

Aan de Voorzitter van de  
Tweede Kamer der Staten Generaal  
Binnenhof 4  
Den Haag

Directie Mensenrechten en  
Vredesopbouw  
Afdeling Vredesopbouw  
en Goed bestuur  
Bezuidenhoutseweg 67  
2594 AC Den Haag

*Datum* 22 oktober 2004  
*Kenmerk* DMV/VG-539/04  
1/7  
*Bijlage(n)* 1  
*Betreft* IOB evaluatie ‘Over solidariteit en  
professionalisering’, nr. 297  
*C.c.*

*Auteur* Loes Lammerts  
*Telefoon* 070-3484413  
*Fax* 070-3484486  
*E-mail* @minbuza.nl

Hierbij heb ik het genoegen u, mede namens de staatssecretaris voor Europese Zaken, het eindrapport van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en beleidsevaluatie (IOB) “*Over Solidariteit en Professionalisering, Evaluatie van Gemeentelijke Internationale Samenwerking (1997-2001)*” aan te bieden. In dit rapport wordt verslag gedaan van de gemeentelijke internationale samenwerking over de periode 1997 – 2001, zoals vormgegeven in de programma’s Gemeentelijke Samenwerking in Ontwikkelingslanden (GSO) en Gemeentelijke Samenwerking met Toetredingslanden (GST). Hierbij is enerzijds gekeken naar de samenwerking tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en anderzijds naar aspecten als beleidsrelevantie, doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitgevoerde activiteiten.

De evaluatie heeft geresulteerd in een helder, goed onderbouwd rapport. In mijn reactie wil ik allereerst kort ingaan op de hoofdbevindingen met betrekking tot het GSO-programma, dat uit OS middelen wordt gefinancierd en het GST-programma, dat gefinancierd wordt uit de middelen beschikbaar voor Matra. Vervolgens zal ik de aanbevelingen voor beide programma’s bespreken.

## ***Hoofdbevindingen***

### *Vershil in visie*

Het rapport geeft aan dat er verschil van inzicht bestond tussen BZ, VNG en de Nederlandse gemeenten over de essentie van de programma's GSO en GST. Daardoor liepen de interpretaties met betrekking tot elkaars verantwoordelijkheden, met name voor wat betreft ontwikkelingssamenwerking, uiteen. Dit was een belangrijke reden indertijd om de nu afgeronde evaluatie te laten uitvoeren.

Het GSO-programma kende twee doelstellingen, te weten draagvlakverbreding en versterking van lokaal bestuur in ontwikkelingslanden. Conform de weergave van IOB zag het ministerie het GSO-programma primair als programma voor de verbreding van het draagvlak voor ontwikkelings-samenwerking, terwijl de VNG vooral de nadruk wilde leggen op versterking van het lokaal bestuur. De Nederlandse gemeenten als uitvoerder van het programma hielden vast aan de oorspronkelijke overwegingen voor gemeentelijke samenwerking te weten solidariteit, wereldburgerschap e.d.

Het GST-programma had tot doel de lokale overheden in toetredingslanden te ondersteunen bij de overname van het *acquis communautaire*<sup>1</sup>, en capaciteitsversterking van lokaal bestuur om een dergelijke overname mogelijk te maken. Al spoedig bleek dat de overname van het *acquis* voor zowel Nederlandse gemeenten als Midden- en Oost Europese gemeenten nog een brug te ver was en heeft de VNG nadruk gelegd op de versterking van lokaal bestuur. Voor de Nederlandse gemeenten waren het verdiepen en verbreden van de stedenbanden en het langs deze weg bijdragen aan een draagvlak voor internationale samenwerking centrale drijfveren.

### *Vershil van mening over GSO*

Over één van de hoofddoelstellingen van het GSO-programma, namelijk draagvlakverbreding voor ontwikkelingssamenwerking bestond verschil van mening tussen de VNG en het ministerie. Het rapport constateert terecht dat het ministerie de hoofddoelstelling draagvlakverbreding niet heeft geoperationaliseerd. Noch werden daartoe middelen ingezet. Echter werd van de VNG wel gevraagd over de realisatie van deze doelstelling te rapporteren.

