

# Stedenbanden: vriendschap in voor en tegenspoed?

## *Een kwalitatief onderzoek naar de besluitvorming bij Nederlandse gemeenten*



*Foto: Stedenband Tilburg – Matagalpa ‘geschiedenis 25 jaar stedenband’*

Marjolein van den Bergh  
Studentnummer 3276082

Vrijdag 8 juli 2011

Bachelorscriptie  
Leerkring Governance, Democratie en Verantwoording  
Utrechtse School voor Bestuurs- en Organiseringswetenschap  
Universiteit Utrecht

MSc MA Sandra Jacobs  
Dr Ank Michels



## Voorwoord

Wie over elke stap nadenkt, staat zijn hele leven op één been. Dit Chinese spreekwoord stuurde mijn moeder eind april per e-mail naar me. Ze moest bij het lezen ervan aan mij denken en ik geef haar geen ongelijk. Het schrijven van mijn bachelorscriptie is een stapvoets proces geweest met veel overwegingen en heroverwegingen. Met zoveel interessante vragen was het lastig een afbakening te maken voor het onderwerp. Eenmaal aan de slag werd ik geïnspireerd door het enthousiasme en de betrokkenheid waarmee veel respondenten over het onderwerp praatten. Mijn persoonlijke interesse voor internationale samenwerking en projecten is groot en werd alleen maar groter door de vele bevlogen verhalen. Ik heb dit onderzoek dan ook met plezier gedaan en veel dingen geleerd, niet alleen op academisch maar ook op persoonlijk vlak.

Ik wil daarom allereerst mijn begeleidster Sandra Jacobs en Frans Werter bedanken voor het meedenken en sparren over de juist focus. Dat was precies wat ik nodig had! Daarnaast wil ik mijn groepsgenoten Karin Lagendijk en Femke Beckmann bedanken, bij wie ik gedurende het hele onderzoek terecht kon voor vragen, feedback en motiverende woorden. Uiteraard gaat een groot dankwoord uit naar de respondenten die hun tijd beschikbaar stelden om mijn vragen te beantwoorden. Zonder de input die ik van hen kreeg, zou dit onderzoek niet bestaan. Ten slotte wil ik me tegenover mijn moeder verontschuldigen, omdat ik niet alleen mezelf maar ook haar een hoop stress heb bezorgd. Volgende keer zal ik wat meer doorstappen, mam!

Marjolein van den Bergh  
Utrecht, juli 2011

# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	<b>3</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>6</b>
1.1 De aanleiding en het vraagstuk	7
1.2 Vraagstelling	8
1.3 Relevantie	9
1.4 Leeswijzer	9
<b>2. Gemeentelijke internationale samenwerking onder de loep</b>	<b>10</b>
2.1 De vroegste geschiedenis van gemeentelijke internationale samenwerking	10
2.2 Drie belangrijke ontwikkelingen	11
2.2.1 Jumelages	11
2.2.2 Opkomst van de Nederlandse ontwikkelingshulp	12
2.2.3 Veranderende politieke verhoudingen	12
2.3 LOGO South en 'the global south'	13
2.4 De gemeenten	14
2.4.1 Utrecht	14
2.4.2 Nieuwegein	15
2.4.3 Eindhoven	15
<b>3. Een theoretische kijk op besluitvorming</b>	<b>17</b>
3.1    Beleid en besluitvorming	17
3.2    Besluitvormingsmodellen	17
3.2.1 Lindblom en de theorie van 'muddling through'	17
3.2.2 Kingdon en het Stromenmodel	18
3.2.3 De drie modellen van Allison	19
3.3    Verwachting	23
<b>4. De opzet van het onderzoek</b>	<b>24</b>
4.1    Kwalitatief onderzoek	24
4.2    Casestudies	24
4.3    Interviews en respondenten	25
4.4    Analyse	25
4.5    Validiteit en betrouwbaarheid	25
<b>5. Resultaten</b>	<b>27</b>
5.1    Wat is het effect van het stoppen van de subsidie op de stedenband?	27
5.2    Welke factoren spelen een rol in het besluitvormingsproces?	27
5.3    Wat is de uitkomst van het besluitvormingsproces?	29

<b>6. Conclusie</b>	<b>30</b>
6.1 Conclusie	30
6.2 Discussie	32
<b>Literatuur</b>	<b>33</b>
<b>Bijlagen</b>	<b>35</b>

## 1. Inleiding

---

*'De snelle groei van steden is één van de betekenende verschijnselen geweest van de 19<sup>de</sup> eeuw. Die verschijnselen plaatsen de 20<sup>e</sup> eeuw tegenover een samenstel van vraagstukken, sommige nieuw, andere in omvang en betekenis toegenomen. Dezelfde vraagstukken houden gemeentebesturen over de gehele wereld bezig.'*

*(Emile Vinck, 1913)*

De interesse van lokale overheden voor internationale samenwerking gaat al tot ver terug in de geschiedenis. Tijdens de wereldtentoonstelling in de zomer van 1913 in Gent werd een congres georganiseerd over internationale stedelijke samenwerking en verstedelijking. Ruim vierhonderd gemeentebestuurders, architecten en vertegenwoordigers van verenigingen van gemeenten uit 28 landen kwamen bij elkaar om ideeën uit te wisselen en te praten over oplossingen voor de problemen en de mogelijkheden die de verstedelijking als gevolg van de industriële revolutie met zich meebracht. Eén van de initiatiefnemers van het congres was de Belgische socialist Emile Vinck, die veel gemeentebestuurders uit verschillende landen kende door zijn werk in de internationale socialistische beweging. Hij was ervan overtuigd dat internationale samenwerking tussen gemeentebesturen noodzakelijk was (Bruggeman, 2011: 10-11). Tegenwoordig heeft de gemeentelijke internationale samenwerking zelfs een mondiaal niveau bereikt (Bontenbal, 2009: 33). Via stedenbanden, internationale stedennetwerken en programma's van de Europese Unie, de Wereldbank en de Verenigde Naties, was in 2009 ruim tweederde van de steden in de wereld en meer dan driekwart van de Nederlandse gemeenten op één of andere manier betrokken bij international beleid (Bontenbal, 2009: 279).

Een veelgebruikte manier van de invulling van internationaal beleid is het aangaan van een stedenband. Stedenbanden zijn samenwerkingsverbanden tussen zowel lokale overheden als maatschappelijke organisaties uit gemeenten in verschillende landen. Meestal ligt één van de gemeenten in een westers land (the global north) en de andere in een ontwikkelingsland (the global south). De stedenbanden kunnen verschillende doelen dienen, zoals armoedebestrijding, versterking van lokaal bestuur, democratie- en vredesopbouw, uitwisseling van kennis en de verwezenlijking van de Millenniumdoelen (Bontenbal, 2009: 17).

De organisatie die de stedenbanden in Nederland vanaf 2001 ondersteunt is VNG International, de internationale tak van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). VNG International heeft een tweeledige missie, namelijk Nederlandse gemeenten ondersteuning bieden bij hun internationale beleid en activiteiten, en bijdragen aan de versterking van lokaal bestuur in Midden- en Oost-Europa, Afrika, Azië en Latijns-Amerika (VNG International, 2011). VNG International heeft meerdere programma's op het gebied van samenwerking tussen gemeenten in Nederland en in minder ontwikkelde landen, waaronder het LOGO South programma. LOGO South staat voor Local Government South en wordt gefinancierd door het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De ingang van het programma is 1 januari 2005 en hiermee verviel het oude programma, Gemeentelijke Samenwerking in Ontwikkelingslanden (GSO) dat nog door het Ministerie van Buitenlandse Zaken zelf werd gecoördineerd. Nederlandse gemeenten kunnen via LOGO South meehelpen om het lokale

bestuur van hun partnergemeente te versterken. Volgens VNG International levert een goed lokaal bestuur niet alleen diensten aan de bevolking, maar is het ook een belangrijke voorwaarde voor economische ontwikkeling. De taak van VNG International binnen het programma bestaat uit het geven van voorlichting op gemeentelijk niveau over internationale samenwerking en het faciliteren van gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking door de kosten van de gemeentemedewerkers (deels) te vergoeden. Via LOGO South werken 50 Nederlandse gemeenten en waterschappen samen aan de versterking van het lokaal bestuur in 17 ontwikkelingslanden (VNG International, 2011).

### **1.1 De aanleiding en het vraagstuk**

Op 16 december 2010 heeft de Tweede Kamer een amendement aangenomen op de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken om in 2011 de financiën voor het LOGO South programma tot nul te reduceren. Het gaat om een bedrag van 5,5 miljoen euro dat voor het jaar 2011 gereserveerd was. De behandeling van het amendement werd voorafgegaan door de motie Dijkhoff. Kern van deze motie was dat lokale overheden zich niet zouden mogen bezighouden met ontwikkelingssamenwerking. De motie kreeg in eerste instantie alleen de steun van de VVD en PVV. Daarna kwam het amendement in stemming. Voorafgaand aan de stemming had staatssecretaris Knapen het amendement ontraden. Knapen noemde hiervoor “de heldere afspraak dat LOGO South zijn activiteiten kan continueren”. Toch werd het amendement met 74 stemmen voor (VVD, PVV, SP, SGP en Partij voor de Dieren) en 72 stemmen tegen (CDA, PvdA, D’66, Groen Links en ChristenUnie) aangenomen. Vanwege het wegvallen van deze subsidie is de verwachting dat veel gemeenten hun internationale beleid moeten herzien.

De directe aanleiding van dit onderzoek vormt een brief van de wethouder Internationale Zaken van de gemeente Utrecht, de heer Lintmeijer, aan de staatssecretaris van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, de heer Knapen, naar aanleiding van het bericht dat de Tweede Kamer besloten heeft het mes te zetten in de financiering van gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking. De wethouder schrijft het volgende:

“Geachte heer Knapen,

Als wethouder Internationale Zaken van de gemeente Utrecht ben ik bezorgd over de toekomst van internationale samenwerking door het nieuws dat er een streep is gezet door de subsidie aan het LOGO South programma met ingang van 1 januari 2011.

De gemeente Utrecht werkt sinds 12 jaar met de gemeente León in Nicaragua aan stadsontwikkeling, met steun van het LOGO South programma. Dankzij de inzet van de expertise van onze ambtenaren, op basis van stadsuitbreiding Leidsche Rijn, kunnen wij de gemeenteammbtenaren in León ondersteunen. (...)

Wij hebben afspraken gemaakt met onze partnerstad over de samenwerking 2011-2015 en vinden dat we die moeten nakomen zoals het past bij een Nederlandse gemeente. Het LOGO South programma biedt een kader voor deze samenwerking. Daarom verzoeken wij u alles in het werk te stellen om het LOGO South programma te blijven ondersteunen.

Met vriendelijke groet,

Frits Lintmeijer

Wethouder Internationale Zaken”

*Brief opgesteld op 6 januari 2011, verkregen via VNG International*

Uit de brief blijkt dat de gemeente Utrecht vreest de gemaakte afspraken niet te kunnen nakomen als de overheidsfinanciering ontbreekt. Op de website van VNG International zijn naast de brief van de Utrechtse wethouder talloze brieven van Nederlandse en partnergemeenten gepubliceerd met het verzoek het LOGO South programma te blijven ondersteunen.

