

evaluation  
evalua

## OVER SOLIDARITEIT EN PROFESSIONALISERING

Evaluatie van Gemeentelijke Internationale Samenwerking (1997-2001)



# OVER SOLIDARITEIT EN PROFESSIONALISERING

Evaluatie van Gemeentelijke Internationale Samenwerking (1997 – 2001)

**Druk:** OBT bv, Den Haag  
**Ontwerp:** Annelies Glandorf | b.ont  
Bianca Wesseling | Jean Cloos Art Direction  
**ISBN:** 90-5328-341-2  
**Bestelnummer:** BZDR 6220/N  
[www.euforic.org/iob](http://www.euforic.org/iob)  
[www.minbuza.nl](http://www.minbuza.nl)  
augustus 2004

## VOORWOORD

Voor u ligt het rapport van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) over de resultaten van de door het Ministerie van Buitenlandse Zaken (mede)-gefinancierde gemeentelijke internationale samenwerking. De Nederlandse gemeenten en andere lokale bestuursorganen dragen ook zelf bij aan deze vorm van gedecentraliseerde samenwerking. Vaak zijn verscheidene publieke en maatschappelijke organisaties bij dit type *twinning* betrokken, zowel in Nederland als in het buitenland.

Deze evaluatie beoordeelt het door Buitenlandse Zaken gevoerde beleid en de beleidsrelevantie, doeltreffendheid en doelmatigheid van de medegefinancierde activiteiten op het gebied van gemeentelijke internationale samenwerking. De activiteiten zijn door de VNG beheerd en/of uitgevoerd gedurende de periode 1997-2001. Nog niet eerder is deze vorm van samenwerking integraal geëvalueerd. Het gedecentraliseerde karakter van de samenwerking met haar vele actoren en rijke institutionele schakeringen stelde zware eisen aan de onderzoeksmethodologie. Gezien de belangstelling in de politiek voor dit soort samenwerking zou een korte, snelle evaluatie voor de hand hebben gelegen. Dat was niet mogelijk, gezien de grote spreiding van de vele kleinschalige activiteiten. Zo werden meer dan 250 activiteiten in circa 40 landen uitgevoerd, waarbij circa 140 Nederlandse gemeenten en circa 270 gemeenten in ontwikkelingslanden en Oost-Europa betrokken waren. De activiteiten vonden in meer dan 30 aandachtsgebieden plaats. De nu voorliggende evaluatie komt door een zorgvuldige keuze van landen, activiteiten en samenwerkende instellingen tot een zo betrouwbaar mogelijk beeld van het totale palet van activiteiten. Vanwege het grote aantal betrokken instanties is bovendien extra tijd gestoken in het inwinnen van commentaar op tussentijdse bevindingen.

De evaluatie is uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van Francis Kettenis, Inspecteur IOB. Mariska van Beijnum, onderzoeksmedewerkster van IOB, Willem Cornelissen (hoofdconsultant) en Mirco Goudriaan van SEOR BV, alsmede Maaike Oosterbaan en Mart Nugteren van Ecorys NEI waren direct betrokken bij de opzet en de uitvoering van de evaluatie. Verder leverde een tiental deskundigen uit de vijf onderzoekslanden een belangrijke bijdrage aan de verschillende deelstudies. De evaluatie was niet mogelijk geweest zonder de bereidwillige medewerking van vele betrokkenen in het ministerie, de ambassade staf op de bezochte posten, de VNG, de besturen en ambtenaren van gemeen-

ten en andere lokale bestuursorganen en van direct betrokken organisaties uit het maatschappelijk middenveld in Nederland. Hetzelfde geldt voor de openhartige bereidheid van de lokale bestuursorganen en hun koepelorganisaties in de onderzoekslanden. IOB bedankt allen die bij de evaluatie betrokken waren hartelijk voor hun medewerking, in het bijzonder ook de leden van de referentiegroep, die de evaluatie kritisch hebben begeleid in de diverse stadia van voortgang.

De verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit rapport berust volledig bij IOB. Bij het rapport is een CD-ROM gevoegd waarop onder meer de achterliggende consultantsrapporten zijn te vinden, waarvoor de betreffende consultants de inhoudelijke verantwoordelijkheid dragen.

*Rob D. van den Berg*

*Directeur Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie*

# INHOUD

Voorwoord	III
Tabellen, boxen en figuren	IX
Afkortingen	XI
<b>1 Hoofdbevindingen en aandachtspunten</b>	<b>1</b>
1.1 Inleiding	1
1.2 Hoofdbevindingen	2
<b>2 Gemeentelijke Internationale Samenwerking en opzet van de evaluatie</b>	<b>11</b>
2.1 Leeswijzer	11
2.2 Stedenbanden en Gemeentelijke Internationale Samenwerking	11
2.3 Doel van de evaluatie en hoofdvragen	16
2.4 Populatie en afbakening van de studie	17
2.5 Onderzoeksopzet en beoordelingsmethodiek	19
<b>3 Beleid inzake gemeentelijke internationale samenwerking</b>	<b>29</b>
3.1 Voorgeschiedenis	29
3.2 Beleidsontwikkeling Gemeentelijke Samenwerking met Ontwikkelingslanden	30
3.3 Beleidsontwikkeling Gemeentelijke Samenwerking met Toetredingslanden	35
3.4 Operationalisering van het beleid voor intergemeentelijke samenwerking met ontwikkelingslanden en met toetredingslanden	38
3.5 Uitvoeringsmodaliteiten van de programma's GSO en GST	45
3.6 De interventielogica	48
3.7 Stellingname van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten	51
3.8 Analyse en bevindingen	54
<b>4 Beheer en Administratie</b>	<b>59</b>
4.1 Projectcyclus en beheer	59
4.2 Beheer door de Nederlandse gemeente	62
4.3 Beheer door VNG	64
4.4 Beheer door het Ministerie van Buitenlandse Zaken	67

4.5	Knelpunten Programma GSO	69
4.6	Beheer van op zichzelf staande projecten	72
4.7	Conclusies	74
<b>5</b>	<b>Capaciteitsopbouw van lokaal bestuur</b>	<b>77</b>
5.1	Versterking van lokaal bestuur	77
5.2	Externe steun aan intergemeentelijke samenwerking	78
5.3	Gemeentelijke internationale samenwerking in Nederland	80
5.4	De collega-tot-collega benadering	82
5.5	Gebruik van de programma's GSO en GST	84
5.6	Modaliteiten en beleidsterreinen	85
5.7	Bijdragen van Nederlandse gemeenten en hun partners	88
5.8	Conclusies	93
<b>6</b>	<b>Gemeentelijke samenwerking met toetredingslanden</b>	<b>95</b>
6.1	Inleiding	95
6.2	Input en output	96
6.3	Beleidsrelevantie	101
6.4	Effectiviteit en neveneffecten	105
6.5	Effectiviteit en omgevingsfactoren	110
6.6	Efficiëntie	110
6.7	Conclusies	114
<b>7</b>	<b>Gemeentelijke samenwerking met ontwikkelingslanden</b>	<b>117</b>
7.1	Inleiding	117
7.2	Draagvlak	118
7.3	Input en output	121
7.4	Beleidsrelevantie	128
7.5	Effectiviteit en neveneffecten	134
7.6	Effectiviteit en omgevingsfactoren	142
7.7	Efficiëntie	143
7.8	Conclusies	146
<b>8</b>	<b>Intergemeentelijke samenwerking nader beschouwd</b>	<b>151</b>
8.1	Het bevorderen van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden	151
8.2	'Vraaggestuurde' aanwending van subsidiemiddelen	152



8.3	Geringe creativiteit en weinig vernieuwing	154
8.4	De beperkingen van Gemeentelijke Internationale Samenwerking	156

## Bijlagen

Bijlage 1	Begrippen	159
Bijlage 2	Methodologie	164
Bijlage 3	Organisatie onderzoek en samenstelling Referentiegroep	171
Bijlage 4	Contacten	175
Bijlage 5	Documentatie	187

## Inhoudsopgave CD Gemeentelijke Internationale Samenwerking

### Rapport

IOB Evaluatie nr. 297 Over Solidariteit en Professionalisering;  
Evaluatie van Gemeentelijke Internationale Samenwerking (1997-2001)

### Bijlagen

- 1 Terms of Reference
- 2 Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
- 3 Organisatie stedenbanden
- 4 Overzicht activiteiten in geselecteerde partnergemeenten
- 5 Overzicht aanvragende Nederlandse gemeenten GSO + GST 1997 t/m 2001
- 6 Overzicht van geselecteerde activiteiten per land
- 7 Overzicht van BuZa bijdragen per uitvoeringsmodaliteit
- 8 VNG en LBSNN
- 9 Context factoren Zuid Afrika, Nicaragua en Tanzania
- 10 Selectie van bevindingen uit evaluatierapporten

### Deelrapporten

- A. Evaluation of the Ministry of Foreign Affairs' inter-municipal co-operation programme for developing countries - GSO
- B. Evaluation of the Ministry of Foreign Affairs' inter-municipal co-operation programme for the Accession to the European Union - GST
- C. Evaluation of the Dutch Municipal International Co-operation Programme. Three independent projects
- D. Evaluatie Gemeentelijke Internationale Samenwerking. Onderzoek in Nederland



## TABELLEN, BOXEN EN FIGUREN

### Tabellen

Tabel 2.1	Onderzoekcomponenten	20
Tabel 2.2	Evaluatie matrix Gemeentelijke Internationale Samenwerking	24
Tabel 3.1	Kenmerken GSO- overeenkomsten en -beschikking	43
Tabel 3.2	Expliciet gemeentelijk beleid aangaande GIS	50
Tabel 4.1	Organisatie van GIS binnen Nederlandse gemeente	60
Tabel 5.1	Aantal stedenbanden van Nederlandse gemeenten per regio	80
Tabel 5.2	Het belang van GIS vanuit het perspectief van de Nederlandse gemeente	81
Tabel 5.3	Selectie uit veronderstelde voordelen en nadelen van de collega-tot-collega benadering	83
Tabel 5.4	Beleidsterreinen in populatie en steekproef	88
Tabel 5.5	Allocaties voor GIS op de gemeentebegroting	89
Tabel 5.6	Gemeentelijke Internationale Samenwerking op de gemeentebegroting	90
Tabel 5.7	Bijdrage van de Nederlandse gemeenten aan activiteiten ondersteund door de GST- en GSO-programma's	91
Tabel 5.8	Bijdrage van Nederlandse gemeenten en andere lokale bestuursorganen in de totale kosten van activiteiten ondersteund door de GST- of GSO-programma's	91
Tabel 6.1	<i>Input en output per modaliteit, GST-programma</i>	99
Tabel 6.2	Deelname van partnergemeenten aan cursussen, 1998-2001	100
Tabel 6.3	<i>Spin-offs</i> voor de Nederlandse gemeenten	109
Tabel 6.4	Neveneffecten in partnergemeenten	109
Tabel 6.5	Gemiddelde bijdragen uit GST-middelen per modaliteit, 1997-2001	111
Tabel 7.1	GSO-populatie en in veldstudie onderzochte activiteiten per land	118
Tabel 7.2	Input en output per modaliteit, GSO-programma	122
Tabel 7.3	Deelname geselecteerde partnergemeente aan cursussen	126
Tabel 7.4	Neveneffecten in partnergemeenten	140
Tabel 7.5	Gemiddelde bijdrage GSO-programma per modaliteit, 1997-2001	144
Tabel 7.6	Aangegeven voor- en nadelen GIS voor capaciteitsopbouw	147

**Boxen**

Box 2.1	Partners analyseren wijkproblemen in Eindhoven	14
Box 2.2	Democratisch lokaal bestuur en armoedeverlichting	23
Box 3.1	IOB Evaluatie Matra programma	37
Box 3.2	Formuleringsmissie Beuningen – Mikolow	46
Box 3.3	Delegatie uit Pribram aan Hoorn in het kader van de toetreding van Tsjechië tot de Europese Unie	47
Box 6.1	Introductie van de <i>front desk</i>	101
Box 7.1	Sociale huisvesting in Zuid-Afrika	125
Box 7.2	Vriendschapsrelatie Loenen aan de Vecht – Kondoa (Tanzania)	133
Box 7.3	NEWS-programma	137
Box 7.4	Afvalverwerking in East-London en Dodoma	138

**Figuren**

Figuur 2.1	Verdeling BuZa bijdragen aan GIS en aan op zichzelf staande projecten	17
Figuur 2.2	Werkelijke uitgaven programma's PGO, GSO en GST, 1991 t/m 2001	18
Figuur 2.3	Onderzoekspopulatie en geselecteerde activiteiten in termen van aantallen en financiële bijdrage van het Ministerie van Buitenlandse Zaken	28
Figuur 3.1	Interventielogica	49
Figuur 5.1	Uitgaven per subsidieprogramma en modaliteit	86
Figuur 5.2	Bijdrage van lokale overheden aan gemeenschappelijke activiteiten	93
Figuur 6.1	Inzet van uitvoeringsmodaliteiten per land (1998-2001)	97
Figuur 6.2	Beleidsrelevantie van activiteiten met GST-subsidie	104
Figuur 6.3	Effectiviteit van activiteiten met GST-subsidie	107
Figuur 6.4	Efficiëntie van activiteiten GST-subsidie	112
Figuur 7.1	Inzet van uitvoeringsmodaliteiten per land (1997-2001)	121
Figuur 7.2	Beleidsrelevantie van activiteiten met GSO-subsidie	134
Figuur 7.3	Effectiviteit van activiteiten met GSO-subsidie	141
Figuur 7.4	Duurzaamheid van de resultaten van GSO-gesubsidieerde activiteiten	141
Figuur 7.5	Efficiëntie van activiteiten met GSO-subsidie	145

## AFKORTINGEN

AA	Algemene Activiteit
AKV	Algemene Kosten Vergoeding
AMUNIC	Asociación de Municipios de Nicaragua (Vereniging van Gemeenten in Nicaragua)
APC	Vereniging van Poolse Steden
BuZa	Ministerie van Buitenlandse Zaken
COS	Vereniging Centra voor Internationale Samenwerking
CUGA	Cursus Uitzending Gemeente Ambtenaren
DAC	Development Assistance Committee van de OESO
EU	Europese Unie
FALA	Foundation for the Assistance to Local Authorities (Tsjechië)
GI	Gemeente Initiatieven
GIM	Gemeente Initiatieven (Maatschappelijke Transitie)
GIS	Gemeentelijke Internationale Samenwerking
GSO	Gemeentelijke Samenwerking met Ontwikkelingslanden
GST	Gemeentelijke Samenwerking met Toetredingslanden
GSWT	Gemeentelijke Samenwerking Wederopbouw Turkije
IDP	Geïntegreerde Ontwikkelingsplanning
ILA	Institute for Local Administration (Tsjechië)
INIFOM	Instituto Nacional de Fomento Municipal (Nationaal Instituut voor Gemeentelijke Versterking – Nicaragua)
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
IPU	International Project Unit (voorganger VNG International)
IULA	International Union of Local Authorities
KPA (-N)	Kleine Plaatselijke Activiteiten (Nicaragua)
LBSNN	Landelijk Beraad Stedenbanden Nederland Nicaragua
LOTA	Lagere Overheden Tegen Apartheid
Matra	(Programma voor) Maatschappelijke Transformatie
MIDAS	Management Inhoudelijk Documentair Activiteiten Systeem
MMTP	Gemeentelijk Management Training Programma
NCDO	Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling

NEWS	Trilateral East West South Cooperation on a municipal level for countries in Eastern Europe, the Netherlands and Nicaragua
NGO	Niet-Gouvernementele Organisatie
NLG	Nederlandse gulden
NPAA	Nationaal Programma voor de Adoptie van het Acquis
ODA	Officiële ontwikkelingshulp
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
PGO	Programma Gemeentelijke Ontwikkelingssamenwerking
Phare	Ondersteuningsprogramma van de Europese Commissie voor toetredende landen (oorspronkelijk alleen voor Polen en Hongarije)
PRS(P)	Poverty Reduction Strategy (Paper)
PUGA	Programma Uitzending Gemeente Ambtenaren
SALGA	South African Local Government Association
SGBO	Onderzoeks en Adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (voorheen Sociaal-Geografisch en Bestuurskundig Onderzoeksbureau)
SMO	Vereniging van Steden en Gemeenschappen in Tsjechië
SNV	Nederlandse Ontwikkelingsorganisatie
STAGE	Stage Lokaal Bestuur
ToR	Terms of Reference
VBTB	Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VNG-I	VNG-International, Organisatie voor internationale samenwerking van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu

# 1 HOOFDBEVINDINGEN EN AANDACHTSPUNTEN

## 1.1 Inleiding

Van januari 2002 tot april 2004 heeft de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) een evaluatie uitgevoerd van de samenwerking tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) op het gebied van gemeentelijke internationale samenwerking (GIS). Deze vorm van samenwerking dateert van 1991. Sindsdien heeft BuZa de samenwerking wel op onderdelen, maar nog niet eerder in samenhang geëvalueerd.

Aanleiding tot evaluatie was de wens van het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking van BuZa om inzicht te krijgen omtrent de “doelmatigheid en doeltreffendheid van VNG als instrument voor ‘verbreding draagvlak Nederland’ en het ‘ondersteunen van decentralisatieprocessen’” (brief van DGIS aan de Voorzitter van de Directieraad van VNG, 2 mei 2000). Dit inzicht was wenselijk met het oog op de vormgeving van de toekomstige relatie tussen BuZa en VNG. De evaluatie is in januari 2001 door de betrokken beleidsdirecties van BuZa in handen gegeven van IOB, waarna vooronderzoek is gestart.

De evaluatie omvatte de reconstructie van het beleid van BuZa inzake GIS met lokale overheden in ontwikkelingslanden en in toetredingslanden tot de Europese Unie (EU). De beleidsreconstructie bood het kader waarbinnen de beleidsrelevantie, effectiviteit en efficiëntie zijn beoordeeld van de gedurende de periode 1997-2001 door BuZa gefinancierde activiteiten op het gebied van GIS. Deze activiteiten werden beheerd en/of uitgevoerd door VNG als contractpartner<sup>1</sup>.

Een tweetal subsidieprogramma's is geëvalueerd, namelijk Gemeentelijke Samenwerking met Ontwikkelingslanden (GSO) en Gemeentelijke Samenwerking met Toetredingslanden (GST). Sinds 1998 waren de twee hoofddoelstellingen van het GSO-programma de versterking van het lokaal bestuur in ontwikkelingslanden en draagvlakverbreding in

<sup>1</sup> Binnen VNG was de uitvoering en het dagelijks beheer in handen van de *International Project Unit (IPU)*. Deze ging per 1 januari 2001 over in de verzelfstandigde Organisatie voor internationale samenwerking van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, VNG International BV.

Nederland voor internationale samenwerking. In de beleidsreconstructie zijn beide hoofddoelstellingen van het GSO-programma in beschouwing genomen. 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*<sup>2</sup>, dan wel bij te dragen aan de institutionele capaciteitsvergroting die overname en uitvoering van het *acquis* mogelijk zou maken. Beide programma's hadden overeenkomstige uitvoeringsmodaliteiten zoals uitzending van Nederlandse ambtenaren en bestuurders, stages in Nederland, cursussen en kleine gemeentelijke projecten.

Ook zijn drie projecten geëvalueerd die geheel los stonden van de programma's en waarbij VNG een uitvoerende taak had.

De evaluatie van de beleidsuitvoering omvatte meer dan 150 activiteiten in Nederland, Zuid-Afrika, Nicaragua, Tanzania, Tsjechië en Polen. Gedurende de periode 1997-2001 droeg BuZa voor € 24.721.729 bij aan GIS-activiteiten. Bijna de helft daarvan werd besteed aan het GSO-programma, acht procent aan het GST-programma, dertig procent aan de financiering van op zichzelf staande projecten en de rest aan overige activiteiten. Bij de uitvoering van het GSO-programma waren 109 Nederlandse lokale overheden en hun partners in 39 ontwikkelingslanden betrokken. In het GST-programma waren de aantallen lager: 85 Nederlandse lokale overheden en hun partners in 12 toetredingslanden.

## 1.2 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.*

In de loop van de jaren negentig is een divergentie opgetreden tussen de visies van BuZa, VNG en Nederlandse gemeenten met betrekking tot de essentie van gemeentelijke internationale samenwerking, met name voor wat betreft de samenwerking met lokale overheden in ontwikkelingslanden. Gedurende de eerste helft van de jaren negentig hanteerden de drie partijen nog overeenkomstige overwegingen die vevat waren in woorden als solidariteit, humaniteit of wereldburgerschap. Die motivatie veronderstelde een meerwaarde

---

2 Het *acquis communautaire* is het geheel van binnen de Europese Unie overeengekomen wet- en regelgeving en de jurisprudentie daaromtrent.



op termijn die niet noodzakelijkerwijs tot uiting hoefde te komen in een tastbaar resultaat op korte termijn. De toenemende aandacht voor effectiviteit van de hulp in de jaren negentig leidde tot een accentverschuiving in de visie van BuZa. Deze betrof het rationele, resultaatgerichte handelen op grond waarvan Nederlandse gemeenten doeltreffende bijdragen zouden kunnen leveren aan vernieuwing van lokaal bestuur in andere landen en aan draagvlakverbreding in Nederland. Voor de Nederlandse gemeenten bleef het handelen op basis van overtuiging de belangrijkste drijfveer, terwijl VNG de twee visies trachtte te verenigen.

De uiteenlopende visies van BuZa, VNG en gemeenten hebben ertoe bijgedragen dat zij de doelstellingen en de invulling van de programma's GSO en GST verschillend interpreteerden. BuZa legde in het GSO-programma nadruk op de verbreding van het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking in Nederland, waartoe de versterking van lokaal bestuur in ontwikkelingslanden als middel werd gezien. In het GST-programma benadrukte BuZa de ondersteuning van lokale overheden bij de overname van het *acquis*, omdat anders de legitimatie voor financiering uit de pre-accessiefaciliteit zou ontvallen. De Nederlandse gemeenten streefden vooral naar het verdiepen en verbreden van de stedenbanden. Binnen dat kader konden activiteiten ter versterking van lokaal bestuur worden uitgevoerd met co-financiering van BuZa. Het onderwerp lokaal bestuur was slechts bij uitzondering de drijfveer voor de intergemeentelijke samenwerking. Via de bredere contacten van de stedenband zou bijgedragen worden aan het draagvlak voor internationale samenwerking. Voor VNG daarentegen stond de versterking van lokaal bestuur in de partnergemeenten centraal. Nederlandse gemeenten zouden vanuit de eigen ervaring een positieve bijdrage kunnen leveren aan decentralisatie, goed bestuur en democratisering van de samenleving. De betrokkenheid van de Nederlandse burger - en daarmee de draagvlakverbreding voor internationale samenwerking - zou zich ontwikkelen in het kielzog van activiteiten op het gebied van lokaal bestuur, namelijk door daaruit voortvloeiende contacten tussen maatschappelijke groeperingen.

BuZa en VNG dachten ook verschillend over de verdeling van elkaars rollen en functies ten aanzien van het GSO-programma. Dat verschil in mening betrof de invulling van de uitvoeringsmodaliteiten van het programma, het *ownership* ervan, het type en de omvang van de activiteiten en de mate van sturing in relatie tot de autonomie van de Nederlandse gemeenten.

De uiteenlopende inzichten over de essentie en uitvoering van het GSO-programma leidden herhaaldelijk tot verstoringen in de onderlinge communicatie. Bovendien eisten deze verschillende interpretaties de aandacht van BuZa en VNG op ten koste van een door beide partijen gewenste, inhoudelijke kwaliteitsverbetering van het programma.

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

BuZa heeft voor de uitvoering van de hoofddoelstelling van draagvlakverbreding in het programma GSO nooit uitvoeringsmodaliteiten geformuleerd en fondsen ter beschikking gesteld. Bovendien gaf BuZa nimmer aan welke resultaten op het gebied van draagvlakverbreding verwacht werden. Verzoeken van VNG om dit -in haar ogen- hiaat op te vullen werden afgewezen. BuZa verwachtte van de Nederlandse gemeenten dat zij activiteiten voor draagvlakverbreding uit eigen middelen zouden financieren of daar geld van derden voor zouden aanzoeken. BuZa hield VNG wel verantwoordelijk voor de uitvoering van de doelstelling en VNG diende daarover te rapporteren.

- 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.*

Begin jaren negentig was de beleidsintentie van BuZa voor gemeentelijke samenwerking met ontwikkelingslanden het bevorderen van de mondiale oriëntatie en het vergroten van het bewustzijn van de Nederlandse bevolking omtrent problemen van wereldwijde strekking. Minder belangrijke intenties waren het bevorderen van het maatschappelijk en politiek draagvlak voor internationale samenwerking in Nederland en de versterking van het lokaal bestuur in ontwikkelingslanden. Vanaf 1994 werd ook vanuit het speerpuntbeleid 'stedelijke armoedebestrijding' een rol toegedicht aan GIS. Recenter, met name vanaf 1998, werd beleidsmatig de nadruk gelegd op verbreding van het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking in Nederland. In de opeenvolgende overeenkomsten tussen BuZa en VNG werden genoemde beleidsintenties slechts ten dele geoperationaliseerd. In de periode 1991-1997 werd uitsluitend de versterking van het lokaal bestuur als doelstelling genoemd. De relatie met stedelijke armoedebestrijding bleef in het ongewisse. Vanaf 1998 was sprake van twee gelijkwaardige hoofddoelstellingen, namelijk zowel versterking van lokaal bestuur als draagvlakverbreding, maar uitsluitend voor de doelstelling van versterking van lokaal bestuur werden uitvoeringsmodaliteiten geformuleerd.

Het beleid van BuZa ten aanzien van gemeentelijke samenwerking met toetredingslanden maakte sinds 1998 deel uit van het bredere beleid voor Midden-Europa. Uitgangspunt voor de samenwerking tussen gemeenten was, dat deze onderdeel zou zijn van het pre-accessiebeleid en zou bijdragen aan de overname van het *acquis communautaire* op lokaal bestuurlijk niveau. De doelstelling van het GST-programma bleek moeilijk uitvoerbaar omdat de nationale programma's voor de overname van het *acquis* (NPAA) niet als referentiekader konden dienen, omdat hierin geen expliciete maatregelen vermeld stonden waaraan lagere overheden moesten voldoen. Hooguit zou de samenwerking zich hebben kunnen richten op effecten op de lokale bestuurslaag die voort vloeiden uit de overname van het nationale programma. Daarnaast bleek van begin af aan de kennis bij Nederlandse en partnergemeenten over het *acquis* te kort te schieten. Hierdoor was een tussentijdse aanpassing van de doelstelling van het GST-programma noodzakelijk en werd besloten de eerste jaren nadruk te leggen op de versterking van lokaal bestuur, maar wel met het oog op het *acquis*. Deze beleidswijziging heeft niet geleid tot aanpassing van de beschikking tussen BuZa en VNG.

De term 'programma' veronderstelt dat sprake is van een samenhangend geheel van activiteiten dat leidt tot verwezenlijking van de doelstelling (-en) op basis van tussen de partijen overeengekomen verwachte resultaten. In de programma's GSO en GST zijn dergelijke verwachte resultaten nimmer geformuleerd of onderling overeen gekomen. De activiteiten hadden in de praktijk weinig met elkaar gemeen en werden zowel thematisch als geografisch zeer verspreid ingezet. Ook op het niveau van het samenwerkingsverband tussen de gemeentelijke partners was sprake van een klein aantal activiteiten van geringe financiële omvang dat met een lage frequentie gericht werd op versterking van lokaal bestuur. Bovendien werden de activiteiten verspreid over de vele aandachtsvelden van het lokale bestuursstelsel.

#### 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*.*

Bij de beoordeling van de beleidsrelevantie van activiteiten is het beleid van BuZa en van nationale overheden van partnergemeenten in beschouwing genomen, evenals de door hen geïdentificeerde problematiek van het lokale bestuur.

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 in Zuid-Afrika, Tanzania en Nicaragua. Daarnaast was een meerderheid van de activiteiten 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, omdat een beleid voor de ontwikkeling van lokaal bestuur ten tijde van de evaluatie nog niet in Nicaragua bestond. In dat licht 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. Voor de beoordeling van de relevantie van de activiteiten ten opzichte van het beleid van BuZa op het gebied van het *acquis* heeft de LOGON-lijst als referentiekader gediend. Hierin zijn maatregelen genoemd die van belang zijn voor de lokale overheden die voortvloeien uit de overname van het *acquis communautaire* op nationaal niveau. Tegen deze achtergrond 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.*

Voor de bepaling van de effectiviteit van de activiteiten zijn de eigen doelstellingen als maat genomen. In die zin is tweederde van de activiteiten van het GSO-programma effectief uitgevoerd. Echter, niet alle uitvoeringsmodaliteiten bleken even effectief. Zo was de uitzending van Nederlandse ambtenaren en bestuurders naar partnergemeenten 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. Hoewel persoonlijk contact van belang is voor het onderhouden van de intergemeentelijke relatie, bleken deze uitzendingen weinig effectief. Slechts een derde van de uitzendingen had directe technische advisering tot doel, waarvoor de uitvoeringsmodaliteit was bedoeld. 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 ten opzichte van de eigen doelstellingen effectief geweest. Bij de uitzending van ambtenaren en bestuurders ging het in 20 procent van de gevallen om een technische advisering. In de beginfase werden groepstrainingen veelvuldig ingezet als mechanisme om samenwerkingsactiviteiten tussen gemeenten op te starten. Deze trainingen waren voor het merendeel effectief. 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. Positieve neveneffecten werden geconstateerd in bijna de helft van de activiteiten.

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

De korte duur en de bescheiden omvang van de activiteiten van de twee programma's hebben het mogelijk gemaakt dat deze doorgaans volgens plan, binnen de begroting en binnen de gestelde tijd werden uitgevoerd. Ook de organisatie en het management van de betrokken Nederlandse gemeenten bleken efficiënt te zijn. Dit gold in iets mindere mate voor partnergemeenten in ontwikkelingslanden (GSO). Hierbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat door het gebrek aan thematische en geografische samenhang tussen de activiteiten doelmatigheidsverlies optreedt. Bovendien zouden de transactiekosten hoger zijn geweest indien geen gebruik gemaakt had kunnen worden van bestaande samenwerkingsverbanden. Van de beschikbare lokale kennis is in de voorbereiding en uitvoering van activiteiten onvoldoende gebruik gemaakt. Het feit dat daarvoor geen fondsen uit het GSO-programma aangewend konden worden doet weinig af aan deze constatering. In het GST-programma leidde de meer complexe uitvoeringsmodaliteit Gemeente Initiatieven Matra voor de helft van de activiteiten tot onvolledige uitvoering ten opzichte van het projectontwerp.

#### **Aandachtspunten voor de toekomst**

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

De uiteenlopende visies over de essentie van het programma GSO, de onvolledige operationalisering ervan en de onduidelijkheid over de rollen van BuZa en VNG hebben geleid tot verstoringen in de communicatie tussen BuZa en VNG. 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.*

Tot op heden is de plaats en functie van intergemeentelijke samenwerking op het terrein van goed (lokaal) bestuur in ontwikkelingslanden en toetredingslanden ten opzichte van andere hulpinstrumenten niet vastgesteld. Deze 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.*

Bij de toekomstige invulling van de intergemeentelijke samenwerking met ontwikkelingslanden zal 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, zijn zowel een geografische als een thematische afbakening aan te raden. De bijdrage van intergemeentelijke samenwerking aan de versterking van lokaal bestuur dient dan verder inhoudelijk uitgewerkt te worden in het licht van recente beleidsnotities, onder andere de notitie op het gebied van decentralisatie en lokaal bestuur.

Met de toetreding tot de Europese Unie van een achttal landen die in aanmerking kwamen voor GST-subsidies is een nieuwe situatie ontstaan die de bestaansgrond van het GST-programma raakt. 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 de ontwerpfase van de 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 huidige uitvoeringsmodaliteiten van 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 prestatiegerichte werken en resultaatmeting. Daartoe zal zij 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.

## Termen en afkortingen

In dit rapport wordt gesproken van ‘gemeenten’ ook wanneer het andere lokale bestuursorganen of niveaus betreft zowel in Nederland als in het buitenland, zoals provincies, regio's, districten, waterschappen, verzelfstandigde diensten en nutsbedrijven.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) beheert de subsidieprogramma's. VNG heeft de uitvoering daarvan in handen gegeven van de verzelfstandigde Organisatie voor Internationale samenwerking van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, VNG International BV. Dit rapport gebruikt alleen van de afkorting VNG, ook als VNG International bedoeld wordt.

De verschillende uitvoeringsmodaliteiten van de subsidieprogramma's staan bekend onder een afkorting. Dit rapport omschrijft deze afkortingen zo veel mogelijk. Bij ‘uitzending gemeenteambtenaar of bestuurder’ wordt bedoeld de uitvoeringsmodaliteit PUGA; waar gesproken wordt over ‘stage’ of ‘stageperiode’ wordt bedoeld op de modaliteit STAGE; MMTPs worden aangeduid met het woord ‘cursus’ of ‘groepstraining’; de AA wordt aangeduid met ‘algemene activiteit’; GI met ‘intergemeentelijk klein project’, GIM met ‘intergemeentelijk klein project Matra’ (Matra is een afkorting van maatschappelijke Transformatie) en CUGA en andere ondersteunende activiteiten worden aangeduid met ‘ondersteunende activiteiten’.

Dit rapport gebruikt de woorden effectiviteit en doeltreffendheid als synoniemen, evenals de woorden efficiëntie en doelmatigheid.



## 2 GEMEENTELIJKE INTERNATIONALE SAMENWERKING EN OPZET VAN DE EVALUATIE

### 2.1 Leeswijzer

Het rapport bestaat uit twee fysiek verschillende componenten: het rapport dat voor u ligt en een Compact Disc (CD). Het rapport telt zeven bijlagen. De CD bevat de integrale tekst van de evaluaties van de programma's GSO en GST en de teksten van de interne werkdocumenten betreffende de op zichzelf staande projecten, het onderzoek uitgevoerd in Nederland en tien bijlagen.

Na het inleidende hoofdstuk over de gemeentelijke internationale samenwerking en de opzet van de evaluatie wordt de beleidsreconstructie gepresenteerd. Die beleidsreconstructie gaat in op de intenties, de beleidsafspraken en de operationalisering van het beleid. Daarbij komen de interventielogica, maar ook de divergerende visies daarover aan de orde. Oordelen worden geveld over de uitvoerbaarheid en de consistentie van het beleid.

Hoofdstuk vier gaat in op het beheer en de administratie van de diverse programma's en projecten door de drie direct betrokken partijen: de Nederlandse gemeenten, VNG en BuZa. Hoofdstuk vijf spitst zich toe op de capaciteitsopbouw van lokaal bestuur en gaat nader in op het belang van GIS, de bijdragen van lokale overheden daar aan en het gebruik van de diverse subsidievoorzieningen. Tot zover wordt gesproken van GIS in algemene termen. De hoofdstukken zes en zeven spitsen zich toe op de gemeentelijke samenwerking met toetredingslanden, respectievelijk de gemeentelijke samenwerking met ontwikkelingslanden. Hoofdstuk acht tilt vervolgens een aantal aspecten van de subsidieverlening voor GIS naar een hoger aggregatieniveau.

### 2.2 Stedenbanden en Gemeentelijke Internationale Samenwerking

Na de Tweede Wereldoorlog achtte men intergemeentelijke contacten binnen Europa een belangrijke bijdrage aan de vrede door het bevorderen van het wederzijds begrip tussen volkeren. Actiegroepen en solidariteitscomité's werden tijdens het dekolonisatieproces in

de jaren zestig en zeventig opgericht en droegen bij aan de bewustwording van de Nederlandse bevolking voor wat betreft de ontwikkelingsproblematiek. Steeds vaker kwam die solidariteit tot uiting in het leggen van contacten tussen gemeenten in Europa en elders in de wereld en in toenemende mate reserveerden Nederlandse gemeenten begrotingsmiddelen voor projecten in het buitenland, of voor op het buitenland gerichte activiteiten in de eigen gemeente. Hoewel er al veel maatschappelijke contacten tot stand waren gekomen tussen Nederlandse gemeenten en gemeenten in Midden- en Oost-Europese landen, droegen de ingrijpende veranderingsprocessen aan het eind van de jaren tachtig bij aan een verdere uitbreiding en intensivering van de intergemeentelijke contacten.

Die intergemeentelijke contacten worden veelal aangeduid met de term *stedenband*. Onder een *stedenband* wordt verstaan: een geformaliseerde band, dan wel een vriendschapsband of een projectmatige samenwerking tussen een Nederlandse en een buitenlandse gemeente of regio (VNG, 2001). Deze kan uitgaan van de Nederlandse lokale overheid of van het particulier initiatief uit de gemeente, onder voorwaarde dat het initiatief structureel van aard is en door de gemeente wordt ondersteund. Stedenbanden zijn vaak, maar niet altijd, een complexe vorm van *twinning*. Onder *twinning* wordt verstaan een professionele relatie tussen twee instituties met vergelijkbare taken en mandaten waarbinnen ervaringen en kennis worden uitgewisseld. Vaak worden *twinning* relaties aangegaan tussen een meer ervaren organisatie (in een westers land) en een overeenkomstige organisatie in een land in transitie of ontwikkeling. Sleutelbegrip in *twinning* is het 'continue leren' van elkaar (Jones and Blunt, 1999).

Er bestaan diverse typen stedenbanden, zoals formele zuster gemeenten, vriendschapsrelaties, netwerkrelaties en thematische relaties (zie bijlage 3 op CD). De omvang en intenties van de relatie kunnen zich ontwikkelen in de tijd maar ook verminderen, of zelfs 'een stille dood sterven'. Van de 837 stedenbandrelaties die Nederlandse gemeenten waren aangegaan tot en met 2002, werd minder dan de helft actief onderhouden (VNG-COS website).

Naast onderscheid op basis van vorm en intensiteit van de relatie, kan ook onderscheid gemaakt worden naar organisatievorm in de Nederlandse gemeente:

- een stedenband waarbij uitsluitend medewerkers van een gemeente zijn betrokken;
- een samenwerking, veelal in de vorm van een stedenbandstichting<sup>3</sup>, tussen een gemeente en het particulier initiatief, waarbij deze stichting doorgaans gesubsidieerd wordt door de gemeentelijke overheid;
- een particuliere stichting of vereniging, waarbij de gemeente participeert in bepaalde projecten of een adviserende of ondersteunende rol vervult. Gemeentelijke subsidie voor zo'n stichting kan worden verleend, maar het hoeft niet;
- een stedenband waarvan het bestuur berust bij een adviescommissie van de gemeenteraad.

Intergemeentelijke samenwerking wordt in de literatuur gezien als een manifestatie van 'gedecentraliseerde samenwerking' (Jones en Blunt, 1999). Gedecentraliseerde samenwerking kent vele uitingsvormen en een breed scala aan actoren uit zowel de publieke sector als het maatschappelijk middenveld. Als model valt gedecentraliseerde samenwerking niet onder de bilaterale samenwerking, noch onder de internationale samenwerkingsvormen van het particulier initiatief.

In Nederland omvat lokaal bestuur naast gemeenten ook provincies, waterschappen, nutsbedrijven en hun koepelorganisaties. Nederlandse gemeenten en andere lokale bestuursorganen bepalen zelf welk beleid zij voeren met betrekking tot de activiteiten die ze met de partners in het buitenland ondernemen. Samenwerking op het gebied van de versterking van lokaal bestuur kan daar deel van uit maken, maar het hoeft niet.

Een gemeente kan immers ook een beleid voeren dat alleen de activiteiten van het particulier initiatief ondersteunt. Samenwerking op het gebied van lokaal bestuur gaat bijna altijd over de problemen in de partnergemeente en slechts zelden over problemen in de Nederlandse gemeente (zie box 2.1).

De ondersteuning van GIS door het BuZa is vooral gericht op de versterking van democratisch lokaal bestuur en bestaat zowel uit financieringsprogramma's (subsidieregelingen), als uit op zichzelf staande projecten.

<sup>3</sup> De term 'stichting' wordt hier in algemene zin gebruikt. Dit is niet in alle gevallen de juridische vormgeving. Een dergelijke stichting hoeft zich niet te beperken tot één of meerdere stedenbanden, maar kan bredere doeleinden nastreven.

### Box 2.1 Partners analyseren wijkproblemen in Eindhoven

*In oktober 2000 organiseerde de gemeente Eindhoven in samenwerking met de Stichting Habitat Platform een conferentie met de zustersteden Lekoa Vaal (Zuid-Afrika), Gedaref (Soedan), Chinandega (Nicaragua), Bialystok (Polen) en Minsk (Wit Rusland) over sociale cohesie in wijken in Eindhoven. De conferentie had een dubbele doelstelling. Enerzijds werden de vertegenwoordigers uit de zustersteden gevraagd specifieke wijken in Eindhoven te analyseren op sociale problematiek, de oorzaken daarvan te identificeren en voorstellen tot oplossing daarvan aan te dragen, anderzijds werden de daarbij voorgestelde oplossingen gebruikt als materiaal voor een vijfdaagse cursus in project- planning. De originaliteit van de oplossingen werd alom geprezen en leidde tot veel publiciteit.*

Voor een belangrijk deel van deze projecten en activiteiten treedt de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) op als contractpartner voor het beheer en/of de uitvoering. Namens VNG is VNG International belast met dit beheer en/of uitvoering. Gedurende de periode 1997 – 2001 ging dat om de volgende vijf categorieën:

#### 1 Gemeentelijke Samenwerking met Ontwikkelingslanden (GSO)

Gemeentelijke Samenwerking met Ontwikkelingslanden is een financieringsprogramma dat open staat voor gemeenten die contacten onderhouden met partners in alle ontwikkelingslanden en met partnergemeenten in landen waarmee Nederland een bijzondere relatie onderhoudt (zoals Marokko, Suriname en Zuid-Afrika). De toegang is dus niet beperkt tot de partnerlanden waarmee Nederland een structurele bilaterale samenwerkingsrelatie onderhoudt. Nederlandse gemeenten en andere lokale bestuursorganen kunnen bij VNG verzoeken indienen voor financiering van projecten.

De Kleine Plaatselijke Activiteiten – Nicaragua (KPA-N), uitgevoerd door het Landelijk Beraad Stedenbanden Nederland – Nicaragua (LBSNN), neemt binnen het GSO-programma een bijzondere plaats in, omdat de VNG hierover niet rechtstreeks het beheer voert en omdat het exclusief gaat om activiteiten van het particulier initiatief uitgevoerd binnen het kader van intergemeentelijke samenwerking.

#### 2 Gemeentelijke Samenwerking met Toetredingslanden (GST)

Sinds 1994 verleent de Nederlandse regering steun aan de Midden-en Oost-Europese landen door middel van het programma voor maatschappelijke transformatie. Matra onder-

steunt de verandering van een centrale planeconomie naar een pluriforme democratische rechtstaat. Het programma Gemeentelijke Samenwerking met Toetredingslanden maakt deel uit van het pakket instrumenten dat zich richtte op toetreding van landen tot de Europese Unie. Tot aan 2004 bood het GST-programma de mogelijkheid aan Nederlandse gemeenten om projecten gericht op kennisoverdracht uit te voeren met lokale overheden in Polen, Hongarije, Tsjechië, Slowakije, Estland, Letland, Litouwen, Roemenië, Bulgarije en Slovenië. In 2001 zijn daaraan Turkije en Kroatië toegevoegd. Voor die landen die per mei 2004 zijn toegetreden tot de Europese Unie werd het GST-programma per december 2003 afgerond. Roemenië, Bulgarije, Kroatië en Turkije blijven over.

### 3 Gemeentelijke Samenwerking Wederopbouw in Turkije (GSWT)

Naar aanleiding van de aardbeving in Turkije in 1999 ging in 2000 het programma Gemeentelijke Samenwerking Wederopbouw in Turkije (GSWT) van start. Voor het eerste jaar vond de financiering plaats te laste van het Programma Ondersteuning Buitenlands Beleid op basis van een Beschikking tot Subsidieverlening aan de Verenigde Naties. In 2003 zou het programma opgenomen worden in het GST-programma.

### 4 Trilateral East West South Co-operation (NEWS)

De trilaterale samenwerking tussen gemeenten (en andere lokale bestuursorganen) uit het Oosten, Westen en Zuiden dateert van 1992 en werd in 1996 opgevolgd door het NEWS-programma. NEWS is het acroniem voor *Trilateral East West South Co-operation on a municipal level for countries in Eastern Europe, the Netherlands and Nicaragua* en is in de periode van 1996 tot 2002 uitgevoerd. Zowel het Nederlandse als het Tsjechische Ministerie van Buitenlandse Zaken ondersteunden NEWS. In 2002 is NEWS administratief afgesloten en vond een evalueatie plaats (ACE Europe, 2001). NEWS kende vele raakpunten met de activiteiten in het kader van de GST- en GSO- programma's in zowel Tsjechië, als (vooral) in Nicaragua. In een aantal gevallen zijn activiteiten in Nicaragua gelijktijdig gefinancierd met gelden van het NEWS en het GSO-programma.

### 5 Op zichzelf staande projecten

Deze door BuZa (mede)gefinancierde projecten werden niet onder een overkoepelend programma uitgevoerd, maar VNG was de directe (in een enkel geval indirecte) contractpartner van BuZa. In de periode 1997 tot en met 2001 heeft BuZa financieel bijgedragen aan 31 van deze projecten, die niet noodzakelijkerwijs gericht waren op de samenwerking tussen lokale bestuursorganen in Nederland en elders, maar tot doel hadden de opbouw van lokaal bestuur te bevorderen door middel van activiteiten die het gemeentelijk niveau

overstegen (zoals verenigingen van gemeenten). De projecten vertonen onderling grote verschillen voor wat betreft de doelstellingen.

De subsidieprogramma's GST en GSO waren niet (of in het geval van het GSO-programma niet expliciet) ontworpen om stedenbanden in algemene zin te bevorderen<sup>4</sup>, maar wel maakten de programma's gebruik van de intergemeentelijke contacten om versterking van de capaciteit van lokaal bestuur na te streven. Daarbij werd verondersteld dat die versterking van lokaal bestuur op basis van intergemeentelijke samenwerking doeltreffend is door de klankbordfunctie en blootstelling (*exposure*) aan kennis en ervaringen van de Nederlandse partner. Als voordelen van deze vorm van samenwerking worden genoemd het langdurige partnerschap en de daaruit voortvloeiende vriendschap, gekoppeld aan collegialiteit, gebaseerd op een vergelijkbaar institutioneel mandaat (VNG, 2001:39). Als nadelen worden genoemd dat de processen weinig doelgericht zijn, een open einde kennen en nauwelijks onderhevig zijn aan negatieve sancties bij onvoldoende prestatie van één van beide partners. BuZa stelde ook middelen ter beschikking voor activiteiten op het gebied van intergemeentelijke samenwerking waarbij VNG geen directe rol speelt, zoals bijvoorbeeld projecten uitgevoerd door de *International Union of Local Authorities* (IULA). Gemeenten zijn niet afhankelijk van de subsidies van BuZa en kunnen ook een beroep doen op andere bronnen zoals het Europees *jumelage* fonds dat uitwisselingen van burgers binnen stedenbanden en conferenties over Europese thema's (mede-) financiert, een fonds ter ondersteuning van jeugdwerk op Europees niveau en het milieufonds Lokale Agenda 21, dat activiteiten financiert gerelateerd aan stedenbandcontacten die bijdragen aan de totstandkoming van een duurzame gemeente.

### 2.3 Doel van de evaluatie en hoofdvragen

Doel van de evaluatie is de beoordeling van de bijdrage van programma's en projecten op het gebied van GIS aan de versterking van lokaal bestuur in toetredings- en ontwikkelingslanden, gedurende de periode 1997 tot en met 2001 (zie Bijlage 1 op CD, sectie 3.1). Van het doel van de evaluatie zijn de volgende kernvragen afgeleid, die elk een evaluatiecriterium omvatten:

- Hoe relevant is de gemeentelijke internationale samenwerking onder verantwoordelijkheid van de VNG geweest voor de beleidsdoelstellingen inzake versterking van lokaal bestuur? (beleidsrelevantie),

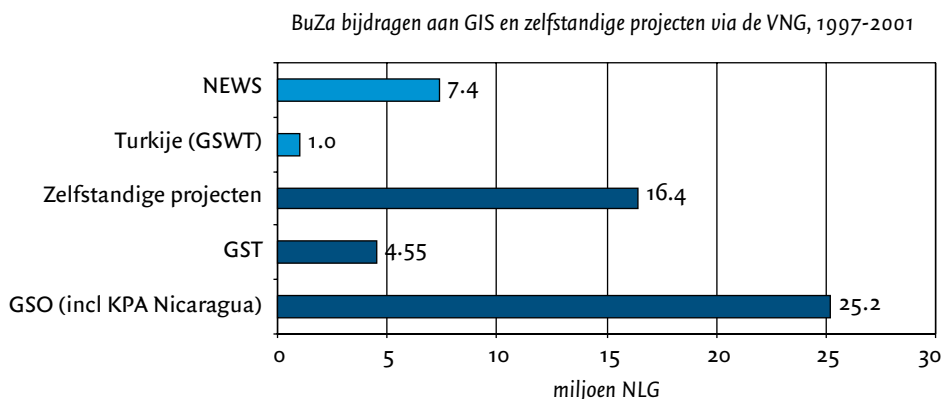
4 Een programma gericht op het aangaan van en ondersteunen van nieuwe relaties tussen gemeenten in Nederland met partners in enkele Afrikaanse landen was het in 2003 vroegtijdig beëindigde programma SNV-VNG Logic. Dit programma had daartoe specifieke instrumenten ontwikkeld.

- Hoe effectief zijn de gerealiseerde activiteiten geweest om versterking van lokaal bestuur te verwezenlijken? (doeltreffendheid),
- Hoe efficiënt was de inzet van middelen om de beoogde resultaten te realiseren? (doelmatigheid).

#### 2.4 Populatie en afbakening van de studie

De totale bijdrage van BuZa aan de activiteiten bedroeg in de periode 1997-2001 NLG 54.479.521 (€ 24.721.729). De verdeling over de verschillende programma's wordt getoond in figuur 2.1. In die periode heeft BuZa aan 31 op zichzelf staande projecten voor NLG 16.380.297 (€ 7.433.055) bijgedragen (zie CD bijlage 6). In 15 gevallen was de uitvoering een gezamenlijke verantwoordelijkheid van VNG en andere organisaties.

Figuur 2.1 Verdeling BuZa bijdragen aan GIS en op zichzelf staande projecten



Opmerking: NEWS en GSWT (in lichte kleur aangegeven) maakten geen deel uit van de onderzoekspopulatie. KPA is het Kleine Plaatselijke Activiteiten programma dat voor Nicaragua onderdeel uitmaakt van het GSO-programma. € 1,00 = NLG 2,20371.

Bron: BuZa (Management Inhoudelijk Documentair Activiteiten Systeem - MIDAS).

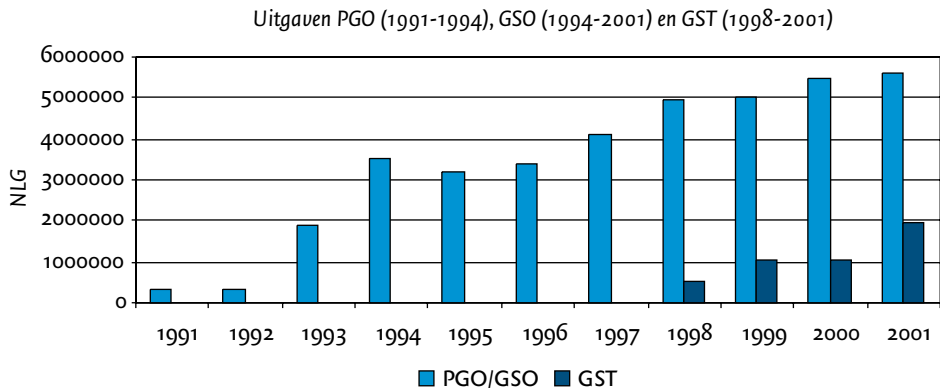
Gedurende dezelfde periode werden in het kader van het programma GSO aanvragen gefinancierd voor NLG 25.200.000 (€ 11.435.261) die door 89 Nederlandse gemeenten (plus 20 andere lagere overheden) waren gepresenteerd namens partners in 39 ontwikkelingslanden. Tevens werden uit het GST-programma aanvragen gefinancierd voor NLG 4.549.500 (€ 2.064.473) die door 74 Nederlandse gemeenten (plus 11 andere lagere overheden) namens partners in 12 kandidaat lidstaten waren gepresenteerd. Omdat een

Nederlandse gemeente contacten kan onderhouden met zowel partners in ontwikkelings- als toetredingslanden, ging het in totaal om 129 gemeenten en 25 andere lokale bestuursorganen in Nederland.

De 129 gemeenten vertegenwoordigen iets minder dan een kwart van alle Nederlandse gemeenten. Het aantal partners in het buitenland (182) was groter omdat één Nederlandse gemeente meerdere contacten in het buitenland parallel kan onderhouden (zie bijlage 5 op CD).

De beleidsreconstructie (1990 tot en met 2001) omvat een langere periode dan die van de evaluatie van de beleidsuitvoering (1997 tot en met 2001). Voor de periode 1990 tot en met 2001 zijn de uitgaven van BuZa voor de programma's PGO en GSO (NLG 37.823.985, € 17.163.776) en GST (NLG 4.549.500, € 2.064.473) in kaart gebracht (figuur 2.2).

Figuur 2.2 Werkelijke uitgaven programma's PGO, GSO en GST, 1991 -2001



Noot: 1994 PGO en GSO-uitgaven gelijktijdig (€ 1,00 = NLG 2,20371)

Bron: BuZa (MIDAS).

De afbakening van het evaluendum is als volgt samengevat:

- Het programma Gemeentelijke Samenwerking met Ontwikkelingslanden;
- Het programma Gemeentelijke Samenwerking met Toetredingslanden;
- Op zichzelf staande projecten in het kader van structurele deskundigheidsopbouw waarvoor een overeenkomst bestaat tussen BuZa (inclusief de diplomatieke posten) en VNG;



- Activiteiten die gefinancierd zijn in de periode 1997 tot en met 2001 en die per 31 december 2001 waren afgerond;
- De draagvlakverbreding (GSO-programma) in Nederland is beleidsmatig geanalyseerd, maar is geen onderwerp geweest van evaluatie van de beleidsuitvoering;
- De inzet van eigen (financiële) middelen van VNG en van lokale bestuursorganen is geen onderwerp van evaluatie geweest.
- Het NEWS-programma was in 2001/2 extern geëvalueerd. De activiteiten zijn niet opnieuw beoordeeld;
- Het programma Gemeentelijke Samenwerking Wederopbouw in Turkije (GSWT) is niet beoordeeld;
- De activiteiten ter versterking van onder beheer of uitvoering van de Internationale Vereniging van Lokale Autoriteiten (IULA) zijn niet beoordeeld, ook niet indien VNG daarbij een (uitvoerende) rol speelde.
- Projecten in het kader van noodhulp en conflictbeheersing zijn niet beoordeeld, ook niet als daarvoor een overeenkomst heeft bestaan tussen BuZa en VNG.

## 2.5 Onderzoeksopzet en beoordelingsmethodiek

### Onderzoeksopzet

Na de afbakening van onderzoekspopulatie en de bepaling van de onderzoeksmethodiek in een voorbereidende fase, heeft een beleidsreconstructie plaatsgevonden, waarbij op basis van een systematische historische analyse van beleidsdocumenten, literatuur, dossiers en gerichte interviews het beleid van BuZa ten aanzien van GIS in kaart is gebracht. Door middel van een *quick scan* is de Nederlandse GIS in een internationaal perspectief geplaatst.

Onderzoek onder Nederlandse gemeenten en andere lokale bestuursorganen is verricht door middel van een enquête (201 gemeenten) en interviews (31 gemeenten) met Nederlandse bestuurders en ambtenaren die daadwerkelijk hadden deelgenomen aan uitzendingen in het kader van de programma's GSO of GST. Vervolgens zijn veldmissies uitgevoerd naar lokale overheden in Polen, Tsjechië, Zuid-Afrika, Nicaragua en Tanzania. Activiteiten en projecten werden bezocht, documentatie onderzocht en gestandaardiseerde interviews gehouden met bestuurders/ autoriteiten en koepelorganisaties, alsmede met ambtenaren en anderen die rechtstreeks bij de activiteiten betrokken waren. De verschillende onderzoekscomponenten zijn samengevat in tabel 2.1.

