

JUIST GEMETEN?

EVALUATIE VAN HET BEOORDELINGSTRAJECT

MEDEFINANCIERINGSTELSEL 2007-2010

Drs. W.J. Cornelissen, SEOR B.V., Erasmus Universiteit Rotterdam

Mevrouw drs. A.Nieuwhof, Samora consultancy

Dr. L. Schulpen, CIDIN, Universiteit Nijmegen



SAMORA consultancy

Datum

February 2008

JUIST GEMETEN?

EVALUATIE VAN HET BEOORDELINGSTRAJECT

MEDEFINANCIERINGSSTELSEL 2007-2010

<i>Contactpersoon</i>	Willem Cornelissen
<i>Adres</i>	SEOR BV, Erasmus Universiteit Rotterdam Postbus 1738 3000 DR ROTTERDAM
<i>Telefoon</i>	+31-10-4082604
<i>Fax</i>	+31-10-4089650
<i>E-mail</i>	wcornelissen@few.eur.nl

INHOUD

Introductie	i
1 De ingezette middelen en de verwachte resultaten	1
1.1 Input	1
1.2 Verwachte resultaten	1
2 Strategie en Structuur	5
2.1 Strategie	5
2.2 Adviescommissie	6
2.3 Beoordelingssecretariaat	9
2.4 Ministerie van Buitenlandse Zaken	10
2.5 Taken en tijd	10
2.6 Evaluatieve waardering	13
3 Interne relaties en leiderschap	15
3.1 Rolverdeling en afbakening	15
3.2 Toerusting adviescommissie en Beoordelingssecretariaat	20
3.3 Evaluatieve waardering	24
4 Beoordelingssystematiek	27
4.1 Beoordelingsproces	27
4.2 Rekenmodel	32
4.3 Evaluatieve waardering	37
5 Steunmechanismen en omgevingsfactoren	41
5.1 Interne Audit	41
5.2 Vergewiscommissie	43
5.3 Accountantsdienst	44
5.4 Arbitragecommissie	44
5.5 Bezwaarprocedure	46
5.6 Tweede Kamer, Partos en anderen	49
5.7 Evaluatieve waardering	51

6	Geconstateerde output	53
6.1	Overzicht output	53
6.2	Onderscheidend vermogen	54
6.3	Netwerkorganisaties	55
6.4	Categorie 'jong en vernieuwend'	56
6.5	Evaluatieve waardering	57
7	Geconstateerde resultaten	59
7.1	Complementariteit	59
7.2	Partnerschappen	64
7.3	Innovatie	67
7.4	Vermaatschappelijking	68
7.5	Evaluatieve waardering	70
8	Conclusies en aandachtspunten	73
Bijlage 1	Terms of Reference	85
Bijlage 2	Onderzoeksmethode	93
Bijlage 3	Goedgekeurde aanvragen	99
Bijlage 4	Complementariteit	103
Bijlage 5	Drempelcriteria, Organisatie en voorsteltoets	109
Bijlage 6	Lijst van geïnterviewde organisaties en personen	113
Bijlage 7	Geraadpleegde schriftelijke bronnen	117

LIJST VAN AFKORTINGEN

ACD	Accountantsdienst
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BuZa	Ministerie van Buitenlandse Zaken
DDE	Directie Duurzame Economische Ontwikkeling
DEK	Directie Effectiviteit en Kwaliteit
DGIS	Directeur-generaal Internationale Samenwerking
DJZ	Directie Juridische Zaken
DMW	Directie Milieu en Water
DMV	Directie Mensenrechten en Vredesopbouw
DSI	Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling
DSI/MY	Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling / Afdeling Maatschappelijke Organisaties
FEZ	Directie Financieel-Economische Zaken
MFO	Medefinancieringsorganisatie
MFP	Medefinancierings Breed Programma
MFS	Medefinancieringsstelsel
NGO	Niet-Gouvernementele Organisatie
TMF	Thematische Medefinancierings Programma
ToR	Terms of Reference
WOB	Wet Openbaarheid van Bestuur

INTRODUCTIE

De toenmalige minister voor Ontwikkelingssamenwerking, mevrouw Herfkens, gaf in haar brief aan de Tweede Kamer van november 1998 aan dat het ontwikkelingsbeleid van de Nederlandse regering zou worden geherstructureerd. Dit had vooral betrekking op de structurele bilaterale hulp, dat wil zeggen op de officiële ontwikkelingsinspanning tussen landen, die merendeels gedelegeerd is aan ambassades. Tegelijkertijd werd een begin gemaakt met het herstructureren van de financiële stromen via organisaties van het maatschappelijk middenveld. De tot dan toe bestaande situatie van subsidieverlening aan vier zogeheten medefinancieringsorganisaties werd doorbroken. In 2003 werd subsidie verleend via het Medefinancieringsprogramma Breed (MFP) aan zes organisaties (Cordaid, HIVOS, ICCO, NOVIB, Plan Nederland en Terre des Hommes), die ieder een breed spectrum van activiteiten ontwikkelen op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking, voor een totaalbedrag van ongeveer € 450 miljoen per jaar. Daarnaast werd een separaat kanaal geopend voor organisaties die niet een breed spectrum van activiteiten uitvoeren of steunen, maar juist specifieke, veelal thematische, activiteiten. Dit aanvullende kanaal had tot doel activiteiten van particuliere organisaties te stimuleren op voor het ministerie belangrijk geachte beleidsprioriteiten, zoals het nastreven van de Millennium Ontwikkelingsdoelen (Millennium Development Goals). Dit Thematische Medefinancieringsprogramma¹ (TMF) startte in 2003 en kende vier rondes met elk een looptijd van vier jaar, waarbij aan 132 niet-gouvernementele organisaties uit binnen- en buitenland subsidie werd verleend voor het uitvoeren van zogeheten civilaterale ontwikkelingsprojecten voor een bedrag van ongeveer € 100 miljoen per jaar. Nadat de Tweede Kamer had aangedrongen op het beëindigen van de financiering van niet-Nederlandse niet-gouvernementele organisaties met TMF-middelen, werd besloten een apart kanaal voor deze internationale organisaties in het leven te roepen: SALIN - Strategic Alliances with International Non-Governmental Organisations.

De in 2003 aangetreden minister mevrouw Van Ardenne presenteerde de beleidsnota 'Aan Elkaar Verplicht'. Daaruit afgeleid werd gestreefd naar een stroomlijning en samenvoeging van de MFP en TMF kanalen tot één enkel systeem. In juni 2005 ging de Tweede Kamer akkoord met het 'Concept Beleidskader Medefinancieringsstelsel (MFS) 2007-2010'. In juridische zin ging het Medefinancieringsstelsel 2007-2010 van start op 1 januari 2007.

Niet alleen het beleid wijzigde, ook de vormgeving en de besluitvormingsprocedure aangaande subsidieverlening veranderden. Daarmee vonden diverse wijzigingen tegelijkertijd plaats:

- het introduceren van één systeem van subsidieverlening, waarin de aparte stelsels MFP en TMF zouden opgaan. Dit systeem zou gebaseerd worden op het principe van 'gelijke kansen voor iedereen' in concurrentieverhouding ('level playing field');

¹ De thema's waarop subsidie werd toegekend waren economische ontwikkeling, menselijke ontwikkeling, sociaal-culturele ontwikkeling, politieke ontwikkeling, vrede en veiligheid, milieu en gendergelijkheid.

- het introduceren van een vierjarig subsidiekader²;
- de introductie van een subsidieplafond voor het totale programma (en de bepaling dat geen enkele aanvrager meer dan een kwart van dit plafond konden worden toegekend);
- de eis dat aanvragende organisaties aannemelijk moesten maken dat minimaal een kwart van hun uitgaven niet uit subsidiemiddelen afkomstig is, maar uit andere vormen van middelenverwerving;
- de beoordeling van aanvragen (met slechts één aanvraag per organisatie) op basis van kwaliteitscriteria door een speciaal daartoe in het leven geroepen – niet ambtelijke- adviescommissie.

Deze Adviescommissie ('Commissie Bikker') werd geïnstalleerd op 12 oktober 2005. De Adviescommissie ontwikkelde een beoordelingskader (vastgesteld door de Tweede Kamer) dat eind december 2005 publiek werd gemaakt samen met het beleidskader en een financieel reglement. Het daaraan gekoppelde aanvraagstramien voor geïnteresseerde organisaties werd op 22 januari 2006 bekend gemaakt. Dit aanvraagstramien omvatte de richtlijnen voor potentiële subsidieaanvragers met als doel dat de uiteindelijke subsidietoewijzing zou bijdragen aan de realisatie van het geformuleerde beleid. Het aanvraagstramien werd op een informatiebijeenkomst toegelicht door het ministerie van Buitenlandse Zaken. Organisaties hadden drie maanden (tot 22 april 2006) de tijd om hun aanvragen in te dienen bij de Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling (DSI) van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

In samenwerking met de brancheorganisatie voor Ontwikkelingsorganisaties in Nederland, Partos, is het voorbereidingstraject, dat wil zeggen de periode vanaf de beleidsdialoog (2004) tot aan de indiening van de subsidieaanvragen (22 april 2006) extern geëvalueerd door prof. A. de Ruijter en prof. T. Dietz. De bevindingen zijn neergelegd in het rapport '*De juiste maat?*' (Dietz en de Ruyter, 2007). Die evaluatie concludeert dat het bieden van ruimte voor discussie en het uitwerken met de betrokkenen van belang is, vooral ook voor wat betreft 'het vertalen van de beleidsuitgangspunten naar concrete procedures, maatregelen en criteria, die rekening houden met de heel verschillende implementatiecontexten waarin organisaties werken' (Dietz en de Ruyter, 2007:4). Ook wordt geconcludeerd dat in het MFS aanvraagstramien rekening is gehouden met uitkomsten van recente evaluaties (bijvoorbeeld betreffende de nadruk op het lerend vermogen en de gewenste effecten), maar deels ook niet (zoals het belang van instellingsfinanciering). De evaluatie komt niet tot een eenduidig oordeel over het 'level playing field' en stelt dat de aanvragende partijen wel tevreden waren over de vertaling daarvan in het beleidskader, maar niet in het beoordelingskader. Het rapport benadrukt ook de tijdsdruk waaronder is gewerkt, zowel aan de kant van de aanvragers als aan de kant van het ministerie van Buitenlandse Zaken en de Adviescommissie. De daaruit voortvloeiende aanbevelingen van de evaluatoren omvatten dan ook een diepgaander discussie en een realistischer tijdschema.

Op 22 april 2006 waren 114 subsidieaanvragen ingediend onder het MFS. Om de aanvragen te beoordelen werd de Adviescommissie ondersteund door een Beoordelingssecretariaat. De invulling van dit Beoordelingssecretariaat was op basis van een Europese tenderprocedure verworven door het adviesbureau Berenschot Groep B.V.

² En dus niet langer een subsidieronde per jaar. Organisaties die in 2004 en 2005 een TMF-aanvraag toegekend hadden gekregen konden voor een kortere periode indienen.

De Adviescommissie bracht haar conceptadvies uit aan de minister op 13 juli 2006 en (na een herzien concept) haar definitieve advies op 13 september 2006. Op 22 september 2006 werden alle aanvragende organisaties telefonisch geïnformeerd waarna op 29 september 2006 de subsidiebeschikkingen door het ministerie zijn verzonden.

De voor u liggende evaluatie *Juist gemeten?* start waar het rapport *De juiste maat?* eindigt: op 22 april 2006. *Juist gemeten?* omvat de periode tot aan november 2007 (en omvat dus niet de beroepen die bij de rechter werden aangetekend). De periode vanaf 22 april 2006 wordt hier aangeduid met de term ‘beoordelingstraject’.

Het doel van de evaluatie over die periode is in de Terms of Reference (ToR) als volgt omschreven (zie voor de volledige ToR bijlage 1):

“Doel van de onderhavige evaluatie is om een inzicht te geven in het verloop en de resultaten van het MFS beoordelingstraject. [...] De evaluatie heeft een toetsend karakter. [...]. Hierbij zijn twee zaken van belang. De eerste heeft betrekking op het verloop van proces na 22 april 2006. De tweede heeft betrekking op het behalen van de MFS-doelstellingen. Voor beide is een centrale vraag geformuleerd:

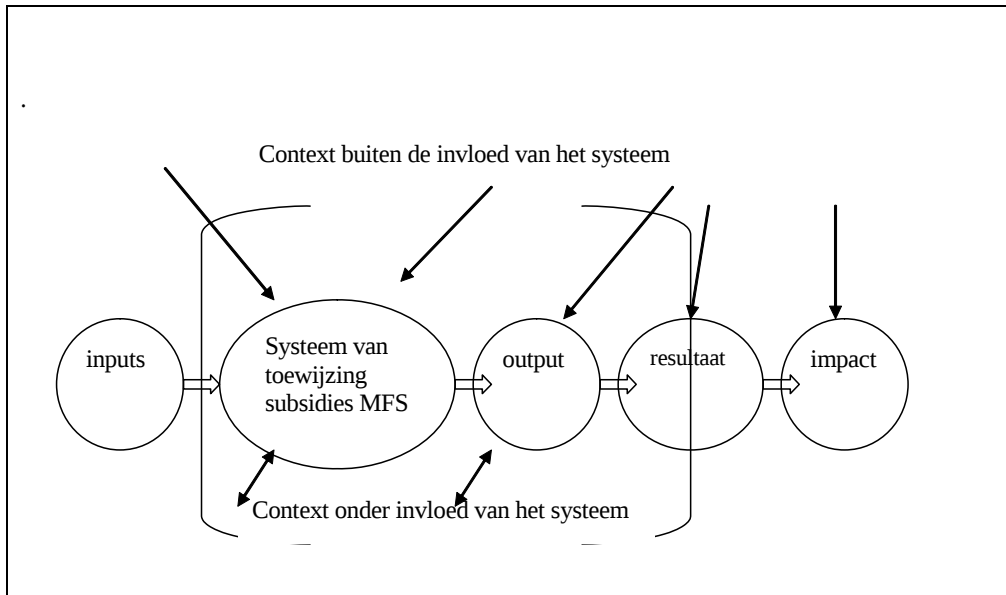
- a. In hoeverre is het traject na indiening van de aanvragen volgens de daarvoor vastgestelde criteria verlopen?
- b. In welke mate zijn de beoogde doelstellingen van het MFS beleidskader behaald of lijken behaald te worden?”

De ToR impliceren beperkingen van deze evaluatie. De evaluatie is beperkt tot het beoordelingsproces en de producten daarvan. Het beleidskader is expliciet geen onderwerp van analyse geweest. Omdat de inzet van de subsidiemiddelen door de organisaties zich op moment van evaluatie pas in een eerste fase van uitvoering bevond was de vraag ‘b’ in de ToR vooral gericht op eerste indicaties en niet op constateerbare resultaten.

Methodologisch is voor deze evaluatie uitgegaan van de systeemanalyse. In een vereenvoudigde vorm van de systeemanalyse is eerst geanalyseerd wat ‘het systeem’ (beschouwd als een black-box) op had moeten leveren aan ‘outputs’ en resultaten (‘outcome’), om pas daarna deze black-box te openen en te analyseren voor wat betreft haar samenstellende componenten. Analyse van die componenten kan de verklarende factoren voor de ‘output’ en ‘outcome’ opleveren. De onderzoeksmethode wordt toegelicht in bijlage 2.

Figuur 0.1 geeft bovenstaande schematisch weer. Het toont het systeem van toewijzing van subsidies MFS als een ‘geheel’ dat ingebed is in een bepaalde omgeving (die ze al dan niet beïnvloedt) en die als ‘geheel’ producten oplevert en resultaten boekt.

Figuur 0.1: Toewijzing van MFS subsidies als systeem



Het ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling (DSI) verleende de opdracht tot het verrichten van deze evaluatie aan:

- Drs. W.J. Cornelissen, SEOR BV, Erasmus Universiteit Rotterdam (evaluatieleider),
- Mevrouw Drs. A. Nieuwhof, zelfstandig consultant, en
- Dr. L.W.M. Schulpen, CIDIN, Radboud Universiteit te Nijmegen.

Dit rapport is samengesteld volgens de logica van figuur 0.1. Het eerste hoofdstuk vat de ‘input’ samen en beschrijft de verwachte uitkomsten (‘output’ en resultaten). Hoofdstukken twee, drie en vier analyseren de samenstellende elementen van het systeem. Hoofdstuk vijf gaat in op steunmechanismen en omgevingsfactoren, terwijl de hoofdstukken zes en zeven nagaan in hoeverre er iets valt waar te nemen voor wat betreft de verwachte output en resultaten. Hoofdstuk acht sluit het rapport af met conclusies en enige aandachtspunten voor de toekomst.

Disclaimer: De verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit rapport ligt exclusief bij het evaluatieteam. Het ministerie van Buitenlandse Zaken, de Adviescommissie, het secretariaat van de Adviescommissie en het Beoordelingssecretariaat hebben het conceptrapport van deze evaluatie op feitelijke juistheid gecontroleerd. De interpretatie van de werkelijkheid, de meningen en conclusies in dit rapport worden echter niet noodzakelijkerwijs door deze partijen gedeeld.

1 DE INGEZETTE MIDDELEN EN DE VERWACHTE RESULTATEN

1.1 INPUT

De **inputs** voor het systeem waren:

- Het *algemene* beleid ten aanzien van internationale samenwerking, zoals verwoord in de Nota ‘Aan Elkaar Verplicht’ (najaar 2003);
- Het *specifieke* beleid ten aanzien van de rol van het maatschappelijk middenveld in de internationale samenwerking, zoals verwoord in het Beleidskader Medefinancieringsstelsel 2007 - 2010 (akkoord Tweede Kamer in juni 2005). Dit beleidskader bouwde voort op de beleidsnota ‘Civil society en structurele armoedebestrijding’, beter bekend als de nota Lammers (2001);
- De *procedures* zoals vastgesteld voor de toekenning van financiële ondersteuning (wetgeving subsidieverlening);
- Het entameren van een discussie over de toekomst van de particuliere ontwikkelingssamenwerking in veranderende omstandigheden³;
- De toegekende financiële middelen in de orde van grootte van € 2.1 miljard over een periode van vier jaar.

1.2 VERWACHTE RESULTATEN

De verwachte **outputs** van het systeem waren:

- Een evenwichtige spreiding van de subsidieverlening over grote en kleinere organisaties. ‘Grote’ organisaties refereerde aan de zes ‘brede’ organisaties die subsidie kregen uit het Medefinancieringsprogramma (MFP), en andere aanvragers voor bedragen van boven de € 2,5 miljoen per jaar. ‘Kleine organisaties’ waren de overige aanvragers, waarvan een deel subsidie ontving uit het Thematische Medefinancieringsprogramma (TMF);
- Weerspiegeling van thematische beleidsvoornemens en specifieke aandachtspunten binnen de thema’s. Deze thema’s zijn duurzame economische ontwikkeling; HIV/Aids en reproductieve gezondheid; sociaal-culturele ontwikkeling; politieke ontwikkeling; vrede en veiligheid; milieu en water; en gendergelijkheid⁴. Deze

³ Zie voor de beleidsdialoog: A.de Ruijter en T. Dietz. (2007: 19-27).

