

# **Evaluatie Federaal Programma Gemeentelijke Internationale Samenwerking 2008-2012**



# **Evaluatie Federaal Programma Gemeentelijke Internationale Samenwerking**

**Geert Phlix**

**Jean Bossuyt**

**Stan Bartholomeeussen**

## Woord vooraf

*Het was een hele uitdaging om 15 stedenbanden te analyseren en om greep te krijgen op de lokale dynamieken. Dit hele evaluatieproces is dan ook alleen maar mogelijk geweest dankzij de inzet van en samenwerking met de medewerkers van de VVSG, de stedenbandcoördinatoren in Vlaanderen en het Zuiden en alle andere actoren die we bevroegd hebben. We willen hen allen van harte danken voor hun medewerking. We hoorden boeiende verhalen over vallen en opstaan, volhouden, innoveren, experimenteren, delen, dialogeren en bovenal over vriendschap. Wij wensen alle betrokkenen nog veel leuke momenten, maar ook kleine en grote successen.*

**Geert Phlix (ACE Europe) Mechelen, België. 2012**



## Samenvatting

- <sup>1</sup> Deze evaluatie heeft betrekking op stedenbanden die een subsidie ontvingen van de Belgische federale overheid in het kader van het meerjarenprogramma Gemeentelijke Internationale Samenwerking (GIS) 2008-2012. Doel van de evaluatie is om de voorbije periode te evalueren en tegelijk aanbevelingen te formuleren die de formulering van het nieuwe programma na 2012 kunnen ondersteunen. De evaluatie situeert zich tijdens het laatste jaar van uitvoering (2012). Het totale budget voor het programma is 4.727.623 euro (741.699,86 EUR voor 2008 en 3.985.953,40 EUR voor de periode 2009-2012).
- <sup>2</sup> Het GIS-programma wil *'een bijdrage leveren aan armoedebestrijding en duurzame menselijke ontwikkeling via het versterken van de institutionele capaciteiten van lokale besturen in het Zuiden. Zo kunnen zij gestalte geven aan de eigen lokale ontwikkeling, met een toenemende inachtneming van de principes van goed lokaal bestuur.'* Het GIS-programma wordt beheerd door de VVSG en uitgevoerd door 15 Vlaamse gemeenten en hun partnergemeenten in het Zuiden. Onderwerp van de evaluatie is zowel het programma in zijn geheel als de afzonderlijke interventies in de respectievelijke stedenbanden. Deze laatsten worden in dit rapport aangeduid als "GIS-interventies".

### **Relevante GIS-interventies die lopende processen van beleidsontwikkeling en –uitvoering ondersteunen**

- <sup>3</sup> De stedenbandprogramma's zijn allen zeer relevant en sluiten aan op lopende processen van lokale beleidsontwikkeling en –uitvoering. Het feit dat de meeste steden, betrokken in dit programma, reeds een langerlopende partnerschapsrelatie hadden heeft ertoe bijgedragen dat relevante thema's op een goede en relatief snelle participatieve manier geïdentificeerd konden worden. Vaak betrof het projecten die voortbouwden op bestaande projecten. Maar partners grepen ook de mogelijkheid om bestaande ideeën uiteindelijk ook effectief uit te voeren. Er wordt samenwerking gezocht met andere actoren/donoren/projecten in de gemeente, daar waar relevant en mogelijk. Het betrekken van ander bestuursniveaus blijkt niet vanzelfsprekend gezien het vaak gepolitiseerde karakter van de relaties tussen lagere en hogere bestuursniveaus. Toch zijn enkele gemeenten erin geslaagd bovenlokale actoren te betrekken in het programma, wat een positief effect heeft op effectiviteit en duurzaamheid van de interventies.
- <sup>4</sup> De focus ligt voornamelijk op de (pilot)projecten in de partnergemeente. De ambitie van schaalvergroting (of olievlékprincipe) zoals ingeschreven in het GIS-programma bleek voorlopig nog te ambitieus. Het kenbaar maken van goede praktijken met als doel andere gemeenten en/of andere bestuurniveaus te beïnvloeden is minder vanzelfsprekend dan het lijkt. De gemeenten staan eerst nog voor de uitdaging om deze (pilot)projecten verder uit te breiden in de eigen gemeente. Voor schaalvergroting zou de nodige lobby moeten gebeuren bij andere donoren, lokale verenigingen van gemeenten en/of intercomunales en zou een specifiek opvolgings- en ondersteuningsprogramma voorzien moeten worden om de goede praktijken te dupliceren.

Hiervoor was in het huidige programma de nodige capaciteit (financieel, personeel) niet aanwezig.

### ***Hoge effectiviteitsgraad en een meer dan behoorlijke mate van duurzaamheid***

- <sup>5</sup> Dit GIS-programma is een sterk programma met een relatief hoge effectiviteitsgraad en een meer dan behoorlijke mate van duurzaamheid (in vergelijking met andere ontwikkelingsprogramma's), hoe fragiel sommige van de opgestarte processen ook mogen zijn. De verschillende stedenbandprogramma's dragen bij tot het realiseren van de algemene doelstelling van het federale GIS-programma, via het versterken van de institutionele capaciteiten van lokale besturen in het Zuiden. In 11 van de 15 stedenbanden is deze bijdrage zeer goed zichtbaar. Het GIS-programma heeft bijgedragen tot het verbeteren van de openbare dienstverlening, het versterken van de 'regisseurs'-functie van lokale besturen in het kader van lopende decentralisatieprocessen zodat zij lokale ontwikkeling beter en effectiever kunnen aansturen, het verspreiden van principes van transparantie, effectieve participatie van de bevolking en accountability. Hierdoor kan de geloofwaardigheid van lokale besturen een positieve impuls krijgen en kunnen lokale besturen een grotere erkenning krijgen van hun rol als motor voor lokale ontwikkeling. De impact hiervan op armoedebestrijding en duurzame menselijke ontwikkeling moet gesitueerd worden op langere termijn.
- <sup>6</sup> In alle stedenbanden worden concrete (pilot)projecten uitgevoerd waarbij nieuwe concepten en aanpakken geïntroduceerd worden om bepaalde problemen op te lossen (vb. milieu, economische ontwikkeling, ruimtelijke ordening en strategische planning, relevant aanbod voor de jeugd, aanpak veiligheid en overlast). De gemeenten staan voor een aantal uitdagingen: (1) de pilotprojecten beperken zich meestal tot enkele wijken. Het leren uit en bestuderen van de praktijk/pilotproject (schaalverdieping), het systematiseren van de aanpak en het uitbreiden van de goede praktijken naar andere wijken (schaalverbreding), het versterken van de samenwerking met andere actoren en andere bestuursniveaus (schaalverdieping) is voor alle gemeenten een uitdaging. (2) Het blijkt vaak moeilijk om lokaal beleid te ontwikkelen en/of aan te passen op basis van de geleerde lessen uit de pilotprojecten. De ontwikkeling en toepassing van beleidsinstrumenten en –beleidsplannen, voorzien in de meeste GIS-interventies, blijkt voorlopig minder succesvol. Schaalvergroting (of het olievlekprincipe) moet in eerste instantie gezien worden als schaalverdieping en schaalverbreding. Een strategie voor verbreding, verdieping en voor beleidsontwikkeling ontbreekt in de meeste stedenbandprogramma's.
- <sup>7</sup> Duurzaamheid lijkt in 50% van de cases gegarandeerd wat een behoorlijk resultaat is maar in alle stedenbanden vertonen de resultaten elementen van fragiliteit. Hiermee scoort het federaal GIS-programma niet beter of slechter dan programma's van andere actoren waarbij duurzaamheid ook meestal onder druk staat. De grote mate van duurzaamheid in de helft van de stedenbandprogramma's kan gezien worden als een positief resultaat en een meerwaarde van dit soort programma's. Duurzaamheid zal in belangrijke mate afhangen van de politieke keuzes, beschikbare budgetten en lopende processen die onder andere ook door hogere bestuursniveaus beïnvloed worden. Stedenbanden kunnen door het realiseren van goede resultaten bijdragen tot een versterkte vraag/druk vanuit de bevolking voor een bepaalde dienst



waardoor de druk op de gemeente verhoogd kan worden om een bepaalde dienstverlening te blijven verzekeren.

- <sup>8</sup> In de meeste stedenbanden wordt veel aandacht besteed aan duurzaamheid door rekening te houden met institutionele inbedding van de interventies en het vragen van medefinanciering. Socio-culturele duurzaamheid kan in een aantal stedenbanden versterkt worden door meer aandacht te geven aan de introductie van nieuwe concepten en rekening te houden met doelgroepfactoren die het gebruik van een dienst kunnen belemmeren.

### ***Efficiënte inzet van instrumenten maar nood aan efficiëntere beheersmodellen***

- <sup>9</sup> De beschikbare middelen en instrumenten worden op een efficiënte manier ingezet in de stedenbandprogramma's. Naast de financiële ondersteuning is er veel ruimte voor uitwisseling tussen collega's (collega-tot-collega, zuid-zuiduitwisselingen, werkbezoeken). Deze uitwisseling is niet vrijblijvend en heeft vooral effect indien het deel uitmaakt van een leertraject waarbij er ruimte is voor coaching, duidelijke opvolging en er aandacht wordt gegeven aan het geven van feedback op het functioneren (learning by doing). Aan deze voorwaarden is niet altijd voldaan wat de effectiviteit van deze instrumenten soms verzwakt.
- <sup>10</sup> De programma's worden goed technisch beheerd en er is veel flexibiliteit. Planning wordt aangepast aan vertragingen en strategieën worden aangepast indien nodig. Men heeft geen schrik om een bepaalde aanpak volledig te herzien. Het beheer is echter weinig resultaatgericht en de aangereikte instrumenten worden niet als beheersinstrumenten gebruikt. Een betere risico-analyse en beter resultaatgericht beheer zouden kunnen bijdragen tot snellere aanpassingen van de programma's. Er worden voldoende controlemechanismen ingebouwd en er werd geen misbruik van financiële middelen gerapporteerd.
- <sup>11</sup> Het stedenbandprogramma is gebaseerd op evenwaardige partnerrelaties waarbij de partners in het Zuiden volledig medebeslissingsrecht hebben over agenda, thema's, strategie, aanpak en middelen. Het federale programma heeft geen negatieve invloed gehad op deze partnerrelaties maar heeft eerder bijgedragen tot een versterking ervan.
- <sup>12</sup> Kenmerk van GIS programma's is het grillige parcours en de vertragingen die de meeste programma's kenmerken. Deze vertragingen werden op een goede manier beheerd zodat de meeste programma's volledig uitgevoerd zullen zijn tegen het einde van het programma. De bestedingsgraad was halfweg het programma net onder de helft. De meeste programma's zullen de geplande budgetten kunnen besteden. In slechts een beperkt aantal stedenbanden zal er niet voldoende absorptiecapaciteit zijn of werd het programma overgebudgetteerd.
- <sup>13</sup> De institutionele opzet voor het beheer van de stedenbandprogramma's is aangepast aan de lokale realiteit in elke stedenband en werd bijgestuurd indien nodig. Elke constructie heeft voor- en nadelen. Het is onmogelijk hierover algemene uitspraken te doen. In elke stedenband wordt er ook naar gestreefd om zowel ambtenaren, politici als vertegenwoordigers uit de civiele maatschappij bij het beheer te betrekken. Dit is een parcours van vallen en opstaan. Gemeenschappelijke succesfactoren voor goed beheer zijn het belang van het mandaat dat de

betrokken personen krijgen om het programma te beheren en de tijd die hiervoor nodig is, en dit zowel in Noord als in Zuid.

### ***Belangrijke rol voor VVSG als beheerder, kwaliteitsbewaker, netwerker en adviseur***

- <sup>14</sup> De adviesverlening en ondersteuning aangeboden door de VVSG wordt zeer positief gewaardeerd. Vooral in het begin van het programma bleek advies op maat zeer nodig. De ambtenaren geven aan dat ze zelf verantwoordelijk zijn voor het aanspreken van de VVSG en de mate waarin ze beroep doen op de diensten van de VVSG. Een bezoek van de VVSG in hun gemeente zorgde voor meer legitimiteit van het stedenbandprogramma en kon de positie van de stedenbandcoördinator in de eigen gemeente versterken. De website lijkt minder geconsulteerd te worden maar wordt niet als een belangrijke informatiebron gezien.
- <sup>15</sup> De VVSG heeft in belangrijke mate bijgedragen tot netwerkvorming tussen de gemeenten in Noord en Zuid. Het gezamenlijk overleg met de stedenbandcoördinatoren in Vlaanderen en de organisaties van de regionale en internationale conferenties zijn hierbij belangrijk geweest. Netwerkvorming draagt bij tot het opdoen van goede ideeën en het opzetten van gezamenlijke initiatieven, zowel in Noord als in Zuid. Het gezamenlijk overleg behandelde in de voorbije periode voornamelijk beheersmatige aspecten op programmaniveau en creëerde minder ruimte voor inhoudelijk-technische uitwisseling.
- <sup>16</sup> Het vormingsaanbod van de VVSG wordt zeer positief geëvalueerd maar lijkt onvoldoende om de ambtenaren te ondersteunen bij het beheer van het programma. Vormingen zouden nog meer praktijkgericht opgevat kunnen worden en opvolging van de vorming lijkt m.b.t. een aantal thema's noodzakelijk.

### ***Aanbevelingen***

De kans die via de stedenbandprogramma's geboden wordt om zowel te investeren in de versterking van de administratie als in de relatie burger-lokaal bestuur blijkt een belangrijke hefboom voor lokale ontwikkeling en het streven naar goed bestuur. Het betreft hier meestal beginnende processen die via pilootprojecten succesvol ondersteund worden. Deze processen zijn nog fragiel en kunnen alleen op middellange termijn leiden tot duurzame veranderingen. Dit lange termijn perspectief is eigen aan de doelstellingen van het GIS-programma. Om de opgestarte processen te consolideren is een nieuw GIS-programma nodig, dat in de mate van het mogelijke rekening houdt met de uitdagingen die in deze evaluatie naar boven zijn gekomen. Volgende tabel vat bondig de voornaamste aanbevelingen samen.





VVSG	Gemeenten	DG-D
Aandacht voor de strategie van schaalverbreding en schaalverdieping in het strategisch kader van het programma (A1)	Uitwerken van een strategie voor schaalverbreding en – verdieping van lopende projecten (A1) en een strategie voor processen van beleidsoverdracht (A4)	
Geen concentratie van thema's (A5)		Geen concentratie van thema's (A5)
Ontwikkelen van procedures voor flexibel financieel performance based beheer (A6)		GIS programma met de nodige ruimte voor flexibiliteit: (i) flexibele overdracht van middelen tussen programma - onderdelen (A2); (ii) nadruk op processen/trajecten en procesindicatoren en minder op concrete projectrealisaties (A2); (iii) tijd om te exploreren (A4); (iv) performance based beheer (A6)
Ondersteunen van het maken van risico- en opportuniteits analyses (A3)	Goede analyse van de beleidscontext, -beleidsruimte voor verandering en van de risico's en opportuniteiten (A3)	
	Expliciet maken van rol stedenbandcoördinator als coach (A7) + meer inzetten van lokale expertise (A7)	Een deel van de inzet van stedenbandcoördinatoren en thema-ambtenaren beschouwen als operationele kost en niet alleen als beheerskost (A7)
Doorgaan met de organisatie van regionale en internationale conferenties (A8)		
Eén centraal strategisch kader waaronder afzonderlijke individuele stedenbandprogramma's	Verbeteren van logische kaders, met bijzondere aandacht voor het formuleren van indicatoren en het maken	Gebruik van andere beheersmodellen in de gemeenten toelaten (A10)

horen (maar dus niet één LOKA voor het hele programma) (A11)	van goede risico- en opportuniteiten analyse (A9)	
Vorming en ondersteuning uitbreiden met trajecten voor action learning en met meer aandacht voor de processen van beleidsoverdracht in de stedenbanden (A12)		



## Lijst van afkortingen

<b>GIS</b>	Gemeentelijke Internationale samenwerking
<b>LOKA</b>	Logisch Kader
<b>MJP</b>	Meerjarenplan
<b>NGO</b>	Niet Gouvernementele Organisatie
<b>ODEL</b>	Oficina de Desarrollo Economico Local
<b>SINVAD</b>	Système Intégré de Nettoyement et de la Valorisation des Déchets
<b>VVSG</b>	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten

## Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>14</b>
1.1.	Doel van de evaluatie	14
1.2.	Onderwerp van de evaluatie	15
1.3.	Aanpak en methodologie	16
1.4.	Verloop van de evaluatie	18
<b>2</b>	<b>Toelichting bij het federale GIS programma</b>	<b>20</b>
<b>3</b>	<b>Bevindingen m.b.t. de vijf evaluatievragen</b>	<b>24</b>
3.1	Relevantie, complementariteit en synergie	24
3.2	Effectiviteit	32
3.3	Efficiëntie	38
3.4	Duurzaamheid	52
3.5	Impact	59
3.6	Ondersteuning VVSG	60
<b>4</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>68</b>
4.1	Van pilootproject naar effectief beleid (effectiviteit en duurzaamheid)	69
4.2	Belang van het ondersteunen van lopende processen (relevantie, effectiviteit en duurzaamheid)	71
4.3	Efficiënte inzet van instrumenten	72
4.4	Efficiëntere beheersmodellen	73
<b>5</b>	<b>Bijlagen</b>	<b>76</b>
5.1	Referentietermen	77



5.2	Evaluatiekader	88
5.3	Geconsulteerde documenten	95
5.4	Overzicht van geconsulteerde personen	97
5.5	Resultaten elektronische enquête	98
5.6	Overzicht realisatiegraad	99
5.7	Evaluatiefiches	106
5.8	Landenrapporten	106

# 1 Inleiding

## 1.1. DOEL VAN DE EVALUATIE

- <sup>17</sup> Deze evaluatie heeft betrekking op stedenbanden die een subsidie ontvingen van de Belgische federale overheid in het kader van het meerjarenprogramma Gemeentelijke Internationale Samenwerking (GIS) 2008-2012. Het gaat om een eindevaluatie en tegelijk een vooruitblik op het nieuwe programma.
- <sup>18</sup> Het programma GIS wil 'een bijdrage leveren aan armoedebestrijding en duurzame menselijke ontwikkeling via het versterken van de institutionele capaciteiten van lokale besturen in het Zuiden. Zo kunnen zij gestalte geven aan de eigen lokale ontwikkeling, met een toenemende inachtneming van de principes van goed lokaal bestuur.' (Bestek, deel B, pag. 3)
- <sup>19</sup> Het is de bedoeling om de voorbije periode te evalueren en tegelijk aanbevelingen te formuleren die de formulering van het nieuwe programma na 2012 kunnen ondersteunen. Het bestek beschrijft volgende algemene doelstellingen (bestek, deel B, pag. 5 en 6):
- Korte beoordeling van de partnerschappen tussen Noord en Zuid en van de opvolging door de koepelorganisatie (VVSG);
  - Inschatten en oordelen in welke mate de geplande resultaten en doelstellingen bereikt werden (of zullen bereikt worden) per gemeentelijk partnerschap en in welke mate ze bijdragen tot het verhogen van de institutionele capaciteit binnen het lokale bestuur van de partnergemeente;
  - Conclusies formuleren per gemeentelijk partnerschap en over het gehele programma;
  - Identificeren van goede praktijkvoorbeelden en van 'lessons learned' betreffende de uitvoering van het programma, zowel op procesmatig niveau als op resultaatsniveau;
  - Conclusies en aanbevelingen formuleren over het algemene beheer van het programma en van het gemeentelijk partnerschap.
- <sup>20</sup> De evaluatie betreft de periode januari 2008-december 2012. De evaluatie situeert zich tijdens het laatste jaar van uitvoering. Het totale budget voor het programma is 4.727.623 euro (741.699,86 EUR voor 2008 en 3.985.953,40 EUR voor de periode 2009-2012).



## 1.2. ONDERWERP VAN DE EVALUATIE

- <sup>21</sup> Het GIS-programma wordt beheerd door de VVSG en uitgevoerd door 15 Vlaamse gemeenten en hun partnergemeenten in het Zuiden. Onderwerp van de evaluatie is zowel het programma in zijn geheel als de afzonderlijke interventies in de respectievelijke stedenbanden. Deze laatste zullen in dit document aangeduid worden als “GIS-interventies”. Op basis van analyses over de verschillende GIS-interventies heen zal een beoordeling gemaakt worden van het GIS-programma.
- <sup>22</sup> Alle GIS-interventies die gefinancierd werden door het federale programma Gemeentelijke Internationale Samenwerking, kaderen in partnerschappen die reeds opgestart werden voor de start van het huidige GIS programma (in de meeste gevallen ondersteund via de Vlaamse convenant). De focus van de evaluatie ligt echter op de interventies die gefinancierd worden door het huidige federale GIS-programma.
- <sup>23</sup> Onderstaande tabel geeft een overzicht van de 15 stedenbanden, de beleidsthema’s waarbinnen interventies werden opgezet, de instap van de stedenband in het federale programma en de duurtijd van de partnerschaprelatie. Dit overzicht geeft aan dat de meeste stedenbanden de acties uit hun partnerschap hebben gekozen die aansloten bij een aantal thema’s die door de VVSG naar voor werden geschoven om enige mate van thematische en geografische concentratie na te streven, zonder dat hier echter expliciet op werd aangestuurd.

Stedenbanden	Thema's	Gestart in federale programma
<i>Groep 1 – Stedenbanden waarbij een tussentijdse evaluaties werd uitgevoerd in de loop van het programma</i>		
Essen-Witzenberg (Zuid-Afrika)	Jeugd Sociale economie (lokale economische ontwikkeling)	2009 Stedenband sinds 2002
Gent – Mangaung (Zuid-Afrika)	Jeugd Lokale economische ontwikkeling	2008 Stedenband sinds 2004
Maasmechelen – Tshwane (Zuid-Afrika)	Jeugd	2008 – uitfasering 2011 Stedenband sinds 2001
Hasselt – Missouri & Outat-Oulat-Ei-Haj (Marokko)	Participatie middenveld (case parkbeheer)	2008 Stedenband sinds 2004
Lommel – Ciudad Dario (Nicaragua)	Milieu/afval	2009 Stedenband sinds 2003
Mol – Santo Tomas (Nicaragua)	Lokale economische ontwikkeling	2008 Stedenband sinds 1986
Sint-Truiden – Nuevo Guinea (Nicaragua)	Milieu/water en afval Jeugd	2008 Stedenband sinds 2003
<i>Groep 2 – stedenbanden die geëvalueerd zullen worden tijdens deze evaluatie</i>		
Brasschaat – Tarija (Bolivia)	Veiligheid en preventie	2008 Stedenband sinds 2001
Edegem – San Jeronimo (Peru)	Lokale economische ontwikkeling Milieu/afval	2008 Stedenband sinds 2004
Evergem – Guaranda (Ecuador)	Milieu/afval	2008 Stedenband sinds 2002
Bierbeek – San Felipe de	Ruimtelijke ordening	2011

Oña (Ecuador)	milieu	Stedenband sinds 1998
Sint-Niklaas- Tambacounda (Senegal)	Milieu/afval	2008 Stedenband sinds 2003
<i>Groep 3 – stedenbanden die niet geëvalueerd werden/worden (uitgezonderd Herent-Nimlaha'kok, evaluatie VVSG februari 2012)</i>		
Herent – Nimlaha'kok (Guatemala)	Lokale economische ontwikkeling milieu	2010 Stedenband sinds 2001
Mechelen- Nador (Marokko)	Lokale economische ontwikkeling (jeugd)	2011 Stedenband sinds 2007
Bornem – Nquthu (Zuid-Afrika)	Jeugd	2011 Stedenband sinds 2008

**Tabel 1**

Overzicht van de stedenbanden die onderwerp uitmaken van deze evaluatie

### 1.3. AANPAK EN METHODOLOGIE

- <sup>24</sup> De evaluatievragen zoals geformuleerd in de referentietermen volgen de traditionele evaluatiecriteria van de OESO-DAC: relevantie, effectiviteit (doeltreffendheid), efficiëntie (doelmatigheid), duurzaamheid en impact. Daarnaast zijn er nog vragen met betrekking tot de aard van de partnerschappen (of kwaliteit van de relatie tussen gemeenten), complementariteit en synergie en het beheer van het programma door de VVSG. ACE Europe heeft een evaluatiekader uitgewerkt dat opgehangen werd aan de vijf OESO/DAC criteria en waarin de bijkomende vragen uit de ToR ook een plaats hebben gekregen (ToR is toegevoegd in bijlage 1).
- <sup>25</sup> Het evaluatiekader bestaat uit evaluatievragen, beoordelingscriteria en indicatoren. De evaluatievragen verwijzen naar de OESO/DAC criteria. De evaluatievragen werden vervolgens uitgewerkt aan de hand van een aantal beoordelingscriteria. Deze bepalen de manier waarop naar de OESO/DAC criteria gekeken werd. Een antwoord op de beoordelingscriteria stelde het evaluatieteam in staat een afgewogen beoordeling te maken van elk van de OESO/DAC criteria. De beoordelingscriteria werden verder geconcretiseerd aan de hand van indicatoren. Deze indicatoren geven aan wat voor soort data verzameld moest worden (evaluatiekader werd toegevoegd in bijlage 2).
- <sup>26</sup> De evaluatie werd uitgevoerd in vier fasen: een voorbereidende fase, een deskfase, een fase van dataverzameling en een fase van analyse en synthese.
- <sup>27</sup> **Vorbereidende fase** – tijdens deze fase werd de aanpak van de evaluatie uitgewerkt. Er werd een inleidende vergadering georganiseerd met het team van VVSG-Internationaal om het programma in te leiden en de opdracht te bespreken. Daarnaast werden er individuele interviews georganiseerd met de vorige en huidige programmacoördinatoren. Tijdens de voorbereidende fase werd het evaluatiekader uitgewerkt en de aanpak voor de dataverzameling in België en het Zuiden. Deze fase resulteerde in een methodologische nota die per mail werd doorgestuurd naar de leden van de stuurgroep. (september – oktober 2011)





- <sup>28</sup> **Deskfase** – de deskfase bestond voornamelijk uit het bestuderen van documenten (programmadoocumenten, jaarverslagen en beschikbare tussentijdse evaluaties), de start van het opmaken van evaluatiefiches per stedenband en een eerste transversale analyse van alle stedenbanden. Op basis van deze eerste analyse (op basis van documenten) werden een aantal voorlopige bevindingen en aandachtspunten geïdentificeerd die tijdens de fase van dataverzameling verder bestudeerd dienden te worden. Tijdens de deskfase werden de terreinmissies praktisch voorbereid. ACE Europe kreeg de kans om de evaluatie toe te lichten op de VVSG-conferentie “Winning through Twinning” georganiseerd in Gent van 19 tot 21 oktober 2011. Tijdens deze conferentie konden een aantal praktische afspraken gemaakt worden met de steden die bezocht zouden worden. Tijdens de conferentie werd een eerste gemeenschappelijke evaluatie gedaan van het GIS programma, gebaseerd op de techniek van Most Significant Change. In drie taalgroepen werd aan de deelnemers gevraagd om de meest sprekende voorbeelden van veranderingen n.a.v. het GIS programma voor te stellen. (oktober – november 2011)
- <sup>29</sup> Ter afronding van de deskfase vond een vergadering met de stuurgroep plaats waar de methodologische nota werd besproken en een eerste discussie plaatsvond over de voorlopige bevindingen.
- <sup>30</sup> **Fase van dataverzameling** – Er werden vijf evaluatiebezoeken in het Zuiden uitgevoerd: Tambacounda- Sint-Niklaas (Senegal), Tarija-Brasschaat (Bolivia), San Jeronimo – Edegem (Peru), San Felipe de Oña – Bierbeek (Ecuador) en Guaranda – Evergem (Ecuador). Voor de start van de terreinbezoeken bracht de evaluator een bezoek aan de partnergemeente in Vlaanderen voor interviews met de verschillende betrokken actoren (ambtenaren, politici, civiele maatschappij). Het bezoek in de partnergemeente in het Zuiden bestond uit vier dagen waarbij volgende activiteiten gepland werden: een opstartvergadering met betrokken ambtenaren, burgemeesters en schepenen; een werksessie voor het opstellen van een histogram dat de geschiedenis van het partnerschap weergeeft en de mijlpalen in de samenwerking aangevuld met een zelfevaluatie van het programma; semi-gestructureerde interviews met verschillende stakeholders binnen en buiten het bestuur en de administratie; focusgroep discussies met begunstigden; bezoeken aan realisaties en een restitutievergadering op het einde van het bezoek. Er werd ook een restitutievergadering georganiseerd bij de partnergemeente in Vlaanderen. Een evaluatieverslag werd opgemaakt en naar alle betrokken partijen gestuurd voor feedback. (Evaluatieverslagen toegevoegd in bijlage 8) (De bezoeken vonden plaats in december 2011 en januari 2012)
- <sup>31</sup> Voor de overige tien stedenbanden werden evaluatiefiches uitgewerkt. Op basis van een vaste format (gebaseerd op het evaluatiekader) werd in eerste instantie informatie verzameld door een studie van de beschikbare documenten. Deze evaluatiefiche, aangevuld met concrete vragen naar ontbrekende informatie, werd vervolgens naar de stedenbandcoördinator gestuurd. Via een telefonisch interview werd de ontbrekende informatie aangevuld. Deze evaluatiefiches werden vervolgens naar de stedenbandcoördinatoren in het Zuiden gestuurd voor feedback. (Januari 2012 – april 2012)

- <sup>32</sup> Daarnaast werd nog informatie verzameld op volgende manier: (1) individuele interviews met de coördinatoren op de VVSG en de dossierbeheerder bij DG-D; (2) een online enquête bij de stedenbandcoördinatoren in Vlaanderen over de rol van de VVSG en (3) een groepsgesprek met de stedenbandcoördinatoren in Vlaanderen om de resultaten van de online enquête te valideren. (januari – maart 2012)
- <sup>33</sup> **Fase van analyse en synthese** – analyse van de verzamelde data resulteerde in een eerste draft van het syntheserapport. Deze draft werd voorgesteld en besproken op een vergadering met de betrokken ambtenaren en een vergadering met de stuurgroep. Vervolgens werd op basis van deze besprekingen en de schriftelijke feedback op het syntheserapport een finaal syntheserapport geschreven. (maart – mei 2012)
- <sup>34</sup> **Voorstelling team** – De evaluatie werd uitgevoerd door een team van drie consultants met veel ervaring in de sector van ontwikkelingssamenwerking en in het bijzonder met programma's van local governance, decentralisatie en gedecentraliseerde samenwerking. Jean Bossuyt was verantwoordelijk voor het terreinbezoek naar Ecuador, Stan Bartholomeeussen voor Senegal en Geert Phlix voor Bolivia en Peru. Geert Phlix was de teamleider en ook verantwoordelijk voor de opmaak van de evaluatiefiches, de online bevraging en de bijkomende interviews.

#### 1.4. VERLOOP VAN DE EVALUATIE

- <sup>35</sup> De evaluatie is goed verlopen, mede dankzij de goede samenwerking met en inzet van de VVSG en de partnergemeenten. Het feit dat ACE Europe de evaluatie kon voorstellen op de VVSG-conferentie heeft ertoe geleid dat de betrokken gemeenten goed en voldoende op voorhand geïnformeerd waren over de evaluatie. Dit heeft vooral de voorbereiding van de terreinbezoeken in positieve zin beïnvloed. Tijdens de VVSG-conferentie kregen de deelnemers ook de kans op suggesties te doen voor een bepaalde aanpak of bepaalde onderwerpen die bijzondere aandacht vereisten. Zo werd het belang onderstreept van de op gang gebrachte processen in de partnergemeente en de rijkdom van de dialoog, wat moeilijk in meetbare resultaten te vatten is.
- <sup>36</sup> De geplande aanpak werd tijdens de uitvoering hier en daar aangepast maar dit heeft geen gevolgen gehad voor de kwaliteit en betrouwbaarheid van de verzamelde data. Het betreft volgende aanpassingen:
- De ontwikkeling van de evaluatiefiches voor de evaluatie van de stedenbanden die niet bezocht werden, werd initieel zwaar onderschat. Er was meer tijd nodig dan voorzien en de laatste evaluatiefiches werden pas in maart helemaal afgewerkt. De informatie uit de beschikbare documenten was van goede kwaliteit maar onvoldoende om alle evaluatievragen en beoordelingscriteria te beoordelen. De voorziene telefonische interviews waren noodzakelijk en duurden langer in tijd dan oorspronkelijk gepland.
  - Voor drie stedenbanden werd geen of slechts een beperkte evaluatiefiche aangemaakt. Voor Maasmechelen-Tshwane werd geen fiche opgemaakt aangezien de samenwerking al in



2010 werd stopgezet wegens het uitblijven van resultaten. Er werd wel een telefonisch interview gehouden met de stedenbandcoördinator in Maasmechelen. De evaluatiefiche voor de stedenband Mechelen-Nador is beperkt aangezien er nog niet veel activiteiten werden uitgevoerd (zijn laat in het programma gestapt en er waren vertragingen in het overmaken van de budgetten). ACE Europe kon de betrokken ambtenaren en politici uit Nador wel uitvoerig interviewen in de marge van de VVSG-conferentie. Ook de evaluatiefiche voor de stedenband Bornem-Nquthu is beperkt aangezien er alleen informatie beschikbaar was via het jaarverslag 2010 en een ambtenarenwissel in Bornem. De nieuwe stedenbandcoördinator heeft de evaluatiefiche meegenomen tijdens zijn werkbezoek aan Nquthu in maart 2012 om de fiche met de partner te bespreken en aan te vullen. Ter ondersteuning heeft ACE Europe hiertoe een vragenlijst uitgewerkt.