Tabel 2.1 Onderzoekcomponenten

Component	Plaats van onderzoek	Vorm	Bijzonderheden
<i>Vorbereiding en Plan van Aanpak</i>			
Database, methodologie en werkplan	Nederland	Bureau onderzoek	Literatuur studie Dossier onderzoek BuZa database MIDAS
<i>Beleidsreconstructie</i>			
Beleids historie, beleidsontwikkeling	Nederland Polen, Tsjechië, Tanzania, Nicaragua, Zuid-Afrika	Bureau onderzoek Interviews	Dossier onderzoek
<i>Onderzoek Nederlandse gemeenten en andere lokale bestuursorganen</i>			
Stedenbanden; belang van co-financiering	Nederland	Enquête	Alle gemeenten die gebruik gemaakt hebben van GST en/of GSO, plus controlegroep BuZa, VNG, bestuurders en ambtenaren in gemeenten Gestandaardiseerde analyse interne en externe evaluaties
Beheer en administratie	Nederland	Enquête, Dossieronderzoek, Interviews	
Inzet Nederlandse gemeente; activiteits specifieke informatie	Nederland	Interviews Dossieronderzoek	Coördinerende ambtenaren en direct betrokkenen van stedenbandstichtingen VNG dossiers
<i>Onderzoek in vijf geselecteerde landen</i>			
Context papers, Lokaal beleid	Nederland, Polen, Tsjechië, Tanzania, Nicaragua, Zuid-Afrika	Secundaire bronnen	Decentralisatie beleid, ontwikkeling lokaal bestuur. Gemeente financiën en relatief belang van GIS

Tabel 2.1 Onderzoeksc componenten *vervolg*

Component	Plaats van onderzoek	Vorm	Bijzonderheden
Activiteiten, projecten	Gemeenten in Polen, Tsjechië, Tanzania, Nicaragua, Zuid-Afrika	Observatie Interviews	Gestandaardiseerde interviews met bestuurders en direct betrokkenen. Gestandaardiseerde projectanalyse Gestandaardiseerde analyse rapportage uitzending gemeenteambtenaren
<i>Op zichzelf staande projecten</i> Activiteiten evaluatie	Nederland, Tsjechië, Tanzania en Zuid-Afrika	Dossier studie NL en interviews, observatie	Project niveau met eigen doelstellingen
<i>Kleine Plaatselijke Activiteiten Nicaragua</i> Draagvlak component	Nederland, Nicaragua	Interviews Dossier studie	Geen gesystematiseerd veldonderzoek in Nicaragua. Wel als onderdeel van effectiviteit uitzendingen gemeenteambtenaren.
<i>Analyse en Rapportage</i> Verwerking en analyse		Kwantitatieve verwerking enquête; gestandaardiseerde interviews en gestandaardiseerde analyses op activiteitsniveau Terugkoppeling	Rapportage Nederlandse onderzoeksc componenten; GST GSO Eigenstandige projecten

### Evaluatiecriteria en evaluatiematrix

Voor de evaluatie van de programma's GSO en GST is een evaluatiematrix (tabel 2.2) opgesteld volgens een *logical framework*. De opzet van zo'n *framework* volgt de principes van het rationele actor denken zoals dat in evaluaties door IOB te doen gebruikelijk is. Echter, in het geval van de intergemeentelijke samenwerking volgt deze redenering niet altijd de logica die gehanteerd wordt door de Nederlandse gemeenten of die ten grondslag heeft gelegen aan overwegingen van BuZa tot steun aan intergemeentelijke samenwerking. De intergemeentelijke contacten komen veelal voort uit normatieve overwegingen vervat in woorden als solidariteit, humaniteit en wereldburgerschap. Het handelen vanuit dergelijke overwegingen volgt de zogenaamde logica van gepastheid (March, 1994).

GIS is geen apart beleidsterrein van BuZa en er bestaat geen algemeen geldende doelstelling voor. De doelstellingen van de programma's GSO en GST zijn geformuleerd op basis van het door BuZa geformuleerde beleid zoals weergegeven in de beleidskaders behorende bij de diverse Overeenkomsten en Beschikkingen tussen BuZa en VNG. Duurzame armoedebestrijding is opgevat als een overkoepelende doelstelling. Er is geen poging ondernomen om de relatie tussen GIS en duurzame armoedebestrijding aan te tonen, mede omdat in de literatuur daaromtrent de causale relaties niet zijn aangetoond (zie box 2.2). Evenmin is een poging ondernomen causale relaties aan te tonen tussen de activiteiten van het programma GST en de mate waarin lokale overheden in toetredingslanden in staat zijn regelgeving afgeleid van het *acquis communautaire* toe te passen.

*Efficiëntie* meet de productiviteit van het uitvoeringsproces: hoe economisch (in termen van tijd, geld en menskracht) zijn de middelen omgezet in producten. *Effectiviteit* is de mate waarin de input –via de output - heeft bijgedragen aan het bereiken van de doelstellingen. In deze evaluatie is effectiviteit toegespitst naar de mate waarin de output bijgedragen heeft aan de geplande positieve resultaten. Het gaat dan om het geplande resultaat dat met een hoge mate van waarschijnlijkheid kan worden toegeschreven aan de activiteit. De verwachte of geconstateerde duurzaamheid van de activiteiten is beschouwd als onderdeel van de effectiviteitsvraag. *Relevantie* is de mate waarin de beweegredenen en doelstellingen van een activiteit ter zake dienend zijn, of blijven, significant zijn en nastrevenswaardig met betrekking tot de geïdentificeerde prioriteiten en zorgpunten. Gelet op het feit dat veel activiteiten in het kader van GIS klein zijn en bovendien geografisch verspreid worden uitgevoerd, viel het vooraf te verwachten dat de relevantie als impact slechts bij uitzondering te constateren zou zijn.

### Box 2.2 Democratisch lokaal bestuur en armoedeverlichting.

*Algemeen wordt aangenomen dat de link ‘participatie-good governance- armoedevermindering’ bestaat, maar het causale verband tussen de versterking van lokaal bestuur en armoedevermindering is empirisch niet aangetoond. De Development Assistance Committee stelt: “The positive effects [...] reported are for example improved services and respect for the rule of law; greater transparency and accountability; increased competitiveness and sense of ownership. The effect seems to be less pervasive in terms of economic development and poverty alleviation” (1997, Part II 24,25).*

*Deze constatering werd onderschreven door Blair (2000) op basis van veldstudies in zes landen. Blair testte het verband participatie → representatie → empowerment → voordelen voor iedereen → armoede vermindering.*

*Blair constateerde veel positiefs: ‘voice, empowerment, integration of ethnic minorities’ en daar waar het maatschappelijk middenveld goed georganiseerd is, tevens een redelijke verdeling van de voordelen over het socio-economische spectrum. Twee dingen trof hij echter niet aan: een bijdrage aan de versterking van de positie van vrouwen en “there is little evidence that democratic local government initiatives can do much to reduce poverty. The main reason is when governance is decentralised, local elites get most of the power and steer benefits to either themselves and their interest groups, or at least maintain the existing distribution patterns” (Blair, 2000:21-29). Ook een Wereld Bank studie kwam tot een soortgelijke conclusie (Manor, 1999).*

De Terms of Reference van deze evaluatie hanteerde dan ook het begrip beleidsrelevantie (Bijlage 1 op CD). De beoordeling van relevantie is dan een toets of de activiteiten stroken met het beleid van zowel de financier als de partner, en of activiteiten gericht zijn op de lokale behoeften en prioriteiten.

In deze evaluatie zijn –indien dat bijdroeg aan het begrip- zijstappen gemaakt naar beoordelingen vanuit de logica van gepastheid. Een voorbeeld daarvan is de registratie van de mate van tevredenheid bij respondenten.

Tabel 2.2 Evaluatie Matrix Gemeentelijke Internationale Samenwerking

Doel-middelen	Indicatoren	Bronnen en technieken	Evaluatie criteria
<b>Input: Buitenlandse Zaken</b> Financiële middelen (subsidies)	Omvang van financiële bijdragen Gehanteerde beleidsvoorwaarden	Beschikkingen en Overeenkomsten BuZa – VNG	
Beleid GSO en GST <b>Uitvoeringsmodaliteiten</b> -Programma Uitzending Gemeente Ambtenaren -Scholing -Stage -Gemeente Initiatieven -Kleine Plaatselijke Activiteiten - Nicaragua -Algemene Activiteiten -Ondersteunende Activiteiten	Toegang van Nederlandse gemeenten tot de subsidiemiddelen Aantal missies Aantal trainingen Aantal stages	Jaarverslagen VNG Registratie dossiers VNG Enquête Nederlandse gemeenten Gestructureerde interviews met gemeenten	
<b>De mate waarin de gerealiseerde output opweegt tegen de input, en de manier waarop deze zijn ingezet</b>			
<b>Output</b>			<b>Efficiëntie</b>
Ambtenaren en bestuurders getraind	Aantal ambtenaren en bestuurders getraind	Enquête Nederlandse gemeenten	
Kleine projecten met/door lokale overheid	Aantal en aard van de uitgevoerde projecten	Dossier studie VNG Gestructureerde interviews met Nederlandse gemeenten	

<p>Vergrote kennis op individueel niveau op het gebied van planning, management en participatie van de bevolking in het lokaal bestuur</p>		<p>Gestructureerde interviews in 39 partnergemeenten in vijf landen</p>	<p><b>Effectiviteit</b></p> <p><b>De mate waarin de output bijdraagt aan de gewenste resultaten (outcome)</b></p> <p><b>Outcome: Verwachte resultaten</b></p> <p>Institutionele verandering, motivatie, netwerken</p> <p>Geconstateerde veranderingen in organisatie, planning en werkomgeving</p> <p>Duurzame netwerken</p> <p>Veldstudies in vijf landen</p> <p>Gestructureerde effecten registratie per activiteit</p> <p>Gestructureerde interviews met beleidsmakers en deelnemers in Nederland en het buitenland</p>
<p><b>De mate waarin de resultaten leiden tot de beoogde beleidsdoelstellingen</b></p> <p><b>Impact:</b></p> <p>Bestuurscapaciteit van partner overheden structureel versterkt op het gebied van:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- planning en uitvoeringscapaciteit</li> <li>- management</li> <li>- bevolkingsparticipatie in het lokaal bestuur</li> </ul> <p>Toepassing Nationaal Programma voor de Overname van het Acquis (GST)</p>			

Duurzame armoedevermindering (GSO); Voorbereiding op het lidmaatschap van de Europese Unie (GST)

### Beoordelingsmethodiek

De evaluatie is opgebouwd uit analyses per activiteit. Daartoe moest de activiteit traceerbaar zijn in de partnergemeente. Dat was lang niet altijd het geval. Bijlagen 4 en 6 op CD geven een overzicht van de activiteiten die beoordeeld konden worden. Voor de analyse van activiteiten werden beoordelingsstandaards ontwikkeld, met als doel verifieerbare gegevens te combineren met percepties van geïnterviewde personen. Beoordeling van de efficiëntie en effectiviteit was voor een deel gebaseerd op vergelijking van de veldbevindingen met dossiergegevens. De beoordelingen per activiteit zijn weergegeven in een viertal categorieën: zeer positief, positief, negatief en zeer negatief (zonder nul-categorie). Twaalf deskundigen (waarvan tien nationale) in vijf geselecteerde landen hebben de activiteiten beoordeeld, waardoor de kans op systematische beoordelingsafwijkingen werd gereduceerd.

De effectiviteit van een activiteit ter versterking van lokaal bestuur wordt ook beïnvloed door de nationale omgeving (de context) waarin dat lokaal bestuur opereert. Het is deze omgeving die bepaalt of een versterkte capaciteit ook daadwerkelijk tot ontplooiing kan komen. Er kunnen drie categorieën omgevingsfactoren onderscheiden worden. Een eerste categorie bestaat uit de politiek, bestuurlijk-administratieve en de juridische omgeving, die op directe wijze de structuur en het mandaat van lokaal bestuur bepaalt. Een tweede categorie bestaat uit de financiële en economische factoren die het lokaal bestuur omgeven. Voor een belangrijk deel hangt deze categorie met de eerste samen. De financiële middelen bepalen in hoeverre, en op welke wijze, een lokale overheid de door de wet bepaalde attributies en mandaten kan uitvoeren. Een derde categorie omvat unieke factoren, zoals historische en sociaal-culturele karakteristieken (WRR, 2001). Naast deze omgevingsfactoren zijn er zogenaamde ontvankelijkheidsfactoren, die bepaald worden door:

- de verwachtingen van de ontvanger met betrekking tot de effectiviteit van de activiteiten;
- de organisatorische ‘ontvangststructuur’: de mate waarin deze institutioneel ingebed zijn.



### Selectie van activiteiten

Vanuit de overweging dat een steekproef op geografische kenmerken een serie gemeentelijke activiteiten binnen een zelfde, en dus vergelijkbare, context plaatst is gekozen voor veldstudie in landen, te weten Polen en Tsjechië (GST), Nicaragua, Tanzania en Zuid-Afrika (GSO). Uitgangspunt daarbij was niet het streven naar statistische representativiteit, maar het praktisch laten samenvallen van de doeleinden van de evaluatie met de beschikbare menselijke en financiële middelen. Uit alle activiteiten in de vijf geselecteerde landen werd een verdere selectie gemaakt, gebaseerd op de volgende criteria:

- een samenwerking tussen de gemeenten van minimaal twee jaar (GSO-programma) of minimaal twee maal gebruik van subsidie voor dezelfde partnergemeente (GST-programma);
- een toegekende subsidie van minimaal NLG 25.000 (€ 11.344) plus alle samenwerkingsverbanden waar de modaliteit Gemeentelijk Initiatief Matra was ingezet (alleen GST-programma; zie sectie 3.5);
- toepassing van minimaal twee verschillende uitvoeringsmodaliteiten (zie sectie 3.5).

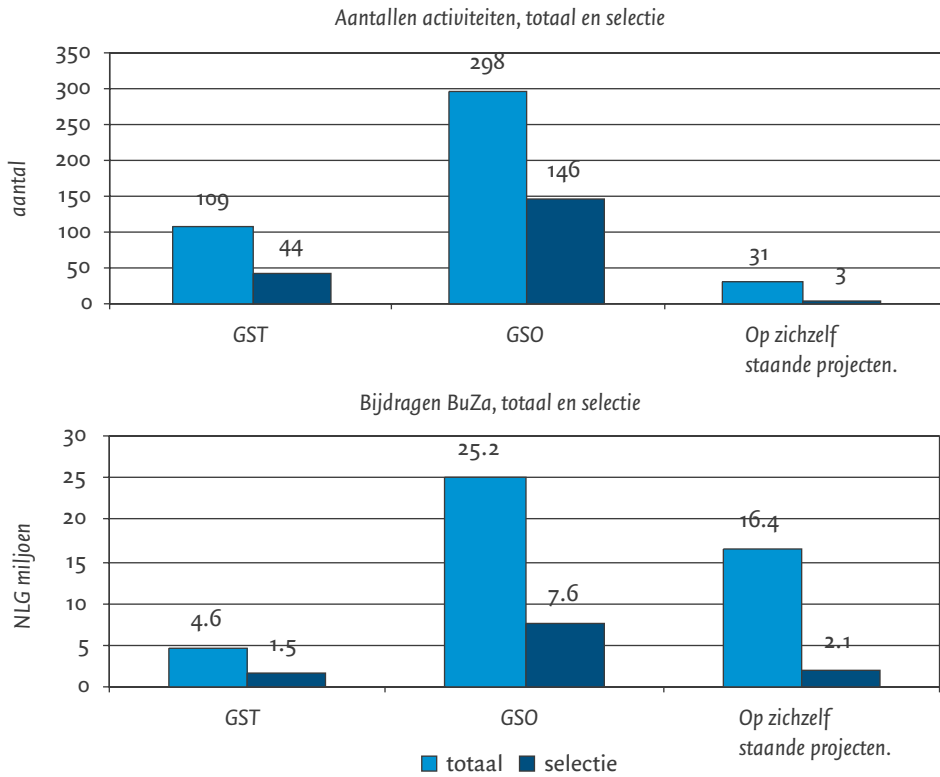
De selectie van activiteiten vertegenwoordigde voor het GSO-programma 48,9 procent van het totaal aantal activiteiten en 30,2 procent van de toegekende subsidies, terwijl voor het GST-programma de selectie 40,3 procent van het totaal aantal activiteiten en 32,6 procent van de door VNG toegekende subsidies representeerde.

In de evaluatie is gezocht naar de samenhang tussen intergemeentelijke samenwerking ondersteund door de programma's GSO en GST en de op zichzelf staande projecten. De projecten dienden daarbij gericht te zijn op de versterking van lokaal bestuur door middel van gemeenteoverstijgende activiteiten (bijvoorbeeld koepelorganisaties). Die afwegingen bepaalden de selectie van drie projecten in de geselecteerde landen.

Figuur 2.3 laat de verhouding zien tussen de onderzoekspopulatie en de geselecteerde activiteiten in termen van aantallen en financiële bijdragen.

De organisatie van de evaluatie is uiteengezet in Bijlage 5.

Figuur 2.3 Onderzoekspopulatie en geselecteerde activiteiten in termen van aantallen en financiële bijdrage van BuZa



Bron: op basis gegevens Buza MIDAS.

## 3 BELEID INZAKE GEMEENTELIJKE INTERNATIONALE SAMENWERKING

### 3.1 Voorgeschiedenis

In het begin van de jaren zeventig besloot een groeiend aantal gemeenten in Nederland begrotingsmiddelen te reserveren voor projecten in het buitenland of voor activiteiten in de eigen gemeente op het gebied van internationale samenwerking. Deze gemeentelijke besluiten werden stelselmatig vernietigd door de Provinciale Staten. Met hen was de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in een debat met de Tweede Kamer op 7 maart 1972, van mening dat ‘de zorg voor de ontwikkelingssamenwerking en de voorlichting daarover...[behoort]...tot de rijkszorg’. Aanwending van gemeentelijke gelden voor doelen in het buitenland zou de ‘door de regering beoogde rechtvaardige en evenwichtige besteding’ kunnen doorkruisen. Bovendien signaleerde de minister grondwettelijke bezwaren (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2001: 44, 45). Twee maanden later, op 30 mei 1972, was de minister van mening veranderd en werd de beleidsruimte van gemeenten op het gebied van ontwikkelingssamenwerking vastgelegd. Sindsdien mochten gemeenten voorlichting financieren over ontwikkelingssamenwerking en financiële verplichtingen aangaan indien sprake was van een duurzame band tussen de gemeente en overzeese projecten. Daarmee was de basis gelegd voor gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking.

In 1976 werden de bevoegdheden van de gemeenten verder verruimd. Financiële hulp moest voortaan gepaard gaan met activiteiten van de eigen bevolking. Eind jaren zeventig en jaren tachtig was het gemeentelijk beleid sterk verbonden met politieke solidariteit (onder andere met de Sandinistische revolutie in Nicaragua) en met de strijd tegen kernwapens en tegen apartheid (Lagere Overheden Tegen Apartheid – LOTA). Het nationale en het gemeentelijke beleid vertoonde verschillen, zoals dat onder andere bleek ten aanzien van het regime in Zuid-Afrika. Sinds 1986 ondersteunde BuZa gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking door middel van verschillende programma’s. Deze programma’s stimuleerden gemeenten en plaatselijke particuliere organisaties om activiteiten uit te voeren met betrekking tot voorlichting en bewustwording. Daarnaast werden stedenbanden met lokale overheden in ontwikkelingslanden aangegaan en kleinschalige projecten

uitgevoerd. Omdat het stimuleren van nieuwe initiatieven voorop stond had de financiering nog geen structureel karakter (Tweede Kamer, 1990: IX, 114-115).

In de loop van de jaren negentig maakte het gemeentelijk beleid zich steeds verder los van de ideologische onderstroom. Van tegenwerking van de centrale overheid was toen al lang geen sprake meer. Integendeel, BuZa ondersteunde gedecentraliseerde samenwerking structureel door middel van co-financiering van verschillende programma's, zowel op het gebied van ontwikkelingssamenwerking als op het terrein van de Europese eenwording. Ook vond projectmatige samenwerking plaats op supra-gemeentelijk niveau met VNG als uitvoerder. Daarnaast bevorderde het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de samenwerking tussen gemeenten in Nederland en die op de Nederlandse Antillen (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2001: 44-53).

### 3.2 Beleidsontwikkeling Gemeentelijke Samenwerking met Ontwikkelingslanden

#### 1990-1998

In een toespraak in 1990<sup>5</sup> zette de minister voor Ontwikkelingssamenwerking zijn visie uiteen op de taken van gemeenten op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Die visie legde de basis voor de latere samenwerking tussen BuZa, VNG en de Nederlandse gemeenten. Hoofdtak van gemeenten was het bevorderen van bewustzijn en mondiale oriëntatie onder de Nederlandse bevolking. Gemeenten zouden een stimulerende rol kunnen vervullen om de betrokkenheid van burgers bij het internationale beleid te versterken. Deze grotere betrokkenheid kon leiden tot een verschuiving van burgerzin naar wereldburgerzin als een vorm van sociale vernieuwing. Als afgeleide hiervan zou het maatschappelijk en politiek draagvlak voor een actief ontwikkelingsbeleid bevorderd worden. Naast de hoofdtak voorzag de minister twee neventaken van ondergeschikt belang. De eerste betrof de steun van gemeenten aan projecten in ontwikkelingslanden, in de vorm van projectkoppelingen en stedenbanden. Voorwaarde was dat de activiteiten moesten bijdragen aan de hoofdtak: bewustwording van de burger. De rol van gemeentebesturen was dan de koppeling tot stand te brengen tussen gevoelens van solidariteit bij maatschappelijke groeperingen met de publieke diensten. De tweede neventaak was weggelegd voor enkele gemeenten of nutsbedrijven die op grond van aanwezige deskundigheid een bijdrage konden leveren aan het versterken van bestuurlijke en technische

5 'Nieuwe initiatieven van gemeenten en ontwikkelingssamenwerking'. VNG-NCO Congres 'Gemeenten en Ontwikkelingssamenwerking', 21 november 1990, Ede. Informatiebulletin nr. 22. Voorlichtingsdienst Ontwikkelingssamenwerking.

capaciteit door middel van kennisoverdracht en advisering op een aantal terreinen (volkshuisvesting, stadsreiniging, drinkwatervoorziening en stadsplanning). Versterking van de lokale bestuursstructuur in ontwikkelingslanden werd gezien als voorwaarde om gemarginaliseerde bevolkingsgroepen toegang te bieden tot politieke besluitvorming (de politieke dimensie van armoedebestrijding).

Begin jaren negentig werd geconstateerd dat armoede in ontwikkelingslanden zich in hoog tempo ontwikkelde tot een stedelijk probleem. In 1991 kreeg stedelijke armoedebestrijding een prominente plaats op de OS-agenda van BuZa met het Speerpuntprogramma voor stedelijke armoedebestrijding. In 1994 verscheen de beleidsnotitie van het programma (*De stad uit het slop*, Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1994), waarin drie dimensies van duurzame stedelijke armoedebestrijding waren beschreven: een economische, sociale en een politieke dimensie. Bij het bestrijden van stedelijke armoede lag de nadruk op de politieke dimensie van armoede, de dimensie van de macht. De plaats van (de versterking van) het lokaal bestuur werd gezien vanuit die politieke dimensie. De rol van het lokaal bestuur werd opgevat als het bieden van mogelijkheden aan mensen om hun lot in eigen handen te nemen en hen daartoe de instrumenten te verschaffen: de *empowerment* en de *enablement*.

In 1994<sup>6</sup> stelde de minister dat het begrip ‘globale stad’ duidde op interdependenties op wereldniveau: het totaal van politieke, sociale en culturele relaties tussen mensen die zowel in zogeheten ‘moderne’ als in ‘getto-achtige’ wijken in steden in Noord en Zuid woonden. Doel was om de ‘globale stad’ een stabiele, homogene samenhang te geven en te voorkomen dat die stad door spanningen uiteen zou vallen. Om dat te bewerkstelligen was inzet nodig van partijen op verschillende niveaus: nationale overheden, bedrijven, buurten en lokale overheden. Intergemeentelijke samenwerking had daarin een eigen functie. Vraaggerichtheid, duurzaamheid van de intergemeentelijke relaties en betrouwbaarheid van de Nederlandse partner moesten vanzelfsprekend zijn. Het plotseling afbreken van stedenbanden moest vermeden worden. De minister had twee doelstellingen voor ogen van samenwerking tussen BuZa en VNG: het opbouwen van deskundigheid van gemeenten in ontwikkelingslanden en het stimuleren van de bewustwording onder de bevolking in Nederlandse gemeenten. Daartoe werden twee uitgangspunten geformuleerd, waarbij het karakter van wederkerigheid werd benadrukt:

6 ‘Samenwerken in een globale stad’, ter gelegenheid van het afscheid van de heer Havermans, Voorzitter van VNG, 24 juni 1994. Informatiebulletin nr 14. Voorlichtingsdienst Ontwikkelingssamenwerking.

- het onderkennen van het feit dat ook de partner kennis bezit, die wellicht ingezet zou kunnen worden bij de aanpak van de problematiek van de Nederlandse grote steden die geleidelijk een Derde Wereld karakter kregen;
- het ontwikkelen van een intergemeentelijk samenwerkingsverband over de grenzen heen, waarin werd bijgedragen aan het creëren van ruimte voor mensen om hun eigen lot aldaar te verbeteren.

De minister liet zich over het innovatieve model van intergemeentelijke samenwerking op het gebied van goed lokaal bestuur in positieve zin uit, zowel in Nederland (Tweede Kamer, 1995) als internationaal (Habitat II-conferentie, 1996). Het beleid voor ondersteuning van GIS kreeg gedurende de jaren negentig brede steun van het parlement, ook omdat hierdoor het maatschappelijk en politiek draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking kon worden behouden.

#### 1998-2002

Gedurende de regeerperiode 1998-2002 werd geen integrale visie gepresenteerd aangaande intergemeentelijke samenwerking. Wel liet de minister voor Ontwikkelingssamenwerking zich kritisch uit over technische assistentie door middel van korte missies van gemeentebambtenaren. In een toespraak op het congres van VNG International over de toekomst van GIS op 28 maart 2001, en een daaraan gekoppeld interview met VNG Magazine, stelde de minister dat GIS weliswaar relevant was, maar dat het geen ontwikkelingssamenwerking in de zin van effectieve hulp betrof. Het armoedeprobleem kon er niet mee opgelost worden. De minister uitte reserves ten aanzien van de kennis- en ervaringsoverdracht gericht op de versterking van lokaal bestuur in ontwikkelingslanden. Nederlandse gemeenten beschikten weliswaar over expertise op bestuurlijk vlak en hadden kennis van specifieke stedelijke taken, maar van hen kon niet verwacht worden deskundigheid te hebben op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. De voorkeur ging uit naar samenwerking tussen lokale overheden in het Zuiden: 'Liever ter plekke training door de bureaus dan in Nederland onder totaal andere omstandigheden dan thuis' (VNG Magazine, 2001:9). Samenwerking op het terrein van institutionele capaciteitsopbouw van lokaal bestuur in ontwikkelingslanden tussen VNG, de Nederlandse Ontwikkelingsorganisatie SNV en de mede-financieringsorganisaties werd aangemoedigd, zij het buiten het kader van het GSO-programma om. Door samenwerking kon expertise op bestuurlijk gebied worden gecombineerd met expertise inzake ontwikkelingssamenwerking. Een dergelijke samenwerking vond plaats tussen VNG, NOVIB en SNV in de Balkan en in Albanië, terwijl een ander samenwerkingsverband tussen VNG en SNV in voorbereiding was (Logic programma).

De uitspraken van de minister leidden tot felle reacties in gemeentelijke en VNG-kringen en waren aanleiding voor vragen in de Tweede Kamer in april 2001. In antwoord daarop stelde de minister dat de waarde van de internationale activiteiten van Nederlandse gemeenten in ontwikkelingslanden vooral gelegen was in het versterken van het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking en het vergroten van mondiale bewustwording in Nederland. Lokale overheden stonden dicht bij de burger en konden gemakkelijker de initiatieven en ideeën van burgers oppakken. Gemeentelijke initiatieven gaven zo concreet invulling aan de ‘mondiale gemeenschap’ via informatievoorziening en mondiale uitwisseling met als doel elkaars blik te verruimen (Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 2001).

In de periode 1998-2002 werd de resultaatgerichtheid van ontwikkelingssamenwerking spil van het beleid. Deze beleidsprioriteit strookte met de internationale discussie naar aanleiding van het Wereld Bank rapport *Assessing Aid* (Dollar and Pritchett, 1998). Die nadruk op resultaten kwam ook voort uit de toenemende politieke en maatschappelijke druk om aan te tonen dat OS-gelden op effectieve wijze besteed werden. Zodoende kon het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking behouden blijven.

Vershillende beleidsnotities verschenen in deze periode die (zijdelings) relevant waren voor GIS en lokaal bestuur: de Beleidsnotitie Institutionele Ontwikkeling (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1999), het Beleidskader Technische Assistentie (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2000a) en de Notitie Decentralisatie en Lokaal Bestuur (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2002 [in conceptversie 1999]).

#### *Beleidsnotitie Institutionele Ontwikkeling*

In de Beleidsnotitie Institutionele Ontwikkeling werd gewezen op decentralisatie als instrument van goed bestuur en als aspect van democratisering, institutionele ontwikkeling en capaciteitsopbouw. *Twinning* (de institutionele koppeling van organisaties in Nederland met soortgelijke organisaties elders) werd als alternatief genoemd, maar met enige reserves. Zo zou de identificatie van geschikte instanties of personen in donorlanden niet altijd eenvoudig zijn en zou de relatie met partners een incidenteel, fragmentarisch karakter kunnen hebben. Bij *twinning* ging het in essentie om *exposure*: het kennis maken met vernieuwende ideeën, opvattingen, vaardigheden. GIS werd niet specifiek genoemd als een vorm van *twinning*.

### *Beleidskader Technische Assistentie*

In het Beleidskader Technische Assistentie werd technische assistentie beschouwd als een instrument van institutionele ontwikkeling (en daarmee van capaciteitsversterking) die als één van de voorwaarden gold voor duurzame ontwikkeling en structurele armoedebestrijding. Een effectieve methode voor capaciteitsopbouw werd voorgestaan in tegenstelling tot vroegere ervaringen met kleinschalige technische assistentie die veelal verbonden was met individuele, kleine projecten. *Twinning* was één van de vormen van technische assistentie, naast personele uitzending, studies, training en netwerkvorming. Ook in dit beleidsdocument werd intergemeentelijke samenwerking niet als model van *twinning* genoemd.

### *Notitie Decentralisatie en Lokaal Bestuur*

In de Notitie Decentralisatie en Lokaal Bestuur werden goed beleid en goed bestuur in ontwikkelingslanden als voorwaarden beschouwd om bilaterale hulp gericht op armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling doeltreffend te kunnen verlenen. Naast het armoedecriterium waren dit selectiecriteria voor structurele bilaterale hulp (1998). Vier elementen van goed bestuur werden onderscheiden: participatie, transparantie, rechtmatigheid en effectiviteit in de aanwending van gezag en middelen door de overheid. Dit waren zowel toetsingscriteria voor de beoordeling van voorstellen voor Nederlandse steun aan goed bestuur als doelstellingen voor activiteiten op het gebied van goed bestuur en democratisering (Eerste Kamer, 1999). In de Notitie werd de toegenomen verantwoordelijkheid van lokale besturen genoemd in landen waar een decentralisatieproces werd doorgevoerd. Functies van lokaal bestuur waren het vergroten van de efficiëntie van publieke dienstverlening en het afleggen van rekenschap aan de burgers. Op microniveau zou ondersteuning van lokale organisaties projectmatig moeten geschieden en gericht moeten zijn op organisatiestructuren, veranderprocessen en managementsystemen. Ondersteuning van lokale overheden was één van de vier typen interventies binnen decentralisatieprocessen in ontwikkelingslanden (naast cross-sectorale, sectorale en op het maatschappelijk middenveld gerichte interventies). (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1999:13,14)

### *Sectorale Benadering en goed (lokaal) bestuur*

Vanaf eind jaren negentig maakten aspecten van stedelijke ontwikkeling deel uit van 'sectoren' als decentralisatie en lokaal bestuur in de zogeheten 17 + 3 landen (landen waarmee structurele bilaterale samenwerkingsrelaties waren aangegaan) (Tweede Kamer, 1998b). Doel was goed bestuur en sterke instituties te verwezenlijken door middel van de



zogeheten Sectorale Benadering. Hierbij richtte het beleid zich sterk op de publieke sector op nationaal niveau. Die oriëntatie gaf aanleiding tot vragen in de Tweede Kamer (Tweede Kamer, Handelingen Begroting Ministerie van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking 2000; 1999). In antwoord daarop noemde de minister voor Ontwikkelingssamenwerking de mogelijke rol van Nederlandse gemeenten bij de capaciteitsopbouw van het lokaal bestuur in ontwikkelingslanden. Zij beschikten over expertise voor wat betreft lokale overheden en konden zodoende een positieve bijdrage leveren aan decentralisatieprocessen.

De minister verzocht VNG om tot afstemming met het bilaterale beleid te komen in de landen waar VNG actief was en waarmee Nederland structurele bilaterale relaties onderhield. VNG stelde echter dat de Nederlandse gemeenten niet gehouden waren aan de landenlijst voor bilaterale samenwerking en dat VNG moeilijk kon sturen in de geografische invulling van GIS omdat gemeenten autonoom waren in de beslissing met wie en waar zij samen wensten te werken. De minister zich echter niet afzijdig gehouden van de geografische invulling van het GSO-programma en benadrukte de samenwerking met de Balkan en de besteding van de helft van de hulp aan Sub-Sahara Afrika (Tweede Kamer, 1999).

### 3.3 Beleidsontwikkeling Gemeentelijke Samenwerking met Toetredingslanden

#### *Het Nederlandse beleid voor Midden-Europa*

Het Nederlands buitenlands beleid voor landen in Midden-Europa is weergegeven in het Regiobeleidsdocument Midden-Europa (1997). Hoofddoel van het beleid was de besteding van vrede en democratie in 15 landen. Daartoe was het van belang om enerzijds een bijdrage te leveren aan het transformatieproces in de Midden-Europese landen en anderzijds de handels- en investeringsrelaties te bevorderen met het oog op het Nederlandse exportbelang. Ondersteuning van het transformatieproces had zowel een politieke als een economische dimensie. De politieke dimensie betrof de verduurzaming van democratische rechtsstaten door middel van ondersteuning van de civiele samenleving en institutionele capaciteitsopbouw, naast de bevordering van de mensenrechten. De economische dimensie had betrekking op de bevordering van een gereguleerde markteconomie in de Midden-Europese landen.

De Nederlandse regering hanteerde verschillende strategieën om het beleid uit te voeren:

- het onderhouden van goede bilaterale betrekkingen, gericht op het transformatie-

proces in de Midden-Europese landen en op de behartiging van het Nederlands belang in brede zin;

- het uitbreiden van de multilaterale samenwerking gericht op de veiligheid en stabiliteit in Europa (toetreding van Midden-Europese landen tot de NAVO en EU).

Multilaterale hulp werd gegeven via de EU (met name het PHARE-programma), terwijl bilaterale hulp op economisch terrein werd gekanaliseerd via het Ministerie van Economische Zaken, onder meer door middel van het Programma Samenwerking Oost-Europa (PSO) en het Programma Uitzending Managers (PUM). Een ander instrument van bilaterale samenwerking was het programma voor maatschappelijke transformatie van BuZa.

#### *Het programma voor maatschappelijke transformatie*

Sinds 1994 vond ondersteuning van het transitieproces naar pluriforme democratische rechtsstaten plaats door middel van het programma voor maatschappelijke transformatie. Matra bestond uit een aantal sub-programma's, die vooral gericht waren op kennisoverdracht tussen Nederlandse of andere West-Europese organisaties en Midden- en Oost-Europese organisaties. Het belangrijkste sub-programma was het Matra Projecten Programma dat de opbouw van een civiele samenleving via niet-gouvernementele organisaties nastreefde. Een deel van de projecten betrof kwaliteitsverbetering van het openbaar bestuur, inclusief de interactie met burgers en het maatschappelijk middenveld, de samenwerking met de politie en de wetgeving. (Tweede Kamer, 1999b). In de periode 1994-1998 heeft het maatschappelijke transformatieproces in de Midden- en Oost-Europese landen zich op verschillende manieren voltrokken. Dat maakte een differentiatie wenselijk binnen het Matra-programma naar de verschillende stadia van toenadering tot de EU en naar maatschappelijke sector. Binnen de landen had de vernieuwing van de centrale overheden niet altijd gelijke tred gehouden met de maatschappelijke transformatie. Daarom werd in 1997 een verruiming aangekondigd van het programma dat steun aan centrale overheden mogelijk maakte. Goed bestuur op alle bestuurlijke niveaus werd nagestreefd in overeenstemming met het beleid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking<sup>7</sup>. Voorts werd besloten speciaal beleid te ontwikkelen voor Turkije en de 'nieuwe burens' (Russische Federatie, Oekraïne, Belarus). In 1998 werd aan het Matra-programma (Matra 'klassiek') een faciliteit toegevoegd relateerd aan de toetreding tot de EU (Matra

<sup>7</sup> De nadruk op goed bestuur werd in 1999 onderschreven in het 'facetbeleid' zoals omschreven in de Notitie Accenten zetten in Midden-Europa, oktober 1999. Nederland had meerwaarde te bieden op een aantal terreinen (facetten) waarop het Nederlands beleid zich zou richten, waaronder goed bestuur, versterking van de bestuurscapaciteit, participatie in besluitvorming en besturen.

‘pre-accessie’) om aan de behoefte van kandidaat-landen te voldoen om kennis te verwerven op het gebied van overname van het *acquis communautaire*. De sub-programma’s van Matra ‘klassiek’ bleven gehandhaafd in de 15 landen van Midden- en Oost-Europa, terwijl het Matra pre-accessieprogramma gericht was op de 10 toetredingslanden die daar deel van uitmaakten. Later zijn Turkije en Kroatië daar aan toegevoegd. Het klassieke Matra-programma is door IOB geëvalueerd in 1999 (box 3.1).

Gedurende de periode 1998-2001 werden sub-programma’s van het pre-accessieprogramma ontwikkeld en tot uitvoering gebracht. Deze waren vooral gericht op centrale overheidsinstanties. Daarnaast werd ter ondersteuning van het lokaal bestuurlijke niveau het GST-programma ontworpen.

### Box 3.1 IOB evaluatie Matra-programma

*IOB evalueerde het Matra-programma over de periode 1994-1997. De belangrijkste conclusie luidde dat het programma effectief en efficiënt was uitgevoerd. De meeste projecten waren vrij klein in omvang en veelal gericht op het lokale niveau. Naast veel niet-gouvernementele organisaties zoals mensenrechten- en milieuorganisaties waren ook vaak gemeenten betrokken als partners in de uitvoering van projecten. Succesvolle Matra-projecten hielden zich bezig met de verbetering van de klantgerichtheid van gemeentelijke instellingen in o.a. Hongarije, samenwerkingsverbanden tussen gemeenten, de participatie van burgers in gemeentelijke planning, etc. Hoewel op projectniveau vaak goede resultaten werden gerealiseerd, bleek volgens de evaluatie de disseminatie van nieuwe innovatieve werkwijzen een probleem te zijn (IOB, 1999).*

### Beleid met betrekking tot intergemeentelijke samenwerking met Midden- en Oost-Europa

In Nederland kwam de vraag tot ondersteuning door BuZa van intergemeentelijke samenwerking met Midden- en Oost-Europese landen van gemeenten die een soortgelijk programma wensten uit te voeren als het GSO-programma. Voor BuZa waren de positieve ervaringen met het GSO-programma (externe evaluatie DHV, 1997) mede aanleiding om VNG te verzoeken een voorstel in te dienen voor GIS met toetredingslanden. Dit voorstel moest betrekking hebben op het *acquis communautaire*, aangezien binnen andere programma’s geen fondsen beschikbaar waren. Het GST-programma werd analoog aan het GSO-programma geformuleerd zonder inventarisatie vooraf van de behoeften van lokale overheden in de toetredingslanden op het gebied van het *acquis* of van de kennis omtrent het

acquis in Nederlandse gemeenten. BuZa veronderstelde dat lokale overheden in toetredingslanden een belangrijke rol zouden spelen bij de overname en uitvoering van het acquis omdat zij het dichtst bij de burger stonden<sup>8</sup>.

Op 19 september 1998, de dag dat de subsidiebeschikking van het GST-programma werd ondertekend, stelde de staatssecretaris voor Buitenlandse Zaken tijdens de VNG Gemeentedag in Maastricht dat Europa voor twee uitdagingen stond: enerzijds een externe uitdaging (de uitbreiding van de EU) en anderzijds een interne uitdaging (het verstevigen van het draagvlak voor Europa in de Nederlandse samenleving).

### **'Europa begint niet in Brussel, maar in de gemeente'**

*Staatssecretaris D. Benschop in toespraak 'De Europese uitdaging van complementair bestuur' tijdens VNG Congres, 12 juni 2001.*

Contacten tussen gemeenten in Nederland met lokale overheden in toetredingslanden zouden ook bijdragen aan een positief beeld van Europa<sup>9</sup>. In 2001 wees de staatssecretaris op het steeds grotere belang van Nederlandse gemeenten in Europa, waarbij de groeiende onderlinge Europese afhankelijkheid het vanzelfsprekend maakte dat het lokaal en regionaal bestuur ook een Europese dimensie bevatte. Het ging daarbij zowel om de invloed van gemeenten bij de voorbereiding van beleid in EU-verband als om de uitvoering van de EU-regelgeving. Een 'Europa van de menselijke maat' zou alleen tot stand komen wanneer de inbreng vanuit het lokale niveau gewaarborgd was<sup>10</sup>.

### **3.4 Operationalisering van het beleid voor intergemeentelijke samenwerking met ontwikkelingslanden en met toetredingslanden**

#### *Gemeentelijke Samenwerking met Ontwikkelingslanden*

Beleid wordt alleen realiteit indien het vertaald wordt in operationele instrumenten, zoals programma's en fondsen. De operationalisering van het beleid voor gemeentelijke

<sup>8</sup> Memorandum van DEU/UM aan Staatssecretaris Benschop, 17 september 1998.

<sup>9</sup> Toespraak 'De Europese uitdaging van complementair bestuur' door staatssecretaris D. Benschop voor de VNG Gemeentedag, Maastricht, 19 september 1998.

<sup>10</sup> Toespraak door staatssecretaris D. Benschop tijdens VNG Congres 'De Nederlandse Gemeente in Europa' op 12 juni 2001.

samenwerking met ontwikkelingslanden is verwoord in de beleidskaders bij de achtereenvolgende overeenkomsten tussen BuZa en VNG in de periode 1991-2001 en in de subsidiebeschikking voor 2001-2002.

### *Programma Gemeentelijke Samenwerking met Ontwikkelingslanden*

Het Programma Gemeentelijke Samenwerking met Ontwikkelingslanden (PGO) had een looptijd van drie jaar (1991-1993). De rol van VNG in de intergemeentelijke samenwerking werd hierbij voor het eerst contractueel vastgelegd. Het sinds 1986 bestaande programma Gemeente Initiatieven (GI) werd in het programma PGO opgenomen naast een nog nader uit te werken Programma Uitzending Gemeente Ambtenaren (PUGA) en stageperiodes (STAGE). Deze werden aangeduid als uitvoeringsmodaliteiten. Doelstellingen van het PGO waren:

- het stimuleren van Nederlandse gemeenten om activiteiten te ontplooiën op het terrein van ontwikkelingssamenwerking en in het bijzonder het aangaan van samenwerkingsrelaties met het lokaal bestuur in ontwikkelingslanden;
- het in kaart brengen van beschikbare deskundigheid in Nederlandse gemeenten voor ondersteuning van het lokaal bestuur in de Derde Wereld;
- het ondersteunen van de uitzending van Nederlandse gemeenteambtenaren naar de Derde Wereld en het beschikbaar stellen van stageplaatsen in Nederlandse gemeenten voor lokale ambtenaren uit de Derde Wereld.

Deze doelstellingen werden niet vertaald in specifieke doelstellingen of verwachte resultaten. In de loop van 1991 werden de criteria voor de uitzending van gemeenteambtenaren en stageperiodes vastgesteld voor de duur van een jaar in een aanvullende overeenkomst met een bijbehorend beleidskader. Hierin werd het speerpuntprogramma Stedelijke Armoedebestrijding genoemd als een verwijzing naar relevant Nederlands OS-beleid. Uit de criteria voor uitzending van Nederlandse gemeentelijke deskundigen bleek dat deze gericht moest zijn op verbetering van het stedelijk beheer en/of versterking van de plannings- en uitvoeringscapaciteit van gemeentelijke diensten en nutsbedrijven. Kennisoverdracht moest betrekking hebben op reguliere taken en structuren van de uitvoerende gemeentedienst in het betrokken ontwikkelingsland. De doelgroep werd wisselend gedefinieerd in termen van ‘gemeenten in ontwikkelingslanden’, ‘lokale besturen in ontwikkelingslanden’, ‘lokale overheid in het ontwikkelingsland’ en ‘gemeentelijke diensten en nutsbedrijven in ontwikkelingslanden’. Identificatie van de behoefte van lokale besturen en gemeentelijke diensten in ontwikkelingslanden aan dergelijke ondersteuning zou kunnen geschieden in het kader van gemeentebanden of door BuZa, de

International Union of Local Authorities (IULA) dan wel Nederlandse en internationale ontwikkelingsorganisaties.

Het PGO-programma werd beschouwd als een gezamenlijk product van BuZa en VNG. VNG had tot taak waar nodig te bemiddelen tussen de vraag in ontwikkelingslanden en het aanbod van deskundigheid in Nederlandse gemeenten. Daarnaast moest VNG zorgen voor cursussen en informatiemateriaal voor uit te zenden ambtenaren en stagiaires (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1991). In 1993 werd een tweede aanvullende PGO-overeenkomst getekend. Tot dan toe was BuZa verantwoordelijk geweest voor het beheer en de uitvoering van het programma. In deze overeenkomst werd de uitbesteding van het programma aan VNG vastgelegd. Dit hield in dat VNG verantwoordelijk werd voor de door haar goedgekeurde en door gemeenten uitgevoerde activiteiten binnen het programma.

#### *Kleine Plaatselijke Activiteiten – Nicaragua (KPA-N)*

Het wereldwijde programma Kleine Plaatselijke Activiteiten (KPA) bestaat sinds 1991 en wordt thans beheerd door de Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling (NCDO). De doelstelling van het programma is om activiteiten te stimuleren van lokale en regionale organisaties van het maatschappelijk middenveld die gericht zijn op internationale samenwerking. KPA is een verdubbelingsfonds, hetgeen betekent dat de maximale subsidie een verdubbeling is van het bedrag dat bijeengebracht is door een particuliere organisatie voor een activiteit gericht op armoedebestrijding in ontwikkelingslanden. Een vereiste voor toekenning van de subsidie is dat het publiek (bijvoorbeeld in de gemeente) wordt geïnformeerd over de activiteiten met het doel de betrokkenheid van de burger bij internationale samenwerking te bevorderen (draagvlakverbreding). In april 1993 heeft de minister voor Ontwikkelingssamenwerking de uitvoering van het KPA-programma voor Nicaragua (KPA-N) overgedragen aan het Landelijk Beraad Stedenbanden Nederland – Nicaragua (LBSNN). Het beheer van het programma werd gedelegeerd aan VNG om synergie met activiteiten van het PGO-programma in Nicaragua te faciliteren. In het latere GSO-programma is KPA-N als annex opgenomen. De bepalingen van het wereldwijde KPA-programma bleven van toepassing. Het budget voor het KPA-N programma groeide in de loop van de jaren negentig en bedroeg voor de periode 2001-2002 bijna € 318,000 per jaar. Gedurende de periode 1997-2001 hebben groeperingen uit 19 Nederlandse gemeenten KPA-N middelen aangewend voor activiteiten in 18 zustergemeenten in Nicaragua.

## Programma Gemeentelijke Samenwerking met Ontwikkelingslanden

### GSO-overeenkomst 1994

In 1994 werd PGO opgevolgd door het programma Gemeentelijke Samenwerking met Ontwikkelingslanden. De geformuleerde doelstelling had alleen betrekking op het lokaal bestuur in ontwikkelingslanden: ‘versterking van het lokaal bestuur door middel van concrete samenwerkingsactiviteiten tussen gemeenten, nutsbedrijven, provincies en waterschappen in Nederland en hun partners in ontwikkelingslanden’ (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1994b). In het beleidskader werd de fragiliteit van het decentralisatieproces in ontwikkelingslanden vermeld, naast de behoefte aan technische en bestuurlijke ondersteuning op terreinen als huisvesting, lokale economische ontwikkeling, publiek-private samenwerking, stedelijke armoedebestrijding, transport, financiën, personeelsmanagement en milieubeleid. Een integrale aanpak werd bepleit, gericht zowel op verbetering van financiële en managementcapaciteiten van lokale en regionale overheden als op de versterking van de lokale democratie. De hoop werd uitgesproken dat korte missies van gemeentelijke deskundigen en stages de basis zouden leggen voor meer langdurige samenwerkingsrelaties tussen gemeentebesturen.

In 1997 werd het programma extern geëvalueerd, waarbij het programma als vernieuwend werd gekarakteriseerd, maar te beperkt in omvang en flexibiliteit (DHV, 1997). Naar aanleiding van deze bevindingen werd besloten de bestaande uitvoeringsmodaliteiten uit te breiden met het Municipal Management Training Programme, de Algemene Activiteiten en met Programma Ondersteunende Activiteiten. Het Municipal Management Training Programme was een combinatie van een groepstraining en een stage. In de praktijk had VNG zowel de Programma Ondersteunende Activiteiten als de groepstrainingen al in 1994 geïntroduceerd, maar deze werden in 1998 pas formeel toegevoegd. De modaliteit Algemene Activiteiten was bedoeld om VNG en de gemeenten meer uitvoeringsruimte te bieden, onder andere voor Zuid-Zuid contacten.

### GSO-overeenkomst 1998

In de tweede GSO-overeenkomst (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 1998c) werden twee nevensgeschikte hoofddoelstellingen geformuleerd:

- versterking van lokaal bestuur in ontwikkelingslanden door middel van concrete samenwerkingsactiviteiten tussen gemeenten;
- draagvlakverbreding in Nederland voor internationale samenwerking, op te vatten als:

- toenemende betrokkenheid van gemeenten in Nederland bij internationale samenwerking,
- toenemende betrokkenheid onder de bevolking bij internationale samenwerking, door aan het GSO-programma gekoppelde voorlichtings- en bewustwordingsactiviteiten.

Nieuw was de vertaling van de hoofddoelstelling aangaande het lokaal bestuur in drie sub-doelstellingen:

- versterking van de bestuurlijke capaciteit van lokale overheden;
- versterking van de lokale plannings- en uitvoeringscapaciteit;
- versterking van de participatie van de burger in het lokaal bestuur.

De doelgroep van het programma werd in het beleidskader gespecificeerd: gemeenten, nutsbedrijven, provincies, waterschappen en hun koepelorganisaties. Daarnaast werd besloten om het programma ook open te stellen voor privaatrechtelijke rechtspersonen zonder winstoogmerk, die een specifieke bijdrage leverden aan de ontwikkeling van gemeentelijk beleid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Aanleiding tot dit besluit was de constatering dat de gevraagde expertise niet altijd binnen het gemeentelijk apparaat voorhanden was, maar wel bij een privaatrechtelijk rechtspersoon zoals bijvoorbeeld een schoolbegeleidingsdienst. Voorwaarde was wel dat de gemeente de ‘hoofdrol bleef spelen’. Activiteiten moesten op gemeentelijk niveau worden uitgevoerd, kleinschalig zijn en op een brede betrokkenheid van de bevolking kunnen rekenen.

Het decentralisatieproces van openbaar bestuur had een meer prominente plaats gekregen dan in de vorige overeenkomst van het GSO-programma. Verwezen werd naar de UNCED conferentie in Rio de Janeiro (1992), de Sociale Top in Kopenhagen (1995) en de Habitat II-conferentie in Istanbul (1996). Ten aanzien van de draagvlakdoelstelling werd gewezen op de mogelijkheid voor het niet-commercieel particulier initiatief om projecten met partners in lokale gemeenschappen in ontwikkelingslanden op te zetten. KPA-N bood subsidie voor dergelijke initiatieven in Nicaragua.

### GSO-Beschikking 2000

In december 2000 werd de Beschikking tot Subsidieverlening voor het GSO-programma van kracht voor twee jaar (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2000d). Reden voor deze korte periode was het voorgenomen onderzoek naar de efficiëntie en effectiviteit van VNG als instrument voor activiteiten op het terrein van ontwikkelingssamenwerking. In princi-



pe zouden vanaf 2003 subsidieperioden van vier jaar worden overeengekomen. De Beschikking werd geplaatst binnen het kader van de nieuwe subsidieregeling van BuZa. In het beleidskader werd de tekst van het beleidskader van 1998 integraal overgenomen. VNG werd geacht in het jaarlijkse werkplan doelstellingen, beoogde resultaten en effecten van activiteiten waar mogelijk uit te drukken in meetbare indicatoren.

Een aantal kenmerken van de opeenvolgende overeenkomsten en beschikkingen van het GSO-programma zijn samengevat in tabel 3.1:

Tabel 3.1 Kenmerken GSO-programma overeenkomsten en beschikking

	GSO 1994	GSO 1998 en GSO 2000
Datum tekening	16 februari 1994	18 maart 1998, respectievelijk 12 december 2000
Periode	1 januari 1994 – 1 januari 1998	1 januari 1998 – 31 december 2001 1 januari 2001 tot 1 januari 2003
Begrotingsmiddelen	1994: NLG 3.500.000 (€ 1.588.230), waarvan NLG 500.000 (€ 226.890) voor KPA Nicaragua	Geen totaalbedrag. Jaarlijkse vaststelling. Max. 3 procent voor Programma Ondersteunende Activiteiten.
Algemene kosten vergoeding	7,5 procent. Voor voorlichting over GSO 60 procent van kosten, max. NLG 200.000 (€ 90.756) per jaar.	7,5 procent van de BuZa-bijdrage op jaarbasis (in 2003 verhoogd naar 9 procent)
Doel	Versterking van het lokaal bestuur door middel van concrete samenwerkingsactiviteiten in ontwikkelingslanden	Versterking van lokaal bestuur in ontwikkelingslanden door middel van concrete samenwerkingsactiviteiten tussen gemeenten; Draagvlakverbreding in Nederland voor internationale samenwerking;
Landen	Lijst 50 landen. Tevens programma en regioland met contacten van vóór sept. 1993. Voor intergemeentelijke kleine projecten tevens banden gerelateerd aan de aanwezigheid van immigranten uit die landen	ODA landen plus landen met 'speciale banden', zoals Marokko, de Nederlandse Antillen en Suriname

### *Programma Gemeentelijke Samenwerking met Toetredingslanden*

Voor ondersteuning van het lokaal bestuurlijke niveau in tien toetredingslanden is analoog aan het GSO-programma het programma Gemeentelijke Samenwerking met Toetredingslanden (GST) opgezet. De Beschikking tot Subsidieverlening van het GST-programma had aanvankelijk een looptijd van september 1998 tot januari 2002, maar werd twee maal verlengd tot januari 2005. Het beleidskader vermeldde dat het doel was de lokale overheden in Midden- en Oost-Europa te ondersteunen bij de voorbereiding op het lidmaatschap van de EU. Dit betrof zowel de overname en uitvoering van het *acquis communautaire* als de institutionele capaciteit die voor dergelijke overname en uitvoering noodzakelijk was. Relevante aandachtspunten daarbij waren de communicatie tussen sectoren of diensten binnen het gemeentelijke apparaat en de houding van ambtenaren en bestuurders ten opzichte van de burger. Hierbij golden de uitgangspunten van de EU: transparantie, controle door het democratisch gekozen orgaan, gelijke regels voor gelijke gevallen. Als referentiekaders voor de aard van de projectaanvragen werden genoemd: het *National Programme for the Adoption of the Acquis* (NPAA) of een vergelijkbaar document van het toetredingsland, het desbetreffende Europa-Akkoord en de *Opinion* van de Europese Commissie voor het toetredingsland. In het programma stond de uitwisseling van deskundigheid centraal. Die uitwisseling moest geschieden op tien terreinen die direct gerelateerd waren aan het *acquis*: sociaal beleid, milieu, landbouw, regionaal beleid, economie, vrij verkeer van personen, volkshuisvesting, openbare orde en veiligheid, verkeer en vervoer, algemeen bestuur. Althans, zo luidde een voortgangsrapportage van BuZa (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2001). In de Beschikking werd hierover niet gerept.

Op onderdelen bestonden er verschillen met het GSO-programma. Zo was na verloop van tijd tripartiete samenwerking tussen gemeenten in Nederland en gemeenten in andere toetredingslanden mogelijk, evenals de samenwerking van VNG met zusterverenigingen in toetredingslanden. Het GST-programma werd aanvankelijk beschouwd als een kennisoverdrachtelijk programma, waarbij investeringen in combinatie met de inzet van gemeentelijke deskundigen niet waren toegestaan. Daarin is later versoepeling aangebracht. In tegenstelling tot het GSO-programma was de inzet van lokale niet-gemeentelijke deskundigen wel mogelijk.

Al spoedig na aanvang van het programma bleek de nodige kennis over de doorwerking van het *acquis* op lokaal niveau te kort te schieten, zowel bij de Nederlandse partners als bij de partners. VNG bracht BuZa daarvan op de hoogte en kwam met de gemeenten overeen de aandacht in eerste instantie te richten op het vergroten van de institutionele capa-

citeit van het lokaal bestuur. BuZa wees VNG er op dat de institutionele versterking verband moest houden met het *acquis*. Het GST-programma had immers een andere doelstelling dan het GSO-programma en maakte niet voor niets deel uit van de Matra pre-accessiefaciliteit. In het beleidskader was de relatie met de transformatiedoelstelling van het overkoepelende Matra-programma niet aangegeven en ook werd nimmer een schriftelijke aanvulling gegeven met betrekking tot de initiële nadruk op institutionele versterking.

In 2001 werden Turkije en Kroatië toegevoegd aan de lijst van landen die in aanmerking kwamen voor GST-subsidie. Activiteiten in de toetredingslanden Cyprus en Malta werden niet gehonoreerd. Voor gemeenten in de landen die per mei 2004 toetraden tot de EU waren nieuwe aanvragen na 31 december 2003 niet meer mogelijk.