⁴ Beleidskader Medefinancieringsstelsel 2007 - 2010; Hoofdstuk 5, p.13..

thema's waren, met enkele aanpassingen, ontleend aan de onderscheiden thema's van het TMF;

- Een 'level playing field' met gelijke kansen voor alle indieners, inclusief de nieuwe organisaties;
- Het verhogen van de meetbaarheid van resultaten als gevolg van de verplichte opname van kwaliteitscontrole op basis van beoordelings- en prestatieindicatoren.

De verwachte **resultaten** van het systeem waren:

- Bevordering van de samenwerking tussen Nederlandse maatschappelijke organisaties en partners in het Zuiden, waarbij de samenwerkingsverbanden gestoeld zijn op gelijkwaardige relaties en wederzijdse verantwoording en zijn gericht op capaciteitsopbouw en op verzelfstandiging van de Zuidelijke organisaties⁵. De partnerorganisaties in het zuiden hanteren daarbij één (of een combinatie van) de volgende drie interventiestrategieën:
 - a. directe armoedebestrijding gericht op het verbeteren van levensomstandigheden van mensen die in armoede leven;
 - b. maatschappijopbouw door middel van het versterken van pluriforme en democratische maatschappelijke structuren, en
 - c. beleidsbeïnvloeding met als doel het veranderen van lokaal, nationaal en internationaal beleid en processen en structuren die armoede en ongelijkheid in stand houden of verergeren.
- Het stelsel als geheel heeft aantoonbaar *complementariteit* bereikt binnen en buiten de sector van ontwikkelingssamenwerking. De afstemming tussen het Nederlandse bilaterale kanaal en het particuliere kanaal is gedurende de subsidieperiode aantoonbaar verbeterd. Het bereiken van de Millennium Development Goals moet daarbij gezien worden als ijkpunt, gecombineerd met aspecten van veiligheid, mensenrechten, gender, migratie en internationale handel⁶.
- Een kritische dialoog tussen de aanvrager en andere particuliere, bilaterale en multilaterale actoren.
- Het MFS heeft als geheel aangegeven welke *partnerschappen* zijn aangegaan en welke doelen en strategische meerwaarde hiermee gerealiseerd zijn.
- Het MFS heeft ruimte geboden voor *innovatie* en gecalculeerde risico's en voor gebruik van beleidsondersteunend onderzoek.
- Het MFS als geheel heeft aantoonbaar bijgedragen aan *vermaatschappelijking* van internationale samenwerking.
- Een hogere *doelmatigheid* van het MFS programma ten gevolge van de introductie van prestatieindicatoren.

⁵ Beleidskader Medefinancieringsstelsel 2007 - 2010; Hoofdstuk 3, p.6

⁶ idem, preambule, p.2; hoofdstuk 2, p.5

De verwachte resultaten dienden bij te dragen aan de verwachte **impact**, omschreven als:

“Duurzame armoedeverlichting door versterking van het maatschappelijk middenveld in het Zuiden. Veiligheid en stabiliteit worden daarbij gezien als belangrijke voorwaarden voor duurzame ontwikkeling, terwijl duurzame armoedebestrijding onlosmakelijk verbonden is met de kwaliteit van het openbare bestuur”⁷.

⁷ idem, hoofdstuk 2, p.5

2 STRATEGIE EN STRUCTUUR

In de systeemanalyse refereert het woord ‘strategie’ aan de keuzes die gemaakt zijn om de beoogde doelstellingen van het beoordelingstraject te bereiken. Bij de *strategie* gaat het ook om de vraag of de missie en de mandaten duidelijk waren, en of procedures helder waren geformuleerd. Hier onder valt ook de bezwaarschriftenprocedure, hoewel die op een later moment werd ingezet.

Vragen uit ToR gerelateerd aan de component ‘**strategie**’:

A 3. Is de rolverdeling, zoals bij aanvang van het beoordelingstraject vastgelegd, tussen DSI/MY – Adviescommissie – Beoordelingssecretariaat helder, duidelijk en werkbaar geweest?

A 4: Was de toegepaste beoordelingssystematiek conform aan de daaraan door de opdrachtgever (BZ/Adviescommissie) gestelde eisen?

A 5: Is de procedure omtrent de afhandeling van bezwaarschriften volgens de hiervoor geldende richtlijnen verlopen?

Bij de *structuur* gaat het om van te voren vastgestelde werkvormen. Het gaat hier om de ‘standard operating procedures’, de stappen in het proces. Er is een zekere mate van overlap met ‘interne relaties’ die in het volgende hoofdstuk besproken worden.

Vragen uit ToR gerelateerd aan de component ‘**structuur**’

A.1 Was de tijdspanne waarbinnen de Adviescommissie haar taak diende te realiseren toereikend om de opdracht, zoals vastgesteld in de ToR voor de Adviescommissie, adequaat uit te voeren? Zijn er omstandigheden geweest die van invloed waren op de uitvoering van de vastgestelde taak?

A. 2 Voldeed het Beoordelingssecretariaat aan de eisen, zoals vastgesteld in de ToR voor het Beoordelingssecretariaat en in de nader door BZ en de Adviescommissie gemaakte afspraken? Zijn er omstandigheden geweest die van invloed waren op de uitvoering van de vastgestelde taak?

2.1 STRATEGIE

De motivatie voor het starten van een veranderingsproces in de toewijzing van subsidie voor organisaties van het maatschappelijk middenveld lag niet alleen verscholen in hetzij het *algemene*, hetzij het *specifieke* beleid voor activiteiten vanuit het maatschappelijk middenveld, maar kwam ook voort uit een visie op functies van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De minister⁸ beschouwde de rol van de ministeriële directies als er één van beleid formuleren en controle uitoefenen op de realisatie van dat beleid. De

⁸ Interview mevrouw A. van Ardenne, 30 november 2007.

minister beschouwde het niet de taak van het ministerie om in directe vorm subsidies toe te kennen. Als onderdeel van het *algemene* beleid diende begrippen als *continuïteit, coherentie en complementariteit* tussen de diverse financieringskanalen inhoud gegeven te worden. In de uitvoering van het MFS kon continuïteit gerealiseerd worden door het aangaan van meerjarige verplichtingen; coherentie door het toepassen van een enkel beoordelingskader waarbij tegen dezelfde criteria financiering zou worden bepaald op basis van voorstellen die coherent dienden te zijn met het daartoe vastgestelde beleidskader. En complementariteit in relatie tot het bilaterale beleid als expliciet streven, maar niet als voorwaarde.

In de visie van de voormalige minister is het werken aan gemeenschappelijke doelen in de internationale samenwerking een “intiem proces”, waarbij partners elkaar moeten kunnen vertrouwen. “De machtsrelatie die voortkomt uit financiële verhoudingen verstoort dat vertrouwen” tussen ambtenaren en uitvoerende organisaties. Het ‘outsourcen’ van het beoordelingsproces was dan ook een bewuste strategische keuze.

Themadirecties binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken hadden uiteenlopende meningen over die keuze⁹. Enerzijds paste deze keuze goed bij het algemene streven van het ministerie om de werkdruk te verlichten door verlaging van transactiekosten, anderzijds tastte het relaties aan die themadirecties¹⁰ onderhielden met maatschappelijke organisaties. Sommige ambtenaren voelden zich in hun persoonlijke eer aangetast, omdat zij blijkbaar niet in staat werden geacht een rationeel oordeel over een subsidieaanvraag te vellen.

De strategie was dat DSI in samenspraak met de Adviescommissie het voorbereidingstraject zou ontwerpen, maar dat de beoordeling van aanvragen een exclusieve rol zou zijn van de Adviescommissie, daarin ondersteund door een technisch Beoordelingssecretariaat. De Adviescommissie zou medeverantwoordelijk worden voor de keuze van het technisch secretariaat.

De voorgestelde **structuur** bestond dus uit drie elementen: de Adviescommissie, het Beoordelingssecretariaat en het ministerie van Buitenlandse Zaken¹¹.

2.2 ADVIESCOMMISSIE

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking verzocht de ambtelijke leiding van het ministerie suggesties te doen voor leden van de Adviescommissie (augustus 2005), maar achtte de voorgestelde personen onvoldoende onafhankelijk van ‘de wereld van de internationale samenwerking’. De minister wilde een kleine commissie van vijf leden, inclusief de voorzitter. Verder moest de samenstelling zo onafhankelijk mogelijk zijn dat

⁹ Interviews Themadirecties DMW, DEK, DDE, DSI.

¹⁰ Tot aan 2006 waren 9 themadirecties op meer of minder directe wijze betrokken bij MFP en TMF.

¹¹ Later werd dit door de Adviescommissie omschreven als “een onwenselijk geachte driehoek met spanning in de rolverdeling”. Zie A. de Ruijter en T. Dietz (2007:16).

wil zeggen geen leden uit de ‘incrowd’ van de sector. De minister bepaalde dat alle voorstellen moesten worden voorzien van een beoordeling en een preadvies door een extern bureau. De minister zocht zelf kandidaten voor de Adviescommissie aan, waarbij binnen één team kennis en ervaring op het gebied van organisatie en bestuur gekoppeld diende te zijn aan kennis van de internationale samenwerking¹². Op 12 oktober 2005 meldde de minister in een persbericht de benoeming van een onafhankelijke Adviescommissie voor de periode van 12 oktober 2005 tot 31 december 2006.

De Adviescommissie had de volgende taken¹³:

- Het ontwikkelen van een methodiek om alle organisaties en hun voorstellen te beoordelen en onderling op kwaliteit te vergelijken (beoordelingskader en aanvraagstramien, inclusief een rekenmodel. Die activiteit diende 15 november 2005 voltooid te zijn);
- Het uitwerken van de inrichting van het toekomstige beoordelingsproces en het opstellen van de ToR voor het Beoordelingssecretariaat, alsmede de selectie –op basis van openbare aanbesteding- van het Beoordelingssecretariaat;
- Het beoordelen van de subsidieaanvragen van zowel de aanvragen van boven de € 2,5 miljoen per jaar en hoger (‘grote aanvragen’), waaronder alle ‘brede’ medefinancieringsorganisaties vallen, en de ‘kleine’ aanvragen voor de themaspecifieke subsidies. De Adviescommissie diende de door het Beoordelingssecretariaat opgestelde beoordelingen (drempelcriteria, beoordelen organisatie, beoordelen voorstel) te verifiëren en daaruit adviezen te formuleren. De Adviescommissie diende toe te zien op de consistentie van het totale beoordelingsproces. In de praktijk werd de kwaliteit van de aanvragen boven de € 2,5 miljoen integraal gecontroleerd, terwijl de kwaliteit van de beoordeling van de aanvragen onder de € 2,5 miljoen per jaar op basis van een steekproef werd gecontroleerd;
- Het inhoudelijk aansturen van het Beoordelingssecretariaat;
- Het opstellen van een advies over de toewijzing van de middelen aan de minister voor Ontwikkelingssamenwerking (verdelingsvoorstel, met aandachtspunten voor de beschikkingen.
- Het beschikbaar zijn voor toelichting bij het afhandelen van klachten en vragen van de beoordeling (tot aan 1 januari 2007). De bezwaarschriften zouden worden afgehandeld door het ministerie, en
- Het opstellen van een rapport over het proces van de beoordeling.

De Adviescommissie had de opdracht om voor eind 2005 een beoordelingskader, een aanvraagstramien en een rekenmodel te ontwikkelen. Het rekenmodel zou het instrument

¹² De Adviescommissie bestond uit L.Bikker (voorzitter, ondernemer), mevrouw I.Baud (hoogleraar internationale ontwikkelingsstudies aan de Vrije Universiteit te Amsterdam), H.Opschoor (hoogleraar economie van duurzame ontwikkeling aan het Institute of Social Studies te Den Haag), J.van der Veen (oud-voorzitter van het productschap Tuinbouw); mevrouw M. de Vries (dijkgraaf Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier).

¹³ Voor details over de taken van de Adviescommissie in het voorbereidingstraject, zie A.de Ruijter en T Dietz, 2007.

dienen te zijn van een inhoudelijk voorstel voor flexibele subsidieplafonds voor grote en kleine organisaties¹⁴.

Het secretariaat van de Adviescommissie

De Adviescommissie zou in de periode oktober 2005 – april 2006¹⁵ worden ondersteund door een externe secretaris. Voor dit extern secretariaat werd een ToR opgesteld die de volgende werkzaamheden omvatte:

- Het ondersteunen van de Adviescommissie bij het opzetten van een systeem voor de beoordeling van en de advisering over de subsidieaanvragen;
- Het opzetten en bijhouden van het secretariaat van de commissie, waaronder begrepen een systeem voor registratie van de stukken betrekking hebbende op de beoordeling, en het onderhouden van contacten met zowel de subsidieaanvragers als het ministerie van Buitenlandse Zaken;
- Het verlenen van algemene secretariële ondersteuning aan de voorzitter en de leden van de commissie;
- Het coördineren van de activiteiten van de commissie, en de voorbereiding en verslaglegging van de beraadslagingen van de commissie.

De selectie van het secretariaat vond plaats door de Adviescommissie op basis van beperkte voordracht door DSI. Het commissiesecretariaat werd door het ministerie gecontracteerd via een onderhandse aanbesteding aan Bureau Van de Bunt¹⁶. De voorzitter van de Adviescommissie was verantwoordelijk voor de aansturing van het secretariaat. In de functie van secretaris was voorzien tot het in functie treden van het Beoordelingssecretariaat, maar nog voor de aanbesteding van het Beoordelingssecretariaat verzocht de Adviescommissie aan DSI de secretariële ondersteuning aan de Commissie ook na april 2006 voort te zetten. Voor DSI stuitte dit verzoek op moeilijkheden voor wat betreft de geldende aanbestedingsregels, omdat het bedrag dat hiermee gemoeid zou zijn uitging boven het maximaal toegestane bedrag voor onderhandse aanbesteding. De voorzitter van de Adviescommissie heeft daarop de minister benaderd en deze heeft telefonisch de toezegging gedaan dat het commissiesecretariaat kon aanblijven¹⁷. Met die toezegging werd rekening gehouden in het Programma van Eisen van de aanbesteding voor het Beoordelingssecretariaat waarin een verdeling van taken werd opgenomen tussen het secretariaat van de Adviescommissie en het Beoordelingssecretariaat.

¹⁴ Bron: Archief DSI, 2005.

¹⁵ De ToR meldde onder het kopje ‘tijdspad’: “[...] tot het aantreden van het beoordelingssecretariaat zoekt DSI een secretaris die de Adviescommissie kan ondersteunen [...]”

¹⁶ Bron: Archief DSI, 2005. Het commissiesecretariaat bestond uit C. de Monchy, geassisteerd door mevrouw A. Raemakers (Bureau Van de Bunt).

¹⁷ Bron: Archief DSI, 2006; interview mevrouw Van Ardenne, november 2007.

In de verlenging van de contractperiode van het secretariaat van de Adviescommissie werd voorzien tot aan het einde van de beoordelingsperiode, dat wil zeggen tot en met juli 2006. De samenwerking met Bureau Van de Bunt werd op verzoek van de voorzitter van de Adviescommissie daarna opnieuw verlengd om bijdragen te leveren aan het herstel van de fouten in het conceptadvies. En vervolgens werd nogmaals verlengd om een bijdrage te kunnen leveren gedurende de periode waarin bezwaren tegen de subsidietoekenning werden behandeld. In een overleg op 1 november 2006 tussen het ministerie (DSI, DJZ), de Adviescommissie en het Beoordelingssecretariaat werd afgesproken dat de communicatie tussen het ministerie, de Adviescommissie en Beoordelingssecretariaat via het commissiesecretariaat zou lopen. Voor werkzaamheden die voortvloeiden uit de bezwarenprocedure konden zowel de Adviescommissie als het Beoordelingssecretariaat ingeschakeld worden. Indien het Beoordelingssecretariaat ingeschakeld moest worden, diende de Adviescommissie –via het commissiesecretariaat– daarvoor wel vooraf toestemming te vragen aan DSI.

2.3 BEOORDELINGSSECRETARIAAT

De rol die voorzien was voor het Beoordelingssecretariaat was de ondersteuning van de Adviescommissie bij de beoordeling van de aanvragen. De Adviescommissie was via het commissiesecretariaat direct betrokken bij zowel het opstellen van de ToR voor het Beoordelingssecretariaat, als bij het beoordelen van de offertes. De ToR omvatte, naast het proces van technische beoordeling van subsidieaanvragen ook een deel van de secretariële ondersteuning van de Adviescommissie. Via een aanbesteding volgens Europese richtlijnen werd de opdracht aan Berenschot Groep B.V. (hiernavolgend Berenschot genoemd) verleend.

De taken die DSI voorzag voor het Beoordelingssecretariaat waren:

- Het beoordelen van de aanvragen op de drempelcriteria, en het uitvoeren van de organisatie- en voorsteltoets op basis van het door de Adviescommissie vastgestelde beoordelingsstramien;
- Beoordeling door twee, onafhankelijk van elkaar opererende deskundigen¹⁸. Het aanzoeken en trainen van die beoordelaars behoorde ook tot de taken van het Beoordelingssecretariaat;
- Vastlegging van alle betrokken informatie (in zogeheten logboeken) in een omgeving van absolute geheimhouding. Rapportage van de beoordelingen, en
- algehele ondersteuning van de Adviescommissie.

In de overeenkomst tussen het ministerie (DSI/MY) en Berenschot werd vastgelegd dat het Beoordelingssecretariaat inhoudelijk verantwoording verschuldigd was aan de Adviescommissie. De contractuele relatie was tussen het ministerie en Berenschot.

Na verzending van de Beschikkingen, werd afgesproken dat op verzoek van de Adviescommissie het Beoordelingssecretariaat gevraagd kon worden aanvullend werk te verrichten gedurende de bezwarenprocedure.

¹⁸ Bron: Archief DSI, 2006.

2.4 MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN

De rol van het ministerie is voor een deel vastgelegd in de ToR van een interne Klankbordgroep MFS. In deze Klankbordgroep waren de diverse themadirecties vertegenwoordigd, en diende ter ondersteuning van de activiteiten van DSI. In de ToR worden de volgende taken genoemd voor het ministerie¹⁹:

- Fungeert als gesprekspartner van de Adviescommissie;
- Adviseert de minister over het door de Adviescommissie ontwikkelde beoordelingskader;
- Adviseert de minister over eventuele aanpassingen en/of nadere uitwerking van het beleidskader MFS;
- Adviseert de minister over het format van door de Adviescommissie aan te leveren rapportage;
- Geeft op aanwijzing door de minister commentaar op het beoordelings- en verdelingsadvies van de Adviescommissie;
- Brengt een eindadvies uit aan de minister over de monitoring en het beheer van de MFS-activiteiten;
- Bepaalt de ToR en samenstelling van de externe ex-post evaluatiecommissie, en
- bespreekt de rapportage van de Adviescommissie en doet aanbevelingen voor de volgende MFS-ronde.