- Alle evaluatiefiches en evaluatierapporten werden uitvoerig becommentarieerd door de stedenbandcoördinatoren in Vlaanderen. De feedback uit het Zuiden, zowel op de evaluatierapporten (landenrapporten) als op de evaluatiefiches is eerder beperkt. We kregen enkel reacties uit Tambacounda, Witzenberg en Ciudad Darío. Mogelijke verklarende factoren hiervoor kunnen zijn: tijdsgebrek, geen prioriteit en/of reeds een focus op de planning van het nieuwe programma. De terreinbezoeken kennen wel het voordeel dat ter plaatse op het einde van de missie restitutieworkshop gehouden werden waardoor er al een eerste feedback kwam op de conclusies. ACE Europe heeft besloten om de stedenbandcoördinatoren in het Zuiden niet meer telefonisch te contacteren (1) aangezien een aantal van hen al actief waren betrokken in de evaluatie die de VVSG zelf in maart organiseerde (Nimlaha'kok, Santo Tomas en Nueva Guinea) en die informatie ook ter beschikking werd gesteld van de evaluatoren; (2) de vereiste logistiek om dergelijke interviews te plannen die onder druk kwam te staan door de tijd die in de ontwikkeling van de evaluatiefiches was gestoken (desk study). Hieruit moeten we besluiten dat de mening van twee steden namelijk Missouri en Outat-Oulat El Haj en Manguang niet gekend is.
- Het was de bedoeling om tijdens de terreinbezoeken samen te werken met vertegenwoordigers van de lokale verenigingen voor steden en gemeenten. Er werden specifieke referentiermen opgesteld die gestuurd werden naar de betrokken partnergemeenten in het Zuiden met de vraag dergelijke “resource person” te identificeren. De betrokken ambtenaren en/of politici waren hierop al aangesproken tijdens de VVSG conferentie. Ondanks het feit dat iedereen op de VVSG conferentie meende specifieke personen te kunnen voorstellen, zijn we er uiteindelijk alleen in Senegal in geslaagd om een lokale “resource person” aan het team toe te voegen. In Senegal werd het team versterkt door Ibrahima SOUMARE, consultant voor de “Union des Associations d’Elus Locaux (UAEL) du Senegal”. Als alternatief werden in Peru en Ecuador interviews gepland met vertegenwoordigers van de nationale verenigingen van steden en/of intercommunales. In Bolivia werd door ACE Europe, via suggestie van VVSG, nog contact genomen met Francisco Obando, verantwoordelijke voor het Bolivia GIS programma van de Canadese vereniging FCM, maar op de mail kwam geen reactie. De burgemeester van Tarija is echter zelf zeer actief in de vereniging van steden op departementsniveau.

## 2 Toelichting bij het federale GIS programma

<sup>37</sup> Het federale programma voor Gemeentelijke Internationale Samenwerking (GIS) is een opvolging van de ondersteuning van de stedenbanden door de federale overheid, Directoraat Generaal voor Development (DG-D) van het Ministerie van Buitenlandse zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, die tot 2008 gebeurde via jaarlijkse actieplannen. Vanaf 2008 worden de stedenbanden medegefinancierd via een meerjarenprogramma (MJP). Het eerste meerjarenprogramma kent een looptijd van 2008 tot 2012. De VVSG formuleerde het Vlaamse GIS programma. De Brusselse en Waalse verenigingen van Steden en Gemeenten formuleerden gezamenlijk een Waals programma. Deze evaluatie heeft alleen betrekking op het Vlaamse GIS programma.

<sup>38</sup> De VVSG formuleerde volgende uitgangspunten die aan de basis liggen van dit meerjarenprogramma:

- De Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) en de Vlaamse lokale besturen zijn van mening dat lokale besturen in het Zuiden een cruciale rol kunnen spelen in het bevorderen van ontwikkeling en het bestrijden van armoede.
- In de context van de decentralisatieprocessen in de meeste landen in het Zuiden, worden enorme verantwoordelijkheden toegewezen aan de soms nieuwe lokale besturen. Deze decentralisatie leidt tot een fundamentele hertekening van de institutionele relaties binnen de staten en van de relaties tussen de staat en haar burgers. Dit proces kan niet herleid worden tot een administratieve hervorming, maar kadert in een bredere zoektocht naar meer democratie en een sterkere rol voor de civiele maatschappij in het overheidshuishouden.
- Sterke lokale besturen die goed bestuur – *good local governance* – nastreven, vormen in deze omgeving een duurzame fundamentele institutionele schakel. In samenwerking met de civiele maatschappij kunnen zij bijdragen tot een adequatere dienstverlening die beter afgestemd is op de reële noden van de lokale bevolking; de *empowerment* van (zwakke groepen binnen) de samenleving via verhoogde participatiemogelijkheden en een duurzame lokale economische ontwikkeling.
- De gemeentelijke internationale samenwerking kan de lokale besturen in het Zuiden ondersteunen bij de zoektocht naar een antwoord op deze uitdagingen en bij de versterking van hun institutionele en beheerscapaciteiten. Op deze manier wordt een bijdrage geleverd aan de strijd tegen de armoede, vertrekkende vanuit de specifieke expertise die lokale besturen en de VVSG kunnen inbrengen.
- Democratisering en het streven naar goed bestuur maken echter deel uit van een complex maatschappelijk proces van maatschappijopbouw en emancipatie van individuen en naties, dat zich in de eerste plaats afspeelt op het lokale niveau. Dit vergt veel tijd, respect en



vertrouwen van de lokale bevolking en de lokale overheid. En tegelijkertijd van de partners die dit proces wensen te ondersteunen. Daarom willen de VVSG en de gemeenten de gemeentelijke samenwerkingsverbanden niet herleiden tot een relatie van donor en ontvanger, maar vertrekken vanuit een gelijkwaardige positie van beide partners.

- Dit impliceert dat de VVSG en de gemeenten zich inschrijven in de bestaande lokale processen in de partnergemeenten, en deze trachten te ondersteunen volgens hun prioriteiten en aanpak. Hierbij nemen de partnergemeenten een centrale rol op in alle fasen van de samenwerking en wordt er ruimte gemaakt voor een reële participatie van de bevolking in dit beleid.

<sup>39</sup> De algemene doelstelling van het GIS-programma leest als volgt: *“Een bijdrage leveren aan armoedebestrijding en duurzame menselijke ontwikkeling via het versterken van de institutionele capaciteiten van lokale besturen in het Zuiden. Zo kunnen zij gestalte geven aan de eigen lokale ontwikkeling, met een toenemende inachtneming van principes van goed lokaal bestuur.”* (uit: MJP 2008-2012 Gemeentelijke Internationale Samenwerking – actualisatie 2009-2012).

<sup>40</sup> Stedenbanden moeten als instrument gezien worden om bij te dragen aan versterking van lokale bestuurskracht. De samenwerking in het kader van een stedenband beperkt zich niet tot een technische ingreep die kan afgebakend worden in tijd en ruimte, maar is gekaderd in een langdurig engagement om samen een proces van vallen en opstaan te doorlopen. De brede betrokkenheid – beleid, administratie, bevolking en hun vertegenwoordigers – maakt een integrale benadering van de beoogde veranderingsprocessen mogelijk.

<sup>41</sup> VVSG formuleerde volgende visie op capaciteitsversterking: *“ een proces waarbij lokale besturen beter in staat zijn om effectief en efficiënt te functioneren en op deze manier bijdragen aan ontwikkeling en armoedebestrijding. Binnen de gemeentelijke internationale samenwerking beogen we in de eerste plaats veranderingsprocessen op het niveau van de organisatie en haar institutioneel kader (driehoeksrelatie beleid, administratie, bevolking). Hierbij wordt voornamelijk geïnvesteerd in human resources (menselijke capaciteiten), in tegenstelling tot financiële of materiële ondersteuning. Deze focus op menselijke capaciteiten kan verschillende vormen aannemen: de beleidsmakende, vertegenwoordigende en monitoring-rol van lokale politici, de relatie tussen politici en ambtenaren, de interne structuur en management van de administratie, de plannings-, uitvoerende en opvolgingscapaciteiten van de ambtenaren, de capaciteiten van lokale organisaties en individuen om te participeren in het beleid.”* (uit: MJP 2008-2012 Gemeentelijke Internationale Samenwerking – actualisatie 2009-2012).

<sup>42</sup> In 2007 diende VVSG een vijfjarenprogramma in voor de periode 2008-2012, gebaseerd op het systeem van niet overdraagbare kredieten. Dit programma werd goedgekeurd via het KB van 12/08/2008. Op vraag van DG-D diende de VVSG in 2008 een actualisatie van dit programma in voor 31 oktober 2008. Deze vraag was ingegeven door de overschakeling van niet-gesplitste naar gesplitste kredieten, en door de vertraging die was opgelopen bij de goedkeuring van het financiële luik voor 2009-2012. Deze aanvraag werd goedgekeurd en bekrachtigd via het KB van 8/03/2009.

- <sup>43</sup> De ontwikkeling van het meerjarenprogramma was een moeilijk proces omwille van volgende factoren: (1) een niet-gedeelde visie tussen VVSG en DG-D over de doelstellingen en strategie van Gemeentelijke Internationale Samenwerking, (2) de eerste keer dat een meerjarenprogramma ontwikkeld moest worden en het gebrek aan ervaring hiertoe bij VVSG en de gemeenten, (3) de veranderende richtlijnen van DG-D (m.b.t. informatie die al dan niet moest aangeleverd worden, formats, deadlines, e.d.), (4) het feit dat veel Vlaamse gemeenten afgeschrikt werden door de bijkomende tijdsinvestering en administratieve belasting (waar geen financiële tegemoetkoming tegenover). De gemeenten stellen ook vast dat de beheerssystemen die door DG-D opgelegd worden niet afgestemd zijn op de beheerssystemen die reeds gehanteerd werden voor het beheer van de Vlaamse Convenant voor Gemeentelijke Internationale samenwerking wat de beheerslast verzwaarde.
- <sup>44</sup> Aan het Vlaamse programma nemen 15 Vlaamse steden en gemeenten deel: negen gemeenten zijn gestart in 2008, twee gemeenten in 2009, één gemeente in 2010 en drie gemeenten in 2011. De toelating van bijkomende gemeenten in het programma was mogelijk door de beschikbare budgettaire ruimte voor dit programma. Ook de goedkeuring van de drie nieuwe dossiers in 2011 werd vertraagd door het feit dat de regering ondertussen in lopende zaken zat.
- <sup>45</sup> Elk van deze stedenbanden voeren een eigen programma uit dat verder bouwt op realisaties en ervaringen uit het verleden. In alle stedebanden (uitgezonderd twee) wordt al meer dan 10 jaar samengewerkt. Het federale programma maakte het mogelijk om een aantal projecten uit te voeren die niet door andere programma's (zoals de Vlaamse Convenant) gefinancierd konden worden.
- <sup>46</sup> De VVSG ondersteunt de gemeenten bij het beheer en uitvoering van hun programma's en organiseert zelf bovenlokale en overkoepelende initiatieven. Dit doet de VVSG door het organiseren van gemeenschappelijk overleg met de betrokken ambtenaren in Vlaanderen, het leveren van advies op maat te leveren (per telefoon of via bezoeken ter plaatse in Vlaanderen en eventueel in het Zuiden), het aanbieden van eenvoudige formats voor het beheer en rapportage van de programma's, het organiseren van vorming en het faciliteren van netwerking (vb. door de organisatie van regionale en internationale conferenties).
- <sup>47</sup> Met het oog op het creëren van ruimere mogelijkheden voor onderlinge ervaringsuitwisseling werd er gestreefd naar een groeiende coherentie binnen het meerjarenprogramma. De VVSG heeft geprobeerd te streven naar een bepaalde mate van thematische concentratie, op basis van de grootst gemene deler (thema) in de lopende stedenbanden. Gemeenten werden aangespoord om, in de mate van het mogelijke, hun voorstel voor het federale GIS-programma uit te werken rond de thema's milieu, jeugd en lokale economische ontwikkeling.
- <sup>48</sup> In het programma, en in het bijzonder in de actualisatie van het programma, wordt ook aandacht gegeven aan schaalvergroting: *“Hierbij aansluitend zal de VVSG ook gericht inspelen op opportuniteiten door waardevolle gemeentelijke netwerkiniciatieven verder te verbreden en verdiepen: door het actief stimuleren van de deelname van andere lokale besturen (die*



*interessante initiatieven ontwikkelen rond een gelijkaardig thema) of van regionale / nationale actoren (zoals ministeries, verenigingen van lokale besturen, en andere middenveldorganisaties) die door hun betrokkenheid de impact van de lokale goede praktijken kunnen optillen naar een hoger/breder niveau” . (uit: MJP 2008-2012 Gemeentelijke Internationale Samenwerking – actualisatie 2009-2012). De VVSG voorzag in het programma de mogelijkheid om “waardevolle initiatieven rond netwerking met andere lokale besturen en disseminatie van goede praktijken – horizontaal: naar andere lokale besturen, of verticaal: naar andere overheden of andere relevante (sub)nationale actoren – bijkomend ondersteunen. Zo zal het mogelijk zijn om – waar wenselijk en haalbaar – de impact van de interventies optimaal te vergroten door de goede praktijken ook in andere lokale besturen ingang te doen vinden, of deze kenbaar te maken naar relevante actoren op regionaal of nationaal vlak (b.v. ministeries, nationale verenigingen, ...) die de capaciteit en positie hebben om deze goede praktijken verder te valoriseren (b.v. via multiplicatie of verwerking in regelgeving)”. (...) “Via de identificatie, articulatie en disseminatie van de goede praktijken naar andere lokale besturen en naar het nationale niveau – de nationale overheid en andere actoren die betrokken zijn bij decentralisatie en local governance – is het mogelijk om de impact van de lokale ‘experimenten’ te vergroten en daadwerkelijk nationale decentralisatie- en sectorale processen stapsgewijze te beïnvloeden”. Een specifieke strategie werd hiervoor in het programma niet uitgewerkt, uitgezonderd de organisatie van regionale en internationale conferenties en de netwerking met zusterverenigingen in een aantal landen.*

- <sup>49</sup> Het GIS-programma besteedt weinig tot geen aandacht aan gender. Gender wordt niet in het algemene dossier genoemd, wat niet wil zeggen dat het niet aan bod komt in de afzonderlijke stedenbanddossiers. De praktijk lijkt daarbij zeer gemengd. Gender kan op verschillende manier geïntegreerd worden in programma’s (van mainstreaming tot specifieke acties voor vrouwen als aparte doelgroep). In een aantal dossiers voorzien de stedenbanden soms specifieke acties gericht naar vrouwen uit de doelgroep.

## 3 Bevindingen m.b.t. de vijf evaluatievragen

<sup>50</sup> In dit hoofdstuk worden de voornaamste bevindingen gepresenteerd. We beschrijven achtereenvolgens de analyse en conclusies m.b.t. de relevantie, effectiviteit, efficiëntie, duurzaamheid en impact van het federale GIS programma. Een laatste stuk behandelt de rol van de VVSG. Waar mogelijk worden bevindingen concreet geïllustreerd aan de hand van boxen. Deze boxen verwijzen naar “good practices”.

### 3.1 RELEVANTIE, COMPLEMENTARITEIT EN SYNERGIE

<sup>51</sup> Relevantie betreft de mate waarin een interventie aangepast is aan de prioriteiten, beleid van de betrokken actoren en behoeftes van de doelgroep en de betrokken partners.

#### 3.1.1 GIS-INTERVENTIES ZIJN RELEVANT

<sup>52</sup> Alle stedenbanden die deelnemen aan het federale GIS programma kennen reeds een langere samenwerking waarbij op verschillende domeinen wordt samengewerkt. De terreinbezoeken tonen aan hoe belangrijk de specifieke geschiedenis van de diverse stedenbanden is om de GIS-interventies 2008-2012 te kunnen begrijpen en evalueren. De rode draad is dat stedenbanden gekenmerkt worden door hoogtes en laagtes, die samenhangen met de wisselende politieke realiteiten bij beide betrokken lokale besturen. Die politieke ruimte –aan beide zijden- bepaalt in grote mate de manoeuvreerruimte voor GIS-interventies.

<sup>53</sup> De focus ligt heel duidelijk op versterking van lokale besturen in die domeinen waarvoor zij bevoegdheden gekregen hebben. Het betreft vaak complementaire bevoegdheden op de terreinen jeugd, milieu en lokale economische ontwikkeling. De mate waarin deze complementaire bevoegdheden en dus de taakverdeling tussen verschillende bestuursniveaus duidelijk is en gerespecteerd wordt, verschilt van land tot land. In Ecuador vormt de taakverdeling tussen de verschillende bestuursniveaus niet langer een probleem. In Tarija (Bolivia) wordt de effectieve uitvoering van de bevoegdheden door de verschillende bestuursniveaus in sommige regio's belemmert door politieke belangen. Zo vult Tarija, bijvoorbeeld, met steun van het GIS programma een leemte in waar effectief nationaal en/of regionaal beleid niet geïmplementeerd wordt. Lokaal beleid wordt ook ondersteund/gestimuleerd door concrete richtlijnen, wetten, programma's en incentives van het nationale niveau<sup>1</sup>, waarbij

---

<sup>1</sup> Bijvoorbeeld: Edegem-San Jeronimo, St. Niklaas-Tambacounda, jeugdprojecten in Zuid-Afrika, Bierbeek - San Felipe de Oña en Evergem-Guaranda.



de stedenbandprogramma's zich hebben kunnen aansluiten. Slechts in een beperkt aantal stedenbanden worden hogere bestuursniveaus betrokken bij de uitvoering van het stedenbandprogramma (vb. Tambacounda, Tarija, Ciudad Darío, Nueva Guinea).

- <sup>54</sup> Het programma werd voorbereid door actoren die reeds betrokken waren in het partnerschap (ambtenaren, politici, stedenbandcoördinatoren, stedenbandorganisaties indien aanwezig) en bekrachtigd op de gemeenteraden en colleges. Deze bekrachtiging garandeert echter niet altijd voldoende ownership noch duurzaamheid bij bestuurswissels. Voor de technische uitwerking van het programmavoorstel werden werkgroepen opgericht in beide partnergemeenten (waarbij veelvuldig gecommuniceerd werd via skype en de mail) of beroep gedaan op lokale experts (vb. San Felipe de Oña). Werkbezoeken werden zo ingericht dat de ontwikkeling van het federale programmavoorstel geagendeerd werd. Het federale programma bood in verschillende stedenbanden de mogelijkheid om lopende processen en projecten verder te ontwikkelen of bestaande ideeën nu ook effectief uit te voeren, wat het formuleringsproces enigszins versnelde. Alle programma's werden op relatief korte tijd geformuleerd (3 tot 5 maanden).
- <sup>55</sup> De bevolking en actoren uit de civiele maatschappij werden op beperkte wijze betrokken bij de opmaak van het federale dossier (uitgezonderd de deelname van bestaande stedenbandorganisaties of NGOs die in het verleden sterk betrokken waren in de uitvoering van de stedenbanda-interventies). Het niveau van participatie bij het opmaakproces is afhankelijk van de kwaliteit van de bestaande participatiemechanismen, inspraakmogelijkheden van de bevolking en de tijd die nodig is om een goed consultatie- en participatieproces op te zetten. In veel programma's is net het versterken van die participatie onderwerp van het programma. De ruimte voor participatie verschilt ook doorheen de levenscyclus van de stedenband en wordt onder andere ook mee bepaald door de dynamiek in de stedenband. Een nieuwe burgemeester (of andere 'trekkers') kan deze dynamiek bijvoorbeeld veranderen (in positieve of negatieve zin). Binnen de korte periode van ontwikkeling bleek het niet mogelijk om langlopende participatiemechanismen te respecteren (en dus te gebruiken). Alleen in de stedenband Herent-Nimlaha'kok kon men 1,5 jaar de tijd te nemen om op een participatieve manier het dossier voor te bereiden, met respect voor de overlegmechanismen in de betrokken regio, aangezien ze op een later tijdstip in het programma zijn gestapt.
- <sup>56</sup> De keuze van thema's voor ondersteuning via het federale programma lag in het verlengde van de thema's die al geïdentificeerd waren bij de opstart van de stedenbanden waarbij voornamelijk gekeken werd naar de noden van de gemeente in het Zuiden en de beschikbare expertise van de gemeente in het Noorden. Vaak werden deze thema's na wederzijdse bezoeken vastgelegd. De VVSG heeft geprobeerd te streven naar een bepaalde mate van thematische concentratie, op basis van de grootste gemene deler (thema) in de lopende stedenbanden. Gemeenten werden aangespoord om, in de mate van het mogelijke, hun programma uit te werken rond de thema's milieu, jeugd en lokale economische ontwikkeling. De meest succesvolle projecten blijken die projecten te zijn die beantwoorden aan een prioritair gevoelde nood en/of kunnen inspelen op een specifiek momentum (i.v.m. projecten die geïnspireerd zijn op leuke ideeën en de gedeelde expertise in beide partnergemeenten).

### **Box Bierbeek- San Felipe de Oña: grijpen van een momentum**

*Een van potentiële meerwaarde van stedenbanden bestaat erin gemeenten in het Zuiden te helpen om hun plaats te vinden in een evoluerend staatsbestel met (toenemende) decentralisatie, waarbij nieuwe mogelijkheden ontstaan voor lokale besturen om ontwikkeling te stimuleren "van beneden uit". De GIS-interventie in het kader van stedenband Bierbeek-Oña biedt een mooi voorbeeld van een strategische steun aan een kleine gemeente om optimaal gebruik te maken van de nieuwe ruimte die geboden wordt door de verdieping van het decentralisatieproces in Ecuador. Wetgevende initiatieven onder de regering van president Correa hebben de autonomie van lokale besturen versterkt maar ook nieuwe verplichtingen opgelegd. Daartoe hoort het opmaken van een lokaal plan voor ontwikkeling en ruimtelijke ordening -als voorwaarde voor het verkrijgen van nationale subsidies. Dat is geen evidente taak voor kleine gemeenten zoals Oña (met 3400 inwoners gespreid over een vrij grote oppervlakte), die op bestuurlijk vlak kampen met een tekort aan financiële en technische capaciteiten. De steun van Bierbeek in het GIS-programma was erop gericht Oña te helpen bij de tijdige opmaak van het vereiste lokale plan voor ontwikkeling en ruimtelijke ordening. Dit geschiedde door de injectie van de nodige financiële middelen voor de mobilisatie van een team van externe (nationale) experts die garant konden staan voor het opstellen van een kwalitatief plan, dat beantwoordde aan de eisen van de hogere overheden en aan de behoefte aan participatieve processen in alle deelgemeenten van het kanton. De steun van Bierbeek sloot perfect aan bij lokale beleidsprioriteiten (en bijhorende deadlines opgelegd door de hogere overheden) en had daardoor een grote strategische meerwaarde."*

<sup>57</sup> De interventielogica's (het geheel van doelstellingen, resultaten en activiteiten) zitten over het algemeen goed en logisch in elkaar. Daarbij verwijzen de doelstellingen naar (1) het versterken van het administratief kader en het aanreiken van beleidsinstrumenten; (2) het verbeteren van de dienstverlening door uitvoering van concrete (pilot)projecten en/of (3) het verbeteren van de samenwerking met de bevolking en de civiele maatschappij. De doelstellingen zijn over het algemeen ambitieus maar geven daardoor wel de richting aan waarnaar men wil evolueren. De verwachte resultaten betreffen processen en/of duidelijk afgelijnde projecten. De projecten lijken meestal haalbaar binnen een periode van 5 jaar. In de meeste stedenbanden leken de betrokken actoren sterk doorgedrongen van de noodzaak om "processen" te ondersteunen eerder dan projectinterventies. Dit heeft alles te maken met de aard van de gemeentelijke samenwerking en de bijhorende betrachting om bestuurlijke capaciteit op te bouwen en duurzame dienstverlening te organiseren. Dit zijn per definitie lange termijn processen waarop GIS interventies kunnen inspelen.

<sup>58</sup> In de meeste interventielogica's lijken bepaalde strategieën/acties te ontbreken die nodig zijn om resultaten te realiseren (zie voorbeelden in evaluatiefiches en verder bij effectiviteit). Dit kan verklaard worden door de zwakke analyse van risico's en hefboomen voor succes. Aannames worden onvoldoende duidelijk gemaakt. In verschillende stedenbanden zijn er voorbeelden van onvoldoend gedeeld begrip van de doelstellingen/verwachtingen/ambities tussen partners in Noord en Zuid of is er onenigheid over de uitvoeringsmodaliteiten (vb. Tarija, San Jeronimo, Manaung, Witzenberg, Ciudad Darío –beginfase). Het is ook niet evident om (politieke)



hinderpalen tot goed bestuur op lokaal vlak openlijk te bespreken. Dit zorgt ervoor dat de bepaalde onderdelen van de interventiestrategieën niet altijd even relevant zijn, wat een negatieve invloed heeft op effectiviteit en duurzaamheid van bepaalde resultaten. Dit toont aan dat de machtsrelatie tussen een donor en ontvanger ook van tel is geweest in dit GIS-programma (in de ene stedenband al sterker dan in de andere). Het balanceren tussen financierder en adviseur is een subtiel spel dat niet altijd vanzelfsprekend is. Lokale besturen zijn politieke organisaties die hun eigen visie (moeten) hebben. Vlaamse partners kunnen dat proberen te beïnvloeden maar moeten tegelijk opletten dat ze 'hun' doelstellingen/ambities niet opleggen.

### 3.1.2 COMPLEMENTARITEIT EN SYNERGIE

- <sup>59</sup> In alle betrokken landen in dit federale programma zijn de decentralisatieprocessen relatief jong (ongeveer 10 jaar) met een evoluerende overdracht van bevoegdheden en middelen en een begin van fiscale decentralisatie. De lokale besturen staan voor tal van uitdagingen waaronder de versterking van de eigen legitimiteit, de uitbouw en professionalisering van de eigen administratie, de zoektocht naar middelen om programma's uit te voeren, het vernieuwen van de politieke cultuur (die vaak nog sterk beïnvloed wordt door cliëntelisme) en het installeren van effectieve accountability mechanismen. De stedenbanden zijn in dit kader zeer betekenisvol. De aanname is dat door succesvolle uitvoering van programma's lokale besturen een professionele dienstverlening kunnen uitbouwen en aan geloofwaardigheid kunnen winnen bij de bevolking.
- <sup>60</sup> De stedenbandgemeenten in het Zuiden lijken weinig betrokken te zijn in programma's van andere actoren (nationale overheid en/of andere donoren) die het decentralisatieproces mee ondersteunen en worden dus voornamelijk ondersteund via dit stedenbandprogramma. Stedenbandcoördinatoren gaven aan dat er weinig sprake is van donorcoördinatie en dat de steden meestal niet op de hoogte zijn van programma's van donoren die decentralisatieprocessen ondersteunen. Daar waar andere actoren/donoren aanwezig waren/zijn, heeft het stedenbandprogramma gezocht naar afstemming en eventuele samenwerking (met wisselend succes):
- De nationale overheid en de nationale jeugddienst in Zuid-Afrika hebben richtlijnen uitgewerkt voor de ontwikkeling van een lokaal jeugdbeleid. De drie stedenbanden in Zuid-Afrika worden hierbij via het federale programma ondersteund (Mangaung, Witzenberg, Nquthu).
  - In Peru heeft de nationale overheid een campagne opgestart om lokale besturen aan te moedigen werk te maken van lokaal milieubeleid. Gemeenten kunnen beroep doen op subsidies als ze het label van "municipalidad ecoeficiente" behalen, wat jaarlijks geëvalueerd wordt. Het stedenbandprogramma ondersteunt San Jeronimo hierin waardoor ze meer kans maken op het binnenhalen van deze subsidie.

- In Marokko bestaat het « Initiative Nationale pour le Développement Humain » dat fondsen ter beschikking stelt voor lokale ontwikkeling die ook toegankelijk zijn voor actoren uit de civiele maatschappij. In de drie Marokkaanse stedenbanden is het lokale bestuur er voorlopig nog niet in geslaagd om beroep te doen op deze fondsen of deze fondsen toegankelijk te maken voor de bevolking en heeft het stedenbandprogramma hier geen invloed op gehad. Marokko maakt ook deel uit van het “EU programme de partenariat Euro-Méditerranéen” voor lokale economische ontwikkeling. Het programma in Nador bevindt zich in een opstartfase maar kent de mogelijkheden van dit EU-programma. De mogelijkheden die zich aandienen door dit programma worden vooralsnog niet benut.
- In twee stedenbandgemeenten waren/zijn andere donoren actief op dezelfde of aanverwante beleidsdomeinen. Het stedenbandprogramma bouwde verder op resultaten van vorige projecten gefinancierd door andere donoren (vb. San Jeronimo – markt), zijn complementair aan projecten van andere donoren (San Jeronimo – milieu) of zoeken naar afstemming met andere donoren (Santo Tomas en het Japanse Proganic programma). In deze voorbeelden zorgt het stedenbandprogramma voor het verder institutionaliseren van afgeronde projecten waardoor bijgedragen wordt aan de duurzaamheid van de door andere donoren gefinancierde projecten.

<sup>61</sup> De verschillende stedenbandprogramma's geven doorgaans weinig aandacht aan de relaties tussen het lokale bestuur en de andere bestuursniveaus. De taak- en bevoegdheidsverdeling tussen de lokale overheden en gedeconcentreerde en gedecentraliseerde diensten van de nationale overheid is vaak onduidelijk, tegengesteld of gepolitiseerd. Diverse actoren betrokken bij het GIS-programma erkennen het belang van een articulatie met de andere bestuursniveaus. Zij vinden evenwel dat de versterking van de juridische en politieke hervormingsprocessen een taak is voor de bilaterale en multilaterale donoren. Een aantal stedenbanden hebben waar mogelijk geprobeerd bovenlokale actoren te betrekken in het stedenbandprogramma (Tambacounda en Ciudad Darío mbt milieubeleid; Tarija mbt veiligheidsbeleid en Nimlaha'kok m.b.t. relatie gemeenschapsontwikkelingsraden en het stadsbestuur).

### **Box Tambacounda - Betrokkenheid bovenlokale actoren**

*Het project SINVAD in Tambacounda is erin geslaagd om een goede samenwerking tot stand te brengen met de verschillende gedeconcentreerde technische diensten van de Staat, zoals de DREEC (Direction Régionale de l'Environnement et des Etablissements Classés), de SRA (Service Régional d'Assainissement), de SRADEL (Service Régional d'Appui au développement local), de Service Régional d'hygiène en ARD (Agence Régionale de Développement). Ongetwijfeld heeft de coördinator van SINVAD die zelf afkomstig is van ARD, hierin een belangrijke rol gespeeld, maar ook het stadsbestuur van Tambacounda staat helemaal achter deze aanpak. De samenwerking tussen de verschillende instanties is wederkerig (win-win). SINVAD doet op hen beroep voor advies, vormingsinitiatieven of het goedkeuren van bepaalde realisaties (bijvoorbeeld de bouw van een dépôt). De stakeholders bevestigen dat deze samenwerking bijdraagt tot efficiëntie en duurzaamheid van het programma*

- <sup>62</sup> De focus van het federale programma ligt voornamelijk op de versterking van de bestuurskracht in de afzonderlijke partnergemeentes. De VVSG ambieert in het GIS-programma ook een vorm van schaalvergroting: “Op het niveau van de gemeentelijke samenwerking kunnen goede praktijken op het vlak van goed lokaal bestuur en rond bepaalde beleidsdomeinen gedetecteerd worden. Deze creatieve en innovatieve praktijken kunnen, met het oog op het beïnvloeden van nationale beleidsprocessen (...) of van andere lokale besturen kenbaar gemaakt worden op een grotere schaal”. (MJP-programma, actualisatie 2009-2012, p.16) Er werd hiertoe echter geen strategie uitgewerkt. Terwijl in België veel belang wordt gehecht aan schaalvergroting, lijkt deze notie veel minder op de voorgrond te staan bij zuidelijke partners. Het overheersende perspectief is het lokale niveau zelf. De omvang van de uitdagingen op gemeentelijk niveau zorgen er begrijpelijkerwijze voor dat men minder oog heeft voor schaalvergroting als een onmiddellijke operationele prioriteit. Deze stap wordt pas overwogen wanneer men eerst het eigen prestatieniveau aanzienlijk heeft verhoogd. Schaalvergroting lijkt vooral mogelijk wanneer (bestaande werkgroepen binnen) intercommunales en/of verenigingen van gemeenten betrokken zijn of geïnformeerd worden over de lopende projecten en/of wanneer een goede aanpak (pilotproject) onder de aandacht komt van andere (en grotere) donoren/ministeries die het verder opnemen in hun eigen strategieën of in nieuwe wetgeving. Hiertoe moeten echter specifieke advocacy en lobby trajecten ontwikkeld worden. Ervaringen uit andere evaluaties (zowel van overheden als NGOs) leren ons dat succes van schaalvergroting alleen gegarandeerd is als het aansluit op lopende processen, ondersteund door een programma dat voorziet in eventuele werkingsmiddelen en/of coaching (nood aan opvolging). De voorbeelden van San Jeronimo (compostinstallatie) en Tarija (vrijwillige brandweer Bermejo) tonen aan dat het betrekken van een andere gemeente/andere actoren in goede projecten onvoldoende is om resultaten in de andere gemeenten te realiseren. Dit leidt wel tot interessante uitwisselingen en ‘contaminatie’ van goede ideeën (zie ook de uitwisseling rond de ecologische toiletten in Nueva Guinea, Santo Tomas en Ciudad Darío of inzake afvalbeleid tussen Guaranda en Oña) maar om

schaalvergroting effectief te stimuleren zijn bijkomende fondsen en programma's nodig van bijvoorbeeld de nationale overheid, de vereniging van gemeenten (werkgroepen), andere donoren en/of het stedenbandprogramma. Men kan zich de vraag stellen of de lobby en bijkomende opvolging die nodig zijn voor schaalvergroting, haalbaar zijn binnen een federaal GIS programma.