Hardere woorden over het besluit van de Tweede Kamer waren te vinden in het magazine IS, een maandelijkse uitgave van de Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling (NCDO). In het nummer van februari 2011 is een artikel met de volgende kop te lezen:

“Gemeenten verbijsterd over stopzetten subsidie stedenbanden. León moet door zonder Utrecht”

De hamvraag is nu, gegeven het feit dat de subsidie stopt, wat gemeenten besluiten over hun internationaal beleid. Wordt het voortgezet uit eigen middelen, wordt er een andere vorm voor gevonden of wordt het volledig afgeschaft en gaat de gemeente in deze tijd van economische crisis en bezuinigingen terug naar haar ‘core business’? Welke factoren beïnvloeden de besluitvorming hierover? De totstandkoming van het besluit van Nederlandse gemeenten over hun internationale beleid kan verklaard worden aan de hand van verschillende besluitvormingsmodellen. Geconcretiseerd betekent dit dat de onafhankelijke variabele in dit onderzoek de beslissing betreft van de Tweede Kamer om de subsidie voor het LOGO South project te stoppen. De afhankelijke variabele is het effect van het stopzetten van deze subsidie, dus de reactie hier op van de gemeenten. Dit onderzoek gaat op zoek naar het mechanisme tussen beiden en zoekt een antwoord op de vraag of dit proces verklaard kan worden aan de hand van de klassieke besluitvormingsmodellen.

## **1.2 Vraagstelling**

Naar aanleiding van dit vraagstuk is de volgende vraagstelling opgesteld:

*Hoe beïnvloedt het stopzetten van de subsidie van het LOGO South project de uitkomst van de besluitvorming van Nederlandse gemeenten over de voortzetting van hun stedenbanden?*

Om een antwoord te kunnen formuleren op de vraagstelling en de resultaten te kunnen plaatsen, zijn de volgende theoretische deelvragen opgesteld:

- 1) Wat is gemeentelijke samenwerking?
- 2) Wat zegt bestaande literatuur over besluitvormingsprocessen en de uitkomsten ervan?

Aan de hand van de verzamelde gegevens zullen de volgende empirische deelvragen beantwoord worden in hoofdstuk vijf:

- 4) Wat is het effect van het stoppen van de subsidie op de stedenband?
- 5) Welke factoren spelen een rol in het besluitvormingsproces?
- 6) Wat is de uitkomst van het besluitvormingsproces?



### **1.3 Relevantie**

Besluitvorming is een veelbesproken onderwerp in de bestuurskunde en er zijn dan ook al talloze modellen om besluitvormingsprocessen te verklaren. De meest klassieke modellen worden in dit onderzoek besproken waarna uiteindelijk één model, het model van Allison, uitgekozen is voor dit onderzoek. Het model van Allison is opgezet om op nationaal niveau buitenlands beleid te verklaren. Het onderwerp van dit onderzoek is evenwel buitenlands beleid, maar dan op lokaal niveau. Het model is dus niet precies voor deze situatie ontwikkeld. De vraag of dit model ook op lokaal niveau besluitvormingsprocessen kan verklaren en of het hiermee breder generaliseerbaar is, maakt dit onderzoek wetenschappelijk relevant.

Overall ter wereld is een voortdurend 'gevecht' zichtbaar tussen de bestuursniveaus over beleidsterreinen, functies, financiën etc. De stedenbanden zijn een goed voorbeeld van deze spanning, zoals ook later zal blijken in de historische beschrijving. Het stopzetten van de subsidie voor LOGO South heeft hier ook mee te maken; de kern van de motie was immers dat lokale overheden zich niet zouden mogen bezighouden met ontwikkelingssamenwerking. Door er achter te komen of het centrale beleid gaat domineren of dat gemeenten de ruimte nemen om hun eigen beleid te formuleren en te continueren op dit vlak, kan inzicht verkregen worden in de situatie en een bijdrage geleverd worden aan het huidige debat over de vraag of en op welke manier gemeenten zich zouden moeten bezighouden met ontwikkelingssamenwerking.

Daarnaast is dit vraagstuk relevant vanwege de actualiteit van de beslissing van de centrale overheid over LOGO South. De subsidie is per 1 januari 2011 afgeschaft en veel Nederlandse en buitenlandse gemeenten hebben een brief geschreven naar de staatssecretaris om hun onvrede hierover te laten blijken.

### **1.4 Leeswijzer**

In het volgende hoofdstuk wordt de context verder uitgelegd: eerst zal de geschiedenis van gemeentelijke internationale samenwerking belicht worden, daarna wordt het begrip 'the global south' uitgelegd en het programma LOGO South nader toegelicht. Daarnaast zullen de drie gemeenten waar onderzoek naar is gedaan toegelicht worden. In hoofdstuk drie zal worden ingezoomd op de begrippen en de verschillende besluitvormingsmodellen uit de literatuur. Ook zal er een verwachting uitgesproken worden over de besluitvorming bij Nederlandse gemeenten over hun stedenbanden naar aanleiding van het theoretische model. In hoofdstuk vier zal de opzet van het onderzoek en de verantwoording van de gemaakte keuzes gepresenteerd worden. In hoofdstuk vijf worden de resultaten van het empirisch gedeelte besproken. In hoofdstuk 6 wordt de conclusie gegeven van dit onderzoek.

## **2. Gemeentelijke internationale samenwerking onder de loep**

In dit hoofdstuk wordt de context van de stedenbanden omschreven en zullen de centrale begrippen worden uitgelegd. Om het huidige fenomeen van internationale stedelijke samenwerking te verklaren, is het noodzakelijk om te kijken naar de geschiedenis van internationale stedenbanden. Vandaar dat begonnen zal worden met een korte geschiedenis van gemeentelijke internationale samenwerking waarbij de drie belangrijkste ontwikkelingen zullen worden genoemd die de achtergrond vormen voor het ontstaan van internationale gemeentelijke samenwerking en gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking.

### **2.1 De vroegste geschiedenis van gemeentelijke internationale samenwerking**

In de negentiende eeuw vond in veel Europese landen een omschakeling plaats van een agrarische samenleving naar een industriële economie; de industriële revolutie. De industriële revolutie zorgde ervoor dat steeds meer mensen van het platteland naar de stad trokken en dit bracht de nodige problemen met zich mee, zoals woningtekort en verkrotting. Ook ontstonden er allerlei sociale misstanden, zoals overmatige arbeidstijden, te lage lonen, kinderarbeid en het ontbreken van voorzieningen in het geval van ziekte, ongeval of werkloosheid. In eerste instantie bekommerde de overheid zich niet veel om deze zaken, de aanpak van deze problemen werd overgelaten aan particuliere instellingen zoals kerkbesturen. Toen de problemen aanhielden, eiste een steeds groter wordend deel van de bevolking ingrijpen van de overheid. Uiteindelijk begon onder druk van de liberalen en de socialisten de staat zich steeds meer te bemoeien met het welzijn van de bevolking. En niet alleen het takenpakket van de rijksoverheid werd uitgebreid, ook dat van de gemeenten: er ontstonden gemeentelijke diensten voor voorzieningen zoals gas, water en elektriciteit en met de komst van de Woningwet in 1901 kreeg de gemeente een grote bevoegdheid op het gebied van huisvesting. (Bruggeman, 2001: 11-12). De socialisten en de liberalen hadden in die tijd beiden hun motieven om zich hard te maken voor de versterking van lokaal bestuur: de socialisten hadden in veel landen plekken in de gemeenteraad bemachtigd en wilden met behulp van de gemeentelijke diensten de slechte levens- en werkomstandigheden van de arbeiders verbeteren. Zij zagen bovendien wel toekomst in de gemeente als werkplaats voor de toekomstige maatschappij. De liberalen zagen de inkomsten van de gemeentelijke diensten als handige aanvulling op het gemeentelijk budget om de enorm groeiende gemeentelijke uitgaven te kunnen betalen. Daarnaast deelden de socialisten en de liberalen de mening dat de problemen van een moderne, grote stad alleen konden worden aangepakt door samen te werken en daarom vormden zij aan het begin van de twintigste eeuw een brede beweging voor internationale lokale samenwerking (Bruggeman, 2001: 12-13).

In 1912 werd de Vereeniging van Nederlandsche Gemeenten opgericht (later Vereniging van Nederlandse Gemeenten - VNG), de belangenbehartiger van alle Nederlandse gemeenten. Een jaar daarna, in 1913, werd door de erevoorzitter van de VNG, jonkheer H.A. van Karnebeek, samen met de Belgische socialist Emile Vinck een congres georganiseerd over internationale stedelijke samenwerking en verstedelijking. Met de ruim 400 gemeentebestuurders, architecten en vertegenwoordigers van verenigingen van gemeenten uit 28 landen werd gesproken over oplossingen voor de problemen en over de mogelijkheden die de verstedelijking als gevolg van de industriële revolutie met zich meebracht. Zij besloten de Union Internationale des Villes et des

Pouvoir Locaux (UIV) op te richten (Bruggeman, 2001: 10). Een jaar na de oprichting van de UIV brak de Eerste Wereldoorlog uit en werden alle gelegde contacten ruw verbroken waardoor de werkzaamheden stil kwamen te liggen. Een aantal jaren nadat de oorlog voorbij was, werd de vereniging weer nieuw leven ingeblazen onder de naam International Union of Local Authorities (IULA). Eén van de initiatiefnemers hiertoe was de Amsterdamse wethouder Floor Wibaut. Hij zocht contact met Vinck en samen met de burgemeester van Amsterdam en Van Karnebeek, die inmiddels minister van Buitenlandse Zaken was, organiseerden zij in 1924 in Amsterdam een internationaal congres voor gemeentebestuurders met als doel de herleving van de Internationale Stedenbond aan te kondigen. Voor de Eerste Wereldoorlog, tijdens de eerste bestaansjaren van de IULA, had de bond nog een bijna utopische benadering van de stad en werden de deelnemers gedreven door idealen als universeel broederschap. In de jaren twintig en dertig werd de instelling meer pragmatisch en werden de onderwerpen concreter, zoals stedelijke vervuiling, financiële huishouding van verschillende lokale overheden en distributie van melk. De Stedenbond kreeg hiermee steeds meer de functie van informatiedienst en onderzoeksinstelling en werd gebruikt als instrument voor vreedzame samenwerking (Bruggeman, 2001: 17).

## **2.2 Drie belangrijke ontwikkelingen voor gemeentelijke internationale samenwerking**

Nadat het begin gemaakt is, zijn er drie ontwikkelingen die bijgedragen hebben aan de verdere groei van gemeentelijke internationale samenwerking in Nederland. Deze drie ontwikkelingen zullen hier verder besproken worden.

### **2.2.1 Jumelages**

De IULA was een tijd lang de enige speler wat betreft internationale gemeentelijke samenwerking. Na de Tweede Wereldoorlog ontstond er nog een lokaal initiatief: de Raad van Europese Gemeenten (Council of European Municipalities – CEM). Deze raad werd in 1951 opgericht door vijftig burgemeesters en vertegenwoordigers van gemeentebesturen uit acht landen. Zij werden gedreven door de wens dat gemeenten een belangrijke rol spelen in de wederopbouw van Europa na de tragische gebeurtenissen uit de Tweede Wereldoorlog. Ze bedachten de jumelage als middel om de gemeenschappen bij elkaar te brengen. Dit Franse begrip betekent ‘vriendschappelijke associatie tussen twee instellingen, vooral tussen gemeenten uit verschillende landen’ (Van Dale, 1992). Eén van de medeoprichters van de CEM, de Fransman Bareth, omschreef de jumelage als “een officiële verbintenis tussen gemeenten met het doel uitwisseling tussen alle lagen van de bevolking te bevorderen en onderling kennis en ervaring uit te wisselen” (VNG, Een wereld van gemeenten: 31). Door deze uitwisseling van kennis en ervaring moest de eenwording van Europa bevorderd worden. De jumelages sloegen aan en in 1954 waren er al 74 Nederlandse gemeenten met één of meerder jumelages in Europa. Omdat gemeentebesturen geregeld op bezoek gingen in de jumelagestad, werd er soms kritisch opgemerkt dat gemeentebesturen zo ‘lekker goedkoop op vakantie’ konden gaan. (Bruggeman, 2001: 19). Ook de VNG bleek kritisch en stond afwijzend tegenover deelname aan de CEM omdat de vereniging van mening was dat gemeenten zich niet moesten bezighouden met internationale politiek. Gemeenten ondervonden ook tegenwerking van de rijksoverheid en van de provincies die beiden eveneens vonden dat internationaal beleid in Den Haag thuishoorde en geen taak was van lokale overheden. Gemeentelijke initiatieven op dit vlak werden voortdurend door de Kroon te niet gedaan (Bruggeman, 2001: 19-23).