Hierbij is het van belang te onderstrepen dat GSO en GST subsidie-programma's zijn die op basis van een verzoek van de VNG worden gefinancierd. Aangezien het hier

---

<sup>1</sup> Het *acquis communautaire* is het geheel van binnen de Europese Unie overeengekomen wet- en regelgeving en de jurisprudentie daaromtrent.

niet een opdrachtverlening door het ministerie betreft, ligt de verantwoordelijkheid voor de operationalisering en implementatie van het beleid tot de taak van de subsidieontvanger, in casu de VNG. Ook in toekomstige subsidierelaties zal de VNG verantwoordelijk zijn voor een adequate operationalisering en implementatie van de doelstellingen van de door haar ingediende subsidie-programma's en voor de kwaliteit van de uitvoering.

#### *Gebrek aan samenhang in de programma's*

IOB constateert, dat de beleidsintenties voor de programma's GSO en GST in beperkte mate zijn verwoord in de beleidsformulering en gerealiseerd in de uitvoering. Van een samenhang binnen de programma's bleek evenwel volgens IOB geen sprake te zijn.

De eerder genoemde accentverschuiving in de jaren negentig van solidariteitsoverwegingen naar duidelijker nadruk op versterking lokaal bestuur en draagvlakverbreding in GSO werd onvoldoende vertaald naar beleid en helderheid in de programmaovereenkomsten. Dit geldt in mindere mate ook voor GST waar de accentverschuiving van overname van het *acquis* naar capaciteitsversterking ook onvoldoende is vastgelegd in de subsidiebeschikkingen. Het is van belang te benadrukken dat de verantwoordelijkheid bij subsidieverstrekking voor het garanderen van samenhang ligt bij de uitvoerder. De programma's GSO en GST zijn geen opdrachten aan VNG geweest.

De gedachte was dat de samenhang binnen een programma zoals het GSO en het GST te vinden zou zijn in de keuze voor toepassing van soortgelijke activiteiten in verschillende gemeenten. De ervaringen opgedaan in een gemeente zouden worden gebruikt in een andere. Uit de evaluatie blijkt dat de activiteiten een versnipperd karakter hadden, zowel qua thema's als qua landen. Hierdoor is de onderlinge samenhang te gering geweest. In het overleg met de VNG is deze constatering een belangrijk agendapunt. De VNG hoopt de samenhang op landenniveau beter te kunnen realiseren door gebruik te maken van landenplatforms, waarbinnen samengewerkt wordt met andere organisaties. Tevens is de VNG voornemens per focusland een lokaal bestuursprogramma te ontwikkelen.

#### *Matige Beleidsrelevantie*

De beoordeling van de beleidsrelevantie van de activiteiten van de programma's GSO en GST heeft geleid tot een gemengd beeld. Uitzondering is het oordeel over de relevantie van de activiteiten gericht op het *acquis communautaire*. Deze wordt negatief beoordeeld.

Ik onderschrijf van harte de conclusie dat de activiteiten die zijn uitgevoerd binnen GSO en GST veelal relevant waren voor de lokale problematiek in de landen. Zoals hiervoor reeds aangegeven was versterking van lokaal bestuur een voorwaarde voor realisering van de hoofddoelstelling van overname van het *acquis*.

In de toekomst kan een extra kwaliteitsslag worden gemaakt door sterk in te zetten op activiteiten die zoveel mogelijk aansluiten bij het lokale beleid. Langs deze weg kan de impact en duurzaamheid worden vergroot. Uiteraard betekent dit ook dat de inzet van lokale expertise van belang is. Zeker binnen GSO-verband is hiervan door de VNG onvoldoende gebruik gemaakt, ondanks de mogelijkheden die er op dit terrein waren sinds het beleidskader van 1998.