### 3.5 Uitvoeringsmodaliteiten van de programma's GSO en GST

Voor de uitvoering van de programma's GSO en GST zijn vaststaande uitvoeringsmodaliteiten geformuleerd voor de activiteiten. De overeenkomsten en subsidiebeschikkingen stelden deze uitvoeringsmodaliteiten vast. Activiteiten konden daarbinnen afzonderlijk worden gefinancierd. Er werd niet aangegeven op welke wijze de uitvoeringsmodaliteiten in samenhang tot de gewenste resultaten van de programma's zouden moeten leiden.

De uitvoeringsmodaliteiten waren gericht op de ondersteuning van lokaal bestuur. BuZa droeg daarbij niet alle kosten, maar deelde deze met de Nederlandse gemeente en de partner in het buitenland. Ook andere partners, zoals particuliere organisaties, universiteiten en ontwikkelingsfondsen konden bijdragen in de vorm van menskracht, geld, bemiddeling. Beide programma's kenden vier overeenkomstige uitvoeringsmodaliteiten:

- Programma Uitzending Gemeente-Ambtenaren (PUGA);
- Stage Lokaal bestuur (STAGE);
- Gemeente Initiatieven (GI of GI Matra –GIM);
- Municipal Management Training Programme (MMTP).

Daarnaast waren er Programma Ondersteunende Activiteiten en beschikte alleen het GSO-programma over de Algemene Activiteiten (AA). In het GSO-programma werden geen uitvoeringsmodaliteiten ontworpen of fondsen ter beschikking gesteld om de hoofddoelstelling aangaande de draagvlakverbreding uit te voeren.

Deze modaliteiten worden hierna kort beschreven.

*Programma Uitzending Gemeente-Ambtenaren (Matra) (PUGA)*. Op verzoek van een partnergemeente werden Nederlandse ambtenaren of bestuurders uitgezonden voor een advies- of formuleringsmissie dan wel het verzorgen van een training. In het GSO-programma kon-

den sinds 1998 ook functionarissen van niet-commerciële privaatrechtelijke organisaties en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties aan dergelijke missies deelnemen. De adviseurs moesten ervaring hebben met lokaal bestuur en over vakinhoudelijke kennis beschikken. Die kennis werd vooraf niet getoetst en er waren geen andere criteria. De Nederlandse missieleden hoefden dan ook geen specifieke EU toetredings-experts te zijn (GST) of kennis te hebben op het gebied van ontwikkelingsamenwerking (GSO). Een voorbeeld van een uitzending van gemeenteambtenaren is gegeven in box 3.2.

### Box 3.2 Formuleringsmissie Beuningen- Mikolow

*Sinds 1992 onderhoudt de gemeente Beuningen contacten met de Poolse gemeente Mikolow. De samenwerking heeft zich toegespitst op het gebied van stedelijke ontwikkeling. Op verzoek van de gemeente Mikolow bezocht van 22 tot en met 28 april 1999 de directeur grondbedrijf van de gemeente Beuningen de stad teneinde ondersteuning te verlenen aan projectmatig werken voor nieuwe stedelijke uitbreidingsplannen. In Polen werd overleg gevoerd met de burgemeester en wethouders, de gemeentesecretaris en diverse technische afdelingen. Het bezoek werd afgesloten met een formele intentieverklaring, alsmede een plan van aanpak. Daarop volgend is met GST middelen een project ter ondersteuning van projectmatig werken gerealiseerd.*

Stage lokaal bestuur (Matra) (STAGE). Op verzoek van de partnergemeente werd een praktijkperiode in een Nederlandse gemeente (of bij een ander lokaal bestuursorgaan) verzorgd voor gemeenteambtenaren en/of bestuurders uit de partnergemeente. Stagiaires moesten over goede communicatieve vaardigheden beschikken en in staat zijn om de opgedane kennis te vertalen naar de eigen situatie. Meestal werden de kandidaat-stagiaires vooraf op deze kwaliteiten getoetst, onder andere op talenkennis. Reiskosten en verblijfskosten van de stagiaires in Nederland werden vergoed. In bijzondere gevallen werden ook andere kosten van de Nederlandse gemeente vergoed, zoals vertaalkosten. Een voorbeeld van een stageperiode is gegeven in box 3.3.

Gemeente-Initiatieven (GI) of GI Matra (GIM) – Om de uitwisseling van kennis te koppelen aan een concreet project werden het Gemeentelijk Initiatief (of GI Matra in het GST-programma) gefinancierd (in dit rapport verder aangeduid met intergemeentelijk klein project). Het intergemeentelijk klein project was een financieringsregeling voor lokale bestuursorganen die een meerjarige samenwerkingsrelatie hadden met een partner in het buiten-

land. Hierbij konden uitzendingen van gemeenteambtenaren en stages aan elkaar gekoppeld worden in één enkele subsidieaanvraag.

### Box 3.3 Delegatie uit Pribram aan Hoorn in het kader van de toetreding van Tsjechië tot de Europese Unie

*In februari 2000 bezocht een delegatie uit de Tsjechische gemeente Pribram de gemeente Hoorn. De delegatie bestond uit een raadslid, de voorzitter van het comité stedenband Pribram-Hoorn en de gemeentelijke coördinator economische aangelegenheden. Tevens maakte de coördinator milieuaangelegenheden bij het Regionaal Bestuur deel uit van de delegatie.*

*De bezoekers doorliepen een intensief programma op het gebied van de Europese invloeden op het lokaal bestuur en in het bijzonder op de relatie lokale overheid - burger, milieubeleid en arbeidsmarktbeleid. Bezocht werden het Provinciaal bestuur Noord-Holland, het Centrum voor Werk en Inkomen, een Europarlementariër, de Tweede Kamer en deskundigen op het gebied van het Europees Regionaal Ontwikkelingsfonds. Vooraf had de delegatie aangegeven vooral inzicht te willen verkrijgen in de organisatorische kant van Europa, alsmede de betekenis daarvan voor het lokale bestuur. De gemeente Hoorn koos er voor ook de democratische kant van lokaal bestuur in Europa te tonen.*

Er waren echter ook verschillen: de inzet van externe expertise was alleen mogelijk in het GST-programma en investeringskosten werden uitsluitend (gedeeltelijk) vergoed in het GSO-programma (met een maximum van € 45,000 per jaar). Beide programma's dekten de reis- en verblijfskosten bij uitwisselingen en de Nederlandse gemeenten ontvingen een vergoeding voor voorbereidingskosten en een tegemoetkoming in de salariskosten voor het uitzenden van een persoon in actieve dienst (tot € 181 per dag).

Voorbeelden van gemeentelijke kleine projecten worden gegeven in de hoofdstukken 6 en 7.

*Municipal Management Training Programme (MMTP).* MMTPs waren studiereizen die bestonden uit een inleidende cursusweek georganiseerd door VNG, gevolgd door een stage van één of twee weken in een Nederlandse gemeente. De cursussen maakten groepsstages naar Nederland mogelijk voor stagiaires met dezelfde achtergrond of werkzaam in dezelfde sector of afkomstig uit hetzelfde land. VNG organiseerde deze cursussen voor 15 tot 20

gemeenteambtenaren en/of bestuurders tegen een vast vergoedingsbedrag per deelnemer. In het GST-programma beoogde de cursussen een verdieping van kennis van een bepaald beleidsterrein waarop Europese wet- en regelgeving van toepassing was. De selectie van de deelnemers aan de groepstrainingen verliep meestal via de gemeentecontacten. Overzichten van cursussen in de programma's GSO en GST zijn gegeven in hoofdstukken 6 en 7.

*Programma Ondersteunende Activiteiten.* Deze modaliteit diende om Nederlandse ambtenaren en bestuurders voor te bereiden op het werken in een context van internationale samenwerking. VNG gaf daartoe regelmatig korte cursussen over het werken met het lokaal bestuur in ontwikkelingslanden (Cursus Uitzending Gemeenteambtenaren [CUGA] en over management in projecten. Daarnaast organiseerde VNG jaarlijks een studiedag waarin gemeenten, externe experts en VNG van gedachten wisselden over vernieuwing en verbetering van de programma's.

*Algemene Activiteiten (AA).* Deze modaliteit gaf de mogelijkheid om bijvoorbeeld een seminar te organiseren in het partnerland, dan wel VNG-missies uit te zenden ter voorbereiding van een groepstraining. Ook konden publicaties gefinancierd worden. De Algemene Activiteiten en de Programma Ondersteunende Activiteiten hadden een faciliterende en kwaliteitsverhogende functie.

De bijdragen van BuZa aan de diverse uitvoeringsmodaliteiten zijn in de overeenkomsten en beschikkingen vastgelegd en met enige regelmaat herzien. Een overzicht van deze bijdragen van BuZa gedurende de periode 1997-2001 is gegeven in bijlage 7 op CD.

### 3.6 De interventielogica

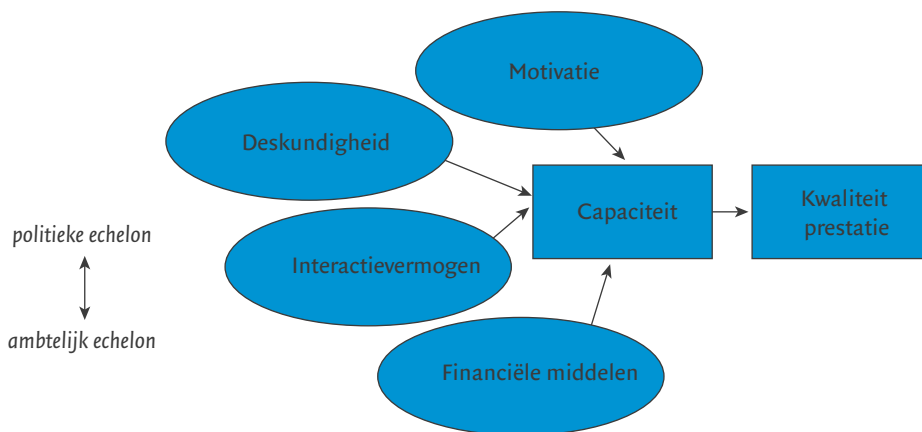
De programma's GSO en GST veronderstelden dat kennisoverdracht door personele uitwisseling en financiële middelen voor projecten (alleen GSO) zouden bijdragen aan capaciteitsverbetering van het lokaal bestuur. Verbetering van de prestaties van lokaal bestuur (*performance*), bijvoorbeeld in de dienstverlening, zou voortvloeien uit die capaciteitsversterking. Iedere interventie veronderstelt dat er sprake is van een probleem of van een situatie waarin het wenselijk is om actie te ondernemen (anders is er geen reden om actie te nemen). In de meest simpele vorm is de analyse van het probleem dan dat lokale overheden onvoldoende in staat zijn om aan de verwachtingen te voldoen. Verwachtingen die leven bij de bevolking (betere levering van producten en diensten, inspraak, participatie) en bij de centrale overheid (goed bestuur, decentralisatie, de voorbereiding op de toe-

trekking tot de EU). Om het probleem het hoofd te bieden (om aan de verwachtingen te kunnen voldoen) dient de capaciteit verbeterd te worden. En dat kan door motivatie, door extra geld in te zetten, door het interactievermogen te bevorderen (netwerken, betrekken van derden bij de activiteiten van de lokale overheid, publiek-privaat) en door de deskundigheid te verhogen. Deze interventielogica is schematisch weergegeven in figuur 3.1.

**Figuur 3.1** Interventielogica

Omgevingsfactoren

- politiek, bestuurlijk, juridisch
- financieel economisch medium
- achtergrondfactoren (historisch, sociaal cultureel)



De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid wees in haar advies Ontwikkelingsbeleid en Goed Bestuur vooral op de contextgebondenheid van de effecten van bevordering van goed bestuur (WRR, 2001). De onderscheiden drie typen omgevingsfactoren zijn in deze studie toegepast voor lokaal bestuur:

- de politieke, bestuurlijke en juridische factoren, die direct van invloed zijn op de vormgeving en het mandaat van het bestuur;
- het financieel-economische medium waarin bestuur opereert;
- de achtergrond factoren: geografisch, historisch, sociaal-cultureel-religieus, technologisch (Otto, 1999:12).

De uitvoeringsmodaliteiten uitzending gemeenteambtenaren, stages en cursussen zijn vooral toegespitst op deskundighedsopbouw (*capability*). Voor capaciteitsopbouw (*capacity*) zijn daarnaast financiële middelen, interactievermogen en motivatie bepalend.

Uit het gezamenlijk ondernemen van activiteiten zou de interactie bevorderd worden en daar zou een motiverende werking van uitgaan (samenhangend met personele uitwisseling, stedenband). Alleen het GSO-programma verschaftte ook (beperkte) financiële middelen voor projecten.

#### *Het beleid van Nederlandse gemeenten*

Nederlandse gemeenten voeren een autonoom beleid voor wat betreft de internationale contacten. Het gemeentelijk beleid mag echter het nationaal beleid niet doorkruisen. Indien een gemeente besluit gebruik te maken van GSO- of GST-middelen dan impliceert dat de aanvaarding van de subsidievoorwaarden en dan zullen de activiteiten dus in overeenstemming dienen te zijn met het bredere beleidskader dat hoort bij de overeenkomsten of subsidiebeschikkingen. Gemeenten kunnen al dan niet een expliciet beleid hebben voor wat betreft internationale samenwerking (bijvoorbeeld neergelegd in raadsbesluiten). Gemeenten die gebruik maakten van GSO- of GST-middelen hadden vaker een expliciet beleid op het gebied van internationale samenwerking dan gemeenten die daar geen gebruik van maakten (zie tabel 3.2)<sup>11</sup>.

Tabel 3.2 Expliciet gemeentelijk beleid aangaande GIS

	Wel beleid	Geen beleid	Onbekend
	In procenten	In procenten	In procenten
GSO/GST gemeenten (n=86)	64	35	1
< 25.000 inwoners	48	52	
25.000-100.000 inwoners	68	32	
> 100.000 inwoners	86	14	
Andere lokale bestuursorganen	50	40	10
Gemeenten die geen gebruik maken van GSO/GST (n=22)	23	77	

Bron: enquête (zie deelrapport D op CD).

Het kan zijn dat gemeenten wel over een internationaal beleid beschikken, maar niet in aanmerking komen voor GSO- of GST-subsidiëring, bijvoorbeeld wanneer het gemeente-

<sup>11</sup> De vraagstelling in de enquête liet niet toe onderscheid te maken tussen gemeenten die geen activiteiten ontwikkelen op het gebied van GIS en gemeenten die dat wel doen, maar geen gebruik maken van de GSO-/GST-regelingen.



lijk beleid inhoudt alleen activiteiten uit te voeren via maatschappelijke organisaties en niet via de publieke sector. Omgekeerd bleek een derde van de Nederlandse gemeenten die wel gebruik gemaakt hadden van de subsidiemogelijkheden geen beleid te hebben op het gebied van internationale samenwerking. De uitvoering van gemeentelijk internationaal beleid is doorgaans vastgelegd in jaarplannen of meerjarenplannen. Die dienen vervolgens als toetssteen voor de beoordeling van de voortgang in de uitvoering. Enkele grotere gemeenten, zoals Amsterdam, hebben er voor gekozen alleen een algemeen beleid vast te stellen en de operationalisering daarvan te delegeren naar gemeentelijke diensten en afdelingen. Doorgaans staat in de gemeentelijke beleidsplannen het vestigen, verbreden en intensiveren van stedenbanden voorop. Daarbij wordt er voor gekozen zo veel mogelijk groeperingen in de gemeente te betrekken (de 'stadsbrede benadering'). Aan de stedenbanden liggen overwegingen ten grondslag die vevat zijn in woorden als solidariteit, humaniteit of wereldburgerschap. De versterking van lokaal bestuur in de partnergemeente is niet de hoofddoelstelling van de intergemeentelijke samenwerking en doorgaans niet meer dan een aandachtspunt in het gemeentelijk beleid.

### 3.7 Stellingname van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten

In de overeenkomsten en beschikkingen met BuZa was VNG contractpartner voor de programma's GSO en GST. De overeenkomsten hadden een tweezijdig karakter, waarmee VNG in formele zin een gelijkwaardige partner was van BuZa. Daarentegen was in de beschikkingen sprake van eenzijdigheid: de uitvoering en het beheer werd aan VNG uitbesteed. In de loop der tijd heeft VNG bij velerlei gelegenheden haar mening gegeven over de subsidieprogramma's. In de hierna volgende paragrafen wordt ingegaan op die stellingname ten aanzien van de functies van GIS, de draagvlakdoelstelling van het GSO-programma en de invulling van het GST-programma.

#### *Functie van gemeentelijke internationale samenwerking*

In 1991 legde VNG in het PGO-programma de conceptuele basis voor haar interpretatie van de functie van GIS. De uitzending van ambtenaren en stages werden beschouwd als stimuleringsprogramma's met een tweeledig doel: enerzijds de versterking van de institutionele ontwikkeling van lokale overheden en anderzijds het leggen van een vertrouwensbasis voor duurzame intergemeentelijke contacten (VNG International, 2001d).

In 1995 formuleerde VNG als beheerder van het GSO-programma een drietal beleidsintenties (VNG, 1995). VNG streefde ernaar steeds meer Nederlandse gemeenten bij het programma te betrekken en nieuwe gemeentelijke samenwerkingsverbanden te

faciliteren. Stages en uitzendingen van gemeenteambtenaren en bestuurders moesten de basis leggen voor langdurige samenwerkingsverbanden. Naar aanleiding van de externe evaluatie van het GSO-programma (DHV, 1997) stelde VNG voor de nadruk te leggen op de bevordering van behoorlijk bestuur en de initiërende en faciliterende rol van lokaal bestuur. In relatie daarmee werd een grotere betrokkenheid van maatschappelijke organisaties in de uitvoering van het programma bepleit. Ook wenste VNG een verschuiving van de projectmatige aanpak naar een meer procesmatige aanpak met gelijkwaardige inbreng van betrokken partijen (VNG, 1998). Het merendeel van deze overwegingen werd opgenomen in de GSO-overeenkomst van 1998.

VNG beschouwde GIS in brede zin als een afzonderlijk beleidsterrein, waarbij “gemeentebestuurders in Nederland moeten beseffen dat hun verantwoordelijkheden niet ophouden bij de gemeentegrenzen<sup>12</sup>”. Sinds begin jaren negentig heeft VNG regelmatig een pleidooi gehouden voor een meer centrale plaats van het thema ‘versterking van lokaal bestuur’ (goed lokaal bestuur) in het Nederlandse beleid voor ontwikkelingssamenwerking. Volgens VNG heeft dat pleidooi onvoldoende weerklank gevonden bij BuZa en werd de potentiële rol van intergemeentelijke samenwerking daarbij onvoldoende erkend, ondanks de jarenlange ervaring met deze vorm van samenwerking. VNG stelde: ‘Een overheid die het lokaal bestuur in het Zuiden serieus neemt, moet dat ook thuis belijden’ (VNG, 2001b:1). De inbreng van lokale overheden in ontwikkelingslanden achtte VNG van groot belang. Ondanks dat pleidooi heeft VNG geen integrale visie weten te ontwikkelen voor wat betreft de plaats van intergemeentelijke samenwerking in relatie tot het Nederlandse bilaterale OS-beleid en in relatie tot de inbreng van de particuliere sector.

### *Draagvlakdoelstelling*

Voor VNG was de versterking van het lokaal bestuur in ontwikkelingslanden de centrale doelstelling van het GSO-programma. Wel achtte VNG deze doelstelling nauw verbonden met de verbreding van het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking in Nederland. Immers, draagvlak onder de bevolking was essentieel voor het politieke draagvlak, niet alleen op nationaal, maar ook op lokaal niveau. VNG heeft zich sinds 1991 ingespannen om het politieke draagvlak te vergroten, onder andere door middel van het beleggen van bijeenkomsten voor gemeenteraadsleden en het organiseren van (nationale) conferenties. In 1991 kondigde VNG aan modellen te ontwikkelen voor draagvlakverbreding. Eén van de opties betrof het betrekken van maatschappelijke organisaties die actief waren

<sup>12</sup> Toespraak Voorzitter VNG Directieraad, J. v.d. Berg, op het congres ‘De toekomst van de Gemeentelijke Internationale Samenwerking’, VNG International, Deventer 28 maart 2001.

binnen stedenbanden. Hoewel hierover in 1996 overeenstemming was bereikt met BuZa<sup>13</sup>, vond instrumentalisatie pas plaats bij de GSO-overeenkomst van 1998. Naar de mening van VNG kon draagvlakverbreding alleen daar bereikt worden waar diverse activiteiten (bij voorkeur uit verschillende subsidieprogramma's) tegelijkertijd werden gerealiseerd. Het kortlopende karakter van een enkele uitzending of stage zou zich minder goed lenen voor bewustwordingsactiviteiten (VNG, 1999:21). Twee jaar later stelde VNG dat stedenbanden hadden aangetoond 'potentieel een fantastisch kader te bieden voor bewustwording, betrokkenheid en lokale fondsenwerving', maar dat feitelijke daadkracht en professionaliteit overschat werden en dat op lokaal niveau te weinig lukte om draagvlak te mobiliseren (VNG, 2000). Sinds 2000 keurt VNG geen GSO-projectvoorstellen meer goed, waarin niet is aangegeven op welke wijze de draagvlakfunctie wordt ingevuld. In de praktijk gaat dat vrijwel uitsluitend om voorlichting.

Als onderdeel van haar strategie tot het verbreden van draagvlak, wilde VNG het GSO-programma benutten om nieuwe gemeenten te interesseren voor intergemeentelijke samenwerking. Daarnaast was VNG geïnteresseerd om samen te werken met ontwikkelingsorganisaties als SNV, UNCDF en NOVIB. Zij ondervond tegenwerking van BuZa op dit punt, aangezien op deze wijze het kleinschalige karakter van het GSO-programma zou worden aangetast. Bovendien moest GSO als aanjaagprogramma en draagvlakprogramma gehandhaafd worden<sup>14</sup>. VNG heeft tijdens beleidsoverleggen en in correspondentie er voortdurend bij BuZa op aangedrongen fondsen ter beschikking te stellen voor de draagvlakdoelstelling van het GSO-programma en uitvoeringmodaliteiten daartoe te ontwikkelen. BuZa was hiertoe niet bereid en verwees VNG naar de NCDO.

#### *Gemeentelijke samenwerking met toetredingslanden*

VNG steunde de vraag van Nederlandse gemeenten naar mede-financiering door BuZa van activiteiten met lokale overheden in Midden- en Oost-Europese landen. Gemeenten zochten aansluiting bij lopende activiteiten binnen bestaande samenwerkingsverbanden en bij behoeften van de partnergemeenten. VNG had in de aankondigingsbrief over het GST-programma van 1 september 1998 gesteld dat het pre-accessieonderdeel van Matra voor een belangrijk deel tegemoet kwam aan de wens van de gemeenten om technische en bestuurlijke assistentie te verlenen aan hun partnergemeenten. VNG vreesde toen al dat aanvragen voor activiteiten in het GST-programma hooguit een indirecte relatie tot de

<sup>13</sup> Notitie VNG: Aanpassing PFO voor GSO, 9 september 1997, 2e versie.

<sup>14</sup> Memo DSI aan minister voor OS, 7 februari 2002. Interview IOB met DSI/MY, 9 juli 2003. Besluitenlijst DSI/VNG overleg van 29 mei 2000.

toetredingsproblematiek (het doel van GST) zouden hebben. Al kort na aanvang van het programma bleek dat zowel de Nederlandse gemeenten als de partnergemeenten moeite hadden met de formulering van projectvoorstellen die gericht waren op het *acquis communautaire*. VNG kwam in 1999 met BuZa overeen om aanvragen te honoreren die goed bestuur als randvoorwaarde voor toetreding tot de EU benadrukten. Die aanpassing leidde tot een groeiend aantal aanvragen. Vanaf 2000 zette VNG zich in om door voorlichting, uitwisseling van ervaringen, groepstrainingen en directe sturing het aantal op het *acquis* gerichte aanvragen te doen toenemen. Ook werden consultants ingezet met specifieke kennis op het terrein van de Europese wet- en regelgeving voor advisering van Nederlandse gemeenten. Dit was bedoeld als een tijdelijke maatregel, totdat Nederlandse gemeenten over de nodige kennis zouden beschikken.

Ofschoon draagvlakverbreding niet tot de doelstellingen van het GST-programma behoorde heeft VNG het als een autonome beleidsopdracht beschouwd om uit eigen middelen geld vrij te maken voor het vergroten van het draagvlak in Nederland voor gemeentelijke en maatschappelijke samenwerking met toetredingslanden. Ook had VNG zich tot doel gesteld het draagvlak onder de lokale bevolking in de toetredingslanden te vergroten voor het lidmaatschap van de EU (VNG, 2000b).

### 3.8 Analyse en bevindingen

Analyse van de consistentie en de uitvoerbaarheid van het beleid leidt tot de volgende evaluatieve bevindingen:

#### *Versillende visies van BuZa, VNG en Nederlandse gemeenten op GIS.*

In de loop van de jaren negentig is een divergentie opgetreden tussen de visies van BuZa, VNG en Nederlandse gemeenten met betrekking tot de essentie van GIS. Gedurende de eerste helft van de jaren negentig hanteerden de drie partijen nog overeenkomstige overwegingen die vervat waren in woorden als solidariteit, humaniteit of wereldburgerschap. Die motivatie veronderstelde een meerwaarde op termijn die niet noodzakelijkerwijs tot uiting hoefde te komen in een tastbaar resultaat op korte termijn. De toenemende aandacht voor effectiviteit van de hulp in de jaren negentig leidde tot een accentverschuiving in de visie van BuZa. Deze betrof het rationele, resultaatgerichte handelen op grond waarvan Nederlandse gemeenten effectieve bijdragen zouden kunnen leveren aan vernieuwing van lokaal bestuur in andere landen en aan draagvlakverbreding in Nederland. Voor de Nederlandse gemeenten bleef het handelen op basis van overtuiging de belangrijkste drijfveer, terwijl VNG de twee visies trachtte te verenigen.

### *Verschillende interpretaties van de doelstellingen en uitvoering van de programma's GSO en GST*

De uiteenlopende visies van BuZa, VNG en gemeenten hebben ertoe bijgedragen dat zij de doelstellingen en de invulling van de programma's GSO en GST verschillend interpreterden. BuZa legde in het GSO-programma nadruk op de verbreding van het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking in Nederland, waartoe de versterking van lokaal bestuur in ontwikkelingslanden als middel werd gezien. In het GST-programma benadrukte BuZa de ondersteuning van lokale overheden bij de overname van het *acquis*, omdat anders de legitimatie voor financiering uit de pre-accessiefaciliteit zou ontvallen. Versterking van lokaal bestuur was daarbij het middel. De Nederlandse gemeenten streefden vooral naar verdieping en verbreding van de stedenbanden. Binnen dat kader konden activiteiten ter versterking van lokaal bestuur worden uitgevoerd met co-financiering van BuZa. Het onderwerp lokaal bestuur was slechts bij uitzondering de drijfveer voor de intergemeentelijke samenwerking. Via de bredere contacten van de stedenband zou bijgedragen worden aan het draagvlak voor internationale samenwerking. Voor VNG daarentegen stond de versterking van lokaal bestuur in de partnergemeenten centraal. Nederlandse gemeenten zouden vanuit de eigen ervaring een positieve bijdrage kunnen leveren aan decentralisatie, goed bestuur en democratisering van de samenleving. De betrokkenheid van de Nederlandse burger (en daarmee de draagvlakverbreding voor internationale samenwerking) zou zich ontwikkelen in het kielzog van activiteiten op het gebied van lokaal bestuur, namelijk door daaruit voortvloeiende contacten tussen maatschappelijke groeperingen.

BuZa en VNG dachten ook verschillend over de verdeling van elkaars rollen en functies ten aanzien van het GSO-programma. Dat verschil betrof de invulling van de uitvoeringsmodaliteiten van het programma, het *ownership* ervan, het type en de omvang van de activiteiten en de mate van sturing in relatie tot de autonomie van de Nederlandse gemeenten. Deze verschillende inzichten hebben herhaaldelijk geleid tot verstoringen in de onderlinge communicatie ten nadele van, door beide partijen gewenste, inhoudelijke kwaliteitsverbetering van het programma.

### *GSO-doelstelling draagvlakverbreding zonder uitvoeringsinstrumenten*

BuZa heeft voor de uitvoering van de hoofddoelstelling van draagvlakverbreding in het programma GSO nooit uitvoeringsmodaliteiten geformuleerd en fondsen ter beschikking gesteld. BuZa gaf nimmer aan welke resultaten op het gebied van draagvlakverbreding verwacht werden. Verzoeken van VNG om dit – in haar ogen – hiaat op te vullen werden afgewezen. BuZa verwachtte van de Nederlandse gemeenten dat zij activiteiten voor

draagvlakverbreding uit eigen middelen zouden financieren of daar geld van derden voor zouden aantrekken. BuZa hield VNG wel verantwoordelijk voor de realisatie van de doelstelling en VNG diende daarover te rapporteren.

#### *Gebrekkige operationalisering van de programma's GSO en GST*

Begin jaren negentig was de beleidsintentie van BuZa voor GIS met ontwikkelingslanden het bevorderen van de mondiale oriëntatie en het vergroten van het bewustzijn van de Nederlandse bevolking omtrent problemen van wereldwijde strekking. Minder belangrijke intenties waren het bevorderen van het maatschappelijk en politiek draagvlak voor internationale samenwerking in Nederland en de versterking van het lokaal bestuur in ontwikkelingslanden. Vanaf 1994 werd ook vanuit het speerpuntbeleid 'stedelijke armoedebestrijding' een rol toegedicht aan GIS. In de opeenvolgende overeenkomsten tussen BuZa en VNG werden deze beleidsintenties maar ten dele geoperationaliseerd. Tussen 1991 en 1997 werd alleen de versterking van lokaal bestuur als doelstelling genoemd. De relatie met stedelijke armoedebestrijding bleef in het ongewisse. Vanaf 1998 was sprake van twee gelijkwaardige hoofddoelstellingen: versterking van lokaal bestuur en draagvlakverbreding.

Het beleid van BuZa ten aanzien van GIS met toetredingslanden maakte sinds 1998 deel uit van het bredere beleid voor Midden-Europa. Uitgangspunt voor de samenwerking tussen gemeenten was dat deze bij zou dragen aan de overname van het *acquis communautaire* op lokaal bestuurlijk niveau als onderdeel van het pre-accessie programma. Die doelstelling bleek moeilijk uitvoerbaar, omdat de nationale programma's voor de overname van het *acquis* (NPAA) niet als referentiekader konden dienen, aangezien daarin geen maatregelen vermeld stonden waaraan lagere overheden zouden moeten voldoen. Hooguit zou de samenwerking zich hebben kunnen richten op de effecten op de lokale bestuurslaag die voortvloeiden uit de NPAA. Daarnaast bleek van begin af aan de kennis bij Nederlandse en partnergemeenten over het *acquis* te kort te schieten. Hierdoor was een tussentijdse aanpassing van de doelstelling van het GST-programma noodzakelijk en werd besloten de eerste jaren nadruk te leggen op de versterking van lokaal bestuur, weliswaar met het oog op het *acquis*. Deze beleidswijziging werd niet vastgelegd in aanvulling op de beschikking tussen BuZa en VNG.

#### *Geen samenhangend geheel van activiteiten; geen verwachte resultaten op programmaniveau*

De term 'programma' veronderstelt dat sprake is van een samenhangend geheel van activiteiten dat leidt tot verwezenlijking van de doelstelling(-en) op basis van tussen de

partijen overeengekomen verwachte resultaten. In de overeenkomsten en subsidiebeschikkingen van de programma's GSO en GST werden verwachte resultaten nimmer geformuleerd of onderling overeengekomen. De uitvoerbaarheid en de mogelijkheid voor monitoring van de programma's werd daardoor belemmerd.

#### *Geen aanpassing van GSO-programma naar aanleiding van de kritiek van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking op personele uitzending*

Tijdens de regeerperiode 1998-2002 heeft de minister voor Ontwikkelingssamenwerking uitzendingen van Nederlandse gemeenteambtenaren bekritiseerd. De gemeenten zouden weliswaar over expertise op bestuurlijk vlak beschikken en kennis hebben van gemeentelijke taken, maar het was niet reëel te verwachten dat zij ook deskundig waren op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Uitzendingen waren vooral relevant voor de versterking van het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking in Nederland, maar waren geen vorm van effectieve hulp. Deze ernstige kritiek leidde echter niet tot aanpassing van het GSO-programma.

#### *Nauwelijks aansluiting van GIS bij het bilaterale OS-beleid*

In de periode 1990-2001 hebben opeenvolgende ministers voor Ontwikkelingssamenwerking de wens geuit om gemeentelijke activiteiten aan te laten sluiten bij bilaterale samenwerkingsprogramma's. Zo werd VNG verzocht tot beleidsafstemming te komen met het bilaterale beleid in de landen waarmee Nederland structurele relaties onderhield (de 17 + 3 groep). Dat leidde echter niet tot het ontwikkelen van een strategie voor aansluiting van GIS bij het bilaterale OS-beleid. VNG poogde wel hierover in gesprek te raken met BuZa en ontplooid verschillende initiatieven daartoe, zoals seminars, detachering van personeel van VNG bij BuZa, en deelname van BuZa-medewerkers aan interne (VNG) evaluatiemissies van het GSO-programma. Wel is op aandringen van de minister sinds 1998 meer aandacht geschonken aan de Balkanlanden en Sub-Sahara Afrika.

Er zijn een aantal redenen waarom niet actief gezocht is naar aansluiting bij het bilaterale OS-beleid. De belangrijkste daarvan is de gemeentelijke beleidsautonomie, waarbij gemeenten zelf de beleidsterreinen bepalen voor hun internationale activiteiten en met wie zij die uitvoeren. Een tweede reden is dat de door BuZa gesubsidieerde component soms slechts een klein onderdeel is het totaal aan horizontale relaties binnen een stedenband. Subsidies voor een enkel onderdeel leggen dan te weinig gewicht in de schaal om richting te geven aan het totaal van relaties en activiteiten.





## 4 BEHEER EN ADMINISTRATIE

Dit hoofdstuk behandelt het beheer en de administratie van de programma's GSO, GST en van de op zichzelf staande projecten. Het eerste deel van dit hoofdstuk gaat in op de subsidieprogramma's, het tweede deel richt zich op de projecten.

### 4.1 Projectcyclus en beheer

Voor wat betreft de programma's GSO en GST was het beheer in handen van de Nederlandse gemeente, VNG en BuZa. Deze partners legden zowel verantwoording aan elkaar af als aan de eigen institutionele omgeving, zoals de gemeenteraad. Slechts één geïnterviewde gemeente in Nederland legde ook verantwoording af aan de partnergemeente in het buitenland. Het beheer wordt hierna beschreven aan de hand van stappen in de projectcyclus.

#### *Projectidee en formulering*

De Beleidskaders van zowel het GST- als het GSO-programma stelden dat de partnergemeente het initiatief voor een activiteit zou moeten nemen. De partnergemeente kon een idee presenteren of een verzoek richten aan de Nederlandse gemeente (of ander lokaal bestuursorgaan). De Nederlandse gemeente 'vertaalde' dat verzoek vervolgens in een activiteit, waarvoor subsidie aangevraagd kon worden. Die aanvraag werd gericht aan VNG door middel van een formulier in de Nederlandse taal. Alle Programma Ondersteunende Activiteiten, groepstrainingen en sommige Algemene Activiteiten werden direct door VNG geïnitieerd, geformuleerd en uitgevoerd. Een buitenlandse lokale overheid kon dus niet rechtstreeks een beroep doen op de subsidiemiddelen.

In de Nederlandse gemeente moest daarom een institutionele structuur bestaan die het aanvragen van subsidie mogelijk maakte. In vergelijking met gemeenten die geen gebruik maakten van de subsidieregelingen kenmerkten gemeenten die dat wél deden zich door meer structuur voor ambtelijke coördinatie (*full time* ambtenaren of speciale afdelingen) en het vaker inschakelen van een maatschappelijke organisatie (stedenbandstichting) als coördinatiepunt. Van de onderzochte gemeenten die gebruik maakten van GSO- of GST-fondsen kende slechts 13 procent geen centrale aansturing of coördinatiepunt. Tabel 4.1 geeft een indicatie van de organisatie binnen de Nederlandse gemeenten met betrekking tot intergemeentelijke samenwerking.

### Aanvraag en projectbeoordeling

In de praktijk werden projecten in het kader van de intergemeentelijke samenwerking slechts bij uitzondering geformuleerd door de partnergemeente en vervolgens ter beoordeling (*appraisal*) aan de Nederlandse gemeente voorgelegd. Doorgaans vond formulering plaats door middel van een missie door een bepaalde dienst of afdeling (bijvoorbeeld Publieke Werken) uit de Nederlandse gemeente. Het door deze missie (in overleg met de partnergemeente) geformuleerde project werd ter beoordeling voorgelegd aan de coördinerende ambtenaar voor internationale contacten in de Nederlandse gemeente. Na goedkeuring stelde deze de subsidieaanvraag aan VNG op. Het besluit over het al dan niet aanvragen van subsidiemiddelen werd ook wel door het politieke echelon genomen. In 52 procent van de Nederlandse gemeenten die GSO- en/of GST-subsidies aanvroegen in de periode 1997-2001 werd het besluit daartoe genomen door de gemeenteraad of het college van Burgemeester en Wethouders.

Tabel 4.1 Organisatie van GIS binnen Nederlandse gemeenten

Coördinatiepunt		GSO/GST gemeenten	Niet GSO/GST gemeenten
		aantal (n=86)	aantal (n=22)
Ambtelijk:	Speciale afdeling	19	3
	Een ambtenaar	64	13
Politiek:	- Een raadslid	1	0
	- Een wethouder	28	3
	- De burgemeester	39	13
Anders:	- Maatschappelijke organisatie	30	2
	- Iemand anders	4	0
Geen		11	6

NB: Meer dan één antwoord was mogelijk op de vraag. Bron: enquête.

Grotere gemeenten bleken meer capaciteit en financiële mogelijkheden te hebben voor een internationaal beleid dan kleinere gemeenten. Grotere gemeenten onderhielden vaker meerdere stedenbanden in verschillende landen tegelijkertijd. Gemeenten met meer dan 250.000 inwoners (o.a. Utrecht, Rotterdam) hadden *full-time* coördinatoren voor buitenlands beleid in dienst, of hadden een speciale afdeling binnen de organisatie. Middelgrote gemeenten (tussen 25.000 en 100.000 inwoners) beschikten doorgaans wel

over coördinatoren voor internationaal beleid, maar niet *full-time*. De capaciteit van kleine gemeenten (< 25.000 inwoners) voor internationale activiteiten was beperkt. De budgetten waren klein en de coördinerende ambtenaren hadden slechts enkele uren per week beschikbaar.

De afweging van een gemeente om al dan niet een aanvraag bij VNG in te dienen werd veelal al gemaakt bij de projectidentificatie. Voor 27 procent van de geënquêteerde Nederlandse gemeenten hing het opstarten van een project af van de mogelijkheid om subsidie te krijgen. Vooral voor grotere gemeenten bleek dit een belangrijk criterium.

Omdat de activiteiten gesteund door het programma GST verondersteld werden een bijdrage te leveren aan de in- en uitvoering van het *acquis communautaire* op lokaal niveau, werd impliciet uitgegaan van de gedachte dat Nederlandse gemeenten (en in het bijzonder de internationale coördinator) daarover zouden kunnen oordelen. Bijvoorbeeld omdat er kennis zou bestaan over het *National Programme for the Adoption of the Acquis* (NPAA). Gedurende de interviews stelden Nederlandse gemeenten echter dat zij die kennis ontbeerden. Ongeveer een derde van de Nederlandse gemeenten ging er van uit dat hun partner op de hoogte zou zijn en dat daarom niet nogmaals een toetsing in Nederland nodig zou zijn. Eveneens een derde gaf aan te vertrouwen op het advies van VNG daaromtrent. Enkele grote gemeenten (Den Haag, Eindhoven en Utrecht) toetsten wel op het 'Europa gehalte' van voorstellen voor subsidie uit het GST-programma. In de periode 1998-1999 benadrukte VNG vooral de versterking van lokaal bestuur en niet zozeer het *acquis*. Projectaanvragen uit die tijd bleken weinig met toetreding tot Europa te maken te hebben. Vanaf 2000 heeft VNG door middel van toegespitste groepstrainingen meer vorm gegeven aan het aspect van de invloed van EU-toetreding op het lokaal bestuur. In 2002 is dit een apart programmaonderdeel geworden.

Zowel het programma GSO als het programma GST hadden Advies Commissies, samengesteld uit vertegenwoordigers van de Nederlandse gemeenten, onafhankelijke deskundigen en VNG (die als secretaris optrad). Behalve VNG zelf, verleenden ook de Advies Commissies diensten aan de Nederlandse gemeenten met als doel om de projecten beter te formuleren, om doelstellingen van de programma's te versterken en om procedures te standaardiseren. De formulering van aanvragen voor GSO-subsidie verbeterde in de loop der tijd. Na goedkeuring van een aanvraag, stelde VNG de Nederlandse gemeente op de hoogte van haar besluit over de subsidieaanvraag en ging over tot het opstellen van een contract. Hoewel de Nederlandse gemeente verplicht was aan te tonen dat de 'vraag' van

de partnergemeente afkomstig was, bestond geen soortgelijke verplichting om de partnergemeente te informeren omtrent de uitkomst van de subsidieaanvraag. In de praktijk bleek in ongeveer 30 procent van de onderzochte activiteiten (GSO-programma) dat de uitvoering vooraf was gegaan aan het contract.

#### *Projectuitvoering*

Uitvoering was de verantwoordelijkheid van de Nederlandse en de partnergemeente. VNG kon de partnergemeente niet aanspreken op het gebruik van de subsidiemiddelen. Bij grotere projecten konden veel partijen direct betrokken zijn (meerdere donoren, diverse maatschappelijke groeperingen, universiteiten). Vanaf 1999 legde VNG meer nadruk op resultaten en daagde zij de aanvragende gemeente uit de verwachte resultaten vast te leggen in de aanvraagformulieren. De paragraaf 'indicatoren' werd echter zelden ingevuld.

#### *Projectafroning en monitoring*

De projectafroning bestond uit het presenteren van een eindrapportage en het indienen van de rekening bij VNG. Bij grotere intergemeentelijke kleine projecten Matra was auditing verplicht. De bijdrage van de partnergemeente aan de eindrapportage was doorgaans nihil.

Ongeveer de helft van de Nederlandse gemeenten en andere lokale bestuursorganen volgde de voortgang van activiteiten op basis van jaarplannen of meerjarenplannen. Toetsing vond plaats door middel van een missie (uitzending gemeenteambtenaar of bestuurder). Sinds 1999 bestond meer aandacht voor de resultaatgerichtheid van de rapportages. Slechts in een enkel geval vond specifieke evaluatie plaats van het geheel van intergemeentelijke activiteiten binnen een samenwerkingsverband (Hoorn, Groningen). Ruim een derde van de Nederlandse gemeenten en andere lokale bestuursorganen meende dat niet zij, maar VNG verantwoordelijk was voor evaluatie.

VNG voerde jaarlijks een interne evaluatie uit van een deelaspect of land. Zo werden in 2001 missies uitgevoerd naar Zuid-Afrika en Nicaragua en vonden andere studies plaats, zoals in Cebu (Filippijnen-Haarlemmermeer). In 2001 vond ook een evaluatie plaats in het kader van de Habitat activiteiten in Zuid-Afrika.

## **4.2 Beheer door de Nederlandse gemeente**

Voor de programma's GSO en GST heeft BuZa beleidskaders vastgesteld. De invulling van deze kaders werd door BuZa als het mandaat van VNG beschouwd. De specifieke activitei-

ten werden echter in principe door de Nederlandse gemeenten bepaald. Wilde een gemeente voor subsidie in aanmerking komen voor zo'n activiteit, dan diende de inhoud daarvan te passen in het beleidskader en diende de vorm overeen te komen met één van de vastgelegde uitvoeringsmodaliteiten. BuZa bepaalde niet de inhoud van de activiteiten. Omdat de Nederlandse gemeente de inhoud bepaalde en de subsidie ontving was zij verantwoordelijk voor het beheer van de activiteit en het rechtmatig gebruik van de fondsen. Het beheer door de gemeente vond zijn weerslag in voortgangs-, en eindrapportage van activiteiten. Vorm en inhoud, alsmede het taalgebruik van deze rapportages waren aanvankelijk vrij. In 1999 introduceerde VNG een specifiek formaat. In het kader van de evaluatie zijn *ad random* 30 rapportages geanalyseerd. Vrijwel alle rapportages aangaande GSO-gesubsidieerde activiteiten ademden een 'alles is goed en succesvol' sfeer. Rapportages gefinancierd met middelen uit het GST-programma waren doorgaans technischer en zakelijker van aard. De rapportages ontbeerden doorgaans zelfkritiek voor wat betreft het handelen van de Nederlandse gemeente. Er bestond geen systeem waarbij de partnergemeente de eindrapportage van commentaar voorzag of eventueel medeondertkende.

Ongeveer de helft van de geïnterviewde gemeenten in Nederland gaf aan voortgang te beoordelen aan de hand van het eigen jaarplan of meerjarenplan. Slechts vier gemeenten werkten actief met voortgangsindicatoren, alle vier in relatie tot steun aan sociale woningbouw in Zuid-Afrika. Gemeenten deden nauwelijks onderzoek naar de effectiviteit van de intergemeentelijke samenwerking in het algemeen of naar de resultaten van capaciteitsopbouw op het gebied van lokaal bestuur.

In de jaren tachtig liepen de gemeenten voor op de nationale overheid voor wat betreft prestatiebeoordeling. De laatste vijftien jaar hebben veel gemeenten hun planning- en controle-instrumentarium vernieuwd conform de uitgangspunten van het Beleids- en Beheersinstrumentarium (BBI) project. Het BBI was ontwikkeld om gemeentelijk beleid inzichtelijk, stuurbaar en beheersbaar te maken voor de betrokken bestuurders en burgers. Echter, voor veel gemeenten kenmerkte de informatiestroom zich door een nadruk op rechtmatigheid en efficiëntie. Met name de effectiviteit bleef onderbelicht (Derks en Otto, 2003:65). Met de introductie in 2001 van de nota Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB) voor de centrale overheid, is de aandacht voor effectiviteit ook in de gemeenten weer toegenomen (Ministerie van Financiën, 2002:4,5). Die aandacht zal verdiept worden als gevolg van de Vernieuwingsimpuls Dualisme en Lokale

Democratie die ondernomen is door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en VNG in reactie op de Wet Dualisering in het Gemeentebestuur (maart 2003).

Binnen de Nederlandse gemeenten was de verantwoordelijkheid voor de monitoring van internationale activiteiten verre van duidelijk. Men zou kunnen verwachten dat hoe langer de relaties tussen gemeenten bestonden en hoe meer activiteiten er gelijktijdig uitgevoerd werden, des te meer behoefte er zou zijn om voortgang te monitoren. Dat bleek niet het geval. Juist hoe jonger de relatie, hoe meer sprake was van monitoring. Ook een hogere eigen financiële inbreng van de Nederlandse gemeente leidde niet tot intensievere monitoring. Wellicht valt dat te verklaren uit de aard van de gemeentelijke contacten: oudere banden waren vooral ‘vriendschapsbanden’ en wellicht werd het niet passend geacht om in zo’n vriendschapsband zakelijk te handelen.

#### 4.3 Beheer door VNG

Sinds haar oprichting (1912) heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten zich gericht op de kwaliteit van het lokaal bestuur in Nederland. Sinds het eind van de jaren tachtig werd steeds vaker een beroep gedaan op VNG om haar ervaring ook ter beschikking te stellen aan lokale overheden elders in de wereld. In 1994 werd de *International Project Unit* (IPU) opgericht. IPU viel organisatorisch onder het Onderzoeks en Adviesbureau van VNG, SGBO. Daarbij bestond een zekere rolverdeling: SGBO zorgde voor inhoudelijke expertise, terwijl IPU zich vooral bezighield met zaken van organisatorische aard. IPU had geen thematische specialisten in huis, want die kwamen hetzij uit de gemeenten, hetzij van SGBO. Met de verzelfstandiging van de betaalde dienstverleningsclusters van VNG in 2001, gingen IPU en SGBO elk huns weegs. IPU ging over in VNG International, de Organisatie voor internationale samenwerking van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. VNG International is een besloten vennootschap, waarbij VNG voor 100 procent aandeelhouder is. Naast de uitvoering van de programma’s GST en GSO en de op zichzelf staande projecten met financiering van BuZa voert VNG International ook projecten uit voor de Europese Commissie, UNDP, Wereld Bank e.a.

BuZa heeft de administratie en het beheer van de GST- en GSO-programma’s uitbesteed aan VNG. Deze heeft op haar beurt de uitvoering in handen gegeven van VNG International. VNG biedt uit eigen middelen beleidsondersteuning (informatie, advies, publicaties, bijeenkomsten) aan Nederlandse gemeenten op het gebied van GIS. VNG beschrijft haar eigen rol als ‘adviserend, maar niet sturend’ naar de Nederlandse gemeenten. VNG

begeleidt minder ervaren gemeenten en andere lokale bestuursorganen in de uitwerking van projectvoorstellen en treedt op als intermediair. Voor de uitvoering van de programma's GSO en GST ontwikkelde VNG jaarplannen en rapporteerde door middel van financiële en inhoudelijke jaarverslagen. In de jaarplannen werden de thematische onderwerpen voorgesteld voor de diverse cursussen, alsmede aandachtsvelden aangegeven voor de verschillende activiteiten. De programma's volgen echter geen *Masterplan*-benadering.

VNG besliste over aanvragen van gemeenten voor activiteiten die minder dan €15.000 aan subsidie vergden. Voor hogere bedragen werd eerst advies ingewonnen bij de GST- of GSO- Adviescommissie. Er bestonden geen financiële plafonds per land, maar er waren wel financiële limieten voor de projecten per partnergemeente (in het GSO-programma ongeveer € 150.000) per jaar. Politiek twijfelachtige landen of landen in een openlijke conflictsituatie werden niet uitgesloten. Hoewel er een voorkeur was voor een concentratie van activiteiten per land (VNG International, 2003:14) om het organiseren van groepstrainingen mogelijk te maken, werd daar weinig vorm aan gegeven. VNG bevorderde geen GST-aanvragen voor Slovenië en Estland vanwege het geringe aantal gemeentelijke contacten met die landen.

In de eerste jaren van het GSO-programma was sprake van een onderbesteding, waarna VNG het programma actiever dan voorheen bevorderde. In de periode 1997-2001 werden slechts weinig aanvragen terzijde geschoven (bij het GSO-programma in 2001 niet eenmaal) en als dat al gebeurde was dat om procedurele redenen en slechts zelden om inhoudelijke redenen.

De uitvoerende taken van VNG bestonden uit de organisatie van de groepstrainingen, sommige Algemene Activiteiten en de realisatie van de Programma Ondersteunende Activiteiten. Voor Programma Ondersteunende Activiteiten werd 3 procent van het budget (alleen van het GSO-programma) gereserveerd. Bovendien organiseerde VNG jaarlijkse bijeenkomsten waarin een specifiek thema werd behandeld en organiseerde zij minimaal één evaluatie per jaar.

Sinds 1994 was het LBSNN uitvoerder van het Kleine Plaatselijke Activiteiten (KPA) programma in Nicaragua, dat administratief onder de Beschikking Gemeentelijke Samenwerking met Ontwikkelingslanden viel. Formeel was VNG beheerder ten aanzien van de uitvoering van het KPA-Nicaragua door LBSNN (zie bijlage 8 op CD).

### *Inzet menskracht*

VNG International had geen medewerkers die zich exclusief met de GST- en GSO-programma's bezig hielden. Individuele medewerkers waren verantwoordelijk voor het onderhouden van contacten met specifieke Nederlandse gemeenten en voor de organisatie van een cursus. De werklast voor het GST-programma kon ingeschat worden op 1.0 full time equivalents (fte) en voor het GSO-programma op 1.2 fte. Inclusief supervisie, management en evaluaties kwam dit neer op ongeveer 1.2 fte voor het GST-programma en 1.5 fte voor het GSO-programma. Gedurende de periode van onderzoek bedroeg de Algemene Kosten Vergoeding (AKV) 7.5 procent van het budget. Deze werd in 2003 verhoogd naar 9 procent. De inzet van menskracht door VNG in relatie tot de beschikbare AKV was als ruim te beoordelen.

### *Beheerscapaciteit op basis van strategieën en procedures*

VNG had haar beheer vooral gericht op standaard operationele procedures, alsmede op het toegankelijk maken van de programma's voor de Nederlandse gemeenten. Die toegankelijkheid was uitstekend. Er bestond een goede internetpagina, de gemeenten waren direct betrokken in de besluitvorming door middel van de Adviescommissies, er was jaarlijks contact met alle gebruikers en de informatieverschaffing naar de gebruikers was goed georganiseerd. VNG kent een externe kwaliteitsbeoordeling op basis van de ISO-NEN-EN 9001 normen.

In 1997 constateerde VNG dat er afstand bestond tussen de breed geformuleerde doelstellingen van het programma en de mogelijkheden die de uitvoeringsmodaliteiten boden voor realisatie daarvan. VNG achtte haar rol te sterk beperkt tot een 'loket voor subsidies', waarbij onvoldoende inhoud kon worden gegeven aan de invulling van het programma. Een externe evaluatie (DHV, 1997) sprak in deze van een 'knellende jas', een uitspraak die herhaaldelijk aangehaald werd in het beleidsoverleg tussen VNG en BuZa in latere jaren. De evaluatie was aanleiding voor VNG om meer initiatieven te ondernemen om inhoud te geven aan haar beheersrol. VNG stelde in 1998 voor duurzame samenwerkingsverbanden met duidelijker afspraken over gestelde doelen te stimuleren, activiteiten te concentreren in landen en ervaringen te systematiseren door evaluaties van projecten in dezelfde sector te laten verrichten<sup>15</sup>. Er werd gekozen voor een concentratie van GSO-middelen in Nicaragua en Zuid-Afrika, waarmee meerdere langlopende gemeentelijke contacten

<sup>15</sup> Verkennende Beleidsnotitie VNG betreffende Programma GSO 1998-2001, eind 1998.



bestonden. VNG plaatste wel de kanttekening dat deze concentratie afhankelijk was van de beleidsautonomie van Nederlandse gemeenten<sup>16</sup>.

In reactie op druk van de zijde van BuZa tot meer resultaatgericht werken, nam VNG het initiatief om tot werkbare indicatoren voor het GSO-programma te komen (Beelaerts en van Waegeningh, 2002). Dit zogenoemde Resultatenhuis stuitte, vanwege de diversiteit in de ondernomen activiteiten op problemen op een hoger aggregatieniveau. Wel drong VNG er bij de gemeenten op aan om aan te rapporteren op base van concrete resultaten.

De geïnterviewde Nederlandse gemeenten oordeelden zeer positief over het beheer door de VNG. Tachtig procent vond VNG de juiste organisatie om de subsidieprogramma's te beheren. De VNG werd als toegankelijk en behulpzaam gekenschetst (95 procent). Ruim zestig procent van de gemeenten en andere lokale bestuursorganen was van mening dat VNG de procedures strikt toepast en transparant handelt. Naast waardering, uitte ongeveer een derde van de gemeenten ook kritiek, vooral op de inhoudelijke kennis van VNG. Met name de specifieke landenkennis werd te gering geacht.

Het beheer door VNG is te beoordelen als die van een actieve administrateur van de subsidiefondsen GSO en GST. VNG heeft aangetoond een bekwame organisator te zijn van cursussen, seminars en andere activiteiten. In die zin heeft BuZa relatief veel tijd en inzet voor haar geld ontvangen. Maar VNG had moeite de eigen rol te bepalen met betrekking tot de inhoudelijke aansturing van de programma's. Vernieuwing of conceptuele verdieping bleven achterwege. VNG heeft de (interne) evaluaties nauwelijks aangewend om te komen tot inhoudelijke verdieping. In 2001 werden weliswaar initiatieven genomen om een visie op de toekomst uit te werken (VNG, 2003), maar de dialoog met BuZa daarover verzandde.

#### 4.4 Beheer door het Ministerie van Buitenlandse Zaken

De programma's GSO en GST vielen onder de beleidsverantwoordelijkheid van twee verschillende directies van BuZa<sup>17</sup>. Ten aanzien van het beheer had VNG dan ook te maken met verschillende contacten binnen BuZa.

<sup>16</sup> Notitie voor overleg VNG-NEDA, 31 maart 1999.

<sup>17</sup> Het GSO-programma viel onder de beleidsverantwoordelijkheid van de Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling, afdeling Maatschappelijke Samenwerking en Institutionele Ontwikkeling (DSI/MY). DMV/VG kent thematische verantwoordelijkheid op het gebied van goed (lokaal) bestuur en is aanspreekpunt voor zowel VNG als de budgethouders van BuZa. Tot 2001 viel het GST-programma onder de beleidsverantwoordelijkheid van de Directie Europa (DEU). Deze werd in 2001 opgesplitst in de Directie Zuidoost- en Oost-Europa en Uitvoering Matra (DZO) en de Directie West- en Midden-Europa (DWM). Sindsdien valt het GST-programma onder verantwoordelijkheid van DZO, afdeling Uitvoering Midden- en Oost-Europahulp (DZO/UM).