### 2.2.2 Opkomst Nederlandse ontwikkelingshulp

Tijdens de jaren zestig nam de maatschappelijke internationale belangstelling steeds meer toe en groeide ook de aandacht voor de problemen van ontwikkelingslanden. De introductie van de televisie speelde hierbij een belangrijke rol; men kon zich in de jaren vijftig nog moeilijk voorstellen wat er op andere continenten afspeelde en deze problematiek leek daarom ver weg. Toen aan het eind van de jaren vijftig de televisie voor steeds meer mensen betaalbaar werd, werden mensen zich ook meer bewust van problematiek in landen verder weg gelegen (Bruggeman, 2001: 26). Het Rijk bleef echter bij haar standpunt dat het verlenen van ontwikkelingshulp of het bedrijven van internationale politiek een zaak taak was van de nationale overheid. Gemeenten die zich aangesproken voelden en wilden inspringen op deze behoefte ergerden zich aan deze houding en er ontstond een discussie over de vraag of gemeenteraden zelf mochten bepalen wat in het belang van de gemeente was of niet. In 1972 werd minister van Binnenlandse Zaken Geerstema geadviseerd door de directeur van Binnenlands Bestuur Wilkeshuis om niet iedere subsidie bij voorbaat af te wijzen omdat het niet formeel vaststond dat ontwikkelingssamenwerking een rijkstaak was. Daarnaast kwamen gemeentebesturen steeds meer onder druk te staan van particuliere initiatieven (Bruggeman, 2001: 28). Steeds meer inwoners van Nederland oriënteerden zich over de grenzen en ondernamen acties voor andere volkeren en landen. Zij verlangden van hun gekozen gemeentebestuurders ondersteuning bij deze acties en het innemen van een eigen stellingname van de gemeente in het bijdragen aan het verbeteren van de mondiale verhoudingen. Gemeenten zijn zich onder druk van deze private initiatieven steeds actiever gaan opstellen ten aanzien van de internationale omgeving (Landelijk Beraad Stedenbanden Nederland-Nicaragua, 2003).

### 2.2.3 Veranderende politieke verhoudingen

Waar in de jaren '50 de politiek nog vooral gericht was op consensus tussen de verschillende zuilen, kwam in de jaren '60 met de verzuiling een duidelijke ommekeer: het huidige gezag werd ter discussie gesteld en er kwamen steeds meer protestbewegingen en taboedoorbrekende actiegroepen. Er ontstonden nieuwe politieke partijen en bewegingen zoals Nieuw Links, Politieke Partij Radicalen (PRR) en Democraten 1966 (D66). Deze partijen waren allemaal voor verhoging van de Nederlandse ontwikkelingshulp. Toch bleven er te veel politieke tegenstanders om groen licht te krijgen voor gemeentelijke ontwikkelingshulp. In 1973 trad het kabinet Den Uyl aan dat een veel progressiever ontwikkelingsbeleid voerde en de regering versoepelde haar standpunt (Simonsz, 2008: 15-18). De nieuwe minister voor Ontwikkelingssamenwerking, Jan Pronk, werkte samen met staatssecretaris van Binnenlandse Zaken Wim Polak de kaders voor gemeentelijke internationale samenwerking en ontwikkelingshulp verder uit. De gemeentelijke bijdrage diende gericht te zijn op voorlichting en bewustwording. Pronk stelde dat "door de samenwerking niet alleen gestalte te geven via bedrijven en financiële instellingen maar ook via particuliere organisaties en gemeentelijke instellingen voorkomen kan worden dat we een geïsoleerd eiland worden dat alleen maar geïnteresseerd is in handel". (Bruggeman, 2001: 28). Volgens Pronk was er veel enthousiasme bij de bevolking over het internationale werk van gemeenten: "Dat kon je niet tegenhouden. Ministers van Buitenlandse Zaken en diplomaten zullen soms met lede ogen aanzien wanneer ook anderen zich bemoeien met het buitenlands beleid, maar de democratiseringsbeweging in de jaren zestig maakte dit vanzelfsprekend. En sinds het begin van de jaren negentig, toen de globalisering tot volle ontplooiing kwam, is dat onomkeerbaar geworden. Grenzen en belangen worden niet meer alleen door regeringen bepaald." (Bruggeman, 2001: 29).

Zo groeide in de jaren '80 en '90 de gemeentelijke internationale samenwerking sterk. Dit internationale beleid kan bestaan in de vorm van samenwerking met gemeenten in toekomstige EU-landen of uit samenwerking en ondersteuning van gemeenten in ontwikkelingslanden. In het laatste geval kunnen gemeenten sinds 1993 terecht bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken dat een programma heeft opgezet voor gemeentelijke samenwerking in ontwikkelingslanden (GSO). Dit programma dat ondersteuning bood en subsidies beschikbaar stelde is de voorloper van het LOGO South programma geweest.

### **2.3 LOGO South en 'the global south'**

GSO is in de loop van de jaren '90 bij VNG International ondergebracht. In 2004 is het LOGO South programma opgericht door VNG International, met als doel het versterken van de lokale overheid in ontwikkelingslanden om zo armoede te bestrijden (VNG International, 2007). Nederlandse gemeenten met een stedenband in een ontwikkelingsland werden via dit programma ondersteund. De uitvoering van dit programma lag volledig in handen van VNG International, de financiering komt nog steeds bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken vandaan. VNG International dient voor het LOGO South programma jaarlijks een aanvraag in bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken met daarin de doelen voor het aankomend jaar. Dit komt overeen met de jaarplannen die de gemeenten bij VNG International inleveren. Aan de hand van dit jaarplan rapporteert VNG International over de behaalde resultaten aan het Ministerie. Hierbij levert VNG International ook een financiële verantwoording. De implementatie van het programma is begonnen op 1 januari 2005. Dit jarenprogramma duurde in eerste instantie vijf jaar, tot 2010. Uiteindelijk werd het opgedeeld in twee periodes, waarbij de eerste liep van 2005 tot 2007 en de tweede periode van 2007 tot 2010. In de tweede periode staat capaciteitsopbouw centraal om te zorgen voor een democratisch lokaal bestuur. De ideologie achter deze doelstelling is dat een goed lokaal bestuur niet alleen diensten kan leveren aan de bevolking, maar ook een belangrijke voorwaarde kan zijn voor economische ontwikkeling (VNG International, 2009).

Het LOGO South programma wordt gefinancierd door subsidie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Dit wil voor de meeste gemeenten zeggen dat de kosten van de missies en de salariskosten van de gemeentemedewerker gedekt worden. Voor de nieuwe periode van het programma die van start zou gaan in 2011, heeft VNG International een nieuwe aanvraag gedaan bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het ging om een bedrag van 5,5 miljoen euro. De aanvraag was zo goed als toegezegd toen de motie Dijkhoff werd ingediend en het amendement plotseling werd aangenomen. Het volledige bedrag werd geschrapt en overgeheveld naar een HIV/aids bestrijdingsfonds van de Verenigde Naties. Hierdoor voelden veel gemeenten zich in de kou gezet, valt te lezen in de vele brieven van gemeenten in zowel Nederland als het buitenland, die VNG International publiceerde naar aanleiding van dit besluit (via [www.vng-international.nl](http://www.vng-international.nl)).

De term 'south' komt van het nieuwe classificatiesysteem voor alle landen op de wereld. Voorheen werd vooral gesproken over Eerste, Tweede en Derde Wereldlanden. Tegenwoordig spreekt men van een verdeling in noord en zuid. Onder 'global north' vallen alle landen met een human development index hoger dan 0.8 zoals gerapporteerd staat in het United Nations Development Programme. De meeste van deze landen zijn gelegen op het noordelijk halfrond. De overige landen vallen onder de noemer 'global south' en liggen voornamelijk op het zuidelijk halfrond. Deze landen hebben een human development index lager dan 0.8 en zijn hiermee vergelijkbaar met de voorheen gebruikte

term Tweede Wereldland, of hebben een human development index lager dan 0.5 dat voorheen benoemd werd met de term Derde Wereldland (Potter, Binns, Elliott, Smith, 2008).

Gemeentelijke samenwerking kent dus een lange geschiedenis waarbij de discussie tussen de bestuursniveaus over de bevoegdheden een steeds terugkerend punt is. Veel Nederlandse gemeenten zijn in de loop van de tijd een samenwerkingsverband aangegaan met een gemeente in een ander land, de zogenaamde stedenbanden. De 418 gemeenten die Nederland telt, onderhouden samen ruim 400 banden ([www.stedenbanden.nl](http://www.stedenbanden.nl), 2 april 2011). In dit onderzoek wordt specifiek gekeken naar stedenbanden met een stad in 'the global south' omdat deze stedenbanden in aanmerking kwamen voor de subsidie van het LOGO South programma. Hoe de samenwerking vormgegeven wordt, alleen door ambtenaren, door het maatschappelijk middenveld, in de vorm van een stichting of organisatie, verschilt per gemeente.

## **2.4 De gemeenten**

Om de invloed op de besluitvorming van Nederlandse gemeenten te bekijken, is er de keuze gemaakt om drie Nederlandse gemeenten nader te bekijken. Voordat de keuze voor deze gemeenten zal worden toegelicht, wordt eerst de achtergrond van de gemeenten en hun stedenbanden nader beschreven.

### **2.4.1 Gemeente Utrecht**

Een groep Utrechters bezocht in 1983 Nicaragua en zag kans een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van het land. Bovendien bleek bij veel organisaties in Utrecht, zoals buurthuizen, scholen en instellingen, belangstelling te bestaan voor uitwisseling en steun aan Nicaragua. Ook de gemeenteraadsfracties stonden positief tegenover een onderzoek naar de mogelijkheden voor een gemeentelijke stedenband. De keuze voor de stad León was voor de Utrechters voor de hand liggend: León is de tweede stad van Nicaragua, een universiteitsstad en een regionaal centrum met een van oudsher liberale traditie. Er bestaat dus enige gelijkenis. Eind 1983 ontstond er een werkgroep die uiteindelijk uitgroeide tot Stichting Vriendschapsband Utrecht - León. (Stichting vriendschapsband Utrecht- León, 2011). Een paar jaar later besloot ook de gemeente om samen te werken met León en zo ontstond de gemeentelijke stedenband. In de loop der jaren werden door middel van de stedenband verschillende projecten ondersteund en contacten gelegd tussen organisaties, scholen en bewoners.

Utrecht heeft naast de stedenband met León ook een stedenband met Brno in Tsjechië. Deze stedenband valt niet onder het LOGO South project. Omdat in dit onderzoek het stopzetten van de subsidie van LOGO South gebruikt zal worden als onafhankelijke variabele, is er gekozen om deze stedenband buiten beschouwing te laten.

Utrecht wil met de stedenband bijdragen aan de bestrijding van extreme armoede en aan een beter milieu. Wonen, werken en het klimaatbos zijn de speerpunten voor 2011 (website Gemeente Utrecht, 2011). De gemeente Utrecht geeft León technische ondersteuning met betrekking tot stadsontwikkeling en strategische planning en helpt daarnaast met de versterking van het management en organisatieontwikkeling. Zij doet dit aan de hand van de ontwikkelingen in de eigen wijk Leidsche Rijn.