In de praktijk heeft de Klankbordgroep weinig inhoud gehad en is na aanvang van het beoordelingstraject in april 2006 ook niet meer bijeen geweest. Daarvoor waren twee redenen: ten eerste had de minister het contact van het ministerie met de Adviescommissie gedurende de beoordelingsperiode verboden, zodat er geen functie meer voor de Klankbordgroep en ten tweede had het secretariaat van de Adviescommissie aangegeven slechts op informele wijze met een beperkt aantal ambtenaren te willen communiceren over technische zaken. Daartoe werden voor de aanvang van het beoordelingstraject ‘contact personen’ bij de themadirecties aangewezen. Voorafgaand aan de start van het beoordelingsproces heeft telefonisch contact plaatsgevonden tussen themaleiders van het Beoordelingssecretariaat en de desbetreffende vertegenwoordigers van de themadirecties. Deze contacten hebben slechts eenmaal plaats gevonden. Het secretariaat van de Adviescommissie heeft contact onderhouden met een zeer beperkt aantal ambtenaren over het rekenmodel (zie hoofdstuk 4).

2.5 TAKEN EN TIJD

Langs het vastgestelde tijdspad waren een aantal mijlpalen geslagen voor wat betreft het gereed hebben van het beoordelingsstramien, de indiening van de aanvragen door de organisaties, de beoordeling zelf en het afhandelingen van de klachten en bezwaren²⁰.

¹⁹ Bron: Archief DSI, 2005.

²⁰ Bron: Terms of Reference voor Adviescommissie.

Mijlpalen	Voorziene datum	Werkelijke datum
Beoordelingskader gereed	15 november 2005, herzien naar 15 december 2005	17 december 2005
Voorlichting aan organisaties	1 februari 2006	1 februari 2006
Uiterste datum indiening subsidieaanvraag	1 april 2006, herzien naar 22 april 2006	22 april 2006
Advies aan de minister over de toewijzing van middelen	15 augustus 2006	13 juli 2006 (concept) 13 september 2006
Beschikkingen gereed	30 september 2006	22 september 2006
Bezwaarschriften en beroepszaken afgehandeld	1 januari 2007	

Zoals uit bovenstaand overzicht valt af te leiden, zijn de betrokken partijen er in geslaagd zich aan het vastgestelde tijdschema te houden. De Adviescommissie diende zelfs ruim voor het verstrijken van de termijn haar conceptadvies in bij de minister.

Hoewel in doorlooptijd de opgestelde schema's zijn aangehouden, bleek daarbinnen de tijdsdruk groot. Over het algemeen was sprake van een onderschatting van de hoeveelheid werk, dat onderschreven wordt door de budgettaire onderschatting in de planningsfase van het proces. De tijdsdruk ontstond al met het aanzoeken van de leden van de Adviescommissie dat langer duurde dan de minister had gedacht. De tijdsdruk werd opgevoerd doordat de besluitvorming in de Tweede Kamer een aantal maanden meer tijd nam dan voorzien en doordat de datum waarop het beoordelingskader en het aanvraagstramien klaar moesten zijn met een week werd vervroegd naar 15 december 2005. DSI hield vast aan een periode van drie maanden voor de indieners om hun aanvragen voor te bereiden. De oorspronkelijke 'deadline' van 1 april werd verruimd tot 22 april 2006, hetgeen paste bij de tijdsduur die nodig bleek voor het contracteren van het Beoordelingssecretariaat. De Adviescommissie droeg zelf verder bij aan de tijdsdruk doordat de commissie haar werkzaamheden voor medio juli wenste af te ronden, eerder dan voorzien in het tijdschema²¹.

In september 2005 waren de totale kosten voor het beoordelingstraject begroot op € 1 miljoen²² maar in de praktijk bleek het proces met een factor 2.5 duurder. De onderschatting komt ook tot uitdrukking in de stroom van benodigde herzieningen en uitbreidingen van de diverse contracten (zie tabel 2.1).

²¹ De voorzitter van de Adviescommissie stelde dat hij "door de minister was uitgenodigd een paar dagen in het najaar en in het voorjaar naar het MFS te kijken". Interview 13 november 2007.

²² Bron: Archief DSI, 2005.

Tabel 2.1 Overzicht aanpassingen tijdsduur en contracten

Functie	Duur oorspronkelijk contract	Werkelijke contractduur	Oorspronkelijke Contract prijs	Werkelijke contractprijs
Adviescommissie	Voorzitter 50 dagen, ieder lid 30 dagen	Aanpassing mei 2007 per individu	€ 49.900	€ 78.208
Secretariaat van de Adviescommissie	4 november 2005- 1 febr. 2006	Verlening dec. 2005, oktober 2006	€ 58.237	€ 453.204
Beoordelingssecretariaat	1 april - 30 november 2006	Extra indien nodig voor bezwaarschriften	€ 2.102.135	€ 2.001.135 ²³
Totale kosten uitbesteding van het beoordelingsproces				€ 2.576.000 ²⁴

In het geval van de contractverlengingen met Bureau Van de Bunt voor het secretariaat van de Adviescommissie waren er complexe problemen voor wat betreft de aanbesteding. In eerste instantie was het secretariaat van de Adviescommissie onderhands aanbesteed voor de periode oktober 2005 tot april 2006. Op verzoek van Bureau Van de Bunt werd de looptijd van het contract verkort tot 31 december 2005. Na de telefonische toezegging van de minister aan de voorzitter van de Adviescommissie dat het secretariaat “voor de beoordelingsperiode” kon aanblijven, brengt Van de Bunt een nieuwe offerte uit (februari 2006). DSI verzocht Bureau van de Bunt om een zodanige offerte uit te brengen dat die onder de Europese aanbestedingsgrens zou blijven. Door de werkzaamheden opgedragen door de Adviescommissie was echter al veel tijd geïnvesteerd, waardoor DSI een offerte ontving voor € 149.599,62 plus een optopping van € 28.675,83 voor al gemaakte extra kosten. Daarop vroeg DSI een waiver aan voor de aanbestedingsregels, maar de financiële afdeling van het ministerie (FEZ) stelde dat ‘onrechtmatige handelingen zijn verricht’ en verstrekke de waiver niet²⁵. Echter, contractverlenging had plaatsgevonden in opdracht van de minister²⁶. Na het uitbrengen van het concept advies in juli 2006 diende de samenwerking met Bureau Van de Bunt opnieuw verlengd te worden omdat er rekenfouten in het rapport waren geconstateerd die gecorrigeerd moesten worden. En een

²³ Het resultaat van een verlaging van de contractsom omdat slechts 114 aanvragen beoordeeld diende te worden in plaats van de voorziene 210 met € 518.400 en diverse optoppingen voor extra werkzaamheden van € 90.000-, € 223.000 en € 104.400

²⁴ Bron: www.minbuza.nl/nl/ontwikkelingsamenwerking/subsidies...

²⁵ Bron: Archief DSI en FEZ, 2006.

²⁶ Bron: Dossieraantekening Archief DSI, 2007.

nieuwe verlenging vond plaats in oktober 2006 voor de ondersteuning tijdens de bezwarenprocedure. Hoewel de interne accountantsdienst ACD eerst constateerde dat DSI de regels had overschreden, werd dit later herzien en in mei 2007 werd geconcludeerd dat DSI –gelet op de omstandigheden- correct gehandeld had.

2.6 EVALUATIEVE WAARDERING

De toenmalige minister voor Ontwikkelingssamenwerking had een aantal belangrijke wijzigingen in het subsidiestelsel tegelijkertijd doorgevoerd. Zo werd één systeem van subsidieverlening geïntroduceerd, waarin de aparte stelsels MFP en TMF opgingen, en een vierjarig subsidiekader gestart. Een derde verandering was de beoordeling van subsidieaanvragen door een externe adviescommissie. Terwijl de eerste twee veranderingen onderdeel waren geweest van een bredere beleidsdiscussie, was de ‘outsourcing’ een initiatief van de minister Van Ardenne dat niet eerst was voorgelegd voor discussie.

Themadirecties gaven aan zich voor een voldongen feit geplaatst te voelen en dat feit niet per definitie te onderschrijven. De minister heeft de leden van de Adviescommissie persoonlijk geselecteerd en uitgenodigd om zitting te nemen. De leden van de Adviescommissie waren uitgenodigd op basis van hun brede bestuurlijke ervaring buiten het circuit van de Nederlandse organisaties op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking. Binnen de commissie werd de kennis op het gebied van ontwikkelingssamenwerking ingebracht door twee leden met academische achtergrond op dat vlak.

Geconstateerd wordt dat de minister in haar keuze voor externe beoordeling niet op volledige instemming van alle direct betrokken ambtenaren kon rekenen. En dat haar keuze voor de leden van de commissie evenmin vrij van commentaar bleef.

De voorziene structuur bestond uit drie hoofdcomponenten: de Adviescommissie, het Beoordelingssecretariaat en het ministerie (vooral DSI, maar ook themadirecties). In een apart secretariaat van de Adviescommissie was aanvankelijk niet voorzien, maar deze werd in januari 2006 aan de structuur toegevoegd. Het Beoordelingssecretariaat en het commissiesecretariaat werden beiden aangestuurd door de Adviescommissie, die rechtstreeks aan de minister diende te rapporteren. Tijdens het beoordelingsproces was de rol van het ministerie beperkt tot ondersteuning van de Adviescommissie, indien deze daarom zou verzoeken en tot de financiële afhandeling van de contractuele verplichtingen.

Geconcludeerd kan worden dat de scheiding tussen ministerie en Adviescommissie ver is doorgevoerd, waardoor ook geen gebruik gemaakt kon worden van binnen het ministerie aanwezige kennis en menskracht.

Omdat de inhoudelijke kant van de beoordeling meer taken bleek te omvatten dan voorzien was door de Adviescommissie, kreeg het commissiesecretariaat een groeiend aantal functies toebedeeld. Voor een deel impliceerden deze taken ‘meerwerk’ en een uitloop in de tijd ten opzichte van de contractuele verplichtingen, waardoor diverse malen

moest worden overgegaan tot contractverlenging. Daarmee ontstonden strijdigheden met de aanbestedingsprocedures, een probleem dat tijdig door DSI werdesignaleerd.

Hoewel de betrokken partijen er in geslaagd zijn zich aan het voorop gestelde tijdschema te houden, was sprake van een grote tijdsdruk. Gedurende een bijeenkomst met het ministerie in november 2006²⁷, stelde de Adviescommissie dat alle bij het beoordelingstraject betrokken partijen onder grote tijdsdruk hebben gewerkt.

Geconcludeerd kan worden dat die tijdsdruk mede gevolg was van een onderschatting van de hoeveelheid werkzaamheden die voor de beoordeling in een andere structuur vereist zijn. Voor een deel had die onderschatting te maken met de wijzigingen in de structuur zelf, dat wil zeggen met het feit dat het de eerste keer was dat deze structuur werd ingezet. Bij een eventuele herhaling zou een betere inschatting gemaakt kunnen worden.

²⁷ Bron: Archief DSI, 2006.

3 INTERNE RELATIES EN LEIDERSCHAP

De analyse van de interne relaties omvat de verhoudingen tussen de belangrijkste ‘stakeholders’ zijnde het ministerie, de Adviescommissie en het Beoordelingssecretariaat. Daarbij gaat het niet alleen om de formele verhouding, maar ook om de werkverhouding in termen van samenhang, invloed, conflicten en dynamiek. Elementair daarbij is de vraag waar het leiderschap van het proces lag. Werd het proces aangestuurd door het ministerie of ging het -omgekeerd- juist een ‘eigen leven leiden’? En kwam de toewijzing van subsidiegelden tot stand op basis van het advies van de commissie, of werd deze -via een omweg- beïnvloed door politieke krachten of bestuurlijke machten?

Vragen uit de ToR gerelateerd aan de component ‘**interne relaties en leiderschap**’ zijn

A.1 Was de Adviescommissie in samenstelling voldoende toegerust om de opdracht, zoals vastgesteld in de ToR voor de Adviescommissie, te vervullen?

A 3. Is de rolverdeling, zoals bij aanvang van het beoordelingstraject vastgelegd, tussen DSI/MY – Adviescommissie – Beoordelingssecretariaat helder, duidelijk en werkbaar geweest?

3.1 ROLVERDELING EN AFBAKENING

In de relaties tussen de belangrijkste ‘stakeholders’: het ministerie, de Adviescommissie en het Beoordelingssecretariaat was er de initiërende en opdrachtgevende rol van het ministerie. DSI heeft het MFS beleidskader geformuleerd en de Adviescommissie ondersteund in de uitwerking van het beoordelingskader en het aanvraagstramien. Verder was het ministerie aangever bij het opstellen van de ToR voor het Beoordelingssecretariaat en de contracterende partij daarvan.

Gedurende het beoordelingstraject was het ministerie verantwoordelijk voor de betalingen aan zowel de Adviescommissie, Bureau Van de Bunt en Berenschot. De voorzitter van de Adviescommissie parafeerde de declaraties van zowel het secretariaat van de Adviescommissie als het Beoordelingssecretariaat voor akkoord. Interne financiële en administratieve controles werden uitgevoerd door het ministerie (FEZ en ACD).

In de beoordelingfase (dat wil zeggen in de periode van 22 april tot aan 13 juli 2006) speelde DSI en andere themadirecties geen rol. Die rol werd weer prominent toen de Adviescommissie eenmaal haar conceptadvies had gepresenteerd. In artikel 3:2 Algemene Wet van Bestuur staat dat het bestuursorgaan dat gebruik maakt van een deskundigenadvies, een vergewisplicht heeft op grond van de neergelegde plicht tot zorgvuldige voorbereiding van bestuursbesluiten. In navolging van de wet heeft het ministerie een Vergewiscommissie ingesteld om na te gaan of het advies van de Adviescommissie op deugdelijke en zorgvuldige wijze was opgesteld (voor de vergewiscommissie, zie hoofdstuk 5).

Nadat de minister nota had genomen van het conceptadvies van de Adviescommissie, bleek een substantiële revisie daarvan noodzakelijk. Het conceptadvies bevatte een aantal storende fouten, maar reflecteerde ook de ‘afstand’ die het gevolg was van de opgelegde distantie tussen de Adviescommissie en het ministerie. In het finale advies waren de fouten uiteraard hersteld, maar bleven bepaalde structurele problemen bestaan, zoals ten aanzien van netwerkorganisaties en de subcategorie ‘jong en vernieuwend’. Op die aspecten week de minister in haar besluit dan ook af van het uitgebrachte advies. De minister kende vier netwerkorganisaties en twee organisaties die waren afgewezen op de drempelcriteria alsnog subsidie toe. Vervolgens waren de themadirecties verantwoordelijk voor het schrijven van de diverse beschikkingen, en de juridische afdeling en DSI voor de afhandeling van de bezwaren en de werkzaamheden die voortvloeien uit beroepszaken.

a. Samenwerking Adviescommissie en ministerie

In de fase waarin het beoordelingskader en het aanvraagstamien moesten worden ontwikkeld, heeft de Adviescommissie “zwaar geleund op expertise van het ministerie”, constateerde de Vergewiscommissie²⁸. Die constatering staat haaks op de beleving van de Adviescommissie, die juist op meer steun van ambtenaren bij het ontwikkelen van het beoordelingskader, maar ook de beoordelingssystematiek had gerekend. De Adviescommissie drong mede daarom aan op verlenging van de activiteiten van het secretariaat van de Adviescommissie. Het rapport van de Vergewiscommissie (zie sectie 5.2) concludeerde dat de inrichting van het beoordelingsproces zich aan het oog van het ministerie heeft onttrokken. Volgens de toenmalige minister was dat in deze absolute zin niet de bedoeling en was dat eerder een keuze die door de betrokken directies op het ministerie werd gemaakt.

De Adviescommissie had de opdracht naast het beoordelingskader ook een rekenmodel - voor de toewijzing van de financiële middelen- te ontwikkelen. In overleg met de minister is dit niet vooraf gebeurd, omdat men meende een betere keuze te kunnen maken nadat alle aanvragen zouden zijn ontvangen²⁹. Op aandringen van de ambtenaren, die op dat moment geen zicht hadden op het werk van de Adviescommissie, vond begin juni informeel overleg plaats tussen de voorzitter van Adviescommissie en de minister. In dit gesprek zou de opinie van de minister over het rekenmodel zijn gepolst. Het is niet bekend of dit agendapunt ook daadwerkelijk is besproken met de minister, constateert de Vergewiscommissie. Echter, omdat de maximale subsidietoekenning per aanvragende organisatie niet eenduidig genormeerd was in het beleidskader, vond overleg plaats tussen de secretaris van de Adviescommissie en de Accountantsdienst (ACD)³⁰. De Adviescommissie werkte daarop de maximalisering in subsidiegroei verder uit. Conform de wens van de minister heeft de Adviescommissie gedurende het beoordelingstraject tot het moment van het voorleggen van het eindrapport aan de minister op 13 juli 2006 geen informatie verstrekt aan het ministerie.

²⁸ Bron: Archief DSI, Eindrapportage Vergewiscommissie, 2006.

²⁹ Idem.

³⁰ Bron: Interview secretariaat Adviescommissie

Deze afgesproken radiostilte maakte dat DSI onvoldoende voorbereid was op enkele wijzigingen die waren overeengekomen tussen de Adviescommissie en de minister. Die afspraken waren niet bekend bij DSI. Zo kwam het voorstel om financiële grenzen aan de subsidiegroei per organisatie te stellen onverwacht voor DSI, omdat dit niet als zodanig verwoord was in het beleidskader³¹. De Adviescommissie week in haar conceptadvies met twee andere aan de minister voorgelegde voorstellen af van het beleidskader. De afwijkingen betroffen de middelen die de Adviescommissie had gereserveerd voor een remweg, terwijl dit niet de opdracht was³² en het ministerie zelf al middelen daarvoor had gereserveerd. Daarnaast had de Adviescommissie een bedrag van € 35 miljoen gereserveerd voor toekomstige subsidieaanvragen in de subcategorie ‘jong en vernieuwend’. Volgens zeggen van de Adviescommissie had de minister daartoe in juni 2006 toestemming verleend, maar volgens DSI had de Adviescommissie deze richtlijn niet goed gehanteerd, omdat tevens overeengekomen was dat indien dit budget er wegens onvoldoende kwaliteit van de aanvragen niet uit zou komen, de resterende middelen terug zouden vloeien naar de algemene middelen voor het MFS³³. Deze afwijkingen hadden gevolgen voor de toe te passen zogeheten ‘maluskorting’ (zie hoofdstuk 4).

