

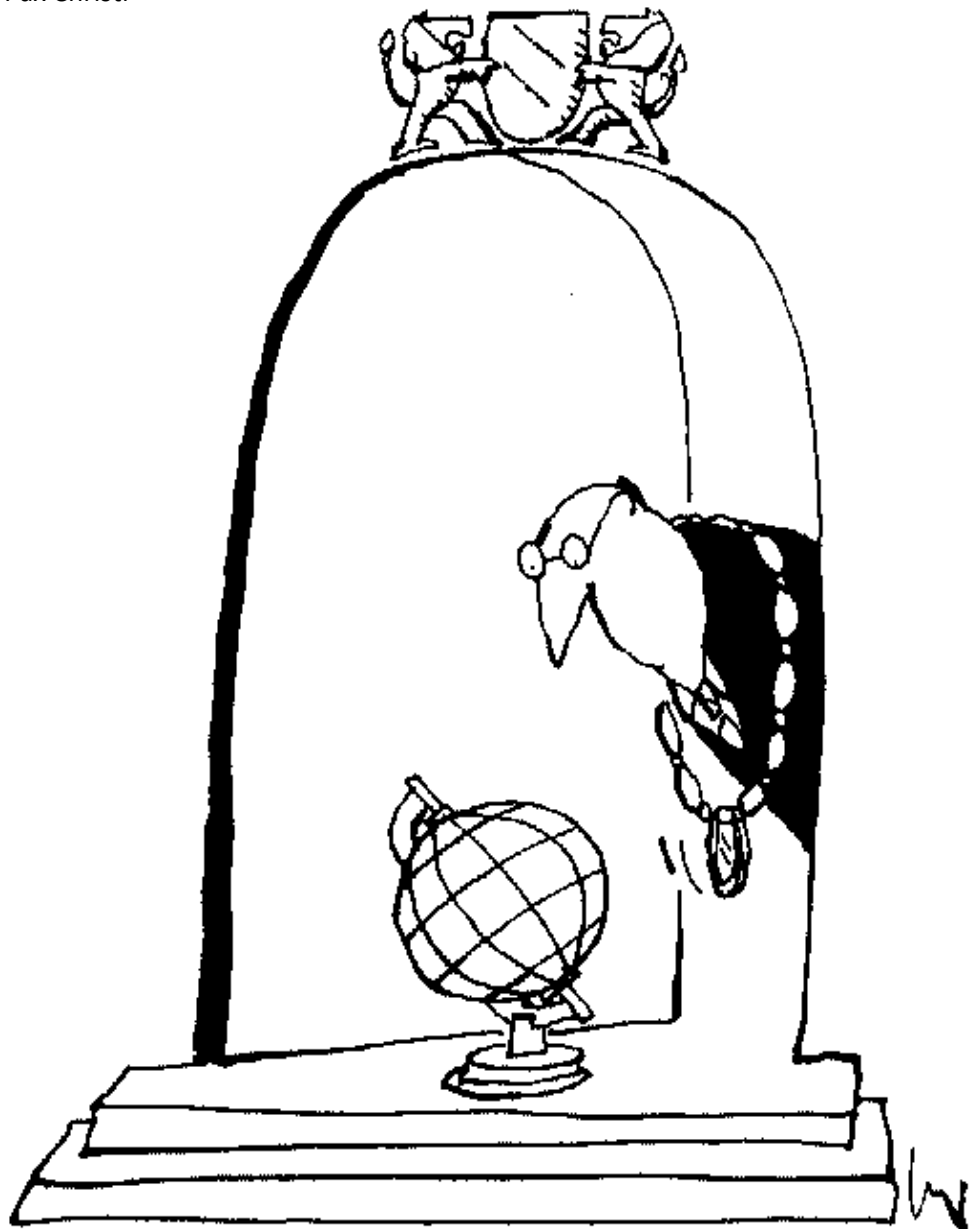
# Vredesopbouw – Democratisering – Infrastructuur

*Gemeentelijke samenwerking met (post)conflictgebieden en fragiele staten*

## Resultaten van een onderzoek en een discussiebijeenkomst

Bart Weijs, Universiteit Wageningen

Dion van den Berg, IKV Pax Christi



Wij verwelkomen uw commentaar en suggesties:

IKV Pax Christi  
Dion van den Berg  
Postbus 19318  
3501 DH Utrecht  
Tel.: 030-2333346  
E-mail: [vandenber@ikvpaxchristi.nl](mailto:vandenber@ikvpaxchristi.nl)

Illustraties: voorpagina, pagina 13, 18, 21, 35, 37, Len Munnik. Pagina 8, Harley Schwadron. Pagina 10, onbekend.

Copyright IKV Pax Christi, maart 2010.

Dit is een publicatie van IKV Pax Christi, in opdracht van de werkgroep *Strengthening Local Government Capacity for Peace Building and Reconstruction* van het *Peace, Security and Development Network*.



Peace Security and Development Network

Deelnemers aan de werkgroep zijn het Centre for Conflict Studies, Universiteit Utrecht; IKV Pax Christi; het Koninklijk Instituut voor de Tropen; het Ministerie van Buitenlandse Zaken; het Ministerie van Defensie; VNG International (voorzitter); Wageningen Universiteit, Disaster Studies.



Ministerie van Buitenlandse Zaken



## **Inhoud**

<b>Voorwoord</b> .....	3
<b>Deel 1</b>	
<i>Inhoudelijke beschouwing</i> .....	4
1.1    Introductie en opzet van het onderzoek .....	5
1.2    Drie arena's voor gemeentelijk handelen .....	9
1.3    De arena's en activiteiten geschematiseerd .....	16
1.4    Verschillende vormen van gemeentelijk handelen .....	17
1.5    Dimensies van vredes- of conflictimpact .....	20
1.6    Analyse: drie aan de praktijk ontsproten modellen .....	24
1.7    Beschouwing over de drie modellen: sterke punten, valkuilen en voorwaarden .....	28
1.8    Conclusies en aanbevelingen .....	33
<b>Deel 2</b>	
<i>Tien factsheets</i> .....	38
<b>2.1 AMSTERDAM – BEIRA</b> .....	39
<b>2.2 AMSTERDAM – SARAJEVO/HRASNO</b> .....	41
<b>2.3 DEVENTER – PALESTINA EN ISRAEL</b> .....	43
<b>2.4 DEVENTER – ZUIDOOST-TURKIJE</b> .....	45
<b>2.5 EINDHOVEN – GEDAREF</b> .....	47
<b>2.6 EINDHOVEN – MINSK</b> .....	49
<b>2.7 HEUMEN – SREBRENICA</b> .....	51
<b>2.8 VELSEN – GALLE</b> .....	53
<b>2.9 WAGENINGEN – ERNESTINOVO &amp; SODOLOVCI</b> .....	55
<b>2.10 WAGENINGEN – NDIZA (NYABIKENKE)</b> .....	57
<b>Lijst van geïnterviewde personen</b> .....	59
<b>Literatuur</b> .....	60

## Voorwoord

Dit rapport bevat de belangrijkste bevindingen van een onderzoek dat dhr. Bart Weijs (Universiteit Wageningen, Disaster Studies) verrichtte naar de ervaringen van een aantal Nederlandse gemeenten met samenwerkingsrelaties met (post)conflictgebieden en fragiele staten. Dit onderzoek, dat van oktober tot en met januari 2010 plaatsvond, werd begeleid door IKV Pax Christi (dhr. Dion van den Berg), en maakte deel uit van het werkprogramma van de Werkgroep Lokaal Bestuur van het Netwerk Vrede, Veiligheid en Ontwikkeling (VVO), waarvan het voorzitterschap in handen is van VNG International (dhr. Arne Musch). Ondersteuning door de Universiteit Wageningen was in handen van mevr. Gemma van der Haar.

Op basis van bronnenonderzoek en interviews is een *input paper* geschreven voor een door IKV Pax Christi georganiseerde discussiebijeenkomst, die plaatsvond op 21 januari 2010, in het stadhuis van Wageningen. Op de bijeenkomst was een groot deel van de geïnterviewden aanwezig; daarnaast waren verschillende Nederlandse gemeenten, lokale stedenbandstichtingen en nationale organisaties vertegenwoordigd. Tijdens de bijeenkomst werden de aanwezigen uitgedaagd eigen ervaringen en ideeën in te brengen, om zo onze conclusies en aanbevelingen aan te scherpen. Met het *input paper* als uitgangspunt, is de discussie van 21 januari verwerkt in dit rapport.

Het onderzoek en de discussiebijeenkomst hebben vele interessante bevindingen opgeleverd. Naar ons oordeel hebben we meer grip gekregen op het potentieel van gemeentelijke samenwerkingsrelaties om bijdragen te leveren aan vredesopbouw, democratisering en infrastructurele ontwikkeling in (post)conflictgebieden en fragiele staten. Tijdens het onderzoek was het niet mogelijk om onderzoek te doen in de partnergemeenten; wat betreft onze conclusies met betrekking tot de effecten van projecten in de partnergemeente, houden we dus een slag om de arm.

Dit definitieve onderzoeksrapport is gericht op diverse doelgroepen, waarvan we de Nederlandse lokale overheden centraal hebben gesteld. Om deze reden hebben wij nadrukkelijk geprobeerd om niet al te veel in te gaan op actuele academische discussies, en verwijzingen hiernaar zoveel mogelijk in voetnoten verwerkt. In eerste plaats moet dit rapport **gemeenten** (leden van B&W, raadsleden, ambtenaren) en lokale stedenbandstichtingen tot steun zijn bij de verdere ontwikkeling van bestaande contacten of het aanknopen van nieuwe relaties. Daarnaast moet het **beleidsmakers** op het ministerie en op de ambassades van dienst zijn bij beleidsontwikkeling en bij de concrete advisering en ondersteuning van Nederlandse gemeenten. Het moet ook **organisaties** als VNG International en IKV Pax Christi, en internationaal o.a. de *UCLG (United Cities Local Governments<sup>1</sup>)* van dienst zijn bij de verdere verankering en verbetering van hun advisering en ondersteuning van gemeenten. Tenslotte moet dit rapport **organisaties die werkzaam zijn in (post)conflictgebieden en fragiele staten** adequaat informeren over de mogelijkheden (en onmogelijkheden) van de gemeentelijke internationale samenwerking.

Ten slotte: met dit rapport beogen wij niet het laatste woord te zeggen over gemeentelijke internationale samenwerking met (post)conflictgebieden en fragiele staten. In tegendeel, we hopen dat het discussie zal oproepen, waardoor de (mogelijke) rol van gemeenten de aandacht zal krijgen die ze verdient. Geheel in deze geest, vernemen wij dan ook graag uw commentaar en suggesties.

---

<sup>1</sup> In dit verband is het belangrijk te constateren dat mevr. Annemarie Jorritsma, burgemeester van Almere, voorzitter is van de UCLG City Diplomacy Commission en zich een actief pleitbezorgster van gemeentelijke samenwerking met conflictgebieden en fragiele staten betoont.

## **Deel 1**

### *Inhoudelijke beschouwing*

## 1.1 Introductie en opzet van het onderzoek

Internationale samenwerking staat op de politieke en publieke agenda. Ten tijde van het onderzoek verscheen het WRR-rapport over ontwikkelingssamenwerking<sup>2</sup>, kwam Nederland in beweging vanwege de verwoestende aardbeving op Haïti, en speelde ontwikkelingssamenwerking ook nadrukkelijk in de discussie over de toekomst van de Nederlandse activiteiten in Uruzgan. De toon van het debat over ontwikkelingssamenwerking of ontwikkelingshulp is een kritische; de twijfels over rendement van ontwikkelingssamenwerking vormden de aanleiding voor het onderzoek van de WRR, en het huidige klimaat (in Nederland, althans) kan worden vergeleken met ‘fietsen tegen de wind in’<sup>3</sup>. De discussie dwingt tot goed nadenken over de hulp, en het effect daarvan. Dit onderzoek richt zich op de samenwerking van Nederlandse gemeenten met partners in (post)conflictgebieden en fragiele staten, en beoogt op dit specifieke terrein een inhoudelijk relevante bijdrage te leveren aan de discussie.

‘Fragiele staten’ is inmiddels een gevleugeld begrip geworden, wanneer het om ontwikkelingshulp gaat. Minister Koenders van Ontwikkelingssamenwerking schenkt binnen zijn beleid speciale aandacht aan deze staten met een slecht tot niet functionerende centrale overheid. De Wereldbank bracht onlangs een *special report* uit over fragiele staten, en evalueerde het eigen beleid ten aanzien van fragiele staten<sup>4</sup>. De VN benadrukt al enkele jaren het belang van de *integrated approach*, bij het werk in fragiele staten; in Nederland wordt dit onder andere zichtbaar in de samenwerking tussen de ministeries van Ontwikkelingssamenwerking, Buitenlandse Zaken, en Defensie in de missie in Uruzgan.

In de afgelopen jaren is ook meer en meer duidelijk geworden dat lokale overheden van belang zijn voor processen van vredesopbouw (en wederopbouw) in conflictgebieden en fragiele staten<sup>5</sup>. Uit diverse voorbeelden is duidelijk geworden dat ook onder moeilijke omstandigheden lokale overheden er met regelmaat in slagen om de oorlog en vernietigend nationalisme buiten de deur te houden, geweld rond verkiezingen te voorkomen of in te dammen<sup>6</sup> - hetgeen overigens onverlet laat dat in veel gevallen lokale overheden juist conflicten aanjagen en nationalisme voeden<sup>7</sup>. Deze betrokkenheid bij het conflict heeft ervoor gezorgd dat de lokale overheid vaak (al dan niet terecht) gewantwoord wordt door hulporganisaties en donors. Maar er speelt meer: de lokale overheid wordt veelal genegeerd in *state building* programma’s, of primair gezien als een leverancier van

---

<sup>2</sup> ‘Minder pretentie, meer ambitie: ontwikkelingshulp die verschil maakt’ (2010).

<sup>3</sup> In de woorden van VNG-medewerker Arne Musch, (Wageningen, 21 januari 2010).

<sup>4</sup> ‘Special Report: Fragility and Conflict’ (WBI, 2009) en ‘Engaging with Fragile States’ (IEG, 2006).

<sup>5</sup> De UCLG-conferentie over City Diplomacy (First World Conference on City Diplomacy, Vredespaleis Den Haag, juni 2008) was in dat proces een belangrijk moment, voor bundeling van ervaringen en ideeën, maar ook als moment van erkenning van de mogelijkheden van lokale overheden door grote donoren en internationale gouvernementele organisaties. Zie [www.citydiplomacy.org](http://www.citydiplomacy.org).

<sup>6</sup> Martijn Klem & Georg Frerks, ‘How local governments contribute to peace-building’, in ‘City Diplomacy’, VNG International (2008); ‘Report of the Zones of Peace meeting’, IKV Pax Christi (2008); Gemma van der Haar, Dion van den Berg en Eveline Langen, ‘Local government and the politics of peace-building in fragile states’, Wageningen Universiteit en IKV Pax Christi (2009).

<sup>7</sup> Tijdens de oorlog in Bosnië-Herzegovina bijvoorbeeld, waren talloze burgemeesters vooraanstaande en gezaghebbende leden van de nationalistische partijen en direct verantwoordelijk voor escalatie van conflicten en gedwongen verhuizingen.

gemeentelijke diensten, zodat van de aanwezige expertise geen gebruik gemaakt wordt.<sup>8</sup> Er is nog vooral sprake van een fixatie van de internationale gemeenschap op hoofdstedelijke elites, hoewel het vertrouwen in top-down gerichte hervormingsprocessen toch al enige tijd erodeert. Het toenemende besef van het belang van lokale overheden voor processen van vredesopbouw en wederopbouw heeft er dus nog vaak niet toe geleid dat deze meer in beeld zijn in de programma's van hulporganisaties en donorintellingen.

Naast het belang van lokale overheden die zich *in* het (post)conflictgebied of de fragiele staat zelf bevinden, ontstaat er ook een steeds beter beeld van wat lokale overheden *van buitenaf* kunnen doen, ter ondersteuning van lokale overheden en lokale gemeenschappen die zich inzetten voor vredesopbouw, democratisering en wederopbouw. Gemeentelijke internationale samenwerking met conflictgebieden of rond vredesvragen is overigens niet nieuw; ook Nederlandse gemeenten hebben vanaf de jaren tachtig zulke activiteiten ontwikkeld, onder andere in de vorm van stedenbanden met gemeenten in de Warschaupactlanden (voor de val van de Berlijnse Muur in 1989) en met Nicaragua, door middel van antiapartheidsbeleid en samenwerking met Zuid-Afrika en door middel van samenwerkingsrelaties met partners in voormalig Joegoslavië<sup>9</sup>.

Algemeen wordt nu dus erkend dat lokale overheden in potentie een eigen specifieke bijdrage kunnen leveren aan processen van vredesopbouw, democratisering, bevordering van mensenrechten en ontwikkeling. Het is interessant dat deze conclusie bijvoorbeeld ook getrokken wordt door militairen en VN-medewerkers die in moeilijke regio's in bijvoorbeeld Irak, Afghanistan, Soedan of DRC de *hearts and minds* van de bevolking moeten winnen door middel van lokale ontwikkelingsprojecten of die na gewapende conflicten de rust moeten terugbrengen en terugkeer van vluchtelingen moeten ondersteunen.<sup>10 11</sup> Die eigen specifieke gemeentelijke bijdrage houdt verband met ervaringen van de gemeente als de overheidsgeleding die het democratisch proces vormgeeft in de directe leefomgeving van de burger en een cruciale rol vervult ten aanzien van de basisvoorzieningen in de lokale context (*basic service delivery*)<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> Fons van Overbeek, in de *break-out session* van de conferentie van het *Peace, Security & Development Network* (Utrecht, 15 januari 2010)

<sup>9</sup> Van den Berg, 'City Diplomacy Campaigns in the Netherlands: Lessons from recent times', in 'City Diplomacy', VNG International (2008).

<sup>10</sup> Zie voor Afghanistan Jordi Capdevila, as Head of the Western Region Unit for Humanitarian Affairs, Reconstruction, Institutional Development and Governance, in the UN Assistance Mission in Afghanistan ('The role of local authorities in peace building' (2007)). De United Nations Mission in Sudan (UNMIS) heeft recent de conclusies van een door IKV Pax Christi in Torit georganiseerde conferentie over lokale overheden omarmd en het eigen trainingsprogramma voor lokale overheden daarop aangepast (opengesteld voor vertegenwoordigers van de traditionele (niet formele) lokale overheden). Met betrekking tot de Westelijke Balkan kunnen we diverse voorbeelden geven, ook in relatie tot internationale gemeentelijke programma's: de steun van OVSE en OHR voor de gemeentelijke samenwerking met Srebrenica, de ondersteuning die UNTAES (United Nations Transitional Authority for Eastern Slavonia and Western Sirmium) en EUMM (European Union Monitoring Mission) bood aan de activiteiten van Wageningen en IKV. En de kern van de in Macedonië door de EU gefaciliteerde Ohrid Framework Agreement is decentralisatie en versterking van de gemeentelijke autonomie.

<sup>11</sup> Louise Anten, hoofd van de *Conflict Research Unit* van Clingendael, beschreef ook onlangs hoe de sleutel voor de oplossing in Afghanistan te vinden is op het subnationale niveau – dus (onder andere) op het niveau van de lokale overheid (conferentie *Peace, Security & Development Network* (Utrecht, 15 januari 2010)).

<sup>12</sup> Zie bijvoorbeeld de 'Hague Agenda', het slotdocument van de UCLG-conferentie over City Diplomacy (zie [www.citydiplomacy.org](http://www.citydiplomacy.org)). Dat de Nederlandse nationale overheid dat erkent, is onder andere impliciet duidelijk

Om de ervaring van gemeenten met samenwerking met gemeenten en partners in conflictgebieden en fragiele staten beter in beeld te krijgen, is onderzoek gedaan naar de ervaringen van zes Nederlandse gemeenten, met in totaal tien samenwerkingsrelaties (zie kader). De selectie omvat samenwerkingsrelaties met diverse continenten, van grote en kleinere Nederlandse gemeenten, met verschillen ook ten aanzien van organisatorische opzet en geschiedenis.

In fragiele staten treffen we vaak naast recent geïntroduceerde formele, ook informele vormen van lokaal bestuur aan (bijvoorbeeld traditionele verbanden en lokale leiders zoals tribale *chiefs*). Het is van belang om beide vormen van lokaal bestuur, de formele en de informele, serieus te nemen. De samenwerkingsrelaties die wij onderzocht hebben, zijn evenwel alle (primair) met het formele bestuur. Dat valt te verklaren uit het feit dat de Nederlandse steden een partner hebben gezocht met een vergelijkbare omvang. In fragiele staten is in de regel het informele lokale bestuur vooral op het platteland sterk en zijn de formele lokale besturen leidend in de steden.

De selectie is gemaakt op basis van beschikbare informatie, en adviezen en suggesties van IKV Pax Christi en VNG International<sup>13</sup>. We hebben deze relaties bestudeerd aan de hand van beleidsdocumenten en publicaties, en aan de hand van gesprekken met Nederlanders die bij deze relaties direct betrokken waren en dat vaak nog steeds zijn<sup>14</sup>.

In dit onderzoek stonden diverse vragen centraal. Er is in het bijzonder gekeken naar de door de gemeente vastgelegde **doelstellingen** bij de samenwerking met partners in conflictgebieden en fragiele staten, de **organisatie** van de samenwerkingsrelatie (verantwoordelijkheden en rollen van bestuurders, ambtenaren, lokale stichtingen, derden, en de samenwerking tussen deze actoren), de **typen activiteiten**, de aanleiding tot en de **ontwikkeling van de relatie** door de jaren (soms decennia) heen, de **contextanalyse** en hoe deze permanent te actualiseren.

Vanzelfsprekend hebben we ook gekeken naar afwegingen die bij de besluitvorming expliciet of impliciet aan de orde zijn gesteld. Immers: ontwikkelingsprocessen, zeker in conflictgebieden en fragiele staten, zijn zeer complex. Dat geldt zo mogelijk nog meer voor processen van vredesopbouw. En om het nog ingewikkelder te maken: in kringen van academici, (inter)nationale beleidsmakers en

#### De tien bestudeerde relaties

(in alfabetische volgorde)

- Amsterdam – Beira (Mozambique)
- Amsterdam – Sarajevo-Hrasno (Bosnië-Herzegovina)
- Deventer – Palestina en Israël
- Deventer – Zuidoost-Turkije
- Eindhoven – Gedaref (Soedan)
- Eindhoven – Minsk (Wit-Rusland)\*
- Heumen – Srebrenica (Bosnië-Herzegovina)
- Velsen – Galle (Sri Lanka)
- Wageningen – Sodobolci en Ernestinovo (Kroatië)
- Wageningen – Ndiza (Rwanda)

\* Minsk is natuurlijk geen (post)conflictgebied en Wit-Rusland is ook geen fragiele staat. We hebben ervoor gekozen om de relatie van Eindhoven met Minsk mee te nemen, omdat Wit-Rusland wel een 'moeilijk' land is, de gemeente Eindhoven de afgelopen twee jaar intensief discussieert over de eigen rol in de stedenband en omdat we met Eindhoven in ieder geval toch ook al de relatie met Gedaref (Soedan) zouden doorlichten.

---

uit de programma's voor gemeentelijke internationale samenwerking die VNG International behartigt in opdracht van en met financiering van de regering (in het bijzonder het LOGO South-programma).

<sup>13</sup> Onderzoeker Bart Weijs voerde in de eerste weken van de onderzoeksperiode daartoe gesprekken met onder andere Chris van Hemert, Peter Knip, Arne Musch, Arthur Wiggers (VNG International), Martijn Klem (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid), en Dion van den Berg (IKV Pax Christi).

<sup>14</sup> Helaas was het niet mogelijk om in het kader van dit onderzoek ook ter plekke, in de partnergemeenten, onderzoek te doen en mensen daar naar hun ervaringen en beoordeling te vragen van de samenwerking met Nederland.



vredeorganisaties is genoegzaam bekend dat ontwikkeling niet automatisch leidt tot vrede en dat vrede niet automatisch leidt tot ontwikkeling<sup>15</sup>. In dat verband wordt vaak door overheden en ontwikkelingsorganisaties het *do no harm*-principe gevolgd<sup>16</sup>: in ieder geval voorkomen dat interventies van buitenaf leiden tot verslechtering van de situatie. De vraag is of gemeenten voldoende op de hoogte zijn van deze inzichten. Bij de start van het onderzoek was dit dan ook de hamvraag die we op basis documenten en interviews wilden beantwoorden: zijn Nederlandse gemeenten voldoende in staat en bereid gebleken om die moeilijke vragen te doorgronden en te beantwoorden? Die vragen kwamen in het kader van het onderzoek nadrukkelijk aan de orde. Heeft de gemeente gediscussieerd over mogelijk vredesimpact of mogelijk conflictimpact van de eigen interventies? Heeft de gemeente het *do no harm*-principe gevolgd of heeft de gemeente op basis van vertrouwen in eigen kunnen en de capaciteiten van de partners daar niet bij stilgestaan<sup>17</sup>?