#### 2.4.2 Gemeente Nieuwegein

De gemeente Nieuwegein besloot in 1991 om internationaal beleid te gaan voeren. De gemeente formuleerde hiervoor een tweeledige doelstelling: de betrokkenheid van de Nieuwegeinse bevolking vergroten op het gebied van internationale samenwerking en milieu en daarnaast assistentie verlenen aan ambtelijke en bestuurlijke organisaties in andere delen van de wereld. De gemeente Nieuwegein zocht contact met de VNG om te kijken naar de mogelijkheden voor het aangaan van een stedenband. Dit resulteerde in een raadsbesluit om twee stedenbanden aan te gaan met vergelijkbare gemeenten, in een Tweede Wereldland en in een Derde Wereldland. In 1994 werd het besluit concreet toen de steden Rundu in het noorden van Namibië en Pulawy in Polen partnersteden werden van Nieuwegein.

*“Zowel Pulawy als Rundu liggen aan een rivier net als Nieuwegein en zijn relatief jonge steden, met allebei ongeveer hetzelfde aantal inwoners”* (Coördinator Internationale Samenwerking en Subsidiewerving, gemeente Nieuwegein)

De stedenband met Pulawy in Polen valt niet onder het LOGO South project. Deze stedenband wordt daarom verder buiten beschouwing gelaten. De stedenband met Rundu valt wel onder het LOGO South programma van VNG International. Rundu is een stad met zo'n 70.000 inwoners in het noordoosten van Namibië, het armste deel van dat land, aan de grens met Angola. De gemeente Nieuwegein heeft de gemeente Rundu in eerste instantie ondersteund bij het verbeteren van het financieel management en het gescheiden ophalen van huisvuil. Sinds 2005 loopt er ook een project met als doel de gemeente Rundu te assisteren bij de coördinatie van activiteiten op het gebied van hiv/aids voorlichting (Gemeente Nieuwegein, 2009).

De gemeente heeft één medewerker die de functie van coördinator Internationale Samenwerking en Subsidiewerving bekleedt en zich onder andere bezighoudt met de stedenbanden. Naast de gemeentelijke initiatieven is de stichting Nieuwegein Mondiaal opgericht waar twee werkgroepen onder vallen die zich inzetten voor de stedenbanden: de werkgroep Rundu en initiatiefgroep Pulawy. Mede door het werk van de werkgroepen zijn er verschillende maatschappelijke instellingen en bedrijven, zoals het Anna van Rijn College, het Sint Antonius ziekenhuis, sportteams en culturele groepen, betrokken bij projecten met de partnersteden (Gemeente Nieuwegein, 2009).

#### 2.4.3 Gemeente Eindhoven

Eindhoven heeft vijf stedenbanden, dit zijn Bialystok in Polen, Chinandega in Nicaragua, Emfuleni in Zuid-Afrika, Minsk in Wit-Rusland en Gedaref in Soedan. De stedenbanden zijn in verschillende periodes ontstaan en hebben ook verschillende doelstellingen. Over het algemeen zijn de stedenbanden bedoeld om te werken aan mondiale bewustwording en aan internationale samenwerking: “Naast concrete samenwerkingsprojecten met de zustersteden is de aandacht gericht op de mondiale problematiek, het tonen dat deze ons allemaal aangaat en dat het eigen doen en denken van invloed is op duurzame ontwikkelingen wereldwijd” (Evaluatie stedenbandenbeleid Eindhoven, 2010).

Onder het LOGO South programma vallen de activiteiten die de gemeente Eindhoven uitvoert met Gedaref in Soedan en met Emfuleni in Zuid-Afrika. Ook de stedenband met Chinandega in Nicaragua die sinds 1985 bestaat, valt hier onder, maar deze stedenband wordt gecoördineerd door het Landelijk Beraad Stedenbanden Nederland-Nicaragua (LBSNN). Voor dit onderzoek wordt gekeken naar de stedenband met Gedaref in Soedan.

In 1985 vroeg de toenmalige gemeentesecretaris van Gedaref de TU Eindhoven hulp op het terrein van stedelijke planning omdat de stad ontwricht was geraakt door grote stromen vluchtelingen. In korte tijd groeide de stad van 50.000 naar 200.000 inwoners. Hieruit ontstond de Stichting Projectkoppeling Eindhoven-Gedaref. In 1989 verzocht de secretaris van de Stichting de gemeente om een bijdrage te leveren aan het ontwikkelingsproces in Gedaref. Tijdens het eerste projectbezoek werd een convenant gesloten dat sindsdien vijfmaal is vernieuwd.



### **3. Een theoretische kijk op besluitvorming**

Dit hoofdstuk beschrijft de wetenschappelijke basis van het onderzoek. Ten eerste zal er een definitie gegeven worden van beleid en besluitvorming zoals die in dit onderzoek gehanteerd zullen worden, omdat in de bestaande literatuur deze begrippen op talloze manieren worden uitgelegd en gebruikt. Na een korte introductie van de verschillende theorieën over besluitvorming zal de keuze voor de toepassing van één van deze theorieën, het model van Allison (1971), worden toegelicht. Daarnaast zal aan de hand van dit model een eerste operationalisatie gemaakt worden ten behoeve van het empirisch onderzoek. Op basis daarvan worden verwachtingen ten aanzien van de resultaten van het onderzoek geformuleerd.

#### **3.1 Beleid en Besluitvorming**

Er zijn veel verschillende definities van beleid en van besluitvorming. Er is daarom gekozen om één definitie te hanteren om onduidelijkheid te voorkomen. De gebruikte definitie van beleid is: “alle voornemens, keuzes en acties van een of meer bestuurlijke instanties gericht op de sturing van een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling” (Bovens, 't Hart, van Twist, 2007: 99).

Ook besluitvorming is een omvangrijk begrip dat vele facetten bevat. De volgende definitie zal gehanteerd worden: “het signaleren van problemen, het analyseren van oorzaken, het voorbereiden van plannen, het nemen van besluiten en de uitvoering van de besluiten” (De Leede en Looise in: Kluytmans, 2005: 505). Deze definitie is nog steeds tamelijk breed voor dit onderzoek. Binnen de definitie kan een scheiding gemaakt worden tussen de totstandkoming van een besluit en de uiteindelijke uitvoering van deze besluiten. Deze tweedeling wordt in de rest van het onderzoek aangehouden en er zal met name gekeken worden naar het eerste deel van de definitie, de totstandkoming van beleid. Deze keuze is gemaakt omdat de uiteindelijke uitvoering van de besluiten door gemeenten nog te actueel zijn om te onderzoeken; op 1 januari 2011 is besloten de subsidie voor het LOGO South programma aan gemeenten te stoppen waardoor de uitvoering van de besluiten nog in gang is tijdens de afronding van dit onderzoek. Bovendien richt dit onderzoek zich op de vraag welke factoren er meespelen om tot een besluit te komen en niet op de uitvoering van het besluit.

#### **3.2 Besluitvormingsmodellen**

Er zijn tal van besluitvormingsmodellen en theorieën die ieder een andere kijk geven op besluitvorming. Hier zullen de drie meest voorkomende theorieën besproken worden. Deze theorieën bieden een houvast om het besluitvormingsproces van de gemeenten Utrecht, Eindhoven en Nieuwegein wat betreft de stedenbanden te plaatsen.

##### **3.2.1 Lindblom en de theorie van ‘Muddling through’**

Besluitvorming is vaak een kwestie van lange adem en soms duurt het dan ook lang voordat beleidsplannen tot uitvoer worden gebracht. Er zijn in het ons huidige stelsel nu eenmaal veel inspraak- en beroepsprocedures die vaak veel tijd in beslag nemen. Daarnaast liggen bepaalde onderwerpen soms politiek gevoelig of roepen ze veel weerstand op bij bepaalde belanghebbende partijen. Dit maakt besluitvorming tot een complex proces en daarom is het denkbaar dat in veel

gevallen uiteindelijk besloten wordt tot beleid dat niet sterk afwijkt van de bestaande situatie (Bovens, 't Hart, van Twist, 2007: 114-115). De Amerikaanse econoom en politicoloog Lindblom heeft op deze gedachtegang zijn theorie 'Muddling through' gebaseerd, waarin hij stelt dat overheidsbeleid zich in een democratisch stelsel meestal incrementeel, ofwel stapsgewijs, ontwikkelt. Soms leiden al deze stappen, waarbij steeds verschillende partijen druk uitoefenen, tot een uitkomst die voor alle partijen een compromis is, maar waar geen enkele partij echt tevreden mee is. Het gaat dan niet meer om de overtuigingskracht en sterke argumenten voor een bepaald beleid, maar om de vraag of dit beleid het meeste draagvlak heeft. Het is ook niet ongevoerd dat partijen aan uitruil doen: een partij is bereid concessies te doen op een bepaald onderwerp als daarvoor in ruil de tegenpartij op een ander onderwerp toegeeft. Deze onderwerpen hoeven dan inhoudelijk niets met elkaar te maken te hebben (Bovens, 't Hart, van Twist, 2007: 115). Volgens Lindblom worden er dus alleen kleine veranderingen doorgevoerd of is er slechts sprake van een accentverschuiving waar consensus over is bereikt. Hiermee stelt hij dat grote veranderingen niet mogelijk zijn en dat beleid zich altijd vormt rond bestaand beleid (Lindblom, 1959).

Deze theorie hoort bij de fase van beleidsvorming die niet past bij de focus van dit onderzoek; het stapsgewijs tot stand komen van een beleid waarbij de uitkomst niet sterk verschilt van het beginpunt omdat er tijdens het proces veel concessies gedaan worden, is niet passend bij de analyse van het effect van het stopzetten van de subsidie. Daarnaast stelt Lindblom in zijn theorie dat er geen grote veranderingen mogelijk zijn. Toch is het stopzetten van de subsidie van het LOGO South programma een grote verandering. Deze verandering is te verklaren vanuit het feit dat de vraag of gemeenten aan internationale samenwerking kunnen doen al vanaf het begin van de ontwikkeling ter discussie staat. Het is afhankelijk van het politieke klimaat welke koers er wordt gevaren. Deze theorie verklaart hiermee niet het effect op het besluitvormingsproces en is daarom niet passend bij de focus van het onderzoek.

### 3.2.2 Kingdon en het Stromenmodel

De Amerikaanse bestuurskundige Kingdon laat de stapsgewijze insteek los en stelt dat het openbaar bestuur een ingewikkeld netwerk is van organisaties en mensen die allemaal met verschillende zaken bezig zijn. Binnen dit netwerk zijn er steeds verschillende zaken actueel terwijl andere zaken weer naar de achtergrond verdwijnen. Volgens Kingdon kan een probleem pas op de politieke agenda gezet worden als drie stromen elkaar treffen. Ten eerste is er de stroom van problemen: maatschappelijke ontwikkelingen die onder de aandacht worden gebracht omdat hun pleitbezorgers vinden dat het openbaar bestuur deze problemen zou moeten aanpakken. De pleitbezorgers zijn bijvoorbeeld individuele burgers, pressiegroepen, lobby-organisaties of volksvertegenwoordigers die de problemen op ieder willekeurig moment aan de orde stellen. De tweede stroom is de partijstroom, waarin de politieke en ambtelijke elite zich bevinden. Bij hen proberen de pleitbezorgers de problemen kenbaar te maken en ze proberen de politieke en ambtelijke elite te overtuigen deze problemen aan te pakken. De mensen in de partijstroom zijn vaak drukbezette mensen die niet lang bij één onderwerp stil kunnen staan. Hierdoor is het lastig om hun aandacht te winnen. Bovendien staat deze elite constant onder druk om een zo groot mogelijk deel van de achterban tevreden te stellen. De derde stroom is de stroom van oplossingen. In tegenstelling tot een stapsgewijze beleidsvorming waarbij oplossing worden bedacht voor een bestaand probleem, laat Kingdon deze koppeling los. Ook oplossingen worden volgens hem constant onder de aandacht

gebracht door allerlei partijen die op zoek zijn naar de verwezenlijking van hun beleidswensen. Voorbeelden van de pleitbezorgers van oplossingen zijn externe deskundigen, ambtenaren die belang hebben bij de voortzetting of uitbreiding van hun projecten en professionele belangengroepen zoals de vakbonden en de ANWB. Wanneer deze drie stromen samenkomen, kan er beleid gevormd worden volgens Kingdon. Er is dan een probleem in de actualiteit uit stroom één, de politieke elite die hier op inspringt in stroom twee en een beschikbare oplossing uit stroom drie. Kingdon noemt deze momenten 'windows of opportunity' (Bovens, 't Hart, van Twist, 2007: 190-194). Kingdon laat met zijn theorie ook zien dat succesvol opereren in beleidsprocessen niet altijd een kwestie is van overtuigingskracht of invloed maar dat het vooral gaat om het ontdekken en benutten van kansen om bepaalde zaken op de beleidsagenda te krijgen. De theorie zou daarom in zekere mate bruikbaar kunnen zijn in deze studie. Want is men bereid om zonder de rijkssubsidie gemeentelijke internationale samenwerking op de agenda te houden? De 'windows of opportunity' hebben vooral betrekking op het benutten van de juiste samenkomst van de drie stromen om een probleem op de politieke agenda te krijgen. In dit geval is het wegvallen van de subsidie al gebeurd en is agendering daarom niet meer aan de orde. Het wegvallen van de subsidie kan weliswaar een mooie aanleiding zijn voor bepaalde partijen om de discussie juist weer op de agenda te krijgen, maar voor de analyse van dit onderzoek wordt deze theorie niet verder toegepast.

### 3.2.3 De drie modellen van Allison (1971)

Graham T. Allison schrijft in zijn boek *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis* over de Cuba crisis van oktober 1962; een confrontatie tussen Cuba, de toenmalige Sovjet Unie en de Verenigde Staten waarbij er een atoomoorlog dreigde tussen de Sovjet Unie en de Verenigde Staten. Deze dreigende atoomoorlog is het gevaarlijkste moment geweest in de Koude Oorlog, de wereld hield haar adem in. Als reactie op de plaatsing van kernraketten door de Sovjet Unie op Cuba werd door de Amerikanen een aantal opties overwogen, namelijk een onmiddellijke nucleaire tegenaanval, een complete invasie van Cuba met grondtroepen of een quarantaine. Uiteindelijk werd voor de laatste optie gekozen, een quarantaine. Na overleg door de Russische leider Chroesjtsjov en de Amerikaanse leider Kennedy werd de raketbasis op Cuba ontmanteld. Over deze crisis zijn veel vragen omtrent de keuzes en het handelen van de betrokken naties. Allison neemt de crisis daarom als casus om besluitvormingsprocessen te verklaren. Zijn studie behandelt in eerste instantie het elementaire kader dat vaak gebruikt wordt om besluitvorming te verklaren. Daarnaast geeft Allison twee alternatieve kaders. Ieder kader benadert hij als een "conceptual lens" en door de verschillende kaders met elkaar te vergelijken probeert hij van de modellen zowel de sterke als de zwakke punten bloot te leggen. (Allison, 1971: preface)

In de studie van Allison worden de gebruikte modellen toegepast op de buitenlandse politiek die door de betrokken regeringen toentertijd werd bedreven. Ondanks dat deze drie modellen door Allison duidelijk toegepast worden op de nationale overheid, schetsen ze ook een meer algemener raamwerk om besluitvorming te begrijpen. Met zijn studie naar de Cuba crisis omschrijft Allison een drietal perspectieven van waaruit besluitvormingsprocessen in het algemeen verklaard kunnen worden. Net als bij de Cuba crisis zijn veel beleidsproblemen namelijk complex van aard, bestaan er vaak verschillende oorzaken voor en zijn er ook verschillende partijen bij betrokken (Michels, 2008). Ook voor het stedenbandenbeleid en de keuzes die hierbinnen door de verschillende gemeenten gemaakt worden geldt dit. Daarom is er gekozen om de modellen uit de studie van Allison ook toe te passen binnen dit onderzoek.

Allison begint zijn studie met het kader dat het meest gebruikt wordt om besluitvorming te verklaren, het Rational Actor Model. De bestuurskundigen en politicologen die aan de hand van dit model een beleidsproces verklaren, betogen dat beleid via een rationeel, op kennis gebaseerd en systematisch proces tot stand moet komen. Beleid zou weldoordacht en verantwoord moeten zijn om een oplossing te bieden voor het bestaande probleem (Hoogerwerf, 1998; Simon, 1976; Laswell, 1951 in: Michels, 2008). Ook Allison stelt dat men vaak door middel van dit rationele besluitvormingsmodel probeert te verklaren hoe de nationale overheid tot de gemaakte keuzes is gekomen als het gaat om een international conflict zoals de Cuba crisis. Ondanks dat dit model volgens Allison bewezen heeft bruikbaar te zijn, is het volgens hem belangrijk dat het wordt aangevuld door modellen die een focus hebben op de gouvernementele machine, ofwel de organisaties en de politieke actoren die betrokken zijn in het besluitvormingsproces (Allison, 1971: 5). Daarom voegt hij er twee alternatieve referentiekaders aan toe, het Organizational Process model en het Governmental Politics model. Deze drie modellen zullen verder uitgewerkt worden:

1) Model 1: het Rational Actor model

Allison omschrijft dit model als de poging om internationale gebeurtenissen te verklaren als doelgerichte acties van een eendrachtige nationale overheid. Hierbij wordt aangenomen dat gedrag van de overheid het best begrepen kan worden door een stapsgewijze benadering van de daden van individuen. De overheid functioneert in dit perspectief als een individuele speler die stapsgewijs en tactisch toewerkt naar haar doel (Allison, 1971: 3).

In het algemeen komen volgens dit model besluiten in een aantal stappen tot stand. De eerste stap is het vaststellen van de doelen. Vervolgens wordt bepaald op welke verschillende manieren de doelen bereikt kunnen worden en wat voor gevolgen en effecten iedere optie met zich meebrengt. Per optie wordt een afweging gemaakt wat betreft de kosten en baten en uiteindelijk wordt de optie gekozen die het beste bijdraagt aan de te bereiken doelen (Michels, 2008: 6). Met dit model als perspectief wordt daarom gepoogd te verklaren waarom de gekozen actie een redelijke keuze was, gegeven de doelen (Allison, 1971: 5). Kennis speelt in rationele besluitvorming een cruciale rol: het model veronderstelt dat er over volledige kennis beschikt wordt wat betreft de beleidsalternatieven en de gevolgen daarvan (Michels, 2008: 6-7). Allison heeft het Rational Actor model omgezet in een paradigma waarin hij de basis van de aannames, concepten en stellingen weergeeft:

- I. De basisaannahme is dat keuzes rationeel worden gemaakt. De overheid kiest de optie die haar strategische doelen maximaliseert.
- II. De nationale overheid, als rationele en eenduidige besluitvormer, is de belangrijkste actor waarin de analist zich verplaatst. Deze actor heeft één vaste set van doelen, één vaste set van opvattingen en slechts één benadering van de consequenties van ieder alternatief.
- III. Zowel de doelen, de opties, de consequenties als de uiteindelijke keuze zijn het gevolg van een rationeel proces waarbij men er van uit gaat dat de actor beschikt over de kennis die nodig is om een keuze te maken (Allison, 1971: 32-33).

Wanneer gemeenten hun beleidskeuzes volgens het Rational Actor model zouden maken, dan zou dat betekenen dat alle overwegingen afgewogen zouden worden en op basis van een kosten en baten analyse de meest voordelige keuze gemaakt zou worden. Dus als de gemeente als doelstelling

heeft om internationaal beleid te voeren, dan zou er gekeken worden naar het budget, de beschikbaarheid van medewerkers, de welwillendheid en als daar aan voldoen kan worden dan zou het besluit tot stand komen.

Voor sommige doeleinden kan het volgens Allison handig zijn om model 1 te gebruiken om overheidsbeleid te verklaren als keuzes die gemaakt worden door een unitaire, rationele besluitmaker; centraal gestuurd, volledig geïnformeerd en met een zo groot mogelijke bijdrage aan de vooropgestelde doelen. Het bekijken van nationale overheden op deze manier, biedt een zekere verklaring van de gemaakte keuzes, maar is ook een simplificatie van de werkelijkheid. Allison geeft toe dat dit een simplificatie is en dat het in de praktijk niet altijd zo werkt als in het model verondersteld wordt. Met het doen van deze aanname wordt volgens hem vergeten dat er sprake is van bureaucratie: de 'maker' van overheidsbeleid is geen berekenende bestuurder die rationele keuzes maakt, maar meer een cluster van verschillende grote organisaties en politieke actoren. 'De' overheid bestaat in dit model niet; een overheid bestaat juist uit een conglomeraat van verschillende betrokken organisaties, elk met een eigen bestaan. (Allison, 1971: 2-3). Keuzes en gedrag van een overheid kunnen daarom volgens het tweede model beter begrepen worden als 'output' van grote organisaties, functionerend volgens vaste gedragspatronen (Allison, 1971: 67).

## 2) Model 2: het Organizational Process model

Het kenmerk van dit model is de focus op het proces en de procedures van de grote organisaties die samen de overheid vormen. Waar vanuit model 1 gedacht wordt in 'daden' en 'keuzes', wordt binnen model 2 gekeken naar 'outputs' van de grote organisaties die functioneren volgens vaste gedragspatronen. Een analist die model 2 gebruikt, legt een besluitvormingsproces uit door de betrokken organisaties te identificeren en de patronen van gedrag in deze organisaties waaruit de actie is voortgekomen tentoon te stellen (Allison, 1971: 6). Om aanspreekbaar te zijn voor een groot aantal problemen bestaat een overheid uit verschillende grote organisaties, onder wie de verantwoordelijkheid voor de verschillende taken is verdeeld. Een organisatie is in een besluitvormingsproces door tijdbeperkingen of door onvolledige informatie niet in staat rationeel de beste optie te kiezen. Er is sprake van 'bounded rationality' waardoor er altijd gestreefd wordt naar de meest 'satisfying solution' (Allison, 1971: 71-72). De belangrijkste kenmerken van het Organizational Process Paradigma zien er als volgt uit:

- I. Overheidsacties bestaan uit outputs van de verschillende organisaties die deel uitmaken van de overheid als geheel. Individuele leiders van een overheid kunnen hier wel invloed op uitoefenen maar het grootste gedeelte van het gedrag is bepaald door voorafgaande vastgestelde procedures.
- II. De belangrijkste actor is niet de nationale overheid als rationele en eenduidige besluitvormer maar bestaat uit een verzameling van 'losjes' verwante organisaties die samen de overheid vormen, met aan de top de leiders van de overheid.
- III. Problemen worden opgedeeld en verdeeld over de verschillende organisaties omdat opdelen het mogelijk maakt dat de verschillende organisatieonderdelen specifiekere aandacht kunnen besteden aan de verschillende facetten van het probleem (Allison, 1971: 78-81). Men gaat er dus niet van uit dat kennis volledig aanwezig is, maar

probeert dit op te vangen door de verschillende onderdelen van de organisatie in te zetten op de punten waar ze goed in zijn.

Wanneer gemeenten hun beleidskeuzes volgens het Organizational Process model zouden maken, dan zou dat betekenen dat ervan uit gegaan wordt dat de gemeente bestaat uit verschillende losse organisaties, zoals de gemeenteraad, het college van B&W en de stichtingen en organisaties die werken voor de stedenband. Omdat het niet mogelijk is volgens dit model om volledig geïnformeerd te zijn zal gezocht worden naar de meest bevredigende oplossing. Dat zou in het geval van de gemeente afhankelijk zijn van wat de meerderheid van de verschillende partijen wil.

Ten slotte suggereert Allison nog een derde model dat volgens hem de basisaannames uit model 1 kan verbeteren en aanvullen:

### 3) Model 3: het Governmental Politics model

Het kenmerk van dit model is de focus op de politieke kant van een overheid. Gebeurtenissen worden volgens dit model noch als rationele keuzes noch als output uitgelegd, maar men kijkt naar de vraag welke resultaten van welke soorten van onderhandelingspellen, onder welke spelers, de cruciale beslissingen en acties opleverde. Makkelijker gezegd, er wordt gekeken naar de uitkomst van het politieke spel waarbij de nadruk gelegd wordt op perceptie, motivatie, positie, macht en manoeuvres van de betrokken actoren (Allison, 1971: 6). Een uiteindelijke uitkomst van een besluitvormingsproces is het resultaat van onderhandelingspellen binnen de organisatie. De spelers handelen niet op basis van strategische doelen en rationele keuzes, maar op basis van nationale, organisatie en persoonlijke doelen (Allison, 1971: 144). De belangrijkste kenmerken van het Governmental Politics Paradigma zien er als volgt uit:

- I. Overheidsacties worden gezien als politiek resultaat. De keuze is niet zozeer gemaakt als oplossing voor een bestaand probleem maar meer als een resultaat van compromissen, conflict en verwarring tussen de betrokkenen die allemaal een ander belang en verschillende invloed hebben.
- II. De belangrijkste actoren in dit model liggen niet vast, maar zijn afhankelijk van de vraag wie er belang heeft bij het besluit. Deze actoren hebben verschillende doelen, een verschillende inzet en verschillende mogelijkheden afhankelijk van de machtsrelaties onderling.
- III. Kennis is in dit model een onderdeel van het politieke spel, dat tactisch ingezet of juist achtergehouden kan worden door de verschillende betrokken partijen (Allison, 1971: 162-181).

In het geval dat een gemeente de beleidskeuzes via het Governmental Politics model zou maken, wordt er vanuit gegaan dat belangen, macht en persoonlijke keuzes een grote rol spelen. Individuele bestuurders, volksvertegenwoordigers of medewerkers van de gemeente zouden dan een voordeel of belang hebben bij een bepaalde uitkomst. Hierbij kan ook gedacht worden aan voordelen of belangen van persoonlijke aard, zoals reputatie of uitstraling.

### **3.3 Verwachting**

Aan de hand van de beschreven literatuur kan er een bepaalde verwachting worden geformuleerd. De verwachting voor het model dat zal domineren in het besluitvormingsproces, is model 3. Gegeven de lange geschiedenis van discussie over het voeren van een internationaal beleid door een lokale overheid heeft de partijen sterk verdeeld en hierdoor zullen belangen en macht een grote invloed spelen in het proces, zo is de voorspelling. Daarnaast is de aanname dat ook persoonlijke belangen een rol spelen; medewerkers van de gemeente kunnen bijvoorbeeld hun baan verliezen als de uitkomst is dat er niet doorgaan zal worden met de stedenbanden.

Vanuit dit theoretisch kader en de eerste operationalisatie zullen de gebruikte methoden en technieken van het empirisch onderzoek worden toegelicht.

## 4. De opzet van het onderzoek

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe het onderzoek is opgezet, en worden de methoden en technieken toegelicht. Allereerst wordt de keuze voor kwalitatief onderzoek toegelicht. Vervolgens komen de methoden van onderzoek en de gebruikte onderzoekstechnieken aan bod, de selectie van gemeenten en van respondenten wordt verantwoord en de eerdere aanzet tot de operationalisatie wordt verder uitgewerkt.

### **4.1 Kwalitatief onderzoek**

In een kwalitatief onderzoek is het doel om met de juiste begrippen het onderwerp te beschrijven en te begrijpen wat er zich afspeelt. De resultaten bestaan uit beschrijvingen van de begrippen volgens de respondenten en de redeneringen die de respondenten aandragen voor hun keuzes en gedrag. In de analyse wordt gewerkt met teksten van bijvoorbeeld de interviews en observaties en er wordt in de conclusie gezocht naar verklaringen van de bevindingen (Boeije, 2008: 18). De vraag welke soort onderzoek gekozen moet worden, hangt af van de doel- en vraagstelling van het onderzoek. In dit geval is gekozen voor een kwalitatief onderzoek, omdat zo ook gevraagd kan worden naar de betekenis van de stedenbanden voor gemeenten. Bovendien bleek het besluitvormingsproces een ingewikkeld proces te zijn dat niet in iedere gemeente hetzelfde verloopt. Vandaar dat een kwalitatieve benadering passender is om naar deze verschillen te vragen. Zo kan ook het effect van het stoppen van de subsidie beschreven en geïnterpreteerd worden vanuit de betekenis die mensen zelf aan deze gebeurtenis geven (Boeije, 2008: 26). Het nadeel is dat de verwerking van de gegevens een tijdrovende zaak is en dat de onderzoeker antwoorden van de respondent altijd zal interpreteren door de eigen achtergrond, ervaringen en interpretaties (Van Thiel, 2007: 155-156).

### **4.2 Case studies**

De casestudy is een onderzoeksstrategie waarbij één of enkele gevallen van het onderzoeksonderwerp worden onderzocht (Van Thiel, 2007: 99). De cases die onderzocht worden kunnen representatief zijn voor het te onderzoeken fenomeen, in dit geval het effect van het stoppen van de subsidie op de besluitvorming van gemeenten. Echter, binnen de unieke context van de casus is het vaak moeilijk om de bevindingen van de onderzochte situatie te generaliseren naar andere situaties, vanwege het unieke geval dat bekeken is en de contextgebondenheid van de bevindingen (Van Thiel, 2007: 100). Om de betrouwbaarheid te waarborgen zal verder worden ingegaan op dit punt in de paragraaf Validiteit en Betrouwbaarheid.

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van meerdere cases, waarmee het een multiplecasestudy is. Er is gekozen om contrasterende cases te selecteren zodat nagegaan kan worden wat het effect is van het stoppen van de subsidie in verschillende gemeenten.

De gemeenten die voor dit onderzoek als cases zijn geselecteerd, zijn Utrecht, Nieuwegein en Eindhoven. Er is een groot aantal gemeenten in Nederland dat een stedenband onderhoudt, maar uit verschillende motieven. Er is gekozen voor Utrecht omdat deze gemeente een koploper is wat betreft stedenbandenbeleid: Utrecht onderhoudt bijna 25 jaar een stedenband met León en de aanpak van Utrecht wordt vaak gebruikt als voorbeeld voor andere gemeenten. De tweede gemeente die geselecteerd is, is Nieuwegein. Dit is in tegenstelling tot Utrecht een kleinere gemeente die nog niet zo lang internationaal beleid voert en een klein budget heeft. De laatste



gemeente is Eindhoven, die een relatie onderhoudt met maar liefst vijf partnersteden. Omdat deze gemeenten in de motivatie en uitvoering van hun internationale beleid verschillen, is het interessant om te kijken of het effect van het stoppen van de subsidie op alle drie de gemeente hetzelfde is.

#### **4.3 Interviews en respondenten**

Een interview is een gesprek waarin de onderzoeker informatie verzamelt over het onderzoeksonderwerp door vragen te stellen aan de respondent. Deze methode van informatieverzameling is een veelgebruikte methode in casestudyonderzoek (Van Thiel, 2007: 108). Om op een flexibele manier informatie te kunnen verzamelen en door te kunnen vragen om een antwoord beter te begrijpen, is er daarom in dit onderzoek gebruik gemaakt van interviews.

De interviews verliepen semi-gestructureerd. Dat wil zeggen dat er van tevoren een topiclijst is opgesteld met de onderwerpen waarover vragen gesteld zouden worden. De topiclijst is te zien in bijlage 2.

De respondenten zijn mensen die betrokken zijn bij de besluitvorming van gemeenten wat betreft de stedenbanden, of die hier op een andere manier veel over weten. Uiteindelijk zijn er 17 respondenten geïnterviewd. Dit gebeurde 11 keer in een semi-gestructureerd interview. Helaas bleken de overige zes respondenten en dusdanig drukke agenda te hebben dat het niet mogelijk was om op tijd een interview in te plannen. Daarom is er gekozen om een vragenlijst per e-mail aan de respondenten voor te leggen. De vragenlijst is te zien in bijlage 3. Uiteindelijk zijn uit iedere gemeente één of twee medewerkers van de afdeling Internationale Zaken geïnterviewd, de bestuurder die Internationale Zaken in zijn of haar portefeuille heeft en twee of drie raadsleden. Bij de selectie van raadsleden is gekeken naar de verdeling over de verschillende partijen en is een keuze gemaakt aan de hand van de gemeenteraad waarbij één coalitie- en één oppositiepartijlid is gevraagd. Om een beter beeld te krijgen van de algehele context, is ook een interview gehouden met de projectmanager van het LOGO South programma van VNG International en met een medewerker van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het volledige overzicht van respondenten is te vinden in bijlage 1.

#### **4.4 Analyse**

Nadat alle data verzameld is, zijn allereerst de interviews getranscribeerd. Om dit te kunnen doen is tijdens de interviews een opnameapparaat gebruikt waardoor de interviews achteraf volledig teruggeluisterd konden worden. Door de interviews volledig en letterlijk uit te typen is de kans op een verkeerde interpretatie verkleind en konden alle uitspraken van de respondent nogmaals zorgvuldig bekeken worden. De transcripten zijn in verband met de privacy van de respondenten niet in deze versie opgenomen, maar op te vragen bij de onderzoeker.

Na het transcriberen zijn de interviews gecodeerd. Dit is gebeurd aan de hand van codes: allereerst zijn alle interviews doorgelopen en is met een verschillende kleur aangegeven bij welke code een uitspraak hoorde. Daarna zijn de uitspraken van de verschillende respondenten over één onderwerp onder elkaar gezet. De duidelijke overeenkomsten of juist verschillen worden besproken in het hoofdstuk Resultaten en eventueel geïllustreerd met een citaat.

#### **4.5 Validiteit en betrouwbaarheid**

Omdat de controleerbaarheid en herhaalbaarheid van de analyse van kwalitatieve data minder eenduidig is dan bij kwantitatief onderzoek, wordt in kwalitatief onderzoek meestal niet gesproken van validiteit en betrouwbaarheid in de strikte zin, maar meer in termen van navolgbaarheid, overdraagbaarheid en aannemelijkheid van de conclusies. Tegenstanders vinden deze vorm van onderzoek te subjectief. Hoewel interpreteren inderdaad gedaan wordt in kwalitatief onderzoek, zijn er wel maatregelen om de betrouwbaarheid en validiteit te verbeteren (Van Thiel, 2007: 167).

De validiteit heeft betrekking op de geldigheid van het onderzoek: heeft de onderzoeker echt het effect gemeten dat hij wilde meten? Door de abstracte begrippen uit de theorie te operationaliseren zijn deze toetsbaar gemaakt. De operationalisering moet wel eenduidig en uitsluitend zijn, dat zou tot verwarring kunnen leiden (Van Thiel, 2007: 58). De interne validiteit is in een multiplecasestudy door de rijke informatie en diepgang van het onderzoek hoog (Van Thiel, 2007: 100). Externe validiteit betreft de generaliseerbaarheid van het onderzoek. In een multiplecasestudy is de externe validiteit over het algemeen lager omdat er specifiek naar bepaalde gevallen wordt gekeken.

De betrouwbaarheid gaat over de aannemelijkheid van de conclusies en de vraag of er op een geloofwaardige manier is geschreven. De resultaten moeten gaan over de betekenis en perceptie van de respondenten en niet van de onderzoeker. Als onderzoeker heb ik daarom geprobeerd om zo min mogelijk suggestieve vragen te stellen. Na de beantwoording van de vraag door de respondent heb ik het antwoord herhaald om te controleren of ik de respondent goed had begrepen en of ik kon weergeven wat hij of zij bedoelde. Daarnaast hebben de transcripten bijgedragen aan de betrouwbaarheid, omdat door het letterlijk uitwerken van de interviews er geen informatie verloren is gegaan, maar alle uitspraken terug te lezen waren.

## 5. Resultaten

In dit hoofdstuk zullen de resultaten van het onderzoek worden weergegeven en de empirische deelvragen worden beantwoord.

### **5.1 Wat is het effect van het stoppen van de subsidie op de stedenband?**

Binnen de gemeente Utrecht vindt een kerntakendiscussie plaats. De medewerkers van Internationale Zaken geven aan dat het geld dat er nu minder is, effect heeft op het aantal werkbezoeken. De manier van communiceren zal hetzelfde blijven maar er zal minder bezoek kunnen worden gebracht aan de partnerstad. Dit past volgens de gemeente ook in het plan, want het is de bedoeling van de gemeente Utrecht om León steeds minder te ondersteunen en steeds meer zelf het programma te laten beheren. Een nadeel voor de gemeente Utrecht is dat het LOGO South programma iedereen scherp hield: behalve ondersteuning van nationaal niveau moest er ook verantwoording worden afgelegd op nationaal niveau en geëvalueerd worden of de doelstellingen waren bereikt. Samen met het wegvallen van de subsidie valt deze evaluatie nu ook weg. Deze ontwikkeling ziet VNG International eveneens als erg nadelig: wanneer gemeenten besluiten om wel door te gaan met hun internationale beleid, dan is de controle en check weg. Er hoeft geen jaarplan meer ingeleverd te worden en geen financieel verslag meer te worden gedaan waardoor het minder duidelijk en overzichtelijk zal zijn wat er met het geld gebeurt.

In Nieuwegein is een bewuste keuze gemaakt om internationaal actief te zijn als gemeente, dat is in het collegeprogramma opgenomen. Iedere vijf jaar wordt het internationale beleid geëvalueerd. In Nieuwegein was het geld van LOGO South een noodzakelijk aanvulling op het eigen budget, dat klein is. Zonder dit budget is er voor Nieuwegein een duidelijke aanleiding om het beleid te evalueren en te besluiten of er mee door gegaan kan worden. Er zou sprake kunnen zijn van volledige afschaffing van de stedenband, als de raad dat zo besluit.

In Eindhoven is eveneens een kerntakendiscussie aan de gang, waarbij de afdeling Internationale Coördinatie de opdracht heeft gekregen te moeten bezuinigen. Er wordt daarom gekeken naar de stedenbanden, er zijn criteria opgesteld die zouden moeten gelden voor een succesvol beleid en deze criteria worden beoordeeld door het college en de raad. Van het volledig stoppen met alle stedenbanden is vooralsnog geen sprake.

### **5.2 Welke factoren spelen een rol in het besluitvormingsproces?**

De gemeente Utrecht geeft aan dat er een aantal succesfactoren zijn waarom de stedenband zo'n solide karakter heeft binnen de gemeente. De eerste is bestuurlijk draagvlak, met gemeenteraad en college en de burgemeester. Een andere belangrijke factor is volgens Utrecht de lange termijn visie, dat de gemeente invulling geeft in de vorm van een masterplan over 15 jaar. Utrecht heeft bovendien altijd het 'commitment' gehad, dat volgens de coördinator Internationale Zaken ook te danken is aan de juiste persoon op de juiste plaats. Daarnaast vinden zowel de gemeentemedewerkers als de gemeentebestuurders dat duurzaamheid een belangrijk begrip is. De medewerkers spreken in dit geval vooral vanuit hun eigen ideologie. De coördinator van Internationale Zaken geeft ook aan dat dat de kracht is van het programma:

*“Je kunt zeggen, we zijn wel klaar, we vinden het niet meer leuk of er is geen geld meer van een ander, maar het is juist die accumulatie van kennis en ervaring en dat vertrouwen in de relatie, dat zorgt er voor dat je veel effectiever kunt ondersteunen”* (coördinator Internationale Zaken, gemeente Utrecht)

Voor de gemeentebestuurders vormt het uitdragen van deze waarde ook een deel eigenbelang. De partij-ideologie en de doelstellingen van het bestuur kunnen door middel van de stedenband worden benadrukt.

Een andere factor die een rol speelt in het besluitvormingsproces zijn de afspraken en verbindingen die zijn aangegaan met particuliere initiatieven en organisaties die niet zomaar kunnen worden opgezegd. De gemeente Utrecht is bijvoorbeeld in zee gegaan met de Jaarbeurs Utrecht, die binnen het project stadsuitbreiding nu León helpt met de ontwikkeling van een evenementencentrum in de nieuwe wijk.

In Nieuwegein speelt de evaluatie door de raad van het stedenbandenbeleid een grote rol. Iedere vijf jaar wordt door de gemeenteraad het internationale beleid geëvalueerd, tussendoor hoeft er geen verantwoording te worden afgelegd over de besluiten die worden genomen over het geld. Nu de subsidie is gestopt, is de raad het programma weer gaan evalueren en kan die ook besluiten om door te gaan of te stoppen.

*“Waar we vroeger veel redeneerden uit solidariteit, krijg je nu steeds meer de afweging van eigenbelang waarin wordt gekeken naar de vraag “zit er voor ons ook iets in?”. En die afweging wordt steeds scherper heb ik het gevoel”* (Burgemeester Nieuwegein)

Tegelijkertijd vindt de medewerker van Internationale Zaken dat wanneer de gemeente als organisatie kiest voor een internationaal beleid, hier ook geld voor beschikbaar moet zijn. Bovendien is het geld dat nodig is voor de stedenbanden niet veel, en zou het bezuinigingstechnisch niet veel verschil maken om deze kostenpost te schrappen. De bestuurders en de medewerker van Internationale Zaken geven beide aan zich hard te zullen maken voor het voortbestaan van het internationale beleid en dit tegenover de raad te verdedigen.

In Eindhoven speelt de factor van het heroverwegen en scherpstellen van bestaand beleid:

*“Er zijn een aantal criteria geformuleerd, of die zijn pas geleden geformuleerd maar die moeten nu het bestuurlijk traject in, eerst het college en dan de raad. En die criteria hebben te maken met wat voor type land of stad het beste past bij Eindhoven. Daarbij leeft bij sommige bestuurders het idee dat het niet te basaal moet zijn. Een hele basale stad, wij zijn ver op technologie, daar hebben wij niet onze eerste prioriteit bij. Dat moet op een hoger niveau liggen waar ook onze technische mogelijkheden beter benut kunnen worden dan bij zo’n hele basale stad. In die zin staat Gedaref wel onder druk, dat is duidelijk”* (Accountmanager stedenband Gedaref -Eindhoven)

De medewerkers en de bestuurders vinden het afsluiten van stedenbanden geenszins een negatieve ontwikkeling en pleiten voor projecten die ook een duidelijke afronding kennen wanneer aan de

wederzijdse behoeftes is voldaan. Hier speelt het belang een grote rol dat een stedenband niet alleen 'weldoenerij' is, maar ook economisch voordeel oplevert voor Eindhoven en haar ondernemers.

### **5.3 Wat is de uitkomst van het besluitvormingsproces?**

De stedenband van de gemeente Utrecht met León kent al een lange geschiedenis. Ondanks het vermoeden dat bleek uit het artikel in IS dat de stedenband zou moeten eindigen door dit besluit, heeft de gemeente te kennen gegeven door te zullen gaan:

*"Vriendschap is er in goede én in slechte tijden"* (coördinator Internationale Zaken, gemeente Utrecht)

Naast de ideologie van de medewerkers van Internationale Zaken spelen ook de belangen mee van de gemeentebestuurders wat betreft de beloftes aan de kiezers om een solidair en duurzaam stadsbestuur te zijn.

In Nieuwegein heeft op 30 maart de meerderheid van de gemeenteraad gestemd voor het voortzetten van de stedenbanden:

*"Ik denk dat dat sommige mensen ook over de streep getrokken heeft, van ja waar hebben we het eigenlijk over. Aan de andere kant kan er ook gezegd worden, wat gebeurt er veel voor zo weinig geld. Het positieve mag ook genoemd worden"* (Coördinator Internationale Samenwerking en Subsidiewerving)

Het belang van de gemeente om een internationaal beleid te voeren en het feit dat de kosten om dit te doen niet hoog zijn, is voor voornamelijk de volksvertegenwoordigers en de bestuurders een belangrijk argument.

In Eindhoven gaan op dit moment de criteria voor de stedenbanden door de bestuurlijke machine en wordt er gekeken naar de mogelijkheid om met twee of drie stedenbanden door te gaan en zo de overige stedenbanden af te sluiten. Er wordt wel ruimte gemaakt om de afsluiting vorm te geven, maar het belang van een aantrekkelijke partner blijkt boven het belang van een idealistische stedenband te gaan.

## 6. Conclusie: het pad van theorie naar empirie

In dit afsluitende hoofdstuk zal een antwoord worden gegeven op de centrale vraagstelling door de bevindingen uit het onderzoek samen te vatten. Vervolgens worden de resultaten van het onderzoek bediscussieerd.

### 6.1 Conclusie

De rol van gemeenten in de internationale politiek is gedurende de geschiedenis flink bediscussieerd. Het belang van samenwerking en uitwisseling van kennis werd vooral na de Tweede Wereldoorlog duidelijk, maar de regering drukte alle initiatieven de kop in omdat men vond dat internationale samenwerking geen zaak was van gemeenten. In de jaren '70 kwamen de ontwikkelingen samen en sprongen een aantal gemeenten in op de groter wordende vraag van de burgers dat ook de lokale overheid een bijdrage zou moeten leveren aan ontwikkelingshulp en internationale politiek. Een aantal gemeenten, waaronder Utrecht en Eindhoven, hebben vanaf het begin van deze ontwikkeling een eigen internationale koers gevaren en stedenbanden onderhouden. Toen er ondersteuning kwam voor Nederlandse gemeenten vanuit VNG, gingen ook kleinere gemeenten zoals Nieuwegein een internationaal beleid voeren. Het programma van VNG International voor ondersteuning van stedenbanden met een ontwikkelingsland liep een aantal jaren succesvol en gaf de mogelijkheid aan alle gemeenten om de stedenband te onderhouden. Het wegvallen van de subsidie deed dan ook vermoeden dat gemeenten het moeilijk zouden krijgen en misschien zelfs zouden moeten stoppen met hun stedenband. Om te kijken hoe de gemeenten om zouden gaan met dit besluit en wat het effect is op hun besluitvormingsproces, was de volgende vraag opgesteld:

*Hoe beïnvloedt het stopzetten van de subsidie van het LOGO South project de uitkomst van de besluitvorming van Nederlandse gemeenten over de voortzetting van hun stedenbanden?*

#### Storm in een glas water?

Na het onderzoek blijkt dat alle gemeenten besluiten door te gaan met hun stedenband. De motivatie van de gemeenten om door te gaan is echter verschillend. De gemeente Utrecht is altijd een voorloper geweest wat betreft het stedenbandenbeleid en heeft al lang een goed contact met León. De gemeente heeft duurzaamheid hoog in het vaandel staan, en de gemeentemedewerkers geven aan dat ze niet van plan zijn zomaar weg te gaan uit Nicaragua. Bovendien heeft de gemeente Utrecht een groot eigen budget en moet er weliswaar ingekort worden op met name de reizen, de contacten en de ondersteuning, de stedenband blijft bestaan. Daarnaast profileert de gemeente zich als fairtrade gemeente en Millennium Gemeente en voor de invulling van activiteiten die hiermee samenhangen, is het voortbestaan van de stedenband noodzakelijk.

De gemeente Nieuwegein heeft ook een bezuinigingsopdracht staan. Omdat het internationale beleid van deze gemeente nog niet zo lang bestaat is er minder druk vanuit de ambtenaren om het internationale beleid voort te zetten. Hier hing het besluit dus volledig af van de gemeenteraad. Maar omdat het budget zo klein is dat een bezuiniging hierop niet veel oplevert voor de gemeentekas en omdat er in 1991 bewust gekozen is om internationaal beleid te voeren, heeft de gemeenteraad besloten om de stedenband niet door te snijden en het budget uit eigen middelen aan te vullen zodat de belangrijkste activiteiten kunnen worden voortgezet.

De gemeente Eindhoven had vijf stedenbanden, een groot aantal. De gemeentemedewerkers geven duidelijk te kennen dat ze een voorstander zijn van samenwerkingsverbanden die ook weer afgesloten kunnen worden zodra beide gemeenten voldoende geholpen zijn. Dat is op dit moment het geval voor Gedaref in Soedan. Nu de noodhulp gegeven is, blijkt de stad geen aantrekkelijke partner meer voor Eindhoven en wil men op zoek naar een stad die minder basaal is en meer op het niveau zit van Eindhoven zodat er meer economisch gewin uit te halen is. De gemeente besluit wel door te gaan met internationaal beleid, maar het is aan de raad welke banden zullen worden aangehouden en welke zullen worden beëindigd, met als extra optie het verruilen van één van de oude banden voor een nieuwe vriendschapsband met een gelijkwaardige stad.

Ook VNG International geeft aan door te willen gaan met het ondersteunen van gemeenten bij het uitvoeren van hun internationale beleid. De organisatie is op dit moment bezig met het formuleren van een nieuw programma om zo de werkzaamheden voort te kunnen zetten.

Uiteindelijk blijken dus alle gemeenten door te gaan met hun internationale beleid en een weg te vinden om hier invulling aan te geven. Het stopzetten van de subsidie beïnvloedt de besluitvorming alleen wat betreft het feit dat er op bepaalde activiteiten gekort zal moeten worden of dat sommige uitwisselingsreizen weg zullen vallen nu er minder geld is.

#### De motieven en factoren die invloed hadden op de besluitvorming

Het feit dat het stopzetten van de subsidie nauwelijks invloed heeft gehad op de besluitvorming komt overeen met de verwachting dat model 3 het dominante model zou zijn in de besluitvormingsprocessen van gemeenten. Dit model gaat uit van belangen, macht en persoonlijke motieven van individuen die besluitvorming bepalen. In zekere zin gaat dit ook op voor de onderzochte gemeenten: wanneer het gemeentebestuur vanuit de partijideologie een sociaal karakter heeft en solidariteit en duurzaamheid wil uitstralen, dan is het in het belang van het gemeentebestuur om een stedenband aan te houden. En ook voor gemeenten waar dit niet het geval is, kunnen toch persoonlijke belangen en rol spelen. Ook in Nieuwegein heeft de gemeente een bewuste keuze gemaakt om internationaal beleid te voeren, vanwege de uitstraling en allure en om burgers mondiaal bewustzijn mee te geven. Omdat het budget minimaal is, heeft de gemeenteraad de stedenband niet weggestemd en zo kan het gemeentebestuur haar persoonlijke doelen alsnog bereiken. Bovendien is veel van de ideologie te merken bij de mensen die er direct bij betrokken zijn en waar het bestaan van de stedenbanden op rust. Met name bij de medewerkers van Internationale Zaken, die veel contact hebben met hun collega's in het buitenland en met eigen ogen de verbetering zien, is de toewijding en de bereidheid om door te gaan groot.

#### Generaliseerbaarheid van het model

Uiteindelijk kan gezegd worden dat het model van Allison ook toepasbaar was om internationaal beleid te verklaren op lokaal niveau. De tekortkoming van het model geeft Allison echter zelf al aan; het Rational Actor model is bijna een utopie: waar mensen werken, spelen ook altijd persoonlijke belangen. Dit model zal daarom in haar zuiverste vorm vrijwel nooit de besluitvorming kunnen verklaren, maar heeft altijd aanvulling nodig van de andere twee modellen.

## **6.2 Discussie**

Een kritiekpunt betreft de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek. Door een beperkte tijd en bezetting was het niet mogelijk om meerdere gemeenten te spreken om zo een betrouwbaarder beeld te krijgen. Een andere mogelijkheid zou nog zijn om meer van de partij-ideologie mee te nemen in de resultaten omdat de constante discussie over de vraag of gemeenten zich wel of niet mogen bezighouden met internationale samenwerking afhankelijk is van het politieke klimaat. Gebleken is dat ondanks het nationale besluit de gemeenten alsnog hun eigen belangen nastreven. Een interessant vervolgonderzoek zou zich daarom kunnen richten op dit spanningsveld.



## Literatuur

Allison, T. A. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Little, Brown and Company: Boston.

Baud, I., M. Hordijk, P. van Lindert, G. Nijenhuis, G. van Westen (2010). *Evaluation of the LOGO South programme*. Universiteit Utrecht, Universiteit van Amsterdam

Boeije, H. (2008) *Analyseren in kwalitatief onderzoek, denken en doen*. Amsterdam: Boom Onderwijs

Bontenbal, M. (2009). *Cities as partners. The challenge to strenghten urban governance through North-South partnerships*. Delft: Eburon

Bovens, M.A.P., P. 't Hart en M.J.W. van Twist (2007). *Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan de Rijn: Kluwer

Bruggeman, J. (2011). *Een zaak van gemeenten, 10 jaar VNG International in historisch perspectief*. Breda: NPN drukkers

ECORYS Nederland BV, *Evaluatie stedenbandenbeleid Eindhoven*. In opdracht van gemeente Eindhoven, Bureau Internationale Coördinatie. Rotterdam, 11 februari 2010

Geerts, G., H. Heestermans (1992). *Van Dale Groot woordenboek der Nederlandse taal*. Twaalfde, herziene druk. Utrecht – Antwerpen: Van Dale Lexicografie

Leede, J. de, Looise, J.K., *Arbeidsverhoudingen en innovatie*, in: Kluytmans, F. (red), *Leerboek Personeelsmanagement*. Groningen/Houten: Wolters-Noordhoff (2005). Pp. 501-525.

Lindblom, Charles E., *The science of muddling through*. In: Public Admistration Review, 1959.

Michels, A.M.B. (2008). Kennis en Conflict in Beleidsprocessen. *Bestuurskunde*, 2008 - 2, 5-14. Ontleend aan [http://www.bestuurskunde.nl/wp-content/uploads/2010/07/Bestuurskunde\\_2008\\_2\\_Michels\\_Kennis-en-conflict-in-beleidsprocessen1.pdf](http://www.bestuurskunde.nl/wp-content/uploads/2010/07/Bestuurskunde_2008_2_Michels_Kennis-en-conflict-in-beleidsprocessen1.pdf)

Millennium Gemeente Campagne Brochure, een uitgave van VNG International 2010

Potter, R.B, T. Binns, J.A. Elliott, D. Smith (2008). *Geographies of Development*. Harlow, Pearson/Prentice Hall, (3rd edition)

Van Thiel (2007). *Bestuurskundig onderzoek, een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho

VNG een wereld van gemeenten. Een beschrijving van internationale gemeentelijke activiteiten (Den Haag, 1990)

15 jaar stedenband met Pulawy en Rundu. Een uitgave van Gemeente Nieuwegein, 2009

1994-2009, 15 jaar stedenband met Pulawy en Rundu. Gemeente Nieuwegein, 2009

Website VNG International, via [www.vng-international.nl](http://www.vng-international.nl), De missie van VNG International geraadpleegd op 13 februari 2011

Websites gemeente Utrecht, Eindhoven, Nieuwegein

[www.utrecht.nl](http://www.utrecht.nl)

[www.eindhoven.nl](http://www.eindhoven.nl)

[www.nieuwegein.nl](http://www.nieuwegein.nl)

Website stichting vriendschapsband Utrecht León <http://www.utrecht-leon.nl/index.html>

Website [www.stedenbanden.nl](http://www.stedenbanden.nl)

Website Landelijk Beraad Stedenbanden Nederland – Nicaragua, via [www.lbsnn.nl](http://www.lbsnn.nl)

Website Stedenband Tilburg – Matagalpa, via <http://www.tilburg-matagalpa.nl/fotos>

Foto met toestemming verkregen via het album 'Geschiedenis 25 jaar stedenband'

## Bijlagen

### Bijlage 1: overzicht van respondenten

#### Semi-gestructureerd interview

<b>Nummer respondent</b>	<b>Organisatie</b>	<b>Functie</b>	<b>Datum van het interview</b>
<b>1 Desiree</b>	Gemeente Utrecht	Coördinator Internationale Zaken, gemeente Utrecht	25 februari 2011
<b>2 etienne</b>	Gemeente Utrecht	Projectmanager stadsontwikkeling	3 maart 2011
<b>3 dimitri</b>	Gemeente Utrecht	Raadslid VVD	8 april 2011
<b>4 steven</b>	Gemeente Utrecht	Raadslid GroenLinks	27 maart 2011
<b>5 cor de vos</b>	Gemeente Nieuwegein	Burgemeester	
<b>6 willianne</b>	Gemeente Nieuwegein	Coördinator Internationale Samenwerking en Subsidiewerving	9 en 31 maart 2011
<b>7 hans</b>	Gemeente Nieuwegein	Werkgroep Rundu	9 maart 2011
<b>8 cees</b>	Gemeente Eindhoven	Bureau Internationale Coördinatie	28 maart 2011
<b>9 ton</b>	Gemeente Eindhoven	Accountmanager stedenband Gedaref	28 maart 2011
<b>10 hans buis</b>	VNG International	Senior project manager LOGO South	23 maart 2011
<b>11 ted kliest</b>	Ministerie van Buitenlandse Zaken	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie	7 maart 2011

#### Vragenlijst

<b>Nummer respondent</b>	<b>Organisatie</b>	<b>Functie</b>	<b>Datum van het interview</b>
<b>12</b>	Gemeente Utrecht	Wethouder	4 april 2011
<b>13</b>	Gemeente Nieuwegein	Raadslid D66	16 april 2011
<b>14</b>	Gemeente Nieuwegein	Raadslid D66	16 april 2011
<b>15</b>	Gemeente Nieuwegein	Raadslid CDA	11 april 2011
<b>16</b>	Gemeente Eindhoven	Raadslid PvdA	4 april 2011
<b>17</b>	Gemeente Eindhoven	Raadslid SP	4 april 2011

## **Bijlage 2: Topiclijst ambtenaren/bestuurders/volksvertegenwoordigers**

- Functiebeschrijving
- Rol van gemeente in ontwikkelingssamenwerking
- Nut van de stedenband voor de gemeente
- Totstandkoming besluitvorming
- Factoren om te stoppen
- Criteria om door te gaan
- Belang bij stoppen
- Belang bij voortzetting
- Drijfveer van de gemeente

## **Bijlage 3: Vragenlijst**

- Wat heeft de gemeente volgens u aan de stedenbanden?
- Wie is er betrokken bij overleg of afspraken over de stedenband binnen de partij?
- Wanneer vindt dit overleg plaats?
- Hoe komt de besluitvorming tot stand wat betreft het partijstandpunt over stedenbanden?
- Welke factoren zullen volgens u het stoppen van één of meerdere stedenbanden betekenen?
- Welke criteria zouden er volgens u moeten gelden voor het continueren van één of meerdere stedenbanden?
- Wie heeft er volgens u belang bij het stoppen van één of meerdere stedenbanden?
- Wie heeft er volgens u belang bij het voortzetten van één of meerdere stedenbanden?
- Wat is volgens u de grootste drijfveer van de gemeente om de stedenbanden te onderhouden?

*Transcripten zijn op te vragen bij de onderzoeker*