief onafhankelijk van de instanties hun invloed uitoefenen en het bestuur wordt bepaald via de interactie tussen staats- en niet-staatsactoren en zeker niet door de staat alleen. De cruciale ‘knoop’ om aan te pakken is dus de interactie tussen staatsactoren en andere actoren van de samenleving. Aangezien de publieke ruimte niet enkel wordt beheerd door de staat maar door een configuratie van allerlei staats- en niet-staatsactoren en bestuur dus een continu proces is van onderhandelingen en uitdagingen en bevestigingen van machtsposities, is het veel logischer om deze dynamieken te ondersteunen in plaats van de ‘vaste’ structuren, aangezien de bestaande vaste structuren geen afspiegeling zijn van de manier waarop beleid en bestuur werkelijk worden bepaald. Het komt er dus op aan om te proberen de relaties tussen de staat en de samenleving te versterken en dus concreet bepaalde hoopgevende of vruchtbare processen of onderhandelingen of bepaalde uitkomsten van onderhandelingen te ondersteunen.

Ten tweede kunnen veel ontwikkelingsinterventies in het huidige Congo, waar oneindig veel verschillende mechanismen van lokale machtsverdeling en lokaal bestuur bestaan, worden begrepen als evenveel provocaties van die mechanismen. De manier waarop veel interventies worden opgezet, vraagt gewoon om omzeild, verduisterd,

aangevochten, verhinderd, aangenomen en/of omgevormd te worden door de lokale actoren. Ontwikkelingsinterventies veroorzaken namelijk een onevenwicht binnen het bestaande systeem dat dan weer moet worden aangepast en heronderhandeld. In een complexe wereld, die bestaat uit een verscheidenheid aan actoren, is elke ontwikkelingsinterventie een experiment dat de status quo bevraagt en dat, als alles goed gaat, een sociaal leerproces op gang brengt om tot een nieuwe *modus vivendi* te komen. Het probleem is daarbij niet zozeer dat ontwikkelingsinterventies plaatshebben en de status quo veranderen, maar dat er in veel gevallen geen of geen voldoende basis is voor de heronderhandeling van het systeem. Bijgevolg denken we dat de versterking van de mechanismen voor onderhandeling tussen de vele verschillende actoren, zoals hierboven ook werd gesuggereerd, centraal moet staan in het proces van reconstructie van de staat. De literatuur over onderhandelingsprocessen is in dit kader erg leerrijk (cf. Leeuwis<sup>14</sup>). Die literatuur verklaart onder andere ook de rol van externe onderhandelaars in zulke processen.

Ten slotte, doordat ontwikkelingshulp onvermijdelijk het bestaande sociale contract uitdaagt en verandert, in het bijzonder in domeinen waar dit contract al broos is, riskeert die hulp eerder kwaad dan goed te doen. Bijvoorbeeld het beleid om de schoolkosten te verminderen – nochtans zeker gepast als je weet welke kosten de ouders moeten betalen – kan gemakkelijk te agressief worden tegenover de bestaande regelingen en (broze) evenwichten tussen scholen, directeurs, ouders, ouderverenigingen, leerkrachtenverenigingen, religieuze netwerken en staatsagenten.

In zekere zin sluiten onze conclusies dus aan bij de ‘principes voor internationaal engagement in zwakke staten en precaire situaties’<sup>15</sup> en in het bijzonder bij de twee basisprincipes om (1) de context als vertrekpunt te nemen en om (2) geen schade te berokkenen. Zonder rekening te houden met de lokale context en de lokale actoren, is niets mogelijk. En in Congo blijkt die lokale context vaak extreem verschillend te zijn, omdat er meestal geen eenduidig overheidsbeleid en -optreden is en het lokale bestuur dus wordt bepaald door onderhandelingsprocessen tussen lokale staats- maar ook evenzeer (en vaak meer) niet-staatsactoren. We willen ons dan ook afzetten tegen standpunten die expliciet rekenen op de kracht van de wet of de macht van het hulpgeld als hefboom voor verandering. Het is wel nuttig en meer realistisch om te proberen werken aan de interactie tussen de staat en de samenleving, het cruciale ankerpunt voor een beter bestuur, en dus om concrete onderhandelingsprocessen binnen concrete sectoren (zoals in dit onderzoek bijvoorbeeld onderwijs en grondbeheer) te ondersteunen. Dit impliceert dan wel dat de donoren hun (westerse) ideaalbeeld van ‘de staat’ en ‘de overheidsinstelling’ opzij moeten schuiven en zullen moeten investeren in soms onduidelijke, meer fragiele en ambigue maar reëel bestaande lokale mechanismen van lokaal bestuur in de DRC.