In het volgende deel gaan we in op de verschillende niveaus (arena's) waarop, en de verschillende vormen (de typen activiteiten) waarin het vredespotentieel van gemeenten kan worden verzilverd. Hierna beschrijven we vijf gebieden (of dimensies) waarop, naast een vredesimpact, ook een conflictimpact mogelijk is<sup>18</sup>. Deze paragrafen worden gevolgd door een typering van de onderzochte samenwerkingsrelaties in drie modellen, met een kritische beschouwing van de sterke punten, valkuilen en voorwaarden van en voor ieder model. Deze beschouwing mondt uit in onze conclusies en aanbevelingen voor huidige en toekomstige samenwerkingsrelaties. Tenslotte volgen nog tien *factsheets*, waarin onze bevindingen per samenwerkingsrelatie op hoofdpunten zijn samengevat.



<sup>15</sup> Kenneth Bush, 'The peace-building role of local governments', in 'City Diplomacy', VNG International(2008); en de notitie 'Veiligheid en Ontwikkeling: de menselijke waardigheid als uitgangspunt', Pax Christi (2007).

<sup>16</sup> Beschreven door Mary Anderson (1999): 'Do No Harm: how aid can support peace-or war'.

<sup>17</sup> Zie voor veel relevante informatie over *do no harm* bijvoorbeeld [www.conflictsensitivity.org](http://www.conflictsensitivity.org)

<sup>18</sup> Kenneth Bush (2008)

## 1.2 Drie arena's voor gemeentelijk handelen

Wat kunnen lokale overheden van buitenaf doen om partners in conflictgebieden of fragiele staten te ondersteunen? Er zijn diverse publicaties die een rubricering geven van mogelijke activiteiten. Onder verwijzing naar, in het bijzonder, vredeswerk in voormalig Joegoslavië zet Van den Berg vijf typen activiteiten op een rij<sup>19</sup>:

- Educatie en voorlichting in Nederland
- Financiële steun, humanitaire actie
- (steun voor) politieke actie
- Dialoog en verzoening
- Gemeenschapsopbouw, wederopbouw

Sizoo en Musch<sup>20</sup> maken daarentegen een verdeling in drie typen activiteiten (waarover later meer):

- Lobby
- Projecten
- Dialoog

Bovendien maken zij een onderscheid tussen hetgeen de buitenlandse gemeente kan doen in de partnergemeente (*in the conflict area*) en in de internationale context (*in an international setting*).

Hoewel de beide typeringen voor een groot deel overlappen, is er een belangrijk verschil: Van den Berg benoemt specifiek ook het werk in Nederland, waar Sizoo en Musch zich in hun typering richten op de activiteiten in de partnergemeente en de internationale context. De nadruk van Van den Berg op activiteiten in de eigen gemeente hebben we zien terugkomen in veel van de cases die we onderzocht hebben. Vaak is immers sprake van intensieve samenwerking van gemeente met particulier initiatief.

Bestudering van de Nederlandse cases (de praktijk van de gemeentelijke internationale samenwerking) heeft ons dus tot het inzicht gebracht dat het nuttig is om ten aanzien van samenwerkingsrelaties met conflictgebieden of fragiele staten de twee bovengenoemde rubriceringen te combineren, en om daarbij drie activiteitsniveaus of *arena's* (onder 'arena' verstaan we hier een –al dan niet figuurlijke- ruimte voor interactie, competitie en onderhandeling door de verschillende actoren) te onderscheiden:

- Activiteiten in de eigen gemeente (in Nederland)
- Activiteiten in de internationale context
- Activiteiten in de partnergemeente, of breder: het conflictgebied

---

<sup>19</sup> Van den Berg (1998) ('Lokaal vredeswerk en conflictgebieden', Brochure ter gelegenheid van gelijknamig seminar op 25 september 1998 te Tilburg, door IKV en COS West- en Midden-Brabant) acht deze vijf typen activiteiten, in meer of mindere mate, geschikt voor alle vier door hem beschouwde sectoren (lokale vredesgroepen, scholen, lokale kerken en (burgerlijke) gemeenten).

<sup>20</sup> Alexandra Sizoo en Arne Musch, 'The role of local governments in conflict prevention, peace-building and post-conflict reconstruction', in: 'City Diplomacy', VNG International (2008).

In gemeentelijke discussies zal de meeste aandacht als vanzelfsprekend uitgaan naar de activiteiten in de partnergemeente, maar zeker waar het gaat om fragiele staten of (post)conflictgebieden zijn ook de activiteiten in de eigen gemeente en in de internationale context van groot belang.

In de volgende paragrafen zullen we vooral deze arena's nader toelichten. De uitleg wordt afgesloten door een schema dat de drie arena's relateert aan de verschillende typen activiteiten van Sizoo en Musch; op die driedeling van lobby, projecten en dialoog/participatie zullen we vervolgens ingaan.

### *Activiteiten in de eigen gemeente*

Activiteiten in de eigen gemeente stonden bij gemeentelijke internationale samenwerking lange tijd zeer centraal. Het was in de jaren zeventig en tachtig zelfs een voorwaarde die van rijkswege gesteld werd. Er moest, aldus de nationale beleidslijnen zoals besproken in ons parlement, sprake zijn van een "wezenlijke actie onder de bevolking" om bijvoorbeeld een stedenband of een financiële bijdrage van gemeentelijke zijde te legitimeren<sup>21</sup>. Dat argument verwaterde allengs<sup>22</sup>, maar veel internationale contacten van gemeenten werden en worden nog gelegitimeerd onder verwijzing naar de mondiale bewustwording. Met andere woorden: eigen gemeentelijke internationale contacten zijn nuttig omdat die de burgers in staat stellen meer grip te krijgen op een snel veranderende mondiale samenleving. Deze beleidslijn zijn we in het kader van dit onderzoek onder andere tegen gekomen in Eindhoven, Deventer en Wageningen.

De afgelopen twintig jaar is er natuurlijk wel veel veranderd: burgers reizen in groten getale de wereld over, het doe-het-zelfactivisme heeft een hoge vlucht genomen<sup>23</sup> en tal van instellingen en instituties hebben eigen internationale programma's ontwikkeld. De groep van burgers die ervaring heeft kunnen opdoen met lokale vormen van internationale samenwerking is nu vele malen groter dan in de jaren zeventig en tachtig. Een gevolg hiervan voor gemeenten is dat de rol van de burger is veranderd.



In het kader van de mondiale bewustwording waren de burgers in de jaren tachtig toch vooral als doelgroep van educatieve processen in beeld. Daarnaast waren er door burgers georganiseerde comités, werkgroepen en stichtingen (vrijwilligersorganisaties) die vooral op basis van politieke gronden en solidariteitsbehoefte eigen internationale contacten en projecten ontwikkelden en daarbij de steun van de gemeente zochten. Een aantal van deze initiatieven bestaat tot op de dag

<sup>21</sup> 'Gemeenten verleggen grenzen: Handboek Gemeentelijke Internationale Samenwerking', VNG (1995).

<sup>22</sup> Wrang genoeg liep de gemeentelijke interesse voor gestructureerde vormen van voorlichting en educatie terug in de periode dat inzet van eigen gemeentelijke expertise aan een opmars begon! Naar ons oordeel is dat geen toeval, maar is er sprake van een verband tussen beide ontwikkelingen.

<sup>23</sup> De WRR spreekt ook over 'gepersonaliseerde hulp': 'steeds meer Nederlanders willen dat hun inzet voor ontwikkelingshulp tot directe resultaten leidt, waar ze zelf mede verantwoordelijkheid voor kunnen dragen' (p57, 2010).

van vandaag, maar met de veranderende rol van de burger in de (ook gemeentelijke) internationale samenwerking heeft de burger de gemeente nu ook veel meer te bieden. Het gaat ons hier om de burger als 'actor', als drager van activiteiten die in het kader van de gemeentelijke internationale samenwerking een eigen betekenis hebben. In de vele stedenbanden is dat ook in voldoende mate duidelijk geworden in de afgelopen twintig jaar. Ook al zijn vele burgers dan nog als vrijwilliger betrokken, zij brengen wel hun inhoudelijke expertise en professionaliteit en de eigen internationale ervaring in. Jongeren en jongerenwerkers uit Heumen en Srebrenica leverden zo een bijdrage aan de samenwerking met Srebrenica, en scholen in Eindhoven ondersteunden projecten in Gedaref.

Hieruit volgt dat activiteiten in de eigen gemeente anno 2010 idealiter twee doelen dienen:

- Deze activiteiten moeten de bevolking informeren en bewustmaken (de traditionele functie);
- Deze activiteiten moeten burgers, bij voorkeur in georganiseerd verband, verleiden tot een eigen inhoudelijk relevante bijdrage aan de samenwerkingsrelatie. Burgers dienen hierbij dan dus ook als volwaardige partners, anders gezegd als professionals gezien te worden<sup>24</sup>.

Hierbij speelt nog een ander argument ter ondersteuning van activiteiten in de eigen gemeente. In fragiele staten, maar ook in vrijwel alle (post)conflictgebieden is een centraal probleem dat het sociaal contract tussen overheid en burgers niet meer naar behoren functioneert<sup>25</sup>. Dat probleem speelt vaak niet alleen op het nationale niveau, maar ook op het lokale niveau. Zeker in een omgeving waarin gevoelens van onveiligheid aan de orde zijn, waarin de kwaliteit van democratische processen niet gewaarborgd is en waarin basisvoorzieningen onzeker zijn, is het van het grootste belang dat burgers, instellingen en (formele en informele) gemeentelijke overheden de krachten bundelen. Herstel of ontwikkeling van het (lokale) sociale contract is dan een voorwaarde: voor vredesopbouw, voor democratisering en voor ontwikkeling. Juist in de gemeentelijke internationale samenwerking kunnen we onze eigen ervaringen met het lokale sociale contract, met de lokale democratie laten zien. En de beste manier om dat te laten zien, vanzelfsprekend, is door dat zichtbaar te maken in de vormgeving van de samenwerkingsrelatie en in de activiteiten. Anders gezegd: de burgemeester kan uitleggen hoe participatie en inspraak en samenwerking met NGO's er in zijn of haar gemeente uitziet, maar het is natuurlijk logischer en krachtiger als burgers en NGO-vertegenwoordigers dat zelf laten zien en als zij ook als dragende actoren bij de gemeentelijke internationale samenwerking betrokken zijn – met een gelijke positie als de ambtelijke en bestuurlijke vertegenwoordigers van gemeentelijke zijde. Deze aanpak was nadrukkelijk in Wageningen aan de orde in de samenwerking met Oost-Kroatië.

Dat juist is een belangrijk onderscheid tussen experts van de Wereldbank of welke andere grote *International Governmental Organisation* ('IGO': de VN, EU, Afrikaanse Unie, OSVE etc.) of donor dan ook aan de ene kant, en de dragers van de gemeentelijke internationale samenwerking aan de andere kant. De eersten zijn veroordeeld tot de vrij klassieke vormen van capaciteitsversterking

---

<sup>24</sup> Helaas wordt er ook in kringen van gemeenten nog wel eens krampachtig – en o zo fout! – gekeken naar vrijwilligers en professionals. 'Professionals worden betaald en zijn dus deskundig en vrijwilligers worden niet betaald en zijn dus niet deskundig.' Maar salariering en zelfs ook opleiding zeggen weinig over de uiteindelijke kwaliteit van werken. Dat vele vrijwilligers liever niet te veel tijd kwijt zijn met formulering van logframes en definiëring van al dan niet SMART geformuleerde indicatoren betekent zeker niet dat zij de verkeerde dingen zouden doen, of dingen op de verkeerde manier zouden doen!

<sup>25</sup> Martijn Klem & Georg Frerks, in 'City Diplomacy', VNG International (2008).

(uitgaande van een leraar-leerlingrelatie), terwijl de laatste modellen van organische capaciteitsversterking kunnen hanteren die gebaseerd zijn op *colleague-to-colleague contacts* en leerprocessen waarbij veel meer actoren (bestuurders, ambtenaren, burgers) zelf aan het woord komen. Deze methodiek wordt hogelijk gewaardeerd door de partners en leidt tot goede en vaak ook duurzame resultaten<sup>26</sup>. Bijvoorbeeld de jarenlange betrokkenheid van Eindhoven bij trainingsactiviteiten voor ambtenaren in Gedaref mag hiervan getuigen.

Tenslotte wijst de gemeente Deventer er nog op: 'een conflict 'daar' is ook een conflict 'hier''. Er wonen in Nederland vele 'medelanders' (Koerden, Turken, Afghanen, Irakezen, enzovoorts) die zelf ook emotioneel bij een conflict betrokken zijn. Bovendien zien burgers hier via de media, hoe sommige conflicten zich voortslepen, wat kan resulteren in een gevoel van machteloosheid. Wanneer de gemeente een actieve houding aanneemt ten opzichte van het conflict, in plaats van het passief over haar heen te laten gaan en geen positie in te nemen, kan vredesopbouw in een ander land dus ook iets betekenen voor de betrokkenheid, de gevoelens van onmacht, en de lokale samenlevingsopbouw hier in Nederland.<sup>27</sup>

### *Het belang van de internationale context*

In (post)conflictgebieden en fragiele staten is vaak sprake van tal van vormen van instabiliteit: gebrek aan basale veiligheid, gebrek aan politieke stabiliteit, gebrek aan economische stabiliteit. Programma's op het subnationale niveau worden vaak door deze vormen van instabiliteit bedreigd. Geweld kan plotseling opblazen door toedoen van officiële legereenheden of rebellengroepen, externe politieke krachten kunnen instabiliteit vergroten door gekozen functionarissen uit hun functie te ontheffen (of te vermoorden of in het cachot te werpen). Formele of informele volksvertegenwoordigingen kunnen zomaar ontbonden of illegaal verklaard worden en geldstromen kunnen worden stopgezet, humanitaire hulp kan worden tegengehouden.

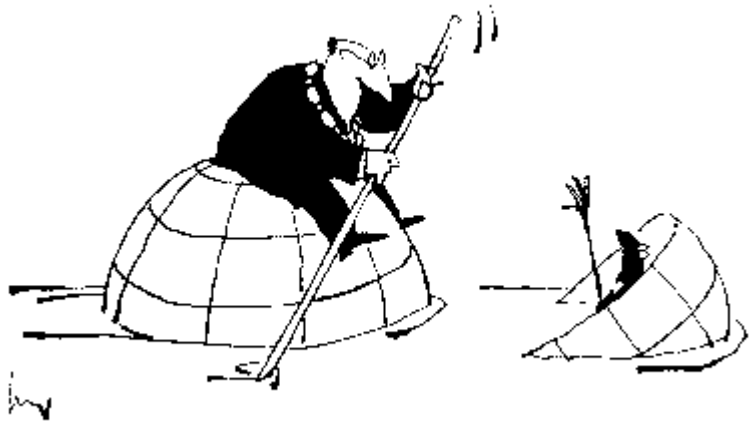
---

<sup>26</sup> Dat is niet alleen duidelijk geworden in het kader van dit onderzoek, maar bijvoorbeeld ook nadrukkelijk als de grote meerwaarde van het ABC-programma ter ondersteuning van de Bosnische stad Tuzla (1995-2000) ('Reconstruction and Peacebuilding after Conflicts: Support for and from Local Governments', presentatie door Klelija Balta, UNDP Bosnia and Herzegovina, op de World Habitat Day Conferentie, Den Haag oktober 2007). De IOB-evaluatie naar het door de VNG beheerde GST-programma (Gemeentelijke Samenwerking met Toetredingslanden) kwam tot een vergelijkbare conclusie: de stedenbanden met Centraal Europa leverden geen directe bijdrage aan het realiseren van het *acquis communautaire*, maar de partners uit de voormalig communistische landen staken veel op van de kennismaking met theorie en praktijk van de lokale democratie in EU-lidstaat Nederland. De samenwerkingsrelaties hielpen bij het introduceren en verankeren van een democratische politieke cultuur. (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie IOB, 'Over Solidariteit en Professionalisering: Evaluatie van Gemeentelijke Internationale Samenwerking (1997-2001)', Ministerie van Buitenlandse Zaken (2004))

<sup>27</sup> Volgens Nicoleta Mitut en Johan Kuiper, medewerkers internationaal beleid van de gemeente Deventer, in hun reactie op het *input paper* d.d. 27 januari 2010.

Intensieve betrokkenheid en steun van vertegenwoordigers van de internationale gemeenschap kunnen – tot op zekere hoogte – extra bescherming bieden en lokale veiligheids- en ontwikkelingsinitiatieven een grotere kans van slagen geven. Dat geldt in het bijzonder waar vertegenwoordigers van nationale overheden en internationale gouvernementele organisaties van zich laten horen. Dat kan onder andere door middel van het in het land zelf zichtbaar maken van politieke steun (bezoeken van VN-vertegenwoordigers of ambassadeurs het betrekken van vertegenwoordigers van de lokale voorhoede bij nationale politieke consultatieprocessen en vredesonderhandelingen); door middel van gerichte financiële steun; en door in de relevante internationale bestuurlijke organen aandacht te vragen voor de noodzaak om vredesgezinde regio's en gemeenten, die we in vrijwel alle conflictgebieden tegenkomen, extra te steunen en te beschermen. Maar ook gemeenten kunnen van buitenaf in actie komen. Een voorbeeld: tijdens het beleg van Sarajevo vond een internationale conferentie van burgemeesters plaats in het belegerde Sarajevo, bij gelegenheid van 1000 dagen beleg van de stad. Huib van Walsum, burgemeester van Delft en voorzitter van het aan de VNG gelieerde Platform Gemeentelijk Vredesbeleid, ging naar Bosnië en nam aan deze conferentie deel.

Gemeenten die daar hun nek uitsteken en het alternatief voor nationalisme en oorlogszuchtige politiek belichamen, verdienen onze steun, mede vanuit het besef dat verandering uiteindelijk van binnenuit moet komen (de 'massa' voor vredesopbouw bevindt zich ook vaak op het lokale niveau, in plaats van op het nationale niveau<sup>28</sup>). Gemeenten die zich verbonden hebben met deze 'islands of civility'<sup>29</sup> of 'voorhoedegemeenten' kunnen hun belangen helpen aanhangig maken bij vertegenwoordigers van de internationale gemeenschap. Dit is een belangrijke mogelijke bijdrage die gemeenten van buitenaf kunnen leveren, en die meer aandacht zou verdienen.



Daarnaast kan het besef dat er internationale aandacht is voor de gebeurtenissen in een gemeente of regio, actoren doen afzien van escalatie. Dit is vooral het geval wanneer de actoren er een belang bij hebben, dat men gelooft dat ze zich aan de regels houden: des te meer aandacht voor hun activiteiten, des te minder speelruimte ze hebben om de regels te ontduiken.<sup>30</sup> De echte *bad guys* zullen zich hier wellicht niets van aantrekken, aangezien zij toch geen reputatie hebben hoog te houden, maar de middengroep die twijfelt, kan hiermee wel over de streep worden getrokken.

<sup>28</sup> Aldus Nicoleta Mitut en Johan Kuiper, medewerkers internationaal beleid van de gemeente Deventer, in hun reactie op het *input paper* d.d. 27 januari 2010.

<sup>29</sup> Zo genoemd door Mary Kaldor, in 'New and Old Wars' (p117, 2006).

<sup>30</sup> Martijn Klem & Georg Frerks, in 'City Diplomacy', VNG International (2008).

## Activiteiten in de partnergemeente

Uit de bestudering van beleidsdocumenten en reisverslagen, en uit de interviews komen de bijzondere karakteristieken van samenwerking met gemeenten in (post)conflictgebieden en fragiele staten duidelijk naar voren. De volgende zijn enkele van de belangrijkste onderscheidende kenmerken van de lokale context in deze moeilijke landen:

- Lokale gemeenschappen, lokale gemeenten inclusief, bevinden zich vaak in een groot isolement. Soms is het voor ons, van buitenaf, moeilijk voor te stellen, hoe belangrijk het contact *an sich* is, een werkbezoek of soms een korte brief met de vraag hoe het gaat.
- Er is zeer vaak een gebrek aan middelen (financieel en materieel), en daarbovenop is er de *braindrain*, het verschijnsel dat studenten en hogeropgeleiden het gebied of land trachten te verlaten (en vaak niet meer terugkeren).
- Mensen worden vaak geteisterd door grote onzekerheid. Is het nog wel veilig voor mij en mijn gezin? Hoe groot is de kans dat ik mijn baan verlies? Als het ons hier beter gaat, trekken we dan juist niet de problemen aan omdat rebellen of regeringstroepen hier dan wat te halen hebben?
- Structuren die bijvoorbeeld verantwoordelijk zijn voor de basisvoorzieningen zijn vaak ineengestort of staan onder grote druk, als gevolg van gebrek aan middelen, politieke manipulatie of oorlogsgeweld (roof van machines, deskundig personeel dat vlucht, etc.).
- Alles is politiek, of vrijwel alles is politiek. Er zijn geen of slecht functionerende *checks and balances*, en dus is de regel dat de sterkste overwint. Alle betrokken actoren trachten de eigen belangen veilig te stellen. Nederlandse concepten als dat van de burgemeester die boven de partijen staat, of een college van B&W dat handelt uit collectieve verantwoordelijkheid, komen we er niet veel tegen.
- In oorlogen en grootschalige conflicten maken mensen keuzen, ze moeten vaak wel. Maar vaak kun je niet simpel zeggen wie goed of wie fout was of is. En lang niet altijd zijn mensen in staat of bereid om een onderscheid te maken tussen collectieve verantwoordelijkheid of schuld, en individuele verantwoordelijkheid of schuld (concepten die natuurlijk voor een deel ook cultureel bepaald of in ieder geval beïnvloed worden).

### Over fragiliteit

Fragiele staten zijn staten met een niet of slecht functionerende centrale overheid: de overheid heeft niet de legitimiteit en de middelen om de veiligheid en het welzijn van de eigen burgers te garanderen. In een dergelijke situatie is de band tussen de nationale staat en de lokale realiteit verbroken: de nationale overheid wordt gezien als *alien*, waar men geen (directe) relatie mee heeft. De bewoners van een gebied relateren in plaats daarvan aan lokale (al dan niet traditionele) leiderschapsstructuren: hun loyaliteit is gebaseerd op hun lokaliteit, de plaats waar ze leven. De formele lokale overheid is vaak ook niet de enige autoriteit: traditionele machthebbers, nieuwe elites, *warlords*, maar ook hulporganisaties vormen allerlei parallele structuren.

Deze complexe lokale situatie vraagt om een specifieke lokale aanpak; toch worden strategieën vaak nationaal uitgerold en te gemakkelijk toegepast op de lokale context. Door de aanpak toe te snijden op het lokale niveau kan voldoende kennis worden verzameld om de mogelijkheden te zien die de lokale situatie biedt, en te bouwen op datgene wat er al is en wat werkt, in plaats van te bouwen wat er nog niet is. Door te werken op het lokale niveau kunnen burgers *owners* worden van de ontwikkelingen in hun eigen directe leefomgeving, en kan het sociale contract op den duur worden hersteld. Op die manier kan de overheid haar legitimiteit terugwinnen, en zal de fragiliteit verminderen.\*

\* Elementen ontleend aan het verhaal van prof. Georg Frerks (conferentie *Peace, Security & Development Network*,

- Wij herkennen vaak onvoldoende de mate waarin personen en samenlevingen als geheel getraumatiseerd zijn geraakt door oorlogsgeweld (leven als vluchteling, dagelijks met honger en ziekte te kampen hebben, familieleden kwijtraken, niemand meer vertrouwen...).
- Tenslotte nog een zeer belangrijk punt: in fragiele staten en postconflictgebieden wordt men eigenlijk geconfronteerd met een complexe dubbele uitdaging: enerzijds moet men het transitieproces vormgeven (op weg naar een meer open, meer democratische samenleving) en tegelijkertijd moet men de erfenis van de oorlog verwerken. Vanuit West-Europa hebben we meer greep op transitieprocessen (denk aan de ervaringen met de uitbreiding van de Europese Unie), maar beduidend minder met het hanteren van recente oorlogen.<sup>31</sup>

In de partnergemeenten treffen Nederlandse gemeenten tal van behoeften aan. In de regel nemen de Nederlandse gemeenten geruime tijd voor een goede oriëntatie op deze behoeften. Zij maken eerst, meer of minder gestructureerd, een zogenaamde contextanalyse. Om dat goed te kunnen doen stuurde Amsterdam bijvoorbeeld een ambtenaar voor langere tijd naar Sarajevo.

De Nederlandse gemeenten werken vaak samen met het 'eigen' particulier initiatief. Maar ze hebben ook de wens om hun eigen specifieke gemeentelijke bijdrage te definiëren en in te vullen op basis van de eigen (gemeentelijke) expertise. Over de hele linie is er sprake van goede contacten tussen particulier initiatief en gemeente, aan de Nederlandse kant. In ons onderzoek is duidelijk geworden dat partijen het niet altijd eens zijn, maar toch vooral met waardering over elkaar spreken en zonder al te veel moeite komen tot een goede taakverdeling.