Tot 1993 stonden de bijdragen aan GIS onder direct beheer van BuZa. Sindsdien heeft BuZa de verantwoordelijkheid voor het beheer en de uitvoering in handen gegeven van VNG. Tussen 1991 en 1998 werden overeenkomsten afgesloten tussen BuZa en VNG aangaande de subsidieprogramma's. Die overeenkomsten hadden een tweezijdig karakter, waarbij van beide partijen een inbreng werd verwacht. Beheersmatig gezien, was de Subsidiebeschikking van 2000 fundamenteel anders van aard. Het betrof niet langer een tweezijdige overeenkomst, maar een eenzijdige beschikking. Uitgangspunt bij de eenzijdige beschikking was onder meer dat de VNG een grotere mate van vrijheid van handelen kreeg met betrekking tot de besteding van de subsidiemiddelen. Het zwaartepunt lag niet langer op sturing vooraf, maar op verantwoording achteraf.

### *Beoordeling van prestaties*

In 1997 stelde de minister voor Ontwikkelingssamenwerking dat VNG het succes van GSO relateerde aan de toename van activiteiten en minder aan behaalde resultaten. In eerste instantie wierp VNG op dat resultaatgericht werken niet kon worden afgedwongen (1999)<sup>18</sup> omdat de verantwoordelijkheid daarvoor bij de Nederlandse gemeente rustte, maar later werd wel een prestatiemetingstraject ingezet (Beelaerts en van Waegeningh, 2002). BuZa constateerde vervolgens dat in de rapportages van VNG geen wezenlijke veranderingen waren waar te nemen. Echter, ook in de recentere Beschikking voor het GSO-programma (2000) werden de door BuZa verwachte resultaten niet nader omschreven en bleef in het ongewisse op welke prestaties dan gemeten zou moeten worden.

Beoordeling van prestaties kan ook plaats vinden door middel van interne en externe evaluaties. Dergelijke evaluaties werden mondjesmaat gehouden. De resultaten van evaluaties onder beheer van VNG zijn steeds met de betrokken directies besproken. BuZa gaf ook zelf opdracht tot externe evaluatie, maar zette dat middel opmerkelijk weinig in (voor een overzicht van evaluatieve bevindingen zie bijlage 10 op CD). De resultaten van deze evaluaties zijn meegenomen in de uitvoering van de programma's en zijn ten goede gekomen aan de kwaliteit daarvan.

### *Rol van de Ambassade*

Voor wat betreft de subsidieprogramma's vervulden de Nederlandse Ambassades formeel geen beheerstaak. In het geval van de toetredingslanden waren Ambassades vooral bekend met het klassieke Matra instrumentarium. Ambassades hadden wel zijdelings

---

<sup>18</sup> Notitie voor overleg VNG-NEDA, 31 maart 1999.

bemoeien met het GST-programma, waardoor sprake was van een zekere beïnvloeding. De Ambassades in Zuid-Afrika en Tanzania gaven aan beter geïnformeerd te willen worden, omdat Ambassades een voorlichtende rol hebben, zeker daar waar het de besteding van publieke gelden in het gastland betreft. Voor wat betreft de Hiervoor bestond geen protocol. Ook werd de hulp van Ambassades zo nu en dan ingeroepen bij de import van goederen.

#### Overleg BuZa – VNG

Sectie 3.7 ging in op de opinies van VNG met betrekking tot de subsidieprogramma's en deze waren ook onderwerp van overleg tussen BuZa en VNG. Echter, in bijna alle décharge-gesprekken stond de beheersproblematiek voorop. Voor wat betreft het GSO-programma lag de nadruk in het overleg veelal op financiële kwesties, zoals de hoogte van vergoedingen en op de wijze waarop VNG omging met de modaliteiten in het programma. In 1998 kwamen BuZa en VNG overeen twee maal per jaar overleg te voeren over de inhoudelijke invulling van het programma, maar de partners verschilden nogal in de onderwerpen die als 'inhoudelijke invulling' ter tafel werden gebracht. BuZa stelde steeds meer vragen over de vraag/aanbod verhouding van het programma en de rol van VNG daarin. Knelpunt was het rechtstreekse contact tussen VNG en buitenlandse gemeenten, in plaats van tussen de Nederlandse gemeenten en de partners. VNG stelde dat *matching* van gemeenten tot haar takenpakket behoorde, ook al door de toegenomen vraag naar bemiddeling vanuit het Zuiden. BuZa stelde in 2001 dat VNG onvoldoende duidelijk maakte op welke deelterreinen zij een specifieke niche dacht te hebben ten opzichte van andere actoren.

#### 4.5 Knelpunten Programma GSO

Gedurende de periode 1997-2001 kwamen inhoudelijke en financieel-administratieve knelpunten voor wat betreft de uitvoering van het programma GSO regelmatig terug in het overleg tussen BuZa en VNG. Deze knelpunten waren ook onderwerp van intensieve correspondentie tussen beide partijen, maar bleven veelal tot aan het eind van de onderzoeksperiode onopgelost. Meermalen werd overleg op het hoogste bestuurlijke niveau nodig geacht om vastgelopen communicatie vlot te trekken, terwijl tweemaal déchargeverlening van gevoerde beleid voor GSO (1997, 1998) ernstig werd vertraagd<sup>19</sup>. Hierna volgend wordt een aantal terugkerende knelpunten genoemd.

<sup>19</sup> Van een dergelijke problematische situatie was geen sprake in de uitvoering van het programma GST, waarbij de verantwoordelijke beleidsdirectie (DZO) een afstandelijker en op vertrouwen gebaseerde houding aannam tegenover VNG en deze grote beleidsvrijheid toekende. De monitoring van de zijde van DZO had voornamelijk betrekking op financieel-administratieve zaken.

### *Beleid en verantwoording*

De verwachtingspatronen die de contractpartners ten opzichte van elkaar hadden kwamen niet overeen. Naar mening van VNG bepaalde BuZa de doelstellingen en de uitvoeringsmodaliteiten. Binnen die marge had VNG de opdracht gekregen het programma uit te voeren. Een gewijzigde juridische relatie (Beschikking van 2000) veranderde daar weinig in. Volgens VNG liet BuZa na de doelstellingen inhoudelijk te onderbouwen en het programma verder te ontwikkelen. Ook hield BuZa de positie van het GSO-programma ten opzichte van het bilaterale beleid en de financiering voor activiteiten van het particulier initiatief niet op. Daar tegenover stelde BuZa dat de relatie met VNG gezien moest worden als een voortschrijdend proces. Er was gestart vanuit een positie van volledige verantwoordelijkheid bij BuZa, via een overeenkomst voor programmafinanciering met gezamenlijke verantwoordelijkheden, naar een subsidiebeschikking, met verantwoording achteraf. Daarbij zou de verantwoording voor wat betreft de inhoudelijke invulling steeds meer verschoven zijn in de richting van VNG. En, naar de mening van BuZa, gaf VNG daar weinig inhoud aan.

### *De inhoud en aard van het programma*

De oorsprong van de ondersteuning van GIS lag in een visie gericht op solidariteit en burgerbetrokkenheid. Nadat er in het begin van de jaren negentig meer nadruk was gelegd op institutionele versterking, drong BuZa vanaf 1998 er bij VNG op aan de 'geest' van het programma te handhaven, zijnde een laagdrempelig programma met kleinschalige activiteiten met een brede betrokkenheid van de lokale bevolking. Draagvlak stond daarbij voorop. VNG wees er herhaaldelijk op dat het programma geen uitvoeringsmodaliteiten en financiële middelen had om de doelstelling van draagvlakverbreding in te kunnen vullen. BuZa stelde daar tegenover dat de ambities van VNG, die gericht waren op de versterking van lokaal bestuur binnen de decentralisatieproblematiek, de grenzen van het programma overstegen en dat VNG de overeenkomst wilde 'oprekken'. Ondanks het invoeren van aanvullende uitvoeringsmodaliteiten in 1998, bleven, in de ogen van VNG, de mogelijkheden voor een proactieve en innovatieve taakinfilling te beperkt. Eind jaren negentig poogde VNG een discussie aan te zwengelen voor wat betreft de groeiende ambitie van Nederlandse gemeenten om als medeoverheden internationaal een duurzame bijdrage te leveren aan goed lokaal bestuur. Daarbij werd de mogelijke brugfunctie van het lokaal bestuur ten opzichte van de centrale overheid en NGOs naar voren gebracht. Deze discussie werd nimmer ten volle gevoerd en leidde niet tot een afgeronde stellingname van BuZa.

### *GSO als groeiprogramma versus het stellen van prioriteiten*

Naar de mening van VNG was GSO een programma waarin groei voorzien was: groei van het aantal betrokken Nederlandse gemeenten en groei van het budget. VNG voelde zich in die mening gesterkt door uitspraken van de minister (1994-1998) en van het parlement (motie Dijkzema). Vanaf eind jaren negentig werd VNG er door het ministerie op gewezen dat geen sprake kon zijn van automatische budgetverhogingen. BuZa drong bij VNG aan op het stellen van prioriteiten in het programma met een grotere transparantie in de toekenning van subsidiemiddelen. VNG vond dergelijke prioriteiten voorbarig en wenste de resultaten van extern onderzoek af te wachten (1997), evenals uitspraken van het parlement over budgettoewijzing. Het stellen van prioriteiten door de VNG zou een sterkere sturing impliceren en dat stond haaks op de overtuiging van VNG dat sturing van Nederlandse gemeenten slechts in beperkte mate mogelijk was, omdat gemeenten eigen beslissingen konden nemen voor wat betreft de invulling van de stedenbanden. Op enkele onderdelen werden wel prioriteiten gesteld. Zo werd na 1998 de nadruk gelegd op Sub-Sahara Afrika ten koste van Nicaragua (op verzoek van de minister) en werd een thematisch concentratiebeleid geïntroduceerd voor Zuid-Afrika en Nicaragua.

Andere knelpunten die veelvuldig de agenda bepaalden waren:

- Onduidelijkheden in de definitie en reikwijdte van de Nederlandse doelgroep<sup>20</sup> in het GSO-programma, waarbij het er om ging of LBSNN nu wel of niet als ‘koepelorganisatie van gemeenten’ gebruik zou kunnen maken van fondsen uit het GSO-programma. VNG streefde er naar alle Nederlandse gemeenten in aanmerking te laten komen voor GSO-middelen, maar BuZa had een voorkeur voor gemeenten die nieuwe contacten aangingen en sprak daarbij van een ‘aanzwengelfunctie’. BuZa verzuumde tot een definitieve standpuntbepaling te komen.
- BuZa had zorg had over -in haar ogen- onevenwichtigheden in de aanwending van de uitvoeringsmodaliteiten, waarbij het voor BuZa onduidelijk was waarom –en op basis van welke overwegingen- VNG besloot tot toename of afname in de aanwending van bepaalde instrumenten. Het ging daarbij vooral over de (aanbodgerichte) cursussen. Daarbij speelde de overweging dat VNG zelf verantwoordelijk was voor deze cursussen een rol. Een aparte evaluatie (NEI, 2001) concludeerde dat de cursussen weliswaar een groeiend financieel beslag legden op de GSO-middelen, maar dat geen sprake was van een onevenwichtigheid.

<sup>20</sup> Een dergelijke omschrijving van de doelgroep in het buitenland is niet gegeven.

- De ruimte voor samenwerking met andere organisaties (zoals SNV, UNCDF, NOVIB) bleef in het ongewisse. VNG mocht enerzijds de GSO-overeenkomst niet oprekken, maar anderzijds werd samenwerking door BuZa toegejuicht, maar dan wel buiten het GSO-programma om. VNG vond dat een inperking van het potentieel van het programma, juist omdat de combinatie van korte inzetten van gemeentelijke expertise binnen langdurige ontwikkelingsprogramma's van andere organisaties de effectiviteit zou kunnen vergroten.
- BuZa heeft herhaaldelijk aangedrongen op meer aandacht voor genderaspecten in het GSO-programma. Aanvankelijk wenste VNG de gemeenten hierop niet expliciet aan te sturen, maar later stelde VNG een eigen genderbeleid te gaan voeren. Hoewel maatregelen werden genomen (zoals de genderverhouding tussen stagiaires, uitgezonden ambtenaren en bestuurders, groepstrainingen met genderthema's), kwam het nimmer tot een structureel genderbeleid.

#### 4.6 Beheer van op zichzelf staande projecten

Op zichzelf staande projecten zijn projecten die merendeels binnen het kader van bilaterale programma's werden uitgevoerd. Er konden verschillende redenen zijn waarom de VNG bij deze projecten betrokken was. Eén reden was dat de opdrachtgever dacht via de VNG gemeentelijke expertise te kunnen betrekken. Een tweede reden was de specifieke expertise van VNG als vereniging van gemeenten. Bij deze projecten werd het beheer en de administratie gevoerd zoals dat bij bilaterale projecten te doen gebruikelijk was. basis van een projectvoorstel werd een beoordelingsmemorandum opgesteld, waarna beoordeling en goedkeuring plaats vonden door de desbetreffende post en/of directies van BuZa. Als component van de evaluatie is het beheer van drie projecten onderzocht: een project in Tsjechië, een project in Tanzania en een in Zuid-Afrika.

Voor de uitvoering van het project in Tsjechië was een contract gesloten tussen BuZa en VNG. Het projectmanagement was in handen van VNG-IPU (later VNG International) met de consultant Rubiconsort aan Nederlandse zijde en de opleidingsinstituten FALA en ILA aan Tsjechische zijde. Het project kende een stuurgroep bestaande uit vertegenwoordigers van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, het Ministerie van Regionale Ontwikkeling en de Vereniging van Tsjechische Gemeenten (SMO), alsmede vertegenwoordigers van de vier projectpartners. Het project in Tanzania was geïdentificeerd door de Nederlandse Ambassade en geformuleerd door, en later uitbesteed aan, VNG International. Het contract voor de uitvoering van de eerste fase was tussen BuZa en VNG International, voor de tweede fase tussen de Ambassade te Dar es Salaam en VNG

International. In Zuid-Afrika sloot de Nederlandse Ambassade te Pretoria een contract met de Zuid-Afrikaanse vereniging van gemeenten, waarbij VNG International door de Zuid-Afrikaanse vereniging werd gesubcontracteerd om delen van het project uit te voeren. Hierdoor was sprake van een directe verantwoordelijkheid van de Zuid-Afrikaanse vereniging.

De Nederlandse Ambassade te Praag heeft een ondersteunende rol gespeeld voor het project ter versterking van de opleidingscapaciteit van lokale ambtenaren in Tsjechië en een actieve bijdrage geleverd aan een landelijke conferentie. De rol van BuZa bleef beperkt tot het becommentariëren van de tussentijdse rapportage, alsmede tot het uitvoeren van procedurele taken in de contractuele relatie tussen BuZa en VNG International.

De beheerstaken voor de eerste fase van het project in Tanzania lagen bij BuZa in Den Haag. Na de delegatie van beheerstaken naar de posten werd de monitoring en administratieve afwerking de taak van de Nederlandse Ambassade te Dar es Salaam. In de overgangperiode traden aanzienlijke vertragingen op. Door de overdracht naar de Ambassade werd de inhoudelijke begeleiding van het project meer ter zake doende. VNG International rapporteerde aan de Ambassade en er was regelmatig overleg tussen VNG International en de Ambassade zowel over procedurele als inhoudelijke zaken.

Het project ter versterking van de Zuid-Afrikaanse vereniging stond van meet af aan onder beheer van de Nederlandse Ambassade te Pretoria. Ondanks het feit dat VNG International niet de directe contractpartner van de Ambassade was, produceerde zij de inhoudelijke voortgangsrapportages. De Ambassade bemoeide zich actief met de vereniging en deed herhaaldelijk suggesties voor activiteiten. Die werden echter zelden opgevolgd. De Zuid-Afrikaanse vereniging had moeite te voldoen aan de financiële verantwoordingsrapportage. Gedurende het proces leverde de Ambassade opbouwende kritiek en toonde zich niet alleen kenner, maar ook begaan met de ontwikkelingen op het gebied van lokaal bestuur in Zuid-Afrika. Het feit dat de Zuid-Afrikaanse vereniging niet de ruimte benutte die het project haar bood betekende een teleurstelling. De Ambassade besloot het project niet te verlengen.

Voor de op zichzelf staande projecten in Tsjechië en Tanzania was VNG International verantwoordelijk voor de voortgangsrapportage. In Zuid-Afrika was dat formeel de vereniging van gemeenten, maar in de praktijk leverde VNG International veel van de benodigde informatie daartoe.

Hoewel er sprake was van een teleurstellende prestatie van de Zuid-Afrikaanse vereniging van gemeenten voor wat betreft de beheerstaken die voortvloeiden uit de contractuele relatie, kan gesteld worden dat alle betrokken partijen zich bewust waren van de beheersmatige verplichtingen. In tegenstelling tot de programma's GST en GSO was er geen sprake van noemenswaardige verschillen van inzicht of discussies ten aanzien van mandaat, aansturing of specifieke taken.

#### 4.7 Conclusies

Met betrekking tot het beheer kan het volgende worden geconcludeerd:

- De programma's GST en GSO werden beheerd door de Nederlandse gemeenten, VNG en BuZa. Voor de op zichzelf staande projecten was dat doorgaans alleen BuZa (of de Ambassade) en speelden Nederlandse gemeenten slechts bij uitzondering een rol in de uitvoering (en niet in het beheer). De manier en de mate waarin gemeenten de beheerstaak invulden waren bepaald door de geïnstalleerde capaciteit daartoe (bijvoorbeeld een speciale afdeling). Gemeenten legden verantwoording af aan zowel VNG (voor het gebruik van subsidiefondsen) als de gemeenteraad. Slechts één van de 31 geïnterviewde gemeenten stelde ook verantwoording af te leggen aan de partnergemeente.
- VNG heeft haar beheerstaken ten aanzien van de subsidieprogramma's vooral ontwikkeld voor wat betreft de operationele procedures en heeft de programma's toegankelijk gemaakt voor de Nederlandse gemeenten. Tachtig procent van de Nederlandse gemeenten vond dat VNG de meest aangewezen instantie was voor het beheer van de programma's en waren tevreden met de transparante invulling daarvan. Ook BuZa heeft de programma's vooral op procedurele en financiële zaken beheerd.
- VNG beschouwde haar taak als 'adviserend' en 'niet sturend' naar de Nederlandse gemeenten, maar nam daarmee afstand van de inhoudelijke invulling en uitwerking van de subsidieprogramma's. In 2001 heeft VNG initiatieven ondernomen om tot een inhoudelijke discussie te komen door middel van een strategienota en een 'ronde tafelgesprek'. De strategienota vond bij BuZa geen gehoor. Van haar kant heeft BuZa evenmin bijgedragen aan de conceptuele ontwikkeling van intergemeentelijke samenwerking.
- Vergelijking tussen de drie op zichzelf staande projecten leert dat de gekozen contractvorm wel van invloed was op de *ownership*, maar geen allesbepalende factor is geweest voor wie de verantwoordelijkheden voor zich opeiste. Hoewel het opleidingsinstituut FALA in Tsjechië geen contractpartner was, eiste het de feitelijke *ownership*



voor zich op en toonde zich actief in beheerstaken. In Zuid-Afrika daarentegen was de Zuid-Afrikaanse vereniging van gemeenten contractpartner, maar maakte zich nimmer het project eigen. De rol van VNG in de op zich zelf staande projecten was eenduidig en leidde niet tot verschillen in verwachtingspatronen, zoals dat bij het beheer van de subsidieprogramma's het geval was.

- Mogelijk gebaseerd op de ervaring met de programma's GSO en GST werden de instrumenten 'korte missie' en 'bezoek aan Nederland' ook in de op zichzelf staande projecten veelvuldig ingezet. Bij deze projecten was echter geen sprake van beperking in de instrumentkeuze. De meerwaarde die deze instrumenten zouden hebben boven andere, zoals formele opleiding, langtermijn technische assistentie, procesbegeleiding of regionale *exposure* en netwerkvorming bleef onaangetoond.
- De beheerstaken ten aanzien van de op zichzelf staande projecten zijn zorgvuldig en stimulerend en actief door de Nederlandse Ambassades uitgevoerd, zowel op inhoudelijk als op administratief – financieel gebied.



## 5 CAPACITEITSOPBOUW VAN LOKAAL BESTUUR

### 5.1 Versterking van lokaal bestuur

Gedurende de laatste twee decennia hebben ingrijpende veranderingsprocessen plaats gevonden in het bestuur en de publieke sector in Midden- en Oost-Europa, alsmede in Latijns Amerika, Azië en Afrika. Naast privatisering en liberalisering maakt ook decentralisatie van het bestuur en delegatie en devolutie van publieke taken van centrale naar lagere overheden deel uit van transformatieprocessen. Waar de organisatie van de publieke sector lang werd gezien als een ‘interne aangelegenheid’ waar externe donoren enige afstand tot dienden te behouden, plaatsten onder impulsen vanuit de institutionele economie (North, 1986: 230-237), de internationale financieringsinstellingen en bilaterale donoren de organisatie van de publieke sector steeds nadrukkelijker op de agenda. In diverse wereldconferenties van de Verenigde Naties (Rio de Janeiro, Kopenhagen, Beijing, Kyoto) werd gewezen op het belang van de versterking van het lokaal bestuur.

De positie en het mandaat van lokaal bestuur wordt bepaald door de mate van bestuurlijke decentralisatie. Decentralisatie is veelal de resultante van een constante strijd om bevoegdheden en middelen (VNG International, 2003:3). Het scheppen van condities waarin decentralisatie kan plaatsvinden en waarin lokaal bestuur tot ontplooiing kan komen wordt in de eerste plaats bepaald door de centrale overheid. Deze condities geeft zij vorm onder andere in wetgeving, door lagere overheden toegang te verlenen tot centrale middelen, door lagere overheden ruimte te bieden voor het genereren van eigen inkomsten, en bovenal door het afbakenen van een autonoom bestuursveld. Maar die centrale overheid is uiteraard niet ongevoelig voor druk van buitenaf, voor druk van de lagere overheden. De vraag om steun voor de opbouw van lokaal bestuur betreft niet alleen materiële en technische zaken, maar ook de democratisering van bestuur door middel van participatie van de bevolking. De respons van externe actoren op die vraag kan vele vormen aannemen en via verschillende wegen verleend worden:

- via de centrale overheid: leningen door de Wereld Bank, technische assistentieprogramma’s door de Europese Unie (Phare), specifieke bilaterale projecten;
- via het particuliere kanaal door middel van projecthulp en technische assistentie;
- via intergemeentelijke samenwerking.

De hierna volgende sectie geeft een overzicht van de belangstelling van bilaterale en multilaterale donoren voor deze vorm van gedecentraliseerde samenwerking.

## 5.2 Externe steun aan intergemeentelijke samenwerking

Gedurende de jaren negentig is de belangstelling van bilaterale en multilaterale donoren voor GIS gegroeid. Deze toegenomen aandacht hangt samen met het besef dat ontwikkelingsproblematiek niet slechts op nationaal niveau kan worden opgelost en dat juist op lokaal niveau de overheid het dichtst staat bij de burger. Beleidsmatig hebben thema's als decentralisatie en goed lokaal bestuur in de internationale samenwerking een meer prominente rol gekregen.

Donoren beschouwen GIS als een specifieke vorm van gedecentraliseerde samenwerking die comparatieve voordelen biedt boven andere instrumenten die worden ingezet ter ondersteuning van decentralisatieprocessen en lokale overheden. Vergelijkend onderzoek van het Duitse GTZ in 2003 door middel van case studies van vier donoren met langjarige ervaring op dit terrein (Groot-Brittannië, Nederland, Denemarken, EU) toonde een consistent beeld van voordelen en concrete positieve resultaten van partnerschappen tussen gemeenten. Zo zouden dankzij reeds bestaande netwerken tussen gemeenten in Europa en in ontwikkelingslanden projecten uitgevoerd kunnen worden zonder uitgebreide voorbereiding, met een verminderd risico op falen en een grotere kans op duurzaamheid (GTZ, 2003:15).

Habitat (Verenigde Naties) beschouwt interstedelijke samenwerking, de collega-tot-collegabenadering en andere vormen van gedecentraliseerde samenwerking als behorend tot de meest effectieve benaderingen van ontwikkeling van lokale capaciteit. Habitat noemt het zelfs een nieuw paradigma voor technische samenwerking voor de Verenigde Naties, doordat de nadruk ligt op het vraaggericht delen van operationele ervaringen tussen praktijkmensen, in tegenstelling tot traditionele kant-en-klare oplossingen.

Door middel van een *quick scan* onder 11 bilaterale donoren (België, Canada, Denemarken, Duitsland, Finland, Groot-Brittannië, Frankrijk, Noorwegen, Oostenrijk, Verenigde Staten van Amerika en Zweden) en twee multilaterale donoren (Europese Unie/Europese Commissie, Verenigde Naties/UNCHS [Habitat]) is de beleidsmatige en financiële inzet van GIS geïnventariseerd. Die inventarisatie leidt tot het volgende beeld:

- Vijf van de 11 bilaterale donoren ondersteunen GIS in ontwikkelingslanden met centrale overheidsfondsen via verenigingen van gemeenten (België, Canada, Groot-

Brittannië, Noorwegen, Zweden). Finland benut fondsen van de Europese Commissie voor een *pilot* programma met enkele gemeenten. Duitsland heeft een soortgelijk programma in voorbereiding.

- Drie van deze vijf donoren ondersteunen programma's met een dubbele doelstelling: versterking van lokaal bestuur en lokale democratie enerzijds en bewustwording van de eigen bevolking anderzijds (België, Canada, Zweden).
- Vijf van de 11 bilaterale donoren ondersteunen GIS in Midden- en Oost-Europa en de Russische Federatie (Denemarken, Groot-Brittannië, Noorwegen, Oostenrijk, Zweden) via verenigingen van gemeenten. Denemarken maakt gebruik van fondsen van de Europese Commissie, de overige donoren van centrale overheidsfondsen. Denemarken, Oostenrijk en Zweden richten zich specifiek op de transitielanden. Zo is er een Deens programma voor Polen en de Baltische Staten.
- De Verenigde Staten financiert met fondsen van de centrale overheid het netwerk *Sister Cities International* dat korte termijnprojecten van organisaties in zustersteden ondersteunt, zonder dat sprake hoeft te zijn van een formele stedenband. De *United States Agency for International Development* (USAID) steunde eind jaren negentig jaren een programma voor intergemeentelijke samenwerking met gemeenten in zuidelijk Afrika, maar omdat de Amerikaanse wetgever prestatieverantwoordelijkheid vereist voor donaties en de impact van deze samenwerking niet kon worden aangetoond, is het programma na 1999 niet voortgezet.

Van de multilaterale kanalen zijn het vooral de Europese Unie en de Habitat organisatie van de Verenigde Naties die intergemeentelijke samenwerking steunen:

- De EU ondersteunt *twinning* activiteiten tussen lokale overheden. Het meest omvangrijk is het *European Commission Town Twinning Programme* (jumelage fonds) gericht op gemeenten in de 'oude' EU-landen, de toetredingslanden en de landen die deel uitmaakten van de voormalige Sovjet Unie. Verenigingen van gemeenten in EU- en toetredingslanden maken deel uit van het jumelagenetwerk binnen de Raad van Europese Gemeenten en Regio's. Andere programma's zijn EU Asia-Urbs gericht op Europa en Azië en EU Urb-Al gericht op stedelijke gebieden en andere regio's in de EU en Latijns-Amerika. De doelstellingen van die programma's hebben betrekking op het ontwikkelen van een actief en participatief Europees burgerschap, dan wel op de stedelijke ontwikkelingsproblematiek en stedelijk bestuur.
- Habitat (UNCHS) ondersteunt partnerschappen tussen steden ter verbetering van de managementcapaciteit van lokale overheden ten behoeve van een duurzame

ontwikkeling. De collega-tot-collega benadering staat centraal in de activiteiten. Het Nederlandse Ministerie van Verkeer, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) participeert in het Habitat programma, onder andere met activiteiten in Zuid-Afrika.

De Nederlandse overheid en via haar VNG kunnen als pioniers worden beschouwd van deze vorm van samenwerking. Ook de omvang en de reikwijdte van de Nederlandse ondersteuning van GIS stijgen uit boven die van de andere bilaterale donoren.

### 5.3 Gemeentelijke internationale samenwerking in Nederland

De gezamenlijke internetpagina van de Vereniging Centra voor Internationale Samenwerking (COS) en VNG ([www.stedenbanden.nl](http://www.stedenbanden.nl)) geeft een overzicht van de activiteiten die door Nederlandse gemeenten worden ondernomen op het gebied van GIS. Eind 2002 waren er 251 gemeenten die in totaal 837 stedenbanden onderhielden, waarvan 438 banden met gemeenten buiten West-Europa. Van alle Nederlandse gemeenten die samenwerken met een gemeente in het buitenland (buiten West-Europa) steunt 17 procent een project in het buitenland; 28 procent geeft subsidie aan een vereniging of stichting en 23 procent steunt alleen voorlichtings- en bewustwordingsactiviteiten. Tabel 5.1 geeft een overzicht van het aantal stedenbanden dat door de Nederlandse gemeenten onderhouden wordt.

Tabel 5.1 Aantal stedenbanden van Nederlandse gemeenten per regio

Regio	Aantal stedenbanden
West-Europa	399
Midden- en Oost- Europa	285
VS/Canada/Australië	13
Azië (overig)	28
Afrika	65
Latijns Amerika	24
China/Japan/Zuid-Korea	12
Turkije/Israël/Palestina	11
Totaal	837

Bron: VNG/COS.

Of een gemeente zich al dan niet begeeft op het gebied van GIS wordt vooral bepaald door het politiek en maatschappelijk draagvlak binnen de gemeente. De Nederlandse gemeenten hechten daarbij vooral aan de educatieve - en/of bewustwordingsaspecten, dan wel aan het sociaal, maatschappelijk en/of cultureel belang van internationale samenwerking. Economische motieven treden niet op de voorgrond, maar spelen in de contacten met toetredingslanden wel een rol (tabel 5.2). Middelgrote gemeenten (25-100.000 inwoners) hanteren vaker economische motieven dan kleine (< 25.000 inwoners) en grote gemeenten (>100.000 inwoners). Met name in grote gemeenten worden 'andere motieven' genoemd, zoals de horizonverbreding van de gemeenteambtenaren en de verrijking van de eigen organisatie door het creëren van internationale functies.

Tabel 5.2 Het belang van GIS vanuit het perspectief van de Nederlandse gemeente

Antwoordcategorie	Totaal (n=66) In procent
Vooraf een economisch belang	11
Of: (a)* vooraf een sociaal, maatschappelijk en/of cultureel belang	68
Of: (b)* vooraf een educatief en/of bewustwordingsbelang	70
Vooraf een ander belang, zoals	20
– Het ondersteunen van Niet- Gouvernementele Organisaties (NGO),	
– Het vormgeven aan Europese samenwerking op gemeentelijk niveau; het bevorderen van de integratie tussen Midden - en West-Europa,	
– Het bevorderen van de integratie van andere culturen in de Nederlandse samenleving,	
– een verrijking van de eigen organisatie door het creëren van internationale functies.	

Opmerking: \* = keuze antwoord a of b. Bron: enquête (zie deelrapport D op CD).

Ruim 80 procent van de gemeenten die *bewust* kiezen om géén activiteiten te ontplooiën op het gebied van GIS geeft aan dat het politiek draagvlak daarvoor ontbreekt:

- ten gevolge van bezuinigingen waren deze activiteiten geschrapt;
- er bestond een expliciet Raadsbesluit om geen jumelageachtige banden aan te gaan; of
- er was voor gekozen alleen relaties aan te gaan met gemeenten binnen West-Europa.

Waar niet bewust gekozen is om geen activiteiten op het gebied van GIS te ontwikkelen, geven gemeenten als reden daarvoor op dat het onderwerp simpelweg niet op de politieke

agenda is gekomen of omdat er nooit initiatieven in de Raad daartoe zijn genomen, of omdat de Raad het als een taak van het particulier initiatief beschouwt.

Het politiek draagvlak is doorgaans een afgeleide van het maatschappelijk draagvlak. Het maatschappelijk draagvlak voor internationale samenwerking binnen de gemeente is van groot belang voor de continuïteit van stedenbanden. Stedenbandstichtingen vervullen hierbij een rol. Een aanzienlijk deel van de activiteiten binnen dergelijke stichtingen wordt verricht door vrijwilligers, die hun tijd ter beschikking stellen op basis van intrinsieke motivatie en beleving, gebaseerd op begrippen als solidariteit en humaniteit. De taken en mandaten van zulke stichtingen of verenigingen lopen ver uiteen. Sommige zijn ontstaan uit solidariteitsbewegingen of uit persoonlijke belangstelling van een aantal personen en hebben een duidelijke voortrekkersrol (gehad) bij de intergemeentelijke contacten. Deze stichtingen hebben vervolgens de gemeente erbij betrokken. Ook het omgekeerde komt voor: de gemeente kan het initiatief genomen hebben tot een stedenband en vervolgens is het maatschappelijk draagvlak daarvoor in de loop der tijd ontwikkeld. De stichtingsactiviteiten kunnen al dan niet door de gemeente gesubsidieerd worden door middel van hetzij een volledige financiering van de operationele kosten, hetzij een jaarlijkse lumpsum bijdrage, hetzij specifieke projectfinanciering of de ‘verdubbelingregeling’. In een dergelijke regeling worden de opbrengsten van particuliere actie met fondsen van het gemeentebudget verdubbeld.

Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2002 hebben verschuivingen plaatsgevonden, waarbij het politieke gewicht van ‘plaatselijk belang’ partijen is toegenomen. Een derde van de ondervraagde gemeenten en andere lokale bestuursorganen geeft aan dat het gemeentelijke internationale beleid daarmee onder druk is komen te staan.

#### 5.4 De collega-tot-collega benadering

Intergemeentelijke samenwerking gaat uit van de gedachte dat er voordelen zijn aan een ‘collega-tot-collega benadering’ voor wat betreft kennis- en ervaringsoverdracht. De overeenkomsten van BuZa met VNG spreken over ‘deskundighedsopbouw middels personele uitwisseling’ op lokaal niveau. Deskundighedsopbouw op lokaal niveau is niet afhankelijk van personele uitwisseling, terwijl deskundighedsopbouw door middel van personele uitwisseling ook niet afhankelijk is van *twinning* met Nederlandse lokale bestuursinstellingen en hun functionarissen. Ook andere personele inzet zou gebruikt kunnen worden voor hetzelfde doel. Bijvoorbeeld, de Nederlandse ontwikkelingsorganisatie SNV is actief op het gebied van de ontwikkeling van lokaal bestuur. De impliciete veronderstellingen



die aan het ‘collega-tot-collega’ concept ten grondslag liggen zijn verwoord door Schep, Angenent, Wismans en Hillenius (tabel 5.3):

Tabel 5.3 Selectie uit veronderstelde voordelen en nadelen van de collega- tot-collega benadering

Voordelen	Nadelen
Hoge effectiviteit van samenwerking (gelijkwaardigheid, wederkerigheid)	Onvoldoende gezag, adviesvaardigheid ontbreekt
De gelijkwaardigheid vergemakkelijkt het spreken van dezelfde technisch-ambtelijke taal	Onvoldoende evaluatie en toetsingscriteria
Efficiënt gebruik van middelen (kosteneffectief, sneller, op maat gesneden)	Onvoldoende continuïteit; continuïteit afhankelijk van de ‘verstrekker’
Een middel om gemeentelijke expertise te mobiliseren t.b.v. anderen	Kennis lokale omstandigheden ontbreekt bij verstrekker
Structureel en duurzaam	Patronage, geringschatting

Bron: Gebaseerd op Schep, Angenent, Wismans en Hillenius (1995: 53).

De veronderstelde voor-, en nadelen zoals hierboven weergegeven zijn geen expliciet onderwerp van deze evaluatie geweest. Het concept op zich is dan ook niet op methodologisch onderbouwde wijze getoetst. Echter gedurende interviews met partnergemeenten werd veelvuldig gerefereerd aan de veronderstelde voordelen:

- In het algemeen wordt leren gewaardeerd. In het bijzonder als dat gecombineerd wordt met blootstelling aan voorheen onbekende middelen, methoden en technieken binnen een herkenbaar thematisch en institutioneel kader. Dit gold met name voor bestuurders en ambtenaren uit Polen en Tsjechië, die de uitwisseling van ideeën en meningen met hun collegae uit de Europese Unie als zeer leerzaam en waardevol hebben ervaren, zelfs indien de opgedane kennis niet op de korte termijn kon worden toegepast in de eigen werksituatie<sup>21</sup>.
- Functionarissen uit de partnergemeenten meenden vrijwel unaniem dat het spreken van dezelfde technisch ambtelijke taal de overdracht van kennis faciliteert. Bovendien meenden zij dat gemeentelijke expertise gemobiliseerd wordt die anders

<sup>21</sup> Tevredenheid en waardering zijn expressies volgens de logica van gepastheid. Ze zeggen niets over de doeltreffendheid.

wellicht niet aan derden ten goede zou komen. Die voordelen golden vooral indien sprake was van een zorgvuldig opgebouwd vertrouwen en een langdurig contact.

- Dat vertrouwen vergt een regelmatig onderhoud van de contacten. Voor eenmalige inzet op projectbasis zagen partnergemeenten (vooral in de toetredingslanden) liever een themaspecialist dan een gemeenteambtenaar. Hoe complexer het *trouble shooting* karakter van de activiteit, hoe meer vraag partners hebben naar themaspecifieke expertise, en hoe minder vraag er is naar een collega uit een Nederlandse gemeente. Daarentegen, indien sprake is van een veranderingsproces, waarbij de factor tijd geen dominante rol speelt, zijn de collegae uit de Nederlandse gemeente vooral een referentiekader, klankbord en een vraagbaak. Respondenten in partnergemeenten gaven aan dat het besef dat er een collega in een ander land geïnteresseerd is in je werk, en waarmee je over het werk kunt corresponderen (bijvoorbeeld middels e-mail), zeer motiverend werkt (vooral gemeenten in ontwikkelingslanden).

## 5.5 Gebruik van de programma's GSO en GST

Gedurende de periode 1997-2001 hebben bijna 60 procent (251 van de 425) van de Nederlandse gemeenten die een stedenband onderhouden met partners buiten (West-) Europa, de Verenigde Staten, Australië en Canada gebruik gemaakt van de GSO- en / of GST-subsidies. Dat is een kwart van alle (497) Nederlandse gemeenten. Van de 126 gemeenten<sup>22</sup> die contacten onderhouden met partners in de landen en die in aanmerking komen voor financiering uit het GST- of GSO-programma, maakte 68 procent gebruik van de subsidiemogelijkheden. In dezelfde periode werden activiteiten gefinancierd in 39 van de ongeveer 70 landen die voor GSO-subsidie in aanmerking komen. Van die 39 zijn er een tiental landen, waarin minimaal vijf Nederlandse gemeenten contacten onderhouden (hebben) met lokale partners: Albanië, Indonesië, Zimbabwe, Ghana, Peru, Zambia, Benin, Tanzania, Nicaragua en Zuid-Afrika. De meeste contacten bestonden tussen Nederlandse gemeenten en partners in Nicaragua (20 contacten) en Zuid-Afrika (16 contacten). In 58 procent van de partnerlanden (GSO en GST) bestonden niet meer dan twee gemeentelijke contacten.

Naast de ontwikkelingslanden volgens ODA-norm kwalificeren voor het GSO-programma eveneens landen waarmee Nederland een bijzondere band onderhoudt, zoals Marokko,

<sup>22</sup> Er zijn alleen 'echte' gemeenten vermeld. Daarnaast hebben 25 andere lokale bestuursorganen gebruik gemaakt van GSO-en/of GST-middelen in de periode 1997-2001. Er is een klein verschil in het totaal (126 i.v.m. 129) tussen de diverse bronnen. Door samenvoeging bedroeg het aantal gemeenten in Nederland per mei 2003 nog slechts 489. Bron: COS, VNG internet pagina (2002) en BuZa.

Suriname, de Nederlandse Antillen en Zuid-Afrika. Deze aanvullende groep bleek in de praktijk belangrijk: maar liefst 46 procent van de Nederlandse gemeenten die GSO-fondsen aanvroegen, deden dat voor partners in niet-ODA landen. Van de totale GSO-middelen ging 34 procent naar lokale partners in niet-ODA landen. Zestig procent van alle GSO-aanvragen betroffen gemeenten in Afrikaanse landen, waarbij Zuid-Afrika koploper was.

In de periode 1998-2001 zijn activiteiten ondersteund door het GST-programma uitgevoerd in de 10 (later 12) landen die daarvoor in aanmerking kwamen. Voor Estland en Slovenië werd geen actief beleid gevoerd door VNG, maar aanvragen voor subsidie werden wel gehonoreerd.

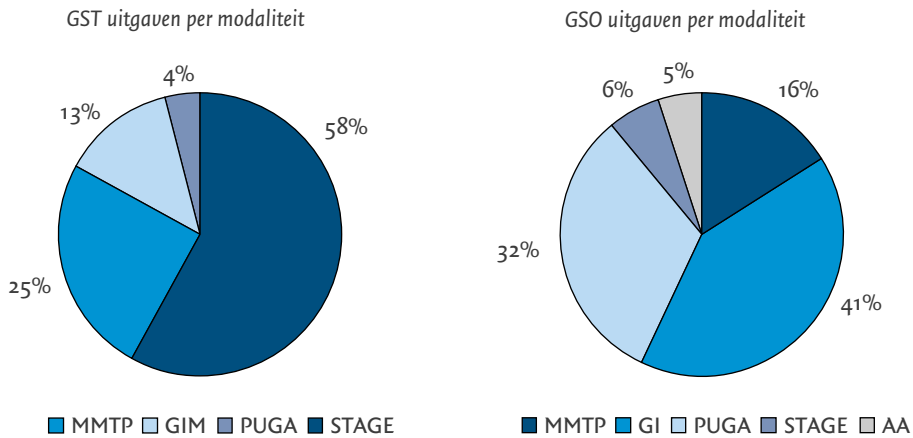
## 5.6 Modaliteiten en beleidsterreinen

### *Uitvoeringsmodaliteiten*

De programma's GST en GSO kennen een aantal vaststaande uitvoeringsmodaliteiten (zie 3.5). De frequentie van inzet en het relatief gewicht daarvan binnen de twee programma's waren niet gelijk. Vooral in het programma GSO kwamen uitzendingen van gemeentebtenaren (PUGA) veel vaker voor dan stages (STAGE). Afgemeten aan het aantal activiteiten, maakten uitzendingen van gemeentebtenaren en bestuurders zelfs 53 procent uit van all GSO-activiteiten in de drie geëvalueerde landen gedurende de periode 1997-2001. Ze kwamen daarmee 4,5 maal zoveel voor als stages. Opgemerkt moet worden dat stages soms gekoppeld waren aan de groepstrainingen en in dat geval niet apart geregistreerd staan.

Binnen de groep geselecteerde activiteiten uit het GST-programma bleken de cursussen (MMTP) iets meer dan de helft van de uitgaven voor zich op te eisen: 58,2 procent, gevolgd door de intergemeentelijke kleine projecten Matra (GIM) met 24,9 procent, de uitzendingen van gemeentebtenaren en bestuurders met 12,8 procent en de stages met 3,8 procent. De verdeling tussen de modaliteiten in het GSO-programma is anders: 41,5 procent ging naar intergemeentelijke kleine projecten (GI), 16,2 procent naar groepstrainingen, 5,5 procent naar Algemene Activiteiten (AA), 31,2 procent naar uitzendingen van gemeentebtenaren en bestuurders en 5,6 procent naar stages. Opgemerkt dient te worden dat hier de landenkeuze van invloed is geweest. In Nicaragua en Zuid-Afrika zijn relatief veel intergemeentelijke kleine projecten uitgevoerd in vergelijking met andere GSO-landen (figuur 5.1).

Figuur 5.1 Uitgaven per subsidieprogramma en modaliteit



Bron: Dossiers VNG International.

In de onderzochte activiteiten van het programma GST maakten salariskosten 24 procent uit van de totale werkelijke uitgaven aan uitzendingen van gemeenteambtenaren en bestuurders en intergemeentelijke kleine projecten Matra. In het geval van het GSO-programma maakten salariskosten 33,2 procent uit van de in de contracten toegezegde bijdragen voor uitzendingen en intergemeentelijke kleine projecten.

Het verschil in de verdeling van de uitvoeringsmodaliteiten tussen de programma's GST en GSO werd vooral veroorzaakt doordat de uitvoeringsmodaliteit groepstraining stevig door VNG was ingezet in de beginperiode van de uitvoering van het GST-programma. Dit teneinde gemeenten in Nederland die reeds contacten onderhielden met gemeenten in toetredingslanden te interesseren voor het programma.

### Beleidssterreinen

De activiteiten worden gekenmerkt door de korte, soms zeer korte, duur. Dat is gekoppeld aan een relatieve lange doorlooptijd voor de intergemeentelijke kleine projecten. Activiteiten vinden plaats op een breed scala van thematische beleidssterreinen. VNG onderscheidt 33 verschillende thema's voor het GSO-programma. Deze beleidssterreinen zijn in de evaluatie gebundeld tot 13. Het beleidskader van de Beschikking omtrent het GST-programma refereert aan het *National Programme for the Adoption of the Acquis*. Voor alle

in 2004 tot de Europese Unie toegetreden landen werd dezelfde opzet van NPAA gebruikt. Deze bestond uit 31 onderscheiden beleidsterreinen van het *acquis* (gebundeld in 15 standaard hoofdstukken<sup>23</sup>). Het was niet de bedoeling dat alle 31 beleidsterreinen (zo die al over een lokale component zouden beschikken) bestreken zouden worden door het GST-programma, maar 10 daaruit, te weten: sociaal beleid, milieu, landbouw, regionaal beleid, economie, vrij verkeer van personen, volkshuisvesting, openbare orde en veiligheid, verkeer en vervoer, algemeen bestuur (Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2001). Deze 10 terreinen werden echter niet vermeld in de GST-Beschikking en werden in de praktijk ook niet door VNG gehanteerd. Voor de beoordeling van aanvragen door gemeenten maakte VNG gebruik van de zogenaamde LOGON-lijst (zie hoofdstuk 6), die verwijst naar Europese richtlijnen op het gebied van milieu, openbare aanbesteding, nutsbedrijven, antidiscriminatie wetgeving en sociale zekerheid.

In de periode 1998-2001 ondersteunde het GST-programma vooral beleidsterreinen als Europese Zaken (vooral in de groepstrainingen), arbeidsmarkt, milieu en participatie van de bevolking (tot uiting komende in het beleidsterrein voorlichting en communicatie). De activiteiten in de geselecteerde landen betroffen overeenkomstige beleidsterreinen, maar met een ander relatief gewicht (tabel 5.4). In het GSO-programma waren vooral de sociale sectoren en milieu veelvuldig onderwerp van ondersteuning. Sterker dan in het GST-programma laten de thematische toespitsingen binnen geselecteerde landen zich gelden in de mate waarin bepaalde sectoren voorkomen in de selectie van activiteiten. Voor Nicaragua had VNG de Strategische Planning als thematische richting aangegeven in haar beleidsinvulling. Die keuze werd ook door het LBSNN gesteund. Mede daardoor ontwikkelde dat zich tot een rode draad in het programma van de meeste stedenbanden. Die rode draad is zichtbaar in de activiteiten binnen de beleidsterreinen milieu, natuur en landschap, alsmede volkshuisvesting en ruimtelijke ordening. In Zuid-Afrika stonden ruimtelijke ordening en sociale woningbouw centraal in het GSO-programma, bewust aangestuurd door VNG.

Beleidsterreinen die opvallend weinig voorkwamen in de geselecteerde landen zijn kerntaken van lokale overheden zoals financiën en belastingen, alsmede verkeer en vervoer en openbare orde.

<sup>23</sup> De door de Europese Commissie vastgestelde hoofdstukken van de NPAA zijn: economische en monetaire zaken; sociale zaken; landbouw en visserij; ondernemingen; vrij verkeer van goederen; belasting; mededinging; vervoer; energie; milieu; consumentenbeleid; onderwijs en jeugdzaken; onderzoek en technologische ontwikkeling; en ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. De voortgang in de uitvoering op ieder van de hoofdstukken van de NPAA's wordt getoetst door de Europese Commissie.

Tabel 5.4 Beleidsterreinen in populatie en selectie van activiteiten

In aantallen activiteiten	GST- subsidiëring		GSO- subsidiëring	
	populatie	selectie	populatie	selectie
Burgerzaken / Interne organisatie lokale overheid	8	3	35	9
Voorlichting & Communicatie	12	4	6	2
Economische Zaken / Werkgelegenheid / Arbeidsmarktbeleid	5	5	11	3
Financiën / Accountancy / Belastingen	3		27	2
Volksgesondheid / Welzijn / Sociale Zaken	11	3	67	6
Volkshuisvesting / Ruimtelijke Ordening	9	2	29	37
Milieu / Natuur & Landschap	19	2	73	20
Onderwijs / Training / Cultuur			21	4
Verkeer / Vervoer			3	
Veiligheid / Openbare Orde			3	1
Europese Zaken	20	10		
Nuts voorzieningen	4		31	3
Gemeentelijke Internationale Samenwerking in brede zin (VNG)	3		64	14
Niet gespecificeerd	24	13	38	14
<b>Totaal</b>	<b>118</b>	<b>42</b>	<b>408</b>	<b>115</b>

## 5.7 Bijdragen van Nederlandse gemeenten en hun partners

GSO en GST zijn co-financieringsprogramma's, waarbij BuZa subsidie verleent boven op de inspanningen van zowel de Nederlandse gemeente als de partner in het buitenland.

### *Bijdragen van Nederlandse gemeenten*

Zeventig procent van de Nederlandse gemeenten die activiteiten ontplooit op het gebied van GIS maakt daarvoor reserveringen op de gemeentebegroting. Dat is ongeacht het feit of zij voor die activiteiten al dan niet gebruik maken van de subsidieregelingen.

Middelgrote gemeenten hebben vaker een specifiek budget voor GIS dan kleine gemeenten en grote gemeenten. In grote gemeenten maken de kosten voor GIS vaker deel uit van de afdelingsbegrotingen (bijvoorbeeld maatschappelijk welzijn) of gemeentelijke dien-

sten (GG&GD, Reiniging) en zijn deze niet opgenomen als separate post op de algemene gemeentebegroting (tabel 5.5).

De hoogte van de begroting voor internationale activiteiten wordt op beleidsmatige gronden vastgesteld door de Gemeenteraad, onafhankelijk van de mogelijkheid subsidie te verkrijgen van de centrale overheid. Het bedrag dat gereserveerd wordt door gemeenten die wél gebruik maken van middelen uit de GSO- en GST-programma's is echter aanzienlijk hoger dan van gemeenten die daar géén gebruik van maken (gemiddeld € 55.826 voor gemeenten die gebruik maken van GSO-/GST- subsidies en € 9.475 voor de overige gemeenten).

Tabel 5.5 Allocaties op de gemeentebegroting voor GIS

Type gemeente	Wel allocatie in procenten	Geen aparte allocatie in procenten	Onbekend in procenten
GSO-/GST-gemeenten (n=76)	71	22	7
< 25.000 inwoners	65	29	6
25.000-100.000 inwoners	83	14	3
> 100.000 inwoners	62	38	0
Andere lokale bestuursorganen	50	20	30
Gemeenten die geen gebruik maken van GSO/GST (n= 19)	67	33	0

Bron: enquête (zie deelrapport D op CD).

De absolute bedragen per gemeente lopen uiteen en zijn veelal gerelateerd aan het inwonertal. Gemiddeld wordt € 0,59 uitgegeven aan GIS per inwoner. Dit bedrag is iets hoger dan de € 0,45 per inwoner die aangegeven wordt door VNG en COS. Grote gemeenten geven ongeveer twee maal zoveel uit aan GIS (€ 1,02) als kleine en middelgrote Nederlandse gemeenten. Echter ook binnen de groep grote gemeenten varieert dit bedrag aanzienlijk, van € 0,12 tot € 2,96 per inwoner.

Voor de grote steden Amsterdam, Rotterdam en Den Haag spelen factoren een rol die niet gelden voor andere steden, zoals het wereldwijd in de belangstelling staan, hetzij als hoofdstad, hetzij als havenstad, hetzij als zetel van het Internationale Gerechtshof.

Daardoor komen er veel buitenlandse missies en daarmee verzoeken tot gemeentelijke samenwerking. De kosten voor dergelijke contacten zijn veelal verwerkt in tal van uiteen lopende posten op de gemeentebegroting.

De in tabel 5.6 genoemde bedragen omvatten ook de kosten voor draagvlakverbreding (67 procent van de gemeenten), kosten voor maatschappelijke ondersteuning (64 procent), tijdsbesteding door ambtenaren (38 procent) en *overheadkosten* (25 procent).

Tabel 5.6 Gemeentelijke Internationale Samenwerking op de gemeentebegroting

Type gemeente	Gemiddeld bedrag (€)	Gemiddeld bedrag per inwoner (€)
GSO-/GST- gemeenten (n=56)	55.826	0,59
< 25.000 inwoners	8.469	0,58
25.000-100.000 inwoners	26.319	0,47
> 100.000 inwoners	228.950	1,02
Andere lokale bestuursorganen	67.248	-
Gemeenten die geen gebruik maken van GSO/GST (n=6)	9.475	0,32

Bron: enquête en interviews (zie deelrapport D op CD).

Voor alle Nederlandse gemeenten geldt dat de financiering van de activiteiten met eigen middelen vooral bestaat uit niet-subsidiabele tijdsbesteding van ambtenaren, alsmede uit de kosten voor draagvlakverbreding (publiciteit). Een belangrijke post is ook de ondersteuning van de organisaties die zich bezig houden met de invulling van de stedenbanden, zoals de stedenbandstichtingen (tabel 5.7).

Voor wat betreft de gemeenschappelijke activiteiten met de partner in het buitenland gericht op de versterking van lokaal bestuur, droeg ongeveer 40 procent van de gemeenten en andere lokale bestuursorganen bij in termen van een financiële bijdrage (*cash outlay*). Een even zo grote groep gemeenten deed dat niet. Dat wil zeggen dat deze gemeenten hetzij uitsluitend uitgaven doen in Nederland, hetzij uitsluitend financiële bijdragen leveren aan activiteiten in de partnergemeente anders dan die op het gebied van de versterking van lokaal bestuur.



Tabel 5.7 Bijdrage van de Nederlandse gemeenten aan activiteiten ondersteund door de GST- en GSO-programma's

Aard van bijdrage van gemeenten en andere lokale bestuursorganen	Genoemd door gemeenten In procent
Tijdsbesteding door ambtenaren	37
Overheadkosten	22
Kosten voor draagvlakverbreding	66
Maatschappelijke ondersteuning (m.n. operationele kosten Stedenbandstichtingen)	63

Opmerking: meerdere antwoorden mogelijk. Bron: Interviews.

Opgemerkt wordt dat ook de middelen van de programma's GST en GSO voor 70 procent uitgegeven worden in Nederland (salariskosten, reis- en verblijfskosten)<sup>24</sup>. In het merendeel van de activiteiten ter versterking van lokaal bestuur waren de bijdragen uit de subsidieprogramma's GSO en GST de belangrijkste financieringsbron. In een derde van de gevallen waren de subsidies zelfs de enige bron. Ongeveer een vijfde van de Nederlandse gemeenten en andere lokale bestuursorganen droeg voor meer dan de helft bij in de totale projectkosten. Tabel 5.8 toont de gemiddelde bijdragen van Nederlandse gemeenten en andere lokale bestuursorganen aan activiteiten gesubsidieerd uit de GST- of GSO-programma's.

Tabel 5.8 Bijdrage van Nederlandse gemeenten en andere lokale bestuursorganen in de totale kosten van activiteiten ondersteund door de GST- of GSO-programma's

Grootte gemeente	0-25	25-50	50-75	75-100	Weet niet	Nvt
	procent	procent	procent	procent	procent	procent
<b>GSO-/GST- gemeenten (n=65)</b>	<b>35</b>	<b>23</b>	<b>14</b>	<b>5</b>	<b>11</b>	<b>12</b>
< 25.000 inwoners	60	7	0	0	13	20
25.000-100.000 inw	20	30	20	7	10	13
> 100.000 inwoners	38	23	23	0	8	8
Andere lokale bestuursorganen	43	29	0	14	14	0

Bron: enquête (zie deelrapport D op CD).

<sup>24</sup> De gemeente Amsterdam berekende dat van haar totale uitgaven voor de stedenbanden met Managua en Beira ongeveer de helft van de middelen besteed werd aan de organisatie van de stedenbanden en nog eens een kwart aan voorlichting aan de Amsterdamse bevolking daarover (2003).

Ongeveer een kwart van de 31 geïnterviewde Nederlandse gemeenten stelde dat de financiën een beperkende factor zijn voor verdere uitbreiding van activiteiten, maar een even zo groot aantal noemde beperkte menskracht en organisatorische problemen als belemmeringen voor uitbreiding. Bijna 85 procent van de gemeenten gaf aan dat de subsidieprogramma's belangrijk zijn voor de (voortzetting van) GIS activiteiten in de gemeente. Slechts 13 procent achtte de programma's financieel onbelangrijk. Indien de hoeveelheid middelen in de GSO- en GST-programma's aanzienlijk zou worden vergroot, dan zouden de gemeenten er de voorkeur aan geven hun programma's met de partners te verdiepen. Dat wil zeggen, dat gemeenten meer of grotere activiteiten zouden willen opzetten met dezelfde partner in het buitenland. Nederlandse gemeenten zouden de middelen niet aanwenden om meer contacten aan te gaan met verschillende partners.