## [ endnotes ]

- 1 Cassimon, D. & Verbeke, K. (2009), *Debt relief initiatives: 'Do they provide an opportunity to scale up health and immunization financing in the Democratic Republic of the Congo?'* Geneva, World Health Organisation, 2009.
- 2 Gould, J. & Ojanen, J. (2003) *Merging in the circle; the politics of Tanzania's Poverty Reduction Strategy*, Institute of Development Studies, University of Helsinki Policy Papers n°2.
- 3 Frazer, A. Whitfield, L. (2008) *The politics of Aid: African strategies for dealing with donors*; GEG Working Paper 2008/42.
- 4 Herbst, J. & Mills, G. (2009) 'There is no Congo', *Foreign Policy online*, March (Downloaded 19/01/2010, <http://www.foreignpolicy.com>).
- 5 Collier, P. (2007) *The bottom billion: why the poorest countries are failing and what can be done about it*, Oxford, Oxford University Press.
- 6 De Herdt, T., Titeca, K., Wagemakers, I. (2010) 'Aider l'État à délivrer le dividende de paix: le cas de l'éducation en RDC', in: S. Marysse, F. Reyntjens, S. Vandeginste (eds.) *L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire 2009-2010*, Paris, L'Harmattan, pp. 151-173.
- 7 De Herdt, T., Titeca, K., Wagemakers, I. (2010) 'Aider l'État à délivrer le dividende de paix: le cas de l'éducation en RDC', in: S. Marysse, F. Reyntjens, S. Vandeginste (eds.) *L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire 2009-2010*, Paris, L'Harmattan, pp. 151-173.
- 8 Sinds 2004 is in de onderwijssector een hervorming doorgevoerd die de in de nieuwe grondwet vastgelegde opdeling van het land in de nieuwe (26) provincies al enigszins anticipeert; behoudens enkele uitzonderingen komen deze nieuwe provincies overeen met de huidige districten. Hoewel de nieuwe grondwet al is aangenomen (2006), erkent men tot nu toe alleen nog maar de elf 'oude' provincies.
- 9 Wij deden onderzoek gedurende het schooljaar 2008-2009, maar het project Purus ('projet d'urgence de réhabilitation urbaine et sociale') van de Wereldbank loopt normaal gezien nog door tot mei 2011.
- 10 Migdal, J.S. & Schlichte, K. (2005) 'Rethinking the State', in K. Schlichte (ed) *The Dynamics of States: The Formation and Crises of State Domination*, Aldershot, Ashgate, pp.1-40.
- 11 Vertaald uit Olivier de Sardan, J.-P. (2008) *Researching the practical norms of real governance in Africa*, African Power and Politics Discussion Paper n°5 (Download 10/08/2009, <http://www.institutions-africa.org/>), p.13.
- 12 Herbst, J. & Mills, G. (2009) 'There is no Congo', *Foreign Policy online*, March (Download 19/01/2010, <http://www.foreignpolicy.com>).
- 13 Vertaald van OESO (2008) Concepts et dilemmes pour le renforcement de l'État dans les situations de fragilité, Note de réflexion OCDE/CAD, Paris, OCDE, p. 22.
- 14 Leeuwis, C. (2000) 'Reconceptualising participation for sustainable rural development: towards a negotiation approach', *Development and change* 31: 931-59.
- 15 Vertaald van OESO (2007) *Principes pour l'engagement international dans les états fragiles et les situations précaires* (Download 17/03/2010, [www.oecd.org/cad/etatsfragiles](http://www.oecd.org/cad/etatsfragiles))