In de praktijk richten de Nederlandse gemeenten zich vooral op capaciteitsversterking van het lokaal bestuur daar (meestal met behulp van collega-tot-collega-contacten, bevordering van participatie van burgers en lokale NGO's en ondersteuning van kleine(re) ontwikkelingsprojecten). Naarmate de Nederlandse gemeente groter wordt, worden ook de projecten groter en ambitieuzer (dit wordt ook zichtbaar in de beschrijving van de drie modellen, zie verderop in de tekst). In de grote steden worden in de regel met succes gespecialiseerde ambtenaren in het kader van de capaciteitsversterking ingezet; de meesten doen dit met veel plezier en groot enthousiasme.

In de meeste gevallen kiezen de Nederlandse gemeenten voor een langerlopende relatie, in de vorm van en stedenband of een langerlopend samenwerkingsprogramma. In enkele gevallen echter opteren Nederlandse gemeenten voor korterlopende projecten. Een goed voorbeeld van zo'n project is het programma dat Amsterdam in Sarajevo-Hrasno realiseerde, waarbij in een tijdsbestek van vijf jaar, de zwaarbeschadigde wijk Hrasno weer (fysiek) leefbaar gemaakt werd (zie, voor meer informatie, de *fact sheet* over deze relatie in het tweede deel van dit rapport).

---

<sup>31</sup> We bieden bijvoorbeeld landen als Servië en ook Bosnië-Herzegovina wel steun bij het transitieproces, maar slagen er niet in om een effectieve bijdrage te leveren aan het proces dat moet leiden tot een kritische en zelfkritische beoordeling van de politieke, culturele en sociale processen die leidden tot de recente oorlogen op de Balkan en het massale bloedvergieten. Het pre-accessieinstrument blijkt daartoe ontoereikend en een aanvullende strategie ontbreekt grotendeels.



### 1.3 De arena's en activiteiten geschematiseerd

Tabel 1: Verschillende gemeentelijke activiteiten in relatie tot de verschillende niveaus van gemeentelijk handelen<sup>32</sup>

	Wat Nederlandse gemeenten kunnen doen in eigen gemeente	Wat Nederlandse gemeenten kunnen doen in de (bij het conflict betrokken) partnergemeente	Wat Nederlandse gemeenten internationaal kunnen doen
<b>Lobby</b> <i>(hier te verstaan in de bredere zin van lobby plus advocacy)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Educatie en voorlichting</li> <li>Lokale organisaties en bedrijven stimuleren tot betrokkenheid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lobbyen voor het respecteren van mensenrechten, vredesakkoorden, de rechtsstaat</li> <li>Monitoren van mensenrechten, verkiezingen</li> <li>Legitimiteit verlenen aan de lokale overheid, door het uitdrukken van solidariteit, regelmatige ontmoetingen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lobbyen voor internationale aandacht voor lokale overheden in conflictgebieden</li> <li>'Early warning' bij aanwijzingen dat (opnieuw) geweld dreigt uit te breken</li> </ul>
<b>Projecten</b> <i>(concrete bijdragen aan de kwaliteit van leven en de kwaliteit van bestuur)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lokale bedrijven en organisaties betrekken in de projecten in de partnergemeente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(Financiële steun bij) fysieke en sociale wederopbouw</li> <li>Ondersteuning van gemeentelijke diensten</li> <li>Gemeentelijke experts 'uitlenen'</li> <li>Het trainen van bestuurders en ambtenaren, versterken lokaal bestuur</li> <li>Steun bij het ontwikkelen van democratische structuren</li> </ul>	
<b>Dialoog/participatie</b> <i>(activiteiten gericht op het (opnieuw) creëren van vertrouwen en het versterken van sociale cohesie; dialoog krijgt in de praktijk van gemeenten vaak vorm in 'participatie')</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Betrekken van eigen inwoners die uit (het land van) de partnergemeente afkomstig zijn, en stimuleren van de lokale dialoog</li> <li>Culturele en sportieve evenementen organiseren</li> <li>Voorzien in een neutrale, 'derde' locatie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Initiatieven voor dialoog faciliteren en steunen</li> <li>Stimuleren van de organisatie en verankering van burgerparticipatie</li> <li>Deelname aan bemiddelings- en verzoeningsteams en forums</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Partnergemeenten verbinden in een internationaal platform, een uitwisselingsforum</li> </ul>

<sup>32</sup> Dit schema is een uitbreiding van het schema van Arne Musch en Alexandra Sizoo in 'City Diplomacy' (2008)

De drie **arena's** beschreven in het voorgaande, vinden we terug in de drie kolommen van de het schema. Dit schema is een uitbreiding van het schema ontworpen door Musch en Sizoo, in 2008: het oorspronkelijke schema onderscheidde 'wat Nederlandse gemeenten kunnen doen in de partnergemeente' en 'wat Nederlandse gemeenten internationaal kunnen doen'. Daaraan hebben wij nu de derde arena toegevoegd, die van activiteiten in de Nederlandse gemeente zelf. Als zodanig geeft het schema nu weer in welke drie arena's, of op welke drie niveaus, Nederlandse gemeenten zich kunnen bewegen, in de samenwerking met partnergemeenten. Voorbeelden van deze activiteiten op verschillende niveaus komen we nadrukkelijk tegen in de tien samenwerkingsrelaties die wij hebben bestudeerd.

Naast de drie arena's geeft dit schema ook de drie **typen activiteiten** weer, die we onderscheiden. Bij elke type hoort een serie activiteiten, die in dezelfde categorie vallen; hierop zullen we in de volgende paragrafen verder ingaan.

## **1.4 Verschillende vormen van gemeentelijk handelen**

Naast het onderscheiden van de drie arena's, onderscheiden we dus ook drie typen, of categorieën van gemeentelijke activiteiten. De typen kunnen worden samengevat als: lobby, projecten en dialoog/participatie. Het onderscheid tussen de categorieën is lang niet altijd zo strikt als het misschien lijkt, maar daarover later meer; eerst volgt nu een korte toelichting op deze driedeling.

De categorie '**lobby**' heeft te maken met niet alleen de lobby in engere zin, maar ook met *advocacy*: het genereren van publiciteit en het verstrekken van informatie (wat vooral voorkomt in gemeenten met een actieve betrokkenheid van het particulier initiatief). Een voorbeeld van de lobby in engere zin komen we tegen in de intensieve contacten die de gemeente Wageningen onderhoudt met militaire en civiele vertegenwoordigers van de VN, EU, OVSE, en de Nederlandse ambassade. Het lijkt erop dat de *advocacy* vooral in de kleinere gemeenten goed werkt. Het is uit onderzoek bekend dat burgers in kleinere gemeenten vaak beter op de hoogte zijn van de internationale programma's van hun gemeente dan de burgers in de grote(re) gemeenten.

De tweede categorie, die van de '**projecten**', behelst concrete bijdragen aan de kwaliteit van leven, en aan de kwaliteit van het bestuur, in de partnergemeente. Het kan hierbij gaan om o.a. financiële steun of om steun door inzet van gemeentelijke expertise en experts, maar ook om het bieden van materiële hulp, evenals uitwisselings- en samenwerkingsprojecten in sectoren als cultuur, sport, jongerenbeleid, en economische ontwikkeling. Ons onderzoek laat zien dat gemeenten zich van een rijk palet bedienen. Zij geven aan dat zij in de keuzen nadrukkelijk overleggen met de partners en vaak bij het opzetten van nieuwe projecten niet over één nacht ijs gaan.

De laatste categorie '**dialoog/participatie**' staat voor de activiteiten die de sociale cohesie bevorderen, het vertrouwen tussen rivaliserende groepen herstellen, en niet-gewelddadige manieren om met conflicten om te gaan stimuleren. Die dialoog en samenwerking stimuleren en participatiemodellen introduceren en helpen verankeren. 'Participatie' benoemen we in het bijzonder, omdat dit vaak de gemeentelijke vertaling van 'dialoog' is, zoals ook uit de gesprekken duidelijk is geworden: dialoog verwijst naar het (bevorderen van) in gesprek gaan van verschillende groepen, of personen, en dit is precies wat wij vinden bij gemeenten die onder de noemer 'participatie' personen van verschillende groepen bij elkaar brengen rond een project. Dialoog en

participatie wordt door vele alle betrokkenen genoemd aan een cruciale activiteit of als cruciaal onderdeel bij het projectenwerk. Modellen van inspraak, consultatie en participatie zitten in onze gemeentelijke praktijk zo ingebakken, dat je zou kunnen spreken van de 'genen van de participatie'.

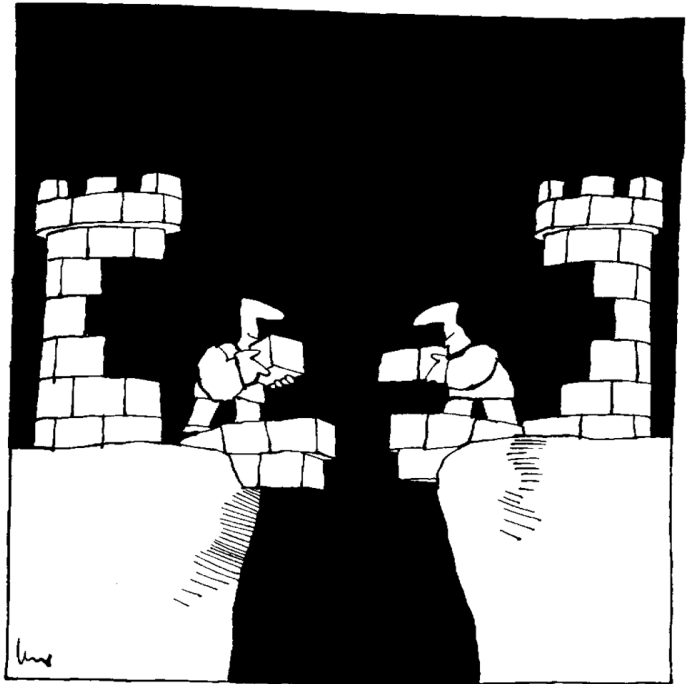
#### *Activiteiten en arena's*

De verschillende activiteiten bij de categorieën kunnen ook verschillen per arena: zo moet het waarnemen bij verkiezingen na het conflict gebeuren in de partnergemeente zelf, en kan dat niet gebeuren in de eigen (Nederlandse) gemeente. *Monitoring* van

gemeenteraadsverkiezingen in Nederland (zoals recent de burgemeester van Srebrenica nog deed bij de tussentijdse verkiezingen voor de raad van de nieuwe Groningse gemeente Oldambt<sup>33</sup>) kan nuttig zijn, maar vindt dan weer plaats in een andere arena dan de *monitoring* in een conflictgebied. Aan de andere kant kunnen activiteiten ook de arena's overstijgen, en leiden tot activiteit in meerdere arena's; in het schema is dat weergegeven door de activiteiten in dat geval in meerdere arena's te plaatsen (zie, bijvoorbeeld, het organiseren van sportieve en culturele evenementen, wat zowel tot activiteiten in de eigen gemeente kan leiden, als in de partnergemeente).

Zoals gezegd is het onderscheid tussen de categorieën, en tussen de arena's, lang niet altijd zo strikt als het schema kan doen geloven. De categorieën en arena's worden in het schema dan ook gescheiden door stippellijnen, om aan te geven dat het geen vaste 'hokjes' zijn: veel activiteiten hebben betrekking op meerdere arena's, of zijn niet te plaatsen in een enkele categorie. Dit schema is dan ook niet bedoeld om activiteiten te kunnen 'labellen' of ze in hokjes te plaatsen; het is eerder bedoeld om weer te geven hoe de verschillende arena's en activiteiten met elkaar te maken (kunnen) hebben, en om duidelijk te maken hoe er verschillende typen activiteiten bestaan. Om zinvolle activiteiten te ontplooiën, moet met al de drie arena's en de verschillende categorieën rekening worden gehouden.

Het schema maakt ook duidelijk, dat wanneer activiteiten van het ene type moeilijk te realiseren zijn (tijdens een 'heet' conflict, bijvoorbeeld, zullen weinig gemeenten erover peinzen om uitgebreide activiteiten te ontplooiën in de partnergemeente) daarmee de mogelijkheden niet volledig uitgeput zijn. Wanneer het niet realistisch is om activiteiten in de partnergemeente uit te voeren, is het nog wel mogelijk omeen internationale lobby te voeren voor het gebied, of om in de eigen gemeente de aandacht van de burgers op het gebied te vestigen. Partnergemeenten ervaren ook deze activiteiten als een nuttige vorm van steun en solidariteit, zo leert de praktijk.



<sup>33</sup> De gemeente Winschoten, samen met Heumen gekoppeld aan Srebrenica, is per 1 januari 2010 opgegaan in de gemeente Oldambt.

### *Een andere benadering van de driedeling*

In de vorige paragraaf hebben we de activiteiten geclusterd en gepresenteerd langs de driedeling lobby – projecten – dialoog/participatie. Dat is mogelijk (zoals bleek) en zeker ook nuttig. Tegelijkertijd is ook een andere benadering gewenst, die uitgaat van het feit dat in de regel elementen van lobby, projecten en dialoog/participatie aan de orde zijn bij alle activiteiten of projecten van enige omvang. Ook ogenschijnlijk 'technocratische projecten'<sup>34</sup> (veelvuldig wordt ook gesproken over technische assistentie) kunnen vaak niet gerealiseerd worden zonder lobby en dialoog/participatie (terecht heeft minister Koenders de afgelopen jaren bepleit de politieke dimensie van ontwikkelingssamenwerking op juiste waarde te schatten en internationale samenwerking niet te reduceren tot een financieel of managementprobleem<sup>35</sup>).

Een aansprekend voorbeeld: in het kader van het programma “Democratisering in Oost-Kroatië” leverde de gemeente Woensdrecht een vuilniswagen aan de partnergemeente Darda – maar wel op voorwaarde dat Darda met de buurgemeenten tot overeenstemming zou komen over gezamenlijk gebruik van de wagen. Hetgeen geschiedde. Ook bij de training voor het betrokken gemeentelijk personeel stuurden de verschillende gemeenten hun vertegenwoordigers. Logisch toch? Zeker, voor ons wel. Maar toch opvallend als we ons realiseren dat de meeste inwoners van Darda Kroaten zijn en enkele van de buurgemeenten in meerderheid door (Kroatische) Serviërs bewoond werden. Over en weer was het best ongemakkelijk om via zo’n vuilnisproject ineens met de voormalige vijand zaken te moeten doen! Wat oogt als een technisch project was dus in wezen een zeer gevoelige politieke onderneming.

Projecten in fragiele staten of (post)conflictgebieden zijn vrijwel altijd politiek van karakter, omdat kort gezegd (vrijwel) alles in fragiele staten en (post)conflictgebieden ‘politiek’ is: wat er gebeurt heeft gevolgen voor (de discussie over) de inrichting van overheid en samenleving en de relatie daartussen. In stabiele democratische contexten kunnen projecten mogelijk technisch of technocratisch genoemd worden, maar in instabiele contexten is dat eigenlijk niet mogelijk. En het is de vraag of dat ook gewenst is, omdat het immers het zicht ontnemt op de belangrijke vraag hoe bepaalde projecten of interventies lokaal uitwerken.

Deze belangrijke vraag, wat het effect is van een bepaalde activiteit op de partnergemeente in een ‘moeilijk’ gebied, wordt besproken door Kenneth Bush<sup>36</sup>. Hij wijst op het feit dat interventies van buitenaf in deze gebieden altijd leiden tot een bepaald impact: dat kan positief uitpakken, dan is per sprake van een ‘vredesimpact’ (*peace impact*). Het kan echter ook negatief uitpakken, dan is er sprake van een ‘conflictimpact’ (*conflict impact*).

#### **Een kritische noot bij de ‘technische’ benadering**

Voorals in kringen van bestuurders en ambtenaren (maar soms ook lokale stedenbandstichtingen) ontmoeten we de voorkeur voor technische assistentie of ‘technocratische’ projecten. Men zegt dan ook wel: “wij doen niet aan politiek, we beperken ons tot technische assistentie”. Soms kan het nodig zijn om het zo apolitiek te formuleren ten overstaan van (sommige van) de partners in de partnergemeente. Soms kan het nodig zijn om het zo te verwoorden teneinde in de eigen gemeente(raad) voldoende steun te verwerven voor de samenwerkingsrelatie of bepaalde activiteiten daarbinnen. Maar onze stelling is: het is prima om het zo te noemen als het nodig is, maar je moet het **nooit** echt geloven! Het volgende hoofdstuk over ‘dimensies van conflict- of vredesimpact’, gaat hier verder op in.

<sup>34</sup> In de woorden van ambtenaar Ton Tindemans, voor de gemeente Eindhoven verantwoordelijk voor de relatie met Gedaref (Soedan) (25 november 2009).

<sup>35</sup> Minister Koenders, ‘Een zaak van iedereen’ (2007).

<sup>36</sup> Kenneth Bush, in ‘City Diplomacy’, VNG International (2008).

## 1.5 Dimensies van vredes- of conflictimpact

Al geruime tijd is er aandacht voor de negatieve effecten van 'hulp'. Bekend, in dit verband, is Mary Anderson, die in 1999 het boek *Do No Harm* publiceerde. In dat boek beschreef ze de resultaten van haar onderzoek naar (nood)hulp, en kwam ze tot de conclusie dat wat gepresenteerd werd als 'hulp' allerlei onvoorziene en ongewenste bijeffecten kon hebben, die het positieve effect van de hulp volledig teniet deden. Haar conclusie: als je hulp biedt, moet je ten minste ervoor zorgen dat je geen *harm* doet, erop toezien dus dat je de situatie niet verergert, en dat je de mensen die je probeert te helpen niet uiteindelijk van de wal in de sloot helpt.

*Een voorbeeld van hulp die uiteindelijk het tegenovergestelde bereikt: in een etnisch gemengd en arm gebied, besluit een ontwikkelingsorganisatie of gemeente om een school te bouwen. De redenering is simpel, en logisch: de mensen in het gebied zijn arm, met een (basis)opleiding maken mensen meer kans op werk, dus door de kinderen in het gebied een opleiding aan te bieden, zal de economische situatie van het gebied op termijn verbeteren. Zo gezegd, zo gedaan, de school wordt gebouwd, en een paar jaar loopt het project prima: de opkomst is groot, veel kinderen krijgen zo een opleiding, en de organisatie beschouwt het project als een succes.*

*Echter, wat de organisatie of gemeente niet waarneemt of weet, is dat in die paar jaar de interetnische spanningen in het gebied oplopen. De spanningen komen tenslotte tot uitbarsting, en een paar dagen trekt een golf van geweld door de regio. Daarbij wordt de school volledig verwoest. Want, wat blijkt? De ene bevolkingsgroep voelde zich consequent achtergesteld door de andere, en de kinderen van deze etnische groep werd de toegang tot de school ontzegd. De organisatie had geen rekening gehouden met de etnische verschillen, en bij het bouwen van de school daar dan ook geen voorwaarden met betrekking tot de etnische achtergrond van de leerlingen aan verbonden. In plaats van een stimulans voor de ontwikkeling van de regio, was de school olie op het (smeulende) vuur: de school vormde zelfs (deel van de) aanleiding voor de uitbraak van geweld, met een nog verdere achteruitgang van de regio tot gevolg.*

De publicatie van *Do No Harm* bracht een discussie op gang over het nut van de hulp: als de situatie inderdaad zo complex is dat het onmogelijk is om zeker te weten dat de interventie de situatie helpt verbeteren (en dus *do no harm* het minimale criterium is), moet er dan wel ingegrepen worden? Is het dan niet beter om niets te doen?

De focus op de mogelijk schadelijke effecten van interventies zorgde ervoor dat methoden werden ontwikkeld om de interventies mee te analyseren, om vooraf vast te stellen wat de mogelijke schadelijke effecten zijn, zodat maatregelen genomen kunnen worden om die effecten te voorkomen. Kenneth Bush<sup>37</sup>, al eerder door ons genoemd, en anderen ontwikkelden de *Peace and Conflict Impact Assessment* (PCIA): een model om aan de hand van vijf dimensies, die ook raken aan het handelen en functioneren van lokale overheden, de invloed van een interventie van buitenaf te analyseren. (zie tabel 2).

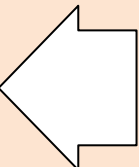
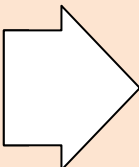
---

<sup>37</sup> Kenneth Bush, 'Building Capacity for Peace and Unity: the Role of Local Government in Peace Building' (2004).

Tabel 2

**Kenneth Bush:**

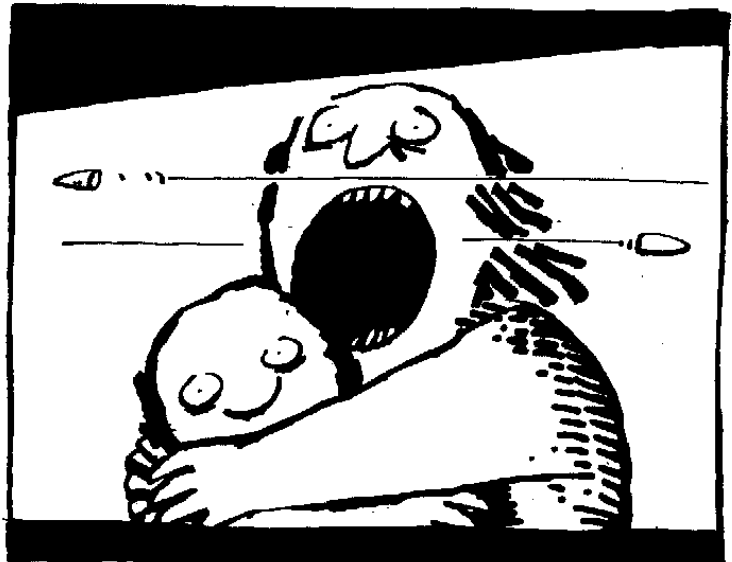
**vijf dimensies van lokale overheid, waarin een activiteit vredes- of conflictimpact kan hebben**

<b>CONFLICT</b> 	1. Conflictbeheersingscapaciteiten	 <b>VREDE</b>
	2. Militaire veiligheid en 'human security'	
	3. Politieke structuren en processen	
	4. Economische structuren en processen	
	5. Sociale cohesie en 'empowerment'	

Deze vijf dimensies kunnen behulpzaam zijn bij het doorgronden en doordenken van 'de beginsituatie' (hoe ziet de situatie eruit bij de start van het project?). Dat is van groot belang bij het bepalen van de juiste strategie en de juiste activiteiten. Bij het hanteren van deze vijf dimensies word je als actor ook gedwongen om op gestructureerde wijze te kijken naar de *processen* die leiden tot meer veiligheid of tot meer onveiligheid. Bovendien structureert dit model het overzien van de verschillende zaken die bepalend zijn bij mate van (on)veiligheid en percepties van (on)veiligheid.

**Conflictbeheersingscapaciteiten:** de vooronderstelling is dat ook de partnergemeente de capaciteiten in huis moet hebben om conflicten te beheersen (en dus te kunnen terugdringen). Zal onze interventie deze capaciteiten vergroten of juist verkleinen? Dat laatste kan bijvoorbeeld het geval zijn als we van buitenaf de gemeente aldaar aan de kant duwen en zelf met rivaliserende groepen in gesprek treden over deëscalatie van de conflicten. Waar de partnergemeente leert om dreigingen beter te herkennen en vooral leert daar snel en flexibel op te reageren, worden haar conflictbeheersingscapaciteiten groter.

Als een partij die buiten het conflict staat, kan een Nederlandse gemeente ook door dialoogvormen en processen van compromisvorming te laten zien en desgewenst te oefenen, een bijdrage leveren aan het vergroten van conflictbeheersingscapaciteiten.<sup>38</sup> Vaak zien we dat vredesinitiatieven gedragen worden door vrouwengroepen; de Nederlandse gemeente kan bijvoorbeeld de vorming van deze groepen in de partnergemeente stimuleren.



**Militaire veiligheid en human security:**

de vooronderstelling is dat ook de gemeente geweld kan helpen terugdringen door bijvoorbeeld een actieve (positieve) rol te vervullen bij reïntegratie van voormalige rebellen of leden van gewelddadige legereenheden, door training en monitoring van de politieagenten en ontwapeningsprogramma's

<sup>38</sup> Volgens Arne Musch van VNG International is er een toenemende vraag van buitenlandse gemeenten naar ondersteuning op het gebied van openbare orde en veiligheid. Onder andere in Uruzgan is er duidelijk een uitdaging voor Nederlandse gemeenten om te kijken wat ze daarin te bieden hebben. (Wageningen, 21 januari 2010).

(inleveren van wapens om geweld terug te dringen). Lokale organisaties (dus ook lokale overheden) zijn zelfs vaak beter in staat de reïntegratie te begeleiden en monitoren dan internationale gouvernementele organisaties (IGO's) of nationale overheden, doordat geslaagde reïntegratie uiteindelijk op lokaal niveau plaatsvindt. Daarnaast is in programma's van de nationale overheid en IGO's de reïntegratiecomponent vaak achtergesteld op de demobilisatie- en ontwapeningscomponent, en de lokale overheid (naast andere lokale actoren) heeft de potentie om dat gat te vullen.<sup>39</sup>

Natuurlijk speelt ook *early warning* een rol. Snel optreden bij oplopende spanning is cruciaal<sup>40</sup>. De burgemeester kan zich direct on the spot melden als geweld dreigt en hij kan instanties alarmeren die kunnen helpen om geweld in de kiem te smoren. In regio's waar men snel naar de wapens grijpt in geval van conflicten is ook de vraag van belang hoe gewerkt kan worden aan *demilitarization of minds* en hoe een cultuur van dialoog, tolerantie en vrede bevorderd kan worden.