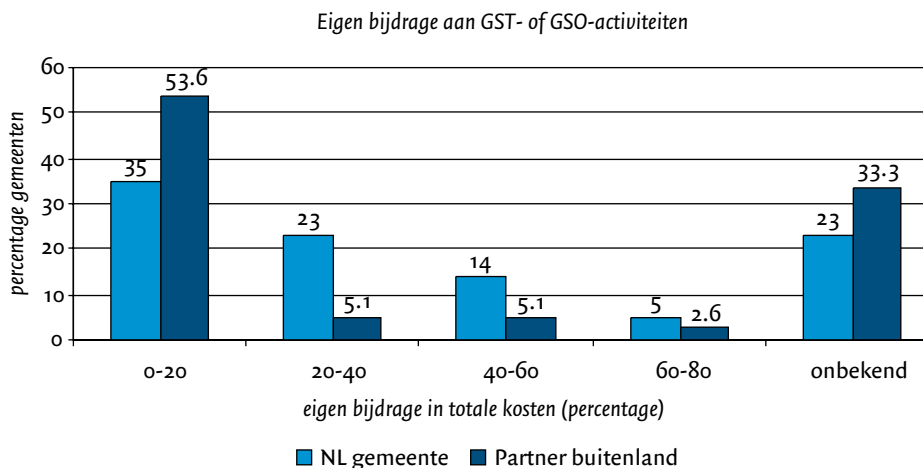
#### *Bijdragen van partnergemeenten*

Behalve de gemeenten in Nederland dragen ook de partnergemeenten bij aan de kosten van de gemeenschappelijke activiteiten. Voor het merendeel van de uitvoeringsmodaliteiten is dat overigens geen eis. Alleen voor de Gemeentelijke Kleine projecten wordt verwacht dat de Nederlandse bijdragen aanvullend zijn op de inspanningen van de partner (en anderen). Dat impliceert niet dat het daarbij noodzakelijkerwijs om een bijdrage uit eigen middelen van de partnergemeente gaat. Dat kunnen ook lokale middelen zijn die gefinancierd worden uit andere bron, zoals ontwikkelingsfondsen, centrale overheidsmiddelen, of gelden van het particulier initiatief.

Voor de lokale overheden in het buitenland gold dat de eigen bijdrage doorgaans minder was dan 20 procent van de totale kosten van de activiteit. Het valt op dat het verdelingspatroon van de bijdragen door partnergemeenten gelijkenis vertoont met die van de bijdragen door de Nederlandse gemeenten (figuur 5.2).

Van de bezochte partnergemeenten en andere lokale bestuursorganen achtte 46 procent de financiële bijdragen vanuit Nederland niet belangrijk. Deze gemeenten gaven aan dat relaties met zustergemeenten niet gaan over geld en grote projecten, maar over wederzijds begrip, solidariteit en vriendschap. Niettemin achtte toch ook 43 procent de financiële bijdragen van de Nederlandse partner wél degelijk van belang. Dit gold met name voor de kleinere lokale overheden, en in het bijzonder voor die in Nicaragua en Tsjechië.

Figuur 5.2 Bijdrage van lokale overheden aan gemeenschappelijke activiteiten



Bron: Enquête en interviews gemeenten en andere lokale bestuursorganen in binnen- en buitenland.

### Meerdere partners

Bij intergemeentelijke samenwerking spelen veelal ook andere publieke, semi-publieke of gesubsidieerde organisaties een rol (in Nederland de mede-financieringsorganisaties, de Nederlandse ontwikkelingsorganisatie SNV, de Vereniging Centra voor Internationale Samenwerking COS) en in partnerlanden regionale overheden, koepelorganisaties en dergelijke. Aan Nederlandse zijde was in 16 procent van de aanvragen in de selectie van activiteiten de aanvragende partner geen gemeente of koepelorganisatie (waaronder VNG zelf). In de selectie van activiteiten van het GST-programma, was in 36 procent van het totaal aantal activiteiten een ‘derde’ organisatie betrokken, terwijl dat in het GSO-programma in 60 procent van de activiteiten het geval was. In de onderzochte activiteiten ging het daarbij in totaal om ruim 60 verschillende organisaties.

## 5.8 Conclusies

De intergemeentelijke samenwerking kenmerkt zich door een veelheid aan actoren en organisatorische structuren, rijker geschakeerd in Nederland dan in de partnerlanden. De actoren opereren in een veld van autonome en nevenschikkende relaties tot elkaar. Voor de actoren in de partnergemeente is die schakering aan Nederlandse zijde soms moeilijk te bevatten.

Van alle gemeenten in Nederland onderhoudt ongeveer een derde stedenbanden met één of meer gemeenten in landen buiten West-Europa, de Verenigde Staten, Australië en Canada. Ongeveer een kwart van alle Nederlandse gemeenten heeft in de periode 1997-2001 één of meerdere malen gebruik gemaakt van GSO- en/of GST- subsidiemiddelen. Van alle gemeenten die contacten onderhiielden met gemeenten in landen die in aanmerking kwamen voor GSO-, dan wel GST- subsidies, maakte tweederde gebruik van die mogelijkheid.

In het GSO-programma concentreerden de activiteiten zich in de praktijk in een tiental landen. Thematisch waren er concentraties voor wat betreft Europese Zaken (GST), burgerparticipatie, volksgezondheid en sociale zaken (GSO), planning en milieu. Financiën en belastingen, verkeer en vervoer, en openbare orde zijn kerntaken van lokale overheden die weinig voor kwamen als beleidsterrein voor ondersteuning in de geselecteerde landen. In het GST-programma werd uitgegaan van een toespitsing op 10 beleidsterreinen. Deze beleidsterreinen werden echter niet vermeld in de Beschikking van BuZa betreffende het GST-programma. In de praktijk ging het in het GST-programma vooral om vier beleidsterreinen: Europese Zaken, arbeidsmarkt, milieu en participatie van de bevolking.

In het merendeel van de activiteiten ter versterking van lokaal bestuur waren de BuZa bijdragen de belangrijkste financieringsbron. In een derde van de gevallen waren de subsidies zelfs de enige bron van directe financiële bijdragen. Ongeveer een vijfde van de Nederlandse gemeenten en andere lokale bestuursorganen droeg voor meer dan de helft bij aan de totale projectkosten. Een vergroting van de middenstroom zou leiden tot een verdieping en verbreding van de bestaande stedenbanden en niet tot een vermeerdering van het aantal stedenbanden.

## 6 GEMEENTELIJKE SAMENWERKING MET TOETREDINGSLANDEN

### 6.1 Inleiding

Het GST-programma startte in 1998 als onderdeel van het Matra (Maatschappelijke Transformatie) programma met als doel om lokale overheden in Midden- en Oost-Europese landen te ondersteunen in de voorbereiding op toepassing van de maatregelen die behoren bij toetreding tot de Europese Unie, het *acquis communautaire*. Het GST-programma maakte onderdeel uit van het Matra ‘pre-accessie’ instrumentarium en de doelstelling van het GST-programma verwees dan ook expliciet naar de publieke sector. Gebruik van de subsidie uit het GST-programma diende om hetzij de overname van het *acquis* door het lokaal bestuur te bevorderen, hetzij om bij te dragen aan de institutionele capaciteitvergroting die overname en uitvoering van het *acquis* mogelijk zou moeten maken (Beschikking BuZa, 1998).

VNG International was uitvoerder van diverse projecten gefinancierd uit het Matra ‘klasiek’ programma. In 1998 werd VNG tevens beheerder / uitvoerder van de GST-subsidie. Daardoor ontstond een zekere overlap, niet alleen in de aard van de activiteiten, maar ook voor wat betreft de rollen van VNG.

Om voor GST-subsidiëring in aanmerking te komen konden Nederlandse gemeenten voorstellen doen voor activiteiten die aansloten bij het Nationale Programma voor de Overname van het Acquis (NPAA) van het land van de partnergemeente (zie 5.6). De standaard NPAA richtte zich op het nationale bestuursniveau en kende geen maatregelen voor het lokale bestuursniveau. Wel raakte diverse richtlijnen uit het *acquis* de regionale en lokale bestuurslagen, zoals de Europese aanbestedingsregels. De doorwerking van overname van het *acquis* op regionale en lokale bestuursniveaus is geïnventariseerd door de Wenen Werkgroep en de Phare Partnership Werkgroep van Eurosteden. Die inventarisatie resulteerde in de zogenaamde LOGON-lijst, die ongeveer honderd Europese richtlijnen omvat (voornamelijk op het gebied van milieu, openbare aanbesteding, nutsbedrijven, anti-discriminatie wetgeving en sociale zekerheid) waaraan beleid en regelgeving op regionaal en lokaal bestuursniveau moeten voldoen.

Omdat deze evaluatie alleen activiteiten omvat die per 31 december 2001 waren afgerond, waren de geselecteerde activiteiten vooral die uit de beginperiode van het GST-programma. Dat verklaart wellicht waarom het aantal activiteiten per samenwerkingsverband zeer gering was en de gemiddelde omvang van de activiteiten klein. Van de in totaal 55 gemeenten en andere lokale bestuursorganen die gebruik maakten van GST-subsidies voor partners in Polen en Tsjechië in de periode 1998-2001 deden 31 dat slechts één enkele maal. De activiteiten bleken bovendien zeer verspreid over sectoren en themavelden en waren gericht op een veelheid van institutionele eenheden die zij beoogden te versterken.

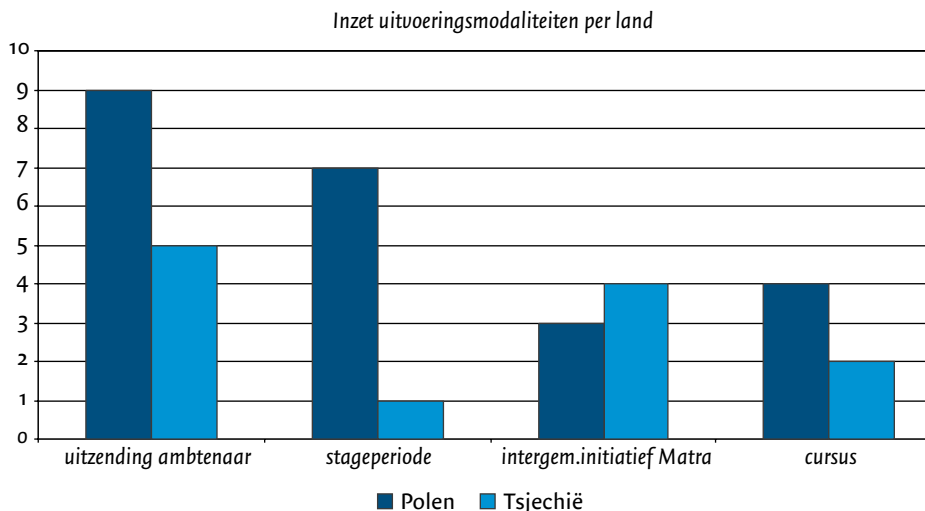
Lokale overheden in twaalf landen kwamen in aanmerking voor subsidiëring uit het GST-programma. Van de Nederlandse gemeenten die subsidie aanvroegen gedurende de periode 1998-2001 deed 60 procent dat voor partners in Tsjechië en Polen (zie bijlage 5 op CD). In die landen omvatte de onderzoekselectie in totaal 18 gemeenten, een Marshall kantoor (in Polen is de Marshall het hoofd van de regio, benoemd uit direct gekozen vertegenwoordigers in het regionale parlement) en twee verenigingen van gemeenten (de Associatie van Poolse Steden APC en de Vereniging van Tsjechische Gemeenten, SMO). De intergemeentelijke activiteiten uitgevoerd met GST subsidie dienden te worden gerealiseerd volgens vastgestelde uitvoeringsmodaliteiten: de uitzending van Nederlandse ambtenaren en bestuurders, stageperiodes van ambtenaren en bestuurders uit de partnergemeenten in Nederland, groepstrainingen en intergemeentelijke initiatieven (kleine projecten). De verdeling van deze uitvoeringsmodaliteiten zoals ingezet in de onderzochte partnergemeenten is weergegeven in figuur 6.1. De selectie bedroeg in totaal 44 activiteiten, waarvan er 34 geïdentificeerd konden worden in de partnergemeenten. De overige tien activiteiten waren uitgevoerd in gemeenten die tijdens de veldmissie niet bezocht konden worden of waarover geen nadere informatie kon worden verkregen (zie bijlage 6 op CD).

## 6.2 Input en output

VNG beschikte over weinig financiële mogelijkheden om een nieuw programma zoals het GST-programma onder de aandacht te brengen van gemeenten in Nederland en nog minder om dat kenbaar te maken aan potentiële gebruikers in de toetredingslanden. Een cursus waaraan meerdere gemeenten deel nemen bood de mogelijkheid potentiële gebruikers te informeren. Bovendien bood de organisatie van zo'n cursus de mogelijkheid aan VNG om Nederlandse gemeenten actief te benaderen of om sluimerende intergemeentelijke contacten nieuw leven in te blazen. GST-gelden mochten expliciet niet gebruikt worden om nieuwe stedenbanden op te zetten. VNG organiseerde in de beginfa-

se van het programma relatief veel cursussen, juist om lokale overheden actief kennis te laten maken met het subsidieprogramma.

Figuur 6.1 Inzet van uitvoeringsmodaliteiten per land (1998-2001)



Bron: dossiers VNG International.

Na een introducerende cursus werd veelal een ambtelijke missie vanuit Nederland georganiseerd om mogelijke gemeenschappelijke activiteiten te identificeren en te formuleren. Zo'n uitzending (of meerdere) werd dan gevolgd door een tegenbezoek (stageperiode) om te culmineren in een meeromvattend intergemeentelijk project (Gemeentelijk Initiatief Matra). In de praktijk waren deze intergemeentelijke kleine projecten veelal niet meer dan een serie in de tijd aan elkaar gekoppelde uitzendingen en stageperiodes. Daarmee werd het onderscheid tussen de diverse uitvoeringsmodaliteiten nogal arbitrair. Tabel 6.1 presenteert een overzicht van de producten (de output) van de geselecteerde activiteiten, geordend per uitvoeringsmodaliteit.

Elf van de 14 onderzochte uitzendingen van gemeenteambtenaren of bestuurders waren gericht op het formuleren van projecten of het voorbereiden van toekomstige activiteiten die door het GST-programma (mede-) gefinancierd zouden gaan worden. Formeel werden geen *fact finding* missies goedgekeurd, maar ongeveer 80 procent van alle uitzendingen van ambtenaren en bestuurders bevatte elementen van project-identificatie of formule-

ring. Dat viel ook te verwachten in de beginfase van de uitvoering van het programma. Echter, ook nog na drie jaar bleken missies tot doel te hebben om 'nieuwe terreinen voor toekomstige samenwerking te identificeren'. Van een vraaggestuurd programma had verwacht mogen worden dat dergelijke uitzendingen juist ingezet zouden worden om voorstellen van de partnergemeente ex-ante beoordelen, niet om ze te identificeren. Dergelijke beoordelingen kwamen nauwelijks voor.

Omdat de intergemeentelijke contacten op bestuurlijk niveau veelal nieuw waren (contacten tussen organisaties van het maatschappelijk middenveld bestonden al langer) werden de eerste stageperiodes naar Nederland vooral aangewend om lokale bestuurders en politici uit toetredingslanden kennis te laten maken met de Nederlandse situatie met name voor wat betreft de participatie van de bevolking in het lokaal bestuur, medezeggenschap en inspraakprocedures. Tevens dienden ze ter formulering van intergemeentelijke kleine projecten.

De intergemeentelijke kleine projecten (Matra) waren de meest tastbare vorm van samenwerking. Doordat deze kleine projecten veelal een latere stap waren in een serie van contacten gericht op capaciteitsversterking van de lokale overheid, bleek het aantal in de onderzoekspopulatie nog gering. Er waren drie intergemeentelijke kleine projecten Matra in Polen en drie in Tsjechië. In Polen betrof het afvalmanagement (Bialystok en de Lubelskie voivod [zie 6.3]) en projectgestuurd werken (Mikolów). In Tsjechië betrof het burgerparticipatie (Kláštrec nad Ohří en Cheb) en de ontwikkeling van een gemeentelijke lange termijn visie (Liberec). Box 6.1 geeft een voorbeeld van een intergemeentelijk klein project, zijnde de introductie van een front desk in Mikolów.

Cursussen kunnen landenspecifiek zijn of openstaan voor deelnemers uit verschillende landen. De internationale cursussen behandelden doorgaans een algemeen thema (bijvoorbeeld afvalverwerking), terwijl landenspecifieke cursussen ingingen op onderwerpen die spelen in een bepaald land (bijvoorbeeld werkgelegenheid in Polen). VNG ontving een vast bedrag (€ 2.042) per deelnemer, waardoor de organisatiekosten richtinggevend waren voor het aantal deelnemers dat minimaal nodig is om kostendekkend te werken. Gemiddeld kunnen cursussen alleen gegeven worden wanneer er minimaal 15 deelnemers zijn. Omdat er per land maar enkele stedenbanden zijn met Nederlandse gemeenten, konden landenspecifieke cursussen slechts voor een beperkt aantal landen georganiseerd worden. Tabel 6.2 presenteert een overzicht van de cursussen waaraan ambtenaren en/of bestuurders uit de geselecteerde partnergemeenten deelgenomen hebben.



Tabel 6.1 Input en output per modaliteit, GST-programma

## 14 uitzendingen van gemeenteambtenaren

**Input**

Missie door Nederlandse bestuurders en gemeentelijke ambtenaren

**Output**

Functionarissen van lokale overheden getraind (3)  
 Beleidsmakers en senior ambtenaren bewust van de Nederlandse benadering t.a.v. bepaalde onderwerpen (3)  
 Plannen voor toekomstige activiteiten met GST- financiering (overigen)

## 8 stageperiodes in Nederland

**Input**

Bezoeken van Poolse en Tsjechische bestuurders en ambtenaren aan Nederland

**Output**

Kennis overdracht (5)  
 Blootstelling aan Nederlandse ervaringen en werkwijzen voor raadsleden, wethouders en burgemeesters (2)  
 Plannen voor toekomstige actie ter financiering door GST (6)

## 6 intergemeentelijke kleine projecten Matra

**Input**

Combinaties van uitzendingen van ambtenaren en stageperiodes

**Output**

Functionarissen getraind (2)  
 Voorbeeldwerking betreffende burgerparticipatie (2)  
 Een reorganisatie plan uitgewerkt (1)  
 Een PC-model overhandigd en mensen getraind in gebruik (1)

## 6 cursussen

**Input**

Een week formele training, georganiseerd door VNG voor 15-25 deelnemers, gevolgd door een week praktijk exposure in een Nederlandse gemeente

**Output**

Deelnemers uit partnergemeenten getraind in theorie en praktijk in specifieke onderwerpen. In totaal zijn 100 deelnemers getraind in vier verschillende onderwerpen. Deelnemers waren afkomstig uit 40 gemeenten (inclusief een vereniging van gemeenten). Aantal deelnemers uit gemeenten in selectie van activiteiten Polen: 11; aantal deelnemers uit gemeenten selectie van activiteiten Tsjechië: 12.

NB: Tussen haakjes de aantallen activiteiten in de selectie.

Tabel 6.2 Deelname van partnergemeenten aan cursussen, 1998-2001

Jaar	Onderwerp	Deelnemende partnergemeenten (en koepelorganisaties) in Polen en Tsjechië	Aantal deelnemers uit partnergemeenten	Kosten alle deelnemers
<i>Internationaal</i>				
1998	Europese Unie en Lokale Autoriteiten, bedoeld voor organisaties	SMO APC	16	NLG 97.480 (€ 44.234)
2000	Gemeentesecretarissen	Mieścisko; Tabor en Novy Jicín; Toruń; Ustí nad Labem	2	NLG 76.159 (€ 34.559)
<i>Polen</i>				
1999	Overheidscommunicatie	APC; Gdańsk; Leszno; Poznań; Puławy; Szczecinek; Toruń; Wrocław; Wronki	10	NLG 113.030 (€ 51.290)
2001	Werkgelegenheid Beleid en Sociaal Beleid	APC; Chelmza; Choszczno; Kalisz; Maków Podhalański; Mosina; Polkowice; Poznań; Szczecinek; Toruń	16	NLG 196.518 (€ 91.756)
<i>Tsjechië</i>				
2000	Werkgelegenheid Beleid	Chrudim; Hradec Králové; Hranice; Jihlava; Kolín; Liberec; Moravská Třebová; Pardubice; Pelhřimov; Polička; Prerov; Zlín	18	NLG 199.746 (€ 90.641)
2001	Participatie van burgers	Liberec; Klášterec nad Ohří; Louny; Havlíčkův Brod; Zlín; Strakonice Jihlava; Praha; Brno; Moravská Třebová; Nové Město na Moravě; Polička	26	NLG 193.494 (€ 87.804)

Bron: dossiers VNG International, interviews.

### Box 6.1 Introductie van de front desk

De samenwerking tussen Mikolów (Polen) en Beuningen was bedoeld om het functioneren van de gemeenteraad en het gemeentehuis efficiënter te maken door middel van invoering van projectgestuurd management. Binnen het project werd een ‘front desk’ methode uitgewerkt en toegepast in het gemeentehuis van Mikolów. Het functioneren van de ‘front desk’ werd in het kader van deze evaluatie geverifieerd. De ‘front desk’ bleek klantvriendelijk en informatief. De burgemeester en gemeentesecretaris rapporteerden dat de efficiëntie van de gemeentelijke administratieve dienstverlening was toegenomen, omdat naar hun zeggen “er nu vijftig procent minder burgers door de gangen van het gemeentehuis zwerven, die ambtenaren afleiden van hun werk”.

## 6.3 Beleidsrelevantie

De geselecteerde activiteiten zijn beoordeeld op drie aspecten van relevantie:

- relevantie met betrekking tot de geïdentificeerde problematiek,
- relevantie met betrekking tot het beleid van BuZa, en
- relevantie met betrekking tot het beleid van het partnerland met betrekking tot versterking van lokaal bestuur (of het gemeentelijk beleid daartoe).

### *Relevantie met betrekking tot de problematiek*

Het lokale bestuursstelsel van Polen is onderverdeeld op drie niveaus (*gmina*, *powiat*, en *województwo*). De primaire eenheid van bestuur is de gemeente (*gmina*). De taken van de 2,424 *gmina* zijn beschreven in de Wet voor Lokaal Zelfbestuur uit 1990. In 1999 werden de *powiat*s geïntroduceerd als een tweede bestuursniveau. Er bestaan *powiat*s op stadsniveau (officieel “steden met de rechten van districten”, in totaal 65) en op districtsniveau (*powiat*s die een grote stad plus verschillende plattelandsgemeenten omvatten, in totaal 308). De 16 *województwa* zijn het derde niveau van het lokale bestuursstelsel. Behalve functies die voortkomen uit lokale overheidstaken, hebben *województwa* (regio’s) overkoepelende verantwoordelijkheden. Het bestuur van de *województwo* voert het regionale ontwikkelingsbeleid uit, zoals economische ontwikkeling, onderhoud en uitbreiding van de fysieke infrastructuur, regulering van het gebruik van natuurlijke bronnen en dergelijke. De territoriale hervormingen, die het gevolg waren van wetswijziging in 1999, leidden tot meer verantwoordelijkheden van regio’s, gemeenten en gedecentraliseerde overheidsdiensten voor zowel strategische planning, als uitvoering van overheidstaken en diensten.

De kernproblemen van lokaal bestuur kwamen te liggen bij de relatie tussen bestuur en burger en op het terrein van de bestuurscompetenties tussen de drie lagen onderling.

In de Tsjechische Republiek wordt de geschiedenis van lokaal bestuur bepaald door de nieuwe grondwet geïntroduceerd na de breuk met Slowakije op 1 januari 1993. De veranderingen resulteerden in een klassiek drie-lagen model voor openbaar bestuur: rijk – regio (14) – gemeente (6,250), waarbij op elk niveau zowel gedeconcentreerd staatsbestuur als autonoom lokaal bestuur tegelijkertijd wordt uitgevoerd. Daarnaast bestaan 19 zogenaamde statutaire steden met een hoge mate van zelfbestuur en nog een aparte status voor Praag. De belangrijkste onvolkomenheid van de hervorming is de beperkte delegatie van centrale bevoegdheden. Gemeenten kregen weliswaar een enorme hoeveelheid activiteiten toegewezen, maar de gemeenteraad kan daar nauwelijks invloed op uitoefenen. Een nog niet uitgekristalliseerd systeem van herverdeling van publieke gelden is daarbij een aanvullend probleem. Een groot deel van de gemeentelijke en regionale verplichtingen is gebaseerd op tijdelijke toewijzingen via overbruggende maatregelen. De daarbij toegewezen fondsen staan in geen verhouding tot het takenpakket. Net als in Polen is de relatie bestuur – burger nog weinig uitgewerkt. In Tsjechië een bijkomend probleem de vaak zeer geringe omvang van gemeenten, waardoor dienstverlening aan de burger onvoldoende, of niet efficiënt, kan plaatsvinden. Een karakteristiek van het Tsjechische gemeentelijk bestuur is de overweldigende meerderheid van zogenaamde ‘onafhankelijke’ raadsleden, vooral in kleine plaatsen. Het aangaan van coalities is door het onontwarpbare politieke profiel erg moeilijk, hetgeen een slagvaardig lokaal bestuur in veel gemeenten in de weg heeft gestaan (zie bijlage 9 op CD).

In zowel Polen als Tsjechië meenden de bestuurders van de partnergemeenten dat de thema's en onderwerpen van de door het GST-programma gesubsidieerde activiteiten nauw aansloten bij de door de partnergemeenten geïdentificeerde problemen en prioriteiten voor de ontwikkeling van lokaal bestuur, zoals:

- communicatie met de burger en de kwaliteit van de dienstverlening aan die burger;
- milieu en afvalmanagement;
- volkshuisvesting en stedelijke planning;
- werkgelegenheid en sociaal beleid.

Van twee geëvalueerde activiteiten was de probleem-relevantie minder. Dat betrof de bijdrage van de gemeente Amsterdam aan een conferentie van de Poolse vereniging van gemeenten in 1999 over *city marketing* en de bijdrage van Leiden aan een conferentie over

drugsproblematiek in Toruń (Polen) in 1999. Het betrof weliswaar belangrijke onderwerpen, maar de Nederlandse praktijk bleek ver af te staan van de Poolse situatie. Een soortgelijk commentaar is te maken met betrekking tot de cursus over werkgelegenheid, die weliswaar een belangrijk nationaal onderwerp behandelde, maar waarvoor de competenties van Poolse en Tsjechische gemeenten beperkt zijn. Tsjechische gemeenten hebben zelfs geen enkele competentie op dat gebied. De Nederlandse ervaringen op dat gebied waren wellicht interessant, maar niet relevant voor de partnergemeenten.

#### *Relevantie met betrekking tot het Nederlandse beleid*

Slechts een derde (7 van de 23) van de geselecteerde Nederlandse gemeenten en andere lokale bestuursorganen die samenwerken met toetredende landen beschikten over een internationaal beleid waarin aandacht werd besteed aan de Europese uitbreiding. In slechts vier Nederlandse gemeenten was daarbij sprake van verwijzing naar capaciteitsopbouw van de lokale overheid. Geen van de onderzochte gemeentelijke beleidsstukken refereerde aan het *acquis communautaire*.

Relevantie ten aanzien van het Nederlandse beleid is daarom uitsluitend getoetst aan de Beleidskaders bij de Beschikking van BuZa met VNG voor het programma GST. Er is geen rekening gehouden met de afspraken voor wat betreft de beleidsinvulling die later gemaakt werden, maar die nimmer werden vastgelegd.

In navolging van de praktijk bij VNG voor beoordeling van subsidieaanvragen, zijn de activiteiten vergeleken met de hoofdlijnen van de LOGON-lijst. Op basis van die vergelijking bleken slechts drie van de 19 beoordeelde activiteiten in Polen relevant te zijn geweest voor wat betreft het *acquis*. Die drie betroffen milieuonderwerpen, zoals afvalverwerking en een training verzorgd door Eindhoven in Bialystok over EU-milieurichtlijnen. Ook voor de samenwerking met gemeenten in Tsjechië konden slechts drie projecten van de 11 beoordeelde activiteiten als relevant worden beoordeeld in relatie tot het Nederlandse beleid: één op het gebied van burgerparticipatie in ruimtelijke ordening en twee op het gebied van democratisering van lokaal bestuur. Ook de door VNG georganiseerde cursussen waren aanvankelijk niet direct aan het *acquis* gerelateerd. Later gebeurde dat wel. In 2002 heeft VNG een modaliteit aan het GST-programma toegevoegd, de *Municipal Accession Training Conference*, waarin lokale autoriteiten voorgelicht worden over de gevolgen op lokaal niveau van Europese toetreding.

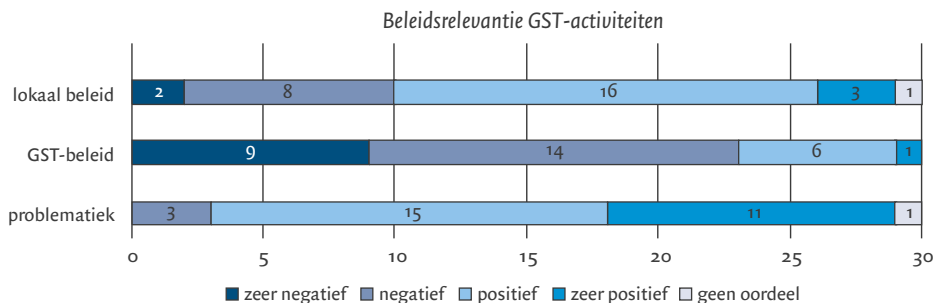
De Beschikking van het GST-programma stelt expliciet dat de doelgroep van het programma, naast gemeenten, ook ‘privaatrechtelijke rechtspersonen zonder winstoogmerk’ zijn. In twee gevallen werd echter subsidie verleend aan activiteiten met een winstoogmerk, namelijk een bezoek van Poolse ambtenaren en bestuurders aan Nederland op verzoek van een vastgoed projectontwikkelaar, waarvan de kosten ook door de projectontwikkelaar gedragen hadden kunnen worden en de deelname van Nederlandse ambtenaren aan een workshop in Polen, waarin informatie werd verschaft over trainingsactiviteiten op commerciële basis door een privaat ingenieursbureau.

#### *Relevantie met betrekking tot het lokaal beleid gericht op de versterking van lokaal bestuur*

Toen het GST-programma geformuleerd werd, bestond er nog weinig aandacht voor de gevolgen van het *acquis* voor het lokale bestuur in toetredingslanden. De aan het *acquis* gerelateerde veranderingen impliceren in sommige gevallen de delegatie van verantwoordelijkheden naar het lokaal niveau (bijvoorbeeld de uitvoering van het Europese landbouwbeleid). De blootstelling aan praktijkervaring in lidstaten (Nederland) was vanuit dat perspectief relevant. Hoewel geen enkele van de onderzochte GST-activiteiten als essentieel voor de ontwikkeling en uitvoering van het gemeentelijk beleid met betrekking tot de overname van het *acquis* valt te bestempelen, droegen meerdere projecten bij aan het verwerven van inzicht met betrekking tot de verbetering van de gemeentelijke dienstverlening en de uitbreiding van het gemeentelijk takenpakket (bijvoorbeeld milieu).

Samenvattend is voor ieder van de geselecteerde activiteiten de relevantie beoordeeld op basis van bovenstaande drie categorieën. De resultaten daarvan zijn weergegeven in figuur 6.2.

**Figuur 6.2** Beleidsrelevantie van activiteiten met GST-subsidie. N= 30 (cursussen die beoordeeld zijn in meerdere gemeenten zijn herleid naar een enkele activiteit).



De identificatie van projecten die zouden voldoen aan de GST-doelstelling bleek voor veel gemeenten een ware zoektocht. Een illustratie daarvan is het intergemeentelijk klein project van Driebergen met Semily (Tsjechië). Terwijl in Nederland gemeenten een directe taak hadden met betrekking tot arbeidsbemiddeling (met de invoering van het Centraal Bureau voor Werk en Inkomen zijn daarin wijzigingen opgetreden) hadden Tsjechische gemeenten zo'n taak niet. Gegrondvest op het enorme probleem van werkloosheid in Semily en bewust van het feit dat activiteiten die gelijke kansen en rechten van minderheidsgroeperingen bevorderen beleidsrelevant waren voor de overname van het *acquis* en ook nog eens geprikkeld door een cursus over werkgelegenheid in Tsjechië, kozen Driebergen en Semily voor een werkgelegenheidsproject voor Roma. De bedoeling was om 25 Roma op te leiden en vervolgens werk voor hen te zoeken. Uiteindelijk werden 10 Roma opgeleid en werd voor één Roma werk gevonden. Hoewel het project gericht was op het versterken van de positie van de Roma gemeenschap in Semily (democratisering en integratie) zou het als neveneffect een versterking van de managementcapaciteiten van de gemeente op het gebied van arbeidsbemiddeling opleveren. Het betrof hier weliswaar een belangrijke problematiek, maar slechts marginaal relevant voor de algemene doelstelling met betrekking tot de versterking van het lokaal bestuur, aangezien arbeidsbemiddeling niet behoorde tot het reguliere takenpakket van lagere overheden in Tsjechië.

## 6.4 Effectiviteit en neveneffecten

### Effectiviteit

Voor zover de doeleinden van de activiteiten vaststonden of gereconstrueerd konden worden, is de effectiviteit van ieder van de afzonderlijke activiteiten in de selectie van activiteiten beoordeeld.

In Polen werden in slechts vijf van de 19 beoordeelde activiteiten de doelstellingen volledig behaald en bleken de resultaten daarvan ook duurzaam te zijn. Dat betrof een stageperiode waarbij raadsleden geïnformeerd werden over de consequenties van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (als belangrijk onderdeel van het *acquis*) voor het opstellen van een gemeentelijk landbouwbeleid en een combinatie van een uitzending van een gemeenteambtenaar en een intergemeentelijk klein project over projectgestuurd management. Beide projecten werden uitgevoerd in het kader van de samenwerking tussen Mokolów (Polen) en Beuningen. Effectiviteit werd bepaald op basis van een attitudeverandering in de gemeenteraad, waar angst en wantrouwen met betrekking tot de toetreding waren afgenomen en toetreding nu werd gezien als een uitdaging in plaats van

een bedreiging. In het geval van het management project, werd een 'front desk' benadering ingevoerd en toegepast in het gemeentehuis van Mikolów (box 6.1).

In een project in Liberec (Tsjechië) met steun van Amersfoort, werd burgerparticipatie geïntroduceerd in het proces van ruimtelijke ordening en stadsontwikkeling, hetgeen nu een standaardprocedure is geworden. Bij twee activiteiten in Tsjechië (Cheb en Klášterec nad Ohří) werden GST-subsidies ingezet voor het (NGO) AGORA project, waarbij burgerparticipatie centraal stond. In Cheb werd het project met scepsis benaderd en bestond weerstand in de Raad en het Bestuur, maar nu worden projecten geïdentificeerd en gemonitord door comités van burgers. In Klášterec legde burgerparticipatie een vergelijkbare weg af, maar met minder verrijkende resultaten. Wel was burgerparticipatie tijdens de 2002 gemeentelijke verkiezingen onderwerp op de verkiezingsagenda.

Bij negen van de 30 beoordeelde activiteiten werden de doelstellingen *gedeeltelijk* behaald, of werden wel behaald, maar bleken niet duurzaam te zijn:

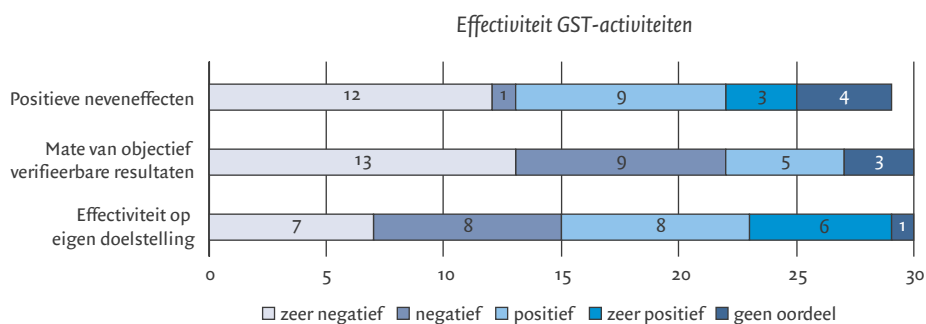
- Als resultaat van een stageperiode door twee ambtenaren en een manager van het *Public Administration Training Institute* van de Lubelskie *voivodship* (Polen), werd een *front office* geïntroduceerd. Eén van de ambtenaren had de gemeente inmiddels verlaten, terwijl de directeur van het opleidingsinstituut zich niet kon herinneren iets nieuws geleerd te hebben.
- De samenwerking tussen Mikolów en Groningen ter ondersteuning van de huisvestingsafdeling en de woningbouwvereniging door middel van een uitzending, produceerde als enig zichtbaar resultaat bouwactiviteiten ontwikkeld door een Nederlandse projectontwikkelaar. De voorgestelde oplossingen voor de gemeentelijke woningbouwvereniging werden nimmer uitgevoerd.
- In Leszno (stage in Deurne) ontstonden problemen bij het omzetten van de Nederlandse methoden en procedures op het gebied van financiële administratie naar de Poolse situatie. Er werden door Leszno geen specifieke aanpassingen doorgevoerd, maar de opleiding werd door de deelnemers hogelijk gewaardeerd.
- In Moravská Třebová in Tsjechië (in samenwerking met Vlaardingen) startte een proces dat moest leiden tot een gemeentelijk communicatiecentrum. Dat centrum stond er, drie jaar na dato, nog niet. Resultaat was wel dat meer aandacht werd besteed aan communicatie met de bevolking in de planning en uitvoering van gemeentelijke overheidstaken.



Bij de helft van de 30 beoordeelde activiteiten werden de doeleinden niet bereikt, of kon althans het doelbereik niet worden geconstateerd.

Samenvattend is de effectiviteit van de activiteiten ondersteund met GST-subsidie weergegeven in figuur 6.3.

**Figuur 6.3** Effectiviteit van activiteiten met GST-subsidie. N= 30 (cursussen die beoordeeld zijn in meerdere gemeenten zijn herleid naar een enkele activiteit). Niet van alle activiteiten waren gegevens over neveneffecten beschikbaar.



De onderscheidende factor in de succesvolle activiteiten was continuïteit in het proces. In Cheb en Klášterec nad Ohří bestond deze bijvoorbeeld uit de permanente aanwezigheid van de NGO AGORA en in Liberec uit de uitzonderlijk intensieve steun door een Tsjechisch sprekende ambtenaar uit Amersfoort. De matige effectiviteit kan worden oegeschreven aan tekortkomingen in de projectidentificatie en een veelal onvolkomen ontvangststructuur, omdat in de meeste Poolse en Tsjechische gemeenten er geen centrale verantwoordelijke ambtenaar of comité bestond dat toezicht hield op continuïteit en opvolging.

Duurzaamheid maakt deel uit van de effectiviteit. De beoordeling van duurzaamheid vereist in de eerste plaats dat (een gedeelte van) de verwachte resultaten werd gerealiseerd. Van die activiteiten die als effectief werden beoordeeld (14 van de 30) bleken 11 van deze 14 ook (voor zover na te gaan in de relatief korte levensloop) duurzaam te zijn voor wat betreft financiën, interne organisatie en management. De financiële duurzaamheid werd slechts in zeven gevallen positief geacht. Bepalende factoren voor de duurzaamheid in management en organisatie waren het politiek draagvlak voor de veranderingen in de partnergemeente en de continuïteit en intensiteit in de contacten tussen de Nederlandse

gemeente en de partnergemeente of organisatie. Dat laatste was met name belangrijk voor de motivatie en dus de aandacht die de partnergemeente besteedde aan de gemeenschappelijk ontwikkelde activiteiten.

### Neveneffecten

Neveneffecten zijn resultaten die niet gepland waren, of niet te voorzien waren, doorgaans positief van aard. Vlekwerking is zo'n neveneffect. Omdat de activiteiten klein zijn, is vlekwerking belangrijk voor de beoordeling van de effectiviteit.

Activiteiten gesubsidieerd door het GST-programma speelden zich merendeels af binnen het kader van een stedenband. Of neveneffecten het gevolg waren van de GST-subsidie, dan wel het resultaat waren van stedenband-activiteiten in het algemeen kan niet worden onderscheiden. Neveneffecten komen aan de twee zijden van de stedenband voor: bij de Nederlandse gemeente en bij de partnergemeente. In het concept van de stedenband zit een wederkerigheidsprincipe. Dat principe van wederkerigheid is niet expliciet aanwezig in het GST-programma. Hoewel het GST-programma niet actief bijdroeg aan het tot stand komen van stedenbanden, gaven Nederlandse gemeenten wel aan dat het GST-programma bijdroeg aan de continuïteit daarvan. Vaak genoemde neveneffecten waren effecten op het gebied van de handel (de betrokkenheid van het bedrijfsleven, al dan niet door middel van de Kamers van Koophandel); de betrokkenheid van Nederlandse organisaties (bijvoorbeeld milieuorganisaties, onderwijsorganisaties, universiteiten; woningbouwcorporaties); en het opbouwen van (internationale) netwerken. Positieve neveneffecten werden geconstateerd bij bijna de helft van de onderzochte activiteiten (figuur 6.3). Concrete spin-offs die genoemd werden door Nederlandse gemeenten voor wat betreft hun relaties met Polen en Tsjechië zijn samengevat in tabel 6.3.

In Polen en Tsjechië werden door de partnergemeenten minder neveneffecten genoemd (zie tabel 6.4), maar werd veelvuldig het belang van contacten met EU partners benadrukt om barrières tegen verandering te slechten in de eigen gemeente.

Tabel 6.3 Spin-offs voor de Nederlandse gemeenten

Type	N = 21
Handelsrelaties	Kamer van Koophandel (3 gemeenten) Handelsmissie en presentaties (4 gemeenten)
Initiatieven private sector	DAF, Philips en KPMG (Eindhoven) in Polen, Rollator-bedrijf Tsjechië (Driebergen), Tsjechen in bloemenbedrijf (Hoorn), DHV opent kantoor in Liberec (Amersfoort), Initiatieven Bouwfonds (Amersfoort), Vestiging schaatspakkenfabriek in Polen (Assen), Schoenenbedrijf Scapino vestigt winkels in Polen, ABN AMRO financiering voor Poolse gemeente (Hoorn), Bedrijfscontacten in Brno (Utrecht)
Anders	Draagvlak onder bevolking (8 gemeenten), Cultuur (o.a. festivals) (7 gemeenten), Betrokkenheid onderwijs (6 gemeenten) Sport en Toerisme (3 gemeenten), Uitwisseling verpleegkundigen Samenwerking Noorderdierenpark en Dierenpark Poznań Uitwisseling brandweer (2 gemeenten)

Bron: enquête en interviews in Nederland.

Tabel 6.4 Neveneffecten in partnergemeenten

#### Polen

Blootstelling aan de praktijk in EU-landen versterkte de argumenten om veranderingen door te voeren in de eigen organisatie

Publicaties in lokale media over GIS vestigden de aandacht van nationale politici op problemen bij de lokale overheid

Kennis van de Engelse taal verbeterde

Contracten werden gesloten met Nederlandse projectontwikkelaars

Werkgelegenheid van Poolse burgers in Nederland

#### Tsjechië

Voorbeelden uit Nederland slechtten de 'barrières tegen verandering' binnen de eigen organisatie

Publiek-privaat partnerschap ontwikkelde op lokaal niveau

Internationale contacten droegen bij aan het respect voor de lokale overheid door nationale politici

Bron: interviews partnergemeenten Polen en Tsjechië.

## 6.5 Effectiviteit en omgevingsfactoren

De omgevingsfactoren van gemeentelijke samenwerking in Polen en Tsjechië zijn beschreven (zie bijlage 9 op CD). Causaliteiten, alsmede de mate waarin deze factoren met elkaar samenhangen en al dan niet rechtstreeks van invloed waren op de effectiviteit van ieder van de activiteiten konden niet bepaald worden. Wel werden een aantal grote lijnen geïdentificeerd, die als volgt zijn samengevat:

- De omgevingsfactoren voor de versterking van lokaal bestuur waren uiterst gunstig in de toetredingslanden. Doordat het NPAA onvoldoende houvast bood voor de lokale bestuurslagen, voelden lokale bestuurders zich veelal onvoldoende geïnformeerd over Europese zaken en vereisten. Politici, bestuurders en ambtenaren waren daardoor zeer geïnteresseerd in de ervaringen van de Nederlandse collegae en leergierig naar de praktijk en ervaring van Europese steden.
- Voor zowel Polen als Tsjechië gold dat gemeenten nog weinig gevoel hadden voor gedemocratiseerde en gedecentraliseerde vormen van besluitvorming. Bovendien werden de meeste programma's ter versterking van de lokale overheid (onder andere met Europese fondsen) juist via de centrale overheid aangeboden. Intergemeentelijke samenwerking kende nog nauwelijks een eigen plaats. De institutionele inbedding bleek pover, hetgeen zich uitte in een gebrek aan interne coördinatie en opvolging.
- Lokale overheden in zowel Polen als Tsjechië dienden om te gaan met een steeds toenemende middenstroom, hetgeen zich ook na de toetreding tot de Europese Unie zal voortzetten. Versterking van de bestuurlijke en administratieve capaciteiten is daarbij onontbeerlijk. Probleem van de lokale overheden in Tsjechië was dat veelal te klein zijn om als zelfstandige eenheden te kunnen functioneren. Bovendien was in Tsjechië de beleidsvrijheid van het lokale bestuursniveau gering.

In de formulering van de activiteiten waarvoor GST-middelen werden aangevraagd door de Nederlandse gemeenten hebben dergelijke omgevingsfactoren geen enkele rol gespeeld. Evenmin waren landenspecifieke omgevingsfactoren van doorslaggevend gewicht in de beoordeling door de VNG van de subsidieaanvragen.

## 6.6 Efficiëntie

Efficiëntie van de activiteiten is beoordeeld vanuit het perspectief van de Nederlandse gemeente en vanuit het perspectief van de financier (BuZa). Efficiëntie vanuit het perspectief van de ontvanger alleen van belang indien deze volledige zeggenschap zou hebben over de middelen. Dat was in het GST-programma niet het geval. Een eerste voorwaarde voor efficiëntie is dat aan beide zijden van de relatie een zelfde begrip bestaat over

de inhoud en bedoelingen van de activiteit. In Nederland was ruimschoots informatie aanwezig betreffende GIS, maar dat was niet het geval in de partnerlanden. Zowel in Polen als in Tsjechië kenden lokale overheden het begrip gemeentelijke samenwerking wel, maar wist men niet goed wat men daar al dan niet van mocht verwachten, zeker niet voor wat betreft de versterking van lokaal bestuur.

Zowel VNG als de Adviescommissie GST zouden op basis van twijfels aan de efficiëntie aanvragen tot subsidie hebben kunnen afwijzen, maar in de praktijk werden aanvragen wel eens terugverwezen om redenen van (te) hoge kosten, maar nimmer afgewezen vanwege twijfels aan de doelmatigheid.

Kosten zijn geen afdoende indicatie voor efficiëntie. Bovendien maakt een subsidie slechts deel uit van de totale middelen die door verschillende kostendragers worden ingezet. Karakteristiek voor de GST-activiteiten was dat deze niet (of slechts bij uitzondering) gerealiseerd konden worden zonder bijdragen van de Nederlandse en de partnergemeente (of zonder de investeringen die deze partners in het verleden reeds hadden gemaakt). Activiteiten ondersteund door het GST-programma waren te karakteriseren met het relatieve begrip 'lage kosten-activiteit'. De Nederlandse gemeenten waren zich doorgaans meer bewust van de tijdsinvestering dan van de financiële inspanning. Bij uitzendingen van ambtenaren en intergemeentelijke initiatieven was de tijdsinvestering bekend, omdat Nederlandse gemeenten een tegemoetkoming in de salariskosten van hun ambtenaren ontvingen. Nederlandse gemeenten toonden soms meer zorg voor de dekking van die salariskosten dan voor 'cash' uitgaven (bijvoorbeeld hotelkosten). De gemiddelde subsidiebijdragen per type uitvoeringsmodaliteit zijn weergegeven in tabel 6.5.

Tabel 6.5 Gemiddelde bijdragen uit GST middelen per modaliteit, 1997-2001

Activiteit	Gemiddelde uitgaven (NLG)	Gemiddelde uitgaven (€)
Uitzending ambtenaar of bestuurder	12.444	5.647
Stageperiode	10.904	4.948
Intergemeentelijk klein project Matra	50.730	23.020
Cursus	154.809	70.249

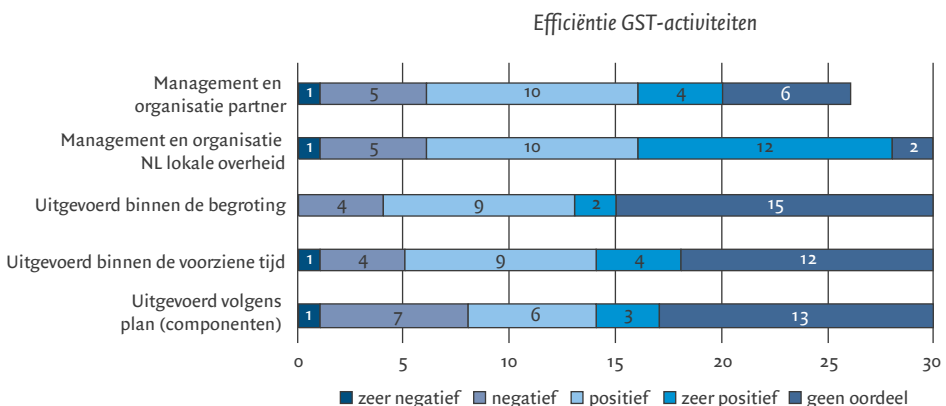
Bron: gebaseerd op dossiers VNG International.

Voor beoordeling van de efficiëntie werden de geselecteerde activiteiten beoordeeld aan de hand van de volgende criteria:

- de uitvoering volgens plan (voorstel) van de diverse componenten van de activiteit;
- de uitvoering binnen het geplande tijdsplan;
- de uitvoering binnen de gestelde begroting;
- de kwaliteit van de organisatie door de Nederlandse gemeente (of door VNG);
- de kwaliteit van de organisatie door de ontvangende gemeente;
- het al dan niet inschakelen van lokale expertise (indien van toepassing).

Niet alle criteria zijn zinvol voor iedere activiteit. Bijvoorbeeld, een groepstraining werd georganiseerd met een vaste looptijd van vijf dagen. De evaluatieve constatering dat de cursus dan efficiënt zou zijn geweest omdat deze binnen de voorziene tijd werd gerealiseerd, zou nietszeggend zijn. Datzelfde geldt voor de eventuele constatering dat deze cursus zich aan het geplande programma gehouden zouden hebben. Daarentegen waren in het geval van een intergemeentelijk klein project het tijdsplan en de uitvoering volgens plan, wél zinvolle doelmatigheidscriteria. De uitsluiting van niet zinvolle evaluatieve beoordelingen is in figuur 6.4 verwerkt in de categorie ‘geen oordeel’. Figuur 6.4 vat de efficiëntiebeoordelingen samen.

**Figuur 6.4** Efficiëntie van activiteiten met GST-middelen. N= 30 (cursussen die beoordeeld zijn in meerdere gemeenten zijn herleid naar een enkele activiteit). Niet van alle activiteiten waren gegevens op alle criteria beschikbaar.



Samenvattend konden de volgende constatering worden gemaakt:

- Driekwart van alle activiteiten waren volgens plan, binnen de begroting en binnen de gestelde tijd uitgevoerd. Maar dat is nauwelijks een bevinding. De meeste activiteiten waren immers kort van duur en bescheiden van omvang en daarom nauwkeurig te plannen en te begroten. Wel is opvallend dat in bijna de helft van de intergemeentelijke kleine projecten Matra niet alle componenten werden uitgevoerd volgens het projectontwerp. De ambities van deze projecten bleken soms de uitvoeringscapaciteiten te boven te gaan.
- De organisatie en management door de Nederlandse gemeente waren in meer dan tweederde van de activiteiten efficiënt.

Nederlandse gemeenten beoordeelden efficiëntie op andere criteria. Het ging de Nederlandse gemeente niet in de eerste plaats om de versterking van de capaciteiten van lokale overheden, maar om de besteding van, en het inhoud geven aan, de stedenbanden. Slechts de helft van de geïnterviewde Nederlandse gemeenten betrok efficiëntie in de overwegingen over het eigen functioneren. De meeste gemeenten bewaakten alleen op kosten gerelateerd aan de eigen begroting of het jaarplan. Het rechtmatig gebruik van middelen door de partnergemeente kreeg meer aandacht dan de efficiëntie van de inzet van middelen.

Een veelheid aan lage kosten-activiteiten impliceert doorgaans dat de operationele kosten per eenheid relatief hoog zijn. Door standaardisatie in de verwerking van de aanvragen kon VNG die transactiekosten in de hand houden. Echter, ook voor VNG en BuZa stond efficiëntie niet voorop. Daarvoor zijn verschillende redenen:

- Het GST-programma ging pas in 1998 van start en moest actief door VNG worden geïntroduceerd. Hoewel er sprake was van groei in de subsidieaanvragen en daarmee toenemende druk op het beschikbare geld, deed VNG weinig om de efficiëntie te verhogen. Zo was het mogelijk geweest om prikkels te verlenen om de kwaliteit van de voorstellen te verhogen, of om de hefboomwerking te bevorderen. Maar er werden geen stimulansen in die richting gegeven.
- De absolute bedragen van de subsidies waren klein. De GST-subsidie was daarom van minder belang voor de gemeenten. De afstanden naar Polen of Tsjechië zijn kort en daarmee de kosten gering. Zes geïnterviewde Nederlandse gemeenten vroegen alleen subsidie aan wanneer de uitgaven ruim van tevoren te voorzien waren, maar droegen de kosten zelf als er snel gehandeld moest worden.

## 6.7 Conclusies

Aanvragen geformuleerd door Nederlandse gemeenten voor activiteiten met partners in toetredingslanden werden eerst procedureel en vervolgens inhoudelijk getoetst op de criteria en doelstellingen van het GST-programma. Het woord 'programma' refereert daarbij aan de gemeenschappelijke uitgangspunten en de toepassing van overeenkomstige procedures, maar wijst niet op een samenhangend pakket activiteiten.

Van de geselecteerde activiteiten bleek 90 procent relevant te zijn geweest met betrekking tot de geïdentificeerde problematiek in Polen en Tsjechië. Echter, slechts een kwart van de activiteiten was relevant voor het GST-beleid gericht op de overname van het *acquis* op lokaal niveau, terwijl 70 procent relevant was in relatie tot het nationale beleid ter versterking van lokaal bestuur. Terwijl stedenbanden of andere samenwerkingsverbanden tussen lokale bestuursorganen contacten op een breed terrein bevorderden, stuurde het GST-programma de inhoud van deze contacten in de richting van versterking van lokaal bestuur. Dat doel was breed, zelfs op gemeentelijk niveau. Gedurende de periode 1998 – 2001 waren slechts bij uitzondering meer dan twee activiteiten gesubsidieerd met GST-middelen per samenwerkingsverband op hetzelfde doel gericht.

Activiteiten ondersteund door het GST-programma zijn in de helft van de gevallen effectief geweest voor wat betreft de eigen doelstellingen. Dat gold met name voor de cursussen, meer dan voor de andere modaliteiten, zoals de uitzending van ambtenaren en bestuurders. Doordat in deze evaluatie vooral de activiteiten uit de beginfase beoordeeld zijn, waren de cursussen georganiseerd door de VNG prominent aanwezig.

De voorstellen die ter subsidiëring werden voorgelegd aan VNG hadden doorgaans weinig relatie tot het *acquis*. De verklarende redenen daarvoor zijn te vinden in de veronderstellingen die het GST-programma maakte. Zo veronderstelde het programma dat projectvoorstellen gegenereerd zouden worden in de partnergemeenten, en dat die vervolgens 'vertaald' zouden worden door de Nederlandse gemeente in een activiteit die in aanmerking zou kunnen komen voor subsidie. Door gebrek aan specifieke kennis op het gebied van het *acquis* aan beide zijden, was het van meet af aan onwaarschijnlijk dat veel *acquis* gerelateerde projecten zouden worden voorgelegd. Bovendien bleken de partnergemeenten in Polen en Tsjechië niet op de hoogte van deze karakteristiek van het programma en namen zelf dus geen initiatief om voorstellen in die richting te formuleren. Gelet op het bestaan van vele grote Europese programma's gericht op de overname van het *acquis*, mocht ook niet verwacht worden dat Tsjechische en Poolse partnergemeenten spontaan het *acquis* op de intergemeentelijke samenwerkingsagenda zouden plaatsen. De relatie tot het *acquis*



werd daarmee afhankelijk van de aanbodsturing door VNG. Al snel waren BuZa en VNG zich bewust van dit manco en kwamen overeen de nadruk op versterking van lokaal bestuur te leggen. Maar die interpretatie werd nooit vastgelegd. Nederlandse gemeenten formuleerden projecten vanuit de gedachte dat de versterking van lokaal bestuur voorop stond. Activiteiten ondersteund door het GST-programma waren niet effectief voor de voorbereiding van lokale overheden op de overname van het *acquis*.

