

# Management response mid-term evaluatie VVSG programma Gemeentelijke Ontwikkelings- samenwerking 2017-2021

---

September 2021

---

In 2019 en 2020 organiseerde de VVSG een mid-term evaluatie van het huidige meerjarenprogramma 'Gemeentelijke Internationale Samenwerking', dat startte in 2017 en een looptijd heeft tot eind 2021. Dit programma wordt gesteund door de federale Belgische overheid via de Directie-Generaal voor Ontwikkelingssamenwerking en Humanitaire Hulp (DGD).

Het programma heeft als doel bij te dragen tot goed lokaal bestuur via bestuurskrachtversterking in het Zuiden en lokale beleidscoherentie in Vlaanderen. Deze doelstelling omvat 2 luiken. Enerzijds wil het programma de bestuurskracht van lokale besturen en hun verenigingen van steden en gemeenten in het Zuiden verhogen door middel van een proces van capaciteitsopbouw rond specifieke beleidsthema's. Anderzijds wil het programma bijdragen tot de verwezenlijking van de duurzame ontwikkelingsdoelstellingen (SDG's) in België door een gemeentelijke vertaling ervan naar een lokaal coherent beleid voor duurzame ontwikkeling.

De VVSG koos ervoor om bij de tussentijdse evaluatie te focussen op 'leren' door de organisatie van extern begeleide peerevaluaties. De peerevaluaties moesten door COVID-19 deels digitaal worden uitgevoerd. De externe begeleiding werd uitgevoerd door ACE Europe en HIVA, die ook een overkoepeld eindrapport hebben geschreven. Dit rapport bevat aanbevelingen ten aanzien van de eindevaluatie, ten aanzien van de stakeholders en ten aanzien van peerevaluaties.

Over het algemeen zijn de conclusies en aanbevelingen van die aard, dat de VVSG het haalbaar ziet om een (groot) aantal van de aanbevelingen uit te voeren, ook op korte termijn. In deze management response biedt de VVSG een antwoord op deze aanbevelingen en geeft ze aan hoe ze de aanbevelingen op korte termijn zal vertalen naar de praktische en strategische werking van het (toekomstig) programma en haar werking. Een aantal van de aanbevelingen kunnen echter alleen maar vertaald worden en slagen indien er tijd en middelen voor worden kunnen vrijgemaakt. Een vervolgprogramma (2022-2026) in samenwerking met de federale overheid, met enige budgettaire flexibiliteit en voldoende groei, ziet de VVSG dus als noodzakelijk.

## 1 Aanbevelingen ten aanzien van de eindevaluatie

**Aanbeveling 1.** De **eindevaluatie** van het federaal programma (voorzien in 2021-2022) kan zich **buigen over volgende vragen**:

- Effectiviteit: wat is op het vlak van bestuurskracht veranderd/verbeterd (en wat is doorgesijpeld vanuit projecten naar de organisatie van het lokaal bestuur) en wat zijn de effecten op de verschillende actoren/doelgroepen?
- Wat is de invloed geweest van het federaal programma op de inhoud en werking van de stedenband?
- Wat is de rol geweest van de verenigingen van lokale besturen in de verschillende landen (inzake management en ondersteuning van stedenbanden en inzake het kapitaliseren en dupliceren van goede praktijken)?
- Wat valt er op te merken op het vlak van wederkerigheid en wat zijn kansen om die wederkerigheid te versterken: bijv. wat kan het Noorden leren van andere vormen van participatie, aanpak van de SDG's, opzetten van een voedselstrategie, ...?

De VVSG gaat akkoord met deze aanbeveling. We willen hier wel nog eens benadrukken dat het federaal subsidieprogramma kleine concrete projecten betreft, waarmee we een hefboomeffect hopen te bereiken naar andere domeinen en diensten. Een gemiddelde stedenband ontvangt 40.000 à 50.000 euro per jaar via het federale subsidieprogramma. De suggesties voor evaluatievragen voor de eindevaluatie worden meegenomen naar het initiële overleg (eind mei 2021) van de eindevaluatie (door Leen Broekaert) en tijdens de opstartfase in september 2021 nog eens op de agenda gezet (door Karlien Gorissen en Bert Janssens). Ook bij de beoordeling van de inception note die voorzien is voor eind september 2021, zullen deze vragen nog eens worden afgetoetst. De VVSG wenst echter wel de eindevaluatie niet te beperken tot deze evaluatievragen, doch deze vragen mee op te nemen in een breder geheel van vragen (cf. bestek van de eindevaluatie) die aan de OESO-DAC criteria kunnen worden gelinkt.

## 2 Aanbevelingen ten aanzien van de stakeholders

**Aanbeveling 2.** Het lijkt ACE Europe nuttig om de **bestaande literatuur en handleidingen van Multi-stakeholder partnerships** door te nemen. In de rapporten staan veel vaststellingen, conclusies en aanbevelingen die raken aan het beheer van relaties in een complexe omgeving. Een multi-stakeholder approach kan helpen om het beheer van de stedenband in een ander licht te bekijken en te onderzoeken hoe het beheer van de samenwerking ondersteund/versterkt kan worden.

De VVSG neemt deze aanbeveling ter harte en zal hier ook op korte termijn werk van maken. De voorgestelde literatuur (<http://www.mspguide.org/>) zal worden bekeken. Indien uit de literatuur rond multi-stakeholder partnerships interessante praktijken kunnen geïdentificeerd worden om het beheer van een stedenband te versterken, zal de VVSG het

initiatief nemen om hier ook naar de stedenbanden toe rond verder te werken. In de eerste plaats kan dit dan met de Vlaamse stedenbandcoördinatoren worden uitgewerkt (vb. tijdens een overleg met de Vlaamse stedenbandcoördinatoren die deelnemen aan het federaal programma of op de jaarlijkse 2-daagse), waarna ook een terugkoppeling/workshop kan plaatsvinden met de partnergemeenten (vb. tijdens regionale of nationale ontmoetingsmomenten).

**Aanbeveling 3. Het burger instelling model** voor steun aan bestuurskrachtversterking, lijkt meer geschikt dan het model van de driehoek om te werken aan bestuurskrachtversterking, om diverse redenen:

- a. het stedenband model met de drie pijlers is eigenlijk een plan van aanpak, een strategie eerder dan een model dat aangeeft hoe processen van bestuurskracht verlopen (theory of action vs theory of change);
- b. het model spreekt niet over de burger maar enkel over het middenveld, terwijl het idee van goede dienstverlening aan de burger centraal staat (en de burger daar ook direct en concreet belang bij heeft);
- c. het middenveld (de meerwaarde ervan en de positie inzake beleidsontwikkeling en uitvoering) is onvoldoende gedefinieerd in het model van de drie pijlers. Het zou kunnen helpen om een onderscheid te maken tussen 'middenveld of civiele maatschappij' enerzijds en 'sociale beweging' anderzijds. Middenveld is dan een analytisch begrip dat duidelijk maakt dat er tussen de burger en de staat/lokale overheid geen leegte is en dat er een ruimte is waar relaties tussen mensen niet zijn gebaseerd op wetten van de markt (private sector) of wettelijke normen van de overheid, maar waar mensen zich op vrije basis kunnen associëren en waarbij die associaties een rol kunnen spelen in het mee bepalen en uitvoeren van beleid. Sociale bewegingen zijn gericht op verandering in de samenleving, ze hebben een veranderingsproject. Het 'middenveld' op zich is geen sociale beweging met een veranderingsproject en sociale beweging en middenveld dekken niet dezelfde lading, al is er wel een verband: een bloeiende civiele maatschappij kan een voedingsbodem zijn voor sociale bewegingen. De vraag is: als stedenband coördinatoren/actoren in het Noorden/Zuiden het hebben over het middenveld, in welke mate speelt het concept van sociale bewegingen (en de associaties die daarmee gepaard gaan) een rol? Als die het geval is, moet dit in de partnerrelatie expliciet gemaakt worden. Zeker in stedenbanden die overwegen om te werken met een comité (of een comité willen oprichten) is dit een belangrijk discussiepunt. Het is dus belangrijk dat partners (gemeenten in het Noorden) verduidelijken wat middenveld voor hen betekent. Dit om te vermijden dat ze organisaties steunen die een veranderingsagenda hebben en dus niet zonder meer middenveld zijn. Dit kan zorgen voor spanningen of gebrek aan ownership bij politici in het Zuiden. Het is belangrijk om dit uit te klaren, ook in functie van het opzetten van een stedenbandcomité: wie moet daar dan in zitten en waarom?

Het stedenbandmodel met de driehoeken is een model dat samen met de betrokken gemeenten werd ontwikkeld en gedragen wordt door alle (partner)gemeenten. De VVSG verbindt zich ertoe

het 'burger instelling model' verder te onderzoeken als mogelijk alternatief of aanvullend op het stedenbandmodel met de driehoeken. Hiertoe zal (minstens door de programmacoördinator) op korte termijn volgende literatuur worden aangeworven en doorgenomen: Otto, J.M. (1999) *Lokaal bestuur in ontwikkelingslanden. Een leidraad voor lagere overheden in de ontwikkelingssamenwerking*. Hoewel het volgende meerjarenprogramma al geformuleerd werd bij het schrijven van deze management response, kan de literatuur/discussie wel een verrijking betekenen in de uitvoering van het programma en de uitgangspunten waar het programma zich op baseert versterken. Indien het 'burger instelling model' een interessant alternatief biedt, zal de programmacoördinator de discussie intern binnen team Internationaal van de VVSG aangaan, alsook met de groep van stedenbandcoördinatoren.

De VVSG gaat ermee akkoord met de conclusie dat het bestaand model van de driehoeken eerder een strategie is van hoe er aan bestuurskrachtversterking wordt gewerkt, maar niet weergeeft hoe het proces of de verandering m.b.t. bestuurskracht plaatsvindt. Dit werd duidelijk tijdens discussies in het kader van de peerevaluaties, alsook tijdens uitwisseling met de stedenbandcoördinatoren over de bredere visie rond bestuurskrachtversterking in functie van de formulering van een nieuw meerjarenprogramma.

De VVSG wil graag nog reageren op de vaststelling van de evaluatoren dat het model van de driehoek enkel over het middenveld spreekt en niet over de burger. Het klopt dat het model de term 'middenveld' bevat. Doch werd deze term tijdens discussies ter voorbereiding van het nieuwe meerjarenprogramma eind 2020 verder verfijnd als "individuele burgers, VZW's, NGO's, feitelijke verenigingen, buurtcomités, drukkingsgroepen, private sector, universiteiten en (hoge)scholen,...". Eigenlijk omvat deze term zowel ongeorganiseerde als georganiseerde burgers van de stedenbandgemeenten. Het gaat om verschillende actoren die in een gemeente actief zijn, los van de ambtenaren en de politici. Ook in de Theories of change die werden opgesteld samen met de partners n.a.v. het nieuwe meerjarenprogramma wordt het middenveld ruimer bekeken en niet verengd tot middenveldorganisaties of sociale bewegingen. Tijdens discussies met stedenbandcoördinatoren eind 2020 - begin 2021 kwamen zelfs nieuwe modellen naar voren als alternatief voor het model van de driehoeken: een vierkant of een cirkel (met verschillende actoren op de cirkel, o.a. ambtenaren, politici, middenveld, bedrijven, burgers,... die als gelijkwaardig worden aanzien).

Ook de discussie rond het onderscheid tussen 'middenveld' en 'sociale bewegingen' kan met de stedenbanden zelf worden gevoerd.

De VVSG verbindt zich ertoe om vertrekkend vanuit de voorgestelde literatuur en de discussies die al rond dit thema hebben plaatsgevonden met de betrokken stedenbanden, de uitwisseling rond de modellen verder te voeren.


### 3 Aanbevelingen ten aanzien van peerevaluaties

**Aanbeveling 4.** Aanbevelingen voor de VVSG bij toekomstige peerevaluaties:

- de ploeg van evaluatoren klein houden (maximaal 2 personen, met altijd een 'lokale evaluator');
- goed definiëren wat een 'peer' is: een peer evaluator is geen evaluator en hoeft dat ook niet te zijn. Klassieke evaluatiepraktijken moeten niet gekopieerd worden (bijv. gebruiken van peer pressure zoals in het kader van de OECD peer evaluaties) en 'doing things differently' is toegestaan. Bedoeling is een combinatie te maken: enerzijds opstellen van een set van vragen en een aanpak die systematische datacollectie mogelijk maakt en anderzijds het inbrengen van de ervaring van de peerevaluator zodat samen geleerd kan worden over hoe beter worden in wat al gebeurt en hoe de manier van werken bij te sturen zodat effecten sterker worden. Dit helpt om de machtsrelatie te managen zodat vertrouwen kan ontstaan en toewijding van verschillende betrokkenen aan het proces van samen leren (rond globale uitdagingen).
- focussen van de evaluatie op het inzicht krijgen in en analyseren van concrete projecten (met aandacht voor resultaten en kwaliteit van uitvoering), eerder dan strategische vragen (omdat die vaak 'politieker' zijn). Strategische issues kunnen in een feedback moment aan bod komen, door gezamenlijke analyse en reflectie van de conclusies van de evaluatie. Een dergelijk feedback moment vraagt extra voorbereiding en tijd (een meeting van 2 uur waarbij enkel conclusies worden gedeeld is hiervoor te beperkt).
- Het leeraspect verder versterken: de peerevaluatie kan opgebouwd worden in combinatie met een zelfevaluatie in aanwezigheid van en met de peer, waarbij de peer vanuit eigen ervaring en praktijk vragen stelt om dingen scherper te krijgen en ook zelf 'tacit knowledge' binnenbrengt. Opzet is dat ook de evaluator inzichten kan meenemen die toepasbaar zijn in de eigen praktijk (en uitgenodigd en gestimuleerd wordt om die inzichten expliciet te verwoorden en te gebruiken).
- Voor de toekomst: (i) uitnodigen van peers uit het Zuiden voor het analyseren van projecten in het Noorden, (ii) verder investeren in peer evaluatie en leren, maar niet aansturen op peerevaluaties in functie van accountability, (iii) budget voorzien voor stedenbandpartners die willen inzetten op peer evaluatie.

Voor de VVSG was de mid-term evaluatie een eerste echte kennismaking met het concept van peerevaluaties. In het verleden (met name in 2012) werden enkele losstaande initiatieven opgezet, maar dit was geen diepgaande evaluatie door collega's. COVID-19 zorgde voor een heel andere invulling van de peerevaluaties dan oorspronkelijk gepland was. De VVSG koos er ook voor om het leren van 'peers' ook open te trekken naar geïnteresseerden vanuit het UCLG-CIB netwerk. Telkens werd ook iemand uit het Europees netwerk en/of iemand uit de lokale context als peerevaluator betrokken. Hoewel dit een meerwaarde betekende in verschillende gevallen, bleek dit niet altijd eenvoudig, met name door taalbarrières, culturele verschillen of beschikbaarheid. Momenteel werden er geen peerevaluaties gebudgetteerd in het volgende

subsidieprogramma 2022-2026. Er zal in dit programma een tussentijdse en eindevaluatie plaatsvinden, maar deze zullen door een externe evaluator worden uitgevoerd. De peeraanpak zal echter wel als leerpunt worden meegenomen in het komende DGD-programma en de VVSG onderzoekt nog de manier waarop dit het beste kan gebeuren. De peerevaluatie zal dan, zoals aanbevolen, geen accountability focus hebben, maar het 'leren' zal nog meer centraal staan. De VVSG erkent de relevantie van de aanbevelingen, waaronder een beperking van het aantal evaluatoren (maximaal 2, waarvan een lokale evaluator), nood aan explicitering van de rol van de peerevaluator, focus op concrete projecten i.p.v. strategische vragen en de combinatie van peer- met zelfevaluaties. De VVSG neemt ook de concrete ideeën voor de toekomst mee in de reflectie, met name het uitnodigen van peers uit het Zuiden voor de evaluatie van projecten uit het Noorden.



Bert Janssens  
coördinator VVSG Internationaal



Karliën Gorissen  
federaal programma coördinator



## Actieplan VVSG Internationaal op basis prioritare aanbevelingen

In het actieplan hierover geeft de VVSG aan welke concrete stappen ze zal zetten als antwoord op de voor haar prioritare aanbevelingen uit de mid-term evaluatie.

Aanbeveling	Actie	Wie	Wanneer
Meenemen evaluatievragen in eindevaluatie	Opstartvergadering van de eindevaluatie met externe evaluatoren en VVSG tijdens dewelke de voorgestelde evaluatievragen worden meegenomen.	Leen Broekaert	Mei 2021
	Voorgestelde evaluatievragen worden tijdens de opstartfase van de eindevaluatie in september 2021 nog eens op de agenda gezet en ook bij de beoordeling van de inception note, zullen deze vragen nog eens worden afgetoetst.	Karliën Gorissen	September 2021
Bestaande literatuur en handleidingen van Multi-stakeholder partnerships doornemen om het beheer van een stedenband vanuit een andere invalshoek te benaderen	Literatuur rond multi-stakeholder partnerships doornemen (o.a. <a href="http://www.mspguide.org/">http://www.mspguide.org/</a> ) → opmaak van een korte nota met elementen die de discussie kunnen verrijken en de eventueel toekomstige aanpak kunnen staven.	Michiel Ouvry	Oktober-november 2021
	Uitwisseling met Vlaamse stedenbandcoördinatoren (indien relevant)	Michiel Ouvry & Karliën Gorissen	Najaar 2021 – voorjaar 2022
	Uitwisseling met stedenbandpartners uit het Zuiden vb. tijdens nationale ontmoetingsmomenten, regionale ontmoetingsmomenten, werkbezoeken, internationale conferentie (indien relevant)	Team Internationaal	2022-2026
Het burger instelling model doornemen	Aankoop & doornemen van Otto, J.M. (1999) <i>Lokaal bestuur in ontwikkelingslanden. Een leidraad voor lagere overheden in de ontwikkelingssamenwerking.</i> → opmaak van een korte nota met elementen	Karliën Gorissen	September-november 2021

	die de discussie kunnen verrijken en de eventueel toekomstige aanpak kunnen staven.		
	Discussie (indien relevant) aangaan binnen VVSG Internationaal en met stedenbandcoördinatoren (vb. op tweedaagse, tijdens FP-overleg)	Karliën Gorissen	Najaar 2021 – voorjaar 2022
	Uitwisseling met stedenbandpartners uit het Zuiden vb. tijdens nationale ontmoetingsmomenten, regionale ontmoetingsmomenten, werkbezoeken, internationale conferentie (indien relevant)	Team Internationaal	2022-2026
Aanbeveling ten aanzien van peerevaluaties	Onderzoeken naar hoe de peerevaluatie een plaats kan krijgen in het nieuwe DGD-programma 2022-2026	Michiel Ouvry & Karliën Gorissen	2022 - 2023