**Politieke structuren en processen:** de vooronderstelling is dat politieke structuren en processen die transparant zijn, die helpen bij het afleggen van verantwoording door bestuurders en die dialoog tussen antagonistische groepen faciliteren en helpen verankeren, de veiligheid vergroten. Waar de politieke structuren zo worden ingericht dat bijvoorbeeld minderheden en lokale NGO's nog minder aan de bak komen, is de impact vooral meer conflictstof. In veel fragiele staten is er vaak ook sprake van traditionele vormen van lokaal bestuur. Is de formele lokale overheid in staat en bereid om werkrelaties met vertegenwoordigers van deze informele traditionele structuren te ontwikkelen? Consultatie en participatie van alle (groepen) burgers is cruciaal (denk aan jongeren, vrouwengroepen, en culturele verbanden), en wordt liefst ook structureel verankerd in beleid en praktijk van de gemeente. Het gaat dus niet om eenmalige politieke initiatieven; vooral waar samenwerkingsrelaties een jarenlange periode beslaan, kan met het presenteren van elementen van een stabiele lokale democratie veel bereikt worden – zo is ook gebleken uit ons onderzoek. Een voorbeeld vinden we in de relatie van Heumen met Srebrenica: de recrutering van gemeentelijk personeel is in Nederland nadrukkelijk niet gekoppeld aan politieke of etnische achtergronden, en daar zijn zowel in Nederland als in Srebrenica gesprekken over gevoerd.<sup>41</sup> En in de loop van de jaren blijkt het personeelsbeleid van Srebrenica geleidelijk aan te professionaliseren.

**Economische structuren en processen:** de vooronderstelling is dat goed gestuurde economische ontwikkeling vrede en veiligheid bevordert. Dan gaat het bijvoorbeeld niet alleen om het aantal mensen dat aan een baan geholpen kan worden, maar ook om de vraag of alle groepen burgers in min of meer gelijke mate profiteren van de economische impulsen (strategische allocatie van middelen). Vaak is er ook sprake van een spanning bij inzet van geld voor economische ontwikkeling: koersen we op herstel van de grote bedrijven of helpen we een hele hoop gezinnen door een of enkele koeien of geiten te geven? Voor de langere termijn zijn de grote bedrijven zeker noodzakelijk, maar voor het faciliteren van terugkeer van minderheden zijn de kleine directe projecten (een kleine veestapel, een paar duizend Euro voor herstel van woonhuizen of een dorpshuis) in eerste instantie

---

<sup>39</sup> Dit komt naar voren in het onderzoek van Hans Rouw en Rens Willems naar 'community-based security initiatives' in de DR Congo, in 2009, cf. een e-mail van Rens Willems d.d. 18 januari 2010.

<sup>40</sup> Een paar jaar geleden, toen op de Molukken de spanningen hoog opliepen, vormden lokale burgergroepen, al snel gesteund door de lokale overheden, gemengde burgerwachten. Als er een conflict dreigde, ging er een team van twee mensen heen, de een een christen en de ander een moslim.

<sup>41</sup> Volgens een mail van Jan Wijnia, gemeentesecretaris van Heumen, d.d. 7 december 2009.

belangrijker. Economische ontwikkeling moet niet ten koste gaan van milieubeheer en moet ook niet de kleinschalige lokale producenten tot de bedelstaf veroordelen.

**Sociale cohesie en empowerment:** de vooronderstelling is dat de gemeente een belangrijke bijdrage kan leveren aan herstel van oude sociale verbanden. Sociale cohesie is cruciaal voor gevoelens van veiligheid. Gaat de gemeente initiatieven nemen die dialoog (en in het verlengde daarvan samenwerking) faciliteren of worden toch vooral signalen uitgezonden dat de ene etnische groep meer welkom is in de gemeente dan de andere? Reïntegratie van terugkeerders is zo'n terrein waarop de gemeente een groot verschil kan maken. Zijn alle groepen burgers in beeld bij verdeling van subsidiegelden voor cultuur of jeugdwerk, worden multi-etnische en multiculturele initiatieven adequaat gesteund? Er zitten ook 'technische' kanten aan vast. Een voorbeeld: is er vervoer van de dorpen naar de stad (of vinden sommigen in de partnergemeente het isolement van die dorpen wel prettig)?

Het bovenstaande wordt door Bush vooral toegepast op de activiteiten in de partnergemeente. Dat neemt niet weg, dat ook activiteiten in de internationale context, en zeker ook activiteiten in de eigen gemeente, een vredesimpact of een conflictimpact kunnen hebben. Een interessant voorbeeld hiervan vinden we bij de gemeente Deventer, waar de samenwerking met gemeenten in Zuidoost-Turkije werd gebruikt om de Koerdische problematiek in de eigen gemeente op de agenda te zetten. Een debat werd gevoerd, met zo'n tachtig mensen, en vertegenwoordigers van alle gezindten, en aan het einde van de avond was iedereen het eens over acht stellingen. Op deze manier gaat de gemeente Deventer, als het 'met het conflict daar aan de gang gaat, ook met de meningen in de eigen gemeente aan de gang.'<sup>42</sup> De betrokkenen in Wageningen hebben aangegeven dat de sociale cohesie in de wijk De Nude versterkt werd, door deelname van vertegenwoordigers van die wijk aan uitwisselingen met de Kroatische partnergemeenten van Wageningen; de onderlinge verstandhoudingen in De Nude verbeterden door contacten in het kader van de samenwerking met Kroatië, wat de sfeer in de wijk sterk ten goede kwam.<sup>43</sup>

We hebben nu besproken hoe het vredespotentieel van gemeenten verzilverd kan worden, in de drie arena's, en door middel van de drie typen activiteiten. Daarnaast hebben we, door de vijf dimensies van Bush toe te voegen, aangegeven hoe rekening gehouden kan worden met de mogelijke conflictimpact van de activiteiten. Nu is het tijd om de tien samenwerkingsrelaties eens nader te onderzoeken, en te bekijken hoe de bovenstaande theorie in praktijk wordt gebracht en in deze relaties is terug te vinden.

### Discussie in Wageningen

Deze vijf dimensies van conflict- of vredesimpact zijn besproken op een discussiebijeenkomst in het stadhuis van Wageningen, op 21 januari 2010. Op de bijeenkomst was een groot deel van de –in het kader van dit onderzoek– geïnterviewden aanwezig; daarnaast waren verschillende Nederlandse gemeenten, lokale stedenbandstichtingen en nationale organisaties vertegenwoordigd. De vijf dimensies vonden onder de aanwezigen veel herkenning, en men kon er veel voorbeelden bij geven. De behoefte werd uitgesproken de dimensies toe te spitsen op de specifieke activiteiten van gemeenten. Naar aanleiding hiervan zal een werkgroep worden gevormd, die de vijf dimensies in het voorjaar van 2010 zal uitwerken tot een handreiking voor gemeenten.

<sup>42</sup> In de woorden van Johan Kuiper, medewerker internationaal beleid van de gemeente Deventer, in een gesprek op 3 december 2009.

<sup>43</sup> Dit werd nog eens benadrukt door de burgemeester van Wageningen, dhr. Geert van Rumund, in zijn openingswoord op de bijeenkomst in Wageningen op 21 januari 2010.



## 1.6 Analyse: drie aan de praktijk ontsproten modellen

Bij het vergelijken van de tien onderzochte samenwerkingsrelaties (zie, voor meer informatie, de tien *factsheets* in deel 2 van dit *input paper*), blijkt dat we in de samenwerking met gemeenten in fragiele staten en (post)conflictgebieden drie hoofddoelstellingen kunnen identificeren. Deze doelstellingen – die in de gesprekken door onze gesprekspartners zelf ook benoemd werden - zijn dermate opvallend, dat ze ons ertoe geleid hebben de relaties in drie groepen te ordenen, die we hieronder beschrijven onder drie paraplubegrippen die de centrale focus van de relatie benoemen: vredesopbouw, democratisering, en infrastructuur. Bij bestudering blijkt dat de gemeenten die een focus op een bepaalde doelstelling gemeenschappelijk hebben, vergelijkbare ervaringen en ideeën hebben met betrekking tot organisatie en uitvoering van de samenwerkingsrelatie.

### *Type 1: gericht op vredesopbouw*

Het eerste type samenwerkingsrelatie onderscheidt zich door de wens van de gemeente bewust en gericht te werken aan vrede. In deze categorie treffen we twee cases aan, beide op de Westelijke Balkan, waarbij sprake was of is van jarenlange contacten samenwerking met gemeenten in een postconflictsituatie. De twee anders cases, gericht op Zuidoost-Turkije en Palestina plus Israël, staan nog meer in de kinderschoenen.<sup>44</sup>

In de relaties die bij dit type horen is vredesopbouw een doelstelling, waaraan actief gewerkt wordt. De activiteiten zijn daarom vaak gericht op het bijeenbrengen van verschillende groepen (ook rond controversiële onderwerpen), en het stimuleren en faciliteren van dialoog. De gemeente speelt een actieve rol, en zoekt actief de samenwerking met particuliere organisaties<sup>45</sup>. Alles wordt gedaan met een relatief beperkt budget. De relatie 'drijft' op grote persoonlijke betrokkenheid van de voortrekkers.

---

<sup>44</sup> Internationale gemeentelijke betrokkenheid bij vredesbevordering ten tijde van een heet conflict is niet onmogelijk, maar wel beduidend lastiger dan in een postconflictsituatie. De mogelijkheden richten zich dan meer op lobby en uitvoering van concrete projecten is vaak lastiger.

<sup>45</sup> Bijvoorbeeld jongerenorganisaties, culturele organisaties, vrouwengroepen, en soms ook ondernemers.

## Type 1: Vredesopbouw

### Kenmerken

<b>Doelstelling:</b>	Vredesopbouw
<b>Activiteiten:</b>	Inzet van gemeentelijke expertise, inzake goed lokaal bestuur Bijeenbrengen verschillende groepen, stimuleren van dialoog (en hierbij conflictgerelateerde onderwerpen niet mijden)
<b>Typen activiteiten:</b>	Lobby Projecten <b>Dialoog/participatie</b>
<b>Trekkers:</b>	Ambtenaren/bestuurders, in de regel in goede samenspraak met particulier initiatief
<b>Politieke betrokkenheid:</b>	Sterk, actief
<b>Rol gemeente:</b>	Gemeente als <i>peace builder, third party facilitator, partner</i>
<b>Rol particulier initiatief:</b>	Samenspel tussen particulier initiatief en gemeente, samenwerking
<b>Rol derden:</b>	Organisatorische samenwerking, en idealiter ook sterke inhoudelijke betrokkenheid en politieke advisering op basis van kennis van de regio en de hoofdrolspelers aldaar.
<b>Financiering:</b>	Eigen bijdrage gemeente, met aanvullende subsidies (vaak via VNG, IKV Pax Christi)
<b>Arena's waarop actief:</b>	Activiteiten in de eigen gemeente Activiteiten in de partnergemeente Activiteiten in de internationale context
<b>PCIA dimensies:</b>	Conflictbeheersingscapaciteiten (in mindere mate) Militaire veiligheid en human security (human security) Politieke structuren en processen Economische structuren en processen (in mindere mate) Sociale cohesie en empowerment

### Voorbeelden

- Wageningen – Ernestinovo en Sodolovci: het was een bewuste keuze van Wageningen met het Servische Sodolovci en het Kroatisch-Hongaarse Ernestinovo te gaan samenwerken. Gesprek over de oorlog en de noodzaak toch weer met elkaar samen te leven werden niet vermeden, maar intensief gevoerd.
- Heumen – Srebrenica: de gemeente Heumen ondersteunt het vredesopbouwprogramma van IKV Pax Christi (o.a. gericht op duurzame terugkeer van Bosniaks naar Srebrenica) door middel van gerichte samenwerking met de gemeente Srebrenica. Versterking en verbetering van de relatie tussen Serviërs en Bosniaks in het multi-etnische gemeentebestuur is doel van alle werkbezoeken.
- Deventer – Zuidoost-Turkije: Deventer wil in Zuidoost-Turkije aan vredesopbouw werken door middel van 'technische projecten' die zeer politiek zijn omdat samenwerking tussen Koerden en Turken daarbinnen geëist en georganiseerd wordt.
- Deventer – Palestina en Israël: Deventer wil in Palestina en Israël aan vredesopbouw werken door bevordering van goed lokaalbestuur en door middel van projecten waaraan gemeenten uit Palestina en Israël gezamenlijk deelnemen.

### Type 2: gericht op democratisering

Onder deze doelstelling 'democratisering' verstaan we hier niet alleen de democratisering in engere zin, maar ook – ietsje breder – de versterking van het lokaal bestuur en de (participatieve) realisatie van kleine(re) ontwikkelingsprojecten.

Het tweede type samenwerkingsrelatie onderscheidt zich in de regel van het eerste type door de centrale rol van de stedenbandstichting, als de drijvende kracht in de relatie. Daarnaast is de doelstelling anders: bij dit type gaat het niet zozeer om vredesopbouw, als wel om democratisering (opbouw van het lokaal bestuur) en kleinschalige ontwikkeling (verbetering van leefomstandigheden)

van de burgers). Als zodanig dient deze samenwerking indirect de vrede wel, in potentie, maar is daar niet specifiek op gericht. De gemeente vervult een belangrijke rol als ‘paraplu’ voor de particuliere inzet, en ondersteunt deze. De financiering van projecten wordt vaak extern betrokken, met gebruikmaking van aanjaaggelden van de gemeente.

Type 2: Democratisering	
<b>Kenmerken</b>	
<b>Doelstelling:</b>	Democratisering en kleinschalige ontwikkeling
<b>Activiteiten:</b>	Ondersteuning van veelal kleinschalige projecten, in diverse sectoren Inzet van gemeentelijke expertise inzake goed lokaal bestuur
<b>Typen activiteiten:</b>	Projecten <b>Dialog/participatie</b>
<b>Trekkers:</b>	Stedenbandstichting
<b>Politieke betrokkenheid:</b>	Steun voor stichting, op afstand, discussie over eigen inhoudelijke gemeentelijke bijdrage
<b>Rol gemeente:</b>	Gemeente is primair ondersteuner van stedenbandstichting (en financier). Gemeente zoekt mogelijkheden om door inzet van eigen gemeentelijke expertise goed lokaal bestuur te bevorderen.
<b>Rol particulier initiatief:</b>	Stedenbandstichting staat centraal, onderhoudt de relatie en coördineert het overgrote deel van de concrete projecten
<b>Rol derden:</b>	Incidentele advisering voor, bijvoorbeeld, politieke analyses
<b>Financiering:</b>	Stichting gefinancierd door gemeente, door acties vanuit de burgerij, subsidies (van organisaties als Wilde Ganzen, die inkomsten uit lokale acties verdubbelen)
<b>Arena's waarop actief:</b>	Activiteiten in de eigen gemeente (in mindere mate) Activiteiten in de partnergemeente
<b>PCIA dimensies:</b>	Politieke structuren en processen Economische structuren en processen (in mindere mate) Sociale cohesie en empowerment (in mindere mate?)
<b>Voorbeelden</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Velsen – Galle</u>: de stedenbandstichting (SOS Velsen) is al decennia actief. De gemeente voert momenteel een discussie over mogelijkheden om met inzet van eigen gemeentelijke expertise een bijdrage te leveren aan goed lokaal bestuur (inclusief deelname van alle groepen burgers).</li> <li>• <u>Eindhoven – Minsk</u>: de stedenbandstichting Eindhoven-Minsk heeft vele interessante projecten gerealiseerd en opent in Wit-Rusland vele deuren. De gemeente voert momenteel de discussie of democratisering of toenadering tot de EU-lidstaten bevorderd kunnen worden zonder dat het regime hiervan politiek misbruik maakt.</li> <li>• <u>Wageningen – Ndiza</u>: Aanvankelijk was er sprake van samenwerking met Niyabikenke, een gemeente die is opgegaan in Ndiza. De gemeente steunt projecten van de stedenband, maar onderzoekt ook de mogelijkheid om met Ndiza bestuurlijke contacten aan te knopen en zo goed lokaal bestuur te bevorderen.</li> </ul>	

Opvallend is dat bij dit tweede type de stedenband, of de samenwerkingsrelatie, het meest ter discussie staat. Centraal in deze discussie staat de vraag, hoe om te gaan met de nationale overheid aldaar. Legitimeren bestuurlijke contacten in het kader van de relatie de nationale overheid niet? Krijgt de Nederlandse gemeente voldoende mogelijkheden om daadwerkelijk vergroting van de democratische ruimte te helpen realiseren en om elementen van democratisch goed bestuur te introduceren in de partnergemeente?

### Type 3: gericht op infrastructuur

Het derde type relatie onderscheidt zich door de relatief 'technocratische' benadering: de nadruk ligt hierbij op technische, fysieke projecten, en *capacity building*. Evenals type twee, is dit type niet specifiek gericht op vredesopbouw, maar kan het wel ten dienste staan van de vrede in de partnergemeente. In dit type spelen de stedenbandstichting en lokale burgerinitiatieven in de regel een minder grote rol, en wordt de samenwerking getrokken door medewerkers van de gemeente. (Voormalige) gemeentelijke diensten worden vaak betrokken om expertise te leveren, en financieel gezien zijn de projecten bij dit type relatief het grootste. Dit type relaties is dan ook te vinden bij de grote steden, met een grotere financiële slagkracht.

Type 3: Infrastructuur	
<b>Kenmerken</b>	
<b>Doelstelling:</b>	Ontwikkeling en/of fysieke wederopbouw
<b>Activiteiten:</b>	Inzet van gemeentelijke expertise inzake projectenmanagement Ondersteuning en uitvoering van grote infrastructurele projecten
<b>Typen activiteiten:</b>	<b>Projecten</b> Dialog/participatie
<b>Trekkers:</b>	Ambtenaren
<b>Politieke betrokkenheid:</b>	Stedenband, betrokkenheid burgemeester belangrijk, geen/nauwelijks bestuurlijke betrokkenheid bij activiteiten
<b>Rol gemeente:</b>	Gemeente als ontwikkelingsorganisatie
<b>Rol particulier initiatief:</b>	Incidenteel, hooguit flankerend
<b>Rol derden:</b>	Gemeente opereert voornamelijk zelfstandig, i.s.m. gemeentelijke diensten
<b>Financiering:</b>	Substantiële bijdrage gemeente, omvangrijke subsidies (EU, BuiZa)
<b>Arena's waarop actief:</b>	Activiteiten in de eigen gemeente (in mindere mate) Activiteiten in de partnergemeente
<b>PCIA dimensies:</b>	Politieke structuren en processen (in mindere mate) Economische structuren en processen Sociale cohesie en empowerment (in mindere mate)
<b>Voorbeelden</b>	
<ul style="list-style-type: none"><li>• <u>Amsterdam – Beira</u>: Amsterdam zette dit contact op uit solidariteitsbesef. In de uitwerking waren het vooral grote(re) infrastructurele projecten waar Amsterdam invulling aan gaf.</li><li>• <u>Amsterdam – Sarajevo/Hrasno</u>: Amsterdam herstelde een groot aantal middelhoge flats in deze wijk van Sarajevo. De Engelse gemeente Bradford werkte in de wijk aan het herstel van de sociale infrastructuur.</li><li>• <u>Eindhoven – Gedaref</u>: Eindhoven levert al vele jaren lang ondersteuning aan ontwikkelingsprojecten, vooral door inzet van gemeentelijke experts en trainingen voor gemeentepersoneel uit Soedan.</li></ul>	

Wanneer de relaties op basis van de hoofddoelstelling geordend worden, blijkt dat de relaties in de drie groepen op nog meer punten overeenkomsten vertonen. Zoals we hierboven hebben laten zien, ontstaan op deze manier drie typen relaties. Het feit dat we op basis van een aantal belangrijke overeenkomsten een aantal relaties bij hetzelfde type indelen, doet niets af aan het feit dat er ook vele verschillen zijn, en dat iedere relatie op zich uniek is. Op een bepaalde manier is het vergelijken van deze tien relaties hetzelfde als appels met peren vergelijken, maar door deze typering kunnen we ze toch op een aantal belangrijke punten analyseren en vergelijken. Elk van deze typen heeft een eigen kracht, en we geloven dat elk type relatie geschikt kan zijn voor de doeleinden die worden nagestreefd; in die zin is het ene type niet beter dan het andere. In de volgende beschouwing van de drie typen of modellen zullen we ingaan op de sterke punten, valkuilen en voorwaarden die elk type met zich meebrengt.

## 1.7 Beschouwing over de drie modellen: sterke punten, valkuilen en voorwaarden

Uit het bovenstaande blijkt dat de keuze voor een bepaalde doelstelling in de regel ook richting geeft aan de wijze van organisatie en realisatie van de samenwerkingsrelatie. De praktijk laat wat dat betreft interessante overeenkomsten zien. Maar wat zijn per categorie dan de sterke punten, de valkuilen en de voorwaarden? Deze vraag trachten we in deze paragrafen te beantwoorden, waarbij we ons in het bijzonder concentreren op de gemeentelijke betrokkenheid en bijdragen.

Overigens gelden voor alle drie de modellen ook de 'gebruikelijke algemene voorwaarden' die om de hoek komen kijken bij gemeentelijke internationale samenwerking. Het denken daarover dateert al weer van enkele decennia terug. In de aanloop tot de Eerste Nationale Conferentie Gemeentelijk Vredesbeleid (Delft, juni 1987) werden die samengevat in deze vijf punten<sup>46</sup>:

1. Meerdere en structurele vredesactiviteiten
2. Politiek-bestuurlijke verankering
3. Maatschappelijke verankering
4. Aansluiting bij de nationale en internationale veiligheidsdiscussie
5. Financiële ondersteuning

Op de discussiebijeenkomst in het stadhuis van Wageningen werd daarnaast het belang van de volgende vier voorwaarden onderstreept<sup>47</sup>:

1. Draagvlak onder de bevolking
2. Politiek draagvlak
3. Onderlinge meningsuitwisseling niet wegduwen maar juist benoemen (een open gesprek op alle niveaus)
4. Onafhankelijke kennis van de regio van de partner ('ogen en oren in het veld')

Ten dele zijn deze voorwaarden een bevestiging van de bovenstaande vijf punten: het draagvlak onder de bevolking laat zich vergelijken met 'maatschappelijke verankering', en het politiek draagvlak en de onderlinge meningsuitwisseling spelen een belangrijke rol bij de 'politiek-bestuurlijke verankering'. In dit verband onderstrepen direct betrokkenen ook het belang van de betrokkenheid van raadsleden; bewust wordt hier *raadsleden* gezegd, omdat ook (juist) de *individuele* betrokkenheid van raadsleden van groot belang is voor de samenwerkingsrelatie. Het gaat om méér dan alleen de steun van de gemeenteraad als hoogste orgaan in de gemeente. Dit blijkt onder andere uit de ervaring van Eindhoven, waar de vertegenwoordiging van de stedenbanden in de raad door 'raadsambassadeurs' heeft geleid tot een groter politiek draagvlak; of in Heumen, waar raadsleden deelnamen aan de herdenking van de genocide in Srebrenica, en zo betrokken raakten bij de stedenband.

---

<sup>46</sup> Dion van den Berg en Peter Knip (1987).

<sup>47</sup> Deze werden door voormalig wethouder Jack Bogers geformuleerd en door de aanwezigen omarmd (Wageningen, 21 januari 2010).

In tegenstelling tot de eerste drie, is de vierde voorwaarde niet terug te leiden tot één van de vijf punten. Het belang van kennis over de context wordt ook gedeeld door het ministerie van Buitenlandse Zaken, getuige de uitspraak van dhr. Koen Davidse, “*to know the people who know*”: misschien nog belangrijker dan het vergaren van kennis, is het kennen van de mensen die toegang tot de benodigde kennis hebben<sup>48</sup>. Zijn collega dhr. Maarten Brouwer zei in hetzelfde verband: “*There are opportunities for change, but a thorough knowledge of the context is necessary to know where opportunities are*”<sup>49</sup>. In plaats van met een blauwdruk voor verandering aan de slag te gaan, is het zaak om de lokale situatie in beeld te krijgen, en op basis daarvan projecten op te zetten.

Tenslotte kunnen we nog een algemene voorwaarde voor gemeentelijke samenwerking toevoegen, door dhr. Arne Musch samengevat: in de huidige maatschappelijke context, waarin ontwikkelingssamenwerking kritisch bezien wordt, is het des te belangrijker om pijnlijke situaties te voorkomen, onder andere door goede financiële controle, door duidelijke criteria te stellen<sup>50</sup>, en door het debat niet uit de weg te gaan (en dus politieke tegenstand, een bekend gegeven in veel gemeenten, niet te schuwen)<sup>51</sup>. Zoals voor een voetbalteam de voorhoede en de verdediging even belangrijk zijn voor het winnen van de wedstrijd<sup>52</sup>, zo is het voor een gemeente net zo belangrijk dat de concrete activiteiten in het kader van de samenwerking (de ‘voorhoede’) stevig gegrondvest zijn in de eigen gemeente(raad) (de ‘verdediging’).

#### *Type 1: gericht op vredesopbouw*

##### Sterke punten:

1. De activiteiten komen tegemoet aan een sterke behoefte in de partnergemeente(n), er zijn geen of nauwelijks andere actoren die op deze manier samenwerken met de betrokken gemeentebesturen. Men ervaart meer gelijkheid en gelijkwaardigheid in de samenwerking.
2. De concrete uitwisselingen (reizen) en zichtbare activiteiten worden over en weer zeer gewaardeerd en als bijzonder ervaren.
3. Bij de activiteiten is de intensieve samenwerking tussen gemeentelijke overheden en particulier initiatief, zowel daar als ook hier, een grote meerwaarde.
4. Bij de activiteiten is (vaak behoorlijk intensieve) samenwerking tussen vertegenwoordigers van diverse etnische groepen een grote meerwaarde. Dat gaat niet altijd simpel. Nederlandse gemeenten spelen daarbij vaak een heilzame rol als derde neutrale partij (een vorm van *third party facilitation*).
5. Vaak is er bij de lokaal werkzame vertegenwoordigers van de internationale gemeenschap veel interesse in samenwerking, en door middel van goede afstemming en samenwerking kunnen extra goede resultaten geboekt worden. Deze samenwerking vergroot ook de politieke steun voor de 'voorhoedegemeenten'.

---

<sup>48</sup> Dhr. Davidse, hoofd van de Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw (Buitenlandse Zaken), op de conferentie van het *Peace, Security & Development Network*, (Utrecht, 15 januari 2010).

<sup>49</sup> Dhr. Brouwer, ambassadeur voor Ontwikkelingssamenwerking bij Buitenlandse Zaken, op de conferentie van het *Peace, Security & Development Network*, (Utrecht, 15 januari 2010).

<sup>50</sup> Dhr. Bogers noemde in dit verband het ‘minimale uitgangspunt’: in het geval van de samenwerking van Wageningen met Ernestinovo en Sodolovci, dat geen enkele (etnische) groep zou worden buitengesloten (Wageningen, 21 januari 2010)

<sup>51</sup> Alsdus gesproken in Wageningen, op 21 januari 2010.

<sup>52</sup> De vergelijking danken wij aan dhr. Schoof, voorzitter van de bijeenkomst in Wageningen op 21 januari 2010.

6. Alle drie genoemde arena's zijn in beeld: activiteiten in de eigen gemeente (in Nederland), activiteiten in de partnergemeente en activiteiten in de internationale context (dit vooral in de vorm van samenwerking met lokale vertegenwoordigers van de internationale gemeenschap).
7. Al met al lijkt er sprake te zijn van een aanzienlijk vredesimpact, vooral op de dimensies politieke structuren en processen, en sociale cohesie en *empowerment*.

#### Valkuilen:

1. In gebieden die direct door geweld of fragiliteit getroffen zijn, is de situatie vaak zeer complex en zaken kunnen padoes veranderen. Er is een risico van manipulatie, veel meer dan in geval van samenwerking met partners in stabiele democratieën.
2. Het is noodzaak permanent op de hoogte te blijven van ontwikkelingen in de partnergemeente (en het desbetreffende land) en capaciteit is nodig om die goed te kunnen duiden. Betrokkenheid van derden is dan behulpzaam, maar ondersteuning kan wegvallen of onvoldoende blijken. Voorbeelden: Wageningen vroeg zich af of IKV niet te snel vertrokken was uit Oost-Kroatië? Wageningen en Deventer constateerden dat VNG International niet altijd voldoende ruimte kan maken voor deelname van NGO's en dat de VNG-programma's vaak niet voldoende aansluiten bij de lokale behoeften. Deventer vraagt zich af of het programmamanagement niet zoveel tijd kost dat VNG-medewerkers te weinig tijd overhouden om politieke ontwikkelingen goed te volgen en duiden, als gevolg waarvan politieke advisering van gemeenten niet uit de verf komt.
3. Samenwerking met lokaal particulier initiatief (civiele samenleving) aan de Nederlandse kant levert niet alleen veel goeds op, maar kan ook spanning opleveren als gevolg van onbegrip over (on)mogelijkheden en verschillende doelstellingen en oriëntaties.
4. Er zijn in deze programma's veel actoren in beeld: bestuur en bestuurden (lokale burgerinitiatieven en NGO's), verschillende etnische groepen, soms ook vertegenwoordigers van de internationale gemeenschap. Projecten en activiteiten moeten soms met veel partijen worden afgestemd. Dat kan het proces erg complex maken. Alle belangen en behoeften moeten gebalanceerd worden.
5. Bij vredesopbouw is het proces cruciaal. Vermeden moet worden dat *quick fixes* (snelle, zichtbare resultaten) de agenda volledig domineren of dat Nederlandse 'doortastendheid' de partners frustreert. Tegelijkertijd kunnen we de partners ook niet vragen om nog vijf jaar te wachten op de eerste concrete resultaten. Het gaat, zoals zo vaak, om balans en om de juiste mix.

#### Voorwaarden:

1. Voor programma's gericht op vredesopbouw is duurzame betrokkenheid nodig, d.w.z. tijd om het gewenste proces mogelijk te maken.
2. Kennis van de lokale context is noodzakelijk. Die kan beschikbaar komen via organisaties als IKV Pax Christi of VNG International, of via een *liaison officer* ter plekke (die bij voorkeur bekend is met de Nederlandse politieke cultuur).
3. Flexibiliteit is nodig om te reageren op onverwachte mogelijkheden en obstakels.
4. De ervaring leert dat het goed is om met een open agenda te werken, d.w.z. van begin af aan, aan te geven dat de samenwerking een bijdrage moet leveren aan de vredesopbouw.
5. Er moet (in Nederland) sprake zijn van voldoende ambtelijke capaciteit en bestuurlijke dekking voor de samenwerkingsrelatie. Bestuurders moeten ook beschikbaar zijn om op de juiste momenten door hun aanwezigheid en inhoudelijke bijdragen voortgang mogelijk te maken.

6. De Nederlandse betrokkenen moeten overeenstemming hebben over de onderscheiden rollen die er zijn en de wijze waarop de taakverdeling vorm zal krijgen.
7. Goede afstemming met vertegenwoordigers van de internationale gemeenschap die in het gebied werkzaam is geboden.

#### *Type 2: gericht op democratisering*

##### Sterke punten:

1. Het werk van de stedenbandstichting heeft in de regel draagvlak gecreëerd voor een actieve bijdrage van de kant van de Nederlandse gemeenten.
2. De lopende stedenbandprogramma's bieden goede mogelijkheden om er samenwerking van gemeente met particulier initiatief in onder te brengen (aan toe te voegen).
3. Waar de ontwikkeling gerichte projecten en projecties van de stichting verrijkt kunnen worden met op goed bestuur en participatie gerichte ondersteuning van de Nederlandse gemeente, ontstaat een groter vredesimpact (ontwikkeling + participatie = vredesimpact).

##### Valkuilen:

1. Ook bij deze samenwerkingsrelatie is het risico van manipulatie aan de orde.
2. Evenzeer kan er sprake zijn (zie hierboven) van spanning tussen gemeente en particulier initiatief.
3. Ook bij democratisering is het proces cruciaal. Vermeden moet worden dat *quick fixes* (snelle, zichtbare resultaten) de agenda volledig domineren of dat Nederlandse 'doortastendheid' de partners frustreert.

##### Voorwaarden:

1. Mede gebruik makend van de contacten en expertise van de stedenbandstichting moet vooraf getracht worden de mogelijkheden en onmogelijkheden voor een eigen gemeentelijke bijdrage gericht op democratisering in kaart te brengen.
2. Gemeente en stedenbandstichting moeten vooraf overeenstemming bereiken over vormen van afstemming en samenwerking en dat – in grote lijnen – ook aangeven aan de partners
3. Er is niet veel activiteitenbudget nodig, maar voldoende ambtelijke capaciteit is wel een voorwaarde en voldoende bestuurlijke dekking.
4. De Nederlandse gemeente is niet de minister van Buitenlandse Zaken en hoeft dus ook niet op alles te reageren of overal een standpunt over in te nemen. Dat levert nu juist de extra speelruimte op die vaak interessante initiatieven mogelijk maakt. Spreek de partnergemeente wel aan op zaken die naar ons oordeel anders of beter zouden kunnen (of die wij anders doen), maar vermijd dat de partner voortdurend wordt aangevallen op zaken waarover de gemeente ook geen zeggenschap heeft. Met andere woorden: zoals de Nederlandse gemeente niet verantwoordelijk is voor het Nederlandse regeringsbeleid, geldt dat natuurlijk ook voor de partnergemeente en het partnerland!



### *Type 3: gericht op infrastructuur*

#### Sterke punten:

1. De gerealiseerde projecten zijn van grote omvang. Indien succesvol profiteren grote groepen burgers van de vruchten ervan en zijn de resultaten goed zichtbaar.
2. De betrokken Nederlandse gemeenten zijn grote gemeenten, die over veel gemeentelijke expertise beschikken. De omvang van het apparaat is ook zodanig dat waar nodig veel ambtelijke capaciteit vrijgemaakt kan worden.
3. De betrokken Nederlandse gemeenten slagen erin behoorlijke bedragen uit het eigen budget beschikbaar te stellen en zijn succesvol in werving van gelden van derden (ministerie, EU, etc.).
4. De inrichting van de projecten is zodanig dat relatief grote groepen ambtenaren uit de partnergemeente hun eigen capaciteiten in het kader van de projecten kunnen ontwikkelen.
5. Succesvolle ontwikkelingsprojecten leiden tot verbeterde leefomstandigheden; deze verbeterde omstandigheden genereren energie, draagvlak, een hersteld vertrouwen wanneer mensen met de rug tegen de muur staan. Zichtbare projecten hebben op deze manier een groot impact.

#### Valkuilen:

1. De oriëntatie van de projecten is overwegend technisch van karakter. Dat kan betekenen dat betrokken ambtenaren en experts zich niet bemoeien met de politieke omgeving. Er kan dan een (te) grote afhankelijkheid ontstaan van de oriëntatie van de partners (bij het voorkomen van het extra of exclusief bevoordelen van een bepaalde groep).
2. Het risico bestaat dat de gemeente zich de facto opstelt als projectenorganisatie (ontwikkelingsorganisatie) en de meerwaarde van specifieke gemeentelijke expertise onderbelicht blijft (of raakt).<sup>53</sup>
3. Door het overwegend technische karakter van de projecten ligt het minder voor de hand om grote groepen burgers in Nederland bij het werk te betrekken. Partnerschap kan beperkt blijven tot professionele organisaties (architecten, stedenbouwkundige bureaus, bouwondernemingen, nutsbedrijven, etc.).
4. Als de capaciteit in de partnergemeente voor ontwikkeling en uitvoering van de projecten onvoldoende is, zal het zeer moeilijk kunnen zijn om vanuit Nederland corrigerend op te treden (ingevolge de afstand en het onvermogen permanent in de partnergemeente te zijn).

#### Voorwaarden:

1. De gemeente moet voldoende ambtelijke capaciteit hebben om de gemeentelijke bijdrage en coördinatie te kunnen behartigen. Er moet ook voldoende geld beschikbaar zijn.
2. Er moet in de partnergemeente voldoende capaciteit voor ontwikkeling en uitvoering van projecten aanwezig zijn, in de vorm van gemeentelijke staf van de partnergemeente of door gestationeerde Nederlandse experts (van de Nederlandse gemeente of van SNV of andere ontwikkelingsorganisaties).
3. Men moet de partnergemeente kunnen vertrouwen op de juiste inzet van middelen en projecten, namelijk op een manier dat de gehele gemeenschap daarvan kan profiteren (en niet een bepaalde groep bevoordeeld wordt).
4. De Nederlandse gemeente moet waarborgen dat burgers in de eigen gemeente adequaat geïnformeerd worden over en waar mogelijk betrokken worden bij de samenwerkingsrelatie.

---

<sup>53</sup> Dhr. Bogers, voormalig wethouder van Wageningen, in reactie op 'de gemeente als ontwikkelingsorganisatie': "Misschien in het begin van de relatie, maar het is niet de *core business*". (Wageningen, 21 januari 2010).

## 1.8 Conclusies en aanbevelingen<sup>54</sup>

### *De relaties tussen vrede, democratie en ontwikkeling*

In de introductie formuleerden we enkele van de startvragen voor dit onderzoek, waaronder deze: *zijn de Nederlandse gemeenten voldoende in staat en bereid gebleken om de moeilijke vragen met betrekking tot de relaties tussen vrede, democratie en ontwikkeling te doorgronden en te beantwoorden?* Wij concluderen dat in de meeste gevallen deze complexe zaken niet expliciet en gestructureerd in de gemeentelijke beraadslagingen aan de orde zijn gekomen. In diverse cases zien we betrokkenen formuleringen kiezen die we zouden kunnen vangen onder de noemer van de ‘depolitiserings’. ‘Nee, we bemoeien ons niet met de politieke problemen daar, we richten ons op technische projecten. We bieden trainingen aan voor professionals. Wat wij doen, zijn toch vooral humanitaire projecten, we proberen de gemarginaliseerde groepen een iets beter leven te bieden.’ Overigens hebben we de (stellige) indruk dat er nog een verschil is tussen hetgeen ambtenaren en bestuurders ten stadhuis (met elkaar) bespreken en hetgeen uiteindelijk op papier wordt voorgelegd aan en vastgesteld door college van B&W of gemeenteraad. We hebben dan ook bij betrokkenen veel bereidheid gezien om over de lastige politieke vragen en dilemma’s na te denken.

We constateren dat er drie problemen aan de orde zijn:

1. Betrokkenen vrezen dat ze met de politieke discussies meer ‘gedoe’ krijgen in de gemeenteraad (er zijn altijd wel een paar fracties die weinig ophebben met internationale samenwerking en al snel van mening zijn dat de gemeente ‘op de stoel van de minister’ gaat zitten) en kiezen daarom voor formuleringen die ‘veiliger’ zijn. Wie kan er immers tegen hulp zijn voor mensen die omkomen in de ellende? Deze strategie kan ervoor zorgen dat de raad er in tweede instantie alsnog de stekker uit trekt: juist door de discussie niet uit de weg te gaan en een stevig inhoudelijk debat met elkaar te voeren kan het benodigde draagvlak ontstaan (zie ook het belang van betrokken raadsleden bij 1.7);
2. Er is (nog) te weinig sprake van expliciete erkenning van rijkswege voor gemeentelijke samenwerking met (post)conflictgebieden en fragiele staten. Het zou goed zijn als de betrokken ministers zich hier een keer expliciet over zouden uitlaten, met aandacht ook voor de politieke dilemma’s die in dit werk onvermijdelijk aan de orde zijn<sup>55</sup>;
3. De gemeenten missen een instrument aan de hand waarvan ze de vragen met betrekking tot de relaties tussen vrede, democratie en ontwikkeling kunnen bespreken en beantwoorden vanuit de eigen positie en (on)mogelijkheden. We hopen dat dit onderzoek daartoe enkele eerste handvatten biedt, aan de hand van de drie arena’s, de drie typen activiteiten en de vijf dimensies die bij het bepalen van vredes- of conflictimpact aan de orde (kunnen) zijn. Het zou aanbeveling verdienen deze uit te werken tot een handzame handreiking die op gemeenten is toegesneden.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> Deze conclusies en aanbevelingen zijn gepresenteerd op een bijeenkomst van 35 betrokkenen en geïnteresseerden in het stadhuis van Wageningen, op 21 januari 2010, en vonden daar brede steun.

<sup>55</sup> Zoals één van de aanwezigen het op de bijeenkomst in Wageningen formuleerde, met bijval van anderen: “Laat [minister] Koenders het in de krant zetten!”.

<sup>56</sup> Verschillende aanwezigen op de bijeenkomst in Wageningen hebben aangegeven bereid te zijn hier in een werkgroep verder over na te denken, om de dimensies van conflict- of vredesimpact in het voorjaar van 2010 te verwerken tot een handreiking voor gemeenten. IKV Pax Christi zal het initiatief nemen om een dergelijke werkgroep in het leven te roepen.

### *Inbedding in functionele verbanden*

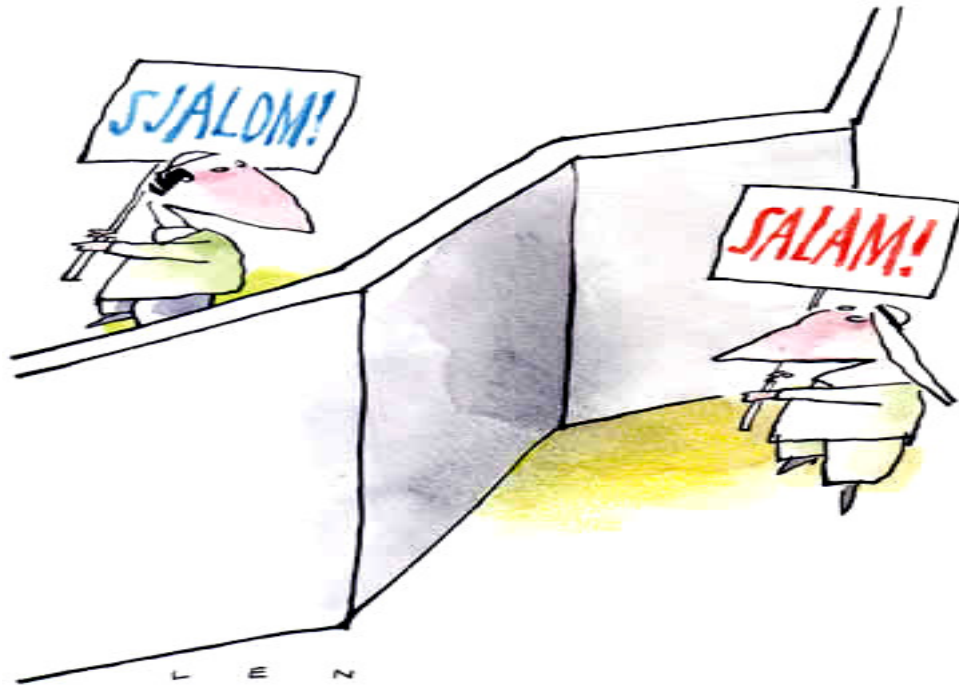
Gaat er dan in de praktijk veel fout, als we kijken naar de concrete inzet van Nederlandse gemeenten? Als vele zaken impliciet blijven of onbesproken, zal er toch wel een probleem zijn met het *do no harm*-principe en zullen projecten zijn gestrand in politieke strijd of conflicten hebben verergerd? We formuleren het met een slag om de arm (omdat we niet ter plekke projecten hebben geëvalueerd), maar we hebben de indruk dat de projecten over de hele linie tot goede resultaten geleid hebben, vooral op twee van de vijf dimensies van vredes- of conflictimpact: politieke structuren en processen en 'sociale cohesie' en 'empowerment'. Dus geen *harm*, maar juist *peace impact*! Hoe kunnen we dat verklaren? We zien vier mogelijke (deel)verklaringen:

1. De gemeenten werken in samenspraak met groepen, instellingen en instituties die expliciet of impliciet medesturing geven aan de gemeentelijke activiteiten, door hun kennis en advisering. Dat zijn bijvoorbeeld de stedenbandstichtingen<sup>57</sup> en professionele organisaties<sup>58</sup> als IKV Pax Christi, NIZA, VNG International of de NAAL (*Netherlands Alumni Association of Lanka*). In bepaalde gevallen zijn het ook sectorale organisaties, als universiteiten die oog (kunnen) hebben voor de politieke dimensies. In sommige gevallen werken de Nederlandse gemeenten met *liaisons* (kleine kantoortjes of personen, die ter plekke voor de gemeente de contacten verzorgen en de dagelijkse gang van zaken volgen). Waar contacten aan de orde zijn met Nederlandse ambassades, zal ook in die context naar politieke dimensies gekeken worden, tijdens werkbezoeken. Deze formele of informele contacten helpen vermijden dat de gemeente bij gebrek aan kennis foute beslissingen neemt.
2. Veel hangt ook af van de inzet en ambities van de partners. In de cases hebben we gezien dat de partners vaak ook veel waarde hechten aan zaken als inspraak, consultatie, participatie en dialoog. Ook zij geven dan vanzelfsprekend medesturing aan de activiteiten van de Nederlandse gemeenten. In de meeste gevallen beschikken de partners ook over een zekere ambtelijke capaciteit. Over het algemeen zijn het niet de kleinste gemeenten en werken er ook mensen met een (meer dan) basaal opleidingsniveau op de gemeentehuizen aldaar.
3. Het is opvallend dat in alle drie de besproken modellen elementen van capacity building en dialoog/participatie nadrukkelijk aan de orde zijn. Dat is dus wat wij doen, als Nederlandse gemeenten. Het zit in ons systeem ingebakken. Niet alleen snel dingen regelen voor de mensen, maar burgers en hun vertegenwoordigers betrekken bij de plannen en de uitvoering van projecten. Niet zo maar blind koersen op de voorstellen en ideeën van alleen de burgemeester... Het zijn als het ware 'de genen van de participatie' die ook in de gemeentelijke internationale samenwerking doorklinken. En participatie is één van de kernelementen van een inclusieve benadering van vredesopbouw, gemeenschapsopbouw en stedelijke ontwikkeling.

---

<sup>57</sup> De stedenbandstichtingen zijn vaak zeer goed op de hoogte van wat er reilt en zeilt in de partnergemeente. Een voorbeeld: de stichting SOS Velsen discussieerde al vele jaren over het risico van misbruik door de regering van Sri Lanka, in de periode dat de gemeente deze discussie nog niet voerde. Waar voorstellen via de stedenbandstichting tot de gemeente komen, is er als het ware sprake van een functioneel filter.

<sup>58</sup> Deze formulering wil niet suggereren dat stedenbandstichtingen niet ook vaak zeer professioneel te werk gaan.



4. In enkele gevallen speelt nog een ander element, namelijk de rol van kleine netwerken en vormen van samenwerking en overleg met andere gemeenten die in hetzelfde programma meedraaien of in dezelfde regio werkzaam zijn<sup>59</sup>. In die netwerken worden gemeenschappelijke vragen besproken, die soms van organisatorische maar vaak ook van inhoudelijke aard zijn. Zulke netwerken zijn vaak extra interessant waar sprake is van een programma waarin Nederlandse gemeenten dialoog tussen gemeenten in elkaar vijandig gezinde regio's of landen trachten te bevorderen (zoals het geval is bij het MAP-programma: Palestina en Israël).

De inbedding van de gemeente en de gemeentelijke activiteiten in deze functionele verbanden is zeer nuttig gebleken. Deze verbanden helpen om de kwaliteit van de programma's en projecten te borgen.

#### *Focus op gemeentelijke expertise*

Ondanks de vele verschillen tussen de tien cases<sup>60</sup>, is er ook één gemeenschappelijk kenmerk: in alle gevallen tracht de Nederlandse gemeente de eigen gemeentelijke expertise in te brengen. Dat gebeurt door middel van diverse typen activiteiten, waarvan de belangrijkste zijn:

- capacity building van bestuurders en ambtenaren van de partnergemeente, met toespitsing op gemeentelijke beleidsontwikkeling, burgerparticipatie en management van processen en (sectorale) projecten;
- ondersteuning bij ontwikkeling van modellen van inspraak, consultatie en participatie, dat wil zeggen een stevige inzet op een goed contact van bestuur en bestuurden en het herstel van het 'social contract';

<sup>59</sup> Denk aan het periodiek overleg dat het IKV organiseerde voor de negen Nederlandse gemeenten die deelnamen aan de programma's in Oost-Kroatië of het overleg van VNG International en gemeenten in het kader van het MAP-programma.

<sup>60</sup> Mogelijk met uitzondering van Wageningen-Ndiza.

- gezamenlijk ontwikkeling en uitvoering van projecten die aansluiten bij de lokale behoeften (en waarin actieve samenwerking van gemeentelijke overheid en lokale NGO's vaak een kernelement is).

De focus op de inzet van eigen gemeentelijke expertise geeft aan dat de Nederlandse gemeenten zich bewust zijn van de toegevoegde waarde die zij kunnen leveren. Andere betrokkenen (ambassades, donoren, vertegenwoordigers van internationale gouvernementele organisaties) zien deze meerwaarde ook in toenemende mate (vooral de medewerkers 'in het veld'), maar in de beleidsontwikkeling van deze organisaties en de nationale overheden klinkt daarvan tot op heden te weinig door<sup>61</sup>.

#### *De voordelen van 'horizontale programmering'*

Ondersteuning van lokaal bestuur vindt over het algemeen plaats in het kader van *state building* programma's, gefinancierd door nationale overheden. Gemeenten worden dan vooral als doelgroep gezien, en te weinig als actor. Ze formuleren ook niet zelf hun behoeften, het is vaak *one size fits all (top-down capacity building, klassieke stijl)*<sup>62</sup>. Geheel separaat is er dan het spoor van de civil society support, gefinancierd door grote donororganisaties. Het is opvallend dat deze twee ondersteuningsprocessen zo langs elkaar heen gaan. Gegeven het feit dat juist het herstel van het sociaal contract cruciaal is in postconflictgebieden en fragiele staten is het juist geboden om niet verticaal te werken maar primair horizontaal. Dat wil zeggen dat we in programma's vooral samenwerking van lokaal bestuur met lokale NGO's en burgerinitiatieven moeten bevorderen en moeten koersen op gezamenlijke ontwikkeling en uitvoering van projecten. Dat juist ook deze 'horizontale programmering' zeer gewaardeerd wordt door de partners, is bijvoorbeeld duidelijk geworden uit de positieve evaluatie van de programma's die het IKV in samenwerking met negen Nederlandse gemeenten in Oost-Kroatië realiseerden en de beoordeling van partners in Tuzla (Bosnië-Herzegovina) van het zogenaamde ABC-programma.

Horizontale programmering versterkt de sociale cohesie, draagt bij aan het zelfvertrouwen en het eigen initiatief van burgers (*empowerment*) en leidt ook tot meer efficiënte en duurzame kennisverwerving. Samen met je collega uit het buitenland dingen ontdekken en uitproberen werkt nu eenmaal beter dan luisteren en kennis van een (onbekende) externe expert opzuigen.

#### **Uruzgan: wanneer gaan Nederlandse gemeenten erheen?**

Het is duidelijk dat Nederlandse gemeenten maar een beperkte rol kunnen spelen in een heet conflict. Tegelijkertijd is er in een regio als Uruzgan behoefte aan ondersteuning van het lokaal bestuur en lokale vredes- en ontwikkelingsprocessen. Louise Anten van onderzoeksinstituut Clingendael beschrijft de bestuurlijke ontwikkeling die Afghanistan nodig heeft als volgt: de opbouw van politieke structuren vanaf het niveau van de dorpen naar boven, tegelijk met de opbouw vanaf de nationale overheid naar beneden; gebouwd op lokale, legitieme machthebbers, gebruikmakend van de inclusieve elementen van de lokale cultuur. Dat is, aldus mevr. Anten, een 'minder ambitieuze strategie, maar meer realistisch, meer lange termijn, en beter haalbaar'. Als experts op het gebied van lokaal bestuur moet hierin haast wel een rol voor Nederlandse gemeenten zijn weggelegd. De vraag is: welke gemeente gaat de uitdaging aan?

\*Mevr. Anten, op de conferentie van het *Peace, Security & Development Network*, 15 januari 2010, Utrecht

<sup>61</sup> Feitelijk leidt de focus op internationale afstemming en coördinatie (ook bekend als de 'Parijs-agenda': Paris Declaration on Aid Effectiveness. Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability (2005)) vaak juist tot minder aandacht voor de subnationale niveaus en minder in plaats van meer bottom-upstrategieën.

<sup>62</sup> Van der Haar *et al* (2009).

### *De noodzaak van fysiek contact*

Ondanks alle moderne communicatiemiddelen blijven reizen en directe ('fysieke') contacten cruciaal, vooral om de lokale context echt te doorgronden en om over en weer vertrouwen te laten groeien.<sup>63</sup> Alle betrokkenen zijn het erover eens: het is zo verschrikkelijk belangrijk om echt een relatie op te bouwen en daarvoor de tijd te nemen. Niet altijd is het rendement van die reizen direct zichtbaar, maar zeer vaak wordt nog enige tijd later duidelijk wat men over en weer van elkaar geleerd heeft. De ervaring leert ook dat mensen die eenmaal aan zo'n reis hebben deelgenomen enthousiast zijn over de relatie en pleiten voor verdere ontwikkeling.



<sup>63</sup> VNG International noemt in haar brochure 'De dienstreis binnen de gemeentelijke internationale samenwerking' de dienstreis zelfs 'onmisbaar' (2005).

## Deel 2

*Tien factsheets*



## 2.1 AMSTERDAM – BEIRA

<b>Informatie Nederlandse gemeente</b>	De hoofdstad, met als zodanig een internationale rol, 767.000 inwoners, en van oudsher veel steun voor de PvdA.
<b>Informatie partner(gemeente)</b>	De tweede stad van Mozambique, gegroeid van 114.000 inwoners (1970) naar 436.000 (2007). Van 1977-1992 is er in het land een burgeroorlog (het rechtse RENAMO tegen het communistische FRELIMO), maar vanwege het economische belang voor buurland Zimbabwe beschermt het Zimbabwaanse leger de corridor Beira-Mutare (Zimbabwe) tegen het geweld.
<b>Duur betrokkenheid</b>	(1985) 1993-2005
<b>Aanleiding</b>	De aanleiding ligt in de antiapartheidsbeweging: om te voorkomen dat het pas onafhankelijke Zimbabwe (in 1980) voor de uitvoer afhankelijk is van de havenstad Durban in Zuid-Afrika, moet de haven in Beira opgeknapt worden.
<b>Doelstellingen</b>	In eerste plaats solidariteit met het regime in Zimbabwe, en de strijd tegen de apartheid. Ontwikkeling van de stad Beira komt (in eerste instantie) op de tweede plaats, en is na het einde van de apartheid het belangrijkste doel. Daarnaast is het bevorderen van het internationale bewustzijn van de burgers van Amsterdam een belangrijk thema.
<b>Soort activiteiten</b>	Het uitbaggeren en renoveren van de haven, verbeteren van de kustbescherming, opleiden havenpersoneel, brandweer, maar ook projecten voor bewoners van Beira, noodhulp na overstromingen, en acties op scholen in Amsterdam, exposities.
<b>Organisatie (verantwoordelijkheden bestuurders, ambtenaren, burgers, derden, en samenwerking)</b>	<p>De coördinatie van de stedenband lag sinds 1997 bij het Nederlands Instituut voor Zuid-Afrika (NiZA) (daarvoor bij de Eduardo Mondlane Stichting (EMS)). Bij de gemeente lag de verantwoordelijkheid bij een ambtenaar van het bureau internationale betrekkingen. De communicatie met Beira verliep via het NiZA, dat een medewerker ter plaatse had, en waarvan verschillende medewerkers het Portugees beheersten.</p> <p>Er was weinig direct contact tussen de gemeentebesturen. Bestuurders werden geïnformeerd, maar waren niet actief bij de band betrokken: tot 2003, het jaar waarin besloten werd de band af te bouwen, was er voldoende draagvlak voor de band in de raad.</p> <p>Er werd in Amsterdam door de gemeente samengewerkt met het havenbedrijf, de brandweer, en door het NiZA met verschillende scholen en particuliere instellingen. Burgers werden ook geïnformeerd, door het NiZA, en betrokken via acties, maar waren weinig structureel betrokken (op de verschillende organisaties na).</p>
<b>Financiering</b>	Voornameeljk door de gemeente Amsterdam, aangevuld door acties onder de eigen bevolking.
<b>Discussie in bestuurlijke gremia</b>	De band met Beira werd breed gedragen in de Amsterdamse gemeenteraad. Er is in de raad geen discussie gevoerd over de burgeroorlog. Gekozen werd voor solidariteit met FRELIMO, vanuit de antiapartheid gedachte, en het socialisme. Wel was er sprake van discussie bij de beëindiging van de stedenband: deze concentreerde zich op de 'linkse gekkigheid', dat deze vorm van solidariteit toch niet meer van deze tijd was.






<b>Vrede, ontwikkeling, do no harm</b>	De band heeft zich op ontwikkeling van de havenstad gericht, en zich niet beziggehouden met de burgeroorlog. De vele activiteiten hebben een belangrijke bijdrage aan de ontwikkeling van Beira geleverd.
<b>Contextuele kennis</b>	De EMS en het NiZA hadden medewerkers ter plaatse, die Portugees spraken, en goed contact hadden met een lokale organisatie, Asserco; op die manier werd veel informatie verkregen over de situatie in Beira.
<b>Hoe kwamen 'moeilijke onderwerpen' aan de orde?</b>	De stedenband richtte zich op ontwikkeling, en men hield zich als zodanig niet bezig met politieke discussie. Vanuit de solidariteit met FRELIMO, is ook de burgeroorlog geen onderwerp van gesprek geweest.
<b>Evaluatie (citaten)</b>	<p>Nini van Driel:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• “Het is belangrijk dat de stad waar je mee werkt, zijn eigen leven heeft.”</li> <li>• “Ik heb altijd stedenbanden een mooie manier van ontwikkelingssamenwerking gevonden, dichtbij, vrij direct, gelijkwaardig, het is een manier om mensen erbij te betrekken.”</li> </ul> <p>Jos Vernooij:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• “Het was een goedlopende samenwerking, met als een belangrijke poot iemand in Beira zelf, in plaats van één keer per jaar een bezoek.”</li> <li>• “Het conflict heeft geen belangrijke rol in de stedenband gespeeld, niet voor de gemeente.”</li> </ul>

Bronnen: de gemeentelijke internetsite van Amsterdam; een gesprek op 12 november 2009 met dhr. J. Vernooij en mevr. N. van Driel; verschillende pagina's op Wikipedia voor achtergrondinformatie; en diverse documenten over de stedenband.



## 2.2 AMSTERDAM – SARAJEVO/HRASNO

<b>Informatie Nederlandse gemeente</b>	De hoofdstad, met als zodanig een internationale rol, 767.000 inwoners.
<b>Informatie partner(gemeente)</b>	<p>Hoofdstad van Bosnië-Herzegovina, met nu ongeveer 300.000 inwoners, van 1993-1995 belegerd door de Serviërs en zwaar beschadigd uit de oorlog gekomen. Van de oorspronkelijke etnisch gemengde bevolking is een deel gevlucht (voornamelijk Kroaten en Serviërs), een deel daarvan is inmiddels teruggekeerd. Daarnaast zijn er veel Bosniaks als vluchtelingen naar de stad gekomen; waardoor het aantal Bosniaks naar verhouding is toegenomen. De wijk Hrasno was een grote nieuwbouwwijk, en lag in oorlog in de vuurlinie; er wonen voornamelijk Bosniaks.</p> 
<b>Duur betrokkenheid</b>	(1992-) 1996-2000
<b>Aanleiding</b>	Op een diner van Olympische burgemeesters in 1992 in Barcelona ontmoet de toenmalige burgemeester van Amsterdam, Ed van Thijn, de burgemeester van Sarajevo, en besluit te proberen verbetering te brengen in de situatie van de stad. Oorspronkelijk was het plan via het netwerk van Olympische steden, meerdere steden aan verschillende, etnisch diverse wijken te koppelen.
<b>Doelstellingen</b>	Fysieke wederopbouw van de wijk Hrasno, solidariteit met de Bosniaks, en daarnaast ook rehabilitatie van de lokale economie.
<b>Soort activiteiten</b>	Het opknappen van laag- en middelbouw (tot vier verdiepingen), in totaal zo'n 3500 appartementen, door de gemeentelijke woningdienst van Amsterdam. Daarbij hebben lokale architecten verschillende trainingen gekregen, werden Bosnische ingenieurs en architecten in de arm genomen, de bouwactiviteiten uitgevoerd door lokale aannemers, en de rol van lokale leveranciers gestimuleerd.
<b>Organisatie (verantwoordelijkheden bestuurders, ambtenaren, burgers, derden, en samenwerking)</b>	<p>Verantwoordelijk voor de organisatie waren ambtenaren: Niko Koers en Martin Kentie van de gemeentelijke woningdienst. Niko Koers was verantwoordelijk voor de organisatie van de wederopbouw van Hrasno vanuit Nederland, Martin Kentie werkte in Sarajevo, in een poging om ook andere Europese steden betrokken te krijgen bij de wederopbouw van Sarajevo. Burgemeester Van Thijn was nauw betrokken en gaf de bestuurlijke steun, en het programma werd breed gedragen in de gemeenteraad. De stichting City Link Amsterdam Sarajevo werd opgericht om eventuele financiële risico's in onder te brengen, maar uiteindelijk nauwelijks gebruikt. Ambtenaren onderhielden de contacten, met uitzondering van de ondertekening van het memorandum in 1996, en de officiële beëindiging van het programma in 2000, waarbij burgemeester Patijn aanwezig was.</p> <p>In Sarajevo werd samengewerkt met de VN, en in Hrasno met lokale buurtcomités. Dat gebeurde vanuit een kantoor in de wijk, geleid door een Nederlander, Felix de Vries, met lokale architecten. Bestuurders van Sarajevo, de burgemeester, waren betrokken bij formele gebeurtenissen, en om entrees te verkrijgen.</p>

	<p>Verder is de organisatie Bosnia Herzegovina Heritage Rescue kort betrokken geweest, om een ingang te vinden voor het project in Sarajevo. De sociale wederopbouw van de wijk werd gedaan door de Engelse stad Bradford. Het leeuwendeel van het programma werd gedragen door de gemeentelijke woningdienst, particuliere organisaties (bv. sportverenigingen, Anne Frank Stichting) in Amsterdam zijn incidenteel betrokken geweest.</p>
<b>Financiering</b>	<p>Voor het grootste deel is het project betaald vanuit Europese en Nederlandse subsidies (±12 miljoen gulden); Amsterdam heeft veel risico's gedragen (ter waarde van ±15 miljoen gulden), en zelf daarbij een geschatte 5 miljoen bijgedragen.</p>
<b>Discussie in bestuurlijke gremia</b>	<p>Er was een breed draagvlak binnen de raad en het college tijdens het programma; dit is (mede) te danken aan het feit dat het van begin af aan een einde had.</p>
<b>Vrede, ontwikkeling, do no harm</b>	<p>Amsterdam hield zich bezig met de fysieke wederopbouw van de wijk Hrasno, en heeft zich daarbij niet bezig gehouden met de sociale component: dat was uitbesteed aan de Engelse stad Bradford. Het was een omvangrijk en succesvol programma, van groot belang voor de bevolking.</p>
<b>Contextuele kennis</b>	<p>Door er zelf naartoe te gaan, al tijdens de oorlog, contacten met (internationale) organisaties ter plaatse, en later ook de permanente aanwezigheid van twee Nederlandse medewerkers in Sarajevo, heeft men informatie verkregen over de lokale situatie.</p>
<b>Hoe kwamen 'moeilijke onderwerpen' aan de orde?</b>	<p>Amsterdam heeft zich in Hrasno bewust op de fysieke wederopbouw gericht, en gekozen zich niet bezig te houden met de sociale (etnische) situatie. In de beginperiode, toen er nog gedacht werd over pilotprojecten in drie wijken, zijn Bosniaks en Serviërs bij elkaar gebracht, maar dat was geen doel op zich. Nadat ervoor gekozen werd om de wijk Hrasno aan te pakken, is dit niet meer voorgekomen. Na oorlog waren er veel problemen met het vaststellen van de eigendomsrechten en de besluitvorming daaromtrent, vooral in relatie tot mensen die terugkeerden of wilden terugkeren. Deze politiek moeilijke discussie speelde Amsterdam parten bij het plan om ook de vijf torenflats in de wijk te renoveren. Toen bleek dat wijziging van de eigendomssituatie niet mogelijk was, zag Amsterdam af van de (grote) investering.</p>
<b>Evaluatie (citaten)</b>	<p>Niko Koers:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• “Zonder betrokkenheid van mensen als Martin [Kentie], die daar gezeten hebben, was het gewoon niet te doen. En Ed van Thijn was de grote motor, hij steunde ons door dik en dun, anders krijg je het ook echt niet voor elkaar.”</li> <li>• “Amsterdam heeft er bewust voor gekozen, [...], we sturen er mensen heen die ook wat kunnen betekenen, en er heeft zich al die jaren geen bestuurder laten zien.”</li> <li>• “Het is goed geweest voor de wijk, daar zijn we trots op. En ook voor de mensen die eraan werkten was het een geweldige ervaring.”</li> </ul>

Bronnen: de gemeentelijke internetsite van Amsterdam; een gesprek op 20 november 2009 met dhr. N. Koers, voormalig coördinator van de City Link Amsterdam-Sarajevo; verschillende pagina's op Wikipedia voor achtergrondinformatie; een e-mail met aanvullende informatie van dhr. Felix de Vries op 7 januari 2010; en verschillende materialen die naar aanleiding van de activiteiten zijn gepubliceerd.



## 2.3 DEVENTER – PALESTINA EN ISRAËL

<p><b>Informatie Nederlandse gemeente</b></p>	<p>Met 98.000 inwoners is Deventer een middelgrote stad. De gemeente kent een grote allochtone bevolkingsgroep (ongeveer één zesde), met geen grote Palestijnse of Joodse gemeenschap.</p>
<p><b>Informatie partner(gemeente)</b></p>	<p>Er zijn beginnende contacten met de gemeenten Al Khader bij Bethlehem (Palestina) en met Faradis, een Arabische gemeente bij Haifa (Israël). Er wordt ook samengewerkt met andere Palestijnse, Israëlische en Nederlandse gemeenten in een GIS project onder eindverantwoordelijkheid van de gemeente Den Haag. Sinds de laatste verkiezingen (2006) is er in Palestina een split tussen Gaza (gedomineerd door Hamas) en de West Bank (Fatah), en daarnaast is het conflict tussen Israël en Palestina altijd actueel.</p>
<p><b>Duur betrokkenheid</b></p>	<p>(1987) 2007-heden.</p>
<p><b>Aanleiding</b></p>	<p>De intensieve contacten van een vrijwilligersorganisatie in Deventer, de Stichting Vrede voor Palestina, met The Hope Flower School in de gemeente Al Khader, vanaf 1987. Daarnaast is de gemeente Deventer gevraagd om deel te nemen aan het VNG LOGO South Palestina-Israël Programma, mede in het perspectief van de Municipal Alliance for Peace (MAP).</p>
<p><b>Doelstellingen</b></p>	<p>a. Het versterken van het maatschappelijk initiatief, zowel in Nederland als in Palestina en Israël,  b. het aangaan van (gemeentelijke) dialoog, door technische programma's,  c. het aanbrengen van synergie tussen a en b, met voorkeur voor een netwerkbenadering,  d. het realiseren van ontmoeting, door culturele projecten tussen Nederlandse, Palestijnse en Israëlische betrokkenen.</p>
<p><b>Soort activiteiten</b></p>	<p>Voorname trainingen en uitwisselingen, maar ook culturele activiteiten, en het steunen van projecten door het particulier initiatief.</p>
<p><b>Organisatie (verantwoordelijkheden bestuurders, ambtenaren, burgers, derden, en samenwerking)</b></p>	<p>Het kader voor de relatie en activiteiten wordt gevormd door de raadsnota's 'Deventer Internationaal', waarvan de meest recente geldt voor de periode 2009-2012. Hiermee is besloten tot gemeentelijke samenwerking met Palestina en Israël.  De portefeuillehouder (de burgemeester) en de medewerkers internationaal beleid zijn vervolgens, naast vakambtenaren, verantwoordelijk voor de planontwikkeling en uitvoering. Op het moment dat voor een plan middelen zijn gerealiseerd wordt de raad opnieuw betrokken. Politici en bestuurders worden daarnaast op strategische momenten ingezet, en nemen deel aan delegaties.  Verder wordt zowel in Nederland als in Palestina en Israël gezocht naar samenwerking met andere steden, in tegenstelling tot het aangaan van één-op-één stedenbanden. Dit gebeurt onder andere binnen het LOGO South Programma van de VNG (met middelen van Buitenlandse Zaken). Binnen dat programma wordt samengewerkt met de gemeente Den Haag en in Palestina en Israël met een netwerk van gemeenten. Deze netwerkbenadering vindt Deventer voor de toekomst van groot belang; de gemeente Deventer is ook voorzitter van het Nederlandse platform (waaraan onder andere de gemeenten Opsterland, Vlaarding en Emmen deelnemen) dat een notitie rond uitgangspunten voor toekomstige samenwerking heeft geformuleerd.</p>




	<p>Naast de gemeente onderhouden ook particuliere organisaties in Deventer, zoals de Stichting Vrede voor Palestina, actieve contacten met maatschappelijke organisaties in Palestina en Israël, en worden deze betrokken bij de gemeentelijke samenwerking.</p>
<b>Financiering</b>	<p>De ambtenaren worden voornamelijk betaald door de gemeente Deventer, en het programma wordt gefinancierd door Buitenlandse Zaken, via het LOGO South programma.</p> <p>Daarnaast genereert de Stichting Vrede voor Palestina aanzienlijke eigen middelen door bijdragen van personen, fondsen en beperkt van de gemeente Deventer.</p>
<b>Discussie in bestuurlijke gremia</b>	<p>Er is binnen de raad en het college een goed draagvlak voor deze contacten. Er is vertrouwen en ook daadwerkelijke betrokkenheid op alle niveaus.</p>
<b>Vrede, ontwikkeling, do no harm</b>	<p>Het GIS project binnen het LOGO South programma is zowel gericht op ontwikkeling als op vrede: rondom een technisch project (GIS) worden Nederlanders, Palestijnen en Israëliërs bijeengebracht, zodat de partijen met elkaar gaan samenwerken. Het project draagt bij aan de economische ontwikkeling van de regio, en door de samenwerking tot verbetering van onderlinge verstandhoudingen.</p>
<b>Contextuele kennis</b>	<p>De coördinerende expertise en ervaring van de medewerkers international beleid zijn voor de gemeente erg belangrijk voor het duiden van de situatie in de partnergemeenten. Daarnaast werkt Deventer samen Den Haag en Opsterland, en is een platform voor gemeenten die werken in Palestina en Israël opgericht, en zijn er de partners, de VNG en MAP.</p>
<b>Hoe kwamen 'moeilijke onderwerpen' aan de orde?</b>	<p>Moeilijke onderwerpen, zoals het conflict tussen Palestina en Israël, of tussen Hamas en Fatah, worden niet vermeden, maar ook niet bewust aan de orde gesteld: de samenwerking draait om een technisch onderwerp, en al naar gelang de gelegenheid zich voordoet, kunnen die zaken besproken worden. Er ontstaan persoonlijke contacten die ook 'het zakelijke' makkelijker maken.</p>
<b>Evaluatie (citaten)</b>	<p>Nicoleta Mitut:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• "En waarom we met deze gebieden werken, is eigenlijk door een aantal toevalligheden. Organisaties in de stad [Deventer], dat is een voorwaarde, en meer doen met de expertise in de organisatie [gemeente Deventer]."</li> <li>• "Terwijl als je zoiets doet [een culturele activiteit], en zo ervaar ik het ook, het verbetert ontzettend veel de sfeer, de contacten tussen mensen, en pas dan kun je echt grote activiteiten proberen."</li> </ul> <p>Johan Kuiper:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• "Cruciaal aan Deventer is, dat de vorm belangrijker is dan de inhoud. [...] Het gaat om een transitieproces, waarin mensen in een ongewone samenstelling [...] van houding veranderen, binnen de context van [een project], en waar je dan precies aan werkt, [...], maakt niet zoveel uit."</li> <li>• "Eigenlijk zouden de programma's veel meer moeten uitgaan van wat voor expertise en vertrouwen er lokaal al is, en dan het programma van onderen opbouwen. Het komt allemaal nog veel te veel van boven en te weinig van onderop. Gemeenten zelf moeten veel meer in staat gesteld worden de lead te nemen zonder teveel knellende kaders."</li> </ul>

Bronnen: de gemeentelijke internetsite van Deventer; een aantal pagina's van Wikipedia voor achtergrondinformatie; een gesprek op 3 december 2009, met mevr. N. Mitut en dhr. J. Kuiper, medewerkers international beleid van de gemeente Deventer; en verschillende door hen overhandigde documenten.



## 2.4 DEVENTER – ZUIDOOST-TURKIJE

<b>Informatie Nederlandse gemeente</b>	<p>Met 98.000 inwoners is Deventer een middelgrote stad. De gemeente kent een grote allochtone bevolkingsgroep (ongeveer één zesde), waarvan een groot deel (7000 personen) direct, of via de ouders, uit Turkije afkomstig is.</p>
<b>Informatie partner(gemeente)</b>	<p>Deventer heeft geen officiële samenwerkingsrelatie met een gemeente in Zuidoost-Turkije. Wel wordt samengewerkt met de regionale Unie van Zuidoost Anatolische Gemeenten (GABB) en zijn er contacten met verschillende gemeenten (o.a. Diyarbakir en Van). Zuidoost-Turkije is een regio waar de meerderheid van Koerdische afkomst is, die grenst aan het noordelijke, Koerdische deel van Irak.</p>  <p>De situatie in het gebied is niet stabiel. Onlangs is de DTP, de belangrijkste Koerdische partij die ook het merendeel van de burgemeesters in het gebied levert, door het Turkse constitutionele hof verboden.</p>
<b>Duur betrokkenheid</b>	<p>(1999) 2008-heden.</p>
<b>Aanleiding</b>	<p>Na de aardbeving van 1999 in Turkije, bood Deventer hulp bij de wederopbouw in Izmit (tegenwoordig Kocaeli). Later (2004) verschoof de aandacht naar Luleburgaz en Edirne in het noordwesten, binnen het LOGO East I programma. Vanuit die samenwerking is een opening ontstaan om met de GABB in een brandweerproject te gaan werken in Zuidoost-Turkije. Mede als resultaat van een IKV-HCA conferentie wordt nu meer vanuit een netwerk hier en daar gewerkt.</p>
<b>Doelstellingen</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Een bescheiden bijdrage leveren aan de 'overgang van gewapende strijd naar politieke strijd',</li> <li>versterking van het lokaal bestuur door kennisoverdracht,</li> <li>samenwerking tussen maatschappelijke organisaties in Nederland en in Turkije bevorderen,</li> <li>het conflict ook hier bespreekbaar maken,</li> <li>zoveel als mogelijk is synergie aanbrengen binnen de doelstellingen.</li> </ol>
<b>Soort activiteiten</b>	<p>Ondersteuning bij de realisatie van een brandweertrainingscentrum in Zuidoost-Turkije; het ondersteunen van het trainingscentrum van de GABB; mogelijke samenwerking rond risicogroepen welzijn; bezoeken van maatschappelijke organisaties over en weer rond thema's als huiselijk geweld en eerwraak; en het opstarten van culturele uitwisselingen.</p>
<b>Organisatie  (verantwoordelijkheden bestuurders, ambtenaren, burgers, derden, en samenwerking)</b>	<p>Het kader voor de activiteiten wordt gevormd door de beleidsnota's 'Deventer Internationaal', waarvan de meest recente geldt voor de periode 2009-2012. Hierin is besloten tot samenwerking met o.a. Zuidoost-Turkije.</p> <p>De portefeuillehouder (de burgemeester), beleidsmedewerkers internationaal beleid en vakambtenaren zijn vervolgens verantwoordelijk voor planontwikkeling en uitvoering. Wanneer voor een plan de middelen zijn gerealiseerd, wordt de raad opnieuw betrokken. Politici en bestuurders worden daarnaast op strategische momenten ingezet, en nemen deel aan delegaties.</p>

	<p>Daarnaast wordt zowel in Nederland als in Turkije gezocht naar samenwerking met andere steden, zoals bij het brandweerproject met Amsterdam en Enschede, in tegenstelling tot het aangaan van één-op-één stedenbanden.</p> <p>Er wordt veel samengewerkt met particuliere organisaties in Deventer, als uitgangspunt voor de internationale activiteiten. In Turkije wordt gewerkt met een Nederlandse consultant, die de situatie en cultuur in Turkije goed kent. Daarnaast wordt samengewerkt met VNG, in het LOGO East programma.</p>
<b>Financiering</b>	De financiering van de activiteiten is afkomstig van de gemeente Deventer, en het LOGO East programma van VNG (gelden van Buitenlandse Zaken).
<b>Discussie in bestuurlijke gremia</b>	De belangrijkste discussiemomenten zijn wanneer de raad terugblijkt, de grote lijn uitzet voor de toekomst en de gerealiseerde middelen accordeert. De samenwerking op zich staat niet ter discussie. Er wordt ook bewust gekozen om niet samen te werken met gemeenten waar (een deel van) de bevolking van Deventer vandaan komt, om te voorkomen dat de discussie in dat teken komt te staan.
<b>Vrede, ontwikkeling, do no harm</b>	Deze samenwerking is zowel gericht op ontwikkeling, als op vrede: gewerkt wordt aan praktische projecten, ter verbetering van lokaal bestuur zoals bv. training van brandweer. De basis is de lokale behoefte, en men is goed op de hoogte van wat er speelt.
<b>Contextuele kennis</b>	Voor de analyse van de situatie in Turkije wordt vertrouwd op de expertise van de medewerkers internationaal en integratiebeleid (met ruime ervaring met Turkije, en de Koerdische cultuur), de Nederlandse consultant in Turkije en andere sleutelfiguren in dat land.
<b>Hoe kwamen 'moeilijke onderwerpen' aan de orde?</b>	Politieke betrokkenheid wordt niet geschuwd, en moeilijke onderwerpen aangesneden, mits de setting het toelaat. De focus ligt altijd op de samenwerking aan een project; daarbij hanteer men een aantal 'minimumprincipes', waarover geen compromis wordt gesloten.
<b>Evaluatie (citaten)</b>	<p>Nicoleta Mitut:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• "Wij hebben bewust gekozen om niet actief te zijn in het gebied waar de meerderheid van de Turkse bevolking van Deventer vandaan komt."</li> <li>• "Visible results: [...] de burgemeester [van de partner] moet laten zien [...] waarom hij moet investeren in contacten met buitenlanders..."</li> </ul> <p>Johan Kuiper:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• "...het conflict wat daar is, is ook bij ons [...] en als we met het conflict daar aan de gang gaan, gaan we ook met de verschillende meningen in de gemeenschap hier aan de gang."</li> <li>• "Er worden ook met ons spelletjes gespeeld, en wij doen het ook wel een beetje met hen. Wees je bewust van de mechanismen en bouw autoriteit op. Het is deels ook een spel. In positieve zin, dan."</li> </ul>

Bronnen: de gemeentelijke internetsite van Deventer; verschillende pagina's op Wikipedia voor achtergrondinformatie, een gesprek op 3 december 2009, met mevr. N. Mitut en dhr. J. Kuiper, medewerkers international beleid van de gemeente Deventer; en verschillende door hen overhandigde documenten.



## 2.5 EINDHOVEN – GEDAREF

<b>Informatie Nederlandse gemeente</b>	<p>Grote gemeente, 212.000 inwoners. Als ‘brainport’, waarvoor door Philips de basis werd gelegd, heeft Eindhoven een internationale oriëntatie, gericht op technologie, economie, en daarbij vijf stedenbanden.</p>	
<b>Informatie partner(gemeente)</b>	<p>Gedaref (Al Qadarif) is een stad in Oost-Soedan. De stad is begonnen als marktplaats, en door oorlogen en hongersnoden zijn er de laatste decennia veel mensen naar de stad getrokken, met een explosieve groei als resultaat: van 50.000 in de jaren 70, naar ongeveer 400.000 nu. De vluchtelingen komen uit de buurlanden Ethiopië en Eritrea, en uit het Soedan zelf, uit het zuiden, en uit Darfur door droogte in 1985/6, maar de stad zelf heeft (in het recente verleden) geen oorlog gekend. In Soedan heeft lange tijd een burgeroorlog gewoed, en is nu een fragiel bestand.</p>	
<b>Duur betrokkenheid</b>	<p>(1985) 1989-heden.</p>	
<b>Aanleiding</b>	<p>De gemeente Gedaref had hulp nodig om de groei in goede (stedenbouwkundige) banen te leiden, en riep de hulp in van Piet Beekman, van de Technische Universiteit Eindhoven. Hij heeft op zijn beurt de gemeente Eindhoven erbij betrokken, omdat het de overheid van Gedaref aan capaciteit en kennis ontbrak, om op de juiste manier met de groei om te gaan.</p>	
<b>Doelstellingen</b>	<p>Stichting: de ontwikkeling van Gedaref, ‘directe verbetering leefomstandigheden van burgers’.          Gemeente: versterking lokaal bestuur: ambtelijk-organisatorische versterking qua bedrijfsvoering, management en operationele processen.</p>	
<b>Soort activiteiten</b>	<p>Stichting: (kleine) ontwikkelingsprojecten          Gemeente: <i>capacity building</i> door training en uitwisselingen, ter verbetering van bv. het afvalmanagement, de drinkwatervoorziening</p>	
<b>Organisatie (verantwoordelijkheden bestuurders, ambtenaren, burgers, derden, en samenwerking)</b>	<p>De Stichting Projectkoppeling Eindhoven-Gedaref (SPEG) en de betreffende accountmanager van het Bureau Internationale Coördinatie van de gemeente Eindhoven zijn verantwoordelijk voor het onderhouden van contacten. Verder heeft de stedenband in de raad twee ‘raadsambassadeurs’, raadsleden die nauw betrokken zijn bij de band.</p> <p>In Gedaref is de coördinator van de Twinning Office de spin in het web: deze is op de hoogte van alle projecten, en heeft contacten met het gemeentebestuur van Gedaref.</p> <p>In Eindhoven lopen allerlei particuliere acties via de SPEG; de accountmanager en de gemeente zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het LOGO South programma. De gemeente coördineert daarbij het programma en de inzet van deskundigen van gespecialiseerde bedrijven, zoals Essent, of het Waterschap de Dommel. De activiteiten van de gemeente en SPEG zijn in die zin complementair, beide houden zich zelfstandig bezig met hun eigen ‘core business’.</p> <p>Als derde organisatie was SNV lange tijd betrokken, tegenwoordig wordt samengewerkt met VNG, en valt de band met Gedaref onder het LOGO South programma. Andere organisaties, zoals IKV Pax Christi, worden incidenteel</p>	



	benaderd voor advies. Daarnaast zijn er goede contacten met de ambassades in Nederland en in Soedan.
<b>Financiering</b>	De stichting wordt gefinancierd door de gemeente Eindhoven, projecten worden betaald via medefinanciering (o.a. Novib, Aqua4all), acties, en de gemeente Eindhoven ontvangt subsidie, via het LOGO South programma van VNG, van Buitenlandse Zaken.
<b>Discussie in bestuurlijke gremia</b>	In de gemeenteraad staat de band met Gedaref niet ter discussie. Het is wel belangrijk dat de associatie met het landelijk bewind van Bashir wordt vermeden, door contacten met de landelijke overheid tot een minimum te beperken. Men heeft hierover ook advies ingewonnen bij Buitenlandse Zaken.
<b>Vrede, ontwikkeling, do no harm</b>	De stedenband is gericht op ontwikkeling, infrastructuur en goed bestuur, en de activiteiten zijn een belangrijke steun geweest voor de lokale overheid in Gedaref en hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van het gebied.
<b>Contextuele kennis</b>	Voor analyse van de lokale situatie wordt veel vertrouwen gesteld in de coördinator van de Twinning Office, en in wat men zelf kan waarnemen tijdens de (regelmatige) bezoeken.
<b>Hoe kwamen 'moeilijke onderwerpen' aan de orde?</b>	De focus ligt op de kwaliteit van bestuur, ervoor zorgen dat de overheid in Gedaref goed functioneert. De activiteiten van de nationale overheid of de burgeroorlog zijn hierbij geen issue.
<b>Evaluatie (citaten)</b>	<p>Agnes Ovington:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• "Als je ziet wat daar voor de mensen is ontstaan, dat kun je niet geloven. Zo'n fantastische stedenband, [...], zo'n stedenband bestaat er nergens."</li> <li>• "Ik zou echt willen zeggen, zorg voor je netwerk, heel veel mensen vergeten dat."</li> </ul> <p>Cees Volwater:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• "Sociaaleconomische thema's centraal stellen, omdat zeker in ontwikkelingen uit conflictsituaties de politiek heel ingewikkeld is, en die zich wel verhouden tot governance-vraagstukken."</li> <li>• "Je kunt nog zoveel investeren in NGOs, maar als je [het lokaal bestuur] niet meeneemt, is je succesfactor veel kleiner."</li> </ul> <p>Piet Beekman:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• "In Gedaref wil iedereen de armoede te boven komen, [...], die aanwezigheid van ons, die stimuleerde hen."</li> </ul> <p>Ton Tindemans:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• "... [het is] eigenlijk complementair te bezien: particulier initiatief (de stichting), en de gemeente, met twee niveaus, ambtelijk en bestuurlijk. [...] Die 'entiteiten' hebben ieder te onderscheiden rollen en functies welke, op basis van die complementariteit, elkaar wel kunnen aanvullen en versterken. De concrete situatie in de zusterstad bepaalt dan welke activiteiten door de verschillende entiteiten wel of niet worden uitgevoerd; maar steeds gerelateerd aan ieders 'core business'."</li> </ul>

Bronnen: de gemeentelijke internetsite van Eindhoven; enkele pagina's van Wikipedia voor achtergrondinformatie; een gesprek op 25 november 2009, met dhr. C. Volwater en dhr. T. Tindemans, accountmanagers bij de gemeente Eindhoven, van de stedenbanden met resp. Minsk en Gedaref, en verschillende door hen overhandigde documenten; en een gesprek op 8 december 2009, met mevr. A. Ovington, voormalig medewerker internationale coördinatie van de gemeente Eindhoven, en dhr. P. Beekman, betrokken bij de Stichting Projectkoppeling Eindhoven-Gedaref, en een door hen overhandigd document.



## 2.6 EINDHOVEN – MINSK

<b>Informatie Nederlandse gemeente</b>	Grote gemeente, 212.000 inwoners. Als 'brainport', waarvoor door Philips de basis werd gelegd, heeft Eindhoven een internationale oriëntatie, gericht op technologie, economie, en daarbij vijf stedenbanden.
<b>Informatie partner(gemeente)</b>	De hoofdstad van Wit-Rusland, met 1.830.000 inwoners, hoofdkwartier van het 'Commonwealth of Independent States' (CIS). Wit-Rusland is door de vorige president van de VS, Bush, de 'laatste dictatuur van Europa' genoemd, vanwege het repressieve bewind dat de president, Lukashenko, voert. Echter, wanneer de ontwikkelingen in Wit-Rusland vergeleken worden met de ontwikkelingen in de andere CIS-landen, geeft dit een genuanceerder beeld van het regime.
<b>Duur betrokkenheid</b>	(1992) 1996-heden.
<b>Aanleiding</b>	Er waren al contacten tussen beide steden, en dat is in 1996 door de gemeenteraad bevestigd met een stedenbandrelatie.
<b>Doelstellingen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kennisuitwisseling, samenwerking</li> <li>- good governance</li> </ul>
<b>Soort activiteiten</b>	Projecten, uitwisselingen op bestuurlijk en particulier niveau
<b>Organisatie (verantwoordelijkheden bestuurders, ambtenaren, burgers, derden, en samenwerking)</b>	<p>Stichting Stedenkontakt Eindhoven Minsk (SSEM) coördineert de projecten van het particulier initiatief. Het Bureau Internationale Coördinatie (BIC) van de gemeente Eindhoven coördineert de gemeentelijke samenwerkingsprojecten en onderhoudt de contacten op ambtelijk/bestuurlijk niveau. SSEM en BIC werken nauw samen.</p> <p>Verder zijn namens de Eindhovense gemeenteraad twee raadsleden als 'raadsambassadeurs' nauw betrokken bij de band.</p> <p>SSEM is de spil waaromheen de activiteiten van het particulier initiatief draaien, de gemeente de paraplu boven die activiteiten. Er wordt samengewerkt met meerdere particuliere organisaties, zowel in Minsk als in Eindhoven. Derden als IKV Pax Christi en VNG International zijn incidenteel betrokken, om bv. advies te geven.</p>
<b>Financiering</b>	De gemeente Eindhoven ondersteunt de stichting financieel. Verder krijgt de stichting geld door subsidies van andere organisaties, donoren en acties.
<b>Discussie in bestuurlijke gremia</b>	<p>Ten tijde van het onderzoek stond de bestuurlijke betrokkenheid bij de stedenband ter discussie in de raad, aangezien deze betrokkenheid kon worden opgevat als een teken van steun aan het regime, en de raad onzeker was over de invloed ten positieve die via deze bestuurlijke betrokkenheid kan worden uitgeoefend. Inmiddels is door de raad besloten de contacten met bestuurders in Minsk voort te zetten, met als doel een bijdrage te leveren aan de doelstellingen van de in juni 2004 door de raad vastgestelde nota Stedenbandenbeleid, tot het moment dat een nieuw stedenbandenbeleid is vastgesteld. Na de installatie van de nieuwe raad (na de gemeenteraadsverkiezingen op 3 maart 2010), wanneer het stedenbandbeleid wordt geëvalueerd, worden de randvoorwaarden waaronder bestuurlijke deelname kan plaatsvinden en de proceslijnen die een rol spelen bij het kiezen, respectievelijk uitvoeren van activiteiten, meegenomen in de discussie.</p>



	Tot het moment dat een nieuw stedenbandenbeleid is vastgesteld, dienen initiatieven tot bestuurlijk contact met Minsk eerst met de raad afgestemd te worden.
<b>Vrede, ontwikkeling, do no harm</b>	De band draagt bij aan de kwaliteit van (gemeentelijke) voorzieningen, en het bestuur, en draagt zo bij aan de ontwikkeling van Minsk. De raad is zich bewust van mogelijk negatieve bijeffecten van de activiteiten; maar de raads werkgroep Minsk heeft een zienswijze ontwikkeld hoe daar mee om te gaan.
<b>Contextuele kennis</b>	De informatie over de situatie in Minsk is gebaseerd op de kennis en ervaring die wordt opgedaan tijdens werkbezoeken aan deze stad. Dit geldt zowel voor maatschappelijke organisaties als voor de gemeente Eindhoven. Deze informatie wordt wederzijds uitgewisseld waardoor een genuanceerder beeld ontstaat.
<b>Hoe kwamen 'moeilijke onderwerpen' aan de orde?</b>	Ten dele was dit het onderwerp van de discussie: hoe moeten we moeilijke onderwerpen aansnijden? Vooral nog heeft het in het openbaar bespreken van moeilijke onderwerpen niet de prioriteit gehad. Veel aandacht is besteed aan burgers in Minsk te 'laten zien dat het ook anders kan', en zo het creëren van ruimte voor een ander geluid.
<b>Evaluatie (citaten)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De gemeente Eindhoven vindt het "belangrijk om mee te werken aan de totstandkoming van een volwaardig driehoeksmodel [overheid-bedrijfsleven-maatschappij], waarin de burger een volwaardige rol speelt, haar wensen kenbaar kan maken, en tegelijk op haar plichten kan worden aangesproken."</li> <li>• De gemeente Eindhoven voert niet alleen eigen samenwerkingsprojecten uit, maar speelt ook een "een faciliterende rol bij het realiseren van de samenwerkingsprogramma's van de stedenbandstichting. De gemeente vervult ook een paraplufunctie. Zonder deze steun zou de stedenbandstichting mogelijk niet kunnen doen wat ze nu doet."</li> <li>• "Zeker in hele moeilijke landen is het veel logischer, als het op nationaal niveau niet lukt, om het dan op lokaal niveau te doen, omdat je op lokaal niveau makkelijker combinaties en samenwerkingsmodellen kunt ontwikkelen dan op nationaal niveau."</li> </ul>

Bronnen: de gemeentelijke internetsite van Eindhoven; de internetsite van de Stichting Stedenkontakt Eindhoven Minsk; enkele pagina's op Wikipedia voor achtergrondinformatie; een gesprek op 25 november 2009, met dhr. C. Volwater en dhr. T. Tindemans, accountmanagers bij de gemeente Eindhoven, van de stedenbanden met resp. Minsk en Gedaref; verschillende door hen overhandigde documenten; en een gesprek op 5 januari 2010 met mevr. J. Backbier, voorzitter van de Stichting Stedenkontakt Eindhoven-Minsk.



## 2.7 HEUMEN – SREBRENICA

<b>Informatie Nederlandse gemeente</b>	Kleine gemeente (regio Nijmegen), 17.000 inwoners, geen noemenswaardige gemeenschappen van voormalig Joegoslavië.
<b>Informatie partner(gemeente)</b>	<p>Eveneens klein, ongeveer 12.000 inwoners. De gemeente heeft een bijzondere band met Nederland, door de Dutchbat tragedie in 1995, een genocide, waarbij Bosniaks vermoord werden door Serviërs. Het was en is een etnisch gemengde gemeente, er wordt veel nadruk gelegd op de terugkeer van vluchtelingen, maar dat is maar langzaam op gang gekomen. De plaats krijgt veel extra aandacht van de internationale gemeenschap, er zijn veel internationale organisaties werkzaam.</p>
<b>Duur betrokkenheid</b>	2002-nu
<b>Aanleiding</b>	Een project van IKV Pax Christi, waarbij gezocht werd naar gemeenten met internationale ervaring en in grootte vergelijkbaar met Srebrenica, om een band mee aan te gaan.
<b>Doelstellingen</b>	Versterking lokaal bestuur, en het, met partners in Srebrenica, herdenken van de genocide. Het bijdragen aan een verbeterde interetnische verstandhouding.
<b>Soort activiteiten</b>	Uitwisselingen van bestuurders en ambtenaren, training van ambtenaren, aanwezigheid bij jaarlijkse herdenking in Srebrenica (op 11 juli), uitwisseling brandweer en het doneren van materieel.
<b>Organisatie (verantwoordelijkheden bestuurders, ambtenaren, burgers, derden, en samenwerking)</b>	<p>In Heumen zijn burgemeester Jan van Zomeren en gemeentesecretaris Jan Wijnia verantwoordelijk voor de relatie. Raadsleden en wethouders worden langzamerhand betrokken, bv. bij uitwisselingen. Het contact is vooral met de burgemeester en andere bestuurders van Srebrenica. Daarnaast is er ook contact tussen de brandweer in beide plaatsen, met de brandweer van Winschoten. Winschoten is als derde gemeente bij de band betrokken. Burgers en particuliere organisaties in Heumen zijn tot nu toe niet structureel betrokken bij de band.</p> <p>De stedenband wordt gefaciliteerd door IKV Pax Christi, dat van begin af aan betrokken is. Deze organisatie levert de politieke analyse, kennis van de context, toegang tot fondsen, en faciliteert in de communicatie.</p>
<b>Financiering</b>	In beperkte mate door Heumen, voornamelijk door IKV Pax Christi
<b>Discussie in bestuurlijke gremia</b>	De raad staat positief tegenover de relatie, en deze heeft tot dusverre niet ter discussie gestaan. Het draagvlak wordt verbreed door meer mensen bij de uitwisselingen te betrekken.
<b>Vrede, ontwikkeling, do no harm</b>	De gemeente Heumen stelt veel vertrouwen in de expertise van IKV Pax Christi, wat er bijvoorbeeld toe heeft geleid dat delegaties uit Srebrenica altijd etnisch in evenwicht moeten zijn. Daarnaast zijn de activiteiten voornamelijk gericht op de ontwikkeling van het lokaal bestuur, waarbij consequent een voorbeeld wordt gegeven van hoe 'het ook anders kan'. Het is echter moeilijk te duiden in hoeverre is bijgedragen aan verbeterde verstandhouding tussen de bevolkingsgroepen, wel blijkt dat sommige dingen opgepikt worden en in Srebrenica tot verbeteringen leiden.



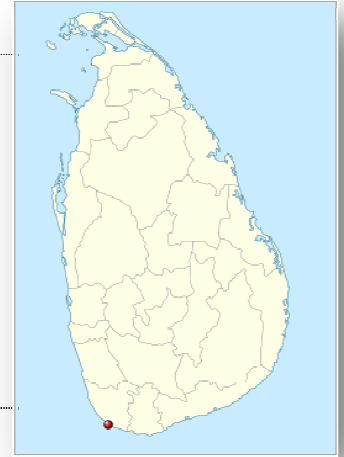
<b>Contextuele kennis</b>	Voor analyse van de context vertrouwt de gemeente Heumen op IKV Pax Christi, met een aantal medewerkers met veel ervaring en contacten in het gebied.
<b>Hoe kwamen 'moeilijke onderwerpen' aan de orde?</b>	Moeilijke onderwerpen worden soms aangesneden, wanneer de setting het toestaat, en het aan de orde komt. De gemeente Heumen kiest er vooral voor om te 'laten zien hoe wij het doen', om op die manier te laten zien dat het ook anders kan.
<b>Evaluatie (citaten)</b>	<p>Jan Wijnia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• "De animo voor het onderwerp is enorm. Het leeft, in deze setting, geen wereldschokkende dingen, maar interactie."</li> <li>• "Elk contact met Srebrenica is op basis van gelijkwaardigheid, in plaats van 'wij weten wel wat goed voor jullie is'".</li> </ul> <p>Jan van Zomeren:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• "Er is ook een keerzijde, wat hebben wij eraan gehad: mensen [uit Heumen] realiseren zich na die wijkavond, 'waar zeuren we eigenlijk over' [...]. Het bezoek heeft een buitengewoon heilzame werking, het helpt mensen om te relativeren"</li> <li>• "Ik denk ook niet dat elke gemeente deze uitwisseling zou kunnen hebben. We beweren wel dat het apolitiek is, want daar gaan wij niet over, maar sommige gemeenten zouden het toch niet moeten hebben, deze uitwisseling."</li> </ul>

Bronnen: de gemeentelijke internetsite van Heumen; een aantal pagina's van Wikipedia voor achtergrondinformatie; een gesprek op 10 november 2009, met dhr. J. van Zomeren, burgemeester, en dhr. J. Wijnia, gemeentesecretaris van de gemeente Heumen; een e-mail van dhr. Wijnia d.d. 7 december 2009; en verschillende bij IKV Pax Christi beschikbare documenten.



## 2.8 VELSEN – GALLE

<b>Informatie Nederlandse gemeente</b>	<p>Een middelgrote gemeente, 68.000 inwoners, en een havenstad (IJmuiden). Naast Galle heeft Velsen nog twee stedenbanden, met een stad in Duitsland, en met Qingdao, China.</p>
<b>Informatie partner(gemeente)</b>	<p>Galle is een stad op de zuidwestelijke punt van Sri Lanka, met een historische band met Nederland: het was een belangrijke haven voor de VOC, en oude Nederlandse gebouwen en een fort herinneren hieraan. De stad heeft ongeveer 90.900 inwoners (in 2001), waarvan een minderheid Tamil (iets meer dan 1 procent), en bijna 25 procent van Arabische afkomst is. In 1983 begon in Sri Lanka een burgeroorlog, tussen de Tamil Tijgers en de regering, die met onderbrekingen voortduurde tot mei 2009, toen de president de overwinning verklaarde.</p>
<b>Duur betrokkenheid</b>	<p>1976-heden.</p>
<b>Aanleiding</b>	<p>De band werd gevormd ter gelegenheid van het honderdjarig bestaan van het Noordzeekanaal; Galle was op zoek naar een partnerstad met een haven, met visserij, en Evert Jongens, voorzitter van de Stichting Nederland-Sri Lanka, woonde in Velsen en koppelde de gemeenten.</p> <p>In 2004 werd Galle getroffen door de tsunami, op tweede kerstdag; in Velsen werd daarop gereageerd met de oprichting van een speciale stichting. De activiteiten werden breed gedragen door de bevolking, en gaven 'nieuw elan' en een versterkt draagvlak aan de stedenband.</p>
<b>Doelstellingen</b>	<p>Ontwikkeling en uitwisseling (solidariteit), het vergroten van de kennis van de cultuur, en mondiale bewustwording.</p>
<b>Soort activiteiten</b>	<p>Stichting: allerlei ontwikkelingsprojecten, zoals de bibliotheek, de bouw van huizen, en tal van uitwisselingen</p> <p>Gemeente: financiering van de stichting, uitwisselingen met gemeentelijke partners uit Galle, bv. om kennis op te doen van de aanpak van afvalproblematiek, of de werking van de lokale democratie in Velsen.</p> <p>De laatste jaren is de vraag aan de orde gekomen of Velsen niet meer kan en moet doen in relatie tot het conflict op Sri Lanka tussen de diverse bevolkingsgroepen (in het bijzonder de Singalezen en Tamils).</p>
<b>Organisatie (verantwoordelijkheden bestuurders, ambtenaren, burgers, derden, en samenwerking)</b>	<p>De verantwoordelijkheid voor de band is in de jaren '80 verschoven van het gemeentebestuur naar de Stichting Ontwikkelingssamenwerking Velsen (SOS Velsen). De stichting is verantwoordelijk voor het onderhouden van de contacten met Galle, het informeren van de gemeenschap, en het bepalen of een project gesteund wordt.</p> <p>De stichting informeert de gemeenteraad, die op afstand betrokken is; de raad van Velsen heeft ervoor gekozen om de (voormalige) burgemeester geen officiële bestuursrol te geven, maar adviseur van het bestuur te maken. In deze rol was de burgemeester een link tussen het bestuur en de gemeente.</p> <p>Inmiddels heeft de raad de zgn. millenniumnota aangenomen, waarmee de band met Galle een rol krijgt in het 'millenniumgemeente'-zijn van Velsen.</p>



	Daarnaast werkt de stichting in Sri Lanka samen met de Netherlands Alumni Association of Lanka (NAAL), die de projectaanvragen beoordeelt, de toegekende gelden beheert, en de projecten evalueert. Als derde is IKV Pax Christi betrokken geweest, om advies te geven, en er wordt samengewerkt met VNG, bij uitwisselingen.
<b>Financiering</b>	De gemeente Velsen financiert de stichting, die verder financiering aanvraagt bij medefinancieringsorganisaties, en geld ophaalt via acties in Velsen.
<b>Discussie in bestuurlijke gremia</b>	Al was de raad niet direct betrokken, toch is het draagvlak voor de band altijd groot geweest. In de loop van 2008 is er discussie ontstaan binnen de raad of hulp aan Galle niet indirect hulp aan de landelijke regering was, die verwickeld was in een strijd tegen de Tamils, waarbij beide kanten het met de mensenrechten niet zo nauw schenen te nemen. Besloten is de band voort te zetten, met de bestuurlijke contacten wel op een laag pitje. De stichting was al bekend met de discussie, de vraag speelde er al zo'n tien jaar.
<b>Vrede, ontwikkeling, do no harm</b>	De band is vooral gericht op ontwikkeling. Door de discussie is de raad zich bewust geworden van mogelijk negatieve gevolgen van activiteiten. Binnen de band is weinig aandacht gegeven aan het conflict, omdat het zich relatief ver van Galle afspeelde.
<b>Contextuele kennis</b>	Voor de analyse van de lokale context vertrouwt de stichting sterk op de NAAL, en op eigen waarnemingen tijdens de bezoeken. De gemeente vertrouwt op haar beurt weer op de stichting.
<b>Hoe kwamen 'moeilijke onderwerpen' aan de orde?</b>	Moeilijke onderwerpen worden niet uit de weg gegaan, en wanneer projecten niet goed lopen wordt dat aan de orde gesteld. Het conflict heeft nooit op de agenda gestaan, om hierboven beschreven redenen.
<b>Evaluatie (citaten)</b>	<p>Klaas van Slooten:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• “We zeiden wel, moeten we hiermee doorgaan, want we steunen in principe het leger. [...] we gingen er wel mee door: als je stopt tref je de mensen die niks hebben, en hebben ze nog minder.”</li> <li>• “Dus het is gebleken dat bezoek nuttig is, dan ga je langs bij projecten, je ziet dat het verslonst, en dan praat je erover met de gemeente.”</li> </ul> <p>Peter Cammaert:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• “Het hoofddaccent in wat er moet gebeuren ligt op internationale solidariteit, ontwikkelingssamenwerking.”</li> <li>• “Ik ben echt van stedenbanden, vooral met als inhoud de kwaliteit van burgerparticipatie, want dat is de kerntaak van de gemeente.”</li> </ul>

Bronnen: de gemeentelijke internetsite van Velsen; de internetsite van SOS Velsen; enkele pagina's van Wikipedia voor achtergrondinformatie; een gesprek op 17 november 2009, met dhr. P. Cammaert, voormalig burgemeester van Velsen, in aanwezigheid van mevr. A. Bangert, beleidsmedewerker; een gesprek op 30 november 2009, met dhr. K. van Slooten, secretaris van SOS Velsen; en verschillende door hem overhandigde documenten.



## 2.9 WAGENINGEN – ERNESTINOVO & SODOLOVCI

<b>Informatie Nederlandse gemeente</b>	<p>Een middelgrote gemeente, met 37.000 inwoners. Als ‘stad der bevrijding’, waar ieder jaar groots het einde van de Duitse bezetting gevierd wordt, is vrede een relevant thema voor Wageningen.</p>
<b>Informatie partner(gemeente)</b>	<p>Ernestinovo (2.225 inwoners) is een Kroatische gemeente, Sodolovci (1.955 inwoners) de Servische buurgemeente, beide gelegen in Oost-Kroatië. Voor de oorlog (1991-1995) was het één gemeente, Ernestinovo, na de oorlog is een aparte gemeente van de Servische dorpen gevormd, om de Serviërs een groter gevoel van veiligheid te geven. Tijdens de oorlog is in beide gemeenten geweld gepleegd.</p>
<b>Duur betrokkenheid</b>	<p>1992-2007</p>
<b>Aanleiding</b>	<p>Door de voorgeschiedenis (betrokkenheid bij de antikernwapenbeweging, contacten met een Duitse gemeente) was een goede voedingsbodem in Wageningen al aanwezig: toen organiseerde het IKV een conferentie in Ohrid, waar een aantal raadsleden naartoe gingen, de partnergemeente Gödöllő (in Hongarije) verwees naar de problemen in Laslovo, een plaats in de gemeente Ernestinovo, en Bert Bom en Bert van der Linde waren al snel als vertegenwoordigers van het particulier initiatief ter plaatse. Dit alles zorgde voor een grote betrokkenheid onder bevolking en bestuur.</p>
<b>Doelstellingen</b>	<p>Solidariteit, het bevorderen van vrede, democratisering.</p>
<b>Soort activiteiten</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Veel uitwisselingen (bestuurlijk, scholen, particulieren)</li> <li>- met vrouwen uit Laslovo (Ernestinovo) en Sodolovci gezamenlijke 8 meivieringen, waarbij ook de stedenband met Morfelden Walldorf betrokken is</li> <li>- ondersteuning van jongereninitiatieven in Oost-Kroatië,</li> <li>- financiële steun (aan bv. een school),</li> <li>- infoavonden in Wageningen,</li> <li>- capacity building.</li> </ul>
<b>Organisatie (verantwoordelijkheden bestuurders, ambtenaren, burgers, derden, en samenwerking)</b>	<p>De relatie ging uit van een samenwerking tussen gemeentebestuur en particulier initiatief, raadsleden waren betrokken, maar ook een wethouder (Jack Bogers). De contacten werden breed gedragen door de samenleving. Zeker in de beginperiode was burgemeester Jager een belangrijke trekker in het gemeentebestuur. Het gemeentebestuur was verantwoordelijk voor contacten met bestuurders in partnergemeenten, zowel in Nederland als in Oost-Kroatië.</p> <p>Het particulier initiatief (zoals de organisatie Kontakt der Continenten, scholen en leerlingen, vrouwengroepen, buurtwerk) verenigd in de stichting HCA, was eveneens betrokken bij die contacten, en onderhield contacten met lokale organisaties, zoals het Vredescentrum in Osijek.</p> <p>Derden waren in het begin incidenteel betrokken (IKV), later met het programma ‘Democratisering in Oost-Slavonië’, kwam er een meer structurele betrokkenheid van IKV en ook VNG. Met dat programma kwam ook de samenwerking met acht andere Nederlandse gemeenten tot stand (1998). Het proces raakte na het ‘Verdrag van Erdut’ in 1995 in een stroomversnelling, en de verbreding naar samenwerking met andere gemeentes in Nederland en in Oost-Kroatië, met de aanwezigheid van de vredesmissie, waren cruciale factoren voor het vredesproces.</p> <p>Tenslotte is vanaf 2002 de Wageningse wijk De Nude bij het Kroatië-project betrokken, in samenwerking met de Woningstichting, Welvada, en de politie. Deze samenwerking was van groot belang in de laatste jaren van het project.</p>





<b>Financiering</b>	De gemeente Wageningen zorgde samen met particuliere organisaties voor de financiering. Later, tijdens het Democratiseringsprogramma, kwam via IKV en later VNG ook financiering vanuit het Matraprogramma beschikbaar.
<b>Discussie in bestuurlijke gremia</b>	De activiteiten hebben niet ter discussie gestaan: Wageningen was in de jaren '80 al betrokken geraakt bij de antikernwapenbeweging, en er was een sterk politiek draagvlak. Er was wel veel constructieve discussie, wanneer vertegenwoordigers van het particulier initiatief verslag deden van de ontwikkelingen in raadscommissies en raadsvergaderingen, wat de betrokkenheid van bestuurders en ambtenaren, en het draagvlak versterkte. Er is, binnen de actieve groep betrokkenen, wel discussie geweest over het al dan niet ervoor kiezen alleen te werken met Kroaten, of met zowel Kroaten als Serviërs, maar uiteindelijk is consequent ervoor gekozen om met beiden te werken.
<b>Vrede, ontwikkeling, do no harm</b>	Door ervoor te kiezen met zowel Kroaten en Serviërs te werken, was de relatie vredesrelevant: de samenwerking heeft een dialoog op gang gebracht, en geleid tot duurzame samenwerking tussen een Kroatische en een Servische gemeente. Daarnaast is het contact ook relevant geweest voor ontwikkeling, en is in het kader van de samenwerking ook een aantal ontwikkelingsprojecten uitgevoerd; maar de nadruk lag op het bewerkstelligen van een duurzame vrede.
<b>Contextuele kennis</b>	Door de aanwezigheid van twee Nederlanders ter plaatse (Bert Bom, Bert van der Linde, het regelmatig er naartoe reizen van Nederlandse betrokkenen, en samenwerking met lokale organisaties, was men goed geïnformeerd over de situatie.
<b>Hoe kwamen 'moeilijke onderwerpen' aan de orde?</b>	Het 'moeilijkste' onderwerp, de samenwerking van Kroaten met Serviërs is in de contacten consequent en veelvuldig benoemd, en ook vertaald in concrete activiteiten zoals internationale jongerenkampen en de inrichting van de herbouwde school in Laslovo.
<b>Evaluatie (citaten)</b>	Marian Rameyer: <ul style="list-style-type: none"> <li>• "Als er geen contact is tussen gemeente en particulier initiatief, mis je de helft, en het is een fout voorbeeld voor de andere kant: voor bestuurders daar is het heel belangrijk om te zien dat we op lokaal niveau met het particulier initiatief samenwerken."</li> <li>• "Belangrijk om tussendoor stil te staan, kijken wat je bereikt, de kleine stapjes die resultaat opleveren."</li> </ul> Tjitske Zwerver: <ul style="list-style-type: none"> <li>• "Die [katalyserende] rol [van Wageningen] is altijd erg belangrijk geweest, ruimte bieden buiten hun land waar ze bij elkaar kunnen komen, en activiteiten waar ze gezamenlijk aan deelnemen."</li> <li>• "Betrokken bestuurders zijn echt nodig, anders moet je eraan gaan trekken."</li> </ul> Jack Bogers: <ul style="list-style-type: none"> <li>• "De combinatie van bestuurlijke betrokkenheid en emotie en een heel praktisch erop af gaan en openingen forceren van NGO bewegingen is erg vruchtbaar gebleken."</li> <li>• "Er is langdurig, breed, heel veel geïnvesteerd, mensen leerden elkaar op een persoonlijke manier kennen, dat gaf een bijzondere band. Als je dat niet hebt, trek je de samenwerking uiteindelijk niet."</li> </ul>

**Bronnen:** de gemeentelijke internetsite van Wageningen; Wikipedia voor achtergrondinformatie; een gesprek op 11 november 2009, met mevr. M. Rameyer (Kontakt der Kontinenten), mevr. T. Zwerver (gemeente Wageningen), en dhr. J. Bogers (voormalig wethouder), in aanwezigheid van dhr. D. van den Berg (IKV Pax Christi); het artikel 'Local governments building peace in Eastern Croatia' door M. Klem (2008); een e-mail met aanvullende informatie van dhr. B. van der Linde op 7 januari 2010; en verschillende bij IKV Pax Christi beschikbare documenten.



## 2.10 WAGENINGEN – NDIZA (NYABIKENKE)

<b>Informatie Nederlandse gemeente</b>	Een middelgrote gemeente, met 37.000 inwoners. Als ‘stad der bevrijding’, waar ieder jaar groots het einde van de Duitse bezetting gevierd wordt, is vre de een relevant thema voor Wageningen. Daarnaast is er een universiteit, met veel internationale contacten.	
<b>Informatie partner(gemeente)</b>	<p>Begonnen als Nyabikenke (±50.000 inwoners), na 1994 gefuseerd met een buurgemeente tot Ndiza (±100.000), dat weer is opgegaan in het district (gemeente) Muhanga (±300.000). De meeste mensen wonen zeer verspreid, in ‘collines’ (heuvels), er zijn weinig grote kernen. Er wonen zowel Hutu’s als Tutsi’s, en er zijn in de genocide van 1994 veel Tutsi’s gedood, en gevlucht. Inmiddels wordt officieel niet meer gesproken over ‘Hutu’ of ‘Tutsi’, en wordt dit ook niet meer aangegeven in het paspoort, maar is iedereen ‘Rwandeese’.</p>	
<b>Duur betrokkenheid</b>	(1972) 1979 -heden, vanaf 2007 een ‘projectrelatie’.	
<b>Aanleiding</b>	Het gemeentebestuur stond open voor een stedenband met een ontwikkelingsland en gaf dat aan. Een groep van (voornamelijk) studenten vond een stedenband ‘een goed idee’, en is op zoek gegaan naar een geschikte partner, met een Nederlander ter plaatse, als contactpersoon. Na eerst een ander land te hebben geprobeerd is het uiteindelijk Rwanda geworden.	
<b>Doelstellingen</b>	Bijdragen aan de ontwikkeling van een deel van Rwanda (solidariteit), en het beter kunnen volgen van de situatie in het gebied.	
<b>Soort activiteiten</b>	De periodieke uitwisseling van informatie over de ontwikkelingen in beide gemeenten, de beoordeling en financiering van allerlei ontwikkelingsprojecten, financiering verkrijgen via acties en subsidies, en ontmoetingen, voornamelijk tussen de leden van de comités, maar ook tussen leden van de gemeentebesturen.	
<b>Organisatie (verantwoordelijkheden bestuurders, ambtenaren, burgers, derden, en samenwerking)</b>	<p>De Stichting Samenwerking Wageningen-Ndiza is verantwoordelijk voor het onderhouden van de contacten, het beoordelen en financieren van de projecten. In Ndiza zelf is een ‘comité de jumelage’ opgesteld, dat de contacten met de plaatselijke gemeente onderhoudt, de projecten overziet en rapporteert aan de stichting. Het merendeel van het contact vindt dus plaats tussen de comités.</p> <p>De stichting rapporteert aan de gemeente Wageningen, maar structureel contact tussen de gemeentebesturen is nooit van de grond gekomen. Doel is om eens in de 5 jaar met een delegatie van bestuurders (en ambtenaren) en leden van de stichting naar Rwanda te gaan, en een delegatie uit Rwanda naar Nederland te laten komen.</p> <p>Derden als IKV Pax Christi of VNG zijn niet betrokken in adviserende of mede-organiserende rol.</p>	

<b>Financiering</b>	De stichting wordt gefinancierd door de gemeente. Vanaf het begin heeft daarnaast financiering door donateurs en acties een belangrijke rol gespeeld; de laatste jaren schakelt men ook medefinancieringsorganisaties in voor extra financiering voor projecten, bv. de Wilde Ganzen en Oxfam Novib.
<b>Discussie in bestuurlijke gremia</b>	Het conflict in Rwanda (1994) heeft niet tot discussie in de Wageningse raad geleid. Wel is er discussie geweest over de voortzetting van de band, en is besloten de band om te zetten in een projectrelatie, omdat dat beter past bij de 'betrokkenheid op afstand' van het gemeentebestuur.
<b>Vrede, ontwikkeling, do no harm</b>	De projecten hebben zich gericht op ontwikkeling, en niet op de spanningen tussen de verschillende bevolkingsgroepen. Toch hebben de projecten mogelijk bijgedragen aan samenwerking: die rol heeft het 'vormingscentrum' gespeeld, wat ervoor zorgde dat groepjes mensen na 1994 de draad weer konden oppakken.
<b>Contextuele kennis</b>	De stichting heeft in het begin gebruik gemaakt van de aanwezigheid van een Nederlandse pater om informatie te verkrijgen, later van het plaatselijke comité de jumelage. De communicatie is vaak moeilijk geweest, en men heeft vaak lang moeten wachten op informatie.
<b>Hoe kwamen 'moeilijke onderwerpen' aan de orde?</b>	In de contacten zijn moeilijke onderwerpen niet aan de orde gekomen. Wel is altijd benadrukt dat geen onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende bevolkingsgroepen.
<b>Evaluatie (citaten)</b>	<p>Ida Blok:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• "Het grappige is, we dachten, het zijn zulke verre reizen, dat is zonde van het geld, maar daar ben ik inmiddels wel van teruggekomen. Omdat persoonlijke contacten bijzonder verhelderend kunnen zijn, daarmee kun je de zaak ineens zo opstoten."</li> <li>• "Na 1994 [...] hebben we eigenlijk 2 jaar niets van hen gehoord [...]. Later heb ik van verschillende kanten gehoord, we hadden toch brieven gestuurd, en het had hen toch veel goed gedaan dat we toch aandacht aan hen zijn blijven schenken."</li> <li>• "Ik denk dat het goed is dat je in zo'n cultuur, die dat pas doorleefd heeft [de genocide], laat weten dat ze daarin niet alleen staan."</li> </ul>

Bronnen: de gemeentelijke internetsite van Wageningen; de internetsite van Stichting Samenwerking Wageningen - Ndiza; Wikipedia voor achtergrondinformatie; en een gesprek op 10 december 2009, met mevr. I. Blok, voormalig voorzitter van de stichting.

## Lijst van geïnterviewde personen

- José Backbier**, Voorzitter Stichting Stedenkontakt Eindhoven-Minsk (SSEM), Eindhoven, 5 januari 2010
- Annelou Bangert**, Senior beleidsmedewerker gemeente Velsen, IJmuiden, 17 november 2009
- Piet Beekman**, Stichting Projectkoppeling Eindhoven-Gedaref (SPEG), Eindhoven, 8 december 2009
- Ida Blok**, Voormalig voorzitter Stichting Samenwerking Wageningen-Ndiza, Wageningen, 10 december 2009
- Jack Bogers**, Voormalig wethouder gemeente Wageningen, Wageningen, 11 november 2009
- Peter Cammaert**, Voormalig burgemeester van gemeente Velsen, IJmuiden, 17 november 2009
- Nini van Driel**, Voormalig coördinator stedenband Amsterdam-Beira voor het Nederlands instituut voor Zuidelijk Afrika (NiZA), Amsterdam, 12 november 2009
- Chris van Hemert**, Projectleider Municipal Alliance for Peace (MAP) bij VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) International, Den Haag, 14 oktober 2009
- Martijn Klem**, voormalig projectleider VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) International, Den Haag, 26 oktober 2009
- Peter Knip**, Directeur VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) International, Den Haag, 14 oktober 2009
- Niko Koers**, Voormalig coördinator City Link Amsterdam Sarajevo, Amsterdam, 20 november 2009
- Johan Kuiper**, Programmaonderdeelmanager Internationaal Beleid gemeente Deventer, Utrecht, 3 december 2009
- Nicoleta Mitut**, Projectmedewerker Internationaal Beleid gemeente Deventer, Utrecht, 3 december 2009
- Arne Musch**, Senior projectleider bij VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) International, Den Haag, 26 oktober 2009
- Agnes Ovington**, Voormalig coördinator stedenband Eindhoven-Gedaref bij gemeente Eindhoven, Eindhoven, 8 december 2009
- Marian Rameyer**, Kontakt der Kontinenten, Wageningen, 11 november 2009
- Klaas van Slooten**, Secretaris Stichting Ontwikkelingssamenwerking Velsen (SOS Velsen), IJmuiden, 30 november 2009
- Ton Tindemans**, Bureau Internationale Coördinatie gemeente Eindhoven, Eindhoven, 25 november 2009
- Jos Vernooij**, Beleidsadviseur Bureau Internationale Betrekkingen gemeente Amsterdam, Amsterdam, 12 november 2009
- Cees Volwater**, Bureau Internationale Coördinatie gemeente Eindhoven, Eindhoven, 25 november 2009
- Arthur Wiggers**, Plaatsvervangend directeur VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) International, Den Haag, 14 oktober 2009
- Jan Wijnia**, Gemeentesecretaris van gemeente Heumen, Malden, 10 november 2009
- Jan van Zomeren**, Burgemeester van gemeente Heumen, Malden, 10 november 2009
- Tjitske Zwerver**, Adviseur Internationale Samenwerking en Communicatie gemeente Wageningen, Wageningen, 11 november 2009

## Literatuur

Ajuntament Barcelona (2007) *The role of local authorities in peace building: Summary of the Conference of Barcelona, September 2007*, Barcelona: Ajuntament Barcelona.

Anderson, M. (1999) *Do No Harm: how aid can support peace – or war*, Boulder: Lynne Rienner.

Bush, K. (2004) *Building Capacity for Peace and Unity: the Role of Local Government in Peace Building*, Ottawa: Federation of Canadian Municipalities.

First World Conference on City Diplomacy (2008) *The Hague Agenda on City Diplomacy*, Den Haag: UCLG, Gemeente Den Haag, VNG International.

IEG (Independent Evaluation Group) (2006) *Engaging with Fragile States*, Washington DC: The World Bank.

IKV Pax Christi (2008) *Report of the Zones of Peace meeting*, Utrecht.

IOB (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie) (2004) *Over Solidariteit en Professionalisering: Evaluatie van Gemeentelijke Internationale Samenwerking (1997-2001)*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Kaldor, M. (2006) *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Cambridge: Polity Press.

Koenders, B. (2007) *Een Zaak van Iedereen*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

OECD (2005) *The Paris Declaration on Aid Effectiveness*, available on <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>

Pax Christi (2007) *Veiligheid en Ontwikkeling: de menselijke waardigheid als uitgangspunt*, Utrecht.

Van den Berg, D. (1998) *Lokaal vredeswerk en conflictgebieden*, Tilburg: IKV en COS West- en Midden-Brabant.

Van den Berg, D. en P. Knip (1987) *Katern Gemeentelijk Vredesbeleid in Nederland: het gemeentelijk beleid ten aanzien van vrede en veiligheid geteld en gewogen*, Delft: Meinema Delft.

Van der Haar, G., Van den Berg, D. & E. Langen (2009) *Local Government and the Politics of Peace-Building in Fragile States: Preliminary Findings and Discussion*, IKV Pax Christi & Wageningen University.

VNG (1995) *Gemeenten verleggen grenzen: Handboek Gemeentelijke Internationale Samenwerking*, Den Haag: VNG uitgeverij.

VNG International (2005) *De dienstreis binnen de gemeentelijke internationale samenwerking*, Delft: NIVO.

VNG International (2008) *City Diplomacy: the role of local governments in conflict prevention, peace-building, and post-conflict reconstruction*, Den Haag: Deltahage.

World Bank Institute (2009) 'Special Report: Fragility and Conflict', *Development Outreach*, 11 (2), Washington DC: The World Bank.

WRR (2010) *Minder pretentie, meer ambitie: ontwikkelingshulp die verschil maakt*, Amsterdam: Amsterdam University Press.