Efficiëntie was geen punt van grote zorg bij de Nederlandse lokale bestuursorganen omdat er –met uitzondering van wat grotere projecten- voor de gemeenten weinig aanleiding was om daar speciale aandacht aan te besteden. Immers, de belangrijkste bron van financiering was de subsidie en daarom richtten gemeenten zich vooral op het rechtmatig gebruik van gelden. Gemeenten gingen weliswaar zorgvuldig met de gelden om, maar daarmee niet automatisch ook efficiënt.



## 7 GEMEENTELIJKE SAMENWERKING MET ONTWIKKELINGSLANDEN

### 7.1 Inleiding

De Gemeentelijke Samenwerking met Ontwikkelingslanden is, evenals GST, een subsidieprogramma, waarvoor BuZa jaarlijks ongeveer € 2,5 miljoen reserveert. Evenals het GST-programma wordt het GSO-programma beheerd en geadmistreerd door VNG door middel van een Overeenkomst (en sinds 2000 een Beschikking). VNG heeft die taken gedelegeerd aan VNG International. Sinds 1998 kent het GSO-programma twee doelstellingen van gelijk gewicht:

- versterking van lokaal bestuur door middel van intergemeentelijke samenwerking,
- bevordering van het draagvlak van de Nederlandse bevolking voor internationale samenwerking in het algemeen.

Het programma staat open voor alle activiteiten in het beleidsveld van lokale overheden, zoals publieke werken, belasting en publieke financiën, reinigingsdienst, volkshuisvesting, milieu, onderwijs, stedelijke ontwikkeling, en andere beleidsvelden.

Het GSO-programma kent zes uitvoeringsmodaliteiten, waarvan één gericht op de Nederlandse gemeente (zie 3.5).

De onderzoekspopulatie bestond uit de door het GSO-programma ondersteunde activiteiten uitgevoerd in de periode 1997-2001. Een selectie is gemaakt van alle door VNG goedgekeurde aanvragen voor activiteiten met partners in Zuid-Afrika, Tanzania en Nicaragua. Van deze selectie zijn alle dossiers bestudeerd, maar niet al deze activiteiten konden onderzocht worden in het veld<sup>25</sup>. Tabel 7.1 geeft een overzicht van de onderzochte activiteiten per land en modaliteit.

Van de activiteiten die wél in het veld konden worden geïdentificeerd was het ook niet altijd mogelijk een beoordeling te maken. Bijvoorbeeld, in partnergemeenten kan men zich veelal nog wel herinneren dat een bepaalde ambtenaar uit Nederland op bezoek

<sup>25</sup> In Zuid-Afrika werden in Highveld Ridge en Johannesburg geen personen getraceerd die nadere informatie konden verstrekken over intergemeentelijke samenwerking met respectievelijk Vlissingen en Enschede. In Nicaragua werden gemeenten die onderwerp van studie waren in de NEWS evaluatie (ACE Europe, 2002) niet opnieuw bezocht. In Tanzania werden Ngara en Biharamulo niet bezocht.

kwam, maar niet meer het doel van het bezoek (voor een overzicht van alle onderzochte activiteiten zie bijlagen 4 en 6 op CD).

Tabel 7.1 GSO-populatie en in veldstudie onderzochte activiteiten per land

Activiteit	Totaal GSO	Zuid-Afrika	Nicaragua	Tanzania
Uitzending gemeentebtenaar	159	17	25	8
Stageperiode	37	7	1	2
Intergemeentelijk klein project	72	6	10	1
Cursus	23	8	3	2
Algemene activiteit	7	3	0	2
<b>Totaal</b>	<b>298</b>	<b>41</b>	<b>37</b>	<b>15</b>

*Opmerking: Dubbeltelling voor cursussen die open stonden voor deelnemers uit meerdere landen.*

## 7.2 Draagvlak

Het maatschappelijke draagvlak voor internationale samenwerking binnen de gemeente, zowel in Nederland als het buitenland, is van belang voor de continuïteit van de intergemeentelijke contacten. In Nederland vervullen stedenbandstichtingen daarbij een belangrijke rol. Maatschappelijke activiteiten die gerelateerd zijn aan stedenbanden omvatten onder andere uitwisselingen in onderwijs en cultuur, sportactiviteiten, het verspreiden van informatie en fondsenwerving.

In 1998 werd draagvlakverbreding voor internationale samenwerking als tweede hoofddoelstelling van het GSO-programma toegevoegd. Door die doelstelling werd gepoogd de directe betrokkenheid van ambtenaren en burgers bij internationale activiteiten te versterken en te intensiveren. De subsidieovereenkomsten stelden dat intergemeentelijke samenwerking de katalysator zou kunnen zijn voor het aangaan van horizontale relaties tussen tal van maatschappelijke organisaties in de Nederlandse en de partnergemeente (zoals sportverenigingen, muziekscholen e.d.). Ook het KPA-programma Nicaragua, dat administratief deel uitmaakte van het GSO-programma, richtte zich expliciet op het particulier initiatief (voor informatie over het KPA–Nicaragua, zie deelrapport A op CD).

De draagvlakdoelstelling heeft geen eigen uitvoeringsmodaliteiten gekend. Eén van de redenen waarom die niet geïntroduceerd werden was dat gemeenten subsidies voor draagvlakverbreding konden aanvragen uit een fonds dat opereerde op basis van een vierjarenafspraken (1998-2002) tussen VNG en de Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling (NCDO). Slechts twaalf gemeenten maakten gebruik van dit fonds (vijf in 1999, vijf in 2000 en vier in 2001). De beschikbare fondsen bedroegen slechts NLG 55.000 (€ 24.950) voor alle activiteiten tezamen. Na tussentijdse evaluatie eind 2001<sup>26</sup> is dit subsidiefonds herzien.

Voor tweederde van de Nederlandse gemeenten gold dat zij belang hechtten aan de educatieve – en/of bewustwordingsaspecten, dan wel aan het sociaal, maatschappelijk en cultureel belang van banden met gemeenten in het buitenland. Nederlandse gemeenten richtten de eigen financiële inspanning vooral op het maatschappelijk middenveld in de eigen gemeente en droegen daarmee direct of indirect bij aan het draagvlak voor internationale samenwerking (tabel 5.7). Er kan daarbij onderscheid gemaakt worden naar draagvlak onder de bevolking in het algemeen en draagvlak in het bestuurlijk en ambtelijk apparaat.

#### *Draagvlak onder de bevolking in het algemeen:*

Het draagvlak onder de bevolking werd bevorderd door diverse mechanismen, zoals:

- de financiële ondersteuning van de stedenbandstichtingen;
- subsidieregelingen voor maatschappelijke initiatieven (zoals de zogeheten verdubbelsregeling);
- de voorlichting omtrent gemeentelijke internationale activiteiten door publicaties in gemeentebladen, lokale en regionale dag- en weekbladen, en educatief materiaal voor lagere en middelbare scholen;
- de organisatie van speciale evenementen (bijvoorbeeld culturele- en kennisfestivals) en speciale fondsenwerving.

Van de gemeenten die GSO-subsidies ontvingen werd verwacht dat ze over de gefinancierde activiteiten voorlichting zouden geven binnen de gemeente. En in 76 procent van de gevallen gebeurde dat ook. In hoeverre deze voorlichting (al dan niet in combinatie met speciale evenementen) resulteerde in een breder draagvlak onder de bevolking is in deze studie niet onderzocht.

<sup>26</sup> De gereserveerde middelen voor 2002 zijn door VNG aangewend om nieuwe financieringsmodellen uit te werken voor wat betreft het versterken van het draagvlak voor internationale samenwerking op lokaal en regionaal niveau.

Na de Gemeenteraadsverkiezingen van maart 2002 traden verschuivingen op in het politiek krachtenveld. Bestuurders van Nederlandse gemeenten stelden dat sprake was van een veranderingsproces met de volgende tendensen: een grotere nadruk op het economisch belang van internationale contacten en de noodzaak van een sterkere band tussen de bevolking en de gemeente in het buitenland, waarbij handhaving van de huidige contacten niet voorop staat. Daardoor kwam er meer aandacht voor de landen van herkomst van de niet-Nederlandse gemeentelijke bevolking. Als voorbeeld geldt de gemeente Amsterdam, waar in 2003 besloten werd de contacten met Managua (Nicaragua, sinds 1984) en Beira (Mozambique, sinds 1993) af te bouwen, terwijl nieuwe banden overwogen werden met gemeenten in Suriname, de Nederlandse Antillen, Marokko en Ghana.

#### *Draagvlak in het bestuurlijk en ambtelijk apparaat*

De intergemeentelijke contacten hangen veelal af van een beperkt aantal sleutelfiguren aan beide zijden van het samenwerkingsverband. Veel contacten met Nicaragua zijn voortgekomen uit de solidariteitsbeweging met de Sandinistische revolutie van midden jaren tachtig en worden al meer dan twintig jaar draaiende gehouden door veelal dezelfde personen. Meerdere contacten met gemeenten in Zuid-Afrika zijn voortgekomen uit de periode van de Lokale Overheden tegen Apartheid (LOTA). Deze contacten zijn in de loop der tijd meer geïnstitutionaliseerd en minder persoonsgebonden dan in de contacten met Nicaragua.

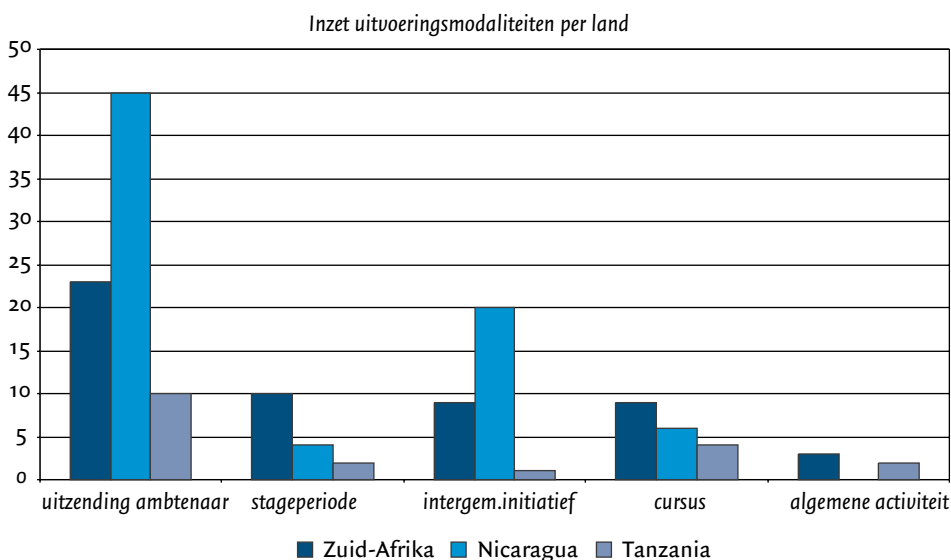
Het aantal direct betrokken ambtenaren, bestuurders en vertegenwoordigers van stedenbandstichtingen kon worden ingeschat. Voor de gemeenten die contacten onderhielden met partners in de drie bestudeerde landen ging het om ongeveer 300 personen. Extrapolerend naar het totale GSO-programma zouden dan ongeveer 600-700 bestuurders, ambtenaren en andere direct betrokkenen in Nederland actief deel hebben genomen aan activiteiten gesteund door GSO-middelen gedurende een periode van vijf jaar. Uiteraard was het totaal aantal mensen dat (indirect) betrokken was bij de stedenbanden groter. Toch kan gesteld worden dat er per gemeentelijk samenwerkingsverband slechts een beperkt aantal (gemiddeld vijf tot tien) bestuurders en ambtenaren direct betrokken was. Wanneer sleutelfiguren van functie wisselden, liepen de activiteiten gevaar. Illustraties daarvan waren de verwaterde relaties tussen Hoorn en Songea (Tanzania) en Dordrecht en Granada (Nicaragua). Sommige Nederlandse gemeenten zochten actief naar wegen om de internationale samenwerking bestuurlijk te verankeren. Zo werden stedenbanden soms 'verdeeld' over verschillende wethouders of raadsfracties.

### 7.3 Input en output

Voor het realiseren van de activiteiten waren naast het beleidskader en de subsidiegelden van BuZa als input ook inspanningen van anderen nodig. Tabel 7.2 geeft een overzicht van de producten (output) per modaliteit van de geselecteerde activiteiten, gegroepeerd naar uitvoeringsmodaliteit (zie bijlagen 4 en 6 op CD).

Figuur 7.1 toont de inzet van de diverse uitvoeringmodaliteiten per geselecteerd land. De belangrijkste karakteristieken van de verschillende uitvoeringsmodaliteiten worden vervolgens kort beschreven.

Figuur 7.1 Inzet van uitvoeringsmodaliteiten per land (1997-2001)



Bron: dossiers VNG International.

Drie typen uitzendingen van gemeenteambtenaren en bestuurders kunnen worden onderscheiden:

- uitzendingen gericht op het onderhouden van contacten tussen de partners. Bestuurders, ambtenaren en direct betrokken burgers bezochten de partnerngemeente met als doel invulling te geven aan de toekomstige samenwerking;
- uitzendingen die dienden voor het monitoren van de voortgang van projecten. Hierbij ging het niet alleen om activiteiten ondersteund door het GSO-programma, maar ook om activiteiten ondernomen door het maatschappelijk middenveld.

Belangrijkste motivatie voor deze uitzending was de informatieverschaffing aan de Nederlandse achterban;

- uitzendingen van gemeenteambtenaren als technische assistentie.

Van de 50 in de dossierstudie onderzochte uitzendingen was een zestal gericht op het aangaan van, of onderhouden van contacten, 32 gericht op projectformulering en monitoring van bestaande activiteiten en 12 waren technische assistentie missies.

Tabel 7.2 Input en output per modaliteit, GSO-programma

*50 uitzendingen van ambtenaren en bestuurders*

**Input**

Missie door Nederlandse bestuurders en gemeentelijke ambtenaren

**Output**

Functionarissen van lokale overheden getraind (12 technische missies). Projecten voorbereid, opgevolgd, contacten gehandhaafd en plannen gemaakt voor toekomstige activiteiten met GSO-financiering en voor het maatschappelijk middenveld (incl. KPA Nicaragua) (38 missies)

*10 stages*

**Input**

Bezoeken van bestuurders en ambtenaren uit de partnergemeenten aan Nederland

**Output**

Kennis overgedragen over technische zaken zoals woningbouwverenigingen, maar ook generieke zaken zoals de relatie overheid-burger (5) plus veehouderij en bijhouderij (1) Burgemeesters, raadsleden en wethouders hebben kennis gemaakt met Nederlandse werkwijzen (3) Partnergemeenten hebben advies uitgebracht aan Nederlandse gemeente (1)

*17 intergemeentelijke kleine projecten*

**Input**

Kleine financiële bijdragen, combinaties van uitzendingen en stageperiodes

**Output**

Specifieke plannen zijn uitgewerkt (ruimtelijke ordening, stedelijke uitbreiding strategische planning)  
Milieuprojecten zijn uitgevoerd (afvalwater, herbebossing, milieubescherming, afvalverwerking)  
Sociale woningbouw is gerealiseerd (Zuid- Afrika)  
Een fietspad is aangelegd en jeugdprostitutie is bestreden



Tabel 7.2 Input en output per modaliteit, GSO-programma *vervolg*

13 cursussen

**Input**

Een week cursus, georganiseerd door VNG voor 15-25 deelnemers, gevolgd door een praktijkperiode in een Nederlandse gemeente

**Output**

Deelnemers uit 88 gemeenten (incl dubbeltelling) zijn getraind in onderwerpen als vrouwen in lokale overheid; management; afvalmanagement, strategische planning, volkshuisvesting geïntegreerde ontwikkelingsplanning en rurale ontwikkeling.

*Input en output van 5 Algemene Activiteiten***Input**

Vorbereidingsmissies, seminars, Zuid-Zuid uitwisseling, publicaties

**Output**

Een uitwisselingsprogramma is gerealiseerd tussen Gelderse gemeenten en Rurale Districten in Tanzania.  
Er is gecoördineerd met de Zuid-Afrikaanse Vereniging van Gemeenten

*Programma Ondersteunende Activiteiten***Input**

Cursussen voor uit te zenden Nederlandse ambtenaren en andere direct betrokkenen; bijeenkomsten, evaluatie

**Output**

Ambtenaren en andere direct betrokkenen bij GSO-activiteiten zijn op uitzending voorbereid. Er zijn jaarlijkse bijeenkomsten gehouden met de achterban. Evaluatiemissies naar Zuid-Afrika en Nicaragua zijn gerealiseerd.

Stageperiodes in Nederland waren bedoeld om bestuurders en functionarissen uit de partnergemeenten kennis te laten maken met de Nederlandse omstandigheden en praktijken. Zo werden lokale bestuurders en politici uit de drie geselecteerde landen uitgenodigd om kennis te nemen van de Nederlandse situatie met betrekking tot participatie van de bevolking in het lokaal bestuur. In het merendeel van de 10 onderzochte stages ging het om *exposure* van ambtenaren op technisch-administratieve werkvelden zoals planningsmethoden voor huisvestingsbeleid, ruimtelijke ordening, afvalinzameling en lokale economische ontwikkeling. In één geval vervulden de bezoekers geen publieke functie, maar betrof het imkers. Partners uit Zuid-Afrika namen door middel van stageperiodes vooral kennis van urbane ontwikkeling, stadsplanning, sociale woningbouw en woningbouwcorporaties. Een opmerkelijk stagebezoek was die door partners uit Soedan, Nicaragua en andere landen die op verzoek van de gemeente Eindhoven een analyse

maakten van de sociale cohesie in wijken die zich kenmerken door een hoog percentage bewoners van niet-Nederlandse afkomst (zie box 2.1).

### Box 7.1 Sociale Huisvesting in Zuid-Afrika

*Sociale huisvesting is een relatief nieuw begrip in Zuid-Afrika. Het doel van sociale huisvesting is het op een haalbare en duurzame wijze voorzien in betaalbare huisvesting van goede kwaliteit. Sociale woningbouwverenigingen verschillen van elkaar zowel in termen van wettelijke status (publiek, privaat, bedrijf, coöperatie), als in de vorm waarin woningen worden aangeboden (coöperatief, huur, huren-om-te-kopen, verkoop met een afbetalingstermijn).*

*In Zuid-Afrika hebben de armste segmenten van de bevolking recht op een gratis éénkamer-woning. Sociale woningbouw is gericht op personen en families met een inkomen in de lage tot middelhoge inkomenssegmenten (tot een maximum van € 365 in 2002). De bereidheid van burgers om de overheid te betalen voor huisvesting is laag. Bovendien is een sociaal huisvestingsprogramma beheerd door de publieke sector kwetsbaar voor politieke manipulatie ten koste van de duurzaamheid. Om die reden bevordert en ondersteunt de Social Housing Foundation (SHF) de oprichting van sociale woningbouwverenigingen op basis van private sector eigendom en management. In 2002 bestonden er 40 woningbouwverenigingen in Zuid-Afrika, waarvan er 16 een huizenvoorraad beheerden.*

*Sinds het midden van de jaren negentig verleent de Nederlandse overheid ondersteuning aan sociale woningbouw in Zuid-Afrika, gefinancierd voor 85 procent door BuZa en voor 15 procent door de Nationale Woning Raad. Dit programma is later geherformuleerd met het Ministerie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. Een van de doeleinden is het opzetten van nieuwe twinning relaties tussen woningbouwverenigingen in Nederland en lokale overheden in Zuid-Afrika. Voorbeelden van deze relaties zijn: Durban met Rotterdam, Uitenhage met gemeenten in Noord Holland, Kimberley met Arnhem, Pretoria (Tshwane) met Delft en East London met Leiden.*

*De GSO- gesubsidieerde activiteiten werden supplementair ingezet aan het programma ter ondersteuning van de sociale woningbouw. GSO maakte bezoeken van ambtenaren mogelijk, en organiseerde cursussen over Sociale Woningbouw (1997) en Geïntegreerde Ontwikkelingsplanning (1998-2001, jaarlijks).*

In Zuid-Afrika werden 6 intergemeentelijke kleine projecten gerealiseerd, allen op het gebied van sociale woningbouw en woningbouwcorporaties (Uitenhage, Villiersdorp, Pretoria, East London en Durban). In Zuid-Afrika bleken de intergemeentelijke kleine projecten nauw verbonden te zijn aan het Habitat programma van VROM en de Nationale Vereniging van Woningbouwcorporaties Aedes (zie box 7.1).

De meeste van de 10 intergemeentelijke kleine projecten in Nicaragua waren op het gebied van milieu (herbebossing, afvalwaterzuivering, huisvuilverwerking en afvoer van regenwater). Binnen het samenwerkingsverband tussen Utrecht en León hadden alle intergemeentelijke kleine projecten direct of indirect te maken met stedelijke uitbreiding, zoals de verplaatsing van leerlooierijen, het bestrijden van jeugdprostitutie en het aanleggen van een fietspad.

In Tanzania werd slechts een enkel intergemeentelijk klein project uitgevoerd, zijnde de samenwerking tussen Rotterdam en Dodoma op het gebied van afvalinzameling (zie box 7.4). Lange termijn technische assistentie was mogelijk als één van de componenten van een intergemeentelijk klein project, maar kwam weinig voor (alleen in Zuid-Afrika).

In Nicaragua waren de intergemeentelijke kleine projecten veelal complex, waarbij veel partners betrokken waren, zoals universiteiten, private organisaties, andere Europese steden of financieringsinstituten.

Tabel 7.3 presenteert een overzicht van de cursussen waaraan werd deelgenomen door ambtenaren en/of bestuurders uit de geselecteerde partnergemeenten.

De Algemene Activiteit werd driemaal door VNG ingezet om activiteiten te coördineren met de Vereniging van Gemeenten in Zuid-Afrika, onder andere ter voorbereiding van groepstrainingen. De opvallendste Algemene Activiteit was het voorstel van de Provincie Gelderland om door middel van een uitwisselingsprogramma kleine plattelandsgemeenten in de provincie te koppelen aan plattelandsdistricten in Tanzania. Een tweejarig programma (1999, 2000) werd opgezet met COS Gelderland, SNV, NOVIB en de Tanzaniaanse Vereniging van Gemeenten. In eerste instantie werden meer dan 50 gemeenten benaderd in de provincie Gelderland, maar slechts enkelen toonden interesse. Later werden ook gemeenten van buiten de Gelderse provincie aangezocht. Tanzaniaanse bestuurders en ambtenaren uit rurale districten brachten een bezoek aan VNG en de provincie Gelderland. Het bezoek werd gecombineerd met een cursus over plattelandsontwikkeling (1999), waarbij de *matching* tussen de Nederlandse gemeenten en Tanzaniaanse Districten plaats vond. Over de manier van koppelen ontstond achteraf

onvrede bij een aantal Nederlandse gemeenten. Vooraf gegaan door een seminar over moderne bestuursvormen, brachten zes Nederlandse gemeenten een tegenbezoek aan Tanzania (2000).

Tabel 7.3 Deelname geselecteerde partnergemeenten aan cursussen

Jaar	Onderwerp	Deelnemende partnergemeenten (en koepelorganisaties) in Zuid-Afrika, Nicaragua en Tanzania	Aantal deelnemers uit partnergemeenten	Kosten alle deelnemers
<i>Deelname meerdere landen</i>				
2000	Vrouwen in Lokale Overheid	East London (Buffalo City)	3	NLG 198.807 € 90.214
2000	Gemeentelijke managementcapaciteiten	Durban; Theewaterskloof (Villiersdorp)	4	NLG 194.470 € 88.246
2001	Afvalmanagement	East London (Buffalo City); Dodoma	5	NLG 220,488 € 100.053
<i>Nicaragua</i>				
1997	Trainingsprogramma Lokale Overheid	Estelí; Juigalpa; Granada; San Carlos; Matagalpa; León; INIFOM; LBSNN	11	NLG 285,350 € 129.486
1999	Strategische planning en kadaster	Estelí; Granada; San Carlos; Juigalpa; Matagalpa; León; AMUNIC; INIFOM; LBSNN	13	NLG 202,168 € 91.740
1999	Lokale Agenda 21	Juigalpa	1	NLG 191,097 € 86,716
1999	NEWS seminar	Granada; San Carlos; Estelí	5	NLG 120,994 € 54.904
<i>Zuid-Afrika</i>				
1997	Volkshuisvesting	Emfuleni (Lekoa Vaal) Kimberley; Pretoria (Tshwane municipality)	7	NLG 93,569 € 42.460
1998	Geïntegreerde Ontwikkelingsplanning	Kimberley; Pretoria (Tshwane municipality) Theewaterskloof (Villiersdorp); Uitenhage	9	NLG 125,691 € 57.036

Tabel 7.3 Deelname geselecteerde partnergemeenten aan cursussen *vervolg*

Jaar	Onderwerp	Deelnemende partnergemeenten (en koepelorganisaties) in Zuid-Afrika, Nicaragua en Tanzania	Aantal deelnemers uit partnergemeenten	Kosten alle deelnemers
1999	Geïntegreerde Ontwikkelingsplanning II	Durban; East London (Buffalo City)	10	NLG 147,250 € 66.819
2000	Geïntegreerde Ontwikkelingsplanning	SALGA, East London, Oudtshoorn, Lekoa Vaal; Kimberley	14	NLG 189,550 € 86.014
2001	Geïntegreerde Ontwikkelingsplanning en Gemeenschapsparticipatie	East London (Buffalo City); Emfuleni (Lekoa Vaal); Kimberley; Oudtshoorn	8	NLG 210,775 € 95.645
<i>Tanzania</i>				
1999	Rurale Ontwikkeling. De rol van lokale actoren	Biharamulo; Mwanga; Same; Ngara; Monduli	8	NLG 173,283 € 78.632

Bron: dossiers VNG International; interviews.

### Programma ondersteunende activiteiten

VNG verschaft informatie aan Nederlandse gemeenten over GIS en de subsidieprogramma's onder andere door middel van twee uitgebreide websites (waarvan er één specifiek over stedenbanden gaat), het verspreiden van voorlichtingsmateriaal en rapporten en het organiseren van bijeenkomsten met de Nederlandse gemeenten. Ruim 60 procent van de Nederlandse gemeenten die gebruik hebben gemaakt van de subsidieprogramma's maakte ook gebruik van die informatie. Van de overige lokale bestuursorganen was dat 40 procent. Grote gemeenten maakten meer gebruik van de door VNG verschaft informatie dan kleine gemeenten, terwijl juist de grotere gemeenten meer 'kennis in huis' hebben. De reden was dat grotere gemeenten vaker eerst keken naar de mogelijkheid om subsidie te verkrijgen voor een activiteit voordat ze eigen fondsen daarvoor ter beschikking stellen. Kleine en middelgrote gemeenten bepaalden doorgaans eerst wát ze gingen doen en onderzochten pas daarna of daarvoor subsidie verkregen kon worden.

VNG organiseerde ook korte opleidingen voor Nederlandse gemeenteambtenaren (en andere direct betrokkenen) die uitgezonden werden voor werk naar het buitenland. Van

de gemeenten die gebruik maakten van GSO-subsidies in de periode 1997-2001 maakte 38 procent ook gebruik van deze voorbereidende opleidingen. Slechts een klein deel van de Nederlandse gemeenten kende het aanbod aan voorbereidende opleidingen niet. Bij de overige lokale bestuursorganen was die onbekendheid groter: 40 procent was niet bekend met het aanbod en slechts een derde van de niet-gemeentelijke subsidieaanvragers maakte gebruik van de korte opleidingen. Ruim 85 procent van de gemeenten en andere lokale bestuursorganen die gebruik gemaakt hebben van de korte opleidingen stelde hierover tevreden te zijn. De effectiviteit van de informatieverstopping en de korte opleidingen is niet nader onderzocht.

#### 7.4 Beleidsrelevantie

De geselecteerde activiteiten zijn op dezelfde criteria beoordeeld als activiteiten gesteund door het GST-programma.

##### *Relevantie met betrekking tot de geïdentificeerde problemen*

De belangrijkste problemen met betrekking tot lokaal bestuur in Zuid-Afrika waren:

- De moeizame vertaling van het nationale strategisch beleid naar de praktijk op lokaal niveau. Die vertaling vereiste samenwerking tussen de verschillende betrokken belanghebbenden: overheid, NGO's, basisorganisaties, traditionele leiders en de private sector. De interactie tussen verschillende partijen was meer incidenteel dan structureel (Van Eechoud, 2001).
- Door de achterstand in scholing – veroorzaakt door het apartheid regime – hadden de lokale overheden te maken met een tekort aan voldoende opgeleid personeel.
- Sinds de schaalvergroting van gemeenten in 2000 waren de meeste lokale overheden bezig met een proces van herstructurering, zowel in politieke als in administratieve zin. De gekozen raadsleden waren zich niet altijd bewust van de inhoud van hun functie, terwijl de administratieve fusie zowel de creatie van verschillende functies inhield, als een wisseling van vele ambtenaren. De competenties en mandaten van dienstverlenende instanties moesten nog nader worden bepaald.
- Verouderde administratieve instrumenten, zoals kadastragegevens en bevolkingsregisters, vormden een belemmering voor de (correcte) uitvoering van lokale belastingssystemen en andere vormen van inkomensgeneratie.

In Zuid-Afrika was urbane ontwikkeling, met name sociale huisvesting, het hoofdthema van de activiteiten uitgevoerd met GSO-fondsen. De nadruk op volkshuisvesting was zo dominant dat meerdere partners van mening waren dat intergemeentelijke samenwer-

king een volkshuisvestingsprogramma betrof. Meer dan eens bleken activiteiten op het gebied van volkshuisvesting slechts zijdelings verband te houden met de *Integrated Development Planning* (IDP), het kaderstellend instrument op gemeentelijk niveau. De ontwikkeling van IDPs werd ook ondersteund door uitzendingen van gemeenteambtenaren en jaarlijkse cursus. In plaatsen als Kimberley, Oudtshoorn en Emfuleni bleken de intergemeentelijke kleine projecten op het gebied van volkshuisvesting geen verband te houden met de gemeentelijke plannen. Niettemin was huisvesting een serieus probleem voor de meeste Zuid-Afrikaanse gemeenten. Het was echter niet altijd een probleem dat als een gemeentelijke competentie werd beschouwd en daarmee ook niet door de partner als prioritair werd gekenschetst.

De belangrijkste problemen van lokaal bestuur in Nicaragua waren:

- Nicaragua kende tot aan 2003 geen beleid met betrekking tot decentralisatie. Voorstellen daartoe werden tegengehouden door de toen zittende regering;
- Publieke taken werden van het centrale niveau overgeheveld naar de lokale overheden, zonder dat daarvoor de benodigde middelen ter beschikking werden gesteld;
- Lokale overheden misten het instrumentarium en de kennis om hun mandaat met betrekking tot lokale belastingheffing volledig te benutten;
- Lokale overheden konden hun begrotingen onvoldoende plannen, aangezien de toewijzingen vanuit de nationale begroting jaarlijks (tot aan 2004) moesten worden onderhandeld;
- Hoewel gemeenten verplicht waren om Strategische Plannen uit te werken, waren zij voor de uitvoering daarvan afhankelijk van ministeries en andere publieke instellingen. Er waren onvoldoende autonome middelen (of transfers van de centrale overheid) om deze plannen ook daadwerkelijk uit te voeren.

In Nicaragua sloten de activiteiten meer aan bij de door de partners geïdentificeerde prioriteiten dan in Zuid-Afrika. In toenemende mate vormden deze prioriteiten de kern van de Strategische Plannen. Via de lokale vertegenwoordiging van het LBSNN verleenden de Nederlandse gemeenten ondersteuning aan de uitwerking van deze plannen, alsmede aan de opbouw van de capaciteit om deze plannen voortdurend aan te passen (*rolling plans*) en als raamwerk te laten dienen voor meerjarenbegrotingen. In alle gemeenten werd een voorkeur geconstateerd voor de sociale sectoren, terwijl juist in Nicaragua de zwakke economische prestaties, alsmede het gebrek aan inkomensgenererende activiteiten de belangrijkste belemmering was voor het functioneren van de lokale overheden. GSO-ondersteunde activiteiten schonken weinig aandacht aan de economische proble-

matiek. Dat gebeurde wel via de activiteiten (niet ondersteund met GSO-middelen, maar met Europees geld) in het kader van een supra-gemeentelijk project uitgevoerd door de LBSNN.

In Tanzania heeft het lokale bestuur geleden onder een turbulent verleden. Daarbij staan lokale autoriteiten in Tanzania voor grote problemen:

- Hoewel de financiële transfers vanuit de centrale begroting naar lagere overheden relatief hoog zijn (17 procent van de nationale begroting) is het bedrag per district in absolute zin uiterst beperkt en onvoldoende voor het realiseren van het takenpakket;
- Een gebrek aan voldoende gekwalificeerd personeel en materieel maakt het de lokale overheden vrijwel onmogelijk om diensten (bevredigend) te verlenen. Dat leidt tot wantrouwen onder de bevolking en tegelijkertijd de beschuldiging van onvermogen door de centrale overheid. Als gevolg van de matige prestaties ontvangen lokale autoriteiten dan ook weinig morele of materiële steun van politieke partijen, NGOs, of de private sector (Ngware, 1997);
- De hiërarchische denkwijze onder ambtenaren draagt niet bij aan besluitvorming op lokaal niveau. De neiging om beslissingen te laten nemen op het centrale niveau, zelfs als de formele mandaten zijn overgedragen aan de lokale autoriteiten, is hardnekkig (Wunsch en Oluwu, 1998).

Met uitzondering van afvalverwerking in Dodoma, en in mindere mate de poging om te komen tot beleidsformulering in Songea (sport en onderwijs), waren de activiteiten ondersteund door het GSO-programma nauwelijks relevant voor wat betreft de problemen van lokale overheden in Tanzania.

#### *Relevantie ten aanzien van het Beleidskader GSO-programma*

Ongeveer 65 procent van de Nederlandse gemeenten en andere lokale bestuursorganen die gebruik maakten van GSO-subsidie kenden een geschreven beleid met betrekking tot internationale samenwerking met ontwikkelingslanden. Omdat partnergemeenten hun voorstellen tot samenwerking in eerste instantie richten tot de Nederlandse gemeente voordat deze op haar beurt een verzoek tot subsidie kan indienen bij VNG, is er vanuit gegaan dat GSO-gesubsidieerde activiteiten per definitie passen in het beleid van de Nederlandse gemeente. Om die reden is de beleidrelevantie alleen getoetst aan het Beleidskader bij de Overeenkomsten tussen BuZa en VNG voor het GSO-programma. Getoetst is op de doelstelling ‘versterking van lokaal bestuur’, omdat een verzoek tot sub-



sidie te allen tijde daarop gericht diende te zijn. Subsidie mocht niet worden verleend voor activiteiten die zich uitsluitend richtten op de draagvlakdoelstelling.

Het GSO-programma maakte geen deel uit van de Nederlandse bilaterale programma's met Zuid-Afrika, Nicaragua en Tanzania. Er was ook geen verplichting dat het programma zou moeten passen in, of complementair zou moeten zijn aan het bilaterale beleid. Niettemin paste het GSO-programma goed binnen het bilaterale beleid voor de samenwerking met Zuid-Afrika en Tanzania, omdat in die twee landen decentralisatie als 'sector' was gekozen binnen de sectorale benadering. In het bilaterale beleid met betrekking tot Nicaragua, werd decentralisatie als een doorsnijdend perspectief gezien en werden er geen specifieke activiteiten ontwikkeld op het gebied van de versterking van lokaal bestuur.

Sociale huisvesting was gedurende de periode 1997-2001 geen thema in het bilaterale programma met Zuid-Afrika. Van de bestudeerde activiteiten in dat land was 70 procent direct gerelateerd aan volkshuisvesting en stadsplanning, waarvoor in totaal € 2,5 miljoen subsidie werd verleend, zijnde ongeveer 85 procent van alle uitgaven uit het GSO-programma in Zuid-Afrika. Er waren goede redenen om te kiezen voor een thematische toespitsing, waarbij bovendien aansluiting werd gevonden bij het Habitat programma van het Nederlandse Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. In het *Memorandum of Understanding* (2002) met betrekking tot het Habitat programma werd expliciet verwezen naar de bevordering van stedenbanden. Vanuit het perspectief van de doelstelling versterking van lokaal bestuur zou ondersteuning op het gebied van sociale woningbouw vooral betekenen dat de bestuurlijke capaciteiten vergroot zouden dienen te worden. Capaciteiten om volkshuisvestingsproblemen te analyseren, beleid te ontwikkelen, de uitvoeringskaders te bepalen en om toezicht te houden op de resultaten. In de praktijk richtten de activiteiten zich echter vooral op de uitvoering: de woningbouwverenigingen, ofwel de *agencies* die zich bezig hielden met een uitbestede activiteit. Als volkshuisvesting expliciet deel uitmaakte van de gemeentelijke prioriteiten (genoemd in de IDPs), werd er van uit gegaan dat volkshuisvesting dan ook tot de gemeentelijke competentie behoorde en GSO-activiteiten op dat gebied dus relevant waren. Maar omgekeerd, als volkshuisvesting niet als een competentie van de gemeente werd beschouwd, konden GSO-gesubsidieerde activiteiten ter ondersteuning van de uitvoering van volkshuisvestingsprogramma's ook niet relevant zijn voor de versterking van lokaal bestuur.

In Nicaragua waren de activiteiten gericht op de versterking van het milieubeleid en later de strategische planning beleidsrelevant. De koepelorganisatie *Asociación de Municipios de Nicaragua* (AMUNIC) dichtte zichzelf een belangrijke rol toe voor wat betreft de versterking van lokaal bestuur, temeer omdat betwijfeld werd of de centrale overheid wel het meest geëigende kanaal daartoe was. Middelen uit het GSO-programma werden ingezet om AMUNIC actief in te schakelen bij de capaciteitsversterking van de lokale overheden, maar de modaliteiten van het GSO-programma leenden zich slecht voor supra-gemeentelijke activiteiten.

In Tanzania waren vooral de activiteiten op het gebied van afvalverwerking (Dodoma) en beleidsontwikkeling (Songea) relevant met betrekking tot het GSO-beleidskader. De activiteiten in Kondoa (zie box 7.2) waren vooral relevant vanuit het perspectief van verbreding van het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking in Nederland. De overige activiteiten in Tanzania waren te karakteriseren als *fact-finding* en waren niet relevant voor de beleidsdoelstellingen.

#### *Relevantie met betrekking tot het eigen beleid*

Zuid-Afrika kende een eigen beleid met betrekking tot intergemeentelijke samenwerking. Het *Department for Provincial and Local Government* raadde gemeenten aan om stedenbanden aan te gaan. Gebaseerd op het nationale beleid voor GIS (*Municipal International Relations*, 1999), hadden drie van de geselecteerde gemeenten een eigen beleid vastgelegd, terwijl anderen in een ver gevorderd stadium van uitwerking verkeerden. Met uitzondering van Durban, hadden geen van de bezochte gemeenten in Zuid-Afrika een specifieke begroting voor intergemeentelijke samenwerking.

De thematische specialisatie op volkshuisvesting werd niet door alle gemeenten in Zuid-Afrika als relevant beschouwd in relatie tot het eigen beleid. Volkshuisvesting was geen kerntaak voor lokale overheden volgens de *Municipal Structures Act*. Gemeenten konden wel een faciliterende rol spelen op het gebied van sociale woningbouw, onder andere door huizenbouw te bevorderen volgens de *Housing Act* van 1997. Vanuit dat perspectief was volkshuisvesting weliswaar een competentie, maar geen kerntaak van lokaal bestuur. In het geval van Tshwane (Pretoria) was volkshuisvesting de topprioriteit in de IDP en dus beleidsrelevant.

In Nicaragua, hielden twee opeenvolgende kabinetten het nationale Beleid voor Decentralisatie en Lokale Ontwikkeling buiten het parlement, zodat er in de praktijk geen

enkel beleid bestond ten aanzien van de ontwikkeling van lokaal bestuur. Geen van de bezochte gemeenten had een eigen beleid voor internationale contacten. Wel bestonden er programma's die gecoördineerd werden binnen het overleg van stedenbanden met Europese partners (in een achttal plaatsen) of via speciale comités (Juigalpa). Omdat er geen beleid bestond in Nicaragua, kon de relevantie tot het eigen beleid dan ook niet beoordeeld worden.

### Box 7.2 Vriendschapsrelatie Loenen aan de Vecht – Kondoa (Tanzania)

*Loenen aan de Vecht is een kleine gemeente met een jaarlijks budget voor internationale activiteiten in de orde van € 1,200. Begin jaren negentig besloot de gemeenteraad actief te zoeken naar een partner voor intergemeentelijke samenwerking. Er werden criteria vastgesteld en SNV werd ingeschakeld om op basis van die criteria een partner te identificeren. SNV legde het contact met het Rurale District Kondoa. In 1995 werd een testperiode gestart van drie jaar, waarbij de nadruk lag op kennismaking tussen de partners. Omdat de middelen beperkt waren werd de samenwerking toegespitst op een enkel dorp: Kiteo. De gemeente Loenen maakte gebruik van NCDO fondsen voor bewustwording en voorlichtingsactiviteiten. Mede daardoor zijn maatschappelijke en kerkelijke organisaties bij de samenwerking betrokken geraakt. Loenen maakte vooral gebruik van GSO-fondsen om de contacten te kunnen onderhouden. Zo kwamen in het jaar 2000 imkers uit Kiteo naar Loenen om zich te bekwamen in moderne technieken van bijenhouderij. Deze aanwezigheid werd aangegrepen voor actieve fondsenwerving.*

*Zonder GSO-fondsen was het onmogelijk geweest de contacten tussen Loenen en Kondoa te onderhouden. Aan beide zijden is bewust geïnvesteerd in het laten rijpen van het begrip over wat internationale samenwerking tussen twee gemeenschappen inhoudt. Er was sprake van reciprociteit (Kondoa heeft land ter beschikking gesteld) en beide partners zetten zich actief in voor fondsenwerving. Loenen toonde respect voor het besluitvormingsproces op diverse niveaus (dorpsbestuur, ward, district). De samenwerking werd beleefd als verantwoordelijkheid van beide partijen.*

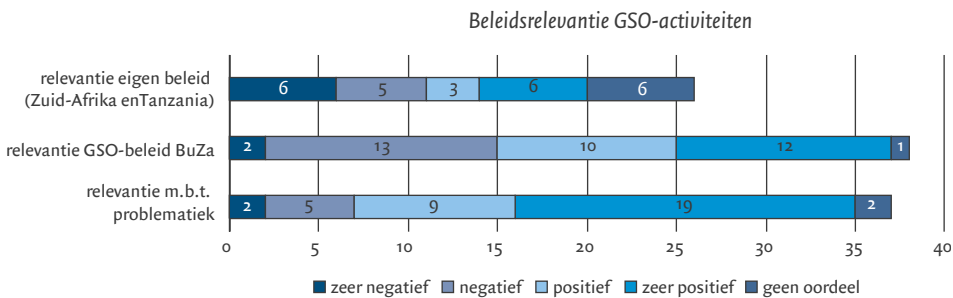
De algemene beleidslijnen van Tanzania met betrekking tot buitenlandse hulp zijn neergelegd in de *Tanzania Assistance Strategy* (URT, 2002). Deze strategie is gebaseerd op de lange-termijn visie *Vision 2025* en de *Poverty Reduction Strategy* (PRS, 2001). De ontwikkeling van lokaal bestuur behoort niet tot de prioriteiten waarvoor Tanzania momenteel internationale steun zoekt en evenmin maakte het deel uit van de PRS. Maar dat zijn

recente documenten. Van belang voor de periode van onderzoek was Tanzania's beleid met betrekking tot lokaal bestuur, verwoord in de *Local Government Reform* (URT, 1997). De afstand tussen dat beleid en de voorgenomen mandaten van lokaal bestuur en de dagelijkse werkelijkheid was groot. Er waren geen steden of districten die een specifiek beleid hadden ontwikkeld met betrekking tot internationale samenwerking. De relevantie met betrekking tot het Tanzaniaanse beleid is beoordeeld aan de hand van de algemene richtlijnen, verwoord in de *Local Government Reform*.

Samenvattend is de beoordeling van relevantie van de GSO-gesubsidieerde activiteiten weergegeven in figuur 7.2.

Figuur 7.2 Beleidsrelevantie van activiteiten met GSO-subsidie

N=39. Niet voor alle activiteiten waren gegevens voor alle criteria beschikbaar.



Gesteld kan worden dat de activiteiten uitgevoerd met middelen uit het GSO-programma in ongeveer 80 procent van de gevallen relevant waren voor de problematiek van lokaal bestuur in de partnergemeenten. In ongeveer 60 procent waren de activiteiten relevant in het licht van het BuZa beleid ten aanzien van het GSO-programma. De relevantie ten opzichte van het beleid van de ontvanger is gebaseerd op het beleid op nationaal niveau. En dat alleen voor Zuid-Afrika en Tanzania, aangezien Nicaragua geen door het parlement vastgesteld beleid kende ten tijde van de evaluatie. Minder dan 40 procent was relevant in relatie tot het nationale beleid.

## 7.5 Effectiviteit en neveneffecten

Voor zover de doeleinden van de activiteiten vaststonden of gereconstrueerd konden worden, is de effectiviteit van ieder van de afzonderlijke activiteiten in de selectie van

activiteiten beoordeeld. Van de 39 beoordeelde activiteiten bleken er 11 zeer effectief geweest te zijn met betrekking tot de eigen doelstellingen en 11 in het geheel niet. Voor lang niet alle activiteiten bleek de effectiviteit te beoordelen in de partnergemeente. Een groot aantal van de activiteiten bestond uit missies van Nederlandse ambtenaren en bestuurders, die vooral projectvoorbereiding en monitoring als doel hadden. De effectiviteit van die uitzendingen is beoordeeld door vergelijking van 22 missierapporten met geconstateerde activiteiten in de partnergemeente.

In de partnergemeenten konden respondenten zich missies met een technisch karakter goed herinneren. Deze werden doorgaans als effectief beoordeeld. Maar slechts ongeveer een derde van alle missies had een technisch karakter. Gelijkertijd overleefden slechts vage herinneringen over het doel en resultaat van de overige missies. Een bestuurlijke missie kon wel effectief zijn voor de partner, zoals bleek uit het bezoek van de burgemeester van Den Haag, tevens voorzitter van VNG, aan Juigalpa (Nicaragua). De media-aandacht die dat bezoek trok resulteerde in veel positieve ontwikkelingen voor Juigalpa. In Tanzania vonden de meeste uitzendingen van gemeenteambtenaren plaats in het kader van het eerder genoemde uitwisselingsprogramma met zes gemeenten. Deze bezoeken waren niet effectief.

Er werden opmerkelijk weinig stages uitgevoerd. In tegenstelling tot de talrijke uitzendingen van Nederlandse ambtenaren, waren, op één na alle stageperiodes effectief. Blootstelling aan andere omstandigheden bleek een inspiratie voor nieuwe ideeën te zijn en stimuleerde de creativiteit voor wat betreft de eigen werkomstandigheden. Stages met als thema milieu (Juigalpa), bibliotheek (San Pedro de Lóvago), sociale huisvesting (verschillende Zuid-Afrikaanse partners) en zelfs bijenhouderij (Kondoa) produceerden positieve resultaten.

Van de 17 onderzochte intergemeentelijke kleine projecten waren er vijf 'containerprojecten' bestaande uit series uitzendingen van ambtenaren en stages, waarbij het onderscheidende kenmerk was dat ook lange-termijn uitzendingen (mede-) werden gefinancierd (bijvoorbeeld door middel van contracten met Nederlandse woningbouwverenigingen). Drie lange-termijners werden (deels) betaald uit het GSO-programma. Van deze 17 projecten werden er 11 als effectief beoordeeld. De lange-termijn inzet bleek maar gedeeltelijk effectief. In Uitenhage, Durban en Tshwane werkten deskundigen voor een langere periode. In Uitenhage vertrok de deskundige voortijdig als gevolg van aanpassingsproblemen en inhoudelijke meningsverschillen. In Durban slaagde de adviseur er in een ambtenaar op te leiden, die vervolgens promotie maakte tot Chief

*Executive Officer* van de First Metro Housing Company. Het was daar de bedoeling om 3.000 huizen te bouwen, maar daarvan waren er eind 2002 slechts 800 gerealiseerd. In Tshwane ontstonden er fricties tussen de vermeende gemeentelijke beleidsautonomie in relatie tot het nationale volkshuisvestingsbeleid.

In Nicaragua waren de intergemeentelijke kleine projecten doorgaans slechts één component binnen grotere projecten waarbij meerdere financiers en uitvoerders betrokken waren. In 1997 identificeerde VNG het Strategisch Plan als de spil van haar activiteiten in Nicaragua. Destijds had het GSO-programma echter te weinig flexibiliteit om supra-gemeentelijke activiteiten te kunnen subsidiëren. In 1999 werd er een cursus georganiseerd over Strategische Planning, terwijl ook verschillende NEWS activiteiten werden verankerd in de eerste concepten van de gemeentelijke plannen (zie box 7.3). In 2000 kon het LBSNN programma, met gebruik van Europese gelden, datgene doen wat met GSO-fondsen niet mogelijk was gebleken, namelijk het opzetten van een gecoördineerde langlopende activiteit waaraan verschillende gemeenten in Nicaragua gelijktijdig deelnamen. Deze ‘concurrentie’ van de LBSNN speelde wellicht een rol in de heroverweging van VNG’s beleid ten aanzien van Nicaragua. De VNG interne evaluatie missie naar Nicaragua (2001) concludeerde dat te veel externe donoren betrokken waren bij strategische planning en dat er sprake was van duplicerende inspanningen. In 2002 liet VNG de Nederlandse gemeenten weten dat het geen verzoeken voor steun aan Strategisch Planning meer zou honoreren.

Het milieuproject ProVerde in Juigalpa doorliep diverse stadia en bleek zeer effectief te zijn geweest. De oorspronkelijke doelstelling was dat zonder externe interventie particulieren (boeren) op eigen kosten minimaal 12 hectare per jaar aan zwaar geërodeerd land zouden herbebossen. Evaluaties door de gemeente Juigalpa toonden aan dat dit ambitieuze doel al jaren bereikt wordt zonder enige externe financiering. Ook deelcomponenten van dat project, zoals een informatiecentrum voor scholieren, bleek ook jaren na beëindiging van de externe financiering nog uitstekend te functioneren. Ook de intergemeentelijke kleine projecten op het gebied van ruimtelijke ordening en het kadaster bleken effectief te zijn. Andere intergemeentelijke kleine projecten in Nicaragua bleken minder effectief. In drie gevallen in León (Utrecht) waren de gestelde doelen te ambitieus of het tijdsplan niet realistisch (Río Chiquito, stadsplan León Sureste en het aanleggen van een fietspad). In dezelfde stad bleek een project ter bestrijding van jeugdprostitutie in eerste instantie effectief, maar het opgeleide kader verliet de organisatie. De resultaten bleken niet duurzaam te zijn.

### Box 7.3 NEWS-programma

Het NEWS-programma was gebaseerd op de visie dat een maatschappelijk draagvlak gecreëerd moest worden voor ontwikkelingssamenwerking en mondiaal bewustzijn in de Midden-en Oost-Europese landen die deel zouden gaan uitmaken van de Europese Unie. Daar immers zou men te maken krijgen met een Europees beleid voor ontwikkelingssamenwerking. Door trilaterale samenwerking van Nederlandse gemeenten met gemeenten uit Tsjechië en de Slowaakse Republiek enerzijds en in Nicaragua anderzijds zouden bijdragen geleverd worden aan de structurele uitwisseling van ervaringen op het gebied van goed en democratisch lokaal bestuur, het leggen van een basis voor toekomstige ontwikkelingscontacten tussen Midden-Europese landen en landen in het Zuiden, en zou bijgedragen worden aan de ontwikkeling van lokaal bestuur in Nicaragua. De Nederlandse gemeenten zouden daarbij een schakelrol spelen en zich vooral met planning en voorlichting bezighouden.

Het programma omvatte de organisatie van seminars en workshops om thematische samenwerking tussen gemeenten en NGOs uit de drie 'werelden' te bevorderen. Ook werden bewustwordingsactiviteiten in Tsjechië en de Slowaakse Republiek uitgevoerd. In de vier jaar van haar bestaan droeg NEWS bij aan het vestigen van acht stedenbanden en het uitvoeren van 57 projecten. Het programma werd in 2002 beëindigd.

De verplaatsing van het busstation en de markt van San Carlos in Nicaragua zou de hygiëne en veiligheid ten goed komen en tevens ruimte maken voor het herstel van de historische kades en stadswallen. Dit project, dat meer dan een decennium (1989-2000) in beslag nam eindigde met een corruptiezaak, waarbij de burgemeester van San Carlos een deel van de documentatie liet vernietigen. De zusterstad Badalona (Spanje) nam het project van Groningen over.

Het enige intergemeentelijke klein project in Tanzania was een stadsreinigingsproject van de stedenband Rotterdam-Dodoma (zie box 7.4). Dit project was effectief in de zin dat de uitgevoerde analyses voldoende materiaal leverden voor het maken van strategische keuzes door Dodoma. Die keuze heeft vervolgens geleid tot een nieuw project, dat met Senter fondsen (Ministerie van Economische Zaken) werd uitgevoerd.

Deelnemers aan de cursussen in alle partnergemeenten toonden daarvoor een zeer hoge waardering. Een hoge waardering betekent niet automatisch dat ook de effectiviteit hoog was, maar dat bleek wel het geval. De effectiviteit van de cursussen en stageperiodes is gemeten aan de hand van ex-ante bepaalde indicatoren, te weten: motivatie, netwerkvorming, institutionele veranderingen en veranderingen in werkmethoden. De effectiviteit van cursussen bleek in sommige gevallen zelfs uitzonderlijk hoog, zoals in het geval van de deelname van East London aan cursussen over afvalverwerking (zie box 7.4).

Met uitzondering van enkele Tanzaniaanse deelnemers aan de cursus over plattelandsontwikkeling, toonden alle deelnemers zich zeer positief over hun ervaringen. Een succesvol instrument was dat deelnemers verzocht werd een plan schrijven hoe ze de leerervaringen dachten te gebruiken in de eigen werkomgeving (persoonlijk werkplan). Van de deelnemers werd verwacht dat, eenmaal terug in de eigen gemeente, de ervaringen op institutioneel niveau gedeeld zouden worden. VNG organiseerde de cursussen uitstekend en de inhoud was doorgaans van goede kwaliteit.

#### Box 7.4 Afvalverwerking in East London en Dodoma

*Na deelname aan twee cursussen over afvalverwerking, in combinatie met een stageperiode in Leiden, was de Reinigingsdienst van East London (Zuid-Afrika) er van overtuigd geraakt dat het systeem van huisvuilophaal- en afvalverwerking toe was aan modernisering. De Reinigingsdienst verving de vuilstort op een open belt door een combinatie van recycling, composteren en gecontroleerde stort (controlled tipping) op een nieuwe stortplaats, die daarvoor speciaal werd aangelegd. East London investeerde in 2003 vijf miljoen Rand in een overslagstation met recycling faciliteiten, terwijl het tegelijkertijd kleine verwerkende industrietjes (blik, papier) ondersteunde.*

*Deelname van Dodoma (Tanzania) aan een cursus over afvalmanagement leidde eveneens tot nieuwe ideeën over afvalverzameling door burgers op buurtniveau. Na een analyse gesubsidieerd met GSO-middelen, werd in 2003 aangepast materiaal geleverd door een Nederlands bedrijf dat daarvoor steun ontving van Senter (Ministerie van Economische Zaken).*

Een opvallend resultaat was dat meer dan 70 procent van de geïnterviewde deelnemers veranderingen introduceerden in de dagelijkse werksituatie, veranderingen die direct toegeschreven konden worden aan de cursus of aan de bijbehorende stageperiode in de



Nederlandse gemeente. Deelnemers introduceerden ook veranderingen in de structuur van de organisatie waar ze werkzaam waren, in werkprocedures en in werkhouding. In enkele gevallen ging dat om ingrijpende veranderingen (box 7.4). De cursussen bleken minder effectief voor het aanknopen van (en vasthouden van) professionele netwerkrelaties en slechts in een beperkt aantal gevallen werden de in de cursus opgedane kennis binnen de organisatie verspreid. Slechts in één geval is een nieuw netwerk uit een cursus voortgekomen (Kadaster Nicaragua). Een voorbeeld van attitudewijziging was dat de gemeente San Carlos (Nicaragua) er toe over ging diensten mobiel te gaan verlenen aan veraf gelegen gebieden ('outreach' programma), in plaats van burgers tot hoge uitgaven te verplichten door diensten uitsluitend in San Carlos 'stad' aan te bieden.

De 'algemene activiteit' met Tanzania betrof het uitwisselingsprogramma tussen Gelderse gemeenten en Tanzaniaanse districten (1999-2000). De activiteit in Tanzania bestond uit een seminar als startbijeenkomst voor het bezoek van Nederlandse gemeentelijke delegaties aan de rurale districten. De Tanzaniaanse partners toonden verwarring over de vele doelstellingen: het vestigen van stedenbanden, plattelandsontwikkeling, het leggen van contacten met *community based* organisaties, het versterken van lokaal bestuur en de introductie van moderne bestuursmethoden. En dat allemaal op basis van de overdracht van Nederlandse kennis. De delegaties werden weinig doelgericht langs plaatsen en projecten gevoerd. In drie Tanzaniaanse districten bestond de indruk dat de Nederlandse delegaties niet wisten wat zij wilden. Sommige districtbestuurders hadden zich gestoord aan het bezoek. Er werden geen concrete resultaten geboekt. Alleen de gemeente Aa en Hunze had de intentie om de samenwerking met het district Monduli voort te zetten. De overige 'nieuwe' Nederlandse gemeenten (Aalten, Lingewaal en Beuningen) besloten van verdere samenwerking af te zien.