#### *Voldoende effectiviteit*

IOB schrijft: 'Hoewel ruim tweederde van de activiteiten van het GSO-programma en de helft van de activiteiten van het GST-programma effectief is uitgevoerd, zijn grote verschillen in effectiviteit geconstateerd tussen de modaliteiten'.

Van de modaliteiten bleken vooral de stages en trainingen van lokale bestuurders en ambtenaren uit ontwikkelingslanden in Nederland effectief. Ik ga er vanuit dat in de toekomst de effectiviteit van de mix van interventies die de VNG inzet voor het realiseren van de doelstelling versterking lokaal bestuur verder wordt vergroot en aangepast. Zo is bijvoorbeeld in het kader van het GST goede ervaring opgedaan met trainingen in de Matra-landen. De resultaten lijken veelbelovend.

Het is goed hierbij te onderkennen dat in geval van GSO ruim veertig procent en in geval van GST vijftig procent van de activiteiten geleid hebben tot positieve neveneffecten.

#### *Voldoende efficiëntie*

De IOB geeft tot slot aan dat een ruime meerderheid (tweederde) van de activiteiten in zowel het GSO- als het GST- programma efficiënt is uitgevoerd, met daarbij de kanttekening dat door het gebrek aan thematische en geografische samenhang er doelmatigheidsverlies is opgetreden.

#### *Aandachtspunten*

De aandachtspunten die de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie in haar rapport heeft aangereikt voor de toekomst zijn nuttig en bruikbaar. IOB vraagt

aandacht voor een vijftal punten. Deze betreffen: 1. verbetering van de communicatie tussen BZ en de VNG; 2. bepaling van de niche van intergemeentelijke samenwerking; 3. heroverweging van de doelen van de subsidieprogramma's; 4. grotere flexibiliteit binnen de subsidieprogramma's en 5. aandacht voor resultaatgerichte beleidsuitvoering.

Deze aandachtspunten hebben inmiddels bijgedragen aan een vernieuwde opzet van de gemeentelijke samenwerking. Het beschikbaar komen van concept-bevindingen van het IOB-onderzoek in het najaar van 2003 maakte het mogelijk om regelmatige besprekingen tussen het ministerie en de VNG in gang te zetten over de mogelijke consequenties van de evaluatie voor de herpositionering van gemeentelijke samenwerking in internationale samenwerking. Deze besprekingen hebben zowel met mij en de staatssecretaris voor Europese Zaken plaatsgehad als op werkniveau. Daarmee werd met de opvolging van de eerste aanbeveling – verbeterde communicatie- meteen een start gemaakt.

Het tweede aandachtspunt om de specifieke niche voor intergemeentelijke samenwerking nader te bepalen wordt opgevolgd in deze besprekingen over herpositionering en nieuwe programma's. Met inachtneming van de beperkingen en het potentieel van intergemeentelijke samenwerking wordt gezocht naar synergie met gerelateerde ondersteuningsprogramma's binnen betreffende samenwerkingslanden, als bijvoorbeeld decentralisatieprogramma's en steun voor verenigingsopbouw. Op deze wijze wordt beoogd op zogenoemd bovengemeentelijk niveau een grotere impact te realiseren. Terwijl gelijktijdig de thematiek waarvoor zich gemeentelijke samenwerking leent nader is afgebakend.

De tijdens deze gesprekken ontwikkelde ideeën voor ontwikkelings-samenwerking hebben hun eerste weerslag gevonden in het door de VNG voor 2004 ontwikkelde overgangsprogramma. Er is voor gekozen de gemeentelijke samenwerking in ontwikkelingslanden te gaan richten op versterking lokaal bestuur. Daarmee is de draagvlakdoelstelling voor het toekomstige programma vervallen, waarmee invulling wordt gegeven aan de derde aanbeveling – heroverweging van de doelen van de subsidie programma's. IOB adviseert om wanneer gekozen wordt voor versterking lokaal bestuur als hoofddoelstelling, over te gaan tot een geografische en thematische afbakening. Conform dit advies zal een toekomstig programma zowel geografisch als thematisch worden afgebakend. Dit heeft nu al als consequentie in het overgangsprogramma 2004 dat ongeacht de relevantie van individuele gemeentelijke samenwerkings-activiteiten, deze niet voor financiering in aanmerking komen, wanneer betreffende activiteit niet plaatsvindt in één van de focuslanden, respectievelijk tot de prioritaire thema's behoort. Voor de beperking van het aantal

landen is als één van de criteria gehanteerd de partnerlijst uit de Kamernotitie *Aan Elkaar Verplicht* (TK 29234 nr 1, d.d. 3 oktober 2003).

In het overgangsjaar 2004 en in toekomstige programma's<sup>2</sup> is het mechanisme van toegestane uitvoeringsmodaliteiten losgelaten. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan de vierde aanbeveling om een grotere mate van flexibiliteit in de uitvoering van gemeentelijke samenwerkingsprogramma's mogelijk te maken. De VNG is verantwoordelijk voor een juiste mix van interventies in het realiseren van de doelstelling versterking lokaal bestuur afgestemd op de situatie van de afzonderlijke prioriteitslanden. Daartoe behoort ook de inschakeling van lokale expertise en Zuid-Zuid kennisoverdracht. De VNG zal vooraf per land het met betreffende interventies beoogde resultaat inzake versterking lokaal bestuur moeten vastleggen, waarover door de VNG verantwoording zal worden afgelegd aan het ministerie. Daarmee wordt ook de laatste aanbeveling opgevolgd.

Het ministerie heeft in overleg met de VNG besloten het huidige GST-programma te beëindigen. Het ministerie acht lokaal bestuur evenwel van cruciaal belang voor het transformatieproces in de Matra-landen. Conform de nieuwe beleidsbrief Matra, is de staatssecretaris voor Europese Zaken voornemens een nieuw deelprogramma op te zetten ter versterking van lokaal bestuur in Matra-landen, mits de toegevoegde waarde ten opzichte van de reeds aanwezige mogelijkheden van de Matra-subsidieregeling kan worden aangetoond (TK 23987, nr. 39, d.d. 21 september 2004). De centrale doelstelling zal zijn de institutionele versterking en de capaciteitsopbouw van het (management van) lokaal bestuur in het kader van decentralisatie van bestuur. Zoals in de beleidsbrief Matra beschreven, is het nieuwe programma voor lokaal bestuur sterker verankerd in het Matra-programma als geheel.

De Nederlandse ambassades zullen in de toekomst op het thema goed bestuur ook de versterking van lokale bestuursactiviteiten of programma's blijven ondersteunen afgestemd op de lokale situatie.

Aan de VNG is gevraagd te reageren op de hoofdbevindingen en aandachtspunten. In haar reactie stelt de VNG dat er een aantal kanttekeningen te maken is, maar dat het in zijn geheel een evenwichtig rapport is geworden. Voor de VNG bieden de conclusies en aandachtspunten bruikbare aanknopingspunten voor verdere ontwikkeling van de gemeentelijke internationale samenwerking. Voorts geeft de VNG in haar reactie aan dat ze al geruime tijd bezig is met de verdere ontwikkeling door het opstellen van strategienotities, nadruk op een meer resultaatgerichte aanpak alsmede een sterkere inzet op samenhang tussen de verschillende activiteiten binnen de programma's.

---

<sup>2</sup> Memorie van Toelichting bij de begroting 2005, beleidsartikel 5, operationele doelstelling 6.

Concluderend: De stappen die al zijn gezet door BZ en VNG om uitwerking te geven aan de aandachtspunten van de IOB wijzen in de goede richting. Ik ben derhalve positief over de toekomstige samenwerking tussen BuZa en VNG en over de invulling die de VNG International en de Nederlandse gemeenten zullen geven aan hun rol in het bevorderen van versterking lokaal bestuur.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,

A.M.A. van Ardenne-van der Hoeven