- <sup>63</sup> Het kenbaar maken van goede praktijken met als doel andere gemeenten en/of andere bestuurniveaus te beïnvloeden is minder vanzelfsprekend dan het lijkt. In een aantal stedenbanden lijkt het 'upscalen' van pilootprojecten binnen de gemeente op zich al een uitdaging (vb. inplanten van een youth centre in meerdere wards in Witzenberg op basis van het pilootproject in Tulbagh; pilootprojecten rond gescheiden huisvuilophaling in San Jeronimo; pilootproject ecologische toiletten in Santo Tomas en Nueva Guinea; huisvuilophaling in de wijken van Tambacounda). Na jaren investering in de uitbouw van een gemeentelijk afvalbeleid heeft de kantonale overheid het kanton Guaranda capaciteit opgebouwd om pro-actief te denken aan schaalvergroting, met succesvolle acties tot gevolg. Maar in de deelgemeenten (waar de GIS-interventie zich afspeelt) is er nog heel wat werk aan de winkel om afvalbeleid lokaal te institutionaliseren. Tegelijk beseffen kantonale overheid, de betrokken deelgemeenten en Evergem dat er moet geïnvesteerd worden in een "verdieping" van het afvalbeleid naar de meer gedecentraliseerde dorpen en gemeenschappen uit het kanton. Het lijkt aangewezen om in eerste instantie te focussen op het uitbreiden van de pilootprojecten in de eigen gemeente en hiertoe een gepaste strategieën te ontwikkelen.
- <sup>64</sup> In Nicaragua en Zuid-Afrika werd uitwisseling tussen een aantal stedenbandgemeenten aangemoedigd en georganiseerd door de VVSG voornamelijk aan de hand van regionale conferenties. Op deze manier werd Zuid-Zuiduitwisseling gestimuleerd als aanvulling op de collega-tot-collegabenadering. Deze initiatieven, alsook de internationale conferentie in Gent, hebben geleid tot netwerkvorming tussen de betrokken gemeenten waardoor informele netwerken zijn ontstaan waarbinnen informatie en ervaringen worden uitgewisseld. Deze uitwisselingen hebben de lopende stedenbandprogramma's versterkt doordat men concrete ideeën en verworven inzichten effectief kon implementeren in de praktijk (niet gelijk aan schaalvergroting).



### **Conferentie Nicaragua – kennismaking ecologische toiletten**

*Tijdens een door de VVSG georganiseerde studiereis in Nicaragua kwamen Santo Tomas en Ciudad Darío in contact met het concept van ecologische toiletten zoals het in Nueva Guinea werd geïmplementeerd. Het concept werd overgenomen door Santo Tomas en aangepast. De ecologische toiletten kwamen opnieuw onder de aandacht op de regionale conferentie in Nicaragua van 2011. Toen Ciudad Darío besloot het systeem voor de verwerking van afvalwater aan te passen namen ze het systeem van ecologische toiletten over en koppelden dit aan een systeem van familiale biofilters.*

### **Netwerkvorming Latijns-Amerika – uitwisseling rond gemeenschapsradio (Nimlaha'kok, San Felipe de Oña en Nueva Guinea)**

*Door de conferentie in Nicaragua ontstonden er contacten tussen Nimlaha'kok, Nueva Guinea en San Felipe de Oña waarbij een aantal deelnemers aan de conferentie uit deze gemeenten radioreporters bleken te zijn met ervaring in het opzetten van gemeenschapsradio's. Zij brachten Nimlaha'kok in contact met de organisatie RDS in Nicaragua die gemeenschapsradio's ondersteunt. RDS heeft een begeleidingstraject uitgewerkt om Nimlaha'kok te ondersteunen bij het opzetten van de gemeenschapsradio en 9 jongeren uit Nimlaha'kok zijn ondertussen op studiereis gegaan naar Nicaragua.*

### **3.1.3 CONCLUSIES**

De stedenbandprogramma's zijn allen zeer relevant en sluiten aan op lopende processen van lokale beleidsontwikkeling en –uitvoering. Er zijn weinig andere actoren/donoren actief in de betrokken gemeenten die de besturen ondersteunen wat het stedenbandprogramma een belangrijke meerwaarde geeft aangezien het in veel gemeenten in het Zuiden als enige programma inzet op het versterken van de capaciteit van de lokale besturen.

Er wordt samenwerking gezocht met andere actoren/donoren/projecten in de gemeente, daar waar relevant en mogelijk. Het betrekken van ander bestuursniveau's is niet vanzelfsprekend gezien het vaak gepolitiseerde karakter van de relaties tussen lagere en hogere bestuursniveaus. Toch zijn enkele gemeenten erin geslaagd bovenlokale actoren te betrekken in het programma wat een positief effect heeft op effectiviteit en duurzaamheid van de interventies.

De focus ligt voornamelijk op het niveau van de partnergemeente. Het is nog te vroeg om enige schaalvergroting te ambiëren. De gemeenten staan nog voor de uitdaging om pilootprojecten verder uit te breiden in de eigen gemeente. Om ten volle het potentieel van schaalvergroting te kunnen benutten moet de nodige lobby gebeuren bij andere donoren, lokale verenigingen van gemeenten en/of intercomunales en moet een specifiek opvolgings- en

ondersteuningsprogramma voorzien worden om de goede praktijken te dupliceren. Hiervoor was in het huidige programma de nodige capaciteit (financieel, personeel) niet aanwezig.

## 3.2 EFFECTIVITEIT

- <sup>65</sup> Effectiviteit meet de mate waarin de interventies hun doelstellingen bereikt hebben, waarbij er gekeken wordt naar de factoren die een invloed hebben gehad op het al dan niet realiseren van de doelstellingen.

### 3.2.1 HOGE REALISATIEGRAAD

- <sup>66</sup> De realisatiegraad van de verwachte resultaten in de verschillende stedenbanden is hoog en resultaten dragen bij tot het realiseren van de specifieke doelstellingen, zij het dat de beoogde veranderingen op doelstellingsniveau vanzelfsprekend op middellange termijn gesitueerd dienen te worden (zie overzicht in bijlage 6). Als we kijken naar het totaal van 15 stedenbanden dan kunnen we op dit moment uitspraken doen over 12/15 stedenbanden. De stedenband Maasmechelen-Tshwane werd stopgezet, voornamelijk door het ontbreken van een politiek draagvlak zowel in Tshwane als in Maasmechelen waardoor de betrokken ambtenaren geen ruimte kregen om het programma uit te voeren. Twee van de drie stedenbanden die pas in 2011 werden opgestart kennen een trage opstart. Zo werd voor Mechelen-Nador slechts recent de eerste betaling overgemaakt. Voor de overige twaalf stedenbanden kunnen we stellen dat ze allemaal goed op weg zijn om hun resultaten te behalen. Slechts in 5 stedenbanden wordt er op één onderdeel (één resultaat) van het programma ondergepresteerd. Dit heeft meestal te maken met lokale dynamieken die de uitvoering van een bepaald resultaat nog niet mogelijk maken of kan verklaard worden door de verschillende ambities tussen Noord en Zuid of een ander begrip mbt een bepaald resultaat (vb. Tarija- systematiseren van het sensibilisatieaanbod rond veiligheid; Mangaung – opstarten tewerkstellingsplaats en begrip sociale economie). Slechts in één stedenband (Hasselt-Missour en Outat) wordt maar de helft van het programma gerealiseerd.
- <sup>67</sup> De belangrijkste verklarende factoren voor succes lijken: de persoonlijkheid en capaciteiten van de trekkers (change agents<sup>2</sup>), de mate van ownership en belang van de lopende processen, motivatie en engagement bij ambtenaren en politici, belang en kwaliteit van de ondersteuning van projecten en processen (door externe organisaties, lokale facilitatoren, gespecialiseerde NGOs, stedenbandcoördinatoren), technische input, aanwezige capaciteit (mensen, middelen, organisatiestructuur en –cultuur) en de participatie van de bevolking/doelgroepen.
- <sup>68</sup> Op de internationale VVSG conferentie werd door alle betrokkenen benadrukt dat een stedenband moeilijk samen te vatten is in termen van realisatie van verwachte resultaten. Er worden ook heel wat niet verwachte resultaten behaald. Bijvoorbeeld: in San Jeronimo heeft het beheer van de stedenband geleid tot eerste stappen naar meer samenwerking tussen diensten

---

<sup>2</sup> Niet noodzakelijk de stedenbandcoördinator





en meer integraal beleid aangezien diensthoofden in functie van het stedenbandprogramma samen zijn beginnen vergaderen. Een praktijk die onbestaande was. Andere voorbeelden uit Zuid-Afrika geven aan dat ambtenaren door het werken met logische kader en strategische planning beter vertrouwd zijn geraakt met dit soort beheersinstrumenten en deze graag zouden willen toepassen op andere beleidsdomeinen. Daarnaast stemde iedereen op de conferentie er mee in dat de stedenband heel wat processen op gang heeft gebracht. Er wordt verwezen naar de positieve invloed op overleg tussen actoren uit de civiele maatschappij en de gemeente, overleg tussen gemeente en andere stakeholders, vriendschapsrelaties, de internationale contacten die zorgen voor een verruiming van de horizon en zeer enthousiasmerend werken voor direct betrokkenen, enz. Deze veranderingen zijn zelden gepland maar worden als even belangrijk ervaren.

### 3.2.2 VERBETERDE DIENSTVERLENING

<sup>69</sup> Het stedenbandprogramma heeft in de eerste plaats duidelijk bijgedragen tot een verbeterde dienstverlening in de partnergemeenten door de versterking van de administratie (zie overzicht belangrijkste resultaten in bijlage 6). Hiertoe werden verschillende instrumenten ingezet.

- In vijf gemeenten werden **ambtenaren aangeworven** en/of nam het federale programma met uitdovend effect een deel van de **financiering van de lonen** op (San Jeronimo, Santo Tomas, Witzenberg, Nueva Guinea, Nimlaha'kok, Tambacounda). Hierdoor kregen de ambtenaren de kans om beleid uit te voeren en werd het beleidsthema beter verankerd in de administratie.
- In twee gemeenten was het de bedoeling om de **gemeentelijke structuur** te versterken door het oprichten/versterken van een bepaalde dienst (vb. ODEL, Oficina de Desarrollo Economico Local in Santo Tomas) of van een gemeentelijk beheersorgaan (vb. Beheersorgaan voor de markt in San Jeronimo).
- In alle gemeenten werd er geïnvesteerd in **vorming van betrokken ambtenaren**. Deze vormingen werden gefaciliteerd door lokale experts of vonden plaats tijdens werkbezoeken in Noord en Zuid. Daarnaast droeg de coaching door collega-ambtenaren in het Noorden in drie stedenbanden bij tot verhoogde kennis en vaardigheden van de ambtenaren in het Zuiden (San Jeronimo – compostinstallatie; Guaranda – milieu; Tambacounda – milieu).
- In twaalf gemeenten werd ook de ontwikkeling van **beleidsinstrumenten** ondersteund gaande van strategische planning tot het ontwikkelen van specifieke beleidsplannen (Tarija – integraal veiligheidsbeleidsplan; San Jeronimo – Integraal afvalstoffenbeleidsplan; San Felipe de Oña – strategische planning met aandacht voor ruimtelijke ordening; Guaranda – ontwikkeling milieubeleidsplan voor deelgemeenten in het kanton Guaranda; Santo Tomas – beleidsnota lokale economie; Ciudad Dario – baseline onderzoek voor aanpak afval; Nueva Guinea – jeugdbeleidsplan; Mangaung en Witzenberg – beleidsnota over vrijwilligerswerk; Nimlaha'kok – aanvraag juridisch erkenning; Missouri en Outat – groenonderhoudsplannen, Tambacounda – Manuel de procédures de gestion administrative, financière et comptable en formuleren van een strategisch plan voor afvalophaling).

- In alle gemeenten werd **de uitvoering van beleid** financieel ondersteund waarbij in alle gevallen ook investeringen gedaan werden in infrastructuur. In elf gemeenten werden ook **pilootprojecten** opgezet met als doel in bepaalde wijken of voor een bepaalde doelgroep een specifieke aanpak uit te testen en die op basis van de ervaringen op grotere schaal te implementeren in de hele gemeente (vb. Tarija – verkeerseducatie; San Jeronimo – gescheiden huisvuilophaling; Guaranda - huisvuilophaling; Tambacounda – participatieve huisvuilophaling en compostering huishoudelijk afval; Nueva Guinea, Santo Tomas en Ciudad Darío – ecologische toiletten, Mangaung, Witzenberg en Nquthu – decentrale jeugdcentra met participatief beheer).

<sup>70</sup> De effectiviteit van deze instrumenten is wisselend van aard. Het is duidelijk dat de aanwerving en/of financieel ondersteunen van ambtenaren, de financiering van de uitvoering van (onderdelen) van specifieke programma's en vooral de vorming van betrokken ambtenaren een positieve invloed heeft gehad op de kwaliteit van de dienstverlening. Nieuwe diensten worden aan de bevolking aangeboden, bestaande diensten verbeterd en/of dichterbij de burger gebracht. Het upscalen van pilootprojecten naar andere wijken blijft nog een uitdaging. Het is nog te vroeg om hierover een uitspraak te doen (projecten lopen nog maar één of enkele jaren) maar in de meeste steden ontbreekt een strategie (en eventueel de middelen) voor upscaling (enkele uitzonderingen, zie box).

#### **Box Nueva Guinea – verbreding pilootproject afvalophaling**

*Het federale programma faciliteerde de deelname van de burgemeester van Nueva Guinea aan internationale conferenties van lokale besturen waardoor de burgemeester zijn netwerk kon uitbreiden. Dit stelde Nueva Guinea in staat om toegang te krijgen tot Europese financiering (naast de versterkte capaciteiten en geloofwaardigheid ten gevolge van het stedenbandprogramma). De burgemeester kon hierdoor de fondsen voor het milieuprogramma verdubbelen waardoor het programma uitgebreid kan worden naar de hele gemeente (vorming, infrastructuur).*

<sup>71</sup> In bijna alle stedenbanden wordt ook aandacht gegeven aan de ontwikkeling van beleidsplannen en/of -instrumenten. Dit lijkt minder succesvol dan de uitvoering van eerder “technische” projecten. Steun aan beleidsontwikkeling lijkt vooral succesvol als deze kadert in bovenlokale processen die hierop aansturen en/of wanneer er druk komt van de bevolking (vb San Felipe de Oña – strategische plan voor ruimtelijke ordening, Ciudad Darío – baseline studie i.f.v. afvalwaterbeleid, San Jeronimo – integraal afvalstoffenbeleidsplan, Tambacounda - le Programme de Développement Spécial de Tambacounda). Maar ook in deze cases is de beleidsontwikkeling nog fragiel en blijft de uitdaging bestaan om dit beleid ook effectief in de praktijk om te zetten. De ontwikkeling en effectieve implementatie van beleidsnota's en /of – instrumenten wordt sterk bepaald door de lokale dynamiek en beschikbare ruimte voor



beleidsontwikkelingen. Factoren die hierbij van tel zijn, werden zelden goed in kaart gebracht. De stedenbanden hebben hier onvoldoende een dialoog over kunnen opzetten. .

### 3.2.3 VERBETERDE INTERACTIE EN PARTICIPATIE MET HET MIDDENVELD

- <sup>72</sup> “Decentralisatie en sterke lokale besturen kunnen als institutioneel kader een belangrijke bijdrage leveren aan een versterking van de democratie” (VVSG MJP 2008-2012, p.14). Interactie van de civiele maatschappij met het lokaal bestuur en het neerwaarts rekenschap afleggen door dat bestuur aan haar kiezers (downwards accountability) zijn essentiële componenten van goed lokaal besturen (local governance). De meerwaarde van het stedenbandprogramma is het feit dat het niet alleen de versterking van het lokale bestuur voor ogen heeft (dienstverlening, de aanbodzijde) maar ook de interactie en samenwerking tussen overheid en de civiele maatschappij/burger beoogt (vraagzijde).
- <sup>73</sup> Volgens de rating van Freedom House<sup>3</sup> worden de burgerlijke vrijheden (waaronder de vrijheid van vereniging en de mate van transparantie en accountability) in de betrokken landen op een gematigde manier gerespecteerd. In de meeste landen scoort de mate van transparantie en accountability relatief zwak. Er worden echter geen specifieke scores gegeven voor de situatie op lokaal niveau. Alle landen ondergaan een decentralisatieproces en in de landen in Latijns-Amerika en in Zuid-Afrika wordt dit proces ondersteund door het institutionaliseren van participatief beleid. Dit leidt niet vanzelfsprekend tot effectieve en betekenisvolle participatie. Een aantal stedenbanden hebben getracht de positie van de burgers/de civiele maatschappij ten aanzien van het lokale bestuur te versterken.
- <sup>74</sup> Alle stedenbanden zetten niet alleen in op de versterking van de administratie maar ook op de participatie van het middenveld aan het lokale beleid. Hierbij worden de grenzen van effectieve participatie afgetoetst en waar mogelijk verlegd, rekening houdend met de lokale politieke en sociale context.
- In de drie Nicaraguaanse gemeenten, in San Felipe de Oña en in Nimlaha’kok werden specifiek voor het beheer en de uitvoering van het federale programma commissies opgericht. Aan deze commissies neemt niet alleen de bevolking deel maar ook het gemeentebestuur, actoren uit de civiele maatschappij, private actoren en/of bovenlokale actoren. Lokale politiek, wissels en persoonlijkheden beïnvloeden de werking van deze commissies. Deze commissies zijn echter belangrijk gezien het feit dat de gemeente al doende leert haar rol van “regisseur van lokale ontwikkeling” op te nemen en de burgers de kans krijgen om effectief deel te nemen aan beleidsuitvoering.

---

<sup>3</sup> Ratings volgens freedom house (7-puntschaal met 1 als alle rechten gerespecteerd tot 7 geen respect voor burgerlijke vrijheid): Score 2 voor Zuid-Afrika; score 3 voor Bolivia, Peru, Ecuador en Senegal, score 4 voor Nicaragua, Guatemala en Marokko. Factoren die de vrijheid van burger kunnen belemmeren zijn onder andere vrijheid tot vereniging, vrijheid van meningsuiting, respecteren van de wet, respect voor minderheidsgroepen en voor vrouwen en de mate van vrijheid voor economische activiteit, mate van transparantie en accountability Alle landen worden gescoord als “partly free” uitgezonderd Peru en Zuid-Afrika (status van “free”).

### Box Ciudad Darío – commissies

*Voor het beheer en de uitvoering van het GIS programma in Ciudad Darío werden in de schoot van het stedenbandcomité vijf verschillende commissies opgericht: comisión de sensibilización y cultura ambiental, comisión de finanza y presupuesto, comisión técnica, comisión de seguimiento y monitoreo, comisión de propaganda y comunicación. Deze commissies zijn multi-disciplinair samengesteld en alle betrokken actoren nemen hieraan deel: actoren uit de civiele maatschappij, de gemeente Ciudad Darío, betrokken NGOs, een vertegenwoordiger van de departementale afdeling van ENACAL, het overheidsbedrijf verantwoordelijk voor waterbeheer en andere bovenlokale actoren. Van elke commissievergadering wordt systematisch verslag gemaakt. De commissies zijn betrokken in de uitvoering en het beheer van het programma.*

- In een aantal gemeenten worden NGO's betrokken die de participatie van burgers aan het federale programma mee ondersteunen (vb. Guaranda - FEPP, Tambacounda - Gadec) waarbij burgers aangesproken worden op hun publieke verantwoordelijkheden. De samenwerking met NGOs met expertise in gemeenschapswerking, cultuurgevoelige sensibilisatie en de keuze voor NGO's die de werking van lokale besturen kennen, is hierbij een belangrijke troef. Ook in Nimlaha'kok heeft men NGOs aangesproken om projecten mee uit te voeren en de gemeenschapsraden en commissies te ondersteunen.
- In tien gemeenten worden bestaande overlegmechanismen of inspraakstructuren betrokken in/versterkt door het federale programma of worden nieuwe "adviesraden"/participatiestructuren opgericht<sup>4</sup>. De werking van deze "adviesraden" of "inspraakstructuren" en dus de mate van inspraak in lokaal beleid lijkt minder succesvol (zie volgende paragrafen).

<sup>75</sup> De interactie van de burgers bij het beleid lijkt vooral succesvol wanneer burgers effectief betrokken worden in de concrete uitvoering van het federale programma en hierin ondersteund worden door een externe organisatie of facilitator (indien nodig). Dit is een oefening in lokale democratie zowel voor de gemeente als voor de burgers en de civiele maatschappij. Burgers geven aan dat hun positie t.a.v. het lokale bestuur versterkt werd. De gemeente leert multi-stakeholder processen aan te sturen en te beheren. Het ondersteunen van inspraak van burgers aan het beleid (ruimer dan het uitvoeren van concrete projecten) lijkt minder succesvol. De stedenbandprogramma's lijken minder invloed te kunnen uitoefenen op de bestaande overlegcultuur en politieke spelregels. Het volstaat niet om dergelijke inspraakorganen te creëren of op te waarderen. De troef van de stedenbanden is het versterken van de inspraakmogelijkheden m.b.t. de specifieke dienstverlening die onderwerp is van het stedenbandprogramma. Het gezamenlijk lessen trekken uit dit soort overleg en het opzetten van

---

<sup>4</sup> San Jeronimo – milieuraad, marktcomité; Nueva Guinea – milieuraad en jongerenennetwerk; Ciudad Darío – jeugdraad; Missouri en Outat – ondersteuning wijkcomités ivf parkbeheer; Nimlaha'kok – ondersteuning gemeenschapsraden op twee niveaus; Santo Tomas – geïnstitutionaliseerd overleg tussen gemeenten civiele maatschappij, gemeenschapsleiders ivf lokale economische ontwikkeling; Mangaung en Witzenberg – participatief beheer jeugdcentra, Guaranda – Lokaal comité voor afval, San Felipe de Oña – Comité Ampliado de desarrollo Local (CADL)



een goed edialoog over effectieve burgerparticipatie zou een invloed kunnen hebben op de algemene transparantie van lokale beleidsvoering en participatief overleg. In een aantal steden werden initiatieven genomen om gemeentelijke structuren aan te passen en diensten dichterbij de bevolking te brengen en zodoende om meer democratie mogelijk te maken, zoals de versterking van de gebiedsgerichte werking in de wards in de Zuid-Afrikaanse steden (gedecentraliseerd jeugdbeleid) of het ondersteunen van de gemeenschapsontwikkelingsraden en het versterken van inheems leiderschap in de regio Nimplaha'kok.

- <sup>76</sup> Buiten het versterken van de participatie van burgers aan het federale programma (en dus aan onderdelen van lokaal beleid) blijken de stedenbandprogramma's weinig invloed te kunnen uitoefenen op het versterken van accountability mechanismen op lokaal niveau. Participatie is slechts één aspect van accountability. Andere elementen zoals het ontwikkelen van goede lokale communicatiemechanismen, het versterken van de "responsiveness" van de overheid, het institutionaliseren van klachtenbeheer, e.d. blijven in de stedenbandprogramma's onderbelicht.

### 3.2.4 CONCLUSIES

- <sup>77</sup> De stedenbandprogramma's zijn behoorlijk succesvol en op weg om de resultaten en doelstellingen te realiseren. Hierbij zijn vooral de technische (pilot)projecten succesvol en lijkt het veel minder vanzelfsprekend om vanuit de concrete projecten een relevante bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van beleidsplannen en –instrumenten die ook effectief gebruikt worden. De effectiviteit van de programma's wordt bepaald door de aanwezige lokale capaciteit en engagement; de relevantie en prioriteit van het gekozen beleidsthema (de aanwezige lokale dynamiek), de kwaliteit van de (externe) ondersteuning in de uitvoering van projecten en is sterk afhankelijk van personen. De stedenbanden ondersteunen veranderingsprocessen die vanzelfsprekend tijd nodig hebben. Vooruitgang en veranderingen zijn zichtbaar. De meeste realisaties zijn nog fragiel en in alle stedenbanden zijn er nog heel wat uitdagingen.
- <sup>78</sup> De stedenbanden dragen bij tot meer betekenisvolle participatie van de burgers aan beleid, vooral in die stedenbanden waar deze processen goed begeleid of ondersteund worden. De positie van de burgers t.a.v. het lokale bestuur wordt hierdoor versterkt alsook de gemeente in haar rol als regisseur van lokale ontwikkeling. Dit blijft echter vooralsnog beperkt tot de uitvoering van de concrete projecten in het kader van het stedenbandprogramma. Het versterken van inspraak in beleidsontwikkeling (adviezen, co-creatie van beleid) is nog een uitdaging.

### 3.3 EFFICIËNTIE

<sup>79</sup> Efficiëntie betreft de beoordeling van de relatie tussen de ingezette middelen en de effectieve resultaten en de mate waarin de beschikbare middelen optimaal gebruikt werden om de beoogde resultaten te realiseren. Bij de analyse van efficiëntie wordt ook gekeken naar het beheer van de interventies.

#### 3.3.1 INGEZETTE MIDDELEN

<sup>80</sup> Over het algemeen lijken de middelen op een efficiënte manier ingezet in de verschillende stedenbandprogramma's. Er wordt goed overwogen welke middelen voor welke doeleinden ingezet worden en de besteding van de middelen wordt van dichtbij opgevolgd. De DG-D richtlijnen voor dit programma geven strikt de verschillende kostensoorten voor dit programma aan. De opdeling lijkt relevant en heeft het bestedingspatroon sterk gestuurd met als gevolg dat in de meeste stedenbanden een evenwichtige mix van middelen werd ingezet: werkmiddelen, vormingskosten, personeelskosten, kosten verbonden aan werkbezoeken en investeringskosten. We overlopen vervolgens enkele van deze ingezette middelen.

<sup>81</sup> *Collega tot collega benadering* – hoewel dit een typisch kenmerk is van de stedenbanden lijkt het in de praktijk niet altijd vanzelfsprekend om collega's op een goede manier in te zetten. Reeds op de internationale conferentie in Gent werd duidelijk dat de collega-tot-collega benadering niet als belangrijkste factor voor succes/verandering naar voren werd geschoven<sup>5</sup>. De collega-tot-collega benadering krijgt vooral vorm tijdens werkbezoeken in het Noorden en het Zuiden waarbij delegaties in contact komen met collega-ambtenaren en ervaringen uitwisselen. Niet aan alle werkbezoeken nemen echter thema-ambtenaren deel en in de meeste werkbezoeken gaat ook veel tijd en aandacht naar het beheer van het programma. De opvolging van deze uitwisseling door de "thema-ambtenaar" is zeer beperkt. Slechts weinig gemeenten (zie volgende boxen) slagen erin om tussen werkbezoeken een meer continu contact te realiseren tussen collega-ambtenaren (vorm van coaching en begeleiding). Het zijn vooral de stedenbandcoördinatoren in Noord en zuid die regelmatig contact hebben, maar hun focus ligt eerder op het beheer van het programma dan op de thematische en "technische" ondersteuning en begeleiding.

<sup>82</sup> De belangrijkste redenen voor een relatief zwakke inzet van de collega-tot-collegabenadering is het gebrek aan tijd, interesse of mandaat van de thema-ambtenaren in Vlaanderen of het feit dat er geen relevante thema-ambtenaar is in de Vlaamse gemeente. De meeste thema-ambtenaren krijgen van het diensthoofd, schepen of college geen ruimte vrij in het takenpakket om te investeren in de stedenband. Andere knelpunten zijn het feit dat de werkbezoeken beperkt in tijd zijn om een goede uitwisseling tot stand te brengen, er in sommige stedenbanden te weinig werkbezoeken georganiseerd werden (niet jaarlijks) en de vereiste taalkennis die niet altijd

---

<sup>5</sup> Tijdens de workshops opgebouwd rond de methode van most significant change werden verschillende voorbeelden van belangrijke verandering in de gemeenten voorgesteld en een aantal elementen aangegeven die hadden bijgedragen tot deze verandering. De collega-tot-collega benadering werd zelden genoemd. Dit wil niet zeggen dat deze afwezig was. Wel dat andere factoren een grotere bijdrage hadden in de verandering.



aanwezig is. Gent experimenteerde met het organiseren van stages waarbij studenten de kans kregen om de uitvoering van het programma te ondersteunen. De ervaring leerde echter dat studenten geen mandaat noch de autoriteit hebben om een kritische dialoog aan te gaan met een gemeente in het Zuiden.

- <sup>83</sup> In twee stedenbanden (zie box) werd een meer continue samenwerking tussen thema-ambtenaren gerealiseerd. Troef van thema-ambtenaren is dat ze meer geloofwaardigheid hebben aangezien zij de specialisten zijn. Zij kunnen een spiegel voorhangen, de juiste kritische vragen stellen en advies verlenen. Succesvol lijken langere termijn uitzendingen waarbij een ambtenaar gedurende een bepaalde periode meedraait in de partnergemeente (Noord of Zuid, alleen voorbeelden van Zuid). Een ander voordeel van de inzet van thema-ambtenaren is de invloed die het heeft op sensibilisatie en draagvlakverbreding in de eigen gemeente.

#### **Case San Jeronimo – milieuambtenaar - coaching traject**

*De milieuambtenaar van Edegem was van bij de opstart van het federale programma nauw betrokken bij de stedenband. Hij nam aan verschillende werkbezoeken in Noord en Zuid deel en stond de eerste jaren wekelijks in contact met de milieuambtenaar/compostmeester van San Jeronimo. Wekelijks werd er via Skype overlegd over het proces van de ontwikkeling van een grootschalige compostinstallatie. Aan deze Skype nam ook soms de lokale NGO Guaman Poma deel. De inzet van de milieuambtenaar werd duidelijk gesteund door het college maar zijn bestaande takenpakket mocht hier niet onder lijden. Als gevolg investeerde de milieuambtenaar ook veel vrije tijd in de stedenband. Zijn technisch advies is van doorslaggevend belang geweest bij de succesvolle realisatie van het project.*

#### **Case Tambacounda – milieuambtenaar: lange termijn uitzending**

*Van 4 juli tot 13 augustus 2011 werd de duurzaamheidsambtenaar van de stad Sint-Niklaas gedetacheerd naar het SINVAD project in Tambacounda. Doelstelling was onder andere om een analyse te maken van de actuele stand van zaken van het afvalprogramma en voorstellen te doen voor de verdere uitvoering van het programma. De missie werd professioneel voorbereid en er werd achteraf een verslag gemaakt met een aantal conclusies en aanbevelingen. De duurzaamheidsambtenaar heeft inhoudelijk een belangrijke bijdrage gedaan aan het programma en de uitvoering versneld. Een voorbeeld hiervan is het opstarten van het compostproject inclusief vorming aan de betrokkenen.*

- <sup>84</sup> In zes partnergemeenten<sup>6</sup> in het Zuiden wordt een aparte stedenbandcoördinator aangesteld en in vijf partnergemeenten<sup>7</sup> is een stedenbandorganisatie nauw betrokken bij de uitvoering van het GIS-programma. Het zijn deze personen/organisaties die een belangrijke rol spelen in de uitvoering van het programma. Zij coördineren de uitvoering van de verschillende activiteiten, trekken externe expertise aan en/of faciliteren netwerking. Deze stedenbandcoördinatoren worden van dichtbij ondersteund door de stedenbandcoördinatoren in Vlaanderen. De meeste hebben één tot meerdere keren per week met elkaar overleg via mail, skype of telefoon (zie box).