In een eerste gesprek na 13 juli 2006 dat plaats vond tussen de ambtelijke leiding van het ministerie en de Adviescommissie vroeg het ministerie zich af waarom de Adviescommissie niet eerder had gesignaleerd dat bepaalde beoordelingscriteria ingrijpende consequenties bleken te hebben. In het bijzonder werd verwezen naar de hantering van het partnerbeleid-criterium in de Organisatietoets dat gevolgen had voor organisaties die geen standaard partnerbeleid voeren, zoals netwerkorganisaties. Netwerkorganisaties zijn samenwerkingsverbanden van autonome organisaties of individuen die een gezamenlijke juridische structuur hebben gekozen om een gezamenlijk doel na te streven en zelf geen projecten uitvoeren.

b. Aansturing Beoordelingssecretariaat

Het Beoordelingssecretariaat zou de Adviescommissie bijstaan in het op inhoudelijke en organisatorische aspecten analyseren en beoordelen van de aanvragen. Hoewel in de oorspronkelijke opzet het Beoordelingssecretariaat alle secretariaatsfuncties voor de Adviescommissie zou gaan vervullen, had het ministerie die gedachte - op instructie van de minister- nog voor het doen uitgaan van de openbare aanbesteding laten varen. De documentatie van de openbare aanbesteding voorzag in een gedeeltelijke overname van taken van het commissiesecretariaat door het te selecteren Beoordelingssecretariaat. Zo werd gesteld dat de dagelijkse coördinatie en aansturing van het Beoordelingssecretariaat zou plaatsvinden door de secretaris van de Adviescommissie en dat het Beoordelingssecretariaat de secretaris van de Adviescommissie zou ondersteunen bij het opstellen en toepassen van het rekenmodel. Daarnaast werden ook nog enkele specifieke secretariële taken omschreven die tot het Beoordelingssecretariaat zouden gaan behoren.³⁴

³¹ Bron: Commentaar DSI op conceptrapportage, januari 2007.

³² Bron: Gespreksverslag DSI en Adviescommissie, 16 augustus 2006.

³³ Bron: Commentaar DSI op conceptrapportage, januari 2007.

³⁴ Bron: Offerteaanvraag Beoordelingssecretariaat Medefinancieringsstelsel Ontwikkelingsorganisaties, 2006 pag. 4, 14 en 15.

De ingediende voorstellen op de openbare aanbesteding werden beoordeeld door het ministerie en de voorzitter van de Adviescommissie. De opdracht werd verleend aan Berenschot, die in haar voorstel 60 curricula van potentiële beoordelaars had gepresenteerd. In de fase van de contractonderhandeling werden deze curricula nader bestudeerd door het ministerie en de secretaris van de Adviescommissie. Op basis van die analyse gaf het ministerie een zogeheten geschiktheidverklaring af voor de potentiële beoordelaars. Een derde van de beoordelaars werd ‘ongeschikt’ geacht, de overigen werden ‘geschikt’ of ‘zeer geschikt’ bevonden. Er werd met Berenschot overeen gekomen dat deze uitsluitend ‘geschikte’ of ‘zeer geschikte’ beoordelaars zou inzetten. Andere beoordelaars konden niet worden ingezet zonder de expliciete toestemming van het ministerie. In haar beoordeling verzuimde het ministerie echter aan te geven voor welke thema’s de beoordelaars ‘geschikt’ bevonden werden. Dit doorbrak de onderzoeksopzet zoals die door Berenschot was gepresenteerd in haar voorstel, namelijk het werken met ‘koppels’ van een organisatiedeskundige met een thematische deskundige.

In het contract tussen het ministerie en Berenschot werden prestatieafspraken gemaakt. DSI heeft er vervolgens op toegezien dat deze prestatieafspraken werden nagekomen. Toen op 22 april 2006 bleek dat slechts 114 organisaties een aanvraag hadden ingediend en niet de verwachte 210, startte het ministerie een procedure tot korting op het contractbedrag. Die korting werd al aan Berenschot gemeld nog voordat het ministerie een overzicht had over de totale hoeveelheid door Berenschot te verrichten werkzaamheden. Immers, aanvullende werkzaamheden konden voortvloeien uit door de Adviescommissie te verlenen opdrachten, zoals de uitvoering van de Organisatie en de Voorsteltoets van die aanvragen die de drempeltoets niet gehaald hadden, en activiteiten voor nadere financiële analyse rond de 25 procent ‘eigen bijdrage’ norm in de drempeltoets. Er wordt door de betrokken partijen verschillend gedacht over de vraag of het ministerie nu wel of geen weet vooraf had van de werkzaamheden van het Beoordelingssecretariaat³⁵.

De Adviescommissie was verantwoordelijk voor de inhoudelijke aansturing van het Beoordelingssecretariaat. In de praktijk had de Adviescommissie de communicatie daarover gedelegeerd aan het secretariaat van de Adviescommissie. De prestaties van het Beoordelingssecretariaat dienden door de voorzitter van de adviescommissie te worden beoordeeld en goed bevonden (inclusief ‘meerwerk’), alvorens tot betaling kon worden overgegaan³⁶.

De Adviescommissie heeft zowel voor als na het verschijnen van het eindrapport de houding van het Beoordelingssecretariaat als te weinig coöperatief ervaren³⁷. In een brief aan de minister³⁸ over de afronding van haar activiteiten constateert de commissie dat

³⁵ De Adviescommissie stelt dat altijd vooraf medewerking aan het ministerie gevraagd werd voor ‘meerwerk’ door het Beoordelingssecretariaat (Bron: Commentaar op conceptrapportage, 7 januari 2008), terwijl DSI stelt “de rekening achteraf” te hebben gekregen (Bron: Commentaar op conceptrapportage, januari 2008).

³⁶ Bron: Adviescommissie (2006:33).

³⁷ Bron: Archief DSI, 2006.

³⁸ Brief Adviescommissie met minister Koenders, 17 april 2007.

gezien het feit dat zij de productverantwoordelijkheid had voor het beoordelingskader, de inrichting van het beoordelingsproces, de inhoud van de beoordelingen en de juistheid van de toewijzingen, zij in theorie de bevoegdheid had om alle onderdelen aan te sturen. De Adviescommissie had echter niet de financiële controle. In dezelfde brief schrijft de Adviescommissie dat het Beoordelingssecretariaat het ministerie als opdrachtgever beschouwde en de Adviescommissie als gedelegeerd toezichthouder, hetgeen - naar het idee van de Adviescommissie - de aansturing bemoeilijkte. De commissie constateerde dat de onderlinge spanningen gedeeltelijk te verklaren zijn door de grote tijdsdruk waaronder het proces heeft plaatsgevonden.

De moeizame relatie tussen de Adviescommissie en het Beoordelingssecretariaat bleef niet onopgemerkt. In haar overstijgende conclusies stelt het Interne Auditteam (zie hoofdstuk 5) dat er “onduidelijkheden waren over de communicatie met de commissie en de uiteindelijke totstandkoming van de adviezen”, terwijl de Vergewiscommissie opmerkt dat het “niet duidelijk is in welke mate er complementair is gewerkt door het Beoordelingssecretariaat en de Adviescommissie”.

c. Aansturing van het secretariaat van de Adviescommissie

Op verzoek van de Adviescommissie heeft het commissiesecretariaat de gehele beoordelingsperiode ondersteuning geboden. Volgens de ToR diende de Adviescommissie het secretariaat aan te sturen³⁹. Vergelijkbaar met de relatie tussen de Adviescommissie en het Beoordelingssecretariaat bestond ook hier een spagaat tussen functionele aansturing en financiële en juridische verantwoordelijkheid. De voorzitter parafeerde ter goedkeuring de declaraties van Bureau Van de Bunt, ook voor ‘meerwerk’. Voor een deel betroffen het hier werkzaamheden die de Adviescommissie niet zelf wilde uitvoeren maar had opgedragen aan het commissiesecretariaat⁴⁰. Hoewel DSI erkent dat het secretariaat aanzienlijk meer werkzaamheden verrichtte dan dat in haar ToR was bepaald⁴¹, werd zij door het aanblijven van het secretariaat van de Adviescommissie in een juridisch lastig parket gemanoeuvreed.

d. Samenwerking tussen de partijen gedurende bezwarenprocedure

Ten aanzien van de rollen gedurende de bezwaarprocedure en de mogelijk daaruit voortvloeiende inzet van menskracht worden begin november 2006 heldere afspraken gemaakt tussen het ministerie, de Adviescommissie, het Beoordelingssecretariaat en het secretariaat van de Adviescommissie, die in de praktijk goed bleken te werken.

³⁹ Bron: Archief DSI, 2005.

⁴⁰ Als meerwerk worden genoemd de beantwoording vragen van de Vergewiscommissie; de substantiële aanpassing van het eindadvies van de Adviescommissie; het onderzoek naar een foutencheck in het rekenmodel; en de samenstelling van het reflectieverslag van de Adviescommissie.

⁴¹ Bron: Commentaar DSI conceptrapportage, januari 2008.

3.2 TOERUSTING ADVIESCOMMISSIE EN BEOORDELINGSSECRETARIAAT

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag of de Adviescommissie, of beter gesteld de gehele structuur die ingezet is bij de beoordeling van aanvragen voldoende was toegerust om haar taken te vervullen. De beoordeling was formeel verantwoordelijkheid van de Adviescommissie, maar deze kreeg daartoe een ‘preadvies’ op basis van de technische beoordeling door het Beoordelingssecretariaat. De Adviescommissie hield daar toezicht op, toetste de werkzaamheden, trad corrigerend op waar nodig en was medebeoordelaar van alle ‘brede’ aanvragen⁴² en een steekproef van ‘kleine’ aanvragen.

Deskundigheid beoordelaars

De beoordeling door het Beoordelingssecretariaat Berenschot was gebaseerd op het voorstel daartoe gedaan op 28 februari 2006. Dit voorstel aan het ministerie omvatte 60 curriculum vitae, verdeeld over acht teams (één breed en zeven thematische teams) volgens het daartoe door het ministerie aangereikte bestek. Bij het zogeheten ‘afstemmingsoverleg’ heeft het ministerie, daarin bijgestaan door het secretariaat van de Adviescommissie de per thematische cluster voorgestelde deskundigen gekwalificeerd en ingedeeld in drie groepen: ‘ongeschikt’, ‘geschikt’ en ‘bijzonder geschikt’. Daarop gebaseerd werd een zogeheten ‘geschiktheidsverklaring’ afgegeven. In totaal werden door het ministerie van Buitenlandse Zaken 28 deskundigen ‘bijzonder geschikt’ en 21 ‘geschikt’ geacht. Het ministerie kwalificeerde als ‘ongeschikt’ de voorgestelde teamleiders voor de themavelden ‘AIDS - reproductieve gezondheidszorg’ en ‘Milieu en Water’. Het ministerie verzuumde Berenschot te verplichten om de beoordelaars in te zetten voor het thematisch team waarvoor zij waren voorgesteld⁴³. De door het ministerie afgegeven geschiktheidsverklaring gold dus voor alle thema’s.

In het voorstel van Berenschot zou iedere beoordeling gedaan worden door een koppel bestaande uit een thematische deskundige en een organisatiedeskundige. In haar kwalificatie over geschiktheid heeft het ministerie deskundigheid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking laten prevaleren, waardoor er een aantal organisatiedeskundigen afvielen.

Voor de uitvoering moesten de voorgestelde clusters herzien worden omdat er slechts 114 aanvragen gedaan werden in plaats van de voorziene 210 aanvragen, en omdat alleen deskundigen die ‘geschikt’ of ‘bijzonder geschikt’ geacht werden konden worden ingezet bij de beoordeling.

De beoordeling

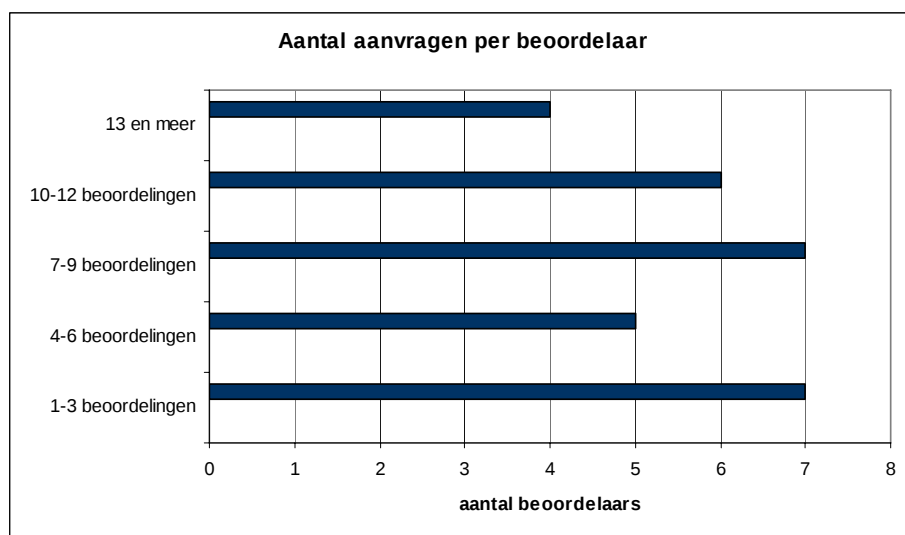
Op basis van archiefstudie is het volgende geconstateerd:

⁴² Volgens informatie van de Adviescommissie alle ‘grote’ organisaties. Maar dat kon op basis van het dossieronderzoek worden bevestigd.

⁴³ Bron: Commentaar Berenschot op concept rapport, 14 januari 2008.

- Het Beoordelingssecretariaat heeft bij de beoordeling uitsluitend gebruikt gemaakt van beoordelaars waarvoor een geschiktheidsverklaring was afgegeven. Er bestond geen voorkeur voor eigen staf van Berenschot: slechts 5 van de in totaal 30 ingezette beoordelaars behoorden tot de vaste medewerkers van Berenschot⁴⁴. Berenschot heeft geen gebruik gemaakt van zeven door het ministerie van Buitenlandse Zaken als ‘bijzonder geschikt’ aangewezen deskundigen en heeft geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid andere deskundigen voor te stellen.
- Het aantal aanvragen dat per beoordelaar werd behandeld liep uiteen van 1 tot 14. Figuur 3.1 toont de spreiding.

Figuur 3.1: Spreiding aantal aanvragen behandeld per beoordelaar



Bron: Op basis archief Berenschot Groep BV.

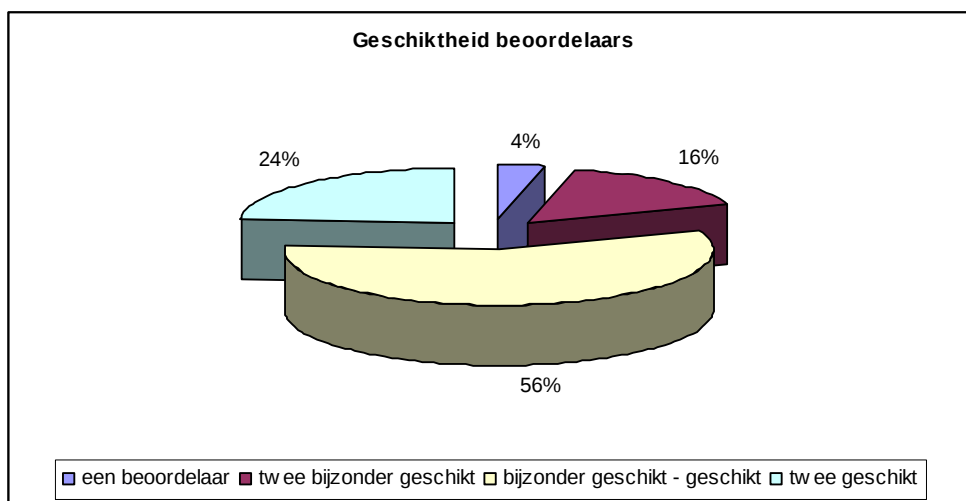
- Iedere aanvraag werd door twee beoordelaars beoordeeld, met uitzondering van vier, die slechts door één persoon zijn beoordeeld. De 114 aanvragen vereisten zo 224 beoordelingen.
- Hoewel de ‘geschiktheidsverklaring’ in algemene zin was afgegeven door het ministerie, was de deskundigheid aan een thema gebonden. Ex-post kan de relatie tussen de inzet van beoordelaars en betreffende thema’s als volgt worden gekenschetst: van de 224 beoordelingen die verricht zijn (exclusief de eventuele beoordeling achteraf door een derde beoordelaar) werd 133 maal (59 procent) een deskundige ingezet die door het ministerie ‘geschikt’ of ‘zeer geschikt’ was bevonden voor het desbetreffende themaveld. In 91 gevallen werd gebruik gemaakt van een deskundige voor wie weliswaar een geschiktheidsverklaring was

⁴⁴ Dit weerlegt de veronderstelling van o.a. Partos dat Berenschot vooral ‘eigen krachten’ zou hebben ingezet voor de beoordeling.

afgegeven, maar werd de deskundige ingezet op een ander themaveld dan waarvoor hij of zij was voorgesteld.

- In de praktijk werden voor 18 aanvragen twee als ‘bijzonder geschikt’ gekwalificeerde deskundigen ingezet, 65 maal een combinatie van een ‘bijzonder geschikte’ en een ‘geschikte’ deskundige en 27 maal inzet van twee als ‘geschikt’ gekwalificeerde deskundigen. In vier gevallen werd één enkele beoordelaar ingezet (zie figuur 3.2.).

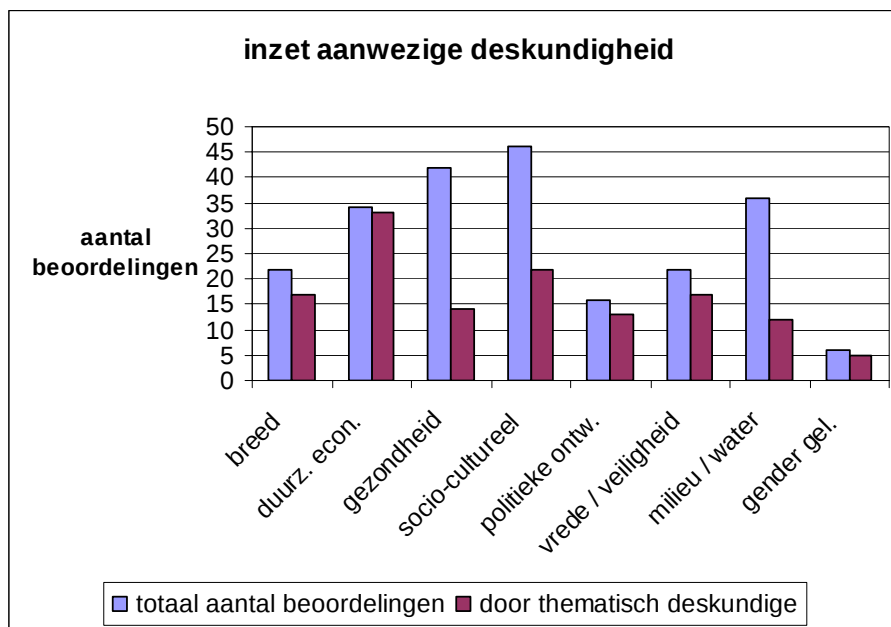
Figuur 3.2 .Kwalificatie beoordelaars volgens geschiktheidsverklaring



Bron: Archief Berenschot Groep B.V. Gegevens zijn die van de eerste en tweede beoordelaar. De deskundigheid van eventuele derde en N-de deskundigen voor de beoordeling van een zelfde aanvraag zijn buiten beschouwing gelaten.

- Er is geconstateerd dat in de themavelden AIDS - gezondheid, en milieu en water in minder dan een derde van de beoordelingen gebruik gemaakt is van deskundigheid in het desbetreffende themaveld. Bij het themaveld sociaal culturele ontwikkeling was dat in minder dan de helft het geval (zie figuur 3.3).