### Neveneffecten

Aan beide zijden van de stedenband werden neveneffecten geregistreerd. Voor de Nederlandse gemeenten ging het daarbij vooral om de vlekwerking, zoals de maatschappelijke betrokkenheid en de samenwerking met onderwijsinstellingen, zoals universiteiten. Voor wat betreft de private sector waren de *spin-offs* minder dan in het GST-programma (toerisme naar Zuid-Afrika en Nicaragua, handelscontacten met East London en het contact van Durban met Port of Rotterdam). In het algemeen werd weinig invulling gegeven aan de rol van de private sector binnen de stedenbanden. Ook na twintig jaar contacten met Nicaragua was de private sector opvallend afwezig. De meeste neveneffecten waren toch te vinden in de partnergemeenten. Deze zijn samengevat in tabel 7.4.

Tabel 7.4 Neveneffecten in partnergemeenten

**Zuid-Afrika**

Toegang tot andere (internationale) bronnen en middelen

Een bredere variëteit aan contacten en banden met Nederlandse organisaties, inclusief financieringsbronnen

Capaciteitsopbouw van lokale politici bleek een trampoline naar het nationale niveau

Technische capaciteitsopbouw bood aansluiting op beroepsnetwerken

Investeringen door de private sector, zoals toerisme naar de Kaaprovincies en handelscontacten met Durban en East London

**Nicaragua**

Toegang tot verschillende Nederlandse financieringsbronnen (SNV, NOVIB)

Diverse uitwisselingsprogramma's: politie, journalisten, brandweer

Toegenomen kennis voor wat betreft export uit Nicaragua naar de Europese markt

Bevordering van toerisme vanuit Nederland (Rio San Juan)

Permanente verkoop van kunst van het eiland Solentiname in een kunstgalerie (Groningen)

Betere kwalificatie van lokale politici verhoogt de kansen om gekozen te worden als afgevaardigde van het district in het nationale parlement

**Tanzania**

Ontwikkeling van horizontale contacten. Verbetering van het functioneren van de regionale branch van de nationale vereniging van gemeenten

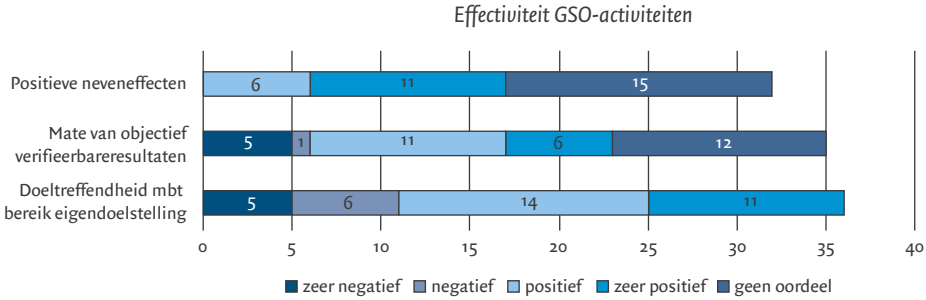
Erkenning van vrouwen als ondernemers in een Moslim plattelandsomgeving; acceptatie door (jonge) mannelijke boeren van vrouwen als trainers (Kondoa)

*Bron: interviews partnergemeenten.*

In figuur 7.3 is de effectiviteit van de activiteiten ondersteund met middelen uit het GSO-programma samengevat.

Ten opzichte van de eigen doelstellingen van ieder van de activiteiten bleek 70 procent van de ondersteunde activiteiten effectief. Bij ongeveer de helft van de onderzochte activiteiten kon de effectiviteit worden bepaald aan de hand van objectief verifieerbare resultaten. Bij de overige activiteiten is de beoordeling gebaseerd op percepties van direct betrokkenen in de partnergemeenten (interviews). In 17 van de 39 onderzochte gemeenten werden positieve neven-effecten geconstateerd.

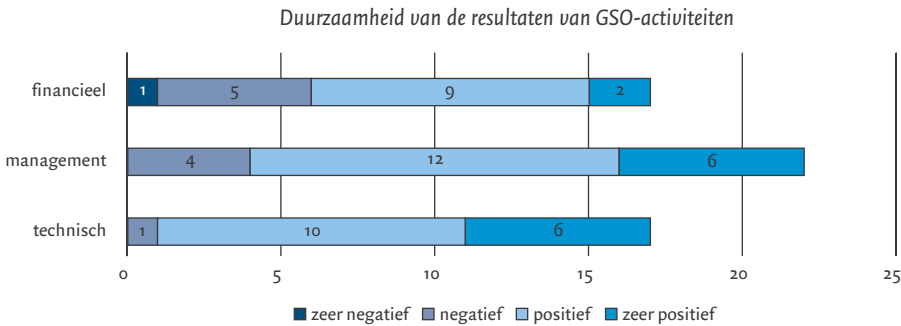
**Figuur 7.3 Effectiviteit van activiteiten met GSO-subsidie. N=39.** Niet van alle activiteiten waren gegevens voor alle criteria beschikbaar.



**Duurzaamheid**

Duurzaamheid is onderdeel van het begrip effectiviteit. Immers, een activiteit kan niet duurzaam zijn zonder ook effectief geweest te zijn. Duurzaamheid werd beoordeeld op basis van technische duurzaamheid, management en organisatorische duurzaamheid, en financiële duurzaamheid (figuur 7.4).

**Figuur 7.4 Duurzaamheid van de resultaten van GSO-gesubsidieerde activiteiten N=39.** Niet van alle activiteiten waren gegevens voor alle criteria beschikbaar.



In vrijwel alle activiteiten die effectief waren bleek de technische duurzaamheid groot. Vrijwel nergens waren werkmethoden of technieken geïntroduceerd die zonder buitenlandse steun niet voortgezet zouden kunnen worden. Niet in alle gevallen viel in te schat-

ten of de resultaten van activiteiten ook in institutioneel organisatorisch opzicht duurzaam zouden blijken te zijn. Partnergemeenten noemden het institutionele aspect het meest frequent als punt van zorg. In Zuid-Afrika plaatsten zowel de partnergemeenten als de evaluatoren vraagtekens bij de financiële duurzaamheid van het sociale woningbouwprogramma.

Continuïteit in de contacten en de intensiteit van de stedenband bleken de meest verklarende factoren. Respons van Nederlandse zijde, en dus motivatie, bleek van invloed op de duurzaamheid van de behaalde resultaten. Veel intergemeentelijke contacten waren 'open ended' en zonder omschreven verplichtingen naar elkaar. Voor de gemeentelijke afdelingen waarmee samengewerkt werd, was het daarom soms onduidelijk of activiteiten al dan niet zouden doorgaan.

## 7.6 Effectiviteit en omgevingsfactoren

De effectiviteit van de versterking van capaciteiten van lokaal bestuur wordt beïnvloed door omgevingsfactoren. Deze factoren bepalen of de activiteiten een vruchtbare voedingsbodem ontmoeten, of dat de versterkte capaciteit zich al dan niet verder autonoom kan ontplooiën.

Zowel in Zuid-Afrika als in Nicaragua waren de rol en functies van het lokaal bestuur verder uitgekristalliseerd dan in Tanzania. In Zuid-Afrika waren het de snelle en rigoureuze veranderingen in de vormgeving en het mandaat van lokale overheden die het institutioneel geheugen aantastten en waardoor de effectiviteit van de GSO-ondersteunde activiteiten negatief beïnvloed werd. Daar tegenover stond dat deze veranderingen een moderne omgeving hebben gecreëerd, vastgelegd in een nieuwe grondwet. De omstandigheden in Zuid-Afrika waren na afloop van het veranderingsproces gunstig voor de ontwikkeling van lokaal bestuur: er is zelfs een beleid ontwikkeld voor wat betreft de GIS en er waren gemeentelijke internationale *liaison officers* benoemd in de grotere steden. Er is veel 'nieuw' en weinig *red tape*. Het was nog onduidelijk of de Nederlandse gemeenten wel in staat waren zich voldoende in te leven in de problematiek van de Zuid-Afrikaanse gemeenten, die groot in oppervlakte zijn, groot in inwonertal en groot in problematiek. Afgezien van het veranderingsproces zelf, hadden de omgevingsfactoren in Zuid-Afrika geen negatieve invloed op de effectiviteit van de GSO-gesubsidieerde activiteiten.

De regeringen van voor 2002 in Nicaragua toonden in woord wel toewijding aan decentralisatie en opbouw van lokaal bestuur, maar in de praktijk was sprake van machtsverdeling

en het handhaven van controle door de nationale overheid. Publieke taken werden naar het lokaal bestuursniveau gedelegeerd zonder dat daarvoor de bijbehorende middelen ter beschikking werden gesteld. Decentralisatie was daarbij vooral een vorm van bezuiniging. Het juridisch kader voor decentralisatie werd jarenlang opgehouden door opeenvolgende regeringen. Pas in 2003 werd een wet op decentralisatie aangenomen en werden de transfers van de centrale overheidsbegroting opgehoogd van 1,5 procent in 2002 naar 4 procent van de nationale begroting. In Nicaragua kon het lokaal bestuur zich onvoldoende ontplooiën. De effectiviteit van de activiteiten gesubsidieerd door het GSO-programma werd op negatieve wijze beïnvloed door deze nationale omgevingsfactoren.

In Tanzania waren weinig GSO-gesubsidieerde activiteiten die tot enig resultaat hebben geleid, zodat ook niet te beoordelen viel of de omgevingsfactoren daarop van invloed waren geweest.

Geconcludeerd wordt dat gedurende de periode 1997-2001 de omgevingsfactoren voor extern gefinancierde activiteiten ter ondersteuning van de ontwikkeling van lokaal bestuur redelijk gunstig waren in Zuid-Afrika en ongunstig in Nicaragua<sup>27</sup>. Gelet op het feit dat bijna een derde van de totale GSO-middelen bestemd waren voor activiteiten in Nicaragua, leidt dat tot de conclusie dat de effectiviteit van het totale GSO-programma daardoor negatief werd beïnvloed. Daarnaast wordt geconcludeerd dat in de toewijzing van de subsidies door VNG de nationale omgevingsfactoren geen rol van betekenis hebben gespeeld.

## 7.7 Efficiëntie

Een efficiënte aanwending van middelen veronderstelt dat aan beide zijden van de projectrelatie een zelfde begrip bestaat voor wat betreft de inhoud en bedoelingen van de activiteit. In Zuid-Afrika bleek dat begrip groot. De gemeenten 'nieuwe stijl' hadden *liaison officers* aangesteld, die goed geïnformeerd bleken te zijn en actief waren in het leggen van contacten. In Nicaragua varieerde het begrip omtrent GIS van plaats tot plaats. Ook na twintig jaar stedenbanden en ondanks de lokale aanwezigheid van de LBSNN bleek het concept intergemeentelijke samenwerking lang niet overal duidelijk. Vooral niet voor wat betreft de rollen en het mandaat van de diverse betrokken actoren (LBSNN, gemeentelijke overheid, stichtingen en organisaties uit het maatschappelijk middenveld). Anderzijds kwamen in acht gemeenten de Europese stedenbandpartners jaarlijks

<sup>27</sup> Na medio 2003 zijn de omstandigheden in Nicaragua verbeterd. Zo werden diverse wetten aangaande decentralisatie en lokaal bestuur door het Parlement goedgekeurd.

bijeen om activiteiten op elkaar af te stemmen (o.a. Estelí, León, San Carlos). Het aantal gemeentelijke relaties met Tanzania was gering en de kennis bij de Tanzaniaanse partners over GIS pover, met als positieve uitzondering het district Kondo.

De gemiddelde subsidie toegewezen in het GSO-programma was hoger dan die in het GST-programma, onder andere omdat de langere afstanden leidden tot hogere reiskosten, maar ook omdat de gemiddelde duur van een activiteit langer was dan die van een vergelijkbare activiteit in toetredingslanden. Voor de cursussen gold dat een zekere mate van efficiëntie werd bereikt door herhaling (bijvoorbeeld Integrated Development Planning in Zuid-Afrika), hoewel er weinig gewerkt werd met modules die op verschillende wijze aan elkaar verbonden zouden kunnen worden. Ook bestond de tendens ieder jaar weer wat nieuws te willen brengen, waardoor de meeste cursussen relatief hoge ontwikkelingskosten kenden. De gemiddelde kosten per deelnemer aan een cursus (€ 4.084) waren hoger dan het bedrag dat BuZa hiervoor aan VNG vergoedde (€ 2.042 per deelnemer). De gemiddelde kosten per uitvoeringsmodaliteit zijn weergegeven in tabel 7.5.

Tabel 7.5 Gemiddelde bijdragen uit GSO-programma per modaliteit, 1997-2001

Activiteit	Gemiddelde uitgaven (NLG)	Gemiddelde uitgaven (€)
Uitzending ambtenaar of bestuurder	15.667	7.109
Stageperiode	21.890	9.933
Intergemeentelijk klein project	159.893	72.556
Cursus	170.214	77.240
Algemene activiteit	42.170	19.136

Bron: gebaseerd op IOB database.

Grotere projecten werden eerst voorgelegd aan de Adviescommissie GSO. Zowel VNG als de Adviescommissie hadden op basis van twijfel omtrent de efficiëntie projecten kunnen afwijzen. In de praktijk werden aanvragen wel eens terugverwezen om redenen van (te) hoge kosten, maar nooit werden er projecten afgekeurd uit twijfels over de efficiëntie ervan. De activiteiten werden op efficiëntie beoordeeld op dezelfde criteria als de activiteiten gesteund door het GST-programma. De beoordelingen zijn samengevat in figuur 7.5.

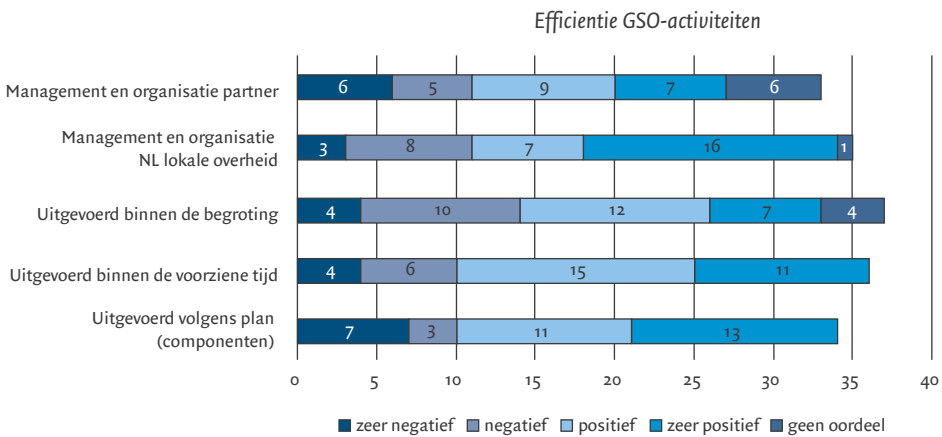
Ten aanzien van de efficiëntie van de activiteiten kan het volgende geconcludeerd worden:

- De organisatie van de activiteiten door de Nederlandse gemeente is in tweederde van de gevallen positief geweest en liet in één derde te wensen over.
- Het management en de organisatie door de lokale partner waren minder efficiënt dan de Nederlandse gemeente, maar was niettemin vaker positief dan negatief.
- In tweederde van de gevallen zijn de activiteiten volgens plan gerealiseerd binnen de ter beschikking staande begroting en binnen de geplande tijd. Dat is te verklaren uit het feit dat de activiteiten doorgaans kort van duur waren en daardoor nauwkeurig te plannen.

Er werd minder efficiënt gehandeld als het aankwam op het gebruik van lokale expertise. Het argument dat lokale expertise niet betaald kon worden met GSO-middelen is daarbij niet van belang. Partnergemeenten merkten op dat de Nederlandse korte termijn missies de neiging hadden “direct aan de slag te gaan omdat de tijd zo kort was” in plaats van zich eerst te oriënteren op wat er aan lokale kennis en informatie aanwezig was. De geringe inzet van lokale expertise gold ook voor de cursussen, waarbij lokale expertise wel met GSO-geld betaald kon worden.

**Figuur 7.5** Efficiëntie van activiteiten met GSO-subsidie

N=39. Niet van alle activiteiten waren gegevens voor alle criteria beschikbaar



De veronderstelde voor-, en nadelen van GIS zijn genoemd in tabel 5.3). Een deel van de voordelen refereerde aan de verwachte hogere doelmatigheid van gemeentelijke samen-

werking. De percepties van bestuurders en ambtenaren in partnergemeenten met betrekking tot deze voor- en nadelen werden geregistreerd en zijn samengevat in tabel 7.6.

## 7.8 Conclusies

Er kan niet gesproken worden van een samenhangend programma van activiteiten. Met uitzondering van Zuid-Afrika (sociale woningbouw) bleek er weinig thematische samenhang. Zo'n samenhang mocht wellicht niet verwacht worden op nationaal niveau, maar wel op het niveau van het samenwerkingsverband. Het is juist op dat niveau dat de weinige pijlen op verschillende doelen gericht werden. Sturing door VNG naar een grotere onderlinge samenhang de effectiviteit te vergroten (bijvoorbeeld door geografische concentratie) of om door schaalvoordelen de efficiëntie te verhogen bleek in de praktijk moeizaam. Dat kwam onder andere omdat een dergelijke sturing op gespannen voet staat met het autonoom handelen van de diverse betrokken partijen.

Lokaal bestuur in ontwikkelingslanden bevindt zich in diverse stadia van ontwikkeling. De aard van de behoefte aan ondersteuning door Nederlandse gemeenten varieert dan ook. Zo was er in Zuid-Afrika relatief weinig ervaring onder de lokale politici met betrekking tot de functies die ze bekleedden en de implicaties daarvan. Bovendien bestonden er hiaten in de invulling van gemeentelijke taken ten gevolge van de nieuwe geografische vormgeving van de gemeenten. In Nicaragua functioneren de lokale overheden al twintig jaar, maar bestond er een gebrek aan wettelijke duidelijkheid en stond een gebrek aan financiële middelen de ontwikkeling van lokaal bestuur in de weg. In Nicaragua leek een gebrek aan kennis leek niet het belangrijkste probleem te zijn. Opvallend was dat dergelijke contextuele karakteristieken van lokaal bestuur noch in de projectformulering, noch in de beoordeling van de aanvragen door VNG een rol speelden.

De missies van Nederlandse bestuurders en ambtenaren (en andere functionarissen) aan de partnergemeenten dienden in merendeel voor het onderhouden van contacten, voor het plannen van toekomstige activiteiten en voor monitoring van activiteiten in uitvoering. Zonder dergelijke contacten zouden de gemeentelijke relaties in ongeveer de helft van de samenwerkingsverbanden in intensiteit afnemen. Dergelijke missies waren voor Nederlandse gemeenten onontbeerlijk voor de verantwoording naar de achterban, ze waren echter van ondergeschikt belang voor de partnergemeente. De relatie tussen missies voor het onderhouden van contacten en technische missies is in de loop der tijd scheefgegroeid.



Tabel 7.6 Aangegeven voor- en nadelen van GIS voor capaciteitsopbouw

Voordelen	Nadelen
<b>Zuid-Afrika</b>	
Continuïteit in contacten, stabiliteit zorgt voor vertrouwen	Continuïteit hangt af van de politieke bereidheid in Nederland. Deze is onafhankelijk van de prestaties in Zuid-Afrika
Gebruik maken van real life ervaring verkort de leercurve voor Zuid-Afrika	Taal en culturele verschillen
Gemeentelijke adviseurs zijn minder duur dan consultants	Grootte van de gemeenten is verschillend.
Motivatie door directe contacten	Vooralsnog weinig begrip van Nederlandse partners voor wat betreft de implicaties daarvan voor inspraak, voor dienstverlening en voor aansturing
Toegankelijk	Er kan geen gebruik worden gemaakt van de professionele kennis uit de private sector
	Contacten zijn onvoldoende institutioneel ingebed
	Contacten vragen veel tijd, hulp wordt geboden met lange tijdsintervallen
	Geen blootstelling aan regionale ervaringen. Geen regionale netwerken
<b>Nicaragua</b>	
Zorgt voor continuïteit en vertrouwen.	Contextuele verschillen worden niet altijd begrepen
Direct contact stimuleert en motiveert. De samenwerking heeft een gezicht en een naam.	Contacten zijn gepersonaliseerd en onvoldoende institutioneel ingebed
Sterke focus op de doelgroep	Private sector afwezig in de stedenband
Eenvoudig te managen; geen bemoeienis van de centrale overheid	Contacten vergen veel tijd; complexe organisatiestructuur in Nederland
Professionele ervaring telt	
Blootstelling aan real life ervaring in Nederland	Geen regionale contacten en netwerk
<b>Tanzania</b>	
Eenvoudige en direct toegang.	Taal en culturele verschillen; moeizame communicatie; zowel fysieke als psychologische afstand
Geen bureaucratie	Ondersteuning weinig doelgericht. Te veel en te onduidelijke doelstellingen
Zowel algemene management capaciteiten als technische specialisten kennis in een enkel adviessysteem	

Tabel 7.6 Aangegeven voor- en nadelen van GIS voor capaciteitsopbouw *vervolg*

Voordelen	Nadelen
Delen van ervaringen	Twijfelachtige matching van gemeenten. Onduidelijke overeenkomsten tussen de grote districten in Tanzania en kleine gemeenten in Nederland
Motivatie van direct betrokkenen	GIS is onbekend in Tanzania. Het vergt tijd voordat nationale en lokale bestuurders bekend zijn met dit systeem

Bron: interviews partnergemeenten.

Stageperiodes werden aanzienlijk minder frequent georganiseerd dan uitzendingen van Nederlandse ambtenaren (dat geldt ook voor de missies in het kader van intergemeentelijke kleine projecten), terwijl de effectiviteit toch aantoonbaar groter bleek. Met name *exposure* leidde tot nieuwe ideeën en initiatieven. In het algemeen gaat er een sterk motiverend effect uit van het simpele feit dat iemand aan de andere kant van de wereld interesse toont in het werk. Gemeentelijke samenwerking motiveert mensen omdat aandacht motiveert. Stageperiodes bleken daarbij het meest te motiveren. Motivatie kan ook worden gevonden in de erkenning in de eigen gemeenschap, zoals het uitroepen van de woningbouwvereniging in Durban als de ‘beste van het land’. De First Metro Housing Company werd bekroond als de KwaZulu-Natal projectontwikkelaar van het jaar 2002 voor haar prestaties in woningvoorziening en haar pionierswerk in de lagere segmenten van de woningmarkt.

Er zijn zeer effectieve intergemeentelijke kleine projecten uitgevoerd. Grotere en complexere projecten werden veelal uitgevoerd in het raam van stedenbanden die al langere tijd functioneerden. Niettemin bleken juist de complexere intergemeentelijke kleine projecten minder effectief te zijn, omdat de ambities te hoog lagen in relatie tot de tijd die de Nederlandse partner voor dergelijke activiteiten kon vrijmaken. Intergemeentelijke samenwerking kent zijn beperkingen, niet alleen in termen van financiën, maar vooral in termen van tijd en beschikbare expertise binnen het gemeentelijk apparaat.

Het GSO-programma honoreerde individuele, afzonderlijke projecten en geen programma's of veranderprocessen. Ondanks zes verschillende modaliteiten, was het GSO-pro-

gramma weinig flexibel en hanteerde een standaard receptuur (korte formele cursus, een korte Nederlandse missie, een blootstelling aan Nederlandse ervaring), ook in die gevallen waar andere vormen van uitvoering wenselijk waren (zoals het gebruik maken van regionale expertise).



## 8 INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING NADER BESCHOUWD

In hoofdstukken 6 en 7 zijn de activiteiten uitgevoerd met GST- en GSO-subsidies op de eigen doelstellingen beoordeeld. De Terms of Reference spreken over de activiteiten als bouwstenen voor de beoordeling van beleidsrelevantie, doeltreffendheid en efficiëntie op programma-niveau. Op onderzoeksmethodologische grond biedt de stelling dat de oordelen op programmaniveau gelijk zouden zijn aan de som van de resultaten van de activiteiten echter weinig houvast (Dunn, 1994:144 en bijlage 4).

In dit hoofdstuk wordt de intergemeentelijke samenwerking op een aantal aspecten beschouwd die het niveau van de activiteit overstijgen. Deze generaliserende beschouwingen zijn niet noodzakelijkerwijs gebaseerd op oorzaak-gevolg relaties, zoals gepresenteerd in de evaluatiematrix. Dit hoofdstuk gaat nader in op:

- het bevorderen van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden;
- de ‘vraaggestuurdheid’ in de aanwending van subsidiemiddelen;
- de creativiteit in het beheer en de vernieuwing van de subsidieprogramma’s; en
- de beperkingen van GIS.

### 8.1 Het bevorderen van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden

In de eerste overeenkomst tussen BuZa en VNG betreffende gemeentelijke internationale samenwerking met ontwikkelingslanden (PGO) stond het aanknopen van intergemeentelijke relaties voorop. Stedenbanden werden als instrument gezien voor het tastbaar maken van de ontwikkelingsproblematiek voor de Nederlandse bevolking. In latere overeenkomsten was het aangaan van stedenbanden geen expliciet doel meer, hoewel BuZa sinds 1998 de term “aanzwengel-programma” hanteerde voor het GSO-programma. Het aanknopen van intergemeentelijke contacten was nooit een expliciete doelstelling van het GST-programma. Maar zowel voor het GST- als voor het GSO-programma gold dat ze de intergemeentelijke contacten nodig hadden voor de realisering van de programma-doelstellingen. Min of meer permanente contacten tussen lokale overheden in Nederland en elders waren een impliciete (maar geen absolute) voorwaarde om subsidiemiddelen in te kunnen zetten. Het permanente karakter was des te meer van belang in relatie tot capaciteitsversterking van lokaal bestuur. Immers, capaciteitsontwikkeling moet gezien

worden als een proces. BuZa, redenerend vanuit het perspectief van de draagvlakdoelstelling, benadrukte dat het GSO-programma vooral draaide om kleine gemeentelijke projecten met een hoge mate van participatie van de bevolking. Daar tegenover legde VNG, redenerend vanuit het perspectief van versterking van lokaal bestuur (en als argument om meer financiële ruimte te scheppen voor de intergemeentelijke kleine projecten) steeds meer nadruk op het procesmatige karakter van veranderingen en dat daarvoor continuïteit in de intergemeentelijke contacten nodig was. In het beleid van BuZa maakte de oorspronkelijke aandacht voor stedenbanden steeds meer plaats voor aandacht voor lokaal bestuur en draagvlakverbreding voor internationale samenwerking in Nederland. Voor Nederlandse gemeenten bleef de stedenband voorop staan en was versterking van lokaal bestuur op zijn best één uit de vele aandachtspunten. Versterking van lokaal bestuur werd slechts bij uitzondering genoemd in de gemeentelijke beleidsplannen voor internationale samenwerking.

Een derde van de Nederlandse gemeenten die gebruik maakten van de programma's GSO en GST gaf aan dat zonder de subsidie van BuZa geen nieuwe contacten tot stand zouden zijn gekomen. Echter, ook ruim een derde van de Nederlandse lokale bestuursorganen gaf aan dat de subsidie hierop van geen enkele invloed was. Registratie van nieuwe gemeentelijke contacten in de vijf geselecteerde landen toonde aan dat subsidie slechts bij uitzondering doorslaggevend was geweest in het aanknopen van de stedenbanden. Wel stelde bijna de helft van alle gemeenten die gebruik gemaakt hadden van de programma's GSO of GST dat zonder deze subsidie de contacten zouden verminderen en mogelijk zelfs zouden verdwijnen. Slechts 20 procent stelde dat subsidie hierop van geen enkele invloed was. Geconcludeerd wordt dat zonder stedenbanden de GSO- en GST-programma's niet of nauwelijks uitgevoerd hadden kunnen worden, maar dat de programma's niet direct financieel bij gedragen hebben aan de stedenbanden in bredere zin. De subsidiemiddelen zijn belangrijker geweest voor het in stand houden van reeds bestaande contacten dan voor het aangaan van nieuwe contacten met lokale overheden in ontwikkelings- en toetredingslanden.

## 8.2 'Vraaggestuurde' aanwending van subsidiemiddelen

GIS kenmerkt zich door een veelheid aan actoren en organisatorische structuren, rijker geschakeerd in Nederland dan in de partnerlanden. Doorgaans worden aan Nederlandse zijde activiteiten die specifiek gericht zijn op de versterking van lokaal bestuur beheerd door het gemeentelijk apparaat (bijvoorbeeld een coördinerende ambtenaar), maar de uitvoering van de samenwerking in bredere zin (stedenbanden) werd in handen gegeven

van een stichting, waarvan de gemeente al dan niet zelf deel uitmaakt. Binnen de stichtingen participeren groeperingen van het maatschappelijk middenveld met ieder autonome handlingsruimte. Zowel overheid als stichtingen zijn vrij om al dan niet activiteiten te coördineren binnen organisaties of platvormen van een hogere orde, zoals het LBSNN.

Voor de activiteiten waarvoor gebruik gemaakt werd van GSO- of GST-middelen werden de contacten tussen de Nederlandse gemeente en de lokale overheid in het buitenland doorgaans (maar niet uitsluitend) onderhouden via het bestuurlijk-ambtelijk apparaat, bijvoorbeeld via speciale bureaus (Zuid-Afrika), comités voor internationale samenwerking (Nicaragua) of rechtstreeks met de bestuurders van de partnergemeente (Tanzania, Tsjechië, Polen en sommige gemeenten in Nicaragua). Door de institutionele en organisatorische schakering was het veelal lastig om de oorsprong van een voorstel voor een gemeenschappelijke activiteit te achterhalen, of om te redeneren in termen van 'vraag en aanbod'. Het Nederlandse beleid ging er van uit dat de initiatieven genomen zouden worden door de partner in het buitenland. Het 'Beleidskader en Doelstelling behorende bij de Beschikking tot Subsidieverlening GST' (1998: 9) wees expliciet op het vraaggestuurde karakter van de samenwerking. Wie die partner zou kunnen zijn werd alleen omschreven in het beleidskader behorende bij de beschikking aangaande het GST-programma, maar werd voor het GSO-programma in het midden gelaten. BuZa beschouwde 'vraag' als die afkomstig was van partners in het buitenland, maar VNG beschouwde de gemeenten en andere lokale bestuursorganen in Nederland als de 'vragende' partij, want die presenteerden de subsidieaanvragen. Voor VNG bestond 'aanbod' uit de activiteiten die zij zelf initieerde, zoals de groepstrainingen, seminars en de voorbereiding op uitzending van Nederlandse gemeenteamtbanen.

Partnergemeenten in Polen en Tsjechië bleken weinig kennis te hebben van het GST-programma en waren zich nauwelijks bewust van de doelstelling gericht op de overname van het *acquis*. Voor de buitenlandse partners was het vrijwel onmogelijk om voorstellen te formuleren voor activiteiten die geheel zouden passen binnen de criteria van het GST-programma. Bovendien werd de GST-subsidie aan de Nederlandse gemeente verleend en voelde de partnergemeenten geen noodzaak om op de hoogte te zijn van de details van het programma. Partners in het buitenland handelden vooral als 'ontvangende partij' en van vraaggestuurde binnen het GST-programma was weinig sprake. Wel werd overleg tussen de partners en activiteiten werden dus ook niet opgedrongen. Voor wat betreft het GSO-programma is het spreken in termen van vraag en aanbod genuanceerder. Sommige Zuid-Afrikaanse gemeenten formuleerden eigen projecten binnen een eigen beleid en in

Nicaragua kwamen met name de initiatieven voor grotere projecten voort uit voorstellen van de partnergemeenten. Een aspect dat de vraaggestuurdheid vanuit partnergemeenten bemoeilijkte was de geringe continuïteit aan de kant van de partners, veelal omdat de rotatie van personeel (bestuurders en ambtenaren) in lokale overheden groot was, bijvoorbeeld ten gevolge van politieke veranderingen na verkiezingen.

Het expliciete aanbod van activiteiten had wel veel gewicht in beide programma's, omdat 20-25 procent van de beschikbare subsidiegelden besteed werden aan uitvoeringsmodaliteiten geformuleerd en uitgevoerd door VNG (cursussen, 'algemene activiteiten' en 'ondersteunende activiteiten'). De door VNG georganiseerde groepstrainingen behandelden thema's die waren aangegeven in de jaarplannen. Volgens VNG waren die thema's gekozen op basis van verzoeken van Nederlandse gemeenten. Verondersteld werd dat die verzoeken werden gedaan na consultatie met de partners in het buitenland. Van de verenigingen van gemeenten in de vijf bezochte landen stelden er twee (Zuid-Afrika en Tanzania) wel eens geconsulteerd te zijn en drie (Polen, Tsjechië, Nicaragua) nimmer. Uit interviews met beleidsmakers en coördinatoren in 39 partnergemeenten bleek slechts een drietal zich te herinneren daarover geraadpleegd te zijn. Ongeveer een kwart van de partnergemeenten gaf aan de intergemeentelijke samenwerking als vraaggestuurd te beschouwen. Dit betrof vooral de respondenten uit Nicaragua. Ruim 60 procent van de partnergemeenten beschouwde de activiteiten als aanbodgestuurd (13 procent gaf geen antwoord op de vraag). Echter, met uitzondering van drie gemeenten in Tanzania (Monduli, Mwanga en Same) vonden de partnergemeenten dit geen probleem en werd vraag- of aanbodgestuurdheid niet als een 'kwestie' beschouwd.

### 8.3 Geringe creativiteit en weinig vernieuwing

Het met centrale overheidsgelden ondersteunen van internationale gemeentelijke samenwerking, al dan niet gericht op de versterking van lokaal bestuur, wordt slechts door weinig donoren beproefd. Vanuit dat perspectief waren de BuZa subsidieprogramma's vernieuwend. Nog steeds kan GIS als veelbelovend worden gekenschetst, maar die belofte is gedurende het laatste decennium onvoldoende ingelost. Waartoe intergemeentelijke samenwerking in staat is en waar deze het best op zijn plaats is binnen het scala van samenwerkingsinstrumenten, heeft zich nog niet uitgekristalliseerd. De stagnatie in de conceptuele ontwikkeling was voor een deel toe te schrijven aan het correcte, maar weinig creatieve beheer van de programma's door zowel BuZa als de VNG. In hoofdstuk 4 werd vermeld dat zowel BuZa als VNG veel tijd besteedden aan procedurele en administratieve kwesties. Daardoor werd hun energie onvoldoende ingezet voor vernieuwing en



inhoudelijke uitbouw van de internationale gemeentelijke samenwerking. Bovendien verliep de communicatie tussen BuZa en de VNG hieromtrent stroef.

Het feit dat Nederlandse gemeenten een beroep konden doen op subsidiemiddelen ten behoeve van partners in het buitenland had geen wervende werking op de middelen die de Nederlandse gemeenten zelf daarvoor ter beschikking stelden. Behandeling van subsidieaanvragen door VNG vond plaats op basis van chronologie van binnenkomst van de aanvraag. Daar ging geen hefboomwerking van uit. Wel was de subsidie een stimulans voor de Nederlandse gemeente om zich te gaan bewegen op het terrein van de versterking van lokaal bestuur. Coördinerende ambtenaren (en soms het gemeentebestuur) hanteren veelal als voorwaarde voor de goedkeuring van projecten dat deze in aanmerking konden komen voor subsidie. VNG gaf bij de beoordeling van de subsidieaanvragen geen stimulansen om bijvoorbeeld meer gemeentelijke middelen in te zetten, of om extra aandacht aan de kwaliteit van het voorstel te besteden. Het toewijzingsmechanisme werd niet aangewend om de hefboomwerking de gemeentelijke gelden te bevorderen of de kwaliteit en originaliteit van de voorstellen. Zelfs in jaren dat de vraag van de Nederlandse gemeenten groter was dan de middelen die BuZa ter beschikking stelde, ging VNG er niet toe over om systemen te introduceren die hetzij prioriteiten stelden in de toewijzing, hetzij de competitie bevorderden tussen de aanvragers. Omdat originaliteit niet gestimuleerd werd, kwamen er uit de Nederlandse gemeenten ook weinig vernieuwende gedachten voort die de programma's vooruit hadden kunnen helpen. Daarnaast benadrukte BuZa het 'laagdrempelige karakter' van het GSO-programma, waardoor kwaliteit en creativiteit ook niet beloond werden.

Bij de veronderstelde voordelen van GIS werd het onderlinge vertrouwen als een groot goed benadrukt. Maar juist dat vertrouwen werd niet ten volle benut, omdat de mogelijkheden in de GSO- en GST-programma's zich beperkten tot in de tijd afgebakende activiteiten (projecten) die uitgevoerd dienden te worden volgens vaststaande modaliteiten. Juist het wederzijds vertrouwen had aanleiding kunnen zijn om met voorstellen te komen voor activiteiten met meer keuzevrijheid voor de partner ('menu-gestuurd') of een hogere mate van zeggenschap van de partnergemeente, dan wel een meer procesmatige opbouw. In het overleg tussen VNG en BuZa kwamen dergelijke voorstellen niet serieus ter tafel.

Ook de op zichzelf staande projecten, die niet gefinancierd werden met gelden uit de GST of GSO-programma's hadden bij kunnen dragen aan de inhoudelijke verdieping van GIS.

Maar hier ging het veelal om een uitvoering van een project door de VNG International zonder dat daar noodzakelijkerwijs Nederlandse gemeenten bij betrokken waren. De methode van uitvoering in deze op zichzelf staande projecten leek eerder gebaseerd te zijn op de subsidieprogramma's (vooral korte uitzendingen van Nederlandse deskundigen en stageperiodes in Nederland) dan dat het een inspiratiebron was voor nieuwe werkwijzen voor de subsidieprogramma's.

De evaluatie leerde dat er weliswaar uitvoeringsmodaliteiten aan de subsidieprogramma's werden toegevoegd in de loop der jaren (1998), maar dat weinig inhoudelijke vernieuwing heeft plaatsgevonden. Aanzetten daartoe door VNG vonden geen voedingsgrond bij BuZa.

#### **8.4 De beperkingen van Gemeentelijke Internationale Samenwerking**

De GIS valt niet onder de bilaterale samenwerking, noch onder die van het particulier initiatief. Het ambitieniveau verwoord in de beleidskaders bij de diverse overeenkomsten en beschikkingen was hoog. In vergelijking met de vele miljarden euro's die in ontwikkelingslanden en in toetredingslanden ter beschikking gesteld werden voor de versterking van lokaal bestuur (al dan niet in relatie tot toetreding tot de Europese Unie) voegden de programma's GST en GSO weinig toe. De programma's streefden geen nationale doelen na, maar ook op het niveau van het samenwerkingsverband bleek zowel het volume als de frequentie van de activiteiten ter versterking van lokaal bestuur bijzonder laag. Slechts in iets meer dan de helft van de gemeentelijke contacten werd meer dan één enkele maal gebruik gemaakt van subsidiemiddelen voor de versterking van lokaal bestuur. En indien meer dan één maal van subsidie gebruik gemaakt werd, werd deze veelal voor uiteenlopende doelen gebruikt. De bijdrage aan de versterking van lokaal bestuur steeg in de meeste onderzochte partnergemeenten dan ook niet uit boven het niveau van de enkele activiteit.

BuZa ging er van uit dat Nederlandse gemeenten iets konden bieden aan partners in het buitenland in termen van kennis, geld en contacten. Analyse van de samenwerkingsverbanden leerde dat er grenzen zijn aan wat een Nederlandse gemeente aan kan bieden op het gebied van de versterking van lokaal bestuur. Die beperkingen gelden voor zowel kennis, geld als contacten. Nederlandse gemeenten hadden niet automatisch alle kennis in huis waar de partner om vroeg (bijvoorbeeld de kennis betreffende de implicaties van het *acquis* voor het lokale bestuursniveau) en bovendien was de wél beschikbare kennis niet altijd universeel van kracht. Die beschikbare kennis diende nog naar de lokale condities

‘vertaald’ te worden en gemeenteambtenaren waren daartoe soms wel, maar niet altijd in staat. Ook de financiële middelen die de Nederlandse gemeenten konden inzetten waren beperkt. In vergelijking met nationale programma’s heel beperkt. Dat was niet altijd duidelijk bij de partners in vooral de toetredingslanden. Ook de beschikbare tijd die de Nederlandse gemeente kon aanbieden was beperkt. In sterk generaliserende zin kan de gemiddelde Nederlandse gemeenteambtenaar zich maximaal drie weken per jaar voor buitenlandse activiteiten vrij maken. Met die beperking in beschikbaarheid werd in de praktijk weinig rekening gehouden. In de subsidieaanvragen dichtten de Nederlandse gemeenten zichzelf veelal meer kennis en tijd toe dan waarover ze konden beschikken. Ook voor wat betreft contacten (netwerken) bleken Nederlandse gemeenten niet altijd te kunnen bieden wat de partners er van hopen. De reden is dat Nederlandse gemeenten vooral professionele netwerken in Nederland hebben en weinig daarbuiten.

Er zijn een aantal factoren die een remmende werking hebben op de verdere uitbouw van GIS in Nederland. Ontwikkelingssamenwerking is geen kerntaak voor gemeenten. Dat impliceert dat de coördinerende ambtenaren veelal weinig ‘uren’ hebben voor hun takenpakket en dat taken uitbesteed worden aan particuliere organisaties of naar afdelingen worden gedelegeerd. Die delegatie staat op gespannen voet met het proces van verzelfstandiging van gemeentelijke diensten. Het gevaar bestaat dat de bereidheid om aan internationale samenwerking te doen zal afnemen, omdat bij verzelfstandiging niet-rendabele activiteiten drukken op de eigen prestatie.

Het aan kunnen tonen van prestaties wordt ook voor GIS steeds belangrijker, zeker ook als gevolg van de dualisering van het lokaal bestuur. Hoewel VNG aandacht besteed heeft aan prestatiemeting door gemeenten, werd die nog onvoldoende ontwikkeld. De Beleidskaders bij de programma’s GSO en GST boden daarbij weinig houvast, omdat deze niet omschreven wat er aan resultaten verwacht werd. Maar ook de gemeenten waren niet bijzonder gespitst op de effectiviteit. Zij richtten zich vooral op het rechtmatig gebruik van gemeentelijke gelden. Uit gesprekken met Nederlandse gemeenten, partnergemeenten en VNG bleek niet dat de effectiviteit en de efficiëntie in het gebruik van subsidiemiddelen in het centrum van de aandacht heeft gestaan. Bovendien hadden deze begrippen niet dezelfde inhoud voor de gemeenten (die vooral dachten in termen van de brede stedenbanden) als voor de VNG (die zich vooral richtte op de versterking van lokaal bestuur). De nadruk die BuZa sinds 1998 op resultaatgericht werken heeft gelegd is weliswaar in overeenstemming met de verantwoordingsplicht ten aanzien van het gebruik van publieke middelen, maar stond op gespannen voet met het feit dat BuZa de verwachte resultaten van de programma’s niet nader kon formuleren.



## BIJLAGE 1 BEGRIPPEN

### Acquis

Het *acquis communautaire* betreft de gemeenschappelijke onderbouw van rechten en plichten die alle lidstaten uit hoofde van de Europese Unie bindt. Tot het acquis, dat voortdurend in ontwikkeling is, behoren:

- de strekking, de beginselen en de politieke doelstellingen van de Verdragen;
- de op grond van de Verdragen aangenomen wetgeving en de rechtspraak (jurisprudentie) van het Hof van Justitie;
- de verklaringen en resoluties die in het kader van de Unie zijn aangenomen;
- de besluiten uit hoofde van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid;
- de besluiten die op het terrein van justitie en binnenlandse zaken zijn overeengekomen;
- de internationale overeenkomsten die de Gemeenschap heeft gesloten, alsook de overeenkomsten die de lidstaten onderling op beleidsterreinen van de Unie zijn aangegaan.

Kandidaat-lidstaten moeten het *acquis communautaire* aanvaarden vooraleer zij toetreden tot de Unie. Kandidaat-lidstaten dienen het acquis om te zetten in hun nationale wetgeving en dienen het acquis vanaf de daadwerkelijke toetreding toe te passen.

### Activiteiten

Als zelfstandige eenheden te identificeren interventies of projecten op het gebied van gemeentelijke internationale samenwerking. Meerdere activiteiten kunnen een project vormen.

### Gemeenten

In de overeenkomsten tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de VNG in het kader van gemeentelijke internationale samenwerking worden gemeenten aangeduid in brede zin. Dat wil zeggen dat daar ook nutsbedrijven, provincies, waterschappen en hun koepelorganisaties onder worden verstaan. Bij 'gemeenten' gaat het om door de Nederlandse, danwel door de wet in het partnerland als zodanig aangeduide lokale bestuursseenheid, danwel geografisch afgebakende eenheid. Een gemeente in het buitenland kan echter een andere organisatorische, geografische en juridische structuur hebben dan in Nederland.

### GI(M)

Gemeente-Initiatieven (Matra) – Modaliteit onder zowel GSO als GST, bestaande uit een financieringsregeling voor gemeenten, provincies en openbare nutsbedrijven die een meerjarige samenwerking zijn aangegaan met een partner in een ontwikkelingsland of toetredingsland. Naast kennisoverdracht door middel van uitzendingen en stages financiert GI ook investeringskosten (GSO). Hier moet wel een vergelijkbare inspanning van derden tegenover staan. GIM financiert ook externe expertise (GST).

### GSO

Gemeentelijke Samenwerking met Ontwikkelingslanden – Co-financieringsprogramma voor gemeenten in brede zin, gericht op het versterken van lokaal bestuur in ontwikkelingslanden en draagvlakverbreding in Nederland voor internationale samenwerking, door middel van concrete samenwerkingsactiviteiten tussen gemeenten.

### GST

Gemeentelijke Samenwerking met Toetredingslanden – Co-financieringsprogramma voor gemeenten in brede zin, gericht op het ondersteunen van lokale overheden van Midden- en Oost-Europese landen bij hun voorbereiding op toetreding tot de Europese Unie. GST bood de mogelijkheid projecten gericht op kennisoverdracht uit te voeren met de lokale overheden uit Polen, Hongarije, Tsjechië, Slowakije, Estland, Letland, Litouwen, Roemenië, Bulgarije en Slovenië. In 2001 werden daar Turkije en Kroatië aan toegevoegd. Het omvatte dus niet alle kandidaat lidstaten (zoals Cyprus en Malta).

### *Maatschappelijk middenveld*

Omvat particuliere organisaties met en zonder publieke taken, maar zonder winstoogmerk, zoals bonden, verenigingen en stichtingen.

### Matra

Het programma voor maatschappelijke transformatie (Matra) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken werd gelanceerd in 1994. In de periode 1994-1998 richtte Matra zich vooral op de verbetering van het bestuur en de versterking van de 'civil society'. Vanaf 1998 werd onderscheid gemaakt tussen kandidaat-lidstaten en andere landen. De kandidaat-lidstaten werden toen ook ontvangers van pre-accessiesteun. Het gaat hier om de terreinen die direct te maken hadden met het naderende lidmaatschap van de Europese Unie. Het GST-programma werd gefinancierd uit de Matra pre-accessie gelden.

### MMTP

Municipal Management Training Programme – Modaliteit onder zowel GSO, GST als GSWT, in het kader waarvan groepscursussen in combinatie met stages in Nederland werden georganiseerd voor stagiaires met dezelfde achtergrond en/of werkzaam in dezelfde sector en/of afkomstig uit hetzelfde land.

### NEWS

Trilateral East West South Co-operation on a municipal level for countries in Eastern Europe, the Netherlands and Nicaragua – Trilateraal gemeentelijk samenwerkingsprogramma gericht op kennisoverdracht met betrekking tot goed lokaal bestuur en burgerparticipatie, het bevorderen van een maatschappelijk draagvlak voor (gemeentelijke) ontwikkelingssamenwerking in Midden- en Oost-Europa en het bewerkstelligen van effectief en democratisch lokaal bestuur in Nicaragua.

### Ontwikkelingslanden

Onder ontwikkelingslanden worden verstaan de landen die als zodanig gedefinieerd zijn door het Development Assistance Committee (DAC) van de Organisatie van Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)

### Openbaar bestuur

Het *openbaar bestuur* (of bestuursstelsel) is het geheel van organisaties en activiteiten die gericht zijn op de besturing van de maatschappij. Openbaar bestuur bestaat niet alleen (maar wel merendeels) uit overheidsorganisaties, en omvat al die organisaties die beslissingen met een bindend karakter kunnen nemen voor alle leden van de samenleving (Rosenthal, Ringeling, Bovens e.a. 1996:20). Het openbaar bestuur (op lokaal niveau) kent een politiek en een ambtelijk echelon, aangevuld met semi-overheidsinstellingen. Het politieke echelon omvat de vertegenwoordigende organen, zoals de gemeenteraad en de daarbij behorende politieke gezagsdragers (burgemeester en wethouders). Het ambtelijk echelon omvat de diensten van gemeenten en de daarbij behorende ambtenaren. De semi-overheid betreft de niet rechtstreeks aan politieke gezagsdragers ondergeschikte publieke organisaties en functionarissen, zoals zelfstandige bestuursorganen, overheidsbedrijven, adviesorganen en hun personeel.

### PUGA

Programma Uitzending Gemeenteambtenaren – Modaliteit onder zowel GSO als GST, waarbij op verzoek van gemeenten in ontwikkelings- of toetredingslanden Nederlandse

ambtenaren worden uitgezonden voor een projectformuleringsmissie, een adviesmissie of een training.

### STAGE

Stageprogramma Lokaal Bestuur – Modaliteit onder zowel GSO als GST, waarbij op verzoek van gemeenten in ontwikkelings- of transitielanden praktijkperiodes in Nederlandse gemeenten verzorgd worden voor ambtenaren en –bestuurders uit ontwikkelings- of toetredingslanden.

### Stedenband

Onder een *stedenband* wordt verstaan: een geformaliseerde band, een vriendschapsband of een projectmatige samenwerking tussen een Nederlandse en een buitenlandse gemeente of regio. Deze kan uitgaan van de Nederlandse lokale overheid of van het particulier initiatief uit deze gemeente, mits dit initiatief structureel is en door de gemeente wordt ondersteund. Stedenbanden kunnen een uiting van *twinning* zijn, maar dat is niet noodzakelijkerwijs het geval.

### Toetredings of accessielanden

Onder (pre-)accessielanden worden verstaan die landen die formeel toegang tot de Europese Unie hebben aangevraagd en als zodanig zijn erkend door de Europese Commissie. Toetredingslanden zijn daarmee een sub-groep uit de transitielanden.

### Transitielanden

Landen in Midden en Oost Europa, alsmede die van de voormalige Sowjet Unie (the Newly Independent States) waarvan het bestel verandert van een centrale planeconomie naar een marktgeleide economie.

### Twinning

Onder *twinning* wordt verstaan een professionele relatie tussen twee instituties met vergelijkbare taken en mandaten die ervaringen en kennis uitwisselen. Veelal worden *twinning* relaties aangegaan tussen een meer ervaren organisatie (in een westers land) en een overeenkomstige organisatie in een land in transitie of ontwikkeling. Bij *zuster gemeenten* ('city twinning of jumelage') is doorgaans sprake van een formele overeenkomst en wordt er naar gestreefd de samenwerking maatschappijbreed (publieke sector, private sector en maatschappelijk middenveld) op te zetten.



### *Op zichzelf staande projecten*

Door BuZa (mede)gefinancierde projecten, die niet onder een programma zijn uitgevoerd, waarbij de VNG contractpartner van BZ was.



## BIJLAGE 2 METHODOLOGIE

### Beleidsreconstructie

Van de voor deze evaluatie geselecteerde programma's GSO en GST is een reconstructie gemaakt van het door BuZa gevoerde beleid op het gebied van gemeentelijke internationale samenwerking met ontwikkelingslanden en met toetredingslanden. Daartoe waren de beleidsuitgangspunten, de beleidsontwikkeling gedurende de periode 1991-2001 en de inhoudelijke operationalisatie van het beleid van belang. In de reconstructie is aandacht geschonken aan de institutionele en beleidsmatige context, aan inhoudelijke aspecten en aan het besluitvormingsproces voor zover dit beleidsmatig relevant was. Naast het beleidsperspectief van BuZa is de interpretatie van de VNG(-I) van het beleid van BuZa en het (autonome) beleid van Nederlandse gemeenten in kaart gebracht.

Voor de beleidsreconstructie is gebruik gemaakt van primaire en secundaire bronnen. Interviews zijn gehouden met betrokken beleidsdirecties van BuZa (DSI, DZO, DMV), en met VNG. Daarnaast zijn onder meer beleidsnotities geraadpleegd, evenals Memories van Toelichting, Handelingen van de Eerste en Tweede Kamer van BZ/OS Begrotingen, toespraken van bewindslieden, interne en externe correspondentie van BuZa en VNG, alsmede jaarverslagen en notities van VNG.

Op basis van de beleidsreconstructie zijn evaluatieve bevindingen geformuleerd voor de programma's GSO en GST.

### Evaluatie

De evaluatie werd in vier fases opgebouwd:

Een voorbereidende fase, waarin de methodologie werd ontwikkeld en een literatuurstudie werd uitgevoerd. Interviews met betrekking tot toewijzing, organisatie en beheer werden gehouden met gemeenten, VNG International, de Adviescommissies GSO en GST, de direct betrokken departmenten DSI, DMV en DZO van BuZa en het LBSNN. Deze fase werd afgesloten met een Plan van Aanpak.

De tweede fase omvatte een enquête onder Nederlandse gemeenten en andere lokale bestuursorganen; interviews met een selectie van lokale bestuursorganen die gebruik gemaakt hebben van de programma's GSO en GST, alsmede Nederlandse bestuurders en

ambtenaren die daadwerkelijk hebben deelgenomen aan uitzendingen in het kader van GSO- of GST-gesubsidieerde activiteiten. Eveneens werd dossierstudie bij VNGInternational verricht.

De derde fase bestond uit veldmissies naar lokale overheden in vijf geselecteerde landen. Gedurende deze bezoeken werden gestandaardiseerde interviews gehouden met bestuurders/ autoriteiten en koepelorganisaties, alsmede met ambtenaren en anderen die rechtstreeks bij de activiteiten uit de samenwerkingsverbanden betrokken zijn (geweest). De vierde fase betrof data verwerking, analyse en rapportage.

### Enquête onder Nederlandse gemeenten en andere lokale bestuursorganen

Een schriftelijke enquête werd gehouden onder Nederlandse gemeenten en andere lokale bestuursorganen teneinde een beeld te verkrijgen van de toegankelijkheid van de programma's GSO en GST voor de doelgroep, alsmede van het relatieve belang daarvan in het totaal van de financieringsopties die lokale bestuursorganen ter beschikking stonden. De enquête werd uitgevoerd onder alle Nederlandse gemeenten en een aantal andere lokale bestuursorganen die in de periode 1997-2001 één of meerdere malen gebruik hadden gemaakt van GSO-en/of GST-middelen. In totaal betrof dit 147 (anno 2003 bestaande) gemeenten. Ook werd de vragenlijst gestuurd naar een groep van 54 gemeenten die géén gebruik hadden gemaakt van de GSO- en/of GST-programma's gedurende de aangegeven periode. De controlegroep was ad random gekozen, maar wel evenredig verdeeld naar grootte gebaseerd op inwonertal<sup>1</sup>. De respons de enquête bedroeg 54 procent.

### Dossieronderzoek

Teneinde inhoudelijke en financiële aanvullende informatie omtrent de uitgevoerde activiteiten te verzamelen is een dossieronderzoek uitgevoerd bij VNG International, waarbij 157 dossiers zijn bestudeerd met gebruik van een registratie checklist en een beoordelingsformulier. De doelen van de dossierstudie waren de volgende:

- het aanvullen van de informatie verkregen op basis van de financiële verantwoording en projectkenschetsen van de VNG aan BuZa;
- het verkrijgen van praktische informatie, zoals namen van contactpersonen en adressen bij Nederlandse gemeenten en bij lagere overheden in het buitenland;
- het op systematische wijze verzamelen van gegevens met betrekking tot de beheerscapaciteit van VNG voor wat betreft het GSO- en GST- programma (o.a. behandeling

<sup>1</sup> Inwonersaantallen per juni 2002 op basis van gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

aanvragen, opstellen contracten, afhandeling eindrapportages en projectmonitoring).

### Interviews in Nederlandse gemeenten en andere lokale bestuursorganen

In aanvulling op de enquête werden gesprekken gevoerd met beleidsmakende en coördinerende ambtenaren, politiek verantwoordelijke bestuurders en direct betrokken vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties in de Nederlandse gemeenten. Voor deze gesprekken werd gebruik gemaakt van gestructureerde vragenlijsten. De selectie was gebaseerd op die lokale bestuursorganen die samenwerkingsverbanden onderhouden in de vijf geselecteerde landen. Dat betrof 44 Nederlandse lokale bestuursorganen (42 gemeenten), waarvan er 29 werden bezocht en twee telefonisch werden ondervraagd. Een overzicht van bezochte gemeenten is gegeven in tabel B5.2 op bijgevoegde CD.

Doel van de gesprekken was het verkrijgen van een beeld van het (financiële) belang van GSO- en GST-regelingen voor het aangaan van, of handhaven van, internationale gemeentelijke contacten. Tevens kon een inzicht worden verkregen in de begeleiding van de gemeenten door VNG, de gehanteerde aanvraagprocedures en beoordelingscriteria, de organisatie en management, en de verwachtingen ten aanzien van de resultaten van GIS.

### Veldmissies

Missies zijn gerealiseerd naar lokale overheden in de vijf geselecteerde landen. Bestuurders, ambtenaren en anderen die rechtstreeks bij de GSO- en GST-activiteiten betrokken waren zijn geïnterviewd. Daartoe werd gebruik gemaakt van gestandaardiseerde registratieformulieren. Beoordelingen per activiteit werden opgesteld op basis van de combinatie van dossiergegevens, verifieerbare informatie uit het veld en percepties van respondenten. In totaal werden 84 beoordelingen opgesteld door de per land gecontracteerde lokale consultants.

Iedere veldmissie produceerde vijf producten:

- a. een context paper;
- b. een inventaris van de activiteiten en de daarbij betrokken personen;
- c. een analyse van de input, producten, doelmatigheid, doeltreffendheid en relevantie van de activiteiten;
- d. een beschrijving van een speciale casus;
- e. een werkrapport per land met de belangrijkste bevindingen.

### Op zichzelf staande projecten

Voor de op zichzelf staande projecten werd een soortgelijke methode gehanteerd:

- dossieronderzoek bij BuZa en de VNG International;
- interviews werden gehouden met de direct betrokkenen van VNG International;
- veldmissie voor aanvullende dossierstudie bij de Nederlandse Ambassades, en interviews met betrokken Ministeries en direct betrokken organisaties.

### Analyse en beoordeling

De evaluatie is opgebouwd vanuit een gedachtenconstructie die bekend staat als de ‘logica van consequentie’, ook wel het ‘rationele actor’ denken (Dunleavy, 1991, March, 1994). De evaluatiematrix is opgebouwd vanuit die gedachtengang. Evaluatie volgens die gedachtengang suggereert dat de programma’s ter ondersteuning van gemeentelijke internationale samenwerking op een soortgelijke gedachtengang zouden zijn geformuleerd en worden uitgevoerd. Dat is echter niet noodzakelijkerwijs het geval.

De motivatie van de Nederlandse gemeenten, maar ook het ontwerp van de programma’s GSO en GST was gebaseerd op een logica van gepastheid (“logic of appropriateness” (March, 1994): de oorsprong van intergemeentelijke samenwerking met ontwikkelingslanden ligt niet zozeer in de ratio, maar in de emotie. Die emotie bleek o.a. uit de naamgeving van afdelingen voor internationale samenwerking in gemeenten, zoals bijvoorbeeld de ‘afdeling voor internationale solidariteit’. De gemeentelijke *stakeholders* hanteerden dan ook een terminologie die daarbij hoort (solidariteit, wereldburgerschap, humaniteit, verplichtingen naar elkaar). De evaluatieve vragen die horen bij deze twee logica’s verschillen van elkaar. Bij de logica van consequentie gaat het om vragen als “hebben we bereikt wat beoogd was?; werkt het?” (effectiviteit), terwijl het bij de logica van gepastheid gaat om de vraag “kan iedereen zich er in vinden” en “hoort het?” (tevredenheid, aanvaardbaarheid; gedeelde waarden).

Conform de richtlijnen VBTB (Ministerie van Financiën, 2002:4,5) is deze evaluatie uitgevoerd volgens de logica van consequentie. Niettemin komen elementen van de logica van gepastheid aan de orde, b.v. door registratie van de mate van tevredenheid van Nederlandse gemeenten en hun partners.

Voor de analyse van effectiviteit en efficiëntie van de activiteiten zijn voor een deel indicatoren gebruikt die gebaseerd zijn op vergelijking van de veldbevindingen met de beoordelingsmemoranda (op zichzelf staande projecten) dan wel de subsidieaanvragen (GSO en

GST). Indicatoren voor efficiëntie (doelmatigheid) zijn geweest: het tijdspad, de kosten en baten en het beheer. Effectiviteit (doeltreffendheid) is ingeschat op basis van het doelbereik met betrekking tot organisatorische structuren, capaciteit tot dienstverlening, netwerken en communicatie met de leden (verenigingen van gemeenten). De relevantie werd vooral bepaald op basis van het beleid van BuZa en die van het ontvangende land.

Het waardeoordeel is gebaseerd op een mix van kwantitatieve en kwalitatieve gegevens. Het oordeel is uitgedrukt in een 4 punten schaal, zoals die ook door BuZa wordt gehanteerd voor monitoring doeleinden:

- A. Zeer Positief, zeer bevredigend
- B. Positief, bevredigend
- C. Negatief, onbevredigend (matig)
- D. Zeer Negatief, zeer onbevredigend (slecht)

Als voorbeeld daarvan dient de beoordeling van de effectiviteit van deelname aan een cursus (Municipal Management Training Programme). De deelnemer is gevraagd of hij/zij een Persoonlijk Activiteiten Plan had opgesteld. Dat Plan maakte deel uit van de cursus.

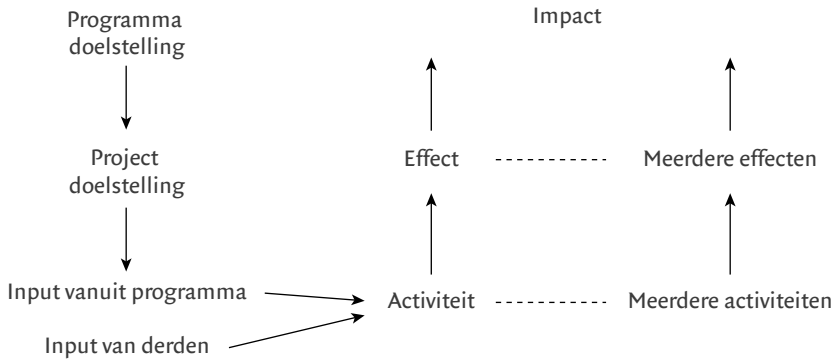
- Indien positief, werd nagegaan in hoeverre het Persoonlijk Activiteiten Plan gerealiseerd was of kon worden.
- Vervolgens werd de doeltreffendheid van de cursus afgemeten aan veranderingen voor wat betreft vier indicatoren: organisatiestructuur, persoonlijke werkwijze, netwerken, en persoonlijke motivatie (en carrière). Indien aantoonbare wijzigingen waren opgetreden in de organisatiestructuur en als die attribueerbaar waren aan deelname aan de cursus, dan werd dit als effectief (positief) beoordeeld. Hetzelfde gold voor (duurzame) deelname in professionele netwerken als gevolg van deelname aan de cursus. Indien één of twee effecten waren opgetreden, dan werd dit als 'positief' beoordeeld. Indien drie of vier effecten tegelijkertijd waren opgetreden werd dit als 'zeer positief' geregistreerd.

In de gestandaardiseerde beoordelingsprocedure voor activiteiten, zijn in het veld de uitzendingen van gemeenteambtenaren en bestuurders beoordeeld op basis van de door hen geschreven missierapporten, bijvoorbeeld door het huidige bestand aan activiteiten te vergelijken met de door de missies gerealiseerde projectformuleringen. Aan huidige bestuurders werd gevraagd hoe de huidige situatie zich vergeleek tot de elementen genoemd in de missieverslagen.

### Analyse op programmaniveau

In de Terms of Reference (Bijlage 1 op CD) werden de activiteiten gezien als de bouwstenen van de subsidieprogramma's. De gedachtengang die daaraan te grondslag lag is als volgt te schetsen:

Figuur Bijlage 4.1: Van activiteit naar programma



Bij de analyse bleek deze gedachtengang geen stand te houden, omdat de afstand van de uitvoering van beleid (de doelstellingen van de individuele activiteiten) tot het strategisch beleid (doelstellingen van de programma's) groot was. De som van de delen was daarom niet gelijk aan het totaal. Eventuele oorzaak – gevolg verbanden konden niet worden aangetoond op basis van voldoende statistische significantie. De oordelen in dit rapport zijn daarom uitsluitend gebaseerd op de beleidsanalyse en de evaluatie van individuele activiteiten.



## BIJLAGE 3 ORGANISATIE ONDERZOEK EN SAMENSTELLING REFERENTIEGROEP

### Organisatie van de evaluatie

De evaluatie startte met een vooronderzoek. Op basis van dossierstudie werd in globale zin inzicht verkregen in de historische achtergrond van de uitgevoerde activiteiten op het gebied van gemeentelijke internationale samenwerking via VNG en met fondsen van BuZa. Voor de evaluatieperiode 1997 t/m 2001 werd op basis van gegevens in BuZa en dossierstudie een overzicht gemaakt van de uitgevoerde activiteiten. Tevens werd in beeld gebracht welke de uitvoerende en beherende instanties zijn geweest en zijn de feitelijke uitgaven gedestilleerd. Op basis van het vooronderzoek werden Terms of Reference opgesteld.

Door middel van openbare aanbesteding werd de evaluatie van activiteiten in Nederland en vijf landen uitbesteed aan een associatie van onderzoeksbureaus. De beleidsreconstructie werd in eigen beheer verricht. Voor de veldstudies werd samengewerkt met onderzoeksbureaus uit de desbetreffende vijf landen.

In het evaluatieproces waren meerdere reflectiemomenten ingebouwd. Tijdens debriefingsgesprekken werden voorlopige conclusies aan het eind van ieder van de veldbezoeken teruggekoppeld met de voornaamste betrokken partijen. Reflectie vond plaats binnen een referentiegroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de direct betrokken beleidsdirecties van BuZa, VNG en externe deskundigen. De referentiegroep heeft commentaren geformuleerd op het Plan van Aanpak, de rapportage over onderzoeks-onderdelen in Nederland, de deelrapportages betreffende het GST-programma, het GSO-programma, de zelfstandige projecten, alsmede de concept eindrapportage. Deze aanbevelingen en commentaren zijn verwerkt in de eindrapportage.

Het onderzoek stond onder leiding van Francis Kettenis, Inspecteur IOB. Bijgestaan door IOB onderzoekmedewerkster Mariska van Beijnum was zij verantwoordelijk voor het opzetten van de database, de formulering van de Term of Reference, de beleidsreconstructie, de supervisie over de uitvoering van de deelstudies en de opstelling van het eindrapport.

Middels openbare aanbesteding werd de evaluatie van activiteiten uitbesteed aan de associatie van onderzoeksbureaus SEOR BV en Ecorys NEI. Een Plan van Aanpak werd uitgewerkt door de hoofdonderzoeker Willem Cornelissen (SEOR BV). De volgende onderzoekers hebben een bijdrage geleverd aan de verschillende onderzoekscomponenten en deelstudies:

- Literatuurstudie, dossieronderzoek en oriënterende interviews: Mariska van Beijnum, Willem Cornelissen, Mirco Goudriaan en Maaïke Oosterbaan (Ecorys-NEI).
- Schriftelijke enquête onder ongeveer 200 Nederlandse gemeenten: Hans Bekkers (SEOR), Willem Cornelissen, Sandy Felicia (SEOR) Mirco Goudriaan (SEOR) en Marloes Kerkhoff (SEOR).
- Interviews met 31 Nederlandse gemeenten en direct betrokken organisaties uit het maatschappelijk middenveld: Willem Cornelissen, Mirco Goudriaan, Francis Kettenis en Maaïke Oosterbaan.
- Inventaris en analyse van evaluatierapporten en analyse van missieverslagen: Willem Cornelissen
- Onderzoek naar geselecteerde partnergemeenten en zelfstandige projecten in vijf landen:
  - Polen: Wojciech Daniel (onafhankelijke deskundige), Francis Kettenis, Mart Nugteren (Ecorys-NEI) en Rado Piontek (Ecorys-Polska).
  - Tsjechië: Mariska van Beijnum, Mirco Goudriaan, Mart Nugteren, Tomas Ružicka (onafhankelijke deskundige) en Jan Vojtek (onafhankelijke deskundige).
  - Zuid Afrika: Mariska van Beijnum, Willem Cornelissen; Mirco Goudriaan, Nkaro Mateta (Upstart Business Strategies; Noludwe Ncokazi (Upstart Business Strategies).
  - Nicaragua: Willem Cornelissen; Ruth Selma Herrera M (Programa Bolivar, Ideas), Francis Kettenis en Enrique Pérez Iglesias (Programa Bolivar).
  - Tanzania: Willem Cornelissen, Mirco Goudriaan; Francis Kettenis, Suleiman Ngware (Institute for Development Studies, University of Dar es Salaam; Hassan Semkiwa (Institute for Development Studies, University of Dar es Salaam).

### Rapportage

De gestandaardiseerde informatie van de veldstudies werd statistisch verwerkt door Karen van der Wiel (SEOR). De volgende werkrapporten werden gepresenteerd aan de Referentiegroep:

- het Programma GST (april 2003);
- onderzoek in Nederland (mei 2003);
- de zelfstandige projecten (mei 2003);
- het Programma GSO (juni 2003);
- samenvattende Gemeentelijke Internationale Samenwerking (juli 2003).

### Referentiegroep

De samenstelling van de Referentiegroep was als volgt:

Dieke Buijs	(vergezeld door of vervangen door I. Denissen en G. Schulting) Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling Hoofd DSI/MY (Maatschappelijke Organisaties)
Bert van Geel	(vervangen door Alexander Kofman) Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Zuidoost- en Oost- Europa en Uitvoering Matra-programma, Hoofd DZO/UM (Uitvoering Midden- en Oost-Europa Hulp)
Loes Lammerts	Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Mensenrechten en Vredesopbouw, Beleidsmedewerker DMV/VG (Vredesopbouw en Goed Bestuur)
Paul van Lindert	Instituut voor Ontwikkelingsstudies, Faculteit der Aardwetenschappen, Universiteit van Utrecht
Anke Ruige	(of vervangen door Hans Buis) SGBO (Onderzoeks- en Adviesbureau van de VNG)
Jan Sterkenburg	Onafhankelijk deskundige
Leontine Visser	Leerstoelgroep Rurale Ontwikkelingssociologie, Faculteit der Maatschappijwetenschappen, Wageningen Universiteit
Cor de Vos	(of vervangen door Hans Buis) Burgemeester van Nieuwegein
Arthur Wiggers	(of vervangen door Norbert Pijls) Plv. Directeur VNG International



## BIJLAGE 4 CONTACTEN

### Nederland

#### Persoon

Abrahams, H.  
 Bennen, A.  
 Bolt, H. Mw  
 Buijs, D Mw.  
 Buis, H.  
 Davids, G. Mw.  
 Heldens, H.  
  
 De Jong, I. Mw.  
 De Jongh, F.  
  
 Duindam, M. Mw  
 Hecker, J.A.C.  
 Van der Heijden, R.  
  
 Hertogs, E-J.  
 Holleman, A. Mw.  
 Janssens, P.M.G.P.  
  
 Knip, P.  
 Kofman, A.  
 Lammerts, L. Mw.  
 Middelkoop, E. Mw.  
  
 Van Mierlo, J.  
 Nieuwesteeg, F.I.  
 Otto, J.M  
 Ovington, A. Mw.  
 Pijls, N.  
 Poel, M. Mw.  
 Reijne, M. Mw.

#### Organisatie/ Functie

Amersfoort. Coördinator stedenband Liberec - Groningen  
 Aa en Hunze. Projectcoördinator  
 VNG-I. Programma medewerkster  
 Ministerie van Buitenlandse Zaken, DSI  
 VNG-I. Verantwoordelijke Zuid Afrika  
 Dordrecht. International Affairs  
 Ministerie van Buitenlandse Zaken, DZO, ex-senior beleids-  
 medewerker  
  
 Driebergen. Beleidsmedewerker  
 Groningen. Beleidsmedewerker Onderwijs, Cultuur, Sport en  
 Welzijn.  
 Groningen. Coördinator Stedenband San Carlos - Groningen  
 Vlaardingen. Directieadviseur – projectleider  
 Landelijk Beraad Stedenbanden Nederland-Nicaragua.  
 Directeur  
 VNG-I. Medewerker GSO- programma  
 Ministerie van Buitenlandse Zaken, DSI  
 Hoorn. Burgemeester, tevens portefeuillehouder internatio-  
 nale betrekkingen  
 Directeur VNG International  
 Ministerie van Buitenlandse Zaken, DZO-UM  
 Ministerie van Buitenlandse Zaken, DMV-VG  
 Leiden. Medecoördinator Stedenband Buffalo City, in  
 bestuur van Stichting  
 Universiteit van Maastricht. Hoogleraar Openbare Financiën  
 Loenen aan de Vecht. Dept. Welzijn en Voorlichting  
 Directeur Van Vollenhoven Instituut, RU Leiden  
 Eindhoven. Hoofd Bureau Internationale Coördinatie  
 VNG-I. Verantwoordelijke Programma GST  
 SNV. Beleidsmedewerkster (o.a. Logic programma)  
 VNG-I. Medewerkster GSO programma

Ruiġe, A. Mw.	Onderzoeks en Adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (SGBO)
Schoofs, N.	Alphen aan de Rijn. Burgemeester. Tevens voorzitter Adviescommissie GST
Snoep, F.	Aa en Hunze. Gemeentesecretaris, tevens voorzitter Stichting Aa en Hunze-Tsjechië
Swart, R.	VNG-I. Medewerker GSO- programma
Tangerink, H.	Alphen aan den Rijn. Senior projectmedewerker Afdeling AMWZ
Twaalfhoven, M. Mw.	VNG-I. Medewerkster GST- programma
Van Bijlert, W.	VNG-I. Medewerker GST- programma
Van Broekhoven, H.L.	Dordrecht. Public Affairs
Van den Akker, P.J.A	Loenen aan de Vecht. Voorzitter Stichting SISAL
Van Dongen, M.	Utrecht. City Officer for International Solidarity Affairs
Van Geel, B.	Ministerie van Buitenlandse Zaken. DZO-UM
Van Herwijnen, R.J.	Arnhem. Adviseur externe betrekkingen Economische Zaken
Van Ingen, C.	Leiden. Beleidsmedewerker internationale betrekkingen
Veldhuijzen, G.	Dordrecht. Wethouder tevens Voorzitter Adviescommissie Gemeentelijke Samenwerking met Ontwikkelingslanden
Waindrich, J.	Assen. Beleidsmedewerker internationale betrekkingen
Wiggers, A.	VNG-I. Adjunct-directeur

## Polen

### Persoon

Adamczak, Z.  
 Balcer, M.  
 Banaszynski, A.  
 Bandelewska, B. Mw.  
 Bobryk T.  
 Boender, J.  
 Calbecki, P.  
 Dybowska, A. Mw.  
 Golinski, M. Mw  
 Grenda, Al.Mw.

### Organisatie/ Functie

Leszno. Loco Burgemeester  
 Mikołów. Burgemeester  
 Mieścisko. Burgemeester  
 Ilawa. Hoofd van de Milieu Beschermingsafdeling  
 Szczecinek. Hoofd van het Powiat Arbeidsbureau  
 Eerste Ambassadorssecretaris. Ambassade Warschau  
 Toruń. Lid van het uitvoerend stadsbestuur  
 Toruń. Afdeling voor EU Integratie en Internationale Samenwerking  
 Szczecinek. Burgemeester  
 Vereniging van Poolse Steden (APC). Verantwoordelijk voor Buitenlandse Relaties

Grocholska, A. Mw.	Warschau. Hoofd van de Afdeling Buitenlandse Relaties
Gurbiel, K. Mw.	Bureau van het Comité voor Europese Integratie – staatssecretaris
Jaszczur, A.	Szczecinek. Loco Burgemeester
Jedraszak D.	Poznań. Gemeentesecretaris
Kalemba, M.	Poznań. Manager Afdeling van Buitenlandse Relaties
Kalupa, M.	Ministerie van Economische Zaken. Wnd. Plv. Directeur Departement van Regionale Ontwikkelings Programmering
Kedracka, A. Mw.	Mieścisko. Gemeentesecretaris
Kowalski, M.	Lublin Marshall's Bureau
Kozek, T.	Bureau van het Comité van Europese Integratie. Directeur
Królikowski, J.	Pools Instituut voor Lokale Democratie. Plv. Directeur
Kruszewski, M.	Toruń. Afdeling voor Europese Integratie en Internationale Samenwerking
Laghate, K. Mw.	Ambassade. Assistent Bilaterale Programma's
Lemanska, D. Mw.	Mieścisko. Promotie en Ontwikkeling
Malepszy, T. Mw.	Leszno. Burgemeester
Malysz, A.	Mikolów. Gemeentesecretaris
Matjunin, S.i	Lublin. Europe House, Managing Director
Mazurek, J.	Ministerie van Binnenlandse Zaken (MSWiA). Staatssecretaris
Meulenkamp, J. M.	Vestia Beheer Rolde. Managing Director
Mikolajczak, L. Mw.	Ministerie van Binnenlandse Zaken (MSWiA)
Misiuwianiec, A.	Ministerie van Binnenlandse Zaken (MSWiA). Afdelingshoofd Lokale Overheid
Oving, Tj.T.	Oving Architecten BV Groningen
Pawlak, J. Mw.	Warschau. Afdelingshoofd Landschapsstudies
Piotrowski, J.	Szczecinek. Voorlichter
Porawski, A.	APC. Uitvoerend Directeur
Prokop, P.	School voor Lokale Overheid. Directeur
Regulski, J.	Voorzitter Stichting ter Ondersteuning van Lokale Democratie
Slawinski, T.	Bialystok. Hoofd van Promotiebureau
Stasiak, M. Mw	Bureau van het Comité voor Europese Integratie. Directeur
Swadzba, J.	Mikolów. Eigenaar bedrijf in de agro-industrie, deelnemer van STAGE

Szczepinska, A Mw.	Leszno. Hoofd van de Public Relations
Szymaczak, W.	Toruń. ECWM (NGO) deelnemer van MMTP
Toruńska, M.	Toruń. Afdeling Gezondheidszorg
Van den Dool, H.	Ambassade. Adjunct Hoofd van de Missie
Van Dijk, M.	Ambassade. Assistent Bilaterale Programma's
Wolski, L.	Mikolów. Hoofd van het Ontwikkelingsdepartement
Wycislo, E.	Parlementslid, voorheen Starosta Mikolow Powiat
Wysinsk, R.i	Ilawa. Hoofd van de Public Relations

### Tsjechië

#### Persoon

Bednářová, M. Mw.  
Bergman, E.  
Bursíková, I.Mw.  
Danová, D.

Divišová, V. Mw.

Dohnal, F.

Domy, L. Mw.

Fiala, I.

Fuksa, I.

Hermannová, G. Mw.

Jabůrková, M.Mw.

Jakl, V.

Jech, J.

Jelinkova, Mw.

Jourová, V. Mw.

Kittner, J.

Knip, P.

Kolařík, J.

#### Organisatie/ Functie

Directeur FALA

Stichting AGORA

AGORA Midden Europa. Projectmanager

Zlín. Hoofd Communicatieafdeling, Voorlichter Lokale Overheid

DFID Officer. Project manager Know How Fund. Ambassade Verenigd Koninkrijk te Praag

President Vysocina Regio. Voorzitter regionale parlement; voorheen President SMO

Officer Sectoraal Beleid en Institutionele Versterking. Ambassade Verenigd Koninkrijk te Praag

EU Programma. NROS Civil Society Development Foundation

Prábram. Burgemeester

SMO. Internationale Afdeling

SMO. Hoofd van de Internationale Afdeling

Cheb. Loco Burgemeester

Uitvoerend vice voorzitter SMO

Ministerie van Binnenlandse Zaken. Human Resources Afdeling

Vysocina Regio - Directeur Afdeling voor Regionale Ontwikkeling

Liberec. Burgemeester

VNG International. Directeur

Klášteřec nad Ohří. Raadslid



Kondášová, J.Mw.	Liberec. Manager Afdeling Stadsontwikkeling
Kupcová, V. Mw	Prábram. Internationale Relaties
Kynčilová, L.	Kláštorec nad Ohří. Loco Burgemeester
Ladmanová, M. Mw.	Project Officer. Open Society Fund, Praag
Lambarts, M.	Tweede Secretaris Juridische en Binnenlandse Zaken. HM Ambassade te Praag
Ledvinka, R.	ILA. Eerste Directeur
Leinweberova, P. Mw.	Polička. Internationale Relaties
Marek, J.	Ministerie van Binnenlandse Zaken. Directeur Afdeling voor Bestuurskundige Hervormingen
Matous, J.	Polička. Hoofd van het Informatie Centrum
Mazánková, K. Mw.	Kláštorec nad Ohří. Hoofd Afdeling Ontwikkeling en Investering
Micka, P.	AGORA Midden Europa
Mojžiš, F.	Semily. Burgemeester
Mrázková, J.	Liberec. Hoofd van de Toerisme Afdeling
Netolický, M.	Moravská Třebová. Afdeling van Investerings en Regionale Ontwikkeling
Petrů, E. Mw.	Ministerie van Binnenlandse Zaken. Directeur Human Resources Afdeling. Departement voor Bestuur
Pistelakova, Z. Mw.	FALA. Consultant - Trainer
Roos, K.	FALA. Adviseur
Sláviková, M. Mw.	Liberec. Hoofd Burgemeestersstaf
Soudek, T.	FALA. Consultant - Trainer
Štanclová, J. Mw.	Jihlava. Voorlichter, Hoofd Communicatieafdeling
Sticha, P.	ILA. Hoofd van de Directeursstaf
Svec, D.	FALA. Consultant - Trainer
Ulrichová, V. Mw.	Polička. Voormalig hoofd van het Financiële Departement
Van Veldhuizen - Rothenbücher, I.L. Mw.	Ambassadeur H.M. Ambassade te Praag
Voldánová, J. Mw.	FALA. Senior project manager
Výborný, V.	Jihlava. Burgemeester

### Nicaragua

#### Persoon

Acosta López, O. B.

#### Organisatie/ Functie

Kadaster. León

Alemán, V. Mw.	San Pedro de Lóvago. Project varkenshouderij
Balcarcel, E.	BID. Vertegenwoordiger
Ballarades, B. Mw.	San Carlos. Project houtovens
Bodán Pérez, X. Mw.	Granada. Belasting inning
Bravo, A.	AMUNIC
Cabrera Cruz, M.	Matagalpa. Directeur Planning en Internationale Relaties
Canda, J.	Ambassade Noorwegen. Adviseur
Castillo, J.A.	Landelijk Beraad Stedenbanden Nederland-Nicaragua. Vertegenwoordiger in Managua
Castro-Leal, F. Mw.	WB-Nicaragua. Senior Econoom
Cerda, M.T. Mw.	Juigalpa. Directrice Internationale Samenwerking
Chamorro Mora, L.G.	Granada. Burgemeester
Clark, P.	Estelí. Vertegenwoordiger gezamenlijke stedenbanden
Coronel Cuadra, L.	San Carlos. Burgemeester
Correa, J.	Juigalpa. Ex urbane planning
Dávila, A.	Río Chiquito, León. Comité artisanale leerlooierijen
De Castilla Urbina, E.	Juigalpa. Burgemeester
De Pasos, M. Mw.	Granada, Ex directeur Internationale Samenwerking,
Del Carmen Salgado, M.	Parlementariër
Delgado García, T.A.	Matagalpa, Verantwoordelijke kadaster
Delleman, A. Mw.	Juigalpa, vertegenwoordigster Leiden
Díaz Rodríguez, M.	Estelí, Ex loco-burgemeester
Ena Sarria, M. Mw.	León. Verantwoordelijke gemeentelijke belastingen
Espinoza Zavala, B.	AMUNIC. Directeur Planning
Flores, M.	INIFOM. Afdeling Stedenbanden
Froehling, C.I. Mw	GTZ. Adviseur component AMUNIC van PROFODEM
Gadea Sequiera, J. E.	San Carlos. Ex directeur Gemeente Werken,
García, G.	León. Directeur planning en lokale ontwikkeling
Gussenhoven, S.	SNV Honduras Nicaragua. Directeur Nederlandse Ontwikkelingsorganisatie
Gutierrez, B. Mw.	Granada. Kadaster
Gutiérrez, M. Mw	Ambassade Denemarken. Programma medewerkster
Irias, I.	Estelí. Geïntegreerde Rurale Ontwikkeling,
Jardín, J.E.	Matagalpa. Financieel adviseur EDISMAT
Kottman, M. Mw.	Ambassade Noorwegen. Ambassadorsraad
Larios Picado, R.A	Juigalpa. Ex kadaster

López Narváez, E.	León manager project Stedelijke Uitbreiding León Zuid-Oost
López Sánchez, M.A.	Matagalpa. Ex loco burgemeester en huidig president van de Kamer van Koophandel,
Lugo, B.	Granada. Directeur Internationale Samenwerking
Lumbí Rodríguez, R.	Matagalpa. EDISMAT
Malespin, G. Mw.	Juigalpa. Stadsplanner,
Maradiaga, M. Mw.	León. Raadslid (drie perioden)
Matus, L. Mw.	San Pedro de Lóvago. Bibliotecaresse
Medoza, C. Mw.	Granada. Architect Strategische Planning
Mena, E. Mw.	Estelí. Ex raadslid
Mendoza Cantillo, M.F.	Kadaster. Directeur project INIFOM tevens ex coordinator SISCAT, ex project INIRA
Miranda Arana, S.R.	San Carlos. Ex planner
Miranda Miranda, M.	San Pedro de Lóvago. Ex burgemeester
Nunes de Carvalho, L.	EC-Delegatie Nicaragua Raad
Ñurinda Morales, M. Mw.	Matagalpa. Directeur internationale samenwerking
Osequeda Rodríguez, A Mw.	Matagalpa. Ex-directrice Strategische Planning
Padilla, M.R.	San Carlos. SNV
Pérez Acuña, R.U.	Estelí. Strategische Planning
Pérez Ayerdis, D.	León. Burgemeester
Pérez, L.P.	León. Ex burgemeester
Pilarte, S.J.	San Carlos. Ex burgemeester
Rade, K.P.	Tijdelijk Zaakgelastigde HM Ambassade te Managua
Ramos, J.A.	San Carlos. Ex raadslid
Raskosky, T. Mw.	Granada. Ex burgemeester
Romero, M.	AMUNIC
Sampson Granera, R.	Asamblea Nacional. Gedeputeerde tevens ex burgemeester León
Sánchez, J (jr)	Juigalpa. Ex verantwoordelijke Strategische Planning,
Sánchez, J (sr)	Comité de Vínculo Den Haag-Juigalpa. Voorzitter
Sequiera, M.E. Mw.	Parlementariër tevens ex raadslid León
Seppänen, M. Mw	Ambassade Finland. Ambassaderaad voor Ontwikkelingssamenwerking
Schmitt, S. Mw	Ambassade Duitsland. Eerste Secretaris
Solís, O.	Juigalpa, Coördinator Strategische Planning

Somarriba, L.	San Pedro de Lóvago. Kadaster en gemeentelijke belastingen
Somarriba, N.	INIFOM. Algemeen bedrijfsleider
Stadler, D.	Granada. Directeur Casa de los Tres Mundos
Suazo, T. Mw.	INIFOM. Directrice externe relaties
Torrez, E. Mw.	Parlementariër. Commissie Juridische Zaken lokale overheden
Urbina, S.	Granada. Ex burgemeester
Valdivia, D.	Estelí. Ex burgemeester
Valenzuela, R.F.	Estelí. Burgemeester
Van Zwieten, B.	Ambassade. Themadeskundige Kleinbedrijfontwikkeling
Vega González, Cruz A.	San Pedro de Lóvago. Burgemeester
Vega Gonzalez, Mw.	San Pedro de Lóvago. Voorzitster Roterend kredietfonds
Velázquez, J.M.	Matagalpa. Directeur Internationale Samenwerking
Velázquez, V. Mw.	AMUNIC
Wolters, M.C.	Ambassade. Ambassaderaad HM Ambassade te Managua
Zamorra, F.	San Carlos. Directeur Projecten
Zeledón Rocha, Z.	Matagalpa. Burgemeester

### Zuid-Afrika

#### Persoon

Apleni, Z	Buffalo City (East London)/ Reinigingsdienst
Barbir, M.	Tshwane (Pretoria). Hoofd Stedelijk Ontwerper, Stadsplanner, Tshwane (Pretoria)
van den Bergh, E.	Ministerie van Provinciale en Lokale Overheid. Directeur Onderzoek
Botha, R.	Tshwane (Pretoria). Hoofd Stads Planner, Emfuleni (Lekoa Vaal). Voorzitter de gemeenteraad
Bothman, G.	Sociale Woningbouwvereniging. Hoofd Technisch Adviseur.
Chamda, Y.	Ambassade/ Beleidsmedewerker
Diephout, A.	Ontwikkelingssamenwerking HM Ambassade te Pretoria
Echoud, van Y. mw.	Eerste Ambassadorssecretaris. Ambassade Koninkrijk Noorwegen
Eriksen, J.	East London. Ontwikkelingsplanner, Housing Manager
Govender, D.	Programma co-ordinatrice Goed Bestuur. Koninklijke
Khawe, B. mw.	Deense Ambassade

King, P.	Buffalo City (East London). Directeur Sociale Dienst
Kramer, M.	Tshwane (Pretoria). Technisch Adviseur Nationale Woningraad
Kumato, N.	Emfuleni (Lekoa Vaal). Everton West Forum
Lemmens, P.	Buffalo City (East London). Ontwikkelings Manager, Woningbouwvereniging
León, B. mw	Project Officer urbane ontwikkeling. Delegatie van de Europese Commissie in Zuid Afrika
Liebich, C.	Programme Manager. Zuid Afrika programma CIDA, Canada
Madisa, M.	Emfuleni (Lekoa Vaal). Technika 10 Training Centre
Malefetse, N.M. mw.	Ministerie van Provinciale en Lokale Overheid/ Adjunct-directeur Capaciteitsbouw en Coördinator Donorbeleid
Malefo,	Tshwane (Pretoria). Ex-raadslid. Adviseur van de burgemeester
Marivate, D.	Ministerie van Provinciale en Lokale Overheid/ Hoofdplanner, Onderzoek
Mathe-Charlé, Z.	Tshwane (Pretoria). Algemeen Manager Tourisme
Matlala, J.M.K., mw	Tshwane (Pretoria). Kantoor van de Burgemeester. Algemeen Manager Internationale Relaties
Mazamisa, P. mrs	Programme Manager capaciteits opbouw voor lokaal bestuur. UNDP Zuid- Afrika
Mdluni, A.	Emfuleni (Lekoa Vaal). Lokale Economische Ontwikkeling, Everton West Extension 11
Mehola, G.	Emfuleni (Lekoa Vaal). VAHBC
Metcalfe, B.	Buffalo City (East London). Directeur Reinigingsdienst
Mettler, J.	SALGA. Manager Intergouvernementele Relaties
Mhlambe, J.	Emfuleni (Lekoa Vaal). Voorzitter van het Everton West Forum
Mkhatschwa, S.	SALGA. Voorzitter
Moeti, W.	Emfuleni Municipality (Lekoa Vaal). Internationale Coordinator
Mofokeng, M.S.	Emfuleni (Lekoa Vaal). Raadslid Lokale Economische Ontwikkeling, Tourisme en Ontwikkelingsplanner
Molefakgotha, E.P. mw.	Emfuleni (Lekoa Vaal). Nationale Raad van Afrikaanse Vrouwen
Mthimkhulu, D.	Emfuleni (Lekoa Vaal). Raadslid

Ndoni, B.	Uitenhage. Loco Burgemeester
Ndwandwe, J. mw	Volkshuisvesting en stedelijk milieu. USAID
Noruwa, B.	Buffalo City (East London)
Ntombele, B.	Emfuleni (Lekoa Vaal). Everton West C.D.F.
Nyström, T.	Eerste Ambassadesecretaris. Ambassade Zweden
Nzotoyi, M.	Uitenhage. Vice Voorzitter Housing Committee, raadslid; Voorzitter van de Board of Directors van de Uitenhage Housing Association (Nelson Mandela Metropolitan)
Oth, J-D.	Regionaal analist. Zuid- Afrika programma CIDA, Canada
Plata, Z.	Buffalo City (East London). Manager Reinigingsdienst
Pretorius, R. mw	Buffalo City (East London). Coordinator Internationale Relaties
Rabotabi, M. mw	Emfuleni (Lekoa Vaal). Jeugd Informatie Centrum Tswelopele Inthuthuku
Ramphele, W.	Ministerie van Provinciale en Lokale Overheid/ Adjunct- directeur Capaciteitsbouw, Beleid en Coördinatie
Shongwe, N	Emfuleni (Lekoa Vaal). Gemeentelijk Manager
Simelane, B.	SALGA. Projectmanager.
Smith, G.	Buffalo City (East London). Algemeen Manager Community Services
Snook. S	Democratie en Governance team. USAID
Thabane, T.J.S.	Emfuleni (Lekoa Vaal). Uitvoerend Burgemeester
Thomas, B, mw	Emfuleni Local (Lekoa Vaal). Vereniging Alliance for Street Children; HIV/AIDS
Thomas. R.	Senior Bestuursadviseur DFID
Tslonwani, D.	Emfuleni Local (Lekoa Vaal). Lokale Economische Ontwikkeling, Everton West Extension 11
Zwane, L.	Emfuleni (Lekoa Vaal)/ Hoofd van de School, Matome School Everton-West

### Tanzania

#### Persoon

	Organisatie/ Functie
Achiula, J.	Songea. Sport en Cultuur Medewerker
Bingi, S.	Kondoa. Kondoa-Loenen-Kiteo Link Medewerker/ Gemeenschaps Ontwikkelingsmedewerker
Chwango, N. mw	Songea. Gezondheids Officer Songea Health Centre

Foka, D.S.L.	Presidentsbureau Regionaal Bestuur en locale Overheid. Permanente Vice Secretaris,
Francis, A	Monduli. District Management Adviseur (SNV)
Hamidu	Kondo. Lid van het Dorps Uitvoerend en Liaison Committee
Hasibu	Songea. Financieel Administrateur Ruvuma Middelbare School
Hiriwa	Songea. Hoofd Ruvuma Middelbare School
Hoofd Onderwijzer	Songea. Sokoine Lagere School
Hyera	Songea. Leraar Ruvuma Middelbare School
Issa, Z. mw	Kondo. Lid van het Dorps Uitvoerend en Liaison Committee, Kiteo
Jumbula, I	Kondo. Dorps Executive Officer, Kiteo
Kabagire, A.L.R.	Presidentsbureau Regionale overheid en lokaal bestuur. Programma Manager LGRP
Kabeja	Songea. Gemeentesecretaris
Kangwa, P.	Same. Ex-District Commissaris, Moshi; ex-NGO Pamoja
Kidau	Songea. Gemeente econoom
Kihwele. P	Songea. Songea - Hoorn Association, Stads Planner
Kimaro, C.T.	ALAT. Research en Development Medewerker
Koda	Same. Bisdom Same
Kwiluhya, M.P.Z. mw.	Dodoma. Gemeentesecretaris
Lendiy, J.	Monduli. Raadslid
Liviga, A.J.	Lokale Overheidsexpert. HM Ambassade te Dar es Salaam
Lungi, B.	Kondo. Lid van het Dorps Uitvoerend Committee, Kiteo
Makonela	Dodoma. Medisch Officer van de GG & GD
Makwaya, I. mw.	ALAT. Nieuws Redacteur
Mapunda, G. mw.	ALAT. SNV Junior informatie expert
Masele, F.M.	Kondo. Waarnemend District Executive Director
Matunda, S. mw	Kondo. Lid van het Dorps Uitvoerend en Liaison Committee, Kiteo
Mbaga, H	Same. Raadslid
Mchomvu	Same. Regionaal Commissaris
Mduya, A.	Kondo. Secretaris van het Kiteo-Loenen Liaison Committee, Kiteo
Mfoka, D.	Presidentsbureau Regionale overheid en lokaal bestuur/ Permanente Vice Secretaris.

Mikina, J.	Kondoa/ Voorzitter van het Kiteo-Loenen Liaison Committee, Kiteo
Mlel, Z.	Kondoa. Lid groep van vrouwelijke imkers, Kiteo
Mohammed, I	Kondoa. Kiteo Dorps Voorzitter
Molo, P	Kondoa. Lid van het Dorps Uitvoerend en Liaison Committee, Kiteo
Msoffe	Same. District Executive Office
Munisi, E.A.	Monduli. District Uitvoerend Directeur
Murray, D.	Ontwikkelings Attaché Ambassade Ierland
Muro, R.K.	Dodoma. Stads Planner
Mushi	Dodoma. Stads Planner, Economist
Musingi, R.	Presidentsbureau Regionale overheid en lokaal bestuur. Directeur Regionale Coördinatie
Mwenda, H	Kondoa. Voorzitter gemeenteraad, Pahi Councillor
Nchimbi, B.R	ALAT. Secretaris Generaal.
Noordholland de Jong, J.	SNV. Senior Programma Medewerker
Ntomola, P.	Kondoa. Lid van het Dorps Uitvoerend en Liaison Committee, Kiteo
Nyheliga, D.	Kondoa. Pahi Ward Uitvoerend Medewerker
O’Hea, M.	ALAT. SNV Organisatie en Management Adviseur.
Ramadhan, R.	Kondoa. Lid van het Dorps Uitvoerend Committee, Kiteo
Roell, M. mw	SNV Adviseur Institutionele Ontwikkeling bij het Secretariaat van het Regionaal Bestuur (RAS), Dodoma
Rwechungura, A.	Project en beleidsmedewerker HM Ambassade te Dar es Salaam
Shilisya, E. mw	Songea. Voorzitter Songea - Hoorn Association
Singano	Same. PlanningsOfficer
Skaunki, L	Songea. Onderwijs Officer
Tempelman, G.J	Hoofd Internationale Samenwerking. HM Ambassade te Dar es Salaam
Tholen, P.	Eerste Secretaris Rurale Ontwikkeling. HM Ambassade te Dar es Salaam
Tveit, I. Mw	Eerste Ambassadorssecretaris Ambassade Noorwegen
Ulaya, M.	Kondoa. District Commissaris
Umbulla, M. mw	Monduli. NGO
Yessayah, A.	Presidentsbureau Regionaal Bestuur en Lokale Overheid. Senior Econoom



## BIJLAGE 5 DOCUMENTATIE

ACE Europe (2001). *Evaluation of the NEWS Programme. End Report*. Lier

Beelaerts, P en van Waegeningh, C. (2002). *Verslag van het VNG International traject Benoemen Resultaten GSO- activiteiten. Ontwerp en Bouw van een Resultatenhuis*. Den Haag

Blair, H. (2000). *Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries*. In: *World Development Vol.28, No.1* pp 21-29.

Derks, E.S. en M.T. Otto. (2003). *De duale organisatie: dubbeldraads of dubbelop? Anders sturen en anders organiseren als gevolg van de dualisering*. Lemma B.V. Utrecht

Development Assistance Committee (1997). *Final Report of the Ad Hoc Working Group on Participatory Development and Good Governance*, OECD, Paris.

DHV Consultants BV (1997). *Evaluatie Programma Gemeentelijke Samenwerking met Ontwikkelingslanden*. Driebergen

Dollar, D. and Pritchett, L. (1998). *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*, World Bank Policy Research Report, Oxford University Press, New York.

Dunn, William N. (1994) *Public Policy Analysis. An Introduction*. New Jersey: Prentice Hall.

Eerste Kamer (1999), *Handelingen Begroting BZ/OS, 23 maart 1999, 24-1076*.

GTZ (2003). *Kommunale Entwicklungszusammenarbeit; Ansätze und Erfahrungen anderer bi- und multilateraler Geber. Studien zu den Niederlanden, Grossbritannien, Dänemark und der Europäischen Union*. Engelstalige samenvatting

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) (1999). *Diamanten en Kolen. Evaluatie van het Matra –programma voor steun aan Midden-en Oost- Europa, 1994-1997*. IOB rapport nr 279. Ministerie van Buitenlandse Zaken. Den Haag

Jones, M.L en Blunt, P (1999). *Twinning as a method of sustainable capacity building*. Public Administration and Development, London.

LBSNN (2001), *Stedenbanden Nederland–Nicaragua; Jaarverslag 2001*, Amsterdam.

Manor, J. (1999) *The political economy of democratic decentralization*. Washington DC: The World Bank

March, J.G. (1994). *A primer on decision making. How decisions happen*. The Free Press, New York

Ministerie van Buitenlandse Zaken (1991) *Programma Uitzending Gemeenteambtenaren en Stageprogramma Lokaal Bestuur Ontwikkelingslanden; criteria en uitvoeringsmodaliteiten*. Overeengekomen tussen de Staat der Nederlanden en de VNG en getekend op 11 oktober 1991.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (1994b). *Overeenkomst Gemeentelijke Samenwerking met Ontwikkelingslanden tussen de Staat der Nederlanden en de VNG*, getekend 16 februari 1994.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (1997). *Regiobeleidsdocument Midden-Europa*, augustus 1997;

Ministerie van Buitenlandse Zaken (1998). *Beschikking tot Subsidieverlening GST*, 19 september 1998;

Ministerie van Buitenlandse Zaken (1998b) *Verkennde Beleidsnotitie VNG betreffende Programma GSO, 1998 - 2001* 18 juni 1998

Ministerie van Buitenlandse Zaken (1998c) *Overeenkomst Gemeentelijke Samenwerking met Ontwikkelingslanden tussen de Staat der Nederlanden en de VNG*, getekend op 18 maart 1998.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (1999). *Concept Beleidsnotitie Institutionele ontwikkeling*, Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (1999c) Notitie Accenten zetten in Midden-Europa, oktober 1999;

Ministerie van Buitenlandse Zaken (1999d) Voortgangsnotitie Nederlands Ondersteuningsbeleid Midden- en Oost-Europa 1998, juli 1999;

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2000a) Beleidskader Technische Assistentie, augustus 2000;

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2000b). Beleidsbrief Matra-programma, juni 2000;

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2000c). Notitie Stappen naar Toetreding - Een nieuwe fase in het EU-uitbreidingsproces, november 2000;

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2000d). Beschikking tot Subsidieverlening Gemeentelijke Samenwerking met Ontwikkelingslanden, getekend op 12 december 2000

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2001). Voortgangsrapportage over de uitvoering van het Matraprogramma gedurende de periode 1999-2001 *De transformatie rond 2000*,

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2001b). Toespraak van de minister op congres over de toekomst van de gemeentelijke internationale samenwerking van VNG International, Deventer, 28 maart 2001;

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2002) Notitie Decentralisatie en Lokaal Bestuur, april 2002.

Ministerie van Financiën (2002). *Van Beleidsbegroting to Beleidsverantwoording*. Den Haag

Ngware, S. (1999c). Tanzania's Local Governance in Transition, *Tanzania Journal of Development Studies*, Vol. 2 No. 1.

North, Douglas C. (1986). The New Institutional Economics. In: *Journal of Institutional Economics / Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, Vol 142, no.1. pp.230-237.

OECD (1997), Final Report of the Ad Hoc Working group on participatory development and good governance Part 1, Paris.

Otto, J.M. (1999), Lokaal bestuur in ontwikkelingslanden; Een leidraad voor lagere overheden in de ontwikkelingssamenwerking, Uitgeverij Coutinho, Bussum.

Schep, G.J., Angenent, F., Wismans, J. and Hillenius, M. (1995). Local challenges to global change, SDU publishers, Den Haag.

Tweede Kamer (1990). Memorie van Toelichting bij Rijksbegroting 1990 H IX, art 4.6.3, p 114, 115

Tweede Kamer (1991). Handelingen Begroting BZ/OS, 26, 27 februari 1991, 17-450.

Tweede Kamer (1995) Handelingen Begroting BZ/OS 1996, 7 november 1995, 23-1594.

Tweede Kamer (1997). Memorie van Toelichting bij de Rijksbegroting 1997, Hoofdstuk V art 15.03, p.321 Ontwikkelingssamenwerking, pp. 98, 321

Tweede Kamer (1998) .Handelingen Begroting BZ/OS 1998 9, 11 december 1997, 36-2879

Tweede kamer (1998b) Handelingen, Begroting BZ/OS, 3 december 1998, 33-2391, 33-2392, 33-2385

Tweede Kamer (1999) Handelingen Begroting BZ/OS 2000, 7-8 december 1999; 32-2452, 32-2463, 32-2472, 32-2490, 32-2494

Tweede Kamer (1999b). Memorie van Toelichting bij Rijksbegroting 1999; H XI, p.57, HVII, Art.15.04, pp 181,182

Tweede Kamer (2000) Handelingen Begroting BZ/OS 2001, 1-2 november 2000, 32-2490.

Tweede Kamer (2001). Brief van de minister voor OS aan Voorzitter Tweede Kamer, april 2001. Beantwoording Kamervragen over gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking.

URT (1997). The Regional Administrative Act # 19, Dar es Salaam.

URT (2002). Tanzania Assistance Strategy, Volumes I and II, Dar es Salaam.

VNG (1995) Notitie over de ontwikkeling van het GSO-Programma, VNG, 16 augustus 1995.

VNG (1997) Notitie Aanpassing PFO voor GSO, 9 september 1997, 2e versie

VNG (1998) Verkennende Beleidsnotitie betreffende Programma GSO, 1998 - 2001  
18 juni 1998

VNG (1999) GSO-Jaarverslag 1998

VNG (2000) GSO-Jaarverslag 1999

VNG (2000b) Beleidsrapportage GST 1999

VNG (2000c) Jaarverslag GST 1999

VNG (2001b) GSO-Jaarverslag 2000

Vereniging Nederlandse Gemeenten. (2001) Handboek Gemeentelijke Internationale Samenwerking. Den Haag: VNG Uitgeverij

VNG, SNV (2001a). Local Governance International Co-operation Programme; Project Proposal, Den Haag.

VNG (2001c). Toespraak Voorzitter VNG Directieraad, J.v.d. Berg, op het congres 'De Toekomst van de Gemeentelijke Internationale Samenwerking', VNG International, Deventer 28 maart 2001

VNG International (2001d) Netherlands Inter-Municipal Development Cooperation Programme- NIDCP, z.d., voor gemeenten, verenigingen van gemeenten en ambassades in ontwikkelingslanden

VNG Magazine (2001e) Interview met de minister voor OS, 23 maart 2001.  
VNG Magazine, n.12

VNG-International.(2002) Programma Gemeentelijke Samenwerking met  
Ontwikkelingslanden. *Evaluatiemissie Zuid-Afrika*, VNG Den Haag.

VNG-International (2003) *Aan de slag: Internationale Samenwerking voor Lokaal bestuur.*  
*Strategienota Ontwikkelingssamenwerking*. VNG, Den Haag

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2001). *Ontwikkelingsbeleid en  
Goed Bestuur*. Den Haag.

Wunsch, J.S. and Olowu (1990). *The Failure of the Centralized State: Institutions  
and Self-Governance in Africa*, West View Special on Africa, West View Press, Colorado.

# EVALUATIE-STUDIES UITGEBRACHT DOOR DE INSPECTIE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN BELEIDSEVALUATIE (IOB) 1994-2004

- 260 1994 **Evaluatie van de Nederlandse Hulp aan India, Mali en Tanzania.** *Samenvattend rapport*
- 261 1994 **India.** *Evaluation of the Netherlands development programme with India, 1980-1992*
- 262 1994 **Mali.** *Evaluatie van de Nederlandse hulp aan Mali, 1975-1992*
- 263 1994 **Tanzania.** *Evaluation of the Netherlands development programme with Tanzania, 1970-1992*
- 264 1994 **Humanitarian Aid to Somalia**
- 265 1995 **Fertiliser Aid.** *Evaluation of Netherlands fertiliser aid 1975-1993 with special reference to Bangladesh, Mali and Zambia.*
- 266 1996 **Netherlands Aid Reviewed.** *An analysis of Operations Review Unit Reports, 1983-1994*
- 267 1997 **Vrouwen in Burkina Faso en de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking 1985-1995**
- 267 1997 **Les Femmes du Burkina Faso et la Coopération Néerlandaise 1985-1995**
- 268 1998 **Vrouwen in Kenia en de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking 1985-1995**
- 268 1998 **Women in Kenya and the Netherlands Development Cooperation 1985-1995.** isbn 90-5328-152-3
- 269 1998 **Bangladesh.** *Evaluation of the Netherlands Development Programme with Bangladesh, 1972-1996 (Volume 1- Summary Report)*
- 269 1998 **Bangladesh.** *Evaluation of the Netherlands Development Programme with Bangladesh, 1972-1996 (Volume 2 - Main Report)*
- 270 1998 **Bangladesh.** *Evaluation of Netherlands-Funded NGO's, 1972-1996 (Volume 3 - Sub-Report)*
- 271 1998 **Vrouwen en Ontwikkeling.** *Beleid en uitvoering in de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking 1985-1996.* isbn 90-5328-168-1
- 272 1998 **SNV - Bénin, 1985 - 1995 (franstalig)**
- 272 1998 **SNV - Benin, 1985 - 1995 (Hoofdbevindingen en samenvatting) \*)**
- 273 1998 **SNV - Nepal, 1985 - 1995 (engelstalig).** isbn 90-5328-164-9
- 273 1998 **SNV - Nepal, 1985 - 1995 (Hoofdbevindingen en samenvatting)**
- 274 1998 **Evaluation of SNV in Benin, Nepal and Bolivia (Summary evaluation report)**
- 275 1998 **Egypt.** *Evaluation of the Netherlands Development Programme with Egypt, 1975-1996 (Volume 1 - Summary Report).* isbn 90-5328-198-3
- 275 1998 **Egypt.** *Evaluation of the Netherlands Development Programme with Egypt, 1975-1996 (Volume 2 - Main Report).* isbn 90-5328-199-1
- 276 1998 **Egypt.** *Evaluation of the Netherlands Support to Water Management and Drainage, 1975-1996 (Volume 3 - Sub-Report).* isbn 90-5328-185-1
- 277 1998 **Bolivia.** *Evaluation of the Netherlands Development Programme with Bolivia. Main Findings and summary (Volume 1 - Summary Report).* isbn 90-5328-205-X
- 277 1998 **Bolivia.** *Evaluation of the Netherlands Development Programme with Bolivia. (Volume 2 - Main Report).* isbn 90-5328-204-1
- 278 1998 **The Netherlands Programme Aid to Bolivia (Volume 3 - Sub Report).** isbn 90-5328-155-X
- 279 1999 **Diamonds and Coals.** *Evaluation of the Matra programme of assistance to Central and Eastern Europe, 1994-1997 (Summary evaluation report).* isbn 90-5328-229-7
- 279 1999 **Diamonds and Coals.** *Evaluation of the Matra programme of assistance to Central and Eastern Europe, 1994-1997 (Evaluation report).* isbn 90-5328-230-0
- 280 1999 **Cofinancing between the Netherlands and the World Bank, 1975-1996 (Volume 1 - Summary Report).** isbn 90-5328-232-7
- 280 1999 **Cofinancing between the Netherlands and the World Bank, 1975-1996 (Volume 2 - Main Report).** isbn 90-5328-231-9
- 281 1999 **Hulp door handel, evaluatie van het Centrum tot Bevordering van de Import uit ontwikkelingslanden.** isbn 90-5328-246-7
- 282 1999 **Palestinian territories, review of the Netherlands development programme for the Palestinian territories, 1994-1999.** isbn 90-5328-245-9
- 283 1999 **Oret/Miliev review 1994-1999** *Assisting developing countries to buy investment goods and services in the Netherlands.* isbn 90-5328-248-3
- 284 2000 **Institutional Development** *Netherlands support to the water sector.* isbn 90-5328-274-2
- 285 2000 **Onderzoek naar de samenwerking tussen Mali en Nederland 1994-1998** isbn 90-5328-278-5
- 286 2001 **Smallholder Dairy Support Programme (SDSP) Tanzania** *Inspection of its identification, formulation and tendering process* isbn 90-5328-298-x
- 287 2001 **De kunst van het Internationaal cultuurbeleid 1997-2000** isbn 90-5328-300-5
- 288 2002 **Health, nutrition and population** *Burkina Faso Mozambique Yemen* isbn 90-5328-301-3
- 289 2002 **Cultuur en Ontwikkeling** *De evaluatie van een beleidsthema (1981-2001)* isbn 90-5328-302-1
- 289 2002 **Culture and Development** *Evaluation of a policy (1981-2001)* isbn 90-5328-305-6
- 290 2003 **Agenda 2000** *Hoe Nederland onderhandelt met Europa* isbn 90-5328-307-2
- 291 2002 **Nederlands schuldverlichtingsbeleid 1990-1999** isbn 90-5328-306-4
- 292 2003 **Resultaten van internationale schuldverlichting 1990-1999** isbn 90-5328-310-2
- 292 2003 **Results of International Debt Relief 1990-1999** isbn 90-5328-314-5
- 293 2003 **Netherlands-FAO Trust Fund Co-operation 1985-2000** isbn 90-5328-308-0
- 294 2003 **Co-ordination and Sector Support** *An evaluation of the Netherlands' support to local governance in Uganda, 1991-2001* isbn 90-5328-311-0
- 295 2003 **Behartiging van de buitenlandse belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba** *Een evaluatie van de rol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken* isbn 90-5328-316-0
- 296 2003 **Poverty, policies and perceptions in Tanzania** *An evaluation of Dutch aid to two district rural development programmes* isbn 90-5328-337-4
- 297 2004 **Over solidariteit en professionalisering** *Evaluatie van Gemeentelijke Internationale Samenwerking (1997-2001)* isbn 90-5328-341-2

\*) Niet meer beschikbaar

Ministerie van Buitenlandse Zaken | Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag | Nederland

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie | 2004

ISBN 90-5328-341-2

Bestelnummer: BZDR 6220/N



Ministerie van  
Buitenlandse Zaken