**Case Nimlaha'kok – stedenbandcoördinatoren met ervaring in de regio en kennis van de lokale en inheemse structuren – coaching**

*De stedenbandcoördinatoren in Herent hebben in de regio Nimlaha'kok gewoond en kennen de werking van de lokale gemeenschapsraden in de regio en de strijd voor erkenning als inheemse regio. In de stedenband wordt veel aandacht gegeven aan het ontwikkelen van aangepaste bestuursvormen om het autonome bestuur van de regio uit te bouwen. Elke donderdag is er overleg via Skype (1 à 2 uur) en wordt er overlegd en advies gegeven. Herent faciliteert ook contacten doordat ze meer toegang hebben tot andere (nationale en internationale) actoren dan de mensen uit de regio Nimlaha'kok. Zo hebben ze bepaalde NGO's geïdentificeerd en voorgesteld aan de regio om in het programma te betrekken.*

- <sup>85</sup> In een aantal gemeenten slagen de stedenbandcoördinatoren erin een kritische dialoog te houden, elkaar te bevragen en processen goed op te volgen. Dit wordt sterk bepaald door de inhoudelijk en technische bagage van de betrokken ambtenaren. In het geval van het aantrekken van een aparte stedenbandcoördinator voor het stedenbandprogramma, toont de ervaring in San Felipe de Oña aan dat het proces van recrutering een belangrijk gegeven kan zijn. Lokale actoren hamerden op de noodzaak om sterk betrokken te worden bij de selectie, om zodoende te verzekeren dat er een persoon wordt aangeworven die vertrouwd is met de plaatselijke cultuur en realiteiten<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Tarija, San Jeronimo, San Felipe de Oña, Nueva Guinea, Tambacounda en Nimlaha'kok

<sup>7</sup> San Jeronimo, Nueva Guinea, Santo tomas, Ciudad Darío, Nimlaha'kok

<sup>8</sup> In het verleden werd een coördinator aangesteld, voornamelijk op voordracht van Bierbeek, maar deze persoon was niet afkomstig noch woonachtig in het kanton. De technische kwaliteiten van de persoon werden erkend maar het bleek minder evident om een echte vertrouwensband te scheppen met de lokale actoren. De huidige coördinator is een stuk minder ervaren maar geniet wel het vertrouwen omdat hij door de lokale actoren zelf werd aangetrokken en deel uitmaakt van de gemeenschap in Oña.



### Case Guaranda – kritische dialoog

*De dialoog is een wezenlijk bestanddeel van de stedenbanden. Het speelt een belangrijke rol doorheen de hele levenscyclus van de relatie tussen gemeenten in Noord en Zuid, met inbegrip van de opstartfase, de uitvoering van opeenvolgende programma's of bij mogelijke conflicten. De dialoog kan plaatsvinden op politiek of technisch niveau. De kwaliteit ervan hangt af van verschillende factoren waaronder de aanwezigheid van vertrouwen tussen beide partners, het bestaan van gemeenschappelijke agenda's, de bereidheid tot gelijkwaardige relaties en de persoonlijke contacten tussen de betrokken actoren. Een interessant voorbeeld van een kritische dialoog werd aangetroffen in de stedenband tussen Guaranda en Evergem. Rond de institutioneel-technische aspecten van het ontwikkelen van een integraal afvalbeleid vindt voortdurend dialoog en uitwisseling van kennis plaats. Dit wordt mede mogelijk gemaakt door: (1) het bestaan van een duidelijke 'tractie' in het lokaal beleid (vooral sinds 2009); (2) de aanwezigheid van een dynamische directeur op het departement milieu; (3) de capaciteit van Evergem om de eigen kennis over afvalbeleid op een nuttige manier te delen met Guaranda, onder andere door de inzet van een ervaren ex-schepen milieu die elk jaar (op eigen kosten) diverse bezoeken brengt aan Guaranda gericht op kennisuitwisseling en raadgeving. Opvallend in deze stedenband is dat de politieke dialoog tussen beide gemeenten minder systematisch en diepgaand is*

- <sup>86</sup> *Werkbezoeken* – in alle stedenbanden worden werkbezoeken georganiseerd. De meeste stedenbanden streven naar twee werkbezoeken per jaar (één van Noord naar Zuid en één van Zuid naar Noord). Niet in elke stedenband slaagt men erin dit ritme aan te houden omwille van allerlei factoren: vertragingen in uitvoering, ontbreken van goedkeuring op colleges, visa die niet op tijd klaar geraken, e.d.
- <sup>87</sup> Delegaties lijken meestal met zorg samengesteld wat niet altijd mogelijk is omdat men rekening moet houden met politieke gevoeligheden. Deelname van politici aan werkbezoeken is van belang voor het garanderen van een draagvlak voor de stedenband. Deelname van ambtenaren maakt deel uit van een vormings- en/of coachingstraject<sup>9</sup>. De werkbezoeken worden zeer gewaardeerd. Ze werken vooral enthousiasmerend en zijn belangrijk voor het uitbouwen van een evenwichtige partnerrelatie. De werkbezoeken zorgen vaak voor een “boost” in de uitvoering.
- <sup>88</sup> Tijdens werkbezoeken in Vlaanderen worden de delegaties in contact gebracht met interessante initiatieven. Deelnemers doen heel veel ideeën op. De effectiviteit van de werkbezoeken hangt sterk af van de begeleiding tijdens het werkbezoek en de opvolging ervan bij terugkeer. Wat

---

<sup>9</sup> Deelname van vertegenwoordigers uit de civiele maatschappij wordt meestal gefinancierd via de Vlaamse convenant en dient onder andere ook de versterking van uitwisseling en contacten met actoren uit de civiele maatschappij in Vlaanderen.

betreft de begeleiding zien we in een aantal gemeenten een evolutie in de aanpak van de werkbezoeken, mede onder impuls van het federale programma dat duidelijke doelstellingen beoogt inzake bestuurskrachtversterking. Werkbezoeken worden minder vrijblijvend. Deelnemers krijgen vaker een concrete opdracht of draaien een tijdje effectief mee met een dienst. Door het geven van feedback op elkaars functioneren wordt het meeste geleerd. De opvolging van het werkbezoek loopt in de ene gemeente al systematischer en meer gestructureerd dan in de andere. Alleen als inzichten opgedaan uit een werkbezoek ook effectief worden opgepikt nadien heeft een werkbezoek effect gehad.

- <sup>89</sup> Vertaling van opgedane ervaringen en ideeën naar de eigen praktijk lijkt bijzonder moeilijk waardoor de opvolging van werkbezoeken vaak beperkt is tot een informatiesessie voor de thuisblijvers. Verschillende stappen in een proces van beleidsoverdracht lijken te worden overgeslagen of krijgen onvoldoende aandacht, namelijk : om te voorkomen dat ideeën gewoon gekopieerd worden is het, onder andere, van belang de opgedane ideeën te modelleren naar de eigen praktijk en na te gaan of dit de beste oplossing is voor een bepaald probleem. Hierrond een goede dialoog organiseren is niet vanzelfsprekend. Succes hangt af van de kwaliteit van communicatie en dialoog in de partnerrelatie, de capaciteiten van de betrokken actoren en de lokale dynamieken.

#### **Vijf vuistregels voor een geslaagde beleidsoverdracht tussen gemeenten in Noord en Zuid<sup>10</sup>**

*(1) Werk met problemen en niet op basis van tekorten. Je gaat samen op zoek naar een oplossing voor een concreet probleem dat door de partner wordt aangegeven. (2) Ondersteun je partner in het exploreren van goede beleidsoplossingen. (3) Modelleer de gekozen beleidsoplossing voordat je proefprojecten opzet. (4) Velen weten meer dan één. Betrek zoveel mogelijke actoren bij de analyse van de bestaande beleidspraktijk en het analyseren van de mogelijke oplossingen/alternatieven. (5) Niet vergeten lessen te trekken. Lessen trekken is essentieel om proefprojecten effectief te integreren in de praktijk.*

- <sup>90</sup> *Zuid-Zuiduitwisselingen* – In eerste instantie worden Zuid-Zuiduitwisselingen georganiseerd met gemeenten die deelnemen aan het federale GIS programma (en Vlaamse Convenant). Deze uitwisselingen werden mogelijk gemaakt op initiatief van de VVSG, in samenwerking met de betrokken ambtenaren. De organisatie van regionale conferenties en midterm evaluaties in Nicaragua en Zuid-Afrika heeft de netwerking tussen de betrokken gemeenten versterkt. Deze contacten en uitwisselingen hebben geleid tot enkele concrete ideeën die effectief geïmplementeerd werden aangezien ze perfect pasten binnen de lopende stedenbandprogramma's. Een voorbeeld is de introductie van ecologische toiletten waarmee in

---

<sup>10</sup> Dhaene, C. & Phlix, G. (2008) Vijf vuistregels voor een geslaagde beleidsoverdracht tussen gemeenten in Noord en Zuid. In: Lokaal, VVSG, Brussel. Gebaseerd op inzichten uit de theorieën over beleidsoverdracht tussen overheden binnen een Europese en internationale context.



eerste instantie in Nueva Guinea werd geëxperimenteerd (zie box p. 23). In Zuid-Afrika heeft de uitwisseling rond het thema jeugd meer inzichten gebracht bij betrokken ambtenaren rond het opzetten van gedecentraliseerde jeugdcentra en het uitwerken van een aanbod voor jeugd in Mangaung en Witzenberg.

- <sup>91</sup> Verschillende gemeenten in het Zuiden hebben aangegeven dat ze ook interesse hebben voor uitwisseling met andere gemeenten in hun land rond bepaalde beleidsthema's. In zes stedenbanden wordt actief uitgewisseld met of op verkenning gegaan in andere gemeenten (. Santo Tomas, Nimlaha'kok, Tambacounda, Tarija, San Felipe de Oña en Guaranda). Hiervoor werd binnen het federale programma (geactualiseerde dossier van 2009) een aparte budgetlijn voorzien maar weinig gemeenten hebben hier echter gebruik van gemaakt<sup>11</sup>. De coördinatoren in het Zuiden trekken wel externe expertise aan (NGO's, publieke instanties, universiteiten, o.a.) voor de uitvoering van het programma maar er wordt weinig proactief gezocht naar goede praktijken bij andere gemeenten in eigen land.

### 3.3.2 BEHEER VAN HET PROGRAMMA

- <sup>92</sup> De stedenbandprogramma's worden over het algemeen door beide partners goed beheerd waarbij de gemeente in Vlaanderen de grootste verantwoordelijkheid opneemt m.b.t. technische en financieel beheer.
- <sup>93</sup> *Vertragingen* - Alle programma's zullen in grote mate afgerond zijn tegen het einde van het programma maar 13 van de 15 programma's kenden vertraging tijdens de uitvoering. De top vijf van de factoren die geleid hebben tot vertragingen zijn: bestuurswissels in de partnergemeente (10 stedenbanden); wissel van stedenbandcoördinator in de partnergemeente (8 stedenbanden); onvoldoende uitvoeringscapaciteit in de partnergemeente (7 stedenbanden); onrealistische planning (7 stedenbanden) en onduidelijkheden over het programma bij één van de partners (7 stedenbanden). Dit laatste geeft aan dat ondanks het participatieve opmaakproces er niet altijd een goed gedeeld begrip bestond van het programma en de ambities. Deze factoren hebben gemiddeld 0,5 tot 1,5 jaar voor vertraging in de uitvoering gezorgd. De vertragingen werden goed opgevolgd door de betrokkenen. Bij bestuurswissels en wissel van coördinatoren werd er veel tijd geïnvesteerd in het terug op gang trekken van het programma. Activiteiten werden aangepast en planning bijgesteld. Het lange termijn karakter en de flexibiliteit van het federale programma (overdraagbaarheid van budgetten) maken mogelijk dat de meeste programma's toch in grote mate volledig uitgevoerd zullen worden. Andere factoren zorgen voor kleinere vertragingen die beheersbaar zijn zoals de besluitvormingsprocedures in beide gemeenten (5 stedenbanden), wissel van stedenbandcoördinator in Vlaanderen (3 stedenbanden), wissels van thema ambtenaren in Vlaanderen (3 stedenbanden) en de besluitvormingsprocessen bij DG-D

---

<sup>11</sup> Hiervoor kunnen verschillende redenen aangehaald worden zoals het feit dat de budgetlijn pas in 2009 aan het programma werd toegevoegd, de onduidelijkheid bij de ambtenaren over het gebruik van deze budgetlijn, de administratieve belasting (perceptie) en/of het feit dat in veel gemeenten toch vooral uitgegaan wordt van het belang van de eigen beschikbare expertise ten einde de eigen meerwaarde van en investering in de stedenband (en het belang voor sensibilisatie) te verantwoorden.

(waaronder het uitblijven van de goedkeuring van het meerjarenprogramma waardoor het programma reeds van bij aanvang een vertraging kende (middelen van 2008 konden tot het voorjaar 2009 gebruikt worden).

<sup>94</sup> Halfweg het programma is de bestedingsgraad gemiddeld 42% (zie tabel). Onderstaande tabel geeft op basis van de bestedingsgraad aan in welke gemeente er vertragingen in uitvoering zijn geweest. Deze vertragingen hebben vooral plaatsgevonden in de eerste helft van het programma. In de tweede helft van het programma worden geen bestuurswissels meer verwacht, werden programma's aangepast (realistische planning, afstemming verwachtingen, aanpassing strategie) en werd de uitvoeringsdruk opgevoerd. Uit de interviews en bezoeken blijkt dat de nodige ingrepen gedaan werden om de programma's volledig uit te voeren tegen het einde van het programma. Een beperkt aantal gemeenten zal daarbij niet het volledige budget besteden aangezien sommige posten overgebudgetteerd waren en/of het aandeel van co-financiering in het Zuiden groter was dan gepland en/of andere actoren een deel van de uitvoering van het programma reeds hebben gefinancierd. De bestedingsgraad is geen zuivere indicatie voor vertragingen. De meeste gemeenten hadden het budget niet gradueel verdeeld over de vijf jaren en een hoogtepunt voorzien in de eerste helft met een afbouw van financiering in de tweede helft van het programma. Door de vertragingen heeft dit scenario geen stand meer gehouden.

Stedenband	Bestedingsgraad	Stedenband	Bestedingsgraad
Tarija-Brasschaat	45%	Santo Tomas-Mol	53%
San Jeronimo- Edegem	60%	Ciudad Dário-Lommel	10%
Guaranda-Evergem	50%	Tambacounda-St.- Niklaas	26%
Nueva Guinea-St. Truiden	38%	Hasselt-Missour en Outat	58%
Mangaung-Gent	23%	Witzenberg-Essen	38%

**Tabel 2**

*Overzicht bestedingsgraad MJP 2009-2012 na twee jaar uitvoering<sup>12</sup> voor de gemeenten die in 2008 in het federale programma stapten. De gemeenten die later instapten zijn niet opgenomen (Nquthu-Bornem, Mechelen-Nador, Nimlaha'kok-Herent). Maasmechelen-Tschwane werd gestopt in 2010.*

<sup>95</sup> *Technisch beheer* – de beheersinstrumenten (logisch kader, baseline, risico-analyse, probleemboom, e.d.) die door het federale programma werden opgelegd, waren nieuw voor alle betrokken partijen. Er is veel tijd gegaan naar het zich eigen maken van deze instrumenten. Verschillende gemeenten in Noord en Zuid hebben bepaalde onderdelen uitbesteed aan

<sup>12</sup> Op basis van jaarverslag 2010 (maart 2011)



externen en/of zich laten begeleiden in de opmaak van het logisch kader en het opstellen van de baseline.

- <sup>96</sup> De interventielogica in de logische kaders zijn over het algemeen goed opgesteld. Sommige logische kaders bevatten te veel activiteiten wat het beheer van het programma verzwaart. Er zijn ook logische kaders die activiteiten bevatten die niet relevant zijn voor het beheer van het programma aangezien het geen project/programma-activiteiten zijn maar eerder indicatoren voor het goed functioneren van een bepaalde gemeentelijke dienst.
- <sup>97</sup> De kwaliteit van de indicatoren is redelijk gezien de eerste ervaring met het identificeren van SMART indicatoren. De meeste gemeenten zijn erin geslaagd om verschillende goede en meetbare indicatoren te formuleren. Uitgezonderd het voorbeeld van Gent (goede indicatoren), kunnen in alle dossiers indicatoren verbeterd worden. Niet alle indicatoren zijn voldoende *specifiek*. Ze meten niet altijd wat men zou willen meten om een verwacht resultaat goed op te volgen en/of ze zijn onvoldoende duidelijk. Een aantal indicatoren zijn moeilijk of niet *meetbaar*. Dit is in het bijzonder het geval als het opgedane en toegepaste kennis betreft of het niveau van participatie of evolutie in beleidsontwikkelingen. Men zou in die gevallen eerder met "proxy-indicatoren"<sup>13</sup> kunnen werken. Men kan zich afvragen hoe men aan de gegevens voor een aantal indicatoren is gekomen (of net niet). Sommige indicatoren zijn te algemeen geformuleerd waardoor ze weinig richting geven en niet meetbaar zijn. Een aantal indicatoren is niet *realistisch* wat vaak gelinkt is aan onrealistisch geformuleerde resultaten. Er zit weinig *tijdsperspectief* en/of evolutie in de indicatoren. Als er tijdsperspectief is, is dit meestal niet realistisch of weinig betekenisvol. Tenslotte kan men zich afvragen of er wel voldoende ownership is bij de indicatoren en ze dus voldoende *aanvaard* zijn als indicator voor verandering.
- <sup>98</sup> De risico's die geformuleerd worden zijn over het algemeen van weinig betekenis. Het betreft meestal beheersmatige risico's of algemene risico's zoals bestuurswissels. Er werden weinig risico's geformuleerd die verwijzen naar (afwezigheid van) concrete hefboomen voor succes of concrete knelpunten die rechtstreeks een invloed hebben op de concrete interventies. Het beheer van de risico's is zwak. De risico-analyse lijkt vooral een papieren oefening te zijn geweest. Dit kan verklaard worden door het feit dat de vraag naar het maken van een risico-analyse door DG-D werd geformuleerd nadat de logische kaders (en het participatieve proces) reeds waren afgerond bij de partnergemeenten. Maar dit toont echter ook aan dat tijdens dit participatief proces door de beide partnergemeenten zoiezo weinig aandacht gegeven werd aan een goede risico- en opportuniteiten analyse.
- <sup>99</sup> De aangeboden instrumenten worden bijgevolg niet als beheersinstrumenten gebruikt. Het logisch kader, de baseline en de risico-analyse werden door de partner in het zuiden niet gebruikt voor het beheer van de interventie. Het Logisch Kader werd voornamelijk gebruikt tijdens werkbezoeken voor de opvolging van de stand van zaken en bij de opmaak van het jaarverslag. De logische en planmatige manier van denken wordt gewaardeerd, zowel in Noord als in Zuid. In sommige stedenbanden vindt men deze manier van werken een verrijking en wil

---

<sup>13</sup> Proxy indicatoren geven een indicatie van verandering aan zonder de verandering zelf te meten.

men deze toepassen op andere beleidsdomeinen. Het onder de aandacht brengen van een baseline heeft in een aantal gemeenten de reflectie gestimuleerd dat het opvolgen van bepaalde data interessant kan zijn in functie van beleidsvoorbereiding en beleidsevaluaties.

<sup>100</sup> Er is goed technisch beheer van de programma's maar dit beheer is weinig resultaatgericht. Opvolging gebeurt op niveau van de activiteiten (zeker in het Zuiden) en in veel mindere mate op niveau van de verwachte resultaten. Daarbij worden de baseline data niet als beheersmateriaal gebruikt. Er wordt bijgevolg weinig of te laat sturend ingegrepen (door de gemeente in het Zuiden en in tweede instantie door de gemeente in Vlaanderen) tijdens de uitvoering, bijvoorbeeld wanneer zou blijken dat bijkomende of andere activiteiten nodig zouden zijn om de resultaten te behalen.

<sup>101</sup> *Financieel beheer* – het financieel beheer in de Vlaamse gemeenten (en bij de VVSG) lijkt goed en wordt sterk aangestuurd en ondersteund vanuit de VVSG (aanbieden van formats, advies op maat, e.d.). Het financieel beheer in het Zuiden is steeds aangepast aan de lokale mogelijkheden ook wanneer hierbij de DG-D richtlijn niet gerespecteerd kon worden (vb. richtlijnen i.v.m. aanbestedingen of het openen van een aparte rekening voor het programma). Men heeft flexibel ingespeeld op de lokale situatie. Zo zijn er bijvoorbeeld verschillende systemen om geld over te schrijven: op een aparte rekening van de gemeente<sup>14</sup> (vb. San Jeronimo); op de rekening van de gemeente (vb. Mangaung), op de rekening van de stedenbandorganisatie (vb. Santo Tomas en Nueva Guinea tot 2010), op de projectrekening opgemaakt voor het federale programma (Tambacounda, Ciudad Darío), op de rekening van een lokale NGO (vb. Guaranda) of rechtstreekse betaling aan de leveranciers van goederen en diensten (vb. Brasschaat). In Marokko kan geen geld rechtstreeks overgemaakt worden aan de lokale overheden maar moet dit eerst op een centraal nummer bij de nationale overheid gestort worden die dit bedrag dan verder doorstort op de gemeentelijke rekening. Dit laatste zorgt voor de nodige vertragingen. De lokale regels rond openbare aanbestedingen worden gerespecteerd. Wanneer deze meer flexibiliteit bieden dan de DG-D regels (Belgische wet op overheidsopdrachten) werd, bijvoorbeeld, een aanbesteding opgedeeld in verschillende kleinere loten waardoor alleen de lokale regels gevolgd dienden te worden.

<sup>102</sup> Het financieel beheer worden zowel in Vlaanderen als in het Zuiden ook sterk bepaald door de plaatselijke regelgeving en het standpunt en medewerking van de gemeente/ontvanger/financiële dienst. Dit loopt in de ene gemeente al vlotter dan in de andere. Een aantal Vlaamse gemeenten hebben gewerkt met een systeem van voorfinanciering (vb. Edegem), in andere Vlaamse gemeenten werden alleen gedane uitgaven in het Zuiden terugbetaald en moest de gemeente in het Zuiden voorfinancieren. Alle uitgaven moeten zowel het college of gemeenteraad als de ontvangerij passeren (soms zijn er bijkomende controlemechanismen ingebouwd zoals in Ciudad Darío) waarbij zowel in Noord als in Zuid vertragingen zijn optreden eigen aan de interne besluitvormingsprocessen en/of de medewerking van de ontvanger/financiële dienst.

---

<sup>14</sup> Wat niet altijd toegelaten is maar gevraagd door DG-D



### **Case San Jeronimo – betrekken financiële dienst in de stedenband.**

*In de beginperiode van het programma werd de uitvoering van het programma in San Jeronimo vertraagd omdat de stedenbandcoördinator in San Jeronimo geen budgetten loskreeg van de financiële dienst, ook al was het programma goedgekeurd in de gemeenteraad. De verantwoordelijken kenden het stedenbandprogramma niet en hielden de budgetten tegen. De stedenbandcoördinator investeerde veel tijd in het toelichten en overtuigen van de financiële dienst. Het nieuwe bestuur besliste om de stedenbandcoördinatie onder te brengen in de dienst die ook verantwoordelijk is voor het financieel beheer. De financiële dienst in San Jeronimo werd zodoende mee betrokken in het federale programma en was zo beter op de hoogte.*

- <sup>103</sup> De mate van transparantie in financieel beheer is ook wisselend bij de verschillende gemeenten. In sommige gemeenten wordt het akkoord van beide partners gevraagd voor elke uitgave (vb. Essen-Witzenberg; Lommel-Ciudad Darío) in andere is dit helemaal niet het geval (vb. Hasselt-Outat en Missouri). Het bekomen van inzicht in het financieel beheer, zoals het in beide partnergemeenten wordt uitgevoerd, groeit doorheen het programma waarbij de dialoog en duidelijke communicatie van groot belang zijn. Zo groeide in Gent pas het inzicht halfweg het programma dat hun partner niet in de mogelijkheid was om activiteiten voor te financieren. De problemen in verband met financieel beheer in Brasschaat werden in 2011 opgelost na een bezoek van de partner in Brasschaat waar het financieel beheer werd doorgepraat en naar oplossingen gezocht werd om het financieel beheer soepeler te maken. In Sint Truiden kreeg de gemeente bewijsstukken van de partner zonder dat deze gekoppeld waren aan specifieke kostensoorten wat de verwerking hiervan bemoeilijkte. Er werd echter geen misbruik van financiële middelen gerapporteerd.
- <sup>104</sup> De financiële afrekening is behoorlijk complex aangezien elke uitgave gekoppeld moet worden aan een activiteit (en dus ook een resultaat) en aan een kostensoort<sup>15</sup>. Dit wordt meestal volledig opgenomen door de ambtenaar in Vlaanderen. Hier gaat zeer veel tijd naar. Een gemeente getuigt van een tijdsinvestering van een voltijdse persoon gedurende tien dagen! De VVSG ontwikkelde bruikbare excel formats die het beheer hiervan ondersteunen en vergemakkelijkt.
- <sup>105</sup> *Partnerschapsrelatie* – alle steden die in het federale programma stapten hadden reeds een langdurige partnerrelatie. Het federaal programma heeft volgens alle ambtenaren (uitgezonderd Maasmechelen) bijgedragen tot een versterking van de partnerrelatie. Enerzijds door de activiteiten die mogelijk gemaakt werden, anderzijds door het aanreiken van bruikbare systemen voor het beheer van de stedenband en het verbeteren van de monitoring van de samenwerkingsprogramma's. De ambtenaren geven aan dat een goede partnerrelatie

---

<sup>15</sup> Kostensoorten zijn personeel, vorming, zending, werking en investeringen

noodzakelijk was om op korte termijn een relevant meerjarenprogramma te ontwikkelen. Het federale programma met haar eisen naar administratieve en financiële opvolging heeft geen negatieve invloed gehad op de partnerrelaties, één case uitgezonderd waar de planlast en het ambitieniveau te hoog lagen wat het (moeilijke) partnerschap mede onder druk heeft gezet (Gent-Mangaung).

- <sup>106</sup> In de meeste stedenbanden is er een goede dialoog en frequente communicatie maar dit is niet vanzelfsprekend en niet altijd gewaarborgd. Goede communicatie hangt sterk af van de betrokken stedenbandcoördinatoren. In zes van de 15 steden (dus inclusief Maasmechelen) werden er problemen in communicatie gemeld (lage frequentie, onvoldoende informatiedoorstroming, moeilijkheden met de taal, enz). Dit betreft vooral steden waar geen aparte stedenbandcoördinator aangesteld werd en een thema-ambtenaar het beheer van de stedenband mee in zijn/haar takenpakket opneemt. Vanzelfsprekend hebben deze ambtenaren minder tijd voor het beheer van het stedenbandprogramma. De VVSG heeft een belangrijke rol gespeeld in het blijven aansporen van de gemeenten om vertrouwen te hebben in hun stedenband en te zoeken naar oplossingen voor de communicatieproblemen.
- <sup>107</sup> De partners in het Zuiden worden op een gelijkwaardige manier betrokken in het stedenbandprogramma en hebben volledig medebeslissingsrecht over agenda, thema's, keuze van activiteiten en verdeling van budgetten. Er werd voornamelijk geklaagd over de onduidelijkheden bij de opmaak van het programma in 2007 (wisselende instructies van DG-D) en de korte voorbereidingstijd, wat een druk heeft gelegd op het participatief proces.
- <sup>108</sup> *Institutioneel kader* - Voor elke stedenband werd een specifiek institutioneel kader opgezet voor het beheer en uitvoering van het stedenbandprogramma. Elk systeem heeft voor- en nadelen. Er werd voor elke stedenband gezocht naar de best werkbare opzet en tijdens uitvoering van het programma werd in een aantal gemeente deze structuur aangepast (vb. Nueva Guinea, Ciudad Darío, Nimlaha'kok).

Structuur	Gemeenten
Aparte stedenbandcoördinator op eigen gemeentelijk budget zuidelijke partner	Tarija, Nueva Guinea (sinds 2011)
Aparte stedenbandcoördinator gefinancierd door het federale programma (eventueel aangevuld met eigen middelen Vlaamse gemeente)	Nimlaha'kok, Tambacounda
Aparte stedenbandcoördinator gefinancierd door het Vlaamse Convenant (eventueel aangevuld met eigen middelen Vlaamse gemeente)	San Jeronimo, San Felipe de Oña



Thema-ambtenaar/diensthofd verantwoordelijk voor de opvolging van het federale programma	Ciudad Darío, Guaranda, <sup>16</sup> Witzenberg, Mangaung, Nquthu, Nueva Guinea, Missouri en Outat, Nador, Tshwane, San Felipe de Oña
Coördinatie door stedenbandorganisatie	Santo Tomas, Nueva Guinea (veranderd vanaf 2011)
Stedenbandcomité waaraan zowel de gemeente als de civiele maatschappij deelneemt die de uitvoering van het programma opvolgt	San Jeronimo, Nueva Guinea, Santo Tomas, Ciudad Darío, Nimlaha'kok

**Tabel 3**

*Overzicht van het institutioneel kader voor het beheer van het programma.*

- De aanwezigheid van een aparte stedenbandcoördinator (toegevoegd aan het ambtenarenkorps) in de partnergemeente in het Zuiden heeft een positieve invloed op de communicatie met Vlaanderen, het beheer en de uitvoering van het programma. Deze stedenbandcoördinatoren nemen naast beheerstaken ook een zeer actieve rol op in de effectieve uitvoering van het programma (vb. organiseren van vormingen, leiden van vergaderingen, e.d.). Een nadeel is dat de samenwerking voornamelijk via de coördinator verloopt en niet rechtstreeks met een bepaalde dienst. De invloed van het programma op de versterking van de gemeentelijke dienstverlening en de duurzaamheid hiervan is dan afhankelijk van de mate van betrokkenheid van deze dienst in het programma.
- Het voordeel van een thema-ambtenaar is dat er rechtstreeks wordt samengewerkt met een “change agent” binnen een bepaalde dienst. Een nadeel is de vaak beperkte tijd die de ambtenaar krijgt/heeft voor het beheer en uitvoering van het programma.
- Het voordeel van een stedenbandorganisatie is de ruimere groep (indien ook effectief alle betrokken actoren deel kunnen uitmaken van dergelijke stedenbandorganisatie) die bij de uitvoering van het programma betrokken is (met inbegrip van de civiele maatschappij) met positief effect op het enthousiasme, snelheid en flexibiliteit in beheer en uitvoering. Het blijkt ook een zeer belangrijke schakel om het partnerschap gaande te houden wanneer het politieke draagvlak voor de stedenband minder sterk is (vb. San Felipe de Oña, Santo Tomas). Het nadeel bestaat erin dat de betrokkenheid van de gemeente beperkt kan worden

<sup>16</sup> In Guaranda speelt een gespecialiseerde lokale NGO (FEPP) een belangrijke rol als facilitator in de uitvoering van de GIS-interventie in de deelgemeenten, in het bijzonder wat het luik sensibilisering en institutie-opbouw betreft. Zij beheert ook de financiële fondsen die geïnjecteerd worden door Evergem. Deze inzet wordt sterk geapprecieerd door de kantonale overheid (burgemeester en betrokken dienst), mede omdat FEPP geacht wordt taken te verrichten waarvoor de lokale ambtenaren niet opgeleid of beschikbaar zijn (bijv. het bevorderen van veranderingen in gedrag en cultuur wat langdurige verblijven in de deelgemeenten impliceert). De kantonale overheid behoudt echter de regisseursrol van het gehele gebeuren. De uitbesteding van uitvoeringstaken aan FEPP heeft dan ook geen negatieve invloed op de bestuurskrachtversterking. De politieke overheden hebben geen probleem met een voortgezette rol van FEPP in de toekomst maar stellen wel de vraag of de tijd niet rijp is om het beheer van de fondsen aan de gemeenten over te dragen gelet op de volgens hen aanwezige garanties op transparant bestuur.

en gemeentelijke diensten te weinig betrokken worden in het programma. Nueva Guinea, bijvoorbeeld, besliste om de stedenband niet meer te laten trekken door de stedenbandorganisatie en de coördinatie terug bij de gemeentelijke dienst te leggen aangezien de betrokkenheid van de gemeente niet meer verzekerd was<sup>17</sup>.