Figuur 3.3 Inzet deskundigheid naar themaveld



Bron: Analyse op basis van archief Berenschot Groep BV.

- In vijf gevallen was de desbetreffende themadeskundigheid wel aanwezig, maar werd niet in het desbetreffende thema, maar in andere velden ingezet.
- Gelet op bovenstaande is de inzet van deskundigen in de themavelden AIDS - reproductieve gezondheidszorg, sociaal-culturele ontwikkeling en milieu en water nader geanalyseerd. Voor het thema AIDS - reproductieve gezondheidszorg zijn 12 verschillende deskundigen ingezet, waarvan slechts één als ‘geschikt of bijzonder geschikt’ gekenmerkt was in het themaveld. Deze deskundige verrichtte 14 van de 42 beoordelingen. Drie van de vier door het ministerie geschikt geachte deskundigen op dit thema werden niet ingezet. De curricula vitae van de wél ingezette deskundigen zijn nader geanalyseerd. Naast de 14 beoordelingen door de ‘bijzonder geschikte deskundige’ bleken slechts drie van de resterende 28 beoordelingen gedaan te zijn door een deskundige met een achtergrond op het gebied van AIDS-gezondheidszorg (al dan niet in ontwikkelingslanden).
- Voor het thema sociaal-culturele ontwikkeling zijn acht deskundigen ingezet, waarvan twee met de kwalificatie ‘geschikt of bijzonder geschikt’ in het betreffende thema. Deze twee deskundigen verrichten 22 van de 46 beoordelingen. Negentien van de resterende 24 beoordelingen zijn verricht zijn door deskundigen met een brede achtergrond, waarvan de curricula vitae enige ervaring in het themaveld aantonen.
- Voor het thema milieu en water is gebruik gemaakt van negen deskundigen, van wie drie met de kwalificatie ‘geschikt of bijzonder geschikt’ in het themaveld. Deze drie deskundigen verrichten 12 van de 36 beoordelingen. Op basis van analyse van de curricula vitae van de overige zes ingezette deskundigen kan

geconstateerd worden dat in 17 van resterende 24 beoordelingen er onvoldoende expertise aanwezig was op thematisch of organisatorisch vlak binnen de sector (al dan niet in ontwikkelingslanden).

3.3 EVALUATIEVE WAARDERING

Zowel het Beoordelingssecretariaat als het commissiesecretariaat werden door de Adviescommissie aangestuurd. Vanuit het perspectief van de Adviescommissie heeft deze structuur redelijk goed gefunctioneerd, zij het dat de Adviescommissie vond dat die aansturing van het Beoordelingssecretariaat moeizaam verliep en dat de Adviescommissie over te weinig drukmiddelen beschikte. Uit de verslaggeving van de bijeenkomsten van de Adviescommissie blijkt een geïrriteerde werksfeer, met name later in het traject. De Adviescommissie vond dat haar aanbevelingen en verzoeken niet naar tevredenheid werden uitgevoerd door de beoordelaars van Berenschot, terwijl Berenschot taken kreeg opgedragen die buiten haar contractuele verplichtingen lagen zonder dat duidelijk was of die taken ook vergoed zouden worden (Berenschot had immers de contractuele relatie met het ministerie). In haar reflectieverslag aan de minister over de toekomstige werkvorm adviseerde de Adviescommissie dat voor een volgende ronde zowel de inhoudelijke als de financiële verantwoording bij de Adviescommissie dient te liggen⁴⁵.

Voor het Beoordelingssecretariaat was de organisatiestructuur ongemakkelijk. De communicatie tussen de Adviescommissie en het Beoordelingssecretariaat verliep veelal niet direct, maar via het secretariaat van de Adviescommissie. Zo ontstonden er interpretatieverschillen over te verrichten werkzaamheden. Het verzoek van de Adviescommissie om na te gaan of de beoordeling van de 25 procent norm wel consistent was toegepast betrof alleen de twijfelgevallen (ruim 20 aanvragen), maar het Beoordelingssecretariaat paste die controle toe op alle 114 aanvragen. In een latere fase droegen de uitspraken van zowel de Vergewiscommissie als arbitragecommissie (zie hoofdstuk 5) aangaande Berenschot's vermeende onzorgvuldigheid niet bij aan de onderlinge verstandhouding.

Het secretariaat van de Adviescommissie maakte geen deel uit van de commissie zelf. Terwijl in de opzet zoals voorzien tot aan december 2005 het Beoordelingssecretariaat de Adviescommissie zou steunen tijdens de beoordelingsfase, werd in de praktijk een extra schakel ingevoegd tussen de Adviescommissie en het Beoordelingssecretariaat. Die invoeging heeft de communicatielijnen langer gemaakt, en heeft bijgedragen aan de afstand tussen de Adviescommissie en het Beoordelingssecretariaat. De Adviescommissie stelde in haar reflectie dat 'de relaties tussen Adviescommissie en Beoordelingssecretariaat achteraf gezien niet voldoende besproken zijn'⁴⁶.

Evaluatief kan gesteld worden dat de combinatie van delegatie door de Adviescommissie aan het commissiesecretariaat met de delegatie van functies naar het uitvoeringsniveau binnen Berenschot verstoringen in de verhoudingen in de hand hebben gewerkt. De projectdirecteur van het Beoordelingssecretariaat had zijn directe relatie tot de voorzitter

⁴⁵ Bron: Aanbevelingen van de Adviescommissie MFS voor de Beoordelingsronde 2010-2014.

⁴⁶ Bron: Overzicht van de werkzaamheden van de Adviescommissie MFS, 13 april 2007 p.9.

van de Adviescommissie moeten opeisen. Immers de voorzitter diende zowel het commissiesecretariaat als het Beoordelingssecretariaat aan te sturen. In de praktijk echter ontstond een situatie waarin het leek alsof het secretariaat van de Adviescommissie directe zeggenschap had over het functioneren van het Beoordelingssecretariaat.

De relaties tussen het ministerie en de Adviescommissie kende haar eigen spanningen. De Adviescommissie had zich bij de minister beklagd over het gebrek aan medewerking door het ministerie, met name voor wat het de vaststelling van de beoordelingsmethodiek betrof. De Adviescommissie stelt daarover: “Uiteindelijk is er naar gestreefd om in samenwerking een goed resultaat te bereiken, maar de spanning is niet geheel opgelost”⁴⁷. DSI voelde zich voor wat betreft de taken van Beoordelingssecretariaat en commissiesecretariaat voor een voldongen feit gesteld: als de voorzitter van de Adviescommissie de opdracht aan het Beoordelingssecretariaat had geaccordeerd restte DSI weinig anders dan het betalen van de rekening. En hetzelfde gold voor het meerwerk door Bureau Van der Bunt, ook als dat activiteiten betrof die tot het takenpakket van de commissieleden gerekend mochten worden, zoals de herziening van het concept eindadvies. Doordat de declaraties van zowel Berenschot als Bureau Van de Bunt laat gepresenteerd werden behield DSI weinig overzicht over de werkzaamheden.

De door het Beoordelingssecretariaat ingezette kennis en deskundigheid op zowel organisatorisch en inhoudelijk vlak is goed geweest voor wat betreft de beoordeling van de ‘brede’ aanvragen en de themavelden duurzame economische ontwikkeling, politieke ontwikkeling, vrede en veiligheid en gendergelijkheid.

De inzet van deskundigheid in het themaveld ‘sociaal culturele ontwikkeling’ week af van de intentie van de afgegeven geschiktheidsverklaring. De intentie was uiteraard dat deskundigen die door Berenschot voor een bepaald thema waren voorgesteld ook op dat thema de beoordelingen zouden verrichten. DSI is in de vastlegging van de afspraken onvoldoende zorgvuldig geweest door de geschiktheidsverklaring af te geven in algemene zin, dat wil zeggen dat een deskundige op het gebied van gezondheidszorg nu ook geschikt werd verklaard beoordelingen te doen op willekeurig welk ander themaveld. Berenschot heeft die ruimte gebruikt (tegen de geest van het eigen voorstel in) en geen andere beoordelaars gezocht. In de themavelden AIDS-reproductieve gezondheidszorg en milieu en water is de inzet van thematische deskundigheid onvoldoende geweest. Het is opmerkelijk dat de Adviescommissie geen verschil in kwaliteit van beoordeling is opgevallen.

Geconcludeerd mag worden dat het zwaartepunt van de beoordeling bij de Adviescommissie lag die vanaf meet af aan ingezet had op ‘het klaren van de klus’⁴⁸. Die resultaatgerichtheid had enkele implicaties. Zo werd het secretariaat veelvuldig ingezet voor een veelheid aan taken, werd naar de minister toe een ‘korte lijn’ onderhouden, maar naar het Beoordelingssecretariaat een ‘lange lijn’. Naar het ministerie werd eigenlijk ‘geen lijn’ onderhouden.

Op de uitkomsten van de beoordeling is het ministerie daardoor niet sturend geweest en heeft bestuurlijke macht geen invloed gehad op de uitkomst van proces. Ook is geen sprake geweest van politieke invloed op de resultaten.

⁴⁷ Idem, p.7

⁴⁸ Bron: Secretariaat van de Adviescommissie.

4 BEOORDELINGSSYSTEMATIEK

4.1 BEOORDELINGSPROCES

Op 17 december 2005 biedt de Adviescommissie het Beoordelingskader MFS voor de subsidieronde 2007-2010 aan de minister aan⁴⁹. In de brief wordt gesteld dat “de organisatie solide moet zijn, maar dat uiteindelijk de kwaliteit van het voorstel de toekenning van subsidie rechtvaardigt”. Tevens benadrukt de commissie haar uitgangspunten: “de samenwerkingsvormen complementariteit en partnerschappen spelen een belangrijke rol bij de beoordeling van de strategische keuzen, de toetsing van de logica en de duurzaamheid van het programma. De commissie stelt voor om de elementen doelmatigheid van het programma, het partnerbeleid en de verwachte meerwaarde van de innovatieve elementen extra zwaar te laten wegen bij de bepaling van de totale score”. In de brief wordt niet verwezen naar thema’s, noch naar bijzondere categorieën organisaties.

Op 22 april 2006 wordt de termijn voor het indienen van subsidieaanvragen gesloten. Er werden 114 aanvragen ingediend, die samen 246 programma’s omvatten. Van deze aanvragen waren er 12 ‘grote’ aanvragen’ (plus de 4 ‘brede’ organisaties) (deze aanvragen vertegenwoordigden 84 procent van de totale aangevraagde middelen en 98 ‘kleine aanvragen’ (die 16 procent vertegenwoordigden in termen van aangevraagde subsidie)⁵⁰.

De indeling van de 98 ‘kleine aanvragen’ in een thematische categorie vereiste creativiteit van de aanvragende organisatie die in de aanvraag aan diende te geven voor welk(e) thema(s) zij financiering aanvroeg. Sommige aanvragen pasten inhoudelijk in geen enkele thematische categorie. Bijvoorbeeld het Liliane Fonds dat zich bezig houdt met gehandicapte kinderen deelde zich –na overleg met het ministerie- in het thema ‘politieke ontwikkeling’ in.

Voor de beoordeling werd uitgegaan van de indeling die de aanvragende organisaties zelf hadden gehanteerd. Op het aanvraagformulier kon worden aangegeven of een organisatie zichzelf als ‘jong en vernieuwend’ beschouwde, maar dit was niet expliciet een aparte categorie⁵¹. Voor aanvragen die meerdere themavelden omvatten besloot de

⁴⁹ Brief L. Bikker aan minister A.M.A. van Ardenne, 17 december 2005.

⁵⁰ Een grote aanvraag was er een van € 2,5 miljoen of meer per jaar. In de praktijk hanteerde de Adviescommissie de termen ‘grote’ en ‘brede’ aanvragen vrijwel als synoniem. De term ‘brede’ aanvragen slaat echter op de organisaties die samenwerken met een breed spectrum van partners in vele landen die actief zijn in meerdere sectoren, zoals NOVIB, CORDAID, HIVOS en ICCO. Rapport *Kwaliteit in Ontwikkeling*. Eindrapport van de Adviescommissie MFS, 13 september 2006.

⁵¹ Als ‘categorie’ werd ‘jong en vernieuwend’ later geïdentificeerd door de Adviescommissie. Zie sectie 6.4.

Adviescommissie deze voor beoordeling in te delen naar het thema waarvoor het hoogste bedrag aan subsidiegelden werd aangevraagd. Op deze wijze werden de aanvragen ingedeeld zoals weergegeven in tabel 4.1:

Tabel 4.1: Aanvragen ingedeeld per thema en aangevraagd bedrag

Thema	Aantal aanvragen	Aangevraagd bedrag in €	percentage van totaal bedrag
Grote aanvragen	12	2.036.680.364	79,2
Duurzame economische ontwikkeling	18	96.982.193	3,8
HIV / Aids en reproductieve gezondheidszorg	21	102.336.480	4,0
Sociaal-culturele ontwikkeling	23	86.476.638	3,4
Politieke ontwikkeling	8	61.726.263	2,4
Vrede en veiligheid	11	48.890.422	1,4
Milieu en water	18	124.742.061	5,2
Gendergelijkheid	3	5.061.177	0,2
Totaal	114	2.572.895.598	100

Bron: Kwaliteit in Ontwikkeling. Eindrapport van de Adviescommissie MFS, 13 september 2006, p.18.

Vanaf 22 april 2006 begon het beoordelingsproces. Berenschot had een apart kantoor ingericht, fysiek afgesloten van de overige ruimten van het gebouw. Voor dit aparte kantoor golden extra veiligheidsvoorschriften en algehele geheimhoudingsplicht voor alle medewerkers.

Het Beoordelingssecretariaat had op basis van het Beoordelingskader en het Aanvraagstramien in april 2006 een *Beoordelingshandleiding* voor intern gebruik opgesteld als leidraad voor de beoordelaars. Potentiële beoordelaars werden één keer getraind en de handleiding werd doorgesproken. Op basis daarvan vonden nog enkele wijzigingen plaats.

Alle aanvragen werden op basis van drie instrumenten beoordeeld:

- het behalen van de drempelcriteria (draagvlak, eigen financiering en *eligibility*),
- het behalen van de Organisatietoets (O-toets) over bedrijfsvoering,
- de inhoud van het voorstel, de Voorsteltoets (V-toets).

De Terms of Reference voor het Beoordelingssecretariaat hadden niet voorzien in een *volledigheidstoets*. Deze is aan het begin van het beoordelingsproces toegevoegd. Wanneer een aanvraag onvolledig was omdat bepaalde bijlagen niet waren meegestuurd of sectoren niet behandeld waren, werd de organisatie eenmalig schriftelijk verzocht om dit na te zenden⁵².

De *drempeltoets* bestond uit negen voor iedere aanvrager geldende criteria, drie additionele criteria voor grote aanvragers en één additioneel criterium voor kleine aanvragers. Op deze criteria vielen geen punten te scoren: aanvragers moesten aan alle 12 of tien criteria voldoen om door te kunnen gaan naar de volgende ronde. Zowel de 25 procent-regel als het draagvlakcriterium zijn vlak voor de indieningdatum door de Adviescommissie geoperationaliseerd. Zo werd er voor het draagvlak gesteld dat een aanvrager donateurs, vrijwilligers of samenwerkingspartners in Nederland diende te hebben. In de instructie voor de beoordelaars zijn hiervoor specifieke kengetallen benoemd. Zo ging men bij aanvragen van (meer dan) € 100 miljoen per jaar uit van 50.000 donateurs, 100 vrijwilligers of 10 nationale partners.

De *Organisatietoets* vormde (evenals de drempeltoets) een afvaltoets. Organisaties die lager dan 65 procent scoorden (een percentage dat vooraf bekend was) vielen automatisch af. De *Voorsteltoets* is een beoordeling van het programma of de programma's zoals ingediend door de aanvrager. De Voorsteltoets was in tegenstelling tot de Organisatietoets geen afvaltoets.

Als eerste stap werden alle aanvragen op het behalen van de drempeltoets door twee beoordelaars beoordeeld. Vervolgens werden enkele aanvragen in hun totaliteit beoordeeld in wat genoemd werd een 'learning loop'. Dat wil zeggen dat rekening werd gehouden met de eventuele noodzaak om tijdens het beoordelingstraject aanpassingen door te voeren. Op basis van de ervaringen met de eerste beoordelingen werden dan ook een beperkt aantal wijzigingen doorgevoerd en werden de reeds beoordeelde aanvragen op deze punten –door dezelfde beoordelaars- achteraf herzien. Het aantal aanpassingen dat noodzakelijk bleek was beperkt en de Handleiding werd bijgesteld op basis van deze ervaringen⁵³.

Bij het Beoordelingssecretariaat werkten zeven teams aan de beoordeling van de aanvragen. Ieder van die teams had een 'teamleider' die de groep beoordelaars samenstelde uit de door het ministerie als 'geschikt of zeer geschikt' gekwalificeerde deskundigen.

Archiefstudie leert dat de door het Beoordelingssecretariaat voorgestelde en door de Adviescommissie vastgestelde procedures nauwgezet zijn gevolgd, met uitzondering van de procedure bij verschillen in de beoordeling:

- De beoordelingen door individuele beoordelaars zijn vastgelegd in een gestandaardiseerd intern 'werkdokument'. Iedere beoordeling is voorzien van een 'logboek', waarin de belangrijkste e-mail correspondentie, telefoongesprekken e.d.

⁵² Dit verzoek is aan 58 aanvragende organisaties gedaan.

⁵³ Bron: Berenschot, 7 februari 2008.

zijn opgenomen. Iedere individuele beoordeling is gedateerd en ondertekend door de beoordelaar.

- Iedere aanvraag is eerst op de drempelvoorwaarden getoetst. In eerste instantie zouden drempelafvallers niet nader beoordeeld worden op de Organisatie-, en Voorsteltoets. Later besloot de Adviescommissie dat alle aanvragen integraal door twee beoordelaars geanalyseerd dienden te worden. Op vier aanvragen na⁵⁴ zijn alle aanvragen door twee beoordelaars volledig beoordeeld. Slechts in één aanvraag⁵⁵ is er uitsluitend op drempelvoorwaarden getoetst; in dit geval bleek de organisatie en voorsteltoets niet uitvoerbaar.
- Gedurende de beoordeling van de organisatie en het voorstel hadden de twee deskundigen (vrijwel) geen contact met elkaar⁵⁶.
- Op basis van de twee beoordelingen stelde de teamleider een totaalbeoordeling op, inclusief een beheersadvies. Bij (grote) afwijkingen tussen de beoordelingen besprak de teamleider dit met betrokken beoordelaars. De onderdelen waarop significante afwijkingen bestonden werden doorgaans door de teamleider nogmaals bekeken. In een enkel geval werd de beoordeling in zijn geheel overgedaan door een derde beoordelaar (in het geval van Plan Nederland is het voorstel door vier beoordelaars in totaal zes maal gewaardeerd).
- Als onderdeel van de procesbewaking en kwaliteitscontrole liet het Beoordelingssecretariaat zich begeleiden door een interne auditor, uitgevoerd door Berenschot België. Een lid van het audit-team woonde de wekelijkse vergaderingen van de teamleiders bij. Bij blijvend verschil van mening over een beoordeling zou deze eerst voorgelegd worden aan het audit-team. De Adviescommissie achtte het extra overleg met het audit-team tijdrovend en weinig productief en paste daarom de procedure aan. Bij significante verschillen tussen de beoordelaars diende de beoordeling rechtstreeks met de Adviescommissie besproken te worden⁵⁷.
- De beoordelingsrapporten zijn op aanraden van de Adviescommissie steeds verder gestandaardiseerd. De inhoudsopgave en te behandelen issues zijn vergelijkbaar in alle rapporten. Rapporten over grote -zelfs zeer grote- aanvragen zijn niet wezenlijk anders dan die over kleine aanvragen. Zo is het beoordelingsrapport over de grootste aanvraag (ICCO, € 525 miljoen) nauwelijks informatiever dan de rapportage over een kleine aanvraag (bijvoorbeeld SOS Kinderdorpen, € 1,1 miljoen).
- De beoordelingsrapporten bevatten niet alleen een beoordeling van de aanvraag op basis van de uitgevoerde toetsen, maar ook een beheersadvies.
- Alle beoordelingsrapportages werden gepresenteerd aan de Adviescommissie. In de vergaderingen van de Adviescommissie waren projectmanagers van het Beoordelingssecretariaat aanwezig; zij gaven daarbij zowel inhoudelijke als procesmatige toelichting op de beoordelingsrapportages. Teamleiders waren

⁵⁴ Deze vier zijn: Stichting Up to You; Noord-Zuid Federatie, Euroclio en Water voor Afrika.

⁵⁵ Aanvraag van Water in Afrika.

⁵⁶ Logboeken maken melding van sporadisch contact, doorgaans na afloop van de beoordeling om te kijken of de oordelen tot vergelijkbare resultaten had geleid.

⁵⁷ Bron: Rapport Berenschot België; interview Secretariaat Adviescommissie.

aanwezig wanneer een aanvraag uit hun team geagendeerd was en konden –indien de Adviescommissie hun daartoe uitnodigde- toelichting op de inhoudelijke beoordeling geven.

Alle door het Beoordelingssecretariaat opgestelde beoordelingsrapporten werden besproken met de Adviescommissie. In de periode 22 april - 13 juli 2006 (de presentatie van het concept advies) kwam de Adviescommissie 11 maal bijeen om de adviezen over de diverse aanvragen te formuleren.

De Adviescommissie presenteerde haar conceptadvies op 13 juli 2006. Deze conceptversie bevatte (reken-)fouten, waarna de Adviescommissie die versie heeft teruggenomen en twee weken later heeft vervangen door een tweede concept. Daarna installeerde het ministerie van Buitenlandse Zaken een zogeheten Vergewiscommissie (zie hoofdstuk 5). Het definitieve advies aan de minister werd op 13 september 2006 uitgebracht. De minister week op een beperkt aantal punten van het advies af. Zes organisaties, die door de Adviescommissie waren afgewezen, werden door de minister alsnog toegevoegd. Dit betrof vier netwerkorganisaties⁵⁸ en de organisaties Press Now/RNTC en Mundial (die waren afgewezen op de drempelcriteria). Hiermee werd een totaal van 58 organisaties geheel of gedeeltelijk toegewezen⁵⁹ en werden 56 organisaties volledig afgewezen (zie hoofdstuk 6).

Hoewel er twee maanden verstreken waren sinds de Adviescommissie haar voorstel in concept had voorgelegd en er vele ambtenaren op een of andere wijze betrokken waren bij de Vergewiscommissie, is het resultaat van het advies bewonderenswaardig lang geheim gebleven. Maar na 13 september 2006 kwamen er scheurtjes in de geheimhouding. Het verhaal deed de ronde dat één van de zes grote medefinancieringsorganisaties geen subsidie zou worden verleend. Een week eerder dan de bedoeling was werden op 22 september 2006 alle aanvragende organisaties telefonisch geïnformeerd of hun aanvraag wél of niet gehonoreerd zou worden. Diezelfde dag werd de Tweede Kamer geïnformeerd, waarna het resultaat publiek bekend was. Op 29 september 2006 werden alle beschikkingen verzonden.

Aan alle organisaties, dat wil zeggen zowel organisaties waarvan het verzoek was afgewezen als organisaties waaraan subsidie verleend zou worden kregen de mogelijkheid om bezwaar in te dienen tegen de beslissing. Veertig organisaties hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Bij een zestal organisaties werd naar aanleiding van de hoorzitting het subsidiebedrag naar boven bijgesteld, bij één organisatie werd de afwijzing omgezet in een volledige toewijzing.

Een vijftal organisaties dat vóór het MFS al een instellingssubsidie ontvingen uit de TMF of het MFP en een afwijzing ontving voor hun MFS-aanvraag, kon aanspraak maken op een afbouwsubsidie. Drie organisaties hebben hiervan gebruik gemaakt.

Op 22 december 2006 is een brief aan de Tweede Kamer gestuurd naar aanleiding van enkele geconstateerde fouten in het door de Adviescommissie gehanteerde rekenmodel.

⁵⁸ Netwerkorganisaties zijn door een omissie in het beoordelingskader niet in staat geweest om een voldoende score te kunnen behalen.

⁵⁹ 44 organisaties ontvingen een gehele toewijzing, 14 een gedeeltelijke.

Negen organisaties bleken een te hoog bedrag aan subsidie te hebben ontvangen, zeven een te laag bedrag. Voor deze laatste is het subsidiebedrag bijgesteld.

4.2 REKENMODEL

Het uitwerken van een rekenmodel zou onderdeel zijn van het beoordelingskader dat de Adviescommissie zou ontwikkelen⁶⁰. In dat rekenmodel zou een voorstel worden gedaan voor de flexibele subsidieplafonds voor grote en kleine organisaties (of breed/thema) en voor verschillende thema's. In tegenstelling tot het in de benoemingsbrief van 24 oktober 2005 gestelde heeft de Adviescommissie geen rekenmodel aangeleverd voor publicatie in de Staatscourant van 15 december 2005⁶¹. De Adviescommissie stelde dat het beter was te wachten totdat de aanvragen voor subsidie ontvangen waren. Een basismodel was in maart 2006 opgesteld, maar werd niet bekend gemaakt aan de aanvragende organisaties. Gedurende de beoordelingsperiode werd dit model verder verfijnd om "onrechtvaardigheden te voorkomen"⁶². Zo werd tijdens het beoordelingsproces de norm voor de grote aanvragers hoger gesteld dan die van de kleine, werd de additionele korting alleen voor grote aanvragers van toepassing verklaard en werd de referentiescore bepaald als uitkomst van de rekensom om binnen het begrotingsplafond van € 2,11 miljard te blijven.

Het door de Adviescommissie gehanteerde rekenmodel omvat twee onderdelen. Het eerste heeft betrekking op de beoordeling van de individuele aanvragen (de O- en V-toetsen) en het tweede op de berekening van de aan iedere organisatie toe te kennen subsidie. Voor 22 april 2006 had de Adviescommissie aangegeven dat:

- (1) aanvragers op de verschillende criteria van de O- en V-toets elk maximaal 10 punten konden scoren met dien verstande dat vier criteria (1 onder de Organisatietoets en 3 onder de Voorsteltoets) een dubbel gewicht zouden hebben,
- (2) dat de uitkomst van de Voorsteltoets dubbel zou tellen en dus dat de gemiddelde score berekend zou worden op basis van $\frac{2}{3} V + \frac{1}{3} O$, en
- (3) dat aanvragers aan alle criteria van de drempeltoets zouden moeten voldoen. (zie box 4.1.).

Daarnaast was bekend dat er in het te hanteren model een groeibegrenzer zou worden gehanteerd. Aanvragers die al eerder subsidie hadden ontvangen mochten met een vooraf bepaald percentage groeien afhankelijk van de hoogte van die eerder ontvangen subsidie.

⁶⁰ Bron: Archief DSI, 2005.

⁶¹ De Adviescommissie is daarmee niet haar toezegging nagekomen om de aanbeveling van de Adviescommissie Medefinancieringsprogramma-Breed ter harte te nemen en de 'toewijzingsmethodiek voorafgaand aan de toewijzing bekend te maken (Verslag 4^{de} bijeenkomst AC, 8-11-2005).

⁶² Bron: Advies Commissie. Commentaar op conceptrapportage, 7 januari 2008.

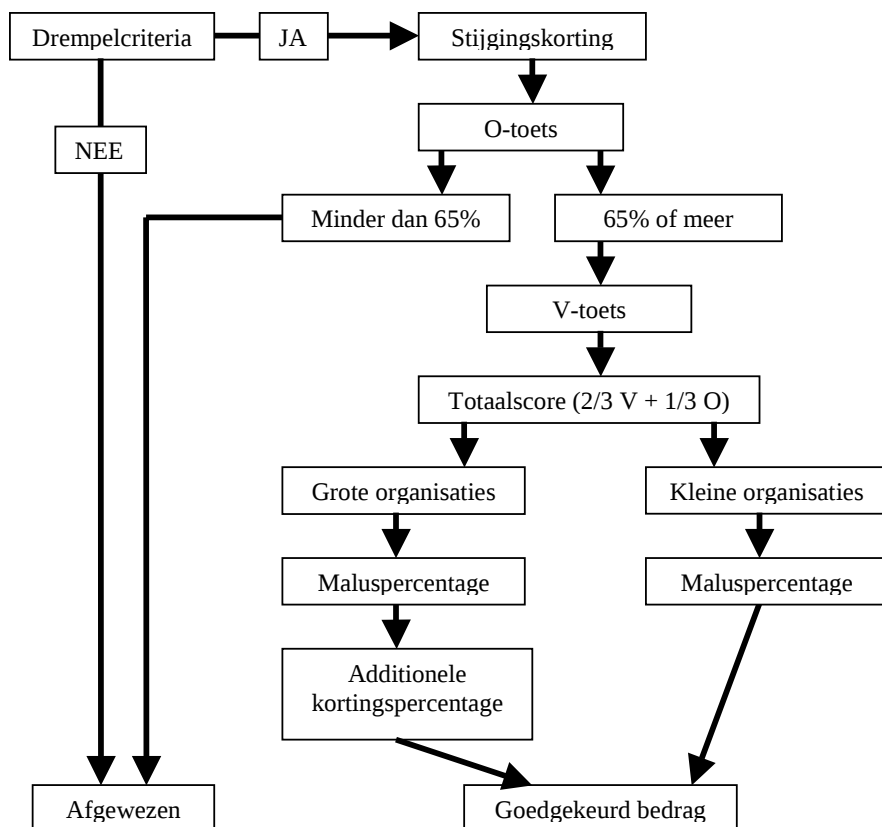
Er zou een onderscheid gemaakt worden gemaakt tussen ‘grote’ aanvragen, ‘kleine’ aanvragen en aanvragen vallend onder een subcategorie ‘jonge en vernieuwende’ organisaties.

In de (niet openbare en formeel niet aan het ministerie bekend gemaakte) Handleiding Beoordelingssecretariaat van 26 april 2006 worden voor de toewijzing bovennoemde ‘rekenregels’ voor een deel herhaald. De groeibegrenzer is dan één van de manieren om de aangevraagde subsidie te kunnen toedelen binnen de ter beschikking staande begroting. Een andere manier is een korting op basis van de kwaliteitsscore. Hierbij zou men uitgaan van een onderscheid tussen ‘groot’ en ‘klein’ en telde de gemiddelde score in elke groep als basis voor de berekening van een eventuele korting (de zogeheten ‘maluskorting’). Uitgangspunt was dan dat organisaties die onder het gemiddelde scoorden binnen de eigen categorie, gekort zouden worden met het percentage waarmee men afweek van de gemiddelde score. Twee elementen werden daar nog aan toegevoegd. Ten eerste werd de mogelijkheid opgehouden dat de referentiescore (het gemiddelde) kon worden verhoogd indien de kortingen onvoldoende waren en ten tweede kon van de kortingen worden afgeweken als dat zou resulteren in ‘een onevenwichtige spreiding van de financiering over sectoren’. Bovenstaande toont dat in het rekenmodel zowel het verschil tussen groot en klein een belangrijke variabele was als ook de subsidieruimte van € 2,1 miljard.

In een toelichting van de Adviescommissie⁶³ op het gehanteerde rekenmodel zijn zeven stappen te onderscheiden waarin, uitgaande van het aangevraagde subsidiebedrag, gesproken wordt van de groeibegrenzer, de maluskorting, en een uitsluitend voor grote aanvragers geldende additionele korting. De toelichting is echter onvoldoende om de uiteindelijke allocaties daarmee volledig te begrijpen. Hiernavolgend wordt het model stap voor stap doorlopen (zie figuur 4.1).

⁶³ Bron: Adviescommissie MFS (2006: 42,43)

Figuur 4.1 Het beoordeling- en berekeningsstelsel



Bron: Schulp & Ruben 2006.

De logica van het rekenmodel

Figuur 4.1 geeft schematisch weer welke stappen er zijn ondernomen in zowel de individuele beoordeling van de aanvragen als in de uiteindelijke toekenning van subsidie. Deze stappen zijn:

1. Alle aanvragers zijn allereerst langs de *groeibegrenzer* gelegd. Deze groeibegrenzer is een aantal weken voorafgaand aan de uiterste datum voor indiening van de aanvragen (22 april 2006) bekend gemaakt en is toe te dichten aan de motie Van der Staaij voor een *level playing field* in het MFS. De Adviescommissie vreesde dat de grote aanvragers een zodanig beroep zouden doen op de beschikbare middelen dat er weinig ruimte zou overblijven voor de kleinere aanvragers. Om dat te voorkomen werd later een zogenoemd 'flexibel schot' geplaatst tussen de 'grote' en 'kleine' aanvragen (zie voor uitleg over het schot de volgende sectie). De groeibegrenzer was gebaseerd op die organisaties die in het verleden (onder bijvoorbeeld TMF of MFP Breed) al subsidie hadden ontvangen van het ministerie. Die subsidie werd dan als uitgangspunt genomen waarbij de

MFS-aanvraag (afhankelijk van de hoogte van de vorige subsidie) slechts mocht groeien met een vooraf vastgesteld percentage. De toepassing van de groeibegrenzer impliceerde een korting op de maximaal toegestane subsidieverlening (voorbeeld organisatie Woord en Daad). In de praktijk zijn hierbij twee typen fouten gemaakt. Deels kwamen deze fouten aan het licht na indiening van het conceptrapport door de Adviescommissie (juli 2006) en deels werden deze pas duidelijk tijdens de herberekening voor de subsidietoekenningen. Het eerste type fout betrof onjuiste informatie over in het verleden ontvangen subsidie. Voor een deel was deze informatie onjuist of incompleet door het ministerie aan de Adviescommissie verstrekt (voorbeeld Stichting ETC). Voor enkele organisaties gold dat deze voorheen subsidie ontvangen hadden, terwijl de Adviescommissie was uitgegaan van de veronderstelling dat dit niet het geval was. Omdat een organisatie die voor het eerst een subsidie aanvroeg maximaal € 20 miljoen mocht worden toegekend, maar een organisatie die in het verleden bijvoorbeeld € 4 miljoen had ontvangen (en nu door de groeibegrenzer) ongeveer € 5 miljoen had mogen aanvragen, konden de verschillen oplopen. Een tweede type fout was dat de Adviescommissie niet altijd juist rekende met het aantal jaren waarvoor de organisatie subsidie aanvroeg. De fouten in de toepassing van de groeibegrenzer vereiste een herberekening eind 2006, die voor zeven grote aanvragers een hoger subsidiebedrag opleverde (zie ook bijlage 3).

2. Zowel de drempeltoets als de Organisatietoets waren afvaltoetsen. Organisaties die lager dan 65 procent scoorden op de Organisatietoets (een percentage dat vooraf bekend was) vielen automatisch af.
3. De *Voorsteltoets* is een beoordeling van het programma of de programma's zoals ingediend door de aanvrager. Ook hier golden weer tien criteria (zie ook Bijlage 5, tabellen B5.2 en B5.3). De *Voorsteltoets* is in tegenstelling tot de *Organisatietoets* geen afvaltoets, maar was wel van grote betekenis voor de berekening van het toegekende bedrag en op de eventueel toe te passen maluskorting en (voor grote aanvragers) additionele korting.
4. Na de bepaling van de score van de O- en V-toets startte het rekensysteem om te bepalen welk subsidiebedrag de aanvrager zou worden toegewezen. Dat systeem bestond uit een aantal stappen:
 - De eerste stap vormde de eerder genoemde groeibegrenzer,
 - Op de tweede plaats werd de totaalscore per aanvrager berekend op basis van de som ($\frac{2}{3} V + \frac{1}{3} O$),
 - De individuele totaalscores werden vervolgens gegroepeerd voor alle grote en voor alle kleine aanvragers waarna werd bekeken in hoeverre individuele aanvragers afweken van het gemiddelde binnen de eigen groep. Aanvragers die een lagere score hadden dan het gemiddelde in de groep werden gekort (de *maluskorting*). De gemiddelde score in de groep 'grote aanvragen' bedroeg 7.44. Indien een aanvrager stel 7.04 scoorde, dan zat die aanvrager daarmee 0.4, ofwel ongeveer 5,4 procent onder het gemiddelde. Het aangevraagde bedrag werd dan met dat percentage gekort.
5. Vervolgens werd gezien of grote aanvragers eveneens in aanmerking zouden komen voor een additionele korting. Die additionele korting heeft te maken met het flexibele schot tussen 'grote' en 'kleine' aanvragen. De bepaling van de additionele korting werd gebaseerd op een 'refertescore', een rekenkundig bepaald getal dat bepaald werd door 'terugrekening' vanuit de subsidieruimte van € 2,11 miljard. Deze refertescore stond op het moment van toekenning (september 2006) op 7.59.

Box 4.1 De puntentoekenning

Box 4.1 De puntentoekenning in Organisatie en Voorsteltoets

Het Beoordelingskader (dec. 2005) gaf aan dat op elk criterium van zowel de Organisatietoets (O-toets)- als de Voorsteltoets (V-toets) 0-10 punten kon worden gescoord. Vier criteria hadden een dubbel gewicht. Daarnaast telde in de totaalscore de V-toets twee maal zo zwaar als de Organisatietoets. Gedurende het beoordelingsproces zijn de maximale scores per criterium op een later tijdstip - zonder dat openbaar te maken- aangepast. Tabel B5.2 in bijlage 5 geeft een overzicht van de verschillen in de scores volgens het Beoordelingskader en de toepassing in de beoordeling. Achteraf gezien blijkt dat binnen de O-toets de 'kwaliteit van de administratieve organisatie' van minder gewicht is geweest, terwijl binnen de V- toets het partnerbeleid minder zwaar gewogen werd. Tegelijkertijd woog 'de logica van het programma' juist zwaarder. Geconstateerd wordt dat deze veranderingen niet meegedeeld zijn aan de aanvragers (de Adviescommissie had daartoe geen verzoek ontvangen van het ministerie), terwijl de puntentoekenning wel gevolgen kon hebben voor de uiteindelijke subsidietoekenning.

Alle beoordelingsrapporten geven per criterium aan hoeveel van de maximaal te behalen score de aanvrager behaald heeft. Deze informatie werd (behoudens uitzonderingen) niet nader verklaard. De systematiek van toekenning van punten was vervat in de Handleiding Beoordelingssecretariaat MFS, een intern werkdocument dat niet openbaar is gemaakt. Als gevolg kunnen aanvragende organisaties dan ook niet verifiëren of het toegekende puntenaantal in overeenstemming is met de gehanteerde systematiek.

Voor 'grote aanvragers' golden een aantal aanvullende eisen (alleen binnen de O-toets) die een neerwaartse druk op de score impliceerden. Dit als effect van het mechanisme dat aanvragers die aan de additionele criteria voldeden geen extra punten kregen, maar indien men niet (of slechts ten dele) aan die criteria voldeed wel punten in mindering werden gebracht (zie ook bijlage 5, tabel B5.3).

Het flexibele schot

Het flexibele schot tussen 'klein' en 'groot' diende om voldoende financiële ruimte te creëren om een 'faire' spreiding van de schikbare subsidieruimte over kleine en grote aanvragers te kunnen garanderen. Voor de bepaling van de plaats van het schot startte men met het totaal aangevraagde bedrag, waarbij bleek dat grote aanvragers 84,2 procent en kleine aanvragers de resterende 15,8 procent van het totaal aangevraagde bedrag vertegenwoordigden. Uitgaande van het subsidieplafond van € 2,11 miljard voor de periode 2007-2010 betekende dit dat de grote aanvragers recht zouden hebben op ongeveer € 1.777 miljoen en de kleine organisaties op € 334 miljoen. Om de plaats van het schot te bepalen werden de gemiddelde scores van de twee groepen als indicator gebruikt. Men berekende met welk percentage de gemiddelde score per groep afweek van de totale gemiddelde score. Grote aanvragers scoorden daarbij gemiddeld 0.7 meer dan het gemiddelde en kleine organisaties 0.7 minder. De richtbedragen werden verhoogd (in het geval van de grote aanvragers) of verlaagd (in het geval van de kleine aanvragers) op basis van dit afwijkingspercentage ($0.7 / 6.74 * 100 = 10.4\text{procent}$). Dat resulteerde in een 'toe te kennen' bedrag voor grote aanvragen van € 1.819 miljoen en voor kleine aanvragen van € 290 miljoen. Terugrekenend werd nu de refertescore bepaald die er voor

moest zorgen dat de twee groepen op die richtbedragen uit zouden komen. Dat het schot inderdaad flexibel was, bleek uit het feit dat in de uiteindelijke subsidietoekenning (september 2006) de grote organisaties € 1.890 miljoen toegewezen kregen en de kleine aanvragers bijna € 219 miljoen. Overigens heeft deze afwijking ook te maken met de beslissing van het ministerie om -in tegenstelling tot de suggestie van de Adviescommissie- geen bedrag te reserveren voor een aanvullende ronde voor de subcategorie jonge en vernieuwende organisaties. Dat gereserveerde bedrag is ten goede gekomen aan de algemene MFS-middelen, wat er in de praktijk op neer kwam dat een deel van de additionele kortingen bij de grote organisaties ongedaan gemaakt werd.

Na september 2006 zijn zeker nog twee maal veranderingen doorgevoerd in de subsidietoekenning. De eerste maal was nodig naar aanleiding van de ontdekking van fouten in de toepassing van de groeibegrenzer door het gebruik van onjuiste informatie. De tweede maal gebeurde dat op basis van de bezwaarprocedure. Deze veranderingen impliceerden dat er € 29 miljoen extra is toegekend boven op het subsidieplafond van € 2,11 miljard (zie ook bijlage 3).

4.3 EVALUATIEVE WAARDERING

De instrumenten voor het beoordelingsproces zijn stapsgewijs ontwikkeld. De beoordeling zelf heeft volgens vastliggende patronen plaats gevonden. Bij de aanvragende instanties waren slechts de contouren van deze beoordelingspatronen vooraf bekend. Ook achteraf is de precieze wijze van de beoordeling niet openbaar gemaakt.

De aanbiedingsbrief van de Adviescommissie bij het Beoordelingskader stelt dat kwaliteit van het voorstel diende te prevaleren. Vanuit dat perspectief was het niet consistent om – naast de drempeltoets- de Organisatietoets als afvaltoets te hanteren en niet de Voorsteltoets.

De toetsen op drempelcriteria, de organisatie, en het voorstel zijn uitsluitend schriftelijk toegepast. In het proces is er geen contact geweest met de aanvragers, behoudens het eenmalig schriftelijk verzoek tot aanvullende informatie aan ongeveer de helft van de aanvragende organisaties. Dit schriftelijke proces was conform de afspraak tussen de Adviescommissie en het Beoordelingssecretariaat. De Adviescommissie meende dat het Beoordelingssecretariaat geen contact diende op te nemen met individuele aanvragers, omdat contact met één organisatie een precedent zou scheppen voor alle aanvragers. Hoewel de beoordelaars waren geïnstrueerd (in de Handleiding, in de training en door de teamleiders) om niet naar de letter, maar naar de geest van het beleidskader te oordelen en de aanvragen als een samenhangend geheel van informatie in beschouwing te nemen⁶⁴, nodigde de combinatie van de Handleiding met het beoordelingsformulier of ‘werkdokument’ uit tot een mechanische ‘afvink’-exercitie, waarbij de samenhang van de elementen in het voorstel verloren kon gaan.

De instructie aan de beoordelaars ten spijt, is gebleken dat het streven naar rechtvaardigheid en vergelijkbaarheid een mechanische beoordeling in de hand heeft

⁶⁴ Bron: Commentaar Berenschot op concept rapportage, januari 2008.

gewerkt. Naar schatting de helft van de beoordelaars heeft er dan ook doelbewust naar gestreefd zo objectief mogelijk te oordelen door ‘strak’ de werkdocumenten in te vullen en zich niet te laten verleiden tot het plaatsen geschreven overwegingen of bedenkingen. Vanuit die visie op objectiviteit is vooral de compleetheid van de aangedragen informatie, als de precieze formulering van het voorstel van doorslaggevend belang geweest. Het ontbreken van een moment van communicatie –gevolg van de keuze voor een tenderprocedure en het garanderen van gelijke kansen voor alle aanvragers- werd door meer dan de helft van de bezochte aanvragers betreurd omdat zo de samenhang van het voorstel niet nader kon worden toegelicht. Eén van de ‘brede’ aanvragers omschreef het proces als ‘autistisch’ en ‘een toets op schrijfvaardigheid’.

Het streven naar standaardisatie heeft geleid tot min of meer uniforme beoordeling van alle aanvragen. Zo is een beoordeling van een zeer grote subsidieaanvraag van meer dan een half miljard euro nauwelijks anders dan een beoordeling van een aanvraag van een miljoen euro. Voor de grote aanvragen zijn geen extra analyses gemaakt of onderzoeken gedaan; er is geen extra deskundigheid ingeroepen om de diverse onderdelen te beoordelen (ook bij de grote aanvragen is de beoordeling gedaan door twee beoordelaars die de beoordeling verricht hebben op alle thematische aspecten en op wereldwijd niveau). Ook de rapportage over deze grote aanvragen is vrijwel gelijk aan die van kleine aanvragen. Deze doorvoering van standaardprocedures impliceerde een verschraling in de beoordeling van de (zeer) grote aanvragen en impliceert accountability risico’s voor de subsidieverstrekker. De diverse stappen in het proces zijn nauwkeurig gedocumenteerd en gearchiveerd, zowel door het Beoordelingssecretariaat als door het secretariaat van de Adviescommissie.

Eén van de taken van de Adviescommissie was om op basis van het opgestelde Beoordelingskader inzicht te geven in de wijze waarop de subsidiegelden verdeeld zouden gaan worden. Dit inzicht was voorafgaande aan het beoordelingsproces niet voorhanden. De Werkgroep Rekenmodel van de ambtelijke Vergewiscommissie concludeerde in haar rapport (2006:63) dat een allocatiemodel in de Staatscourant gepubliceerd had moeten worden, conform de instructies aan de Adviescommissie van 24 oktober 2005, maar dat dit niet is gebeurd. Bovendien vroeg de werkgroep zich af of de toepassing van een flexibel schot niet aan de aanvragers gemeld had moeten worden. De werkgroep concludeerde dat “het niet publiceren ruimte voor aanpassing biedt”.

In theorie lagen aan het gehanteerde rekenmodel vier principes ten grondslag: het kwaliteitsprincipe, het diversiteitsprincipe, het geldprincipe en het beleidsprincipe (zie box 4.2). Uiteraard was het geldprincipe doorslaggevend: immers, indien er geen subsidieplafond was geweest was een rekenmodel ook niet nodig geweest. Van belang is echter de constatering dat aan het beleidsprincipe van een evenwichtige verdeling over de verschillende thema’s geen inhoud is gegeven. Daarmee liet de Adviescommissie een van de hoekstenen van het begrotingsproces van publieke middelen, namelijk het zo veel mogelijk in dienst stellen van begrotingsmiddelen aan beleid, terzijde liggen.

Box 4.2 Vier principes van het rekenmodel

Aan het rekenmodel lijken vier principes ten grondslag te liggen:

(1) Voor de beoordeling van aanvragen gold kwaliteit als leidend principe. Aanvragers moesten op basis van dit **kwaliteitsprincipe** met elkaar concurreren. Dat gold tussen alle aanvragers, maar vooral binnen de categorieën ‘grote’ en ‘kleine’ aanvragers. Zowel de drempeltoets als de Organisatietoets selecteerde op basis van kwaliteit. In het rekenmodel viel de maluskorting onder dit kwaliteitsprincipe: de maluskorting treft organisaties die een lagere score halen dan de ‘peers’ binnen de eigen categorie. Voor de berekening van de gemiddelde score per categorie is uitgegaan van de scores van alle aanvragen die door de drempeltoets waren gekomen en niet op basis van aanvragen die ook de Organisatietoets hadden gehaald. Een opvallende keuze want het waren immers uitsluitend deze laatste aanvragen die voor subsidie in aanmerking zouden komen. De Vergewiscommissie (2006) berekende dat als uitgegaan was van aanvragen die (ook) de Organisatietoets gehaald hadden, het verschil in de gemiddelde scores tussen ‘grote’ en ‘kleine’ aanvragen beduidend geringer zou zijn geweest.

(2) De indeling in ‘grote’ en ‘kleine’ aanvragen weerlegt niet alleen het uitgangspunt van het ‘level playing field’, het toonde ook het streven naar diversiteit. Het flexibele schot had als doel een bepaald percentage van de beschikbare subsidieruimte te reserveren voor kleine organisaties. Dit **diversiteitsprincipe** keerde terug bij de later toegevoegde additionele korting. De Adviescommissie rechtvaardigde deze korting door te stellen dat ‘daardoor de diversiteit in het veld gewaarborgd wordt’ (2006: 43). Het diversiteitsprincipe is beperkt gebleven tot de categorieën ‘groot’ en ‘klein’, terwijl er binnen de categorie ‘klein’ ook de subcategorie ‘jong en vernieuwend’ bestond. Deze subcategorie speelde in de subsidietoekenning een ondergeschikte rol. Op de subsidieaanvraagformulieren werd slechts onderscheid gemaakt tussen ‘grote’ en ‘kleine’ aanvragen, ondanks het feit dat er een financiële reservering voor de ‘jonge en vernieuwende’ organisaties was gemaakt. Wel konden organisaties in de aanvraag aangeven of men de karakteristieken had van een jonge en vernieuwende organisaties, maar niet als een aparte categorie.

(3) De additionele korting heeft alles te maken met het subsidieplafond – **het geldprincipe**. De Adviescommissie stelt daarover dat de ‘ontwikkeling van de toewijzingsmethode wordt ingegeven door de dwingende grenzen van de beschikbare subsidie’. Ook het instellen van maximale groeinormen (de groeibegrenzer) zou hieronder kunnen worden genoemd.

(4) Vervolgens is er het **beleidsprincipe**. Het beleidskader MFS (p. 13) stelde dat ‘bij de verdeling van de beschikbare middelen [...] rekening wordt gehouden met [...ook...] thematische beleidsvoornemens en specifieke aandachtspunten binnen de thema’s’. Noch in de O- en V-toets, noch in de allocatie van subsidies spelen de themavelden een rol van betekenis.

De beoordelingsrapporten geven per criterium aan hoeveel van de maximaal te behalen score de aanvrager gehaald heeft. In de Beoordelingsrapporten worden lang niet altijd alle drempelcriteria besproken. En mochten de criteria in het Beoordelingsrapport vermeld zijn dan is het voor de lezer niet duidelijk op grond waarvan tot een bepaalde conclusie wordt gekomen. In sommige gevallen stelt het rapport simpelweg dat het “aannemelijk is gemaakt dat de 25 procent regel wordt gehaald” of dat “de organisatie [...] een aantoonbaar draagvlak in Nederland heeft”. Bij een enkele organisatie geldt dat er

ondanks gebrek aan cijfers gesteld wordt “dat de 25 procent regel wordt gehaald omdat de argumenten overtuigend zijn”.

De gesprekken met aanvragers maakten duidelijk dat de organisaties geen helder beeld hebben gekregen van het gehanteerde rekenmodel. Voor een deel van de aanvragers was dat inzicht ook niet van belang, namelijk wanneer de aanvraag hetzij volledig was afgewezen, hetzij volledig was toegekend.

Hoewel enkele aanvragers stelden dat ze uit de begeleidende tekst wel enigszins konden afleiden waarom een bepaald punten aantal gegeven was voor de onderdelen van de Organisatie- en Voorstel-toets, was deze informatie voor de meeste aanvragers van generlei nut. Immers de onderliggende systematiek van toekenning van punten is niet openbaar gemaakt en daarmee dan ook niet verifieerbaar. Het weergeven van de score in de beoordelingsrapporten was van belang voor de subsidieverstrekker, maar voor de aanvrager was het een schijntransparantie.

De beoordelingsrapporten hinken op twee gedachten. Enerzijds zijn zij de weerslag van een ‘droog’ toegepast beoordelingssysteem uitsluitend gebaseerd op in het voorstel verstrekte informatie, anderzijds bevatten de beoordelingsrapporten ook een beheersadvies. Dit beheersadvies suggereert niet alleen dat de beoordelaar de organisatie grondig geanalyseerd heeft en zich een beeld kan vormen van de hiaten en beheersgevaaren, het pretendeert ook een leerfunctie naar de aanvragende organisatie. Die pretentie kan niet waargemaakt worden. De geïnterviewde organisaties hebben kennis genomen van het beheersadvies, maar geen van de organisaties meende hier wat aan te hebben gehad (op één na konden de geïnterviewde organisaties zich de inhoud van het beheersadvies niet herinneren).

5 STEUNMECHANISMEN EN OMGEVINGSFACTOREN

Voor, tijdens en na het beoordelingsproces zijn diverse steunmechanismen ingezet voor uiteenlopende taken. Hieronder dienen de ondersteunende functies begrepen te worden die vervuld zijn door de Interne Audit van Berenschot, de Vergewiscommissie, de accountantsdienst van het ministerie (ACD), de arbitragecommissie en de ministeriele functies met betrekking tot het afhandelen van de bezwaarschriften.

Vragen uit de ToR die gerelateerd zijn aan de component '**steun mechanismen**' zijn

A 5: Hoe verliep de communicatie vanuit BZ in de periode 22 september 2006 t/m de afhandeling van bezwaarschriften; Was de communicatie transparant en tijdig? Wat was de kwaliteit van de geboden informatie?

Belangrijke omgevingsfactoren die van invloed zijn geweest op het beoordelingsproces waren de relaties met de Tweede Kamer, de brancheorganisatie Partos, en de communicatie die het ministerie onderhield met de aanvragende organisaties.

5.1 INTERNE AUDIT

In haar voorstel op de aanbesteding door het ministerie van Buitenlandse Zaken had Berenschot als garantie op de procesbewaking en op de kwaliteit van haar functioneren als Beoordelingssecretariaat voorgesteld om een interne auditor deel uit te laten maken van de opdracht. Deze functie zou vervuld worden door Berenschot - België. Het auditteam had dus een tweezijdige rol: naar het Beoordelingssecretariaat toe ging het om de kwaliteit van de bedrijfsvoering en naar de Adviescommissie toe om de garantie van kwaliteit van het beoordelingsproces. Daartoe had Berenschot België een Auditplan ontwikkeld dat voorzag in de volgende onderwerpen:

Pre-audit:

- beoordeling handleiding (documentatietoets);
- volledighedscontrole (volledigheidstoets);
- beoordeling beoordelingsformulieren;
- beoordeling werkbaarheid van het beoordelingsproces;

Audit:

- beoordeling kleine aanvragen (drempeltoets, organisatietoets, voorsteltoets),
- beoordeling grote aanvragen (integrale audit);
- beoordeling algemene onderwerpen (logboeken, versiebeheer, discrepanties).

De interne auditors lichtten alle grote aanvragen integraal door en van de kleine aanvragen werd elk vijfde dossier doorgelicht, waarbij de nadruk lag op het checken van de beoordeling op bepaalde componenten en op de consistentie tussen de verschillende beoordelaars. Een lid van het audit-team woonde de wekelijkse vergaderingen van de teamleiders bij.

Tevens zijn alle beheersadviezen door de interne audit beoordeeld op eenduidigheid en transparantie. In haar rapportage⁶⁵ concludeerde Berenschot België:

- Het MFS secretariaat heeft alle aanvragen beoordeeld; en opnieuw beoordeeld op volledigheid;
- Training met betrekking tot het gebruik van de beoordelingsformulieren was beperkt;
- Bij selectie (door DSI en het secretariaat van de Adviescommissie) van de beoordelaars werd vooral gelet op inhoudelijke kennis en veel minder op organisatorische kennis. Vooral de beoordeling van de 25 procent eigen financieringsnorm bleek voor een aantal beoordelaars lastig door hun beperkte inhoudelijke financiële expertise;
- De scores van de drempeltoets werden niet toegelicht;
- “Voor de auditor is op basis van de dossiers niet altijd inzichtelijk hoe de stroom van documenten tussen beoordelingssecretariaat en commissie is verlopen”.
- In totaal waren er drie gevallen van ‘grote discrepantie’ geconstateerd tussen de beoordelingen van de twee beoordelaars. Deze gevallen zijn door het Beoordelingssecretariaat aan de Adviescommissie voorgelegd. In geval van grote verschillen in de beoordelingen door de twee beoordelaars werden deze op verzoek van de Adviescommissie met hen besproken en tegen de afspraak in niet voorgelegd aan het audit team.

In de overstijgende conclusies stelt het audit-team dat er tekortkomingen waren in de transparantie van het beoordelingsproces onder andere door onvolledige dossiervorming en onduidelijkheid over de communicatie met de commissie en de uiteindelijke totstandkoming van de adviezen. Maar stelt de audit: “de werkwijze van het MFS Secretariaat is zorgvuldig en betrouwbaar geweest”.

⁶⁵ Bron: Audit Beoordelingssecretariaat MFS, 12 juli 2006.

5.2 VERGEWISCOMMISSIE

Volgens artikel 3:2 van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) heeft het bestuursorgaan dat gebruik maakt van een deskundigenadvies, een vergewisplicht op grond van de neergelegde plicht tot zorgvuldige voorbereiding van bestuursbesluiten. De vergewisplicht houdt in dat de minister zich vergewist van de kwaliteit van het werk van de commissie alvorens het advies van de commissie over te nemen. Het ministerie van Buitenlandse Zaken stelde een Vergewiscommissie in op basis van het (herziene) conceptadvies van de Adviescommissie. De Vergewiscommissie werd voorgezeten door de Directeur-generaal Internationale Samenwerking.

De Vergewiscommissie ging voortvarend te werk en stelde een zevental werkgroepen in:

- Werkgroep Terms of Reference en performance Adviescommissie,
- Werkgroep Drempelcriteria en werkgroep Check op correcte informatievergaring door de Adviescommissie,
- Twee werkgroepen organisatiecheck,
- Werkgroep check op basisbudgetten (in de praktijk maakte deze werkgroep deel uit van de werkgroep rekenmodel, maar met afzonderlijke rapportage),
- Werkgroep cross-check op ‘gevoelige beoordelingscriteria’,
- Werkgroep auditrapport,
- Werkgroep rekenmodel.

Ieder van deze werkgroepen bestond uit functionarissen van verschillende directies binnen het departement, zowel van de themadirecties als administratieve en juridische afdelingen. De afdelingen Juridische Zaken (DJZ) en DSI waren sterk vertegenwoordigd in de diverse werkgroepen, terwijl de Directie Effectiviteit en Kwaliteit een bescheiden rol speelde. De taak van de Vergewiscommissie was niet zozeer het ‘overdoen’ van de beoordelingen, maar een marginale toetsing van de gerealiseerde beoordelingen. De deelrapporten van de diverse werkgroepen tonen een beeld van het streven naar volledigheid en gingen wel verder dan een ‘marginale toetsing’. Zo maakte de Vergewiscommissie ruim gebruik van alle bronnen van informatie die haar van dienst konden zijn, waaronder de ervaringen van de themadirecties met de betrokken organisaties en de financiële ‘track record’ indien organisaties voorheen al subsidie hadden ontvangen. De Vergewiscommissie maakte van meer en andere informatiebronnen gebruik dan dat toegestaan was aan het Beoordelingssecretariaat.

De Vergewiscommissie constateert onder andere het volgende:

- De wijze waarop het criterium ‘partnerbeleid’ is geïnterpreteerd heeft grote gevolgen gehad voor organisaties met een niet-standaard partnerbeleid, zoals Plan Nederland en het Medisch Comité Nederland Vietnam;
- De door de Adviescommissie toegepaste extra budgettaire kortingen waren overbodig;
- De formulering een de diepgang van individuele beoordelingen laat aanzienlijke verschillen zien.

- Bij 16 van de 22 door de commissie beoordeelde aanvragen komt zij tot een andere conclusie dan de Adviescommissie.

De Vergewiscommissie adviseerde de minister het advies in grote lijnen over te nemen en plaatste kanttekeningen bij het advies aangaande een aantal specifieke aanvragen. Ook adviseerde de Vergewiscommissie om het door de Adviescommissie voorgestelde loket voor ‘jonge en vernieuwende organisaties’ niet in stand te houden en de niet uitgeputte middelen toe te voegen aan de algemene middelen die voor deze MFS-ronde beschikbaar waren. Zij achtte de kwaliteit van de aanvragen binnen deze groep onder de maat.

5.3 ACCOUNTANTSDIENST

Niet alleen de Vergewiscommissie, maar ook de Accountantsdienst (als onderdeel van haar auditplan 2006) heeft het beoordelingssysteem nader onderzocht. Daartoe richtte zij zich specifiek “op de wijze waarop het secretariaat zich op relevante aspecten van de aan haar toegewezen taken heeft gekweten”⁶⁶. De rol van de Adviescommissie werd daarbij slechts marginaal in beschouwing genomen. De ACD constateert dat het beoordelingsproces op hoofdlijnen juist en rechtmatig is geweest en dat Berenschot zich aan haar opdracht heeft gehouden.

De ACD merkt verder op dat fictieve organisaties en programma’s niet uitgesloten kunnen worden. Berenschot heeft op beslissing van de Adviescommissie niet de bestaansgrond van partnerorganisaties beoordeeld. En met betrekking tot het beheersadvies merkt de ACD op dat er geen van te voren bepaald stramien bestond voor het opstellen van de beheersadviezen en dat de Adviescommissie niet goed wist aan te geven wat in die beheersadviezen zou moeten komen te staan.

5.4 ARBITRAGECOMMISSIE

De arbitragecommissie MFS werd ingesteld op grond van artikel 3.7 van de Overeenkomst die tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en Berenschot was afgesloten. Genoemd artikel verleende het recht aan het ministerie om, in geval van meer dan 20 procent bezwaar- en beroepsprocedures, een arbitragecommissie in te stellen. Artikel 3.7.1 omschrijft de taak van de arbitragecommissie als volgt: “de arbitragecommissie zal onderzoeken of -en in hoeverre- de toegewezen bezwaar en beroepsprocedures het gevolg zijn van onzorgvuldig behandelen door de

⁶⁶ Bron: Archief DSI, 2006.

opdrachtnemer”⁶⁷. Artikel 3.7.2 legt dan de financiële sanctie vast in geval van geconstateerd onzorgvuldig handelen.

Omdat er 40 bezwaarschriften werden ingediend op een totaal van 114 beoordeelde aanvragen, werd -in de visie van het ministerie- de drempelwaarde van 20 procent overschreden.

Hoewel de arbitragecommissie drie maanden ter beschikking had na aanvang van haar werkzaamheden, had zij voldoende aan drie zittingen. De arbitragecommissie concentreerde zich op de –tot aan dat moment (juni 2006)- toegewezen bezwaren. En binnen die groep van toegewezen bezwaren werden de (deels) gegrond verklaarde bezwaren behandeld die zich richtten op financiële aspecten, waaronder startbedragen, maximale groeipercentages of het rekenmodel. De selectie van de 12 te behandelen bezwaren was door DSI gemaakt⁶⁸. De commissie kwam tot de conclusie dat in negen van de twaalf onderzochte gevallen er sprake was van het niet correct toepassen van de procedure en dat de toegewezen bezwaren het gevolg waren van “onzorgvuldig handelen” door de opdrachtnemer door het onjuist toepassen van het beoordelingsstramien⁶⁹. Tegelijkertijd stelde de arbitragecommissie in haar slotzin dat “ondanks de onzorgvuldigheid in individuele beoordelingen is de arbitragecommissie van mening dat het beoordelingssecretariaat ten aanzien van het gehele MFS een gedegen en grondig beoordelingsproces in werking heeft gesteld en uitgevoerd”. Verder merkte de commissie nog in een bijlage op dat “niet blijkt welke precies de rol van de adviescommissie is geweest” en dat het “niet duidelijk is in welke mate er complementair is gewerkt door het Beoordelingssecretariaat en de Adviescommissie”.

De contractpartner Berenschot plaatste kanttekeningen⁷⁰ bij zowel de noodzaak tot het instellen van een arbitragecommissie als de handelswijze van de arbitragecommissie.

De kanttekening bij de noodzaak tot het instellen van een arbitragecommissie was –onder andere- gebaseerd op een inconsistentie in de formulering van artikel 3.7 van de Overeenkomst, waarbij in het hoofdartikel gesproken wordt over ‘bezwaren’ en in sub-artikel 3.7.1 over ‘toegewezen bezwaren’. Berenschot tekende bezwaar aan tegen de noodzaak tot instelling van een arbitragecommissie nog voordat de beroepsprocedure was afgerond. Immers, het aantal *toegewezen* bezwaren was op dat moment onbekend, terwijl het aantal door de arbitragecommissie te bestuderen beoordelingen slechts 12 bedroeg, dus minder dan 20 procent van de 114 beoordelingen.

De kritiek van Berenschot op de handelswijze van de arbitragecommissie betrof het volgende:

- De arbitragecommissie heeft de beoordeling als ‘onzorgvuldig’ bestempeld indien het oordeel van de Berenschot beoordelaars afweek van de beoordeling in de

⁶⁷ Als zodanig verwoord als doelstelling in de Terms of Reference Arbitrage Commissie Beoordelingssecretariaat.

⁶⁸ DSI paste haar keuze aan van 20 bezwaren naar 12 bezwaren. Bron: Correspondentie tussen DSI en Berenschot, 11 en 26 juni 2007.

⁶⁹ Bron: Uitspraak Arbitragecommissie Medefinancieringsstelsel, 12 juli 2007 (niet openbaar).

⁷⁰ Bron: Berenschot, brieven 1 maart 2007 en 26 juni 2007.

bezwaarprocedure en als deze afwijkingen waren toe te schrijven aan toepassing van het beoordelingsstelsel. De arbitragecommissie hield bij het trekken van die conclusie geen rekening met het feit dat in bezwaarprocedure van aanvullende informatie gebruik gemaakt werd⁷¹. Dat met aanvullende informatie tot een ander oordeel gekomen kan worden impliceert niet dat met de oorspronkelijke informatie onzorgvuldig gehandeld zou zijn.

- De arbitragecommissie oordeelde ook het behandelen van het Plan Nederland dossier als ‘onzorgvuldig’, terwijl dit toch door maar liefst 4 verschillende deskundigen van het Beoordelingsecretariaat 6 maal beoordeeld is (en door leden van de Adviescommissie zelf).

In haar rapportage stelde de arbitragecommissie vervolgens zelf een van artikel 3.7.2 van het contract tussen het ministerie en Berenschot afwijkende financiële sanctie voor. Na de uitspraak van de commissie verklaarde het ministerie aan Berenschot dat de eventuele gegrond verklaring van nog lopende bezwaarschriften geen invloed meer zou hebben op de contractuele verplichtingen

5.5 BEZWAARPROCEDURE

Van de 114 organisaties die subsidie aanvroegen, ontvingen er 58 een positieve subsidiebeschikking⁷². Veertig organisaties tekenden bezwaar aan tegen de beschikking binnen de wettelijk gestelde termijn van zes weken na ontvangst van de (positieve of negatieve) beschikking.

Aan alle bezwaarmakers werd een ontvangstbevestiging gestuurd. In 35 van de 40 bezwaren heeft het ministerie direct de beslistermijn verlengd met de volgens de Awb maximaal toegestane vier weken. De beslistermijn werd daarmee tot tien weken na binnenkomst van het bezwaarschrift. Aan vier bezwaarmakers is een termijn van vier weken gegeven voor de motivering van hun bezwaar. Tweeëndertig bezwaarschriften waren gericht tegen een afwijzing, vier bezwaren richtten zich tegen een gedeeltelijke afwijzing en drie tegen een (bijna) volledige toekenning.⁷³

De bezwaren⁷⁴ tegen de afwijzingen lagen op verschillende terreinen:

(i) *Individuele/specifieke bezwaren* (17 maal), waaronder procedurele bezwaren zoals het bezwaar tegen beoordelingen die niet gerelateerd zijn aan het beleidskader; of

⁷¹ Gebruik gemaakt werd van informatie van het ministerie en van brieven van de Adviescommissie gedurende de bezwaarprocedure. Overigens was de informatie vervat in deze brieven voor een deel weer afkomstig van het Beoordelingsecretariaat. Bron: Commentaar DSI op concept rapportage, januari 2008; Archief DSI, 2007.

⁷² Bron: Aanbiedingsbrief inzake subsidietoekenning van het MFS 2007-2010, 22-09-2006

⁷³ Bron: Notitie Korte analyse bezwaarschriften MFS, DJZ.

⁷⁴ Bron: Archief DJZ, 2006.

opmerkingen over bij de aanvraag ontbrekende stukken, terwijl die niet opgevraagd waren door de Adviescommissie (of die als bekend geacht mochten worden bij het ministerie). Ook valt hieronder het bezwaar dat de beoordelingshandleiding niet bekend gemaakt is en dat gedurende de aanvraagprocedure wijzigingen doorgevoerd waren, waarover niet iedereen werd geïnformeerd. Van iets andere aard was het bezwaar dat het MFS-beleidskader internationale organisaties (zoals Wetlands International) zou benadelen; of dat het beoordelingskader MFS ongeschikt was om culturele instellingen te beoordelen. Meer gerelateerd aan transparantie was het bezwaar dat door het niet tijdig voldoen aan de Wet Openbaarheid van Bestuur de minister informatie heeft achtergehouden.

(ii) *Bezwaren tegen het aanvraagstramien* (13 maal), waaronder het bezwaar dat het aanvraagstramien niet geschikt zou zijn voor netwerkorganisaties, voor kleine organisaties of juist niet voor jonge organisaties of precies voor de eigen organisatie. Andere bezwaren stelden dat het wettelijk kader niet in acht zou zijn genomen; en dat het aanvraagstramien en beoordelingshandleiding af zouden wijken van het beoordelingskader (PLAN Nederland).

(iii) *Bezwaren tegen het 25 procent eigen inkomen criterium* (8 maal).

(iv) *Bezwaren tegen de kortingssystematiek* (5 maal), waaronder bezwaar tegen de wijze van de berekening of de late bekendmaking van de groeibegrenzing, of de additionele korting voor grote organisaties. Andere bezwaren betroffen het niet toepassen van de groeibegrenzing bij samenwerking met kleine organisaties; het niet op transparante wijze tot stand komen van de additionele korting; en het bezwaar dat additionele korting niet in overeenstemming zou zijn met het hoofdcriterium van kwaliteit.

(v) *Bezwaar niet erkend als ‘jong en vernieuwend’* (4 maal).

(vi) *Bezwaren tegen te late regelgeving* (4 maal).

(vii) *Bezwaren tegen handelwijze van de MFS-adviescommissie* (3 maal), waaronder de hantering van criteria die niet in het beleidskader en aanvraagstramien staan; en het bezwaar dat onderbreking van subsidie na 10 jaar strijdig zou zijn met het vertrouwensbeginsel.

Afhandeling bezwaren

De bezwaren van aanvragen die waren afgewezen op basis van de toepassing van de drempelcriteria werden afgehandeld door DSI. De bezwaarschriften op andere gronden zijn afgehandeld door de themadirecties. Het ‘horen’ is een essentieel onderdeel van de bezwaarschriftprocedure. Bezwaarmakers kregen tijdens hoorzittingen van ambtelijke hoorcommissies de gelegenheid om hun bezwaren mondeling toe te lichten. De hoorzittingen werden geleid door vier verschillende voorzitters. Van de hoorzittingen zijn verslagen gemaakt.

In 24 van de 40 zaken is de Adviescommissie om toelichting op haar advies aan de minister gevraagd, waarbij de Adviescommissie in 22 zaken de vragen heeft voorgelegd aan het Beoordelingssecretariaat. De vragen betroffen verduidelijking van punten in de beoordeling, zowel van het jaarverslag 2005, de drempelcriteria, als van diverse

onderdelen van de O- en V-toets. De antwoorden van de Adviescommissie aan de voorzitter van de desbetreffende hoorcommissie zijn vóór de hoorzitting ter beschikking gesteld aan de bezwaarmakende organisaties. In acht bezwaarzaken concludeerde de Adviescommissie dat op basis van een herziene puntentoekenning er in het totaal op elf punten ten onrechte punten waren afgetrokken⁷⁵. Deze conclusie werd door de desbetreffende hoorcommissies overgenomen. In één bezwaarzaak (Wetlands International) leidde dit tot volledige honorering van de aanvraag. In vier bezwaarzaken werden bezwaren tegen de wijze van berekening van de groeinorm toegewezen. In het totaal hebben zes bezwaarprocedures geleid tot toekenning van een hogere subsidie (tabel 5.1)⁷⁶.

Tabel 5.1: Toekenning hogere subsidie na bezwaar

Organisatie (bedragen in €)	Bedrag voor bezwaarprocedure	Definitief toegekend bedrag	Verschil
Cordaid	432.899.603	437.059.720	4.160.117
ETC	13.251.254	13.556.057	304.803
Fair Trade Original	4.044.160	6.498.051	2.453.891
Health Action International	1.797.959	5.298.126	3.500.167
St STRO	3.270.000	3.724.174	454.174
Wetlands International	-	4.998.252	4.998.252
Totaal verschil			15.871.404

Aanvragende organisaties stelden over het algemeen tevreden te zijn over de wijze waarop het ministerie van Buitenlandse Zaken de bezwarenprocedure heeft aangepakt. Ook was men tevreden over de communicatie hierover: men vond die helder en duidelijk, maar soms wat traag. Ondanks het feit dat het ministerie al vanaf het begin aangegeven had gebruik te zullen maken van de maximale periode die de wet aangeeft voor afhandeling van de bezwaren, heeft het ministerie zich niet in alle gevallen aan die termijn kunnen houden. Ook was men tevreden over het getoonde respect en de onafhankelijkheid van de diverse voorzitters.

⁷⁵ Overzicht behandeling van de vragen over bezwaarschriften, Adviescommissie

⁷⁶ Bron: Kamerbrief inzake bezwarenprocedures, Nederlands Ministerie van Buitenlandse Zaken, 11-06-2007.

Beroep

Aanvankelijk tekenden negen aanvragers beroep aan tegen de MFS- beschikking van het ministerie, te weten Cordaid, Hugo van Lawick Foundation, Stichting Jan Vrijman Fonds, NiZA, PLAN, Practica, Right to Play, Rijksacademie van Beeldende Kunsten, en Sharenet. Op de datum van deze registratie (november 2007) had de rechter nog geen uitspraak gedaan in de beroepzaken.

Vier van deze organisaties, namelijk Right to Play, de Rijksacademie voor Beeldende Kunsten, Hugo van Lawick Foundation en de Stichting Jan Vrijman Fonds trokken hun beroep in nadat zij op een andere wijze financiering van het ministerie van Buitenlandse Zaken hadden verkregen. Deze vier organisaties hadden de drempeltoets behaald, maar scoorden te laag op de Organisatietoets (minder dan 65 procent), die daarmee voor deze organisaties een afvaltoets was gebleken. Opgemerkt kan worden dat voor deze organisaties ook de Voorsteltoets lage scores had opgeleverd en het dus onwaarschijnlijk was geweest dat na uitspraak van de rechter de subsidieaanvraag alsnog (geheel) gehonoreerd zouden worden.

5.6 TWEEDE KAMER, PARTOS EN ANDEREN

Voor het ‘beoordelen als systeem’ (zie hoofdstuk 1) zijn de omgevingsfactoren van belang. Immers deze omgevingsfactoren dragen bij aan de verklaring van de output en resultaten van het systeem. Drie omgevingsfactoren speelden daarbij een rol: de communicatie tussen de minister en de Tweede Kamer; de communicatie tussen het ministerie en de brancheorganisatie Partos, en de communicatie tussen het ministerie en de aanvragende organisaties.

a. Communicatie met de Tweede Kamer

Op het proces is van invloed geweest de Kamermotie van der Staaij (SGP). In deze motie, die voor 22 april 2006 was aangenomen, werd gepleit voor een zorgvuldig handelen inzake de groei van de subsidies per organisatie en de verdeling van gelden over grote en kleine aanvragers. Deze motