

OVER SOLIDARITEIT EN PROFESSIONALISERING

Evaluatie van Gemeentelijke Internationale Samenwerking

(1997 – 2001)

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en

Beleidsvaluatie - IOB

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Postbus 20061 | 2500 EB | Den Haag

Achtergrondinformatie

De samenwerking tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) op het gebied van gemeentelijke internationale samenwerking (GIS) dateert van 1991. In de periode 1997-2001 droeg BuZa voor € 24.721.729 bij aan GIS-activiteiten. De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsvaluatie (IOB) heeft nu voor het eerst de samenwerking integraal geëvalueerd, in het bijzonder de Gemeentelijke Samenwerking met Ontwikkelingslanden (GSO) en de Gemeentelijke Samenwerking met Toetredingslanden (GST).

Bij de uitvoering van het GSO-programma waren 109 Nederlandse lokale overheden en hun partners in 39 ontwikkelingslanden betrokken. Hoofddoelstellingen van het GSO-programma waren: versterking van het lokaal bestuur in ontwikkelingslanden en draagvlakverbreding in Nederland voor internationale samenwerking. In het GST-programma waren de aantallen lager: 85 Nederlandse lokale overheden en hun partners in 12 toetredingslanden. Het doel van het GST-programma was om lokale overheden in kandidaat-lidstaten van de EU in Midden- en Oost-Europa te ondersteunen bij de overname van het *acquis communautaire*, dan wel bij te dragen aan de institutionele capaciteitsvergroting die overname en uitvoering van het *acquis* mogelijk zou maken. Bij beide programma's ging het onder meer om uitzending van Nederlandse ambtenaren en bestuurders, stages in Nederland, cursussen en kleine gemeentelijke projecten.

De evaluatie van de beleidsuitvoering omvatte meer dan 150 activiteiten in Nederland, Zuid-Afrika, Nicaragua, Tanzania, Tsjechië en Polen.

Hoofdbevindingen

- 1 Er bestond verschil van inzicht tussen BuZa, VNG en Nederlandse gemeenten over de essentie van de programma's GSO en GST. Daardoor liepen de interpretaties met betrekking tot elkaars verantwoordelijkheden uiteen. De aandacht die dat opeiste ging ten koste van inhoudelijke kwaliteitsverbetering.**

Aanvankelijk hanteerden de drie partijen overeenkomstige overwegingen, vervat in woorden als solidariteit, humaniteit of wereldburgerschap. Toenemende aandacht voor effectiviteit van de hulp leidde tot een accentverschuiving in de visie van BuZa. Voor de Nederlandse gemeenten bleef het handelen op basis van overtuiging de belangrijkste drijfveer, terwijl VNG de twee visies trachtte te verenigen. BuZa legde in het GSO-programma nadruk op de verbreding van het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking in Nederland. De Nederlandse gemeenten streefden vooral naar het verdiepen en verbreden van de stedenbanden. Uiteenlopende inzichten over essentie en uitvoering van het GSO-programma leidden herhaaldelijk tot verstoringen in de onderlinge communicatie. Discussies over beheersmatige kwesties prevaleerden boven inhoudelijke verdieping en vernieuwing van de programma's.

- 2 Over één van de hoofddoelstellingen van het GSO-programma, namelijk draagvlakverbreding voor internationale samenwerking, bestond onenigheid tussen de partijen.**

Voor de doelstelling draagvlakverbreding zijn in het GSO-programma nooit uitvoeringsmodaliteiten geformuleerd en fondsen ter beschikking gesteld. Verzoeken van VNG om het -in haar ogen- hiaat op te vullen

werden afgewezen. Van de Nederlandse gemeenten werd verwacht dat zij activiteiten voor draagvlakverbreiding uit eigen middelen zouden financieren of daarvoor geld van derden zouden aantrekken.

3 De beleidsintenties voor de programma's GSO en GST zijn in beperkte mate verwoord in de beleidsformulering en gerealiseerd in de uitvoering. Van samenhang in de programma's bleek geen sprake.

Tot 1998 is in de GSO-overeenkomsten alleen de versterking van lokaal bestuur als doelstelling opgenomen. Hiermee werd geen recht gedaan aan beleidsintenties met betrekking tot het bevorderen van de mondiale oriëntatie en het vergroten van het bewustzijn van de Nederlandse bevolking omtrent wereldwijde problemen. De relatie met stedelijke armoedebestrijding bleef in het ongewisse. Pas vanaf 1998 werd draagvlakverbreiding als gelijkwaardige hoofddoelstelling geformuleerd naast versterking van lokaal bestuur.

De doelstelling van het GST-programma inzake het *acquis communautaire* bleek kort na aanvang moeilijk uitvoerbaar wegens het ontbreken van een referentiekader en van kennis bij gemeenten over het acquis. Prioriteit werd daarom gegeven aan versterking van lokaal bestuur. Deze beleidswijziging heeft niet geleid tot aanpassing van de subsidiebeschikking.

De activiteiten in de programma's zijn thematisch en geografisch zeer verspreid uitgevoerd. Per samenwerkingsverband tussen gemeenten was sprake van een klein aantal activiteiten van geringe financiële omvang en van een grote spreiding in de tijd.

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

Een overgroot deel van de activiteiten dat gefinancierd was met middelen van het GSO-programma bleek relevant voor de problematiek van het lokaal bestuur in de partnergemeenten. Een meerderheid van de activiteiten was relevant voor de doelstelling van versterking van lokaal bestuur. Relevantie ten opzichte van het beleid van partneroverheden kon slechts in Zuid-Afrika en Tanzania worden beoordeeld. Daarvan was minder dan de helft van de activiteiten relevant.

De overgrote meerderheid van de uit het GST-programma ondersteunde activiteiten was relevant voor de problematiek van het lokale bestuur in Polen en Tsjechië, met name op het gebied van democratisering van de beleidsbepaling en -uitvoering. Tegen de achtergrond van het *acquis communautaire* op nationaal niveau is slechts een kwart van de activiteiten relevant geweest. Een ruime meerderheid van de activiteiten paste echter wel in het lokaal beleid ter versterking van het lokaal bestuur.

5 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 activiteiten van het GSO-programma is tweederde effectief uitgevoerd. Uitzending van Nederlandse ambtenaren en bestuurders naar partnergemeenten was minder effectief dan stages of groepstrainingen in Nederland. Tweederde van de uitzendingen had tot doel projecten te formuleren, de voortgang van activiteiten te volgen en contacten te onderhouden. Deze uitzendingen bleken weinig effectief. Slechts een derde van de uitzendingen had directe technische advisering tot doel. Meer dan de helft van de activiteiten heeft geleid tot structurele veranderingen (institutioneel, werkwijze) in de betrokken aandachtsgebieden. In 40 procent van de activiteiten bleken positieve neveneffecten op te treden aan één of beide zijden van de stedenband.

In het GST-programma is de helft van de activiteiten effectief geweest. Bij de uitzending van ambtenaren en bestuurders ging het in 20 procent van de gevallen om technische advisering. Groepstrainingen waren voor het merendeel doeltreffend. De onderscheidende factor in de succesvolle activiteiten was de continuïteit van het proces, doorgaans bevorderd door de permanente aanwezigheid van een ondersteunende

organisatie of ambtenaar. De mindere doeltreffendheid van andere helft moet worden toegeschreven aan tekortkomingen in de projectidentificatie of een onvolkomen ontvangststructuur. In bijna de helft van de activiteiten werden positieve neveneffecten werden geconstateerd.

6 Tweederde van de activiteiten van zowel het GSO- als het GST-programma is efficiënt uitgevoerd.

De activiteiten van de twee programma's zijn doorgaans volgens plan, binnen de begroting en binnen de gestelde tijd uitgevoerd. Ook organisatie en management van de betrokken Nederlandse gemeenten bleken doelmatig te zijn. Dit gold in iets mindere mate voor partnergemeenten in ontwikkelingslanden (GSO). Van de beschikbare lokale kennis is onvoldoende gebruik gemaakt. In het GST-programma leidde de meer complexe uitvoeringsmodaliteit Gemeente Initiatieven Matra voor de helft van de activiteiten tot onvolledige uitvoering.

Aandachtspunten

1 De communicatie tussen BuZa en VNG op het gebied van gemeentelijke samenwerking met lokale overheden in ontwikkelingslanden verdient aandacht.

Een meer inhoudelijke gedachtewisseling over de invulling van het programma tussen beide partijen draagt bij aan de verdere ontwikkeling van intergemeentelijke samenwerking. VNG dient zich daarbij te bezinnen op de eigen rollen, met name voor wat betreft belangenbehartiging, bemiddeling en directe uitvoering van activiteiten in relatie tot de sturing van de programma's.

2 De specifieke niche van de intergemeentelijke samenwerking in relatie tot ontwikkelingsdoelinden en de toetredingsproblematiek dient nader bepaald te worden.

Plaats en functie van intergemeentelijke samenwerking op het terrein van goed (lokaal) bestuur in ontwikkelingslanden en toetredingslanden zijn niet vastgesteld ten opzichte van andere hulpinstrumenten. Duidelijkheid is wenselijk om de synergie tussen de verschillende vormen van ondersteuning te bevorderen. Deze evaluatie reikt daartoe elementen aan.

3 De doelstellingen en de operationalisering van de subsidieprogramma's moeten worden heroverwogen, met inachtnaam van de beperkingen en het potentieel van intergemeentelijke samenwerking.

Er moet een keuze gemaakt moeten worden tussen versterking van stedenbanden als hoofddoelstelling enerzijds en versterking van lokaal bestuur als hoofddoelstelling anderzijds. Indien voor het laatste gekozen wordt, is zowel een geografische als een thematische afbakening aan te raden. De bijdrage van intergemeentelijke samenwerking aan de versterking van lokaal bestuur dient dan verder uitgewerkt te worden in het licht van recente beleidsnotities.

Door toetreding tot de Europese Unie van een achttal landen die in aanmerking kwamen voor GST-subsidies is een nieuwe situatie ontstaan die raakt aan de bestaansgrond van het GST-programma. De keuze is daarbij tussen handhaving van de pre-accessiedoelstelling van het huidige programma ten behoeve van enkele toetredingslanden, omvorming van het programma naar ondersteuning van de post-accessieproblematiek van reeds tot de EU toegetreden landen en de relatie daarvan tot versterking van lokaal bestuur als hoofddoelstelling.

In toekomstige programma's dient optimaal gebruik gemaakt te worden van het potentieel van Nederlandse lokale overheden en hun partners binnen de beperkingen die GIS met zich meebrengt in termen van beschikbare menskracht, tijd en geld.

4 Een grotere mate van flexibiliteit in de uitvoering van de programma's GSO en GST is noodzakelijk.

De programma's GSO en GST leggen beperkingen op voor het gebruik van lokale of regionale expertise, voor het ondersteunen of bevorderen van lokale en regionale netwerken, voor kennisoverdracht en voor activiteiten op supra-gemeentelijk niveau. Het wegnemen van die beperkingen zal ruimte scheppen om naast afgebakende projecten ook veranderprocessen te begeleiden, om van andere dan Nederlandse kennis gebruik te maken en om Nederlandse werkwijzen aan de lokale context aan te passen door gebruikmaking van lokale of regionale expertise en netwerken.

5 Het is wenselijk aandacht te schenken aan resultaatgerichte beleidsuitvoering.

BuZa heeft de laatste jaren herhaaldelijk aangedrongen op prestatiegericht werken en resultaatmeting. Daartoe zal het eerst de verwachte resultaten van de programma's GSO en GST nader dienen te bepalen. Bij VNG ontbreekt een effectief monitorings- en evaluatiesysteem voor de programma's. VNG heeft weliswaar het initiatief genomen om te komen tot werkbare indicatoren voor het GSO-programma, maar dit heeft nog niet geleid tot een coherent systeem van resultaatmeting. Ook bij veel Nederlandse gemeenten is een omslag nodig, aangezien zij tot nu toe het rechtmatig gebruik van middelen hebben benadrukt boven de effectiviteit daarvan.

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) is de onafhankelijke evaluatiedienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. IOB heeft als algemeen doel te voorzien in de behoefte aan evaluatie op alle onderdelen van het buitenlands beleid. De evaluatierapporten zijn openbaar en kunnen worden gebruikt om zowel het beleid als de beleidsuitvoering te verbeteren.

Deze informatie is ontleend aan:

IOB Evaluaties No. 297: Over solidariteit en professionalisering

ISBN 90-5328-341-2, Bestelnummer BZDR6230/N

Meer informatie is te verkrijgen bij IOB telefoon (31) 70 - 348 5279. E-mail <iob@minbuza.nl>. Internet <www.euforic.org/iob>