- <sup>109</sup> De partners in Nicaragua hebben ook een systeem van commissies geïnstalleerd waaraan zowel de gemeente als de civiele maatschappij deelneemt. Deze commissies volgen elk een bepaald onderdeel van het stedenbandprogramma op wat het beheer en de opvolging decentraliseert en een positief effect heeft op het betrekken van de burgers bij de stedenband, de effectiviteit en duurzaamheid van de interventie.
- <sup>110</sup> Vijf van de 15 gemeenten hadden in de loop van het federale programma een stedenbandcomité waaraan alle actoren deelnemen die betrokken zijn in het federale en/of Vlaamse programma. De stedenbandcomités in Nicaragua zijn via de commissies (werkgroepen) zeer actief betrokken in de uitvoering van het programma. In Nimlaha'kok zorgt dergelijk "comité" voor een verspreiding van verantwoordelijkheden wat ten goede komt aan het programma. In San Jeronimo heeft het stedenbandcomité minder invloed op de uitvoering van het federale programma en heeft het vooral een coördinatie functie voor het geheel van projecten dat via het Vlaamse Convenant of het federale programma gefinancierd wordt.
- <sup>111</sup> Niet onbelangrijk is de rol van de stedenbandcoördinator in de Vlaamse gemeenten (niet gefinancierd via het federale GIS-programma, maar via de Vlaamse Convenant en het eigen gemeentelijke budget). De betrokken gemeenten geven aan dat minstens een halftijdse kracht nodig bleek te zijn voor het beheer en de opvolging van het federale programma. Deze ambtenaren kregen van de gemeenten effectief het mandaat en de tijd om te investeren in de relatie en de partnerdialoog, het ondersteunen van collega-ambtenaren en het creëren van een draagvlak binnen de gemeente (collega-ambtenaren, college en gemeenteraad) en bij de bevolking.

### 3.3.3 CONCLUSIE

- <sup>112</sup> De beschikbare middelen worden op een efficiënte manier ingezet in de stedenbandprogramma's. Naast de financiële ondersteuning is er veel ruimte voor uitwisseling tussen collega's (collega-tot-collega, zuid-zuiduitwisselingen, werkbezoeken). Deze uitwisseling is niet vrijblijvend en heeft vooral effect indien het deel uitmaakt van een leertraject waarbij er ruimte is voor coaching, duidelijke opvolging en er aandacht wordt gegeven aan het geven van feedback op het functioneren (learning by doing). Aan deze voorwaarden is niet altijd voldaan wat de effectiviteit van deze instrumenten verzwakt.

---

<sup>17</sup> Op het moment dat er zich nog andere problemen voordeden met de stedenbandorganisatie kon Sint Truiden ingrijpen en het beheer bij de stedenbandorganisatie wegnemen. Er werd een nieuw stedenbandcomité opgericht 'Luz en la selva' dat in nauwe samenwerking met de gemeente het programma opvolgt.



- <sup>113</sup> De programma's worden goed technisch beheerd en er is veel flexibiliteit. Planning wordt aangepast aan vertragingen en strategieën worden aangepast indien nodig. Men heeft geen schrik om een bepaalde aanpak volledig te herzien. Het beheer is echter weinig resultaatgericht en de aangereikte instrumenten worden niet als beheersinstrumenten gebruikt. Een betere risico-analyse en beter resultaatgericht beheer zou kunnen bijdragen tot snellere aanpassingen van de programma's. Financieel beheer wordt afgestemd op de lokale realiteit waardoor de richtlijnen van DG-D niet altijd gerespecteerd kunnen worden. Er worden voldoende controlemechanismen ingebouwd en er werd geen misbruik van financiële middelen gerapporteerd. De narratieve en financiële rapportage vragen veel tijdsinvestering waardoor de uitvoering van het programma op momenten van rapportage vertraagd wordt of stil komt te liggen.
- <sup>114</sup> Het stedenbandprogramma is gebaseerd op evenwaardige partnerrelaties waarbij de partners in het Zuiden volledig medebeslissingsrecht hebben over agenda, thema's, strategie en aanpak en middelen. Het federale programma heeft geen negatieve invloed gehad op deze partnerrelaties maar heeft eerder bijgedragen tot een versterking van de partnerrelatie.
- <sup>115</sup> Kenmerk van GIS programma's is het grillige parcours en de vertragingen die de meeste programma's kenmerken. Deze vertragingen werden op een goede manier beheerd zodat de meeste programma's volledig uitgevoerd zullen zijn tegen het einde van het programma. De bestedingsgraad was halfweg het programma net onder de helft. De meeste programma's zullen de geplande budgetten kunnen besteden. In een aantal stedenbanden zal er niet voldoende absorptiecapaciteit zijn of werd er overgebudgetteerd.
- <sup>116</sup> De institutionele opzet voor het beheer van de stedenbandprogramma's is aangepast aan de lokale realiteit in elke stedenband en werd bijgestuurd indien nodig. Elke constructie heeft voor- en nadelen. Het is onmogelijk hierover algemene uitspraken te doen. In elke stedenband wordt er ook naar gestreefd om zowel ambtenaren, politici als vertegenwoordigers uit de civiele maatschappij bij het beheer te betrekken. Dit is een parcours van vallen en opstaan. Gemeenschappelijke succesfactoren voor goed beheer zijn het belang van het mandaat dat de betrokken personen krijgen om het programma te beheren en de tijd die hiervoor nodig is, en dit zowel in Noord als in Zuid.

### 3.4 DUURZAAMHEID

- <sup>117</sup> Duurzaamheid heeft te maken met de waarschijnlijkheid dat de realisaties van de interventies zullen voortduren wanneer de donor financiering afloopt. De GIS-interventies kaderen in langdurige partnerschappen maar de meeste interventies betreffen wel afgelijnde projecten. De analyse van duurzaamheid betreft in het bijzonder de duurzaamheid van deze afgelijnde projecten. Duurzaamheid kan geanalyseerd worden op verschillende niveaus: institutionele duurzaamheid, financiële duurzaamheid, socio-culturele duurzaamheid en politieke duurzaamheid.
- <sup>118</sup> In de helft van de stedenbandprogramma's is grote mate van duurzaamheid gegarandeerd, in de andere helft staat deze duurzaamheid onder druk. In de context van gemeentelijke internationale samenwerking zijn zelfs de beste projecten fragiel. In verschillende stedenbanden zijn sterke personen betrokken in het aansturen en/of uitvoeren van het programma. Resultaten hangen sterk af van betrokken personen en "agents of change" binnen de administratie. Wissel van personeel kan een negatieve invloed hebben op het voortzetten van de realisaties of veranderingsprocessen vertragen, ook al is de interventie opgenomen in het gemeentelijk beleid en budget. De aanwezigheid van een stedenbandcoördinator in het Noorden kan bij wissel van beleid en/of ambtenaren zorgen voor een stabiliserende factor en de continuïteit van het programma mee waarborgen.

Gemeente	Observaties duurzaamheid
Tarija	Interventies ingebed in gemeentelijke diensten en opgenomen in gemeentelijke jaarplannen en budget. Integratie kan versterkt worden door de creatie van een departement veiligheid en preventie. Mandaat fietspolitie kan duidelijker zodat fietspolitie een volwaardig onderdeel wordt van de gemeentelijke politie
San Jeronimo	Interventies ingebed in gemeentelijke diensten en opgenomen in gemeentelijke jaarplannen en budget. Aparte milieudienst gecreëerd.
San Felipe de Oña	Gemeentelijke dienst betrokken in interventie. Duurzaamheid onder druk wanneer technische experts ploeg en trekker binnen de gemeente wegvallen. De (nog) beperkte graad van institutionalisering van een strategische "plancultuur" bij het college kan ervoor zorgen dat men tijdens de fase van uitvoering opnieuw vervalt in klassieke praktijken van "cliëntelistische" georiënteerde projecten of investeringen
Guaranda	Geslaagde sensibilisering heeft een reëel draagvlak geschapen bij besturen in (meeste) deelgemeenten en bij burger Interventies ingebed in gemeentelijke diensten en opgenomen in gemeentelijke jaarplannen en budget. Interventies in deelgemeenten versterkt door ondersteuning vanuit kantonale overheid, inzonderheid via een energieke "trekker" (directeur milieudienst).



	<p>Strategieën worden ontwikkeld om de verworvenheden m.b.t. afvalbeleid onomkeerbaar te maken (o.m. via normering en institutionele verankering) maar de vraag is of de lokale “trekkers” hiervoor voldoende politieke ruimte en tijd zullen krijgen na de nieuwe verkiezingen en een eventuele verandering van de beleidsploeg.</p>
Tambacounda	<p>Interventies gecoördineerd door SINVAD, een “gemeentelijke vzw” met sterke vertegenwoordiging van politieke vertegenwoordigers en betrokken ambtenaren. Financiering van SINVAD na het meerjarenprogramma opgenomen in gemeentelijk budget. Op langere termijn voorzien dat SINVAD opgaat in de gemeentelijke dienst. Sterke ondersteuning van de “Comités de Développement des Quartiers” die op zelfstandige basis de huisvuilinzameling organiseren in hun pilotowijken.</p>
Nueva Guinea	<p>Interventies ingebed in gemeentelijke diensten en opgenomen in gemeentelijke jaarplannen en budget. Aparte milieudienst gecreëerd en jeugdambtenaren aangeworven. Versterkte positie van bevolking t.a.v. bestuur (participatie afdwingen)</p>
Santo Tomas	<p>Interventies ingebed in gemeentelijke dienst en opgenomen in gemeentelijke jaarplannen en budget. Specifieke dienst voor lokale economische ontwikkeling gecreëerd maar verzwakt na recente beleidswissel. Nog nood aan een duidelijke taakafbakening tussen verschillende betrokken partijen, incl. civiele maatschappij.</p>
Ciudad Darío	<p>Interventies kaderen in een ruimer saneringsprogramma waarbij nauw wordt samengewerkt met het waterbedrijf van de provincie en het nationaal instituut voor bosbeheer. Waterbedrijf en de stad hebben een gedeelde bevoegdheid in beheer van infrastructuur. Budgetten en opgeleid personeel zijn hiervoor voorzien</p>
Mangaung	<p>Interventies ingebed in gemeentelijke dienst.. Jeugdbeleid nog geen prioriteit in gemeentelijk beleid. Institutionalisering nog fragiel.</p>
Witzenberg	<p>Interventies ingebed in gemeentelijke diensten. Jeugdwerker aangeworven en ondersteund door de dienst lokale economische ontwikkeling. Management comité voor jeugdcentrum aangesteld maar nog zwak (incl. vrijwilligersbeleid). Jeugdwerking opgenomen in IDP maar nog geen duidelijk gemeentelijk jeugdbeleid (nog geen prioriteit in gemeentelijk beleid). Operationele kost jeugdcentrum en salaris jeugdwerker opgenomen in gemeentelijk budget.</p>
Missour en Outat	<p>Duurzaamheid onder druk: interventies onvoldoende ingebed in gemeentelijke diensten. Beperkt budget voor activiteiten in parken en ondersteuning wijkcomités. Versterking gemeentelijke diensten (vb. groendienst) heeft niet plaatsgevonden. Harmonieus parkbeheer geen prioriteit in de gemeente.</p>
Nimlaha'kok	<p>Duurzaamheid nog een uitdaging. Lokale structuren nog onvoldoende capaciteit om projecten zelfstandig te beheren (mensen en middelen). Regio uitgesloten van gemeentelijke overdracht van middelen waar men recht op heeft. Op langere termijn moeten de capaciteiten in de regio versterkt worden zodat op eigen kracht externe fondsen geworven kunnen worden (donoren). Negatieve invloed van de</p>

	aanwezigheid van het programma in de regio om gemeentelijke budgetten te "claimen".
--	---

**Tabel 4**

Overzicht van de mate van institutionele en financiële duurzaamheid van de interventies in 12 van de 14 lopende stedenbanden. Niet opgestarte programma's werden niet opgenomen

### 3.4.1 INSTITUTIONELE DUURZAAMHEID

- <sup>119</sup> De mate van institutionele duurzaamheid is meer dan behoorlijk (zie tabel 4). In 8 van de 12 stedenbanden of 2/3 van de stedenbanden (Nquthu en Nador niet meegerekend) is er een verregaande institutionalisering van nieuwe bestuurspraktijken. Dit heeft vooral te maken met het feit dat het beleidsthema als prioriteit wordt aangevoeld door de gemeente, de gemeente druk ondervindt vanuit de hogere overheden en/of de bevolking om een bepaalde dienstverlening verder te professionaliseren. De interventies zijn dan ook opgenomen in gemeentelijk beleidsplannen en de jaarplannen. Er wordt steeds samengewerkt met de betrokken gemeentelijke diensten. In verschillende stedenbanden werden naar aanleiding van het federale programma een specifieke dienst gecreëerd en/of ambtenaren aangeworven en opgeleid.
- <sup>120</sup> De mate van integratie van de interventies in de gemeentelijke diensten is verschillend en dit heeft invloed op de duurzaamheid.
- In sommige stedenbanden is de betrokken gemeentelijke dienst volledig verantwoordelijk voor de uitvoering van het programma (San Jeronimo<sup>18</sup>, Nueva Guinea (sinds 2011), Mangaung, Witzenberg, Missouri en Outat). De dienst zelf wordt doorheen de uitvoering versterkt, krijgt meer visibiliteit en wint aan autoriteit. Dit scenario kan echter alleen duurzame resultaten opleveren als de gemeente voldoende belang hecht aan de uitbouw van een bepaalde dienst, wat onvoldoende gegarandeerd blijkt in de stedenbanden in Marokko (geldt vermoedelijk ook voor Nador) en Zuid-Afrika (geldt vermoedelijk ook voor Nquthu).
  - In andere stedenbanden wordt de uitvoering aangestuurd door een aparte stedenbandcoördinator, stedenbandorganisatie of externe organisatie die nauw samenwerkt met de gemeentelijke diensten of die door de gemeente zelf werd opgericht (Tarija, San Felipe de Oña, Guaranda, Tambacounda, Santo Tomas). In dit scenario is de mate van betrokkenheid en het belang van versterking van de gemeentelijke diensten (m.i.v. een geleidelijke overdracht van taken en know how) een belangrijk aandachtspunt aangezien de gemeentelijke diensten op termijn verantwoordelijk worden voor de continuïteit van de activiteiten/diensten. De betrokken stedenbanden zijn zich hiervan bewust en houden hier voldoende rekening mee. Het betreft vaak nieuwe activiteiten en diensten waarvoor de

---

<sup>18</sup> De stedenbandcoördinator in San Jeronimo is vooral verantwoordelijk voor de opvolging en het beheer van het programma maar is niet betrokken in de operationele uitvoering.



capaciteit bij aanvang van het programma onvoldoende aanwezig was en er dus onvoldoende capaciteit was om het programma te trekken. De stedenbandcoördinatoren en/of externe begeleidende organisaties hebben in de uitvoering van het programma een belangrijke rol opgenomen. Deze aanpak lijkt zeer effectief.

### 3.4.2 FINANCIËLE DUURZAAMHEID

<sup>121</sup> Het is moeilijk om uitspraken te doen over de financiële duurzaamheid van de stedenbandprogramma's. Gedurende de uitvoering van het federale programma hebben alle partnergemeenten zich geëngageerd voor het programma en is er in verschillende mate cofinanciering van het programma (bij sommige gemeenten al van bij het begin van het programma, bij andere groeit het aandeel gradueel doorheen de uitvoering). Het programma is opgenomen in de gemeentelijke beleidsplannen en in de meeste gemeenten werd een budget voorzien. Bepaalde thema's (zoals afvalbeleid) lenen zich tot het mobiliseren van lokale belastingen of tot opportuniteiten inzake commercialisering (zoals blijkt uit het voorbeeld van Guaranda) wat de financiële duurzaamheid bevordert. Wanneer er sprake is van loonsubsidies door het federale programma zijn er afspraken gemaakt voor een geleidelijke afbouw van deze subsidiëring en gemeenten geven aan dat er een budget is voor het overnemen van de lonen. Idem voor het onderhoud van nieuwe infrastructuur en verworven materiaal.

<sup>122</sup> In een aantal stedenbanden zijn er andere actoren/donoren aanwezig die betrokken worden bij de uitvoering van het programma en die bereid zijn om een deel van de activiteiten verder te blijven steunen (vb. Santo Tomas, Nueva Guinea). Nueva Guinea, bijvoorbeeld, werd door de stedenband een interessante partner voor een donoren zoals de Europese Commissie en USAID (zie box p.26). Daarnaast blijkt uit de cases dat het decentralisatieproces op termijn zorgt voor meer overdracht van fondsen en gemeenten meer mogelijkheden verwerven om bijkomende inkomsten te zoeken waardoor hun financieel draagvlak vergroot.

<sup>123</sup> In een gemeentelijke politieke context kan men echter moeilijk deze financiële engagementen garanderen gezien beleidsprioriteiten en de financiële situatie kunnen veranderen. Het is dus van belang om prioritaire processen te ondersteunen, die onmogelijk stopgezet kunnen worden, onder andere door druk die van bovenaf op de gemeente gelegd wordt.

### 3.4.3 SOCIO-CULTURELE DUURZAAMHEID

<sup>124</sup> Socio-culturele duurzaamheid wordt bepaald door de mate waarin vernieuwingen en veranderingen aangepast zijn aan belangrijke socio-culturele en andere contextfactoren. Hierover is relatief weinig informatie beschikbaar. Evaluatiebezoeken zijn hiervoor nodig die hier ook specifieke aandacht aan geven.

<sup>125</sup> In verschillende stedenbanden worden nieuwe concepten gelanceerd zoals vrijwilligerswerk, sociale economie, geïntegreerd afvalbeleid, buurtsport in parken, jeugdcentra, die niet vanzelfsprekend aanvaard worden of op dezelfde manier geïnterpreteerd worden door de verschillende betrokken partijen in Noord en Zuid. Als de invoering van de nieuwe concepten niet zorgvuldig gedaan wordt, onder meer met de nodige aandacht voor socio-culturele aspecten, kan dit een negatieve invloed hebben op de effectiviteit en vooral de duurzaamheid van de betreffende interventies. In Mangaung was er verwarring omtrent de doelen en strategieën voor projecten sociale economie waardoor het project moeilijk opstartte; in Witzenberg is het niet zeker of het jeugdcentrum wel voor jeugd zal opengesteld blijven en niet eerder andere gemeenschapstaken zal opnemen; in Outat ziet men geen belang in ondersteunen van buurtsport in de parken. In alle jeugdprojecten, zowel in Latijns-Amerika als in Zuid-Afrika, is het concept van vrijwilligerswerk nog niet algemeen aanvaard. De hinderpalen bij de introductie van dergelijke nieuwe concepten werden vermoedelijk onderschat bij aanvang van het programma.

<sup>126</sup> In de milieuprogramma's (San Jeronimo, Guaranda, Ciudad Darío, Tambacounda, Witzenberg, Nueva Guinea, Santo Tomas) en het programma rond veiligheid en verkeer (Tarija) wordt ingezet op sensibilisering van de bevolking met het oog op gedragsverandering. Vanzelfsprekend beoogt men hier veranderingen op langere termijn. De programma's kennen een wisselend succes. Er wordt vaak samengewerkt met jongeren en scholen waarbij de acties eerder adhoc zijn en een beperkte uitstraling hebben. De programma's met meer duurzame resultaten lijken die programma's die samenwerken met NGOs die ervaring hebben in het werken met gemeenschappen en die een zeer gerichte aanpak hanteren, afgestemd op de culturele en sociale kenmerken van de beoogde bevolkingsgroepen (Guaranda- FEPP; Tambacounda – Gadec).

Een ander element van duurzaamheid is het duurzaam gebruik van de diensten door de bevolking wat bepaald wordt door de mate waarmee de dienstverlening rekening houdt met een aantal doelgroepfactoren. Otto beschrijft in zijn instelling-burgermodel<sup>19</sup> vier factoren die de relatie tussen de burger en de gemeente beïnvloeden: belang van een dienst voor de burger, toegang tot de dienst, bereik van de burger en bestaande mechanismen van dwang. De relatie burger – gemeente moet goed zijn voor een optimale taakvervulling door het lokale bestuur. Volgende tabel beschrijft hoe in de stedenbandprogramma's met deze factoren rekening werd gehouden.

---

<sup>19</sup> Otto, J.M. (1999) *Lokaal bestuur in ontwikkelingslanden. Een leidraad voor lagere overheden in de ontwikkelingssamenwerking*. Coutinho, Amsterdam.



Doelgroepfactoren	Interventies
Belang	De interventies in de stedenbanden zijn niet in strijd met sociale normen en plichten en beantwoorden aan een behoefte bij de bevolking. In alle stedenbanden werd de bevolking/beoogde doelgroep betrokken in het programma met als doel de dienstverlening af te stemmen op de behoeften.
Toegang	De meeste stedenbanden houden rekening met factoren die de toegang tot de diensten kunnen belemmeren. Er zijn geen financiële belemmeringen. De diensten werden, waar nodig dichterbij de burgers gebracht <sup>20</sup> of er werd geïnvesteerd in infrastructuur (uitgerust kantoor, vergaderruimte) zodat de dienst zichtbaar werd voor de bevolking <sup>21</sup> . Vier stedenbanden investeren in communicatie (vb. via radio of televisie) en informatiefolders om diensten bekend te maken <sup>22</sup> . Er is weinig informatie over psychologische drempels (angst, onzekerheid). Twee voorbeelden geven aan dat dit een uitdaging is. In San Jeronimo maken marktkramers op de markt Vinocanchon nog niet optimaal gebruik maken van hun inspraakmogelijkheden uit vrees voor sancties. De gemeentelijke politie in Tarija heeft nog steeds een relatief negatief imago waardoor ze moeilijker toegankelijk is voor de bevolking.
Bereik	In alle stedenbanden worden de gemeenten ondersteund om de dienstverlening te vergroten en zoveel mogelijk burgers te bereiken. Dit wordt vaak belemmerd door onvoldoende fysieke capaciteit van de gemeente (personeel, materiaal, werkingsmiddelen). In de meeste stedenbanden wordt gewerkt op basis van pilootprojecten waarbij een bepaalde (beperkte) doelgroep bereikt wordt en is er aandacht om ook rurale gebieden bij het programma te betrekken. Doel is om op langere termijn de diensten beschikbaar te maken voor de hele bevolking. De strategie voor verbreding en verdieping van de pilootprojecten is meestal echter niet uitgewerkt.
Dwang	In weinig stedenbandprogramma's heeft men als doel om het lokale bestuur te ondersteunen in de mogelijkheid om publieke plichten af te dwingen. Er is niet veel wil om zich te mengen in politieke of bestuurlijke gewoonten (vb. amnestie voor het niet betalen van belastingen). Het slecht innen van belastingen zorgt echter voor minder inkomsten die dienstverlening kan blijven garanderen (huisvuilophaling, duurzaam marktbeheer). In één stedenband, nl. Guaranda, wordt bijvoorbeeld sterk ingezet op het doen ontstaan van een andere fiscale cultuur bij de bevolking, i.e. het bijbrengen van een besef dat elke burger zelf moet bijdragen tot de verstrekking van een publieke dienst zoals afvalophaling en verwerking.

**Tabel 5**

*Overzicht van de factoren die de relatie burger-bestuur beïnvloeden en de mate waarin de stedenbanden hiermee rekening hebben gehouden.*

<sup>20</sup> Witzenberg, Mangaung, Nquthu

<sup>21</sup> Tarija, San Jeronimo, Nimlaha'kok, Ciudad Darío, Mangaung, Witzenberg, Santo Tomas

<sup>22</sup> Tarija, San Jeronimo, Nimlaha'kok, Tambacounda

#### 3.4.4 POLITIEKE DUURZAAMHEID

- <sup>127</sup> In de meeste steden is er voldoende aandacht besteed aan het creëren van een politiek draagvlak voor de stedenband. Het opnemen van politieke vertegenwoordigers in werkbezoeken en het ondertekenen van samenwerkingsovereenkomsten hebben daarbij een belangrijke rol gespeeld. De inzet en betrokkenheid van de burgemeester en/of schepenen bij de stedenband heeft een grote invloed op de succesgraad van de samenwerking (het ontbreken van een politieke draagvlak in Noord en Zuid was de voornaamste reden van stopzetten van de samenwerking tussen Maasmechelen en Tshwane). Stedenbanden staan voor de uitdaging om om te gaan met de lokale politiek. Politieke duurzaamheid is nooit gegarandeerd. Nieuwe besturen kunnen andere prioriteiten bepalen en de uitvoering van een stedenband vertragen en stopzetten. Naarmate de stedenband succesvol is en meer ingebed is in de gehele administratie en bij de bevolking, verkleint de kans op stopzetting van het programma. Er worden namelijk nieuwe diensten aangeboden aan de bevolking waardoor een vraag naar de dienst en bepaalde verwachtingen naar kwaliteitsvolle dienstverlening gecreëerd worden. Dit is in enkele steden al sterker het geval dan in andere (vb. Tarija, San Jeronimo, Guaranda, Tambacounda, Santo Tomas, Nueva Guinea). Vanuit de bevolking en vanuit de administratie kan daardoor de druk op de politiek verhoogd worden. Enkele burgemeesters gaven aan dat de processen die in gang werden gezet door de stedenband nog moeilijk gestopt kunnen worden.
- <sup>128</sup> Een andere uitdaging is omgaan met bestuurswissels. 10 van de 15 stedenbanden werden hiermee geconfronteerd. Bestuurswissels gaan vaak samen met wissel van een groot deel van de ambtenaren en het proces van bestuursoverdracht is meestal onbestaande waardoor veel informatie verloren gaat. Dit heeft in de stedenbandprogramma's vooral geleid tot vertragingen in de uitvoering maar heeft zelden de continuïteit van de samenwerking onder druk gezet. Daarnaast zorgden de stedenbandcoördinaties (in Noord en Zuid) en indien aanwezig, de stedenbandcomités, voor de nodige continuïteit.

#### 3.4.5 CONCLUSIES

- <sup>129</sup> Duurzaamheid lijkt in 50% van de cases gegarandeerd wat een behoorlijk resultaat is maar in alle stedenbanden vertonen de resultaten elementen van fragiliteit. Hiermee scoort het federaal GIS-programma niet beter of slechter dan programma's van andere actoren waarbij duurzaamheid ook meestal onder druk staat (gebaseerd op de ruime ervaring van de evaluatoren die verschillende grotere programma's evalueerden zowel van NGOs als van overheden – Belgische Technische coöperatie, Nederlandse coöperatie en EU). De grote mate van duurzaamheid in de helft van de stedenbandprogramma's kan gezien worden als een positief resultaat en een meerwaarde van dit soort programma's. Duurzaamheid zal in belangrijke mate afhangen van de politieke keuzes, beschikbare budgetten en lopende processen die onder andere ook door hogere bestuursniveaus beïnvloed worden. Stedenbanden kunnen door het realiseren van goede resultaten bijdragen tot een versterkte vraag/druk vanuit



de bevolking voor een bepaalde dienst waardoor de druk op de gemeente verhoogd kan worden om een bepaalde dienstverlening te blijven verzekeren.

<sup>130</sup> In de meeste stedenbanden wordt veel aandacht besteed aan duurzaamheid door rekening te houden met institutionele inbedding van de interventies en het vragen van medefinanciering. Socio-culturele duurzaamheid kan in een aantal stedenbanden versterkt worden door meer aandacht te geven aan de introductie van nieuwe concepten en rekening te houden met doelgroepfactoren die het gebruik van een dienst kunnen belemmeren.

### 3.5 IMPACT

<sup>131</sup> Impact kijkt naar de positieve en negatieve effecten die op lange termijn geproduceerd zijn door een project, direct of indirect, bedoel of onbedoeld. Impact is meestal gerelateerd aan de algemene doelstelling van een programma en betreft voornamelijk de effecten bij de uiteindelijke begunstigden, in dit geval de lokale bevolking.

<sup>132</sup> Voor het beoordelen van impact beperken we ons tot uitspraken m.b.t. de stedenbanden die in deze evaluatie effectief bezocht werden. Via focusgroepen en interviews kunnen indicaties van impact aangetoond worden. De informatie uit de documenten of uit interviews met coördinatoren in de andere stedenbanden is daartoe onvoldoende. Daarnaast is het in de stedenband-programma's nog te vroeg om veel veranderingen bij de bevolking te noteren ten gevolge van verbeterde taakinfilling van de gemeente en meer lokale economische ontwikkeling. Tenslotte bestaan er weinig statistieken die veranderingen in kaart brengen en opvolgen. Er is dus weinig betrouwbaar materiaal beschikbaar.

Gemeente	Indicaties van impact
Tarija	Noodsituaties, brand en verdrinkingen worden effectiever aangepakt waardoor er minder slachtoffers vallen en/of slachtoffers professioneler gemanipuleerd worden waardoor de lichamelijke schade niet verergert. Op langere termijn verwacht men een daling van het aantal verkeersslachtoffers en minder klachten mbt overlast (drank en drugsmisbruik, illegale handel, e.d.). Hiervan worden echter geen goede statistieken bijgehouden.
San Jeronimo	Verbeterde kwaliteit van de markt Vinocanchon zorgt voor meer bezoekers, meer omzet en hogere inkomens van de marktkramers Compostinstallatie heeft een voorbeeldfunctie naar verwerking organisch afval. Organisch afval wordt al gescheiden opgehaald op de markt Vinocanchon. Nog geen impact wat betreft huisvuilinzameling, verbeterde levensomstandigheden door meer respect voor het milieu

Guaranda	Verbeterde bewustwording omtrent belang van duurzaam afvalbeleid. Verbeterde levensomstandigheden in doelgroep wijken door aanpak afval worden verwacht maar ook hier weinig statistieken beschikbaar
San Felipe de Oña	Startend programma – te vroeg voor indicaties impact. Grotere bewustwording territoriale ordening zodat er beter gebruik gemaakt kan worden van de mogelijkheden voor lokale ontwikkeling.
Tambacounda	Nog maar 18 maanden effectieve uitvoering – te vroeg voor indicaties impact Economische opportuniteiten nog niet gerealiseerd maar programma biedt wel perspectief

**Tabel 6**

*Overzicht van indicaties van impact in de vijf bezochte gemeenten*

- <sup>133</sup> De stedenbandprogramma's dragen wel in duidelijke mate bij tot een verbeterde participatie van de bevolking aan het lokale beleid. In bijna alle landen is deze bevolkingsparticipatie geïnstitutionaliseerd maar is er in de praktijk weinig sprake van betekenisvolle participatie. Door de bevolking langs verschillende manieren te betrekken bij het stedenbandprogramma kon effectieve participatie "afgedwongen" worden. Dit proces staat in de meeste stedenbanden nog in de kinderschoenen maar biedt beloftevolle perspectieven.

### 3.6 ONDERSTEUNING VVSG

- <sup>134</sup> De rol, verantwoordelijkheden en taken van de VVSG mbt het beheer van het federale GIS programma en de begeleiding van de gemeenten werd bestudeerd op basis van interviews met de VVSG, interviews bij de gemeenten, een elektronische bevraging (zie bijlage x) waarvan de resultaten besproken werden in een focusgroep discussie met de stedenbandcoördinatoren. We beschrijven achtereenvolgens de appreciatie van de advies en ondersteuning, van de netwerking, van het vormingsaanbod en het algemene beheer van het programma. De enquête werd ingevuld door alle stedenbandcoördinatoren in Vlaanderen, uitgezonderd door Hasselt<sup>23</sup> (respons van 14).

#### 3.6.1 ADVIES EN ONDERSTEUNING

- <sup>135</sup> De ondersteuning door de VVSG wordt zeer positief gewaardeerd door de stedenbandcoördinatoren in de Vlaamse gemeenten. De VVSG is zeer aanspreekbaar en toegankelijk en heeft verschillende gemeenten doen blijven geloven in hun stedenband en het programma.

---

<sup>23</sup> Wegens zwangerschapsverlof

- <sup>136</sup> De belangrijkste diensten van de VVSG voor het ondersteunen van de gemeenten bij de opmaak van hun dossier en voor het verzekeren van de kwaliteit van het programma waren (in volgorde van belangrijkheid) de gezamenlijke overlegmomenten, de persoonlijke begeleiding per telefoon, de vormingen, de ondersteuning bij het financiële beheer en de vertaling van de richtlijnen van DG-D naar de praktijk.
- <sup>137</sup> De website van de VVSG blijkt niet het instrument waar beroep op gedaan wordt. Daarnaast wordt een deelname van de VVSG aan een werkbezoek van een partnergemeente in Vlaanderen en deelname van de VVSG aan een werkbezoek in het Zuiden enorm gewaardeerd.
- <sup>138</sup> VVSG heeft verschillende instrumenten ontwikkeld ter ondersteuning van het beheer van het programma. De richtlijnen en format voor het narratief verslag en de activiteitenprognose en voor het opstellen van het financieel plan en verslag werden door alle ambtenaren, uitgezonderd 2, als “bruikbaar” tot “zeer bruikbaar” beoordeeld. Drie ambtenaren geven aan dat ze wel graag meer duidelijkheid hadden gekregen over de formats voor rapportage.
- <sup>139</sup> Over het algemeen zijn de ambtenaren zeer tevreden over de kwaliteit van de dienstverlening in het bijzonder over de kennis van de VVSG medewerkers, de bruikbaarheid van adviezen en feedback, de frequentie van overlegmomenten, begrip en inlevingsvermogen en de ondersteuning bij financieel beheer. Er is één ambtenaar die “tevreden noch ontevreden” is over de frequentie van communicatie, de opvolging van het dossier en het aanbieden van voldoende maatwerk. Dit wordt door de andere ambtenaren zeer goed gevonden.
- <sup>140</sup> *Conclusie* – de adviesverlening en ondersteuning aangeboden door de VVSG wordt zeer positief gewaardeerd en er werden weinig suggesties voor verbetering gegeven. Vooral in het begin van het programma bleek advies op maat zeer nodig. De ambtenaren geven aan dat ze zelf verantwoordelijk zijn voor het aanspreken van de VVSG en de mate waarin ze beroep doen op de diensten van de VVSG. Een bezoek van de VVSG in hun gemeente zorgt voor meer legitimiteit van het stedenbandprogramma en kan de positie van de stedenbandcoördinator in de eigen gemeente versterken. De website lijkt minder geconsulteerd te worden maar wordt niet als een belangrijke informatiebron gezien. Het lijkt voor alle gemeenten een meerwaarde moest VVSG aanwezig kunnen zijn bij werkbezoeken uit het Zuiden in Vlaanderen, voornamelijk om toelichting te geven bij de opzet en beheersmatige aspecten van het programma. Indien de gemeenten de werkbezoeken meer op elkaar zouden kunnen afstemmen, is het voor de VVSG haalbaar om eventueel gezamenlijke informatiesessies voor stedenbandcoördinatoren uit het Zuiden te organiseren.

