

Evaluatie van interbestuurlijk beleid via de beleidstheoriegedreven benadering

Bart De Peuter en Valérie Pattyn

18

Samenvatting - Beleidsvorming en -uitvoering worden gekenmerkt door een horizontale verstrengeling van beleidsvelden en verknoping van bestuurslagen. Dit artikel gaat nader in op beleidsevaluatie in een interbestuurlijke context. Interbestuurlijke evaluatie, of evaluatie in een interbestuurlijke context in het algemeen, kent een aantal uitdagingen, van technische, maar ook van politieke aard. Ze kunnen opduiken tijdens het ganse evaluatieproces: bij de beslissing over evaluatievragen en -criteria, bij het zoeken naar betrouwbare en valide data, bij keuzes over de analysemethoden en met betrekking tot het referentiekader waarmee conclusies worden geformuleerd. In de evaluatieliteratuur is echter weinig te lezen over strategieën om met deze uitdagingen om te gaan. In deze bijdrage illustreren de auteurs de beleidstheoriegedreven evaluatiemethodiek als een mogelijke werkwijze. In een interbestuurlijke context kan deze methode bijdragen tot een consensus over het evaluandum en het milderen van moeilijkheden die typisch zijn gekoppeld aan interbestuurlijke evaluatie. Ze illustreren, aan de hand van een evaluatie van het Decreet betreffende het beleid inzake convenants gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking in Vlaanderen, hoe deze benadering punten van gelijkennis en verschil in een interventielogica tussen verschillende bestuurslagen scherper kan stellen. Daardoor konden ook aanbevelingen voor een verbeterde werking van het convenant geformuleerd worden.

1] INLEIDING

1.1. Een gelaagde bestuurscontext voor beleid en evaluatie: modaliteiten en uitdagingen

De aandacht voor een duidelijk toegenomen complexiteit van beleidsontwikkeling is een terugkerend thema in de beleidsanalytische literatuur. Aan de ene kant geraken meer en meer beleidsvelden onderling verstrengeld, waarbij veel actoren dienen samen te werken om complexe maatschappelijke problemen aan te pakken. Aan de andere kant is er ook een toenemende interactie tussen bestuurslagen doorheen het beleidsproces. In recente studies concluderen verschillende auteurs tot een trend van

partnerschap in centrale-lokale relaties binnen Europese landen (BALDERSHEIM, 2002; BANNER, 2002; JOHN, 2000; WAYENBERG, 2004). De opdeling van taken tussen bestuurslagen kan verschillen naargelang het beleidsveld, maar zal zelden naadloos samenvallen met een duidelijke scheiding tussen centrale beleidsformulering en decentrale beleidsuitvoering.

Wat betekent dit voor beleidsevaluatie in een gelaagde bestuurlijke context? Uiteraard kan elk bestuursniveau het eigen beleid binnen de eigen bevoegdheden evalueren of diens deel binnen gedeelde bevoegdheden. Maar we mogen aannemen dat interbestuurlijk beleid vroeg of laat interactie zal vergen tussen bestuurslagen wan-

neer het op evalueren aankomt. RIEPER en TOULEMONDE (1997) definiëren interbestuurlijke evaluatie als “een evaluatieve oefening waarin twee (of meer) bestuurslagen interageren tijdens minstens één fase in het evaluatieproces”. Dat laatste kan, zo stelt SCRIVEN (1980), worden onderverdeeld in de fasen van afbakening, dataverzameling, analyse en beoordeling.

RIEPER en TOULEMONDE (1997) onderscheiden een vijftal vormen van interbestuurlijke evaluatie, gebaseerd op observaties in een reeks case studies binnen Europa.

In de *partnerschapsvorm* werken verschillende bestuurslagen samen op gelijke voet in meer dan één fase van het evaluatieproces. Het gaat om een gezamenlijke aanpak.

Wanneer één bestuurslaag een trekkersrol opneemt in een verschillende fase van het evaluatieproces, spreken de auteurs van een *coöperatieve* vorm van evaluatie. Het bestuursniveau dat optreedt als trekker, zal de evaluatie initiëren en managen, terwijl andere bestuurslagen betrokken zullen worden in de fase van dataverzameling. Wanneer de evaluatie wordt uitbesteed, zal de interactie eerder indirect verlopen.

De derde vorm van interbestuurlijke evaluatie is gekenmerkt door *asymmetrische capaciteit*: een bestuurslaag neemt initiatief en verschaft capaciteit om een evaluatie uit te voeren ten behoeve van een andere (meestal lagere) bestuurslaag die in hoofdzaak tijdens de beoordelingsfase zal worden betrokken.

Het *vermijden van interactie* kan ook voorkomen en een bewuste keuze zijn, ook al zijn bestuurslagen op elkaar aangewezen voor beleidsplanning en/of -implementatie. Mogelijk wil een bestuursniveau geen debat over de bevoegdheidsverdeling binnen het geëvalueerde beleid ontlokken.

Een vijfde vorm is gekenmerkt door *competitie* via evaluatie: verschillende bestuurslagen ondernemen hun eigen evaluatie ter ondersteuning van hun standpunt over het gebruik van beleidsinstrumenten, om doelbereik binnen het takenpakket aan te tonen of wanneer ze het niet eens geraken over de relevante evaluatiecriteria.

Er blijkt dus een brede variëteit denkbaar in mogelijke scenario's voor evaluatie in een interbestuurlijke setting. De facto beantwoorden enkel de eerste drie vormen aan de definitie van 'interbestuurlijke evaluatie' zoals bepaald door Rieper en Toulemonde.

Interbestuurlijke evaluatie, of evaluatie in een interbestuurlijke context in het algemeen, kent uiteraard een aantal uitdagingen, van technische, maar ook van politieke aard. Ze kunnen opduiken tijdens het ganse evaluatieproces: bij de beslissing over evaluatievragen en -criteria, bij het zoeken naar betrouwbare en valide data, bij keuzes over de analysemethoden en met betrekking tot het referentiekader waarmee conclusies worden geformuleerd. In de evaluatieliteratuur is echter weinig te lezen over strategieën om met deze uitdagingen om te gaan. In deze bijdrage illustreren we de beleidstheoriegedreven evaluatiemethodiek als een mogelijke werkwijze. In een interbestuurlijke context kan deze methode bijdragen tot een consensus over het evaluandum en het milderen van moeilijkheden die typisch zijn gekoppeld aan interbestuurlijke evaluatie.

1.2. De beleidstheoriegedreven evaluatiebenadering

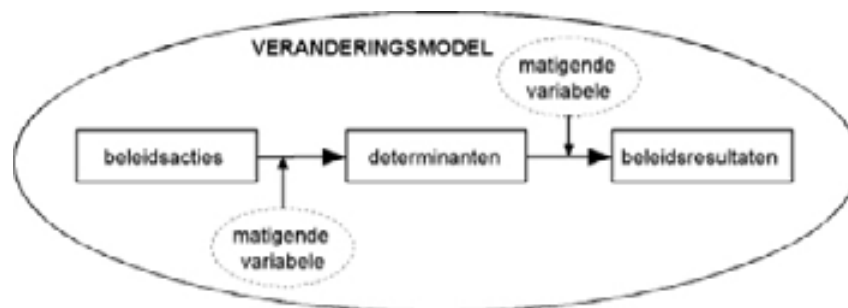
De evaluatiepraktijk vertoont een brede waaier aan methoden en benaderingen. Eén ervan is de beleidstheoriegedreven evaluatiemethode, die in mindere of meerdere mate ook terugkeert binnen andere methoden voor evaluatie. Het centrale concept is beleidstheorie. Een beleidstheorie, zo stelt CHEN (2005), bevat twee aspecten: (1) een beschrijving van een specifieke beleidsinterventie en van de wijze waarop deze interventie wordt geacht bepaalde doelen te vervullen of bepaalde effecten te genereren en (2) een stellingname over wat er praktisch moet gebeuren om de beoogde doelen te bereiken.

Het belang van een goed doordachte en onderbouwde beleidstheorie is evident. De geldigheid van de assumpties over de doorwerking van de interventie zal mee de effectiviteit van het beleid bepalen, terwijl de kwaliteit van de aannames inzake uitvoering mee de efficiëntie van die uitvoering zal beïnvloeden. Het reconstrueren van een beleidstheorie kan een nuttige eerste stap zijn in een

(ex post) evaluatie, om vervolgens de scope van een evaluatie te gaan bepalen. De verdienste van deze evaluatiebenadering is dat de vaak impliciete redenering achter een voorgenomen of uitgevoerd beleid meer geëxpliciteerd wordt. Bijgevolg kan de focus van de analyse worden gelegd op de beoogde verandering (via het beleid) of op de implementatie van het beleid.

Om de beoogde verandering te (re)construeren wordt de veronderstelde causale link tussen beleidsoutput en beoogd effect in kaart gebracht. Een tussenliggende schakel wordt ook expliciet

benoemd, namelijk de determinanten of hefboomen die het beleid tracht te beïnvloeden om zo uiteindelijk de beoogde effecten te bereiken. Een vierde groep van factoren die in beeld worden gebracht zijn zogenaamde matigende factoren: ze zijn minder vlot door het beleid beïnvloedbaar, maar kunnen wel door hun aan- of afwezigheid de doeltreffendheid van het beleid beïnvloeden. Kennis over dergelijke factoren is vaak belangrijk in het licht van het aanpassen, intensifiëren of differentiëren van beleid, bijvoorbeeld naargelang specifieke omstandigheden of kenmerken van (sub)doelgroepen van het beleid.



Figuur 1 Veranderingsmodel als schematische weergave van een beleidstheorie

Bron: De Peuter B., De Smedt J. en Bouckaert G. (2007)

Wanneer het wordt gehanteerd als kader voor een evaluatie, is het doel van de evaluator om de beleidstheorie te reconstrueren zoals ze in de hoofden van de beleidsmakers is gevormd. Deze laatste kunnen hun aannames over het beleid baseren op eigen inzichten, ervaringen, overtuigingen, maar ook op wetenschappelijk onderzoek, eerdere evaluatiebevindingen enz. Via deze evaluatiemethodiek kunnen assumpties geverifieerd en eventueel verfijnd worden. In een volgende paragraaf illustreren we het gebruik van deze methodiek in de context van een interbestuurlijke evaluatie in de sector van ontwikkelingssamenwerking.

2] CASE STUDIE: EVALUATIE VAN HET DECREET BETREFFENDE HET BELEID INZAKE CONVENANTS GEMEENTELIJKE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING IN VLAANDEREN

2.1. Evaluatiecontext

De idee voor een Vlaams beleid rond gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking met bijhorende

instrumenten ontstond rond 2000 toen Vlaams minister Anciaux de opdracht kreeg van de Vlaamse Regering om een beleid op het vlak van ontwikkelingssamenwerking uit te tekenen en in te vullen. Sinds de vierde staatshervorming uit 1993 (de Sint-Michielsakkoorden) hadden de Gewesten immers de mogelijkheid gekregen om op het terrein van hun bevoegdheden internationale initiatieven te nemen. Niet enkel de minister bevoegd voor het algemeen buitenlands beleid, maar ook andere ministers ontplooiden in de daaropvolgende jaren verschillende initiatieven. De onduidelijke bevoegdheidsverdeling leidde tot versnippering, onduidelijkheid en gebrekkige coördinatie (ANCAUX, 2000). De concentratie van deze bevoegdheden bij één enkele minister en de opmaak van een coherent Vlaams beleid rond ontwikkelingssamenwerking moest hier paal en perk aan stellen. Eén van de speerpunten van dit beleid zou de gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking worden. In zijn beleidsnota 2000-2004 (zie ANCAUX, 2000) breekt de minister een lans voor de rol die lokale besturen kunnen spelen op het vlak van sensibilisatie en vorming. De idee om gemeenten naar voor te

schuiven als actieve actor in ontwikkelingssamenwerking is deels te verklaren door de zoektocht van de Vlaamse overheid naar een eigen identiteit en naar het leggen van eigen accenten, verschillend van de federale overheid die nog steeds bevoegd was voor een groot deel van het beleidsdomein ontwikkelingssamenwerking (DE BRUYN *et al.*, 2008).

In de beleidsbrief ontwikkelingssamenwerking van 2000-2001 stelt minister Anciaux “lokale Conventants” als instrument voor om het gemeentelijke ontwikkelingsbeleid vorm te geven. De keuze voor een dergelijk ‘contract’ tussen verschillende bestuursniveaus werd grotendeels geïnspireerd door positieve ervaringen met het Conventantinstrument binnen andere beleidsdomeinen (bv. milieu). Ook de federale overheid werkte reeds met deze overeenkomsten binnen het domein van ontwikkelingssamenwerking.

Het decreet vertrekt vanuit de idee dat er voor gemeenten een belangrijke rol is weggelegd in ontwikkelingssamenwerking in de eigen gemeente en in het Zuiden. De Vlaamse Regering beoogde bovendien dat een gemeentelijk ontwikkelingsbeleid mogelijk zou moeten zijn voor alle Vlaamse en Brusselse gemeenten, zonder onderscheid van grootte en ervaring in dit domein. Vandaar dat de beleidsmakers het decreet op zo’n manier hebben opgesteld dat in principe alle Vlaamse en Brusselse gemeenten een decreet zouden kunnen afsluiten, mits ze voldoen aan een aantal instapcriteria.

Volgens artikel 3 van het decreet beoogt het afsluiten van een conventant vier doelstellingen (zie Figuur 2), maar in wezen kunnen we deze opdelen in één hoofddoelstelling (a, in de tabel) en drie subdoelstellingen, waarvan één (d) optioneel is.

-
- a. De gemeente aanmoedigen een *volwaardige speler in ontwikkelingssamenwerking* te worden
 - b. Een brede *sensibilisatie* inzake ontwikkelingssamenwerking binnen de gemeente te bewerkstelligen
 - c. Een *goed bestuur inzake gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking* na te streven binnen de gemeente door *capaciteitsopbouw* inzake bestuurlijk management en het conceptueel *uitbouwen van een lokaal beleid* ontwikkelingssamenwerking
 - d. (Voor gemeenten die dit willen) het ondersteunen van de *directe samenwerking* van gemeente tot gemeente in een Noord-Zuidcontext met het oog op *bestuurskrachtversterking, verbetering van de openbare dienstverlening en versterking van de lokale democratie*
-

Figuur 2 Doelstelling van het afsluiten van een Conventant volgens artikel 3 van het Decreet (eigen benadrukking)

Het decreet blijft opzettelijk vaag over de invulling van de begrippen in de doelstellingen, zoals ‘goed bestuur’, ‘ontwikkelingssamenwerking’, ‘sensibilisatie’ en ‘capaciteitsopbouw’. Het is aan de gemeenten zelf om hieraan operationele invulling te geven.

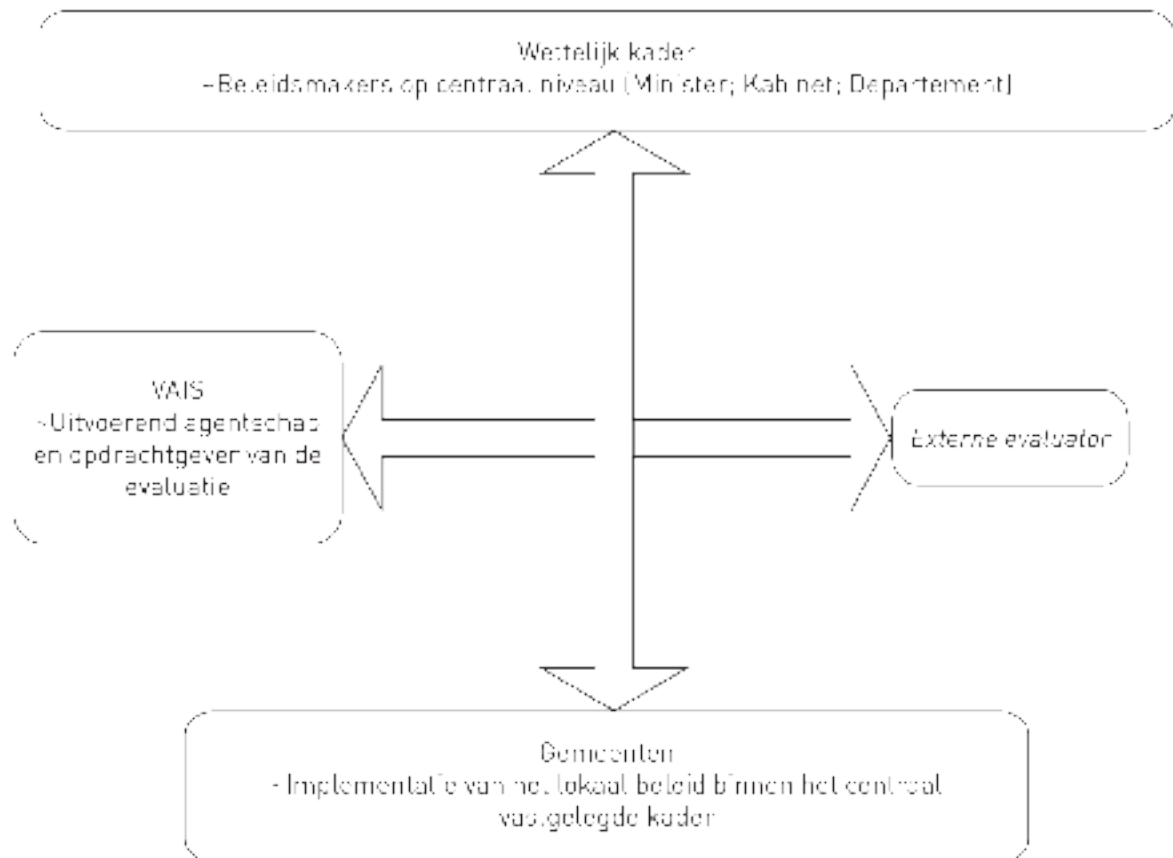
Na een pilootfase in 2001-2004, waarvoor 30 gemeenten zich vrijwillig engageerden, kreeg het

wettelijk kader officieel vorm met de bekrachtiging van het “Decreet betreffende het beleid inzake Conventants Gemeentelijke Ontwikkelingssamenwerking” op 2 april 2004 en het bijhorende Uitvoeringsbesluit op 4 februari 2005. De eerste generatie Conventants werd getekend voor de periode 2005-2007 met een deelname van 17 gemeenten. Zoals voorgeschreven in het Decreet dient elke Conventantsperiode te worden afgesloten door een

ex post evaluatie, uit te voeren door een externe partij. De voorliggende tekst is gebaseerd op ervaringen verworven tijdens de evaluatie van de eerste generatie Convenants, uitgevoerd in 2008.

Het Vlaams Agentschap voor Internationale Samenwerking (verder afgekort als VAIS) werd als voornaamste operationele overheidsactor in het

domein van ontwikkelingsamenwerking in Vlaanderen opgedragen de evaluatie uit te besteden en aan te sturen. VAIS vormde als dusdanig de belangrijkste onderhandelingspartij voor de externe evaluator. Onderstaand schema schetst het kwartet van actoren, die het kader vormden van de evaluatie.



Figuur 3 Overzicht van de belangrijkste actoren in de interbestuurlijke evaluatie

Indien we de bovenvermelde typologie van RIEPER en TOULEMONDE toepassen, kan deze interbestuurlijke evaluatie best worden geclassificeerd als behorend tot de *'coöperatieve vorm'*. Het evaluatiebestek werd immers volledig uitgeschreven door VAIS, zonder medewerking van de lokale actoren. De gemeenten werden evenwel actief betrokken bij de dataverzameling.

Echter, de specifieke operationele status van VAIS in acht nemend, is het duidelijk dat de ultieme initiator(en) van de beleidsevaluatie de beleidsmakers op centraal Vlaams niveau zijn: de minister en

zijn kabinet, en de departementale overheidsadministratie. Als schrijvers van het wettelijke kader, zijn zij het die in feite finaal de opdracht hebben gegeven tot de evaluatie.

2.2. Evaluandum

Het wettelijk kader specificeerde geen nadere evaluatievragen. Het evaluatiebestek, opgesteld door VAIS, vermeldde de volgende zes algemene evaluatievragen:

Vraagstelling

- A Is het beleid inzake ontwikkelingssamenwerking van de betrokken gemeenten geëvolueerd en wat is de duurzaamheid van het door de gemeenten gevoerde beleid? Daartoe worden specifieke vragen gesteld m.b.t. het beleid en de capaciteit van de dienst OS; de evoluties in gemeenten die al een pilootproject hadden lopen; en de duurzaamheid na stopzetting Vlaamse financiering.
-
- B Werden de convenants uitgevoerd conform de bepalingen van het decreet en het besluit? De opdrachtgever verwacht hier zowel een vormelijke als een inhoudelijke beoordeling.
-
- C Hebben de convenants bijgedragen tot de uitvoering en versterking van het Vlaams beleid inzake OS? Bestaat voor de Vlaamse overheid de mogelijkheid om in de praktijk de gemeenten meer te sturen in de richting van het Vlaams beleid, geografisch of thematisch?
-
- D Aan de hand van een SWOT-analyse, hoe kan de werking van VVSG (vormingsaanbod ...) m.b.t. de convenants gemeentelijke OS beoordeeld worden? Is het doelgericht en effectief? Wat is de relevantie en duurzaamheid van het vormingsaanbod? Is dit gebaseerd op een behoeftemeting? Worden de vormingen zelf uitgevoerd of uitbesteed? Indien vormingen worden uitbesteed, is dit dan voor de Vlaamse overheid een kostenefficiënte manier van werken?
-
- E Welke impact heeft de uitvoering van het decreet op de planlast van de betrokken gemeenten? Wat is de wenselijkheid/werkbaarheid van 3-jarige convenants?
-
- F Wat is de afstemming van het decreet betreffende convenants met andere beleidsmaatregelen?
-

23

Tabel 1 Evaluatievragen zoals geformuleerd in het evaluatiebestek

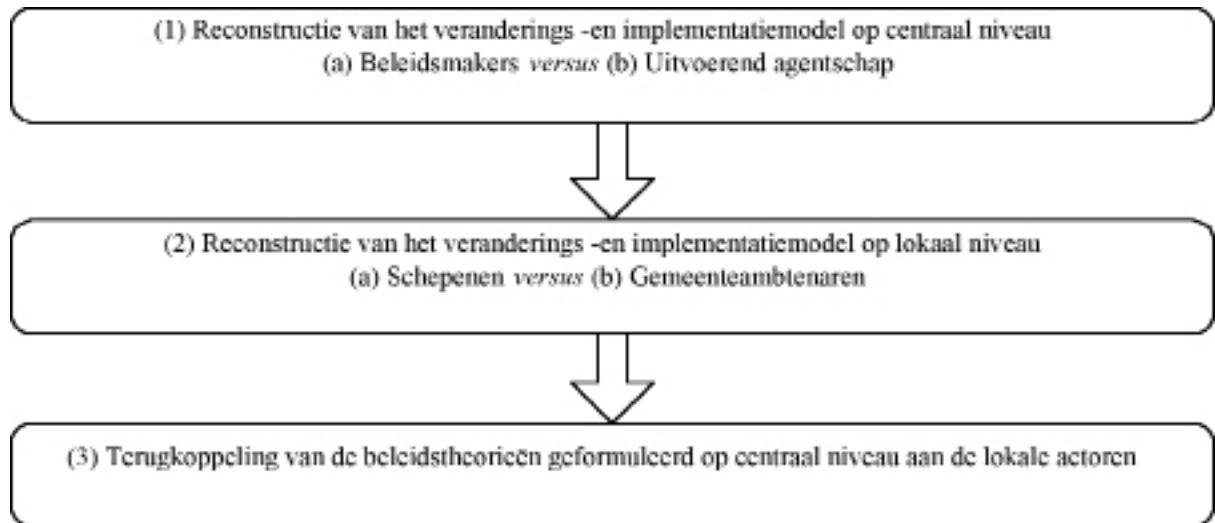
Gezien de focus op Noordwerking in het Convenant, was de evaluatie er voornamelijk op gericht de implementatie en effecten binnen de Vlaamse gemeenten te meten, eerder dan te peilen naar de effecten bij de lokale partners in het Zuiden. De toegepaste methodologie varieert logischerwijze van vraag tot vraag. Voorliggend artikel concentreert zich voornamelijk op vragen A en B, waartoe de beleidstheoriegedreven benadering meest geschikt leek.

2.3. Evaluatiebenadering

Strikt gesproken, zou een kritisch lezen van het wettelijke corpus volstaan tot het distilleren van het referentiekader (de 'norm') voor een beoordeling van de implementatie van de Convenants. Zowel de objectieven achter het Convenant als het onderliggende implementatiemodel staan immers

vermeld in het Decreet. Echter, gezien de betrokkenheid van diverse stakeholders, zoals kan worden afgeleid uit figuur 4, is het mogelijk verkeerd a priori een uniform begrip van het veranderingsmodel te veronderstellen. Het negeren van mogelijke verschillen kan immers het ganse evaluatieproces beïnvloeden en bijgevolg leiden tot onjuiste evaluatiebevindingen en dito beleidsaanbevelingen. Bovendien laat het niet toe om de werkelijke dynamieken bloot te leggen, onderliggend aan de implementatie van het Convenant.

De beleidstheoriegedreven benadering werd daarom beschouwd als een zinvolle methodologie om deze risico's zoveel als mogelijk te ondervangen. Rekening houdend met het interbestuurlijke karakter van de evaluatie, en de veelheid van relevante actoren zelfs binnen één enkel bestuursniveau, werd ervoor geopteerd het evaluatieproces te organiseren in drie grote stappen (zie schema).



Figuur 4 De beleidstheoriegedreven benadering geoperationaliseerd in 3 stappen

24

Met het wettelijke corpus als startreferentie werden elk van de betrokken partijen afzonderlijk gevraagd om hun veranderingsmodel en implementatiemodel onderliggend aan het Convenant te expliciteren. Als basisprincipe werd hierbij verondersteld dat beleidstheorieën niet louter kunnen verschillen tussen verschillende beleidsniveaus, maar ook tussen actoren die zich situeren binnen eenzelfde bestuurslaag.

Rekening houdend met de bijzondere situatie van de opdrachtgever van de evaluatie, zelf ondergeschikt aan het wettelijke kader uitgetekend door de centrale beleidsmakers, werden de twee sleutelactoren op centraal niveau onafhankelijk benaderd. Een gelijkaardige oefening werd vervolgens herhaald op lokaal niveau, waar een onderscheid werd gemaakt tussen mogelijke verschillen in beleidstheorieën tussen de politieke actoren (*i.c.* schepenen bevoegd voor ontwikkelingssamenwerking) en uitvoerende gemeenteambtenaren. Naarmate het aantal beleidstheorieën toeneemt, kan de beleidstheoriegedreven benadering bijgevolg vrij complex worden.

In een derde stap, ten slotte, werden de actoren op lokaal niveau geconfronteerd met de door de centrale stakeholders geformuleerde beleidstheorieën. De feedback, verkregen tijdens dit terugkoppelmoment, werd eveneens actief gebruikt als input voor de data-analyse en het beoordelingsproces.

Aangezien de beleidstheoriegedreven benadering een zoveel als mogelijk individuele aanpak vereist, werd tijdens de evaluatie overwegend, maar niet exclusief, gebruikgemaakt van kwalitatieve methoden. De precieze methodiek varieerde per stap in het evaluatieproces. Voor wat de reconstructie van de beleidstheorieën op centraal niveau betreft, bleken diepte-interviews het meest van nut, aangevuld met een gedetailleerde documentstudie. Gezien het grote aantal actoren op lokaal niveau en de beperkte duurtijd van de evaluatie (3 maanden), werden enkel diepte-interviews georganiseerd bij een weloverwogen selectie van gemeenten. Om toch een zicht te krijgen op eventueel afwijkende opinies bij andere gemeenten, werd eveneens een online survey opgezet. Deze peilde, naast de explicitering van het veranderings- en implementatiemodel, onder meer naar de redenen tot deelname aan het Convenant, eerdere ervaringen met ontwikkelingssamenwerking in de pre-Convenantsperiode en de verwachtingen omtrent duurzaamheid van de gerealiseerde maatregelen na beëindiging van de subsidies. De resultaten van de survey hielpen eveneens tot het identificeren van een aantal 'outliers', die vervolgens werden benaderd voor een diepte-interview.

Tentatieve evaluatiebevindingen werden 'getest' tijdens een extra interviewronde op centraal niveau, evenals tijdens een serie van focusgroepen op lokaal niveau. De logica van beleidstheoriegedreven benadering respecterend, werden afzonderlijke

focusgroepen georganiseerd voor schepenen, lokale ambtenaren ontwikkelingssamenwerking en voor de burgers die op vrijwillige basis deelnemen aan de Gemeentelijke Raden Ontwikkelingssamenwerking. De vergelijking van de diverse beleidstheorieën die aan het licht werden gebracht, vormde de basis voor de eigenlijke beoordeling van de evaluatievragen en voor het formuleren van beleidsaanbevelingen over zowel het veranderingsmodel als het implementatiemodel onderliggend aan het Convenant.

3] BELEIDSTHEORIEËN ONTRAFELD: LEERPUNTEN

3.1. Verschillende bestuurslagen, verschillende beleidstheorieën?

Zoals hierboven uiteengezet was één van de beschouwingen na te gaan of de beleidstheorie achter het Convenant, zoals ontwikkeld door de centrale overheid, in overeenstemming was met de assumpties en verwachtingen op het lokale niveau met betrekking tot de doelstellingen van een lokaal beleid inzake internationale samenwerking.

Een eerste mogelijke indicator om de coherentie in visies tussen het centrale en lokale bestuursniveau in te schatten is de mate van respons bij gemeenten op het Convenant. Zoals gezegd tekenden 17 gemeenten in voor de eerste periode (2005-2007). Dit ongetwijfeld laag percentage van 5,5 % mag echter niet direct tot de conclusie leiden dat lokale besturen niet akkoord waren met het raamwerk zoals voorzien door de Vlaamse overheid. Technische beperkingen zouden kunnen geweest zijn: het beperkt budget om het Convenant te financieren (door de centrale overheid) alsook het feit dat om in te dienen op het Convenant, gemeenten aan instapvoorwaarden dienden te voldoen. Echter, wanneer we de feiten beschouwen, blijkt dat de potentiële vraag om in het Convenant te stappen ruimschoots het effectieve aantal kandidaten oversteeg; in ca. 150 gemeenten waren één of meer instapvoorwaarden vervuld, terwijl enkel 24 gemeenten effectief een dossier indienden waarvan er 17 werden goedgekeurd om in te stappen in het Convenant.

Uit de bevraging die werd gehouden in het kader van de evaluatie, kunnen we leren over de motieven

van gemeenten om in te stappen: 14 van de 17 gemeenten verwelkomden het Convenant als een extra bron van inkomsten voor hun bestaand beleid inzake internationale samenwerking. 12 gemeenten vermeldde expliciet toegang tot subsidies als een argument pro deelname. De opportuniteit om een lokaal beleid te lanceren in dit beleidsveld vormde de derde belangrijkste reden, die werd aangehaald door de helft van de ingestapte lokale besturen.

Er zijn geen data beschikbaar over de motieven om niet in te stappen in het Convenant. In interviews en focusgroepen met centrale en lokale beleidsmakers werden een aantal hypothesen geformuleerd, zoals een te hoge administratieve last, te beperkte financiële middelen, de (te zware) voorwaarde om 1 FTE na 3 jaar tewerk te stellen voor de uitvoering van dit beleid met eigen middelen, het (mogelijke) gebrek aan een toegewijde lokale ambtenaar en het gebrek aan ervaring met een proefperiode. Deze laatste hypothese houdt verband met het feit dat het Convenant werd uitgetest bij 30 pilotgemeenten voorafgaand aan de eerste Convenantsperiode. De redenering is dan dat die gemeenten een competitief voordeel hadden om te worden geselecteerd voor de eerste officiële Convenantsperiode. Van de 17 weerhouden gemeenten was slechts één gemeente geen pilotgemeente. Toch kan niet worden besloten dat de beleidstheorie achter het Convenant, zoals ontwikkeld door de centrale overheid, een voorname reden was voor lokale besturen om niet in het Convenant in te stappen.

In een verdere analysestap kunnen we kijken naar de resultaten van de documentenanalyse en focusgroepen met lokale beleidsmakers uit de gemeenten die zijn ingestapt in het Convenant.

Waren doelstellingen geformuleerd in het aanvraagdossier, in voortgangsrapporten en actieplannen van lokale besturen in lijn met de filosofie en strategische doelstellingen van het Convenant zoals bepaald door de centrale overheid? Het Convenant schuift drie belangrijke doelstellingen naar voor: sensibiliseren (in het Noorden), capaciteitsopbouw (in het Noorden) en de ontwikkeling en versterking van directe samenwerking (Noord-Zuid) (zie fig. 2). Uit de documentanalyse kon worden besloten dat lokale doelen overeenstemmen met de centrale belangrijkste doelen en filosofie

van het Convenant zoals bepaald in het decreet. Vaak is internationale samenwerking op lokaal vlak ingebed in een duurzaam ontwikkelingsbeleid. Aan de andere kant dienen een aantal kanttekeningen te worden gemaakt bij de consistentie van centrale en lokale beleidsdoelstellingen.

De centrale doelstellingen zijn relatief vaag en de autonomie van lokale besturen om operationele doelen te formuleren wordt weerspiegeld in een veelheid aan verschillende doelstellingen. De variëteit is vooral groot m.b.t. capaciteitsopbouw en directe samenwerking. Ook op het vlak van sensibiliseren hanteerden lokale besturen verschillende benaderingen, gericht op specifieke doelgroepen in sommige gemeenten, terwijl andere zich richtten op de gehele lokale gemeenschap. Sommige lokale besturen leverden inspanningen om de zichtbaarheid van de Noord-Zuidsamenwerking voor hun burgers te vergroten, waar andere diverse initiatieven koppelden rond specifieke acties of thema's.

26

Lokale besturen bleken ook moeilijkheden te hebben met het onderscheid tussen capaciteitsopbouw en sensibilisering. Met name het eerste concept bleek moeilijk af te bakenen.

De meeste lokale besturen hebben, in lijn met de filosofie van het Convenant, ingezet op capaciteitsopbouw in plaats van op ontwikkelingsprojecten die het actieterrein van actoren in het veld vormen. Niettemin bleek het onderscheid niet altijd helder voor de in het Convenant ingestapte lokale besturen.

De impact van het Convenant op het lokaal beleid bleek te verschillen naargelang er al ervaring bestond met een beleid rond internationale samenwerking. In gemeenten die al een beleid hadden ontwikkeld voor het Convenant en zelfs voor de pilootfase, werden de subsidies gebruikt om bestaande inspanningen te versterken zonder de inhoud van het beleid te veranderen. Voor minder ervaren gemeenten leverde het Convenant belangrijke bijdragen tot de professionalisering en inhoud van hun lokaal beleid, bv. meer gestructureerde beleidsinformatie, institutionalisering van ontwikkelingsthema's, en een meer procesgeoriënteerde benadering.

3.2. Eén bestuurslaag, verschillende beleidstheorieën?

Algemeen beschouwd hebben de ingestapte lokale besturen hun beleid gefocust op alle centrale doelen zoals bepaald in het decreet dat het Convenant regelt. Anderzijds vertoonden ze verschillen in de verdeling van de middelen en inspanningen tussen deze doelen. Op basis van deze vaststelling kan geconcludeerd worden dat het centraal uitgetekende beleid nog wat vrijheidsgraden liet voor lokale besturen om hun eigen doelen en aanpak te benadrukken binnen een gemeenschappelijk kader voor een lokaal beleid inzake internationale samenwerking. Technisch werd de beperkte mogelijkheid om budgetten te verschuiven tussen de drie pijlers van het beleid (sensibiliseren, capaciteitsopbouw, directe samenwerking) als een hinderpaal geïdentificeerd in die optiek.

Uit de interviews bleek dat, hoewel er een raamwerk bestaat, niet alle sleutelactoren op het terrein dezelfde visie delen over hoe het Convenant zou moeten evolueren. Sommigen zijn pleitbezorger van een apart Convenant om de zichtbaarheid en institutionalisering van het beleid op lokaal vlak te garanderen. Het zou werken als een hefboom voor lokale ambtenaren om inspanningen vanuit het bestuur op dit terrein te verdedigen. Anderen, daarentegen, zijn voorstander van een kaderdecreet rond internationale samenwerking waaronder lokale beleidsimpulsen via een Convenant geïntegreerd kunnen worden als één instrument naast andere. Volgens deze groep laat het bestaande specifiek decreet voor het Convenant te weinig ruimte voor flexibiliteit en voor de vertaling van nieuwe inzichten en ervaringen in nieuwe regelgeving. De toekomst moet uitwijzen welke keuze wordt gemaakt. Op het moment dat het Convenant werd geïntroduceerd, bestond dergelijk kaderdecreet niet.

4] BELEIDSTHEORIEGEDREVEN EVALUATIE IN EEN INTERBESTUURLIJKE EN MULTI-ACTOR SETTING

De evaluatiebenadering die startte met de reconstructie van de beleidstheorie(ën) op centraal niveau en het toetsen ervan op lokaal niveau, diende beide bestuursniveaus. Aan de ene kant vergemakkelijkte dit het oordeel of het Convenant

als centraal opgevat beleidsinstrument werkte op de manier zoals de centrale overheid het had bedoeld. Aan de andere kant droeg de vergelijking tussen beleidstheorieën op centraal en lokaal niveau bij tot het formuleren van aandachtspunten met betrekking tot de coherentie van centrale en lokale visies op een lokaal beleid van internationale samenwerking. Verder was de evaluatie voor lokale besturen een opportuniteit om hun opinies en verzuchtingen over de doelstellingen en uitvoering van het Convenant kenbaar te maken. Uit de focusgroepen werd duidelijk welke factoren een rol spelen voor een succesvolle implementatie op lokaal vlak, maar ook dat een enkelvoudig implementatietraject (over lokale besturen heen) een utopie is. Dit vormde nuttige kennis voor de centrale overheid over verbeteringsmarges op het vlak van ondersteuning van lokale besturen doorheen hun proces van planning, uitvoering en rapportering in het kader van het Convenant. Eén van de aanbevelingen was de onderlinge omkering van tijdstippen waarop gemeenten hun jaarverslag en nieuw actieplan moeten indienen, waardoor gemeenten niet langer hun nieuwe actieplan moeten opmaken vooraleer te hebben teruggeblijkt op het voorgaande werkingsjaar.

Niet enkel beide bestuurslagen vertoonden hun eigen beleidstheorie. Ook het feit dat verschillende actoren betrokken zijn, ook binnen eenzelfde bestuursniveau, was een belangrijk aandachtspunt. Zoals hierboven uiteengezet, kunnen we op centraal niveau een onderscheid maken tussen de initiator van het Convenant, de opdrachtgever van de evaluatie en andere stakeholders zoals de VVSG. Terwijl de Vlaamse Regering kan worden beschouwd als initiator van het Convenant, is VAIS belast met de uitvoering ervan naar de lokale besturen en de opdrachtgever van de evaluatie. Niettemin ligt de aanleiding van de evaluatie vervat in het decreet, waarin een ex post evaluatie wordt vooropgesteld.

De evaluator bevindt zich in een context met meerdere actoren en mogelijk uiteenlopende beleidstheorieën vanuit verschillende perspectieven en belangen. De wijze waarop de evaluatie werd aangepakt garandeerde een mogelijkheid om verschillen binnen eenzelfde bestuurslaag te ontrafelen. De gedetecteerde verschilpunten (cf. supra) heb-

ben het debat gevoed over eventuele toekomstige aanpassingen van het Convenant als instrument.

5] CONCLUSIE

Ondanks de toenemende verstrengeling van bestuurslagen en de prominente positie van een concept als 'multi-level governance' in beleidsstudies, is er weinig literatuur voorhanden over de moeilijkheden die kenmerkend zijn voor 'interbestuurlijke evaluatie'. Deze bijdrage belichtte de toepassing van en ervaringen met een beleidstheoriegedreven evaluatiebenadering in een interbestuurlijke setting als een mogelijke werkwijze om de uitdagingen het hoofd te bieden. Vanuit de assumptie dat elke stakeholder, zelfs binnen eenzelfde bestuurslaag, een mogelijk verschillende en relevante beleidstheorie in gedachten kan hanteren, werd in de case studie een gefaseerde methodiek gevolgd om mogelijke punten van gelijkenis en verschil in beleidstheorieën te identificeren. De methode hielp niet enkel om het implementatieproces uit te klaren, maar leverde ook input om tot consensus te komen over de eigenlijke beleidslogica achter het Convenant. Een toekomstige evaluatie zou kunnen nagaan of beleidstheorieën werden aangepast of nog steeds verschillen. De leerpunten met de toepassing in deze sector (internationale samenwerking) kunnen ook van nut zijn binnen andere beleidsvelden.

BIBLIOGRAFIE

- Anciaux, B. (2000). Beleidsnota 2000-2004. Ontwikkelingssamenwerking van de Vlaams Minister voor Cultuur, Jeugd, Stedelijk beleid, Huisvesting en Brusselse Aangelegenheden, Brussel.
- Baldersheim, H. (2002). 'Subsidiarity' at work: modes of multi-level governance in European countries. In: Caulfield, J. and H. Larsen (reds.) *Local government at the Millennium*, pp. 203-213. Opladen/Germany: Leske and Budrich Publishers.
- Banner, G. (2002). Community governance and the new central-local relationship. *International Social Science Journal*, 54(2), pp. 217-231.
- Beleidsnota Ontwikkelingssamenwerking 1999-2004, ingediend door de heer Bert Anciaux, Vlaams Minister van Cultuur, Jeugd, Stedelijk Beleid, Huisvesting*

en Brusselse Aangelegenheden, Vlaams Parlement, 12 januari 2000, Stuk 148 (1999-2000) – Nr. 1.

Chen, H.-T. (2005). *Practical Program Evaluation*, Sage: Thousand Oaks.

De Bruyn, T., Huyse, H., De Peuter, B., Pattyn, V. & Brans, M. (2008). *Eerste evaluatie van het decreet betreffende het beleid inzake Convenants gemeentelijke ontwikkelingssamenwerking, uitgevoerd in opdracht van het Vlaams Agentschap voor Internationale Samenwerking*, Leuven: 27 oktober 2008.

De Peuter, B., De Smedt, J. and Bouckaert, G. (2007). *Handleiding beleidsevaluatie: Deel 1: Evaluatiedesign en -management*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.

John, P. (2001). *Local Governance in Western Europe*. London: Sage.

Rieper, O. and Toulemonde, J. (1997). *Politics and Practices of Intergovernmental Evaluation*, New Brunswick: Transaction Publishers.

Scriven, M. (1980). *The Logic of Evaluation*, Inverness CA: Edgepress.

Wayenberg, E. (2004). *Vernieuwingen in de Vlaamse centrale-lokale verhoudingen: op weg naar partnerschap? Een kwalitatieve studie van de totstandkoming en uitvoering van het sociale impulsbeleid*.

Doctoral thesis, Leuven: K.U.Leuven, departement Politieke Wetenschappen.

28

Bart De Peuter (bart.depeuter@soc.kuleuven.be) en Valérie Pattyn (valerie.pattyn@soc.kuleuven.be) zijn beiden wetenschappelijk medewerker aan het Instituut voor de Overheid, K.U.Leuven.