### 3.6.2 NETWERKING

- <sup>141</sup> VVSG is een belangrijke bron van informatie en kennis door eigen kennis beschikbaar te stellen en informatie van andere netwerken of externe expertise kenbaar te maken. Alle ambtenaren geven aan dat ze gemakkelijk de nodige informatie vinden bij de VVSG en geven daarbij aan dat ze ook beroep doen op de VVSG buiten de vastgelegde overlegmomenten. De toegang tot

informatie die beschikbaar is in internationale netwerken is voor drie ambtenaren minder duidelijk. Vier ambtenaren geven een neutraal oordeel over de bruikbaarheid van de informatie op de website en de verspreiding van good practices. 9 ambtenaren geven aan dat ze via de VVSG toegang hebben gekregen tot andere actoren met expertise inzake GIS.

- <sup>142</sup> VVSG heeft een belangrijke rol gespeeld in netwerkvorming. Het collectief overleg, dat 1 tot 2 keer per jaar door de VVSG georganiseerd werd, heeft ertoe geleid dat de stedenbandcoördinatoren in Vlaanderen elkaar goed hebben leren kennen en geregeld elkaars advies inroepen. Ook appreciëren de ambtenaren de uitwisseling die de VVSG heeft gefaciliteerd tussen de partnergemeenten in het Zuiden door de organisatie van regionale en internationale conferenties. De participatieve voorbereiding van zowel de regionale als de internationale conferenties wordt door de ambtenaren zeer positief gewaardeerd. De kwaliteit en relevantie van deze conferenties werd door de partners in het Zuiden bevestigd. De VVSG blijkt een minder belangrijke bijdrage te hebben mbt uitwisseling (voornamelijk van goede praktijken) tussen andere gemeenten in België, Nederland en andere Europese landen; het krijgen van toegang tot lokale verenigingen van steden en gemeenten in het Zuiden (gezien hun meestal eenzijdige focus op belangenverdediging en minder op het verspreiden van goede praktijken) en het stimuleren van contacten met andere actoren of andere bestuursniveaus in het Zuiden. In Zuid-Afrika en Nicaragua slaagde de VVSG erin om ook gemeenten die niet aan het federale programma maar aan de Vlaamse Convenant deelnemen te betrekken in de regionale conferentie en uitwisseling te faciliteren met andere gemeenten. Dit werd door de betrokkenen sterk gewaardeerd.
- <sup>143</sup> Deze netwerking draagt voornamelijk bij tot het “overnemen van ideeën” van andere gemeenten en het verwerven van meer inzicht in bestuurskrachtversterking (13 van de 14 respondenten). 8 respondenten geven aan dat ook hun partnergemeente ideeën van andere gemeenten heeft overgenomen (zie bv. idee van ecologische toiletten in Nicaragua). De netwerking heeft ook geleid tot het opzetten van gezamenlijke activiteiten in het Noorden (10/14 respondenten). Bijvoorbeeld, de stedenbandcoördinatoren hebben op eigen initiatief een gezamenlijk programma uitgewerkt voor hun partners uit het Zuiden in de marge van de internationale VVSG conferentie. Er werden ook gezamenlijke initiatieven opgezet in het Zuiden (eventueel in kader van de Vlaamse convenant, bijvoorbeeld jongerenuitwisselingen in de Andes).

### Case – VVSG conferenties, netwerking en het “overnemen van ideeën”

*Tarija – De nadruk die tijdens de internationale VVSG conferentie in Gent (2011) gelegd werd op het betrekken van politici, ambtenaren en vertegenwoordigers uit de civiele maatschappij bij de stedenband, en de mogelijkheid (en voorbeelden) om dit te doen via het opzetten van een stedenbandcomité Gent trok de aandacht van de delegatie uit Tarija. Bij terugkomst werd uitvoerig verslag gedaan over de conferentie bij collega's en schepenen. Vervolgens werd de beslissing genomen om de informele contacten die de stad had met allerlei actoren te formaliseren door de oprichting van een stedenbandcomité (beslissing nog in uitvoering op het moment van de evaluatie).*

*Witzenberg – tijdens de regionale VVSG conferentie in Zuid-Afrika leerde de ambtenaar van Witzenberg door een contact met een collega-ambtenaar uit Stellenbosch het belang kennen van “spelen”. Het concept “spelen” en het feit dat jongeren door ‘spelen’ ook kunnen ‘leren’ is relatief onbekend in Zuid-Afrika. Het feit dat Stellenbosch hiermee al goede ervaring had, was een extra stimulans voor de ambtenaar uit Witzenberg om hiermee verder aan de slag te gaan.*

<sup>144</sup> *Conclusie* – De VVSG heeft in belangrijke mate bijgedragen tot netwerkvorming tussen de gemeenten in Noord en Zuid. Het gezamenlijk overleg met de stedenbandcoördinatoren in Vlaanderen en de organisaties van de regionale en internationale conferenties zijn hierbij belangrijk geweest. Netwerkvorming draagt bij tot het opdoen van goede ideeën en het opzetten van gezamenlijke initiatieven, zowel in Noord als in Zuid. In de focusgroep werd benadrukt dat tijdens gezamenlijke overlegmomenten meer aandacht zou kunnen gaan naar de concrete inhoudelijke programma's van de verschillende stedenbanden. Het gezamenlijk overleg behandelde in de voorbije periode voornamelijk beheersmatige aspecten op programmaniveau en creëerde minder ruimte voor inhoudelijk-technische uitwisseling.

<sup>145</sup> Netwerkvorming blijft voornamelijk beperkt tot de actoren direct betrokken bij het federale GIS programma. In de focusgroep werd gewezen op het belang van de ondersteuning van de schepenen verantwoordelijk voor ontwikkelingssamenwerking. Schepenen kunnen stereotypen in ontwikkelingssamenwerking versterken. Het verleden leerde reeds dat het aanbieden van een aanbod naar schepenen niet vanzelfsprekend is. Niet alle schepenen staan hiervoor open..

### 3.6.3 VORMINGSAANBOD

- <sup>146</sup> De meeste vormingen worden aangeboden samen met het vormingspakket georganiseerd in het kader van de Vlaamse Convenant aangezien de meeste steden en gemeenten aan beide programma's deelnemen. Specifiek in het kader van het federale programma werden vormingen georganiseerd over eisen mbt beheer van het federale programma zoals het formuleren van goede indicatoren, het ontwikkelen van een baseline en het organiseren van goede monitoring. In 2010 en 2011 werd er ook aandacht besteed aan outcome mapping en de techniek van Most Significant Change als monitoring en evaluatie-instrument. In het kader van de Vlaamse Convenant waren er verschillende thematische vormingen die ook relevant waren voor de steden die een programma hebben binnen het federale programma zoals vormingen over jeugd, milieu, lokale economie, strategische planning en interculturele communicatie. Gemiddeld konden de ambtenaren per jaar aan een achttal vormingen van de VVSG deelnemen.
- <sup>147</sup> Twaalf ambtenaren hebben aan meer dan de helft van de vormingen deelgenomen en 1 ambtenaar aan alle vormingen. Acht ambtenaren hebben deze vormingen ook bekend gemaakt bij collega's maar slechts in drie gevallen heeft een thema ambtenaar ook effectief deelgenomen aan een vorming (jeugdambtenaar, milieuambtenaar, cultuurambtenaar). De kwaliteit van de vormingen wordt zeer positief beoordeeld wat in de lijn ligt met de evaluatie die in 2011 gemaakt werd van het vormingsaanbod aangeboden in het kader van de Vlaamse Convenant. De bruikbaarheid van de informatie en de kwaliteit van de lesgevers wordt door iedereen als "zeer goed" en "goed" beoordeeld. Er zijn geen opmerkingen over de frequentie van de vormingen. Die is ook "goed" tot "zeer goed". Uitgezonderd door 2 personen wordt de relevantie van de vormingen voor de eigen praktijk als "goed" tot "zeer goed" beschouwd. Vijf van de 14 respondenten spreekt zich niet uit over de vraag of er voldoende evenwicht is tussen beheersmatige onderwerpen en inhoudelijke onderwerpen. De rest vindt dit evenwicht goed.
- <sup>148</sup> In de enquête werd gepolst naar de bijdrage van de vormingen tot het verwerven of verbeteren van bepaalde vaardigheden voor goed beheer van het federale programma (zie tabel x). Hier zien we een opmerkelijke paradox. De vormingen worden als zeer relevant en goed beoordeeld maar lijken niet altijd bij te dragen tot het verbeteren van bepaalde vaardigheden. De vaardigheden in de tabel werden zo gerangschikt dat de bovenstaande vaardigheden versterkt werden door de vormingen waarbij de bijdrage van de vormingen tot de onderstaande vaardigheden minder duidelijk is.



Vaardigheden	Zeer belangrijke bijdrage	Belangrijk bijdrage	Bijdrage niet duidelijk	Zeker geen bijdrage
Activiteiten GIS te plannen en te bespreken met mijn partner	2	10	2	0
Een goede interventielogica op te stellen	1	11	2	0
Goede indicatoren ontwikkelen en op te volgen samen met mijn partner	2	10	2	0
Het programma te evalueren	0	12	2	0
Inzicht in mogelijkheden en beperkingen mbt Bestuurskrachtversterking	0	11	3	0
Goede contextanalyse te maken miv een goede Risicoanalyse	0	8	6	0
Een goede probleemanalyse te maken	0	7	7	0
Faciliteren van acties in het kader van de collega tot collega benadering	0	7	7	0
Het aangaan van een goede interculturele dialoog	0	7	6	1
Opstellen van een goede baseline <sup>24</sup>	0	6	7	0
Werken aan integraal beleid voor ontwikkelingssamenwerking in mijn gemeente	0	5	8	1

**Tabel 7**

Overzicht van het aantal respondenten dat aangeeft in welke mate de vormingen hebben bijgedragen tot het verwerven of versterken van bepaalde vaardigheden (n=14).

<sup>149</sup> De vormingen lijken maar een beperkte bijdrage te hebben gehad bij het verwerven of versterken van vaardigheden om goede risico-analyses toe te passen, een probleemanalyse en baseline op te stellen (maar wel bijdrage voor het ontwikkelen van goede indicatoren), de collega-tot-collega benadering goed te begeleiden en/of een goede interculturele dialoog aan te gaan. Tijdens de focusgroep werd hier een verklaring voor gegeven. De vormingen bieden een theoretisch kader maar zijn niet gericht op het inoefenen van bepaalde vaardigheden. Eenmaal een vorming aanbieden zonder follow-up is onvoldoende om bepaalde vaardigheden te ontwikkelen. Er werd ook aangegeven dat voor het verwerven van bepaalde vaardigheden tijd nodig is, die er niet

<sup>24</sup> 1 pers antwoordde "niet van toepassing"

was (vb. ontwikkeling van het dossier miv probleemanalyse, risico-analyse, indicatoren, baseline, e.d.). Daarnaast gaven een aantal ambtenaren aan dat zij onmogelijk al deze vaardigheden kunnen ontwikkelen en dit ook niet nodig achten. Bepaalde delen van het beheer van het programma kunnen uitbesteed worden, zoals het opstellen van een baseline, opstellen van een probleemanalyse, enz. Een aantal gemeenten heeft dit ook effectief uitbesteed aan een externe organisatie. Het faciliteren van de uitwisseling van collega's en aandacht voor de interculturele dialoog is niet vanzelfsprekend en vereist meer dan vorming (vb. coaching).

- <sup>150</sup> *Conclusie* – het vormingsaanbod wordt zeer positief geëvalueerd maar lijkt onvoldoende om de ambtenaren te ondersteunen bij het beheer van het programma. Vormingen zouden nog meer praktijkgericht opgevat kunnen worden en opvolging van de vorming lijkt mbt een aantal thema's noodzakelijk. Vorming zou gecombineerd kunnen worden met een systeem van intervisie en/of action learning waarbij er voldoende terugkoppeling georganiseerd wordt. Deze terugkoppeling of feedback was in het lopende programma beperkt. Het voorbeeld werd gegeven van de baselines en de risico-analyses waarop noch door VVSG noch door DG-D feedback is gekomen. Ambtenaren ervaren dat ook VVSG en DG-D dit als een "verplicht" nummertje zien en niet zozeer als beheersinstrumenten. De gemeenten werden ook nooit aangesproken op het feit of het logisch kader ook effectief als beheersinstrument gebruikt werd. Daarnaast wordt voorgesteld om de introductie van nieuwe methodieken (zoals vb. Outcome Mapping en Most Significant Change) alleen te doen als deze ook effectief in de praktijk gebracht kunnen worden en er dus een concreet opvolgingstraject uitgewerkt wordt om de toepassing hiervan te begeleiden..
- <sup>151</sup> Thema's voor vormingen betreffen enerzijds een herhaling van een aantal thema's (opmaak en gebruik logisch kader; financieel beheer, evaluatietechnieken) en anderzijds de oproep om gelijkaardig vorming te organiseren voor de partners in het Zuiden (bijvoorbeeld tijdens werkbezoeken, zie ook conclusie onder 3.6.1.). Het lijkt ook goed om een lijstje te maken van de kennis en vaardigheden die de ambtenaren nodig hebben voor het beheer van het programma en op basis daarvan aangepaste trajecten uit te werken.

#### **3.6.4 BEHEER VAN HET PROGRAMMA**

- <sup>152</sup> Ook de manier waarop de VVSG het federale programma beheerd heeft, wordt zeer positief beoordeeld. De VVSG heeft duidelijk gecommuniceerd over de richtlijnen van DG-D, het dossier goed verdedigd en goed gecommuniceerd over budgetterschikkingen. Uitgezonderd 1 respondent menen de ambtenaren dat het goed is dat de VVSG streeft naar meer coherentie in het programma.
- <sup>153</sup> Het is voor de stedenbandcoördinatoren niet altijd duidelijk of bepaalde instructies doorgegeven werden op vraag van DG-D of op initiatief van de VVSG. Een concreet voorbeeld hiervan is de heterogeniteit van het programma en de mate waarin dit een probleem is voor DG-D of voor VVSG. Ambtenaren weten niet of de initiële voorstellen voor thematische concentratie gedaan/aangestuurd werden door DG-D of door VVSG.



- <sup>154</sup> Men beseft dat de VVSG een moeilijke rol heeft, enerzijds beheerder van het programma en anderzijds belangeverdediger van de gemeenten. De VVSG neemt beide rollen volgens de stedenbandcoördinatoren heel goed op en zoekt naar een goed evenwicht. Er wordt sterk gewaardeerd dat de VVSG een buffer is tussen DG-D en de gemeenten. Er is een sterke vertrouwensrelatie tussen de gemeenten en de VVSG waardoor veel openlijk gezegd en bediscussieerd kan worden.
- <sup>155</sup> Over het algemeen zijn de ambtenaren zeer positief over het federale programma. Het stelde hen in de mogelijkheid om de partnerrelatie verder te ontwikkelen door de realisatie van bestaande en/of ideeën mogelijk te maken en een substantiële inbreng te doen in bestuurskrachtversterking. Daarnaast heeft het federale programma volgens alle ambtenaren een belangrijke bijdrage betekend voor de verhoogde uitwisseling en samenwerking met andere gemeenten en het benadrukken van het belang van een goede opvolging en evaluatie van GIS programma's. Voor 10 van de 14 ambtenaren werden er bruikbare systemen voor het beheer van de stedenband ontwikkeld en heeft het federale programma het belang van GIS in de gemeente versterkt (o.a. door het neerleggen van concrete resultaten in het Zuiden).
- <sup>156</sup> Het financiële beheer per dossier en voor het hele programma wordt zeer positief gewaardeerd. Er is een grote mate van ownership bij de stedenbandorganisatie van het gehele programma waardoor ook de discussies over financiële budgetterschikkingen tussen gemeenten mogelijk was.

## 4 Conclusies en aanbevelingen

- <sup>157</sup> Dit GIS-programma is een sterk programma met een relatief hoge effectiviteitsgraad en een meer dan behoorlijke mate van duurzaamheid (in vergelijking met andere ontwikkelingsprogramma's), hoe fragiel sommige van de opgestarte processen ook mogen zijn. De verschillende stedenbandprogramma's dragen bij tot het realiseren van de algemene doelstelling van het federale GIS-programma, via het versterken van de institutionele capaciteiten van lokale besturen in het Zuiden. In 11 van de 15 stedenbanden is deze bijdrage zeer goed zichtbaar<sup>25</sup>. Het GIS-programma heeft bijgedragen tot het verbeteren van de openbare dienstverlening, het versterken van de 'regisseurs'-functie van lokale besturen in het kader van lopende decentralisatieprocessen zodat zij lokale ontwikkeling beter en effectiever kunnen aansturen, het verspreiden van principes van transparantie, effectieve participatie van de bevolking en accountability. Hierdoor kan de geloofwaardigheid van lokale besturen een positieve impuls krijgen en kunnen lokale besturen een grotere erkenning krijgen van hun rol als motor voor lokale ontwikkeling. De impact hiervan op armoedebestrijding en duurzame menselijke ontwikkeling moet gesitueerd worden op langere termijn.
- <sup>158</sup> De bijdrage van een stedenbandprogramma aan goed lokaal bestuur in het Zuiden dient vanzelfsprekend in het juiste perspectief geplaatst te worden. Los van de kwaliteit van de programma's zijn er immers structurele beperkingen, die vooral veroorzaakt worden door de lokale realiteiten. Enerzijds moeten supra-lokale actoren zorgen voor de nodige institutionele hervormingsprocessen en beleidskaders die decentralisatieprocessen vorm geven en voorzien in ondersteuning van lokale besturen. Dit zijn contextfactoren die de lokale speelruimte sterk bepalen en waarop lokale besturen in Vlaanderen weinig impact hebben. Anderzijds kan van lokale besturen in Vlaanderen niet verwacht worden dat zij via een stedenband een doorslaggevende invloed kunnen uitoefenen op lokale politieke processen en bijbehorende machtstructuren en gedragspatronen.
- <sup>159</sup> De kans die via deze programma's geboden wordt om zowel te investeren in de administratie als in de relatie burger-lokaal bestuur is een belangrijke meerwaarde in het ondersteunen van processen van lokale ontwikkeling. Het betreft hier meestal beginnende processen die via pilotprojecten succesvol ondersteund worden. Deze processen zijn nog fragiel en kunnen alleen op middellange termijn leiden tot duurzame veranderingen. Dit lange termijn perspectief is eigen aan de doelstellingen zelf van het GIS-programma. Om de opgestarte processen te consolideren is een nieuw GIS-programma nodig, dat in de mate van het mogelijke rekening houdt met de

---

<sup>25</sup> Twee stedenbanden zitten in opstartfase (Bornem-Nquthu en Mechelen-Nador), de stedenband Maasmechelen-Tshwane werd stopgezet en in 1 stedenband (Hasselt-Missour en Outat) is de bijdrage aan bestuurskrachtversterking niet duidelijk.



uitdagingen die in deze evaluatie naar boven zijn gekomen. In volgende paragrafen beschrijven we enkele belangrijke conclusies uit deze evaluatie, gevolgd door aanbevelingen<sup>26</sup>.

#### **4.1 VAN PILOOTPROJECT NAAR EFFECTIEF BELEID (EFFECTIVITEIT EN DUURZAAMHEID)**

<sup>160</sup> In alle stedenbanden worden concrete (pilot)projecten uitgevoerd waarbij nieuwe concepten en aanpakken geïntroduceerd worden om bepaalde problemen op te lossen (vb. milieu, economische ontwikkeling, ruimtelijke ordening en strategische planning, relevant aanbod voor de jeugd, aanpak veiligheid en overlast). De gemeenten staan voor een aantal uitdagingen: (1) de pilotprojecten beperken zich meestal tot enkele wijken. Het leren uit en bestuderen van de praktijk/pilotproject (schaalverdieping), het systematiseren van de aanpak en het uitbreiden van de goede praktijken naar andere wijken (schaalverbreding), het versterken van de samenwerking met andere actoren en andere bestuursniveaus (schaalverdieping) is voor alle gemeenten een uitdaging. (2) Het blijkt vaak moeilijk om lokaal beleid te ontwikkelen en/of aan te passen op basis van de geleerde lessen uit de pilotprojecten (verbreding). De ontwikkeling en toepassing van beleidsinstrumenten en –beleidsplannen, voorzien in de meeste GIS-interventies, blijkt voorlopig minder succesvol. Schaalvergroting (of het olievlekprincipe) moet in eerste instantie gezien worden als schaalverdieping en schaalverbreding. Een strategie voor verbreding, verdieping en voor beleidsontwikkeling ontbreekt in de meeste stedenbandprogramma's.

<sup>161</sup> Om effectief beleid te ontwikkelen op basis van gestarte (pilot)projecten is een draagvlak nodig, zowel bij politici, ambtenaren en de bevolking. Dit stedenbandprogramma vestigt veel aandacht op het betrekken van deze diverse actoren in lokaal beleid en betreft dus meer dan louter technische kennisoverdracht. In functie van effectiviteit en duurzaamheid moet dergelijke multi-stakeholders benadering behouden blijven.

<sup>162</sup> Terecht stelt het GIS-programma versterking van lokaal bestuur voorop als hoofddoelstelling. Goed bestuur is immers de basisvoorwaarde voor een effectieve lokale ontwikkeling en dienstverlening. Maar versterking van lokaal bestuur beperkt zich niet tot technische interventies zoals capaciteitsopbouw en organisatieontwikkeling (waarrond de meeste stedenbanden werken). Goed bestuur heeft ook een zeer sterke politieke dimensie, die weerspiegeld wordt in de toepasselijke politieke cultuur, de formele en informele regels van machtsuitoefening, de bestaande mechanismen van transparantie en verantwoording, enz. Op dit vlak stellen zich vaak structurele problemen in partnerlanden (zowel bij centrale als lokale besturen), Men kan niet verwachten van een relatief beperkt instrument zoals stedenbanden dat ze deze harde politieke kern en mogelijke bronnen van 'slecht bestuur' frontaal en rechtstreeks kunnen aanpakken met kans op succes. Maar het lijkt wel nuttig om in de toekomst beter na te gaan hoe stedenbanden - en zeker geslaagde projecten- op onrechtstreekse manieren meer kunnen inzetten op die politieke dimensies die zo cruciaal zijn voor duurzame lokale ontwikkeling. In de huidige praktijk

---

<sup>26</sup> Deze conclusies en aanbevelingen zijn vanzelfsprekend algemeen en daarom niet noodzakelijk van toepassing op elke stedenband afzonderlijk.

van stedenbanden blijkt vaak een (te) grote schroom te bestaan om deze politieke arena te betreden. In bepaalde contexten worden daardoor kansen gemist om stedenbanden op strategische wijze te gebruiken als “springplank” of “hefboom” om de politieke dimensies van goed bestuur meer aan de oppervlakte te brengen. Dit kan gebeuren op allerlei creatieve manieren, zoals het creëren van een positieve dynamiek –op basis van concrete projecten m.b.t. verbeterde dienstverlening- waarbij burgers en bestuur meer gaan nadenken en ageren rond die politieke dimensies, het bevorderen van een dialoog tussen lokale actoren, het gezamenlijk identificeren van prioritaire hervormingen in de lokale bestuurscultuur het stimuleren van politieke uitwisselingen rond principes van goed bestuur,, enz.

<sup>163</sup> *Aanbeveling 1* – In de meeste lopende stedenbanden waar goede resultaten behaald worden moet er in een volgende fase meer aandacht gaan naar schaalverbreding en –verdieping van de (pilot)projecten. Hiertoe dient een aangepaste strategie per stedenband uitgewerkt te worden en dient het GIS-programma de nodige middelen te voorzien om deze fase van verdieping en verbreding financieel en technisch te ondersteunen.

<sup>164</sup> *Aanbeveling 2* – Het ‘upscalen’ van goede praktijken op intercommunaal, departementaal en/of nationaal niveau kan niet als doelstelling vooropgeschoven worden aangezien hiertoe de middelen en de capaciteit bij de VVSG en de betrokken gemeenten ontbreken (middelen voor advocacy en lobby, middelen voor goede trajectbegeleiding). VVSG en betrokken gemeenten dienen hier wel alert voor te zijn. De VVSG en betrokken gemeenten kunnen in het oog houden welke bestaande programma’s in een bepaald land dergelijke ‘upscaling’ zouden kunnen ondersteunen (vb. via een analyse van andere donoren, analyse capaciteit/interesse van lokale nationale verenigingen van gemeenten). Wanneer de opportuniteit voor ‘upscalen’ zich aandient, moet hierop ingespeeld worden. Ondanks het feit dat dit op voorhand moeilijk te plannen is, zou een GIS-programma de nodige flexibiliteit moeten hebben om hiervoor middelen vrij te maken (vb. via interne budgetterschikkingen).

<sup>165</sup> *Aanbeveling 3* – De interventiestrategie kan beter en meer op maat worden uitgewerkt. Bij de uitwerking van de dossiers zou er meer aandacht moeten gaan naar een goede analyse van de lokale beleidscontext (die de algemene contextgegevens overstijgt) en van de risico’s en opportuniteiten die de verdieping en verbreding van pilootprojecten kunnen bevorderen dan wel belemmeren.

<sup>166</sup> *Aanbeveling 4* - Er zou meer aandacht kunnen gaan naar het uitwerken van veranderingstrajecten voor versterking van lokale bestuurskracht die voldoende aandacht geven aan het exploreren van goede oplossingen voor de geanalyseerde problemen. Om te voorkomen dat bestaande beleidsoplossingen gewoon “gekopieerd” worden is het, onder andere, van belang de verzamelde ideeën te modelleren naar de eigen praktijk en na te gaan of dit de beste oplossing is voor een bepaald probleem. Hierrond een goede dialoog organiseren is niet vanzelfsprekend. Tijd en middelen voor dit “exploreren” zouden moeten ingebouwd worden in een goed GIS programma. Dit impliceert dat het ritme en de “piek” in de looptijd van het programma moeilijk te voorspellen zijn. Daarbij zou er ook meer aandacht kunnen gaan naar de politieke dimensie van goed lokaal bestuur en de uitdaging om hierrond een goede dialoog op te



zetten. Dit vereist een investering in het ontwikkelen van langdurige en op vertrouwen gebaseerde partnerrelaties.

#### **4.2 BELANG VAN HET ONDERSTEUNEN VAN LOPENDE PROCESSEN (RELEVANTIE, EFFECTIVITEIT EN DUURZAAMHEID)**

- <sup>167</sup> Alle stedenbandprogramma's zijn relevant en sluiten aan op beleidsthema's waarvoor de lokale besturen in het Zuiden bevoegd zijn. De meest succesvolle programma's zijn die programma's die aansluiten op een prioritair aangevoelde nood en/of op processen die ook door hogere bestuursniveaus in gang worden gezet/ondersteund. De effectiviteit van de programma's wordt bepaald door de aanwezige lokale capaciteit en engagement; de relevantie en prioriteit van het gekozen beleidsthema, de aanwezige lokale dynamiek, de diepgang van het nationale decentralisatiebeleid, de kwaliteit van de (externe) ondersteuning in de uitvoering van projecten en is sterk afhankelijk van de betrokken personen. Het komt er dus op aan de opportuniteiten die zich voordoen aan te grijpen.
- <sup>168</sup> *Aanbeveling 5* – De VVSG, de gemeenten en DG-D zouden voor een GIS programma uitdrukkelijker moeten kiezen voor de ondersteuning van lokale dynamieken van bestuurskrachtontwikkeling en –versterking, met de bijhorende erkenning dat dit langdurige processen zijn, die bovendien politiek van aard zijn (en dus ook draaien rond de herverdeling van macht en middelen). Deze lokale dynamieken of trajecten zijn per definitie allemaal zeer verschillend en evolueren in de tijd. Bovendien kunnen geslaagde processen leiden tot het ontstaan van nieuwe lokale prioriteiten, waarop een stedenband idealiter soepel kan inspelen om een verdere 'organische' versterking mogelijk te maken van lokaal bestuur en beleid. Vanuit dit uitgangspunt heeft het weinig zin om van buitenaf te streven naar concentratie (van thema's) en een agenda op te leggen in naam van een grotere efficiëntie en beter management van het programma.
- <sup>169</sup> *Aanbeveling 6* - De stedenbanden volgen elk hun eigen parcours en ritme. Het programma zou meer "performance based" ingericht kunnen worden waardoor middelen gemakkelijker verschoven kunnen worden tussen de verschillende stedenbanden zodat bepaalde processen niet afgeremd worden door een gebrek aan middelen (vooral bijvoorbeeld wanneer er in andere programma's een overschot aan middelen is). De procedure hiertoe moet op voorhand geregeld worden zodat transparantie in besluitvorming gegarandeerd is.
- <sup>170</sup> We willen de aandacht vestigen op het feit dat GIS programma's gemakkelijk 1,5 jaar stil kunnen liggen waardoor de kans bestaat dat in een periode van 3 jaar weinig vooruitgang wordt geboekt. Het tijdsperspectief van bijvoorbeeld 6 jaar moet minstens voor ogen gehouden worden.

### 4.3 EFFICIËNTE INZET VAN INSTRUMENTEN

- <sup>171</sup> Via een diversiteit aan instrumenten worden lokale processen ondersteund: collega-tot-collegabenadering, werkbezoeken, Zuid-Zuiduitwisselingen en netwerking. Het potentieel van deze instrumenten wordt nog niet optimaal gebruikt. (1) De collega-tot-collega benadering stoot op grenzen (beschikbaarheid ambtenaren en effectiviteit van de inzet). In veel gemeenten zijn de voorwaarden niet aanwezig om collega's te betrekken in de stedenband. (2) De focus ligt voornamelijk op de transfer van technische know-how van Noord naar Zuid. Er wordt veel minder proactief gezocht naar goede praktijken en kennis in eigen land of de regio. (3) De uitwisseling tussen gemeenten (via werkbezoeken en/of deelname aan conferenties) zorgt voor veel goede ideeën. Vertaling van opgedane ervaringen en ideeën naar de eigen praktijk lijkt bijzonder moeilijk.
- <sup>172</sup> Netwerking tussen deelnemende gemeenten blijkt positief te zijn en leidde in verschillende gevallen tot het uitwisselen van ideeën en het opstarten van gezamenlijke initiatieven. De belangrijkste resultaten van de uitwisselingen (in het kader van regionale en internationale conferenties) zijn het bekomen van een gedeeld begrippenkader voor gemeentelijke internationale samenwerking, het inzien van de spelregels voor goede stedenbandprogramma's (vb. communicatie; goed beheer; betrekken van politiek, ambtenaren en civiele maatschappij), netwerking en het verhogen van de zichtbaarheid en legitimiteit van gemeentelijke internationale samenwerking.
- <sup>173</sup> *Aanbeveling 7* - De inzet van de collega-tot-collegabenadering moet duidelijker uitgewerkt worden in het GIS-programma. Uit de evaluatie blijkt dat de rol van de collega-ambtenaren (stedenbandcoördinator en/of thema-ambtenaar) er voornamelijk één is van "coach". Collega-ambtenaren denken mee, houden een spiegel voor, faciliteren netwerking, brengen contacten en informatie aan, geven feedback op veranderingsprocessen, doen aan intervisie. De overdracht van technische know-how is slechts een onderdeel in de veranderingstrajecten. Dit impliceert dat de kost verbonden aan de stedenbandcoördinator (en eventueel een thema-ambtenaar) in realiteit ook in grote mate een operationele kost is en geen beheerskost. Er zou overwogen kunnen worden om een deel van de kosten van de ambtenaren in het Noorden in te schrijven als operationele kosten. Indien relevante expertise in het Noorden beschikbaar en inzetbaar is, moet dit ten volle benut worden. Daarnaast moet er veel meer ingezet worden op het aantrekken van lokale expertise: het exploreren van goede praktijken in eigen land, het organiseren van gerichte dialogen hierrond tussen lokale actoren, het engageren van lokale consultants en/of NGOs die trajecten kunnen begeleiden. Er moeten dus voldoende budgetten beschikbaar zijn om Zuid-Zuiduitwisselingen te stimuleren en het aantrekken van lokale expertise mogelijk te maken.
- <sup>174</sup> *Aanbeveling 8* - Het organiseren van regionale en/of internationale conferenties blijkt waardevol en wordt best herhaald. Het werkt voor alle deelnemers enorm motiverend en versterkt de zichtbaarheid en het belang van gemeentelijke internationale samenwerking. Het faciliteert ook contacten tussen personen en indien er een 'match' is, leidt dit ook tot uitwisseling van concrete praktijken/ervaringen. Dit lijkt ons echter geen reden om aan te sturen op regionale concentratie aangezien de stedenbandprogramma's van de Vlaamse gemeenten elk hun eigen ontstaansgeschiedenis kennen (en hierdoor dus van een interessant programma uitgesloten





dreigen te worden). Bij de keuze van nieuw op te starten stedenbanden kan de VVSG de Vlaamse gemeenten wel wijzen op het voordeel om in dezelfde regio te werken. Dit zou als extra selectie criterium door de Vlaamse gemeente gebruikt kunnen worden.

#### 4.4 EFFICIËNTERE BEHEERSMODELLEN

- <sup>175</sup> Stedenbandcoördinatoren geven aan dat de opgelegde beheersinstrumenten voor heel wat planlast (vooral in begin van het programma) en administratie hebben gezorgd die men graag ziet verminderen. De instrumenten hebben volgens de stedenbandcoördinatoren (in Noord en Zuid) echter wel bijgedragen tot het meer planmatig aanpakken van de samenwerking en betere opvolging van de programma's. Een bijkomend effect is de ervaring die de partners opdoen met dergelijke beheers- en planningsinstrumenten wat hen beter in staat stelt om projecten van andere donoren binnen te halen en te beheren. De beheersinstrumenten werden echter niet optimaal gebruikt.
- <sup>176</sup> De onduidelijkheden over de finaliteit en uitvoeringsmodaliteiten van het programma bij opmaak (2007) bij DG-D, de wisselende richtlijnen en de late goedkeuring van het programma hebben voor heel wat verwarring en frustratie gezorgd bij de betrokken gemeenten wat druk uitoefende op de partnerrelatie. Daarnaast hebben de meeste gemeenten gewacht met uitvoering tot er zekerheid was over de goedkeuring van het programma. Hierdoor werd al van bij de start van het programma een substantiële vertraging opgelopen.
- <sup>177</sup> De kwaliteit van de gemeentelijke dossiers is meer dan behoorlijk en hierin heeft de VVSG een belangrijke rol gespeeld. De VVSG is zeer toegankelijk voor de gemeenten en heeft door een kwalitatief goed aanbod van gezamenlijk overleg, vormingen en advies op maat de gemeenten ondersteund bij de opmaak van de dossiers en begeleid tijdens de uitvoering. Het vormingsaanbod aangeboden door de VVSG kan in het volgende programma meer diepgang krijgen.
- <sup>178</sup> *Aanbeveling 9* – Indien er verder gewerkt wordt met logische kaders kunnen deze in een volgend programma nog aan kwaliteit winnen door (1) minder resultaten en activiteiten te formuleren<sup>27</sup>; (2) betere indicatoren te formuleren en (3) een goede risico- en opportuniteiten analyse toe te voegen (als basis voor het formuleren van hypothesen).
- <sup>179</sup> *Aanbeveling 10* – In de mate van het mogelijke dient er ruimte gelaten te worden voor andere beheersinstrumenten dan het Logisch Kader. Gemeenten kunnen voor de keuze staan om verdere werken met het LOKA of eigen bestaand beheers- en planningsinstrumenten gebruiken.

---

<sup>27</sup> In de huidige logische kaders lopen activiteiten, instrumenten en kostensoorten door elkaar. Activiteiten kunnen beter gelinkt worden aan een kostensoort aangezien dit in deze programma's zo goed als samenvalt. Alleen die activiteiten dienen opgenomen te worden waar financiering tegenover staat. Activiteiten waarvoor geen financiering gevraagd wordt, zoals, het bijeenkomen van een bepaalde commissie, kunnen soms beter als indicator gebruikt worden (vb. de frequentie van vergaderen als indicator voor het functioneren van een commissie).

<sup>180</sup> *Aanbeveling 11* – VVSG zou een groot aandeel in de beheerslast kunnen opnemen maar er moet vermeden worden om met één centraal logisch kader te werken voor het hele GIS-programma. Dit programma kan wel opgehangen worden aan één centraal strategisch kader waaronder aparte programma's per stedenband uitgewerkt worden. We sporen de dienst van DG-D, verantwoordelijk voor het beheer van dit programma, aan om intern te lobbyen zodat politiek bureaucratische factoren in donorlanden het integreren van de centrale lessen uit talrijke evaluaties, waaronder deze, niet in de weg staan.

<sup>181</sup> *Aanbeveling 12* – Het lijkt aangewezen dat de VVSG, naast een aantal klassieke vormingen, leertrajecten opstart waarin meer plaats is voor "action learning" en waarbij ook de partners in het Zuiden betrokken worden. Er kunnen bijvoorbeeld een aantal thema's vastgelegd worden die men verder wil uitdiepen waarbij men vertrekt van concrete cases, waarop gemeenten kunnen intekenen.

<sup>182</sup> Volgende tabel geeft een bondige samenvatting van de aanbevelingen, geordend naar stakeholder waarop de aanbeveling van toepassing is. Tussen haakjes wordt verwezen naar de betreffende aanbeveling zoals hierboven beschreven.

VVSG	Gemeenten	DG-D
Aandacht voor de strategie van schaalverbreding en schaalverdieping in het strategisch kader van het programma (A1)	Uitwerken van een strategie voor schaalverbreding en – verdieping van lopende projecten (A1) en een strategie voor processen van beleidsoverdracht (A4)	
Geen concentratie van thema's (A5)		Geen concentratie van thema's (A5)
Ontwikkelen van procedures voor flexibel financieel performance based beheer (A6)		GIS programma met de nodige ruimte voor flexibiliteit: (i) flexibele overdracht van middelen tussen programma - onderdelen (A2); (ii) nadruk op processen/trajecten en procesindicatoren en minder op concrete projectrealisaties (A2); (iii) tijd om te exploreren (A4); (iv) performance based beheer (A6)
Ondersteunen van het maken van risico- en	Goede analyse van de beleidscontext, -beleidsruimte	

opportuniteiten analyses (A3)	voor verandering en van de risico's en opportuniteiten (A3)	
	Expliciet maken van rol stedenbandcoördinator als coach (A7) + meer inzetten van lokale expertise (A7)	Een deel van de inzet van stedenbandcoördinatoren en thema-ambtenaren beschouwen als operationele kost en niet alleen als beheerskost (A7)
Doorgaan met de organisatie van regionale en internationale conferenties (A8)		
Eén centraal strategisch kader waaronder afzonderlijke individuele stedenbandprogramma's horen (maar dus niet één LOKA voor het hele programma) (A11)	Verbeteren van logische kaders, met bijzondere aandacht voor het formuleren van indicatoren en het maken van goede risico- en opportuniteiten analyse (A9)	Gebruik van andere beheersmodellen in de gemeenten toelaten (A10)
Vorming en ondersteuning uitbreiden met trajecten voor action learning en met meer aandacht voor de processen van beleidsoverdracht in de stedenbanden (A12)		

**Tabel 8**

Overzicht van aanbevelingen volgens stakeholder.

## 5 Bijlagen

5.1. Referentietermen

5.2. Evaluatiekader

5.3. Overzicht van geconsulteerde documenten

5.4. Overzicht van geïnterviewde personen

5.5. Resultaten elektronische enquête

5.6. Overzicht realisatiegraad verwachte resultaten in de verschillende stedenbanden

5.7. Evaluatiefiches

5.8. Overzicht landenrapporten



## 5.1 REFERENTIETERMEN

### 1. Rationale voor de eindevaluatie

Het programma Gemeentelijke Internationale Samenwerking (GIS) is een vijf jarenprogramma dat in 2008 begonnen is en tot en met 2012 loopt. Het wordt gesteund door de federale Belgische overheid via de Directie-Generaal voor Ontwikkelingssamenwerking (DG-D). Het programma heeft tot doel de bestuurskrachtversterking van lokale besturen in het Zuiden te verhogen door middel van een proces van capaciteitsopbouw rond een specifiek beleidsthema. In het programma zijn 9 gemeentelijke partnerschappen<sup>28</sup> in 2008 gestart, in 2009 zijn er twee partnerschappen bijgekomen, in 2010 nog een laatste partnerschap. Concreet gaat het om de volgende partnerschappen: Brasschaat – Tarija (Bolivia); Edegem – San Jeronimo (Peru); Essen – Witzenberg (Zuid-Afrika) vanaf 1 januari 2009; Evergem – Guaranda (Ecuador); Hasselt – Missouri & Outat-Oulat-el-Haj (Marokko); Herent – Nimlaha'kok (Guatemala) vanaf 1 januari 2010; Gent – Mangaung (Zuid-Afrika); Lommel – Ciudad Dario (Nicaragua) vanaf 1 januari 2009; Maasmechelen – Tshwane (Zuid-Afrika); Mol – Santo Tomas (Nicaragua); Sint-Niklaas – Tambacounda (Senegal); Sint-Truiden – Nueva Guinea (Nicaragua). In 2011 kwamen er nog drie nieuwe partnerschappen bij voor de duur van de laatste twee jaar van het programma. Het gaat concreet om: Mechelen-Nador (Marokko), Bierbeek- San Felipe de Oña (Ecuador) en Bornem-Nquthu (Zuid-Afrika). Deze nieuwe partnerschappen zijn in juli 2011 begonnen met de uitvoering van de plannen. Dit meerjarenprogramma schrijft zich in binnen het kader van de wet op de Ontwikkelingssamenwerking (1999) en onderschrijft de principes van de Verklaring van Parijs.

De Vereniging voor Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) is de koepel van alle 308 gemeenten, OCMWs, vertegenwoordigt vele intercommunale samenwerkingsverbanden en politiezones. In haar hoedanigheid als koepelorganisatie, coördineert, beheert en begeleidt de VVSG dit GIS-programma op financieel en inhoudelijk vlak.

De algemene doelstelling van het GIS-programma is als volgt geformuleerd: *“Een bijdrage leveren aan armoedebestrijding en duurzame menselijke ontwikkeling via het versterken van de institutionele capaciteiten van lokale besturen in het Zuiden. Zo kunnen zij gestalte geven aan de eigen lokale ontwikkeling, met een toenemende inachtneming van de principes van goed lokaal bestuur.”*

Binnen deze doelstelling, kan elk gemeentelijk partnerschap kiezen tussen drie sectoren: jeugd, milieu en lokale economie. Sommige partnerschappen kozen voor twee van deze sectoren, andere beperkten zich tot één enkele sector.

## 2. Context van het GIS-programma

Op internationaal vlak wordt grosso modo een onderscheid gemaakt tussen twee vormen van gedecentraliseerde samenwerking, wanneer het over lokale besturen gaat. Enerzijds is er het gedeelte dat onder Municipal International Cooperation (MIC) valt en dat dus specifiek over gemeentelijke partnerschappen gaat. Anderzijds en aanvullend hierop bestaat er in de praktijk ook een luik rond Association Capacity Building (ACB), waarbij koepelorganisaties en verenigingen van lokale besturen in het Zuiden versterkt worden in hun institutionele capaciteit zodat hun dienstverlening naar hun leden toe – de lokale besturen – verbetert.

Tijdens de uitvoering van het programma, erkende de Europese Commissie in haar communicatie (COM 2008 (626)) dat lokale besturen binnen de sector van ontwikkelingssamenwerking een “actor” zijn. Dit belangrijke gegeven maakt dat ook internationaal gezien lokale besturen deze rol meer en meer opeisen. Lokale besturen zijn echter geen ontwikkelingsorganisaties, noch uitvoerende agentschappen en hebben een compleet andere manier van werken, beslissen, uitvoeren en betrekken van de bevolking. Dat maakt dat het voor lokale besturen en hun koepelverenigingen nog steeds een relevante zoektocht is om de “meerwaarde” van dit soort partnerschap te blijven documenteren en te blijven zoeken naar zinvolle en efficiënte beheersstructuren en daaraan gekoppeld beheersbare richtlijnen en normen van besteding.

Dat MIC-programma's een nieuw soort samenwerking zijn, wordt vertaald in België door de steun die de lokale besturen kunnen krijgen onder de vorm van twee subsidies. Enerzijds kunnen lokale besturen aanspraak maken op de subsidie van de regionale regering en een Vlaamse Convenant afsluiten met de Vlaamse overheid. Naast deze Vlaamse Convenant, kunnen lokale besturen ook intekenen op een federale subsidie, die ze kan besteden in haar partnerschap in één van de door België aanvaarde prioritaire landen<sup>29</sup>.

Deze eindevaluatie betreft enkel het gedeelte rond de gemeentelijke partnerschappen die een federale subsidie hebben ontvangen binnen het kader van het meerjarenprogramma Gemeentelijke Internationale Samenwerking 2008-2012. De eindevaluatie zit als voorwaarde vevat in de door DG-D toegekende subsidie.

## 3. Bereik (scope) van de eindevaluatie

Het meerjarenprogramma (mjp) GIS begon op 1 januari 2008 en eindigt op 31 december 2012. Deze eindevaluatie situeert zich dus tijdens het laatste jaar van uitvoering. DG-D en de VVSG verkiezen deze piste omdat de conclusies van de eindevaluatie zo kunnen bijdragen tot het uitwerken van een nieuw programma. Op die manier wordt de continuïteit van het ene MJP naar het volgende gegarandeerd. Door deze eind 2011 en begin 2012 te laten doorgaan, kan de VVSG nog rekening houden met de voornaamste conclusies bij de opmaak van een nieuw meerjarenprogramma.

---

<sup>29</sup> Dit zijn de 18 officiële partnerlanden aangevuld met een lijst van 23 landen die voor indirecte actoren werd opgesteld.



Binnen dit bereik is het goed een aantal ontwikkelingen in het verloop van het MJP te schetsen. Oorspronkelijk werd dit meerjarenprogramma ingediend als een vijf jarenprogramma dat volgens het financiële systeem van niet-gesplitste kredieten zou beheerd worden. Dit betekent dat het MJP het strategische kader vormde, waar jaarlijks een actieplan de activiteiten en het budget van zou detailleren. Dit betekent ook dat het budget beschikbaar voor jaar n enkel en alleen in jaar n zou kunnen gebruikt worden. Bijvoorbeeld van de 60.000€ die gemeente Y had gebudgetteerd in jaar n, kon ze maar 40.000 € rechtvaardigen, betekende dat het saldo van 20.000€ moest teruggestort worden. In de loop van 2008 werd op bilateraal overleg tussen VVSG en DGOS beslist om vanaf 2009 over te stappen op het financiële systeem van gesplitste kredieten, waarbij de enveloppe voor de komende 4 jaar (tem 2012) budgettair in de federale begroting werd vastgelegd en de saldi van jaar n overdraagbaar zijn naar jaar n+1.

Dit maakt het beheersmatig ingewikkelder, want we spreken van een inhoudelijk 5 jarenprogramma (2008-2012), terwijl we administratief en financieel gezien 2008 als een apart (overgangs)jaar beschouwen met jaarlijkse actieplannen en 2009-2012 als een nieuw blok beschouwen<sup>30</sup>.

Het budget voor de periode 2009-2012 bedraagt 3.985.953,4 EURO en het KB voor 2008 gaat over 741.669,86 EUR.

- Jaarplan 2008
- MJP 2009-2012

Het meerjarenprogramma (mjp) Gemeentelijke Internationale Samenwerking bouwt verder op de relatie en de samenwerkingsverbanden die een aantal Vlaamse gemeenten reeds heeft afgesloten met de Vlaamse overheid (VAIS) in een convenant rond gemeentelijke internationale samenwerking. Deze convenant stimuleert de gemeenten om actief te zijn in internationale samenwerking met de mogelijkheid om een stedenband af te sluiten.

Alle stedenbanden die in het federale meerjarenprogramma actief zijn, waren eerst een aantal jaren in de Vlaamse convenant actief en hebben tijdens die periode een vertrouwensrelatie opgebouwd met hun stedenbandpartner. De keuze van de landen binnen dit mjp heeft dus te maken met de historiek van de gemeentelijke partnerschappen, die werd afgestemd op de door DG-D gehanteerde landenlijst voor indirecte actoren (18 prioriteitslanden + 23). Het mjp beoogt de bestuurskracht in de Zuiderse partnergemeenten te versterken. Dit wil zeggen dat hierdoor een sterker lokaal bestuur in staat wordt gesteld om een betere dienstverlening aan de bevolking

---

<sup>30</sup> Verder is ook de overgang van jaarlijkse projecten (vóór 2008) naar een programmawerking (2008-2012) ook niet zonder problemen verlopen. Hoewel het programma in 2008 diende te starten, bleef de goedkeuring lang uit (het KB dat als officiële goedkeuring diende, werd pas in augustus 2008 ondertekend), de uitbetaling van de eerste schijf van 2008 vond pas plaats eind november 2008. Deze situatie van onzekerheid bracht met zich mee dat de uitvoering van de gemaakte plannen voor 2008 en ook nog van 2009 sterke vertragingen opliepen. Om het budget van 2008 niet te verliezen, kregen de gemeenten van DGOS de toelating om tot eind april 2009 het budget van 2008 uit te voeren, mits de procedure van vastleggingen in 2008 had plaatsgevonden.

aan te bieden. Om de stedenbanden thematisch te concentreren, werd gekozen voor de sectoren jeugd, milieu en lokale economie.

#### **4. Doelstellingen van de eindevaluatie**

##### **A. ALGEMENE DOELSTELLINGEN**

- Korte beoordeling partnerschap tussen Noord en Zuid Gemeente en opvolging door koepelorganisatie.
- Inschatten, oordelen in welke mate de geplande resultaten en doelstelling bereikt werden (of zullen bereikt worden) per gemeentelijk partnerschap en in welke mate ze bijdragen tot het verhogen van de institutionele capaciteit binnen het lokale bestuur van de partnergemeente
- Conclusies per gemeentelijk partnerschap en over het gehele programma formuleren
- Identificeren van goede praktijkvoorbeelden en lessons learned betreffende de uitvoering van het programma, zowel op procesmatig niveau als op resultaatsniveau
- Aanbevelingen maken naar en conclusies formuleren over het algemene beheer van het programma en van het gemeentelijke partnerschap.

##### **B. SPECIFIEKE DOELSTELLINGEN**

Volgende vragen dienen als leidraad voor het evalueren van de uitvoering van het gemeentelijk programma.

##### **Relevantie**

- Is het programma in lijn met de nationale en lokale beleidsprioriteiten? Zijn de beleidsprioriteiten sinds de start van het programma veranderd? Is het bestuur veranderd?
- Is er een politiek draagvlak voor het programma en voor de stedenband? Draagvlak zowel in Vlaanderen als in de zuiderse partnergemeente?
- Is de interventielogica zoals beschreven in het logische kader nog steeds geldig? Beantwoordt de opzet van het programma nog steeds aan de noden van de doelgroep? In welke mate zijn de indicatoren (nog) relevant?
- Goed lokaal bestuur betekent een goed evenwicht en inspraak van de 'driehoek', die bestaat uit het politieke niveau, het ambtelijke niveau en de civiele maatschappij. In welke mate is deze driehoek in evenwicht en wordt het programma gedragen door die drie pijlers?
- Wat is de relevantie van het gemeentelijk programma in een context van





- Het gemeentelijk budget en de gemeentelijke ontwikkelingsplannen?
- De andere vormen van ontwikkelingssamenwerking?
- Wat is de relevantie van het gemeentelijk programma ten aanzien van de armoedebestrijding?

### **Doeltreffendheid**

- Welke voortgang is geboekt met betrekking tot het doel en de resultaten van het programma? Zijn de resultaten behaald? Of is er zicht op het volledig behalen van de resultaten binnen de vooropgestelde termijn?
- In welke mate draagt het programma bij tot de capaciteitsopbouw van het bestuur in het Zuiden? En in welke mate draagt die capaciteitsopbouw bij tot de versterking van de bestuurskracht?
- Hoe wordt capaciteitsopbouw ingevuld? Op welke wijze wordt de collega-tot-collega aanpak ingevuld?
- Wat is de rol van andere actoren binnen dit programma? Hoe worden synergie en complementariteit bevorderd binnen dit gemeentelijk programma?
- Hoe worden risico's binnen het bestaande programma's opgevolgd? (bijv. verandering van bestuur en bijgevolg verandering van administratie, shift in beleidsprioriteiten, veiligheid en natuurrampen, ...)
- Is er een stuurgroep aanwezig binnen de stedenband om het proces te begeleiden? En is die stuurgroep voldoende gedifferentieerd samengesteld (middenveld, politici, ambtenaren)? Is er een stuurgroep zowel in Vlaanderen als in het Zuiden?

### **Efficiëntie**

- Gebruik van middelen (financiële en menselijke): zijn de middelen zo efficiënt mogelijk gebruikt (kosten-batenanalyse)?
- Is de onderverdeling van kostensoorten (INV, WER, VOR, PER, ZEN) op een efficiënte manier toegepast?
- Zijn de delegatiebezoeken en werkbezoeken op een efficiënte manier uitgevoerd? Hoe gebeurt de contextualisering van goede praktijkvoorbeelden of van vormingen in Vlaanderen?

- Wordt het programma uitgevoerd volgens het vooropgestelde chronogram? En volgens het opgestelde budget? Moeten er veranderingen doorgevoerd worden? Zo ja, welke en waarom?
- Heeft er Zuid-Zuid-uitwisseling plaatsgevonden tussen de stedenbanden in het Zuiden, en zo ja hoe heeft men dit ervaren?

### **Duurzaamheid**

- Op welke manier wordt tijdens de uitvoering van het gemeentelijke programma rekening gehouden met het duurzame karakter van de realisaties?
- Zijn er aanwijzingen waardoor bepaalde resultaten niet duurzaam dreigen te zijn? Zo ja, graag aanbevelingen tot bijsturing.
- Welke factoren (leiderschap, strategie, beleid, personeel, financiële middelen...) die bijdragen tot de duurzaamheid van het programma moeten extra aandacht krijgen in de volgende periode?
- Zijn er externe factoren die een bedreiging kunnen zijn voor het duurzame karakter van de resultaten?
- Hoe verzekert men de continuïteit voor de behaalde resultaten?
- Hoe gaat men binnen de stedenband, zowel in het Noorden als in het Zuiden, om met de politieke veranderingen die lokale verkiezingen met zich mee brengen?

### **Impact**

- Wat is volgens de partnergemeente de specifieke meerwaarde van dit soort van samenwerking? In welke mate is deze samenwerking verschillend van andere (meer traditionele) vormen van ontwikkelingssamenwerking?
- In welke mate overstijgt de stedenband de traditionele relatie donor-ontvanger?
- Welke lessen zijn nu al getrokken tijdens de uitvoering van het gemeentelijke programma die relevant kunnen zijn voor andere stedenbanden?
- Wat is de relatie van de zuidelijke gemeente met andere donoren en actoren rond gedecentraliseerde coöperatie?
- Zijn er tijdens de uitvoering van het programma niet geplande resultaten/effecten merkbaar, die toch een directe link hebben met bepaalde acties uit het programma? En hoe worden deze gedocumenteerd?



- Welke impact heeft het programma?
- En welke impact heeft de uitvoering van het programma op de bevolking in het Zuiden?

### **Partnerschap**

- In welke mate is het partnerschap geëvolueerd? (Deze vraag bestrijkt meer dan het bereik van de evaluatie en kan gaan vanaf het begin van het partnerschap tot nu). Zijn er belangrijke veranderingen toegebracht aan het partnerschap en zo ja waarom?
- In welke mate heeft het GIS-programma op positieve, negatieve wijze het gemeentelijk partnerschap veranderd?
- Heeft de Vlaamse stedenband ook andere partnerschappen teweeg gebracht?

### **Complementariteit/ synergie**

- In welke mate neemt de partnergemeente uit het Zuiden het initiatief om synergiën te zoeken met andere actoren?
- Op welke manier wordt het olievlekprincipe gehanteerd en hoe kan dit naar de toekomst toe geoptimaliseerd worden?

### **Beheer van het programma**

- Hoe wordt het programma gemonitord? Volgens welke frequentie? Welke structuur volgt de monitoring? Wie is erbij betrokken?
- Hoe gebeurt de communicatie tussen de gemeentelijke partners over het programma? Hoe worden belangrijke strategische beslissingen genomen?
- Welke plaats heeft het uitvoerend orgaan van het GIS-programma binnen het gemeentelijk organogram in het Zuiden gekregen?
- Wat is de inschatting van de begeleidende rol van VVSG binnen dit programma? Zijn hier concrete aanbevelingen?
- Welke lacunes zijn zichtbaar qua beheer van het programma en hoe kunnen deze aangepakt worden?
- Open vragen naar noden/aanbevelingen/issues die nergens hierboven werden behandeld.

## 5. Doelgroep van de eindevaluatie

Een stedenband is een partnerschap waarbij verschillende actoren in tussenkomen. Voor de eindevaluatie is het belangrijk dat alle stakeholders hierbij gehoord worden. In de eerste plaats gaat het om de gemeenten (bestuur en politici) langs beide kanten van het partnerschap, zowel in Vlaanderen als in de partnergemeenten. Verder is het belangrijk om de betrokken ambtenaren in de stedenband te interviewen. Dit zijn langs Vlaamse kant de Noord-Zuidambtenaren, maar ook hun collega's die met de technische uitwisseling bezig zijn (jeugdambtenaren, milieuambtenaren,...), en eveneens langs de kant van de partnergemeente: de stedenbandcoördinator, de betrokken diensten en diensthoofden. Het politieke draagvlak is uitermate belangrijk voor een stedenband, waardoor ook de bevoegde politici hun stem moet gehoord worden. Verder is het ook belangrijk om de civiele maatschappij en het middenveld (al dan niet in hun functie als doelgroep in het Zuiden) te betrekken bij de evaluatie.

Voor de start van de evaluatie kan de internationale conferentie worden gebruikt, die de VVSG organiseert van 17 tot en met 21 oktober 2011 in Gent. Aan deze conferentie nemen de voornaamste stakeholders aan het programma deel en kan men op een efficiënte wijze veel betrokkenen ineens spreken.

## 6. Outputs, methodologie en timing

### *Methodologie*

De voorgestelde methodologie is een belangrijk punt voor de selectie bij de toewijzing van de evaluatie. Het extra inzetten van een lokale consultant bij de terreinzendingen wordt als positief geëvalueerd.

Om de evaluatie te begeleiden zal een stuurgroep worden samengesteld, waarbij betrokkenen van de VVSG, DG-D en een aantal externen in zullen zetelen. Via tussentijdse verslagen en vergaderingen blijft de stuurgroep op de hoogte van de vorderingen van de evaluatie.

Voor de eindevaluatie raadt de VVSG o.a. het volgende aan:

- Minstens 2 gezamenlijke sessies rond evaluatie met de betrokken Vlaamse ambtenaren (een input-sessie en een restitutie-sessie)
- Desk studie van alle stedenbanden die in het programma zitten
- Terrein studie van een representatief staal van de stedenbanden in het federaal programma. Voorstel (nog uit te werken in overeenstemming met de evaluatoren) : 3 tot 4 buitenlandse werkbezoeken met restitutesessie op het einde van het werkbezoek :
  - in de Andes (2: Ecuador en Peru of Bolivia) waar 4 gemeentelijke partnerschappen werkzaam zijn,



- in Senegal (stedenband tussen Sint-Niklaas en Tambacounda)

De selectie voor deze stedenbanden is gebaseerd op de keuze van de mid-term evaluatie. Door deze combinatie komen alle regio's en de meeste landen aan bod tijdens het geheel van mid-term en eindevaluatie. Na elk terreinbezoek acht de VVSG het heel belangrijk en waardevol om een restitutievergadering te houden met de stakeholders in de gemeente in kwestie.

De voorbereiding van de terreinbezoeken worden gefaciliteerd door VVSG en de Vlaamse steden in de stedenbanden. Alle contacten verlopen op voorhand dus ook best via hen.

## 7. Outputs

Met bovenstaande doelstellingen in het achterhoofd als leidende richting en de specifieke vragen per individueel partnerschap, dient het verslag minstens de volgende elementen te bevatten, zowel op het beheersmatige aspect van het programma als op het proces van het partnerschap als op het resultaatgerichte aspect van het logische kader:

- Methodologische nota
- Tussentijds verslag (ev. in PPT) na desk study, voorgesteld aan stuurgroep
- Verslagen van de restitutievergaderingen in het Zuiden en in het Noorden
- Debriefing vergadering na terrein zendingen met ev. voorlopige terreinverslagen, voorgesteld aan stuurgroep
- Draft Eindrapport voorgesteld in vergadering met stuurgroep ten laatste twee weken vóór finale deadline
- Eindrapport met opname opmerkingen stuurgroep
- Restitutie vergadering met VVSG en ambtenaren steden en gemeenten.

Het algemeen eindrapport omvat het volgende:

- Een executive summary in het Nederlands dat een overzicht bevat van de conclusies en aanbevelingen
- Algemeen rapport met klemtoon op doelstellingen evaluatie
- Extensieve terreinrapporten (mag in de taal van de partnergemeente opgesteld worden (zijnde Frans, Spaans of Engels))
- Lijst met geïnterviewden en/of deelnemers aan workshops

- Lessons learned
- Conclusies van de evaluatie
- Aanbevelingen naar de toekomst toe (op strategisch en operationeel vlak, op KT, MLT en LT, voor welke doelgroep)

De bevindingen en aanbevelingen zullen voornamelijk door de volgende instanties gebruikt worden:

- Partners binnen de betrokken stedenbanden (noordelijke en zuidelijke gemeente)
- VVSG als beheerder van het programma
- DG-D als subsidiegever van het programma

Ook andere lokale besturen die betrokken zijn bij stedenbanden, al dan niet binnen Vlaanderen, kunnen hiervan gebruik maken.

Het eindrapport is eigendom van de VVSG (copyright) en zal op beperkte schaal verspreid mogen worden.

## **8. Timing (indicatieve kalender)**

De eindevaluatie zal van start gaan in september 2011, om maximaal te kunnen profiteren van de aanwezigheid van de deelnemers aan de internationale conferentie tijdens de conferentie in oktober 2011 en de daarop volgende interne federale planningsdagen. Het is noodzakelijk dat een aantal van de instrumenten (vragenlijst, evaluatiekader) tegen die tijd klaar zijn om te kunnen gebruiken tijdens enkele sessies.

De conclusies van de eindevaluatie zullen **vóór 15 maart 2012** aan de stuurgroep overgemaakt worden, opdat er met deze conclusies en aanbevelingen nog rekening kan gehouden worden in de opmaak van het nieuwe meerjarenprogramma.

Een indicatieve kalender zou er als volgt kunnen uitzien:

Goedkeuren ToRs	06 juli 2011
Publiceren ToRs	15 juli 2011
Ontvangen offertes	5 september 2011
Toekennen opdracht	mid september 2011
Uitnodigingen stuurgroep	mid juli 2011
Samenstelling stuurgroep	mid september 2011
Eerste vergadering VVSG-evaluatoren	mid-september 2011
Vorbereiding evaluatoren	September-oktober 2011



Eerste vergadering stuurgroep	Eind oktober 2011
Terreinbezoeken evaluatoren	November-2011 – februari 2012
Tweede vergadering stuurgroep (feedback terreinzendingen)	Februari 2012
Derde vergadering stuurgroep (draft eindrapport)	Begin maart 2012
Definitieve rapport eindevaluatie	15 maart 2012

De offertes worden bij de VVSG verwacht ten laatste op maandag 5 september 2011.

## 9. Bijlagen

- (Vertaalde) deel van handboek VVSG rond Noord-Zuid partnerschappen (99p)
- Algemeen deel MJP VVSG (41 p)
- Individuele dossiers (ca. 45p/ dossier)
- Baselinestudies waar beschikbaar
- Specifieke vragen per partnerschap (op te stellen door gemeenten en VVSG)
- Tussentijdse evaluaties van Nicaragua (3 stedenbanden), Marokko (Hasselt met twee stedenbanden) en Zuid-Afrika (3 stedenbanden).(ca. 25 p/ evaluatie)

## 10. Vereiste kwalificaties van de evaluatoren

- Aantonbare kennis van de sector van ontwikkelingssamenwerking
- Ervaring met evaluaties van programma's die rond capaciteitsopbouw werken, waarbij ook participatieve evaluatietechnieken werden toegepast
- Kennis van de gemeentelijke bevoegdheden en van processen van decentralisatie. Kennis van de rol die lokale besturen spelen binnen een stedenband is een pluspunt
- Talenkennis schriftelijk en mondeling (SP, EN, FR en NL)

## 5.2 EVALUATIEKADER

Evaluatievraag 1 – In welke mate is het GIS programma relevant ?	
Verificatiebronnen: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemeentelijke beleidsplannen en –budgetten</li> <li>- Operationele strategieën van de stedenbanden</li> <li>- Verslagen identificatiemissies en werkbezoeken</li> <li>- Referentiedocumenten over decentralisatieprocessen en interviews met resource person (vb. van nationale vereniging van steden en gemeenten)</li> <li>- Interviews stakeholders (betrokken ambtenaren, politici, eventuele stuurgroep, andere actoren OS indien relevant)</li> </ul>	
Beoordelingscriteria	Indicatoren
1.1. De interventies uitgevoerd binnen het GIS programma beantwoorden aan de noden voor lokale ontwikkeling en de noden van de doelgroep	1.1.1. De interventies sluiten aan bij de lokale beleidsprioriteiten zoals vervat in gemeentelijke plannen en budgetten  1.1.2. Niveau van participatie van de partnergemeente in het tot stand komen van het programma (met aandacht voor inbreng politieke actoren, ambtelijke actoren en actoren uit de civiele maatschappij)
1.2. De GIS - interventies zoeken naar complementariteit en synergie	1.2.1. De GIS-interventies zijn ingebed in de ruimte die gecreëerd wordt op lokaal vlak n.a.v. nationale decentralisatieprocessen en/of zijn betekenisvol bij relatief zwakke decentralisatieprocessen.  1.2.2. De GIS-interventies zijn complementair aan andere programma's die het decentralisatieproces ondersteunen uitgevoerd door andere actoren (nationale overheid, bilaterale samenwerking, multilaterale samenwerking, NGO's). De GIS-interventies faciliteren relatievorming en netwerking met andere actoren die een rol spelen in het decentralisatieproces.  1.2.3. De GIS-interventies hebben uitstraling naar andere gemeenten in het land/de regio. De GIS-interventies faciliteren relatievorming en/of samenwerking met andere lokale besturen in het land/regio.
1.3. De GIS-interventies zijn gepast, rekening houdend met de evoluties van de context	1.3.1. De GIS interventies zijn realistisch, rekening houdend met de beschikbare financiële en menselijke middelen, de overgedragen bevoegdheden en de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende overheidsniveaus.



	<p>1.3.2. Het geheel van specifieke doelstellingen, verwachte resultaten en activiteiten van de verschillende GIS-interventiestrategieën is coherent (interventiologica)</p> <p>1.3.3. Vooronderstellingen/hypothesen risico's voor het realiseren zijn in kaart gebracht en relevant</p> <p>1.3.4. Er is een regelmatige herziening van de interventiestrategie in functie van een eventueel veranderende context</p>
--	--

### Evaluatievraag 2 – In welke mate is het GIS- programma effectief ?

#### Verificatiebronnen:

- Jaarverslagen
- Verslagen werkbezoeken
- Bezoek realisaties en/of participerende observaties
- Interviews stakeholders (betrokken ambtenaren, politici, eventuele stuurgroep, directe begunstigden)

Beoordelingscriteria	Indicatoren
2.1. De GIS-interventies dragen bij tot het realiseren van de respectievelijke specifieke doelstellingen – analyse per stedenband	<p>2.1.1. Realisatiegraad van de verwachte resultaten</p> <p>2.1.2. Bijdrage van de vastgestelde resultaten (voorzien en onvoorzien) aan de realisatie van de specifieke doelstelling van de GIS-interventie</p> <p>2.1.3. Belangrijkste oorzaken van het niet bereiken van resultaten werden besproken en aangepakt waar mogelijk</p>
2.2. De GIS interventies dragen bij tot versterkte institutionele en beheerscapaciteit van de partner (bestuurskracht) – analyse van de resultaten op programmaniveau	<p>2.2.1. Betrokkenen hebben nieuwe kennis, ervaring en vaardigheden verworven en kunnen toepassen in de dagelijkse praktijk.</p> <p>2.2.2. Politieke functie versterkt: vb. de interventie heeft bijgedragen tot duidelijkere taakomschrijvingen en rollen van politieke mandatarissen, gemeenteraden, colleges, e.d. en/of heeft een invloed gehad op de processen van beleidsontwikkeling</p>

	<p>2.2.3. Ambtelijk apparaat versterkt: vb. verhogen van de deskundigheid van het personeel, input in het HRM beleid, verbeteren van beheers- en beleidsinstrumenten (vb. strategische planning, reglementeringen, e.d.)</p> <p>2.2.4. Verbeterde relatie met de burger: interventie heeft bijgedragen tot verbeterde communicatie met de burger, verbeterde samenwerking en participatie en/of versterkte "accountability"</p>
--	---

### Evaluatievraag 3 – Efficiëntie - Werden de middelen (fondsen, expertise en tijd) op een goede manier ingezet om de resultaten te bereiken ?

Verificatiebronnen:

- Jaarverslagen
- M&E documenten indien aanwezig
- Partnerovereenkomsten en afsprakennota's
- Verslagen werkbezoeken en uitwisselingen
- Interviews stakeholders (betrokken ambtenaren, eventuele stuurgroep)

Beoordelingscriteria	Indicatoren
3.1. Er is een correcte verhouding tussen de specifieke doelstelling, resultaten en middelen – per stedenband	<p>3.1.1. Collega-tot collega uitwisselingen werden goed geïdentificeerd, uitgevoerd en opgevolgd en zijn een goede manier om de resultaten te realiseren.</p> <p>3.1.2. Andere strategieën werden overwogen en uitgevoerd (vb. Zuid-Zuiduitwisselingen, faciliteren van netwerking, in contact brengen met good practices elders, e.d.)</p> <p>3.1.3. De geraamde investeringsbudgetten zijn realistisch, en afgecheckt voor meest gunstige tarieven (prijs/kwaliteit) en worden indien nodig aangepast bij de uitvoering</p> <p>3.1.4. De opdeling in de verschillende kostensoorten was duidelijk voor de beheerders en kon goed toegepast worden</p>
3.2. De interventie wordt uitgevoerd volgens plan en budget. Planning en budget worden indien nodig bijgestuurd – per	3.2.1. Er werd een realistische planning opgemaakt. Operationele plannen werden op een realistische manier aangepast aan de vertragingen die het programma opliep.

<p>stedenband</p>	<p>3.2.2. Operationeel plan werd uitgevoerd en afwijkingen verantwoord en gedocumenteerd.</p> <p>3.2.3. Het geraamde budget wordt effectief gebruikt en besteed volgens planning.</p>
<p>3.3. De kwaliteit van het partnerschap – per stedenband</p>	<p>3.3.1. De partnerovereenkomst bevat verwijzingen naar het doel en de meerwaarde van het partnerschap en rol van processen van bestuurskrachtversterking daarbinnen.</p> <p>3.3.2. Er bestaan duidelijke systemen van overleg en communicatie die een goede dialoog tussen de partners mogelijk maken en bijdragen tot een goede conflicthantering. Afspraken rond communicatie worden opgevolgd (transparant, tijdig, enz.)</p> <p>3.3.3. De partner in het Zuiden wordt op een gelijkwaardige manier betrokken bij de opmaak van het programma, de opmaak van het budget, de uitvoering en evaluatie van het programma (analyse van mate van inspraak en mate van mede-beslissing)</p>
<p>3.4. Het beheer van de interventie heeft een gunstige invloed op het realiseren van de doelstellingen – per stedenband</p>	<p>3.3.1. Er is een duidelijke en werkbaar institutioneel opzet voor de interventie aangepast aan context (stuurgroep en plaats van de stuurgroep/uitvoerend orgaan in het organogram van de gemeente, ambtenaar, enz.)</p> <p>3.3.2. Er is goed technisch beheer van de interventies met een duidelijke taakverdeling tussen de partners. Takenverdeling en verantwoordelijkheden worden nageleefd.</p> <p>3.3.3. Soepel en doeltreffend financieel beheer waardoor de inzet van financiële middelen bijgestuurd kan worden i.f.v. de vooruitgang van het project.</p> <p>3.3.4. Er is een goede plannings- en opvolgingsmethodologie waardoor een goede planning van activiteiten en relevante bijstellingen m.b.t. de uitvoering van het project mogelijk zijn</p>
<p>3.5. De opzet van het programma heeft de efficiëntie en effectiviteit van het programma positief beïnvloed -</p>	<p>3.5.1. De investeringen in de opmaak van het programma, zowel door de VVSG als door de gemeenten, staan in verhouding tot de aard en omvang van het programma.</p>

<p>programmaniveau</p>	<p>3.5.2. De begeleiding van de VVSG draagt bij tot een betere kwaliteit van dossiers en betere kwaliteit van uitvoering en evaluatie van de GIS-interventies (begeleiding gemeenten, vormingen, werkbezoeken, regionale conferenties).</p> <p>3.5.3. Het programma draagt bij tot synergie tussen de verschillende GIS-interventies en maakt bovenlokale initiatieven mogelijk die een positieve invloed hebben op de resultaten en doelstellingen van de verschillende GIS-interventies (in bijzonder ook kijken naar meerwaarde van thematische concentratie).</p> <p>3.5.4. De overgang van een programma met niet-gesplitste kredieten naar een programma met gesplitste kredieten heeft een positieve invloed gehad op het optimale gebruik van de beschikbare middelen.</p> <p>3.5.5. De beheersmatige richtlijnen van DG-D zijn aangepast aan de gemeentelijke context (vb. financieel beheer – eis voor een aparte rekening voor subsidies federale programma; opgelegde baseline info)</p>
------------------------	--

#### Evaluatievraag 4 – In welke mate is het GIS- programma duurzaam ?

##### Verificatiebronnen:

- Gemeentelijke beleidsplannen en –budgetten
- Operationele plannen
- Verslagen identificatiemissies en werkbezoeken
- Interviews stakeholders (betrokken ambtenaren, politici, eventuele stuurgroep, andere actoren OS indien relevant)

Beoordelingscriteria	Indicatoren
<p>4.1. Institutionele duurzaamheid - de resultaten zijn institutioneel verankerd (ownership)</p>	<p>4.1.1. Integratie van resultaten van de GIS-interventie in bestaande diensten. Begin van institutionalisering van nieuwe bestuurspraktijken</p> <p>4.1.2. Capaciteit aanwezig om de resultaten verder te zetten/beheren, ook wanneer direct betrokken ambtenaren wegvallen.</p> <p>4.1.3. De interventie houdt rekening met de taak- en rolverdeling tussen lokale stakeholders die in</p>

	lijn ligt met hun mandaat en expertise
4.2. Financiële duurzaamheid - de financiële leefbaarheid van nieuwe of verbeterde producten, diensten, structuren door het project aangebracht, is verzekerd	4.2.1. Lokale overheid heeft in het gemeentelijke budget de nodige budgetten opgenomen voor de bestending van projectrealisaties, rekening houdend met de evoluties van de operationele kosten en/of heeft andere overheden/partners/donoren aangesproken die deze kost in de nabije toekomst mee financieren.
4.3. Socio-culturele duurzaamheid - het projectconcept en –aanpak zijn aangepast aan belangrijke socio-culturele en andere contextfactoren	4.3.1. Partners hebben belangrijke socio-culturele factoren die duurzaamheid van de projectrealisatie beïnvloeden bespreekbaar gemaakt en hiermee rekening gehouden  4.3.2. Aangepastheid van aangebrachte technologie, kennis en goede praktijken aan bestaande behoeften, tradities, kennis en vaardigheden
4.4. Politieke duurzaamheid	4.4.1. Er is een politiek draagvlak voor de opzet en resultaten van het stedenbandprogramma (burgemeester, schepencollege, gemeenteraad)  4.4.2. Er werd een strategie ontwikkeld om de continuïteit van de stedenband te verzekeren bij coalitie/machtswissels

### Evaluatievraag 5 : Heeft het programma geleid tot de verwachte impact?

#### Verificatiebronnen:

- Interviews stakeholders: betrokken ambtenaren, politici, eventuele stuurgroep)
- Focusgroepen met begunstigen/gebruikers van de diensten
- Groepsinterview organisaties uit het middenveld
- Beschikbare studies (i.v.m. economische ontwikkeling, tevredenheidsonderzoek, bevragingen, e.d.)

Beoordelingscriteria	Indicatoren
5.1. Bijdrage van de GIS interventies aan de doelstellingen van het meerjarenprogramma Gemeentelijke Internationale samenwerking (good local governance)	5.1.1. Verbeterde dienstverlening: met aandacht voor (i) verbeterde planning van de dienstverlening, (ii) kwaliteit, (iii) toegang (fysiek, financieel, sociaal) en bereik en/of (iv) goede staat gerealiseerde infrastructuur en het onderhoud ervan  5.1.2. Verbeterde participatie van de burgers: structuren, mechanismen, niveau van participatie en samenwerking, responsiveness  5.1.3. Meer lokale economische ontwikkeling:

<p>5.2. Impact van het programma op de bevolking in de partnersteden in het zuiden</p>	<p>5.2.1. Er zijn indicaties van veranderingen ten gunste bij de lokale bevolking n.a.v. verbeterde toegang tot en kwaliteit van de dienstverlening</p> <p>5.2.2. Er zijn indicaties dat de bevolking in staat is om te participeren aan het lokale beleid</p> <p>5.2.3. Er zijn indicaties van veranderingen bij de lokale bevolking n.a.v. betere lokale economische ontwikkeling</p>
--	---



### 5.3 GECONSULTEERDE DOCUMENTEN

#### ▪ **Programmadocumenten**

D3.3. Dienst “Andere Partners” Gesplitste kredieten. Referentiedocumenten 2011  
Meerjarenprogramma Indirecte Bilaterale samenwerking.

VVSG (2008) Gemeentelijke Internationale samenwerking, Meerjarenprogramma 2008-2012,  
Actualisatie 2009-2012 + bijlagen

VVSG (2008) Gemeentelijke Internationale samenwerking, Meerjarenprogramma 2008-2012,  
bijlagen 3.1. t/m 3.23 Gedetailleerde beschrijving meerjarenstrategie 2008-2012 voor elk van de  
deelnemende gemeenten

VVSG (2008) Gemeentelijke Internationale samenwerking, Meerjarenprogramma 2008-2012.  
Formulier voor kandidaatstelling Herent

VVSG (2009) Gemeentelijke Internationale samenwerking, Meerjarenprogramma 2008-2012.  
Algemeen kader. Financiële en administratieve richtlijnen gesplitste kredieten

VVSG (2010) Gemeentelijke Internationale samenwerking, Meerjarenprogramma 2008-2012  
Instap nieuwe gemeenten 2011-2012

VVSG (2010) Gemeentelijke Internationale samenwerking, Meerjarenprogramma 2008-2012.  
Formulier voor kandidaatstelling Bierbeek, Mechelen en Bornem + respectievelijke bijlagen

VVSG (2009) Gemeentelijke Internationale samenwerking, Meerjarenprogramma 2008-2012.  
Jaarverslagen 2008. Narratief en financieel verslag van elke deelnemende gemeente

VVSG (2010) Gemeentelijke Internationale samenwerking, Meerjarenprogramma 2008-2012.  
Jaarverslagen 2009 van elke deelnemende gemeente

VVSG (2010) Gemeentelijke Internationale samenwerking, Meerjarenprogramma 2008-2012.  
Jaarverslag 2009 richtlijnen indiening.

VVSG (2011) Gemeentelijke Internationale samenwerking, Meerjarenprogramma 2008-2012.  
Jaarverslagen 2010 van elke deelnemende gemeente

Briefwisseling tussen VVSG en DG-D (vb. afwijking 15%-regel JA 2008 en JA 2009-2012,  
ondertekening Koninklijk Besluit)

#### ▪ **Tussentijdse evaluaties**

Neeb, L. & Dhaene, C. (2010) Evaluation à mi-parcours du programme de jumelage Hasselt et  
Missour et Outat-Oulad-El-Haj. ACE Europe, België.

Chávez Midence, M. & Pereyra López, J. (2010) Informe preliminar evaluación intermedia hermanamientos Nueva Guinea, Santo Tomàs, Ciudad Darío. Cicap, Nicaragua.

VVSG (2010) Draft Report Mid-term evaluation city-to-city cooperation Mangaung Local Municipality – Ghent, Federal Programme

VVSG (2010) Report Mid-term evaluation city-to-city cooperation Tshwane Metropolitan - Maasmechelen

VVSG (2010) Draft Report Mid-term evaluation city-to-city cooperation Witzenberg Local Municipality – Essen, Federal Programme

Essen (2010) bemerkungen bij draft Report Mid-term evaluation city-to-city cooperation Witzenberg Local Municipality – Essen, Federal Programme

VVSG (2012) Informe Nimlaha'kok

VVSG (2012) Informe Nueva Guinea

- **Andere documenten**

Bontenbal, MC (2009) Cities as partners. The challenge to strengthen urban governance through North-South city partnerships. Niet gepubliceerd proefschrift. Utrecht.

Dhaene, C. en Phlix, G. (2008) Vijf vuistregels voor een geslaagde beleidsoverdracht tussen gemeenten in Noord en Zuid. In: Lokaal, VVSG, Brussel.

Documenten gebruikt voor de regionale conferentie in Zuid-Afrika 2010

Documenten gebruikt voor de internationale conferentie in Gent 2011

- **Terreinbezoeken**

Overzicht van geconsulteerde documenten in elk landen evaluatierapport.





## 5.4 OVERZICHT VAN GECONSULTEERDE PERSONEN

### 5.4.1 VVSG

Bert Janssen	Beheer federaal GIS programma
Anne Geens	Financieel beheer federaal GIS programma
Bart Palmaers	Vorige beheerder federaal GIS programma
Betty De Wachter	Diensthooft Internationale samenwerking

### 5.4.2 DG-D

Hilde Herssens	Beheer programma gedecentraliseerde ontwikkelingssamenwerking (voor Nederlandstalige programma's) – DG-D
----------------	---

### 5.4.3 STEDENBANDCOÖRDINATOREN IN VLAANDEREN

Inge Hatse	Herent
Kirsten Van Hooydonck	Essen
Wouter Boesman	Gent
Toon Jansen	Lommel
Jos Hermans	Maasmechelen
Sarah Gerard	Mechelen
Marcel Daniels	Sint Truiden

5 gemeenten betrokken in terreinbezoeken - zie volledig overzicht in landenrapporten

### 5.4.4 FEEDBACK COÖRDINATOREN IN ZUIDEN

Jo-Ann Krieger	Witzenberg
Herman Van de velde en saraí Cruz	Ciudad Darío

5 gemeenten betrokken in terreinbezoeken - zie volledig overzicht in landenrapporten

## **5.5 RESULTATEN ELEKTRONISCHE ENQUÊTE**

Zie apart rapport, op te vragen bij VVSG



## 5.6 OVERZICHT REALISATIEGRAAD

LOKA	Brasschaat	Edegem	Evergem	Bierbeek	St.Niklaas	Mol	Lommel	St.Truiden	Herent	Gent	Essen	Bornem	Mechelen	Hasselt	Maasmechelen
SDS 1															
R1.1	+	+/-			+/-	+	-	+	+/-	+	+	nr	nr	-	-
R1.2	+/-	+			+	+	+	+	+/-	+	+			+	-
R1.3					-	+	+		+/-	-	+/-			-	-
R1.4					+	+					+/-			+	
R1.5											-			+	
R1.6														-	
SDS 2															
R2.1	+	+/-			+	+	-	+/-		+/-		nr	nr		-
R2.2	+/-	+			+/-	+	-	+/-		-					-
R2.3	+				+/-	+/-	-								
R2.4	+					+									
R2.5						+									
R2.6						+/-									
R2.7						+									
SDS 3															
R 3.1	+/-														
R 3.2	-														

**Tabel 9**

Overzicht van de realisatiegraad in de 15 stedenbanden op moment van de evaluatie. (+ = volledige gerealiseerd; +/- gedeeltelijk gerealiseerd; - = nog niet gerealiseerd). Voor Bornem en Mechelen werden nog geen scores gegeven aangezien deze programma's in opstartfase zijn.

Stedenband	Belangrijkste resultaten	Uitdagingen
Tarija	<p>Veiligheids- en preventiebeleid:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Operationeel en goed uitgerust vrijwillig brandweerkorps</li> <li>- Gecoördineerde acties bij noodgevallen waarbij actoren van verschillende bestuursniveaus en de civiele maatschappij betrokken worden</li> <li>- Verkeerseducatie in het verkeerspark en scholen</li> <li>- Sensibilisatie rond brandveiligheid en ontwikkelen van normen voor brandveiligheid die gerespecteerd moeten worden bij nieuwbouw</li> </ul>	<p>Veiligheids- en preventiebeleid:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Integratie van veiligheids- en preventiebeleid in een dienst "seguridad ciudadania" voor meer coördinatie en sterkere samenwerking met civiele maatschappij</li> <li>- Duidelijke taakomschrijving en planning voor de inzet van de fietspolitie</li> </ul>
San Jeronimo	<p>Milieubeleid:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Operationele grootschalige compostinstallatie die organisch afval van de markt verwerkt</li> <li>- Groeiend inzicht in preventief afvalbeleid en selectieve huisvuilinzameling</li> </ul> <p>Lokale economische ontwikkeling:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemeentelijk beheersorgaan voor de markt geïnstalleerd en opgeleid</li> <li>- Verbetering infrastructuur markt</li> <li>- Uitvoering van beheersplannen markt (vb. Opleiding marktkramers)</li> </ul>	<p>Milieubeleid:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ontwikkeling van een realistisch afvalbeleid dat afgestemd is op de beschikbare middelen</li> <li>- Strategie voor opvolging van pilootprojecten zodat duurzaamheid verbeterd wordt</li> </ul> <p>Lokale economische ontwikkeling:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Versterking en ondersteuning van het marktcomité en van de participatie marktkramers</li> </ul>
San Felipe de Oña	<p>Ruimtelijke planning en lokale ontwikkeling:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tijdige opmaak van wettelijk verplicht ruimtelijk ontwikkelingsplan</li> <li>- Grotere sensibilisering rond belang ruimtelijke planning voor harmonieuze economische groei en duurzame lokale</li> </ul>	<p>Ruimtelijke planning en lokale ontwikkeling:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Verdere verfijning en prioritisering van het ruimtelijk plan</li> <li>- Institutionalisering van een effectieve plannings- en uitvoeringscapaciteit op het niveau van de gemeente</li> <li>- Mobiliseren diverse actoren rond prioriteiten plan</li> </ul>



	<p>ontwikkeling</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Verbeterde dialoog tussen bestuur, overlegorganen en burgers rond prioriteiten lokale ontwikkeling</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mobiliseren fondsen voor operationalisering plan</li> <li>– Intensifiëring samenwerking met andere kantons (vanuit optiek schaalvergroting)</li> </ul>
Guaranda	<p>Milieubeleid:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Uitbreiding van de kantonale ervaring inzake geïntegreerd afvalbeleid naar deelgemeenten</li> <li>– Effectieve sensibilisering en responsabilisering bestuur/bevolking betreffende nood aan duurzaam afvalbeleid</li> <li>– Succesvolle opstartfase van het proces van lokale institutie-opbouw rond afvalbeleid</li> <li>– Betere sortering en gescheiden afhaling van afval</li> <li>– Beloftevolle experimenten met compostering en commercialisering</li> <li>– Creatie van een politiek-sociaal draagvlak voor verdere ontwikkeling afvalbeleid (normering, fiscalisatie, enz.)</li> </ul>	<p>Milieubeleid</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Consolidatie van de processen inzake beleidsontwikkeling en institutie-opbouw in betrokken deelgemeenten</li> <li>– Verdieping en consolidatie van de componenten compostering en commercialisering</li> <li>– Uitbreiding van de afvalophaling buiten de "kern" van de deelgemeenten (naar de comunidades)</li> <li>– Duurzaamheid verankeren (onomkeerbaarheid van het proces, structurele financiering)</li> </ul>
Nueva Guinea	<p>Milieubeleid</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Betere afvalinzameling in geselecteerde wijken door meer capaciteit afvalophaling (wagen en personeel), sensibilisatieacties en gezamenlijke opkuis campagnes.</li> <li>- Verhoogde inning huisvuilbelasting door betere aanpak inning</li> <li>- Succesvol pilootproject ecologische toiletten in wijk Los Angeles en herbebossing rivieroeveren</li> <li>- Versterkte samenwerking tussen de gemeente, de milieuraad en de gemeenschapsleiders</li> </ul> <p>Jeugdbeleid:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Kleine groep jongeren die een vrijetijdsaanbod uitwerkt voor inwoners NG, inclusief rurale gebieden</li> </ul>	<p>Milieubeleid:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Verder investeren in sensibilisatie (in bijzonder over bestaande milieuwetgeving)</li> <li>– Versterken beheerscapaciteit waterbeheer (vb. controle water)</li> <li>– Verdere versterking dienst leefmilieu</li> </ul> <p>Jeugdbeleid:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Betekenis van vrijwilligerswerk van jongeren (groeïend inzicht)</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Oprichting jongeren netwerk met juridische persoonlijkheid</li> <li>- Aanwerving jeugdambtenaar die rol van coördinatie jeugdwerk opneemt en een concrete planningsagenda heeft. Groeiende samenwerking tussen jeugdambtenaar, de jongerengroep en het jongerennetwerk</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verdere versterking gemeentelijke jeugddienst</li> <li>- Ontwikkeling jeugd beleid</li> </ul>
Santo Tomas	<p>Lokale economische ontwikkeling:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ontwikkeling van een beleid lokale economie</li> <li>- Versterkte dienst lokale economie die boeren en veetelers ondersteunt met advies (incl. via modelboerderij), een vormingsplan coördineert</li> <li>- Overlegorgaan waarin gemeente, organisaties uit de civiele maatschappij en lokale leiders deelnemen en dat de boeren en veetelers ondersteunt met advies en kredieten.</li> <li>- Organisatie van een regionale markt met een geïnstalleerd beheersorgaan (directiva)</li> </ul>	<p>Lokale economische ontwikkeling:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Duurzaamheid van de adviesverlening van de gemeentelijke dienst lokale economische ontwikkeling</li> <li>- Afstemming gemeentelijke dienst lokale economische ontwikkeling en de stedenbandorganisatie</li> </ul>
Ciudad Darío	<p>Milieubeleid:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Creatie van een afdeling verantwoordelijk voor afvalwaterbeheer en milieubeleid binnen de dienst openbare werking (infrastructuur, materiaal en personeel)</li> <li>- Overeenkomst tussen lokaal bestuur en ENACAL, overheidsbedrijf (beheer afvalwater)</li> <li>- Start aanleg ecologisch systeem voor afvalwaterverwerking via familiale bio-filters en ecologische toiletten</li> <li>- Grootschalige campagnes voor milieusensibilisatie, opkuisacties en herbebossing (rivieroevers); creatie van jeugdbrigades</li> <li>- Installaties van commissies waaraan actoren uit de civiele</li> </ul>	<p>Milieubeleid:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Versterken van de gemeentelijke milieu commissie</li> <li>- Verbeteren van technische kennis van betrokken actoren en families over het ecologische afvalwaterverwerkingsysteem</li> </ul>



	maatschappij, het lokaal bestuur en bovenlokale actoren aan deelnemen die het programma mee opvolgen.	
Tambacounda	Afvalbeleid: <ul style="list-style-type: none"><li>- Effectieve en efficiënte huisvuilophaling in pilootwijken</li></ul>	Afvalbeleid: <ul style="list-style-type: none"><li>- Uitbreiding huisvuilophaling naar andere wijken</li><li>- Verdere institutionalisering (o.a. versterken van stuurgroep bij SINVAD, versterken van de gemeentelijke milieucommissie</li><li>- Ontwikkeling van een strategisch plan voor afvalophaling</li><li>- Oplossing zoeken voor stortplaats en afvalverwerking</li></ul>
Mangaung	Jeugdbeleid: <ul style="list-style-type: none"><li>- Jeugdcentra (#3) bereiken meer jongeren met een recreatief en vormend aanbod (sport, cultuur, opleidingen) en geven ruimte aan jeugdorganisaties om bijeen te komen</li><li>- Jeugdwerkers aangenomen door gemeente. Coördinatoren van de jeugdcentra en personeel van de jeugddienst gevormd.</li><li>- Uitwerking van een document over vrijwilligersbeheer en communicatiestrategie voor de jeugdcentra.</li><li>- Opstart 1 project sociale economie voor opleiding en tewerkstelling jongeren</li></ul>	Jeugdbeleid: <ul style="list-style-type: none"><li>- Participatief beheer van de jeugdcentra</li><li>- Beleidsinstrumenten zoals document over vrijwilligers beleid en communicatiestrategie worden nog niet in praktijk gebracht</li></ul>
Witzenberg	Jeugdbeleid: <ul style="list-style-type: none"><li>- Bouw jeugdcentrum en start activiteiten, gebaseerd op een analyse van noden (opleiding jongeren over computer, rijbewijs, leiderschap, solliciteren, artisanat)</li><li>- Jeugdwerkers aangeworven voor beheer jeugdcentrum</li><li>- Installeren van een beheerscomité voor jeugdcentrum (vrijwilligers)</li></ul> Milieubeleid:	Jeugdbeleid: <ul style="list-style-type: none"><li>- Versterking participatief beheer van het jeugdcentrum en uitwerken vrijwilligersbeleid</li></ul> Milieubeleid:

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Twee sensibilisatiecampagnes in 2011 gericht naar scholen in een wijk van Witzenberg</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Werd slechts in beperkte mate uitgevoerd, focus ging naar jeugdcentrum. Uitvoering vertraagd door vertraging "housing programme" waaraan het programma gekoppeld was?)</li> </ul>
Missour en Outat	Participatief parkbeheer: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Verbetering infrastructuur vier parken</li> <li>- Introductie van concept van buurtsport in parken</li> <li>- Betrokkenheid van wijkcomités bij parkbeheer (beginnend)</li> </ul>	Participatief parkbeheer: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ontwikkeling duurzame groenonderhoudsplannen</li> <li>- Ontwikkeling van activiteitenplan (recreatief aanbod) voor de parken</li> <li>- Stimuleren en ondersteunen van de buurtsport in de parken</li> <li>- Versterken betrokkenheid wijkcomité en participatief beheer</li> </ul>
Nquthu (gestart in 2011)	Jeugdbeleid: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nog in opstartfase</li> <li>- Aankoop "wheelie wagons" voor installatie gedecentraliseerde bibliotheekpunten</li> </ul>	
Nimlaha'kok (gestart in 2010)	Versterking lokaal bestuur voor autonome inheemse regio <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vervolledigd dossier voor aanvraag juridische erkenning als inheemse regio</li> <li>- Installatie van administratief team in de regio dat operationeel is</li> <li>- Proces van versterking culturele identiteit, inheems leiderschap en participatie van bevolking aan lokaal beleid en lokale ontwikkeling</li> <li>- Uitvoering pilootprojecten rond milieu (sensibilisatie) en lokale economie (installeren van markt en opleiding verwerking regionale producten)</li> </ul>	
Nador (gestart in 2011)	Lokale economische ontwikkeling <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nog in opstartfase</li> </ul>	





Tshwane	Stopgezet in 2010	
---------	-------------------	--

**Tabel 10**

*Overzicht van de belangrijkste resultaten waartoe het federale programma heeft bijgedragen*

## 5.7 EVALUATIEFICHES

Evaluatiefiches werden opgemaakt voor:

- Santo Tomas- Mol
- Nueva Guinea – Sint Truiden
- Ciudad Darío – Lommel
- Nimlaha'kok – Herent
- Nquthu – Bornem
- Witzenberg – Essen
- Mangaung – Gent
- Nador-Mechelen
- Missouri en Outat-Oulad-El Kaj - Hasselt

Deze kunnen opgevraagd worden bij de VVSG.

## 5.8 LANDENRAPPORTEN

Phlix, G. (2012) Programa de la Cooperación Internacional Municipal. Evaluación final. Informe de la mision a Tarija

Phlix, G. (2012) Programa de la Cooperación Internacional Municipal. Evaluación final. Informe de la mision a San Jeronimo

Bartholomeeussen, S. (2012) Programme de coopération internationale communal. Evaluation finale. Rapport de la mission à Tambacounda.

Bossuyt, J. (2012) Programa de la Cooperación Internacional Municipal. Evaluación final. Informe de la mision a Guaranda y San Felipe de Oña.

Deze rapporten kunnen opgevraagd worden bij de VVSG





**ACE EUROPE** bvba • [www.ace-europe.be](http://www.ace-europe.be)

Leopoldstraat 7-9, bus 601 • B-2800 Mechelen • tel. +32(0)15 34 88 84 • fax +32(0)15 34 88 64 • [info@ace-europe.be](mailto:info@ace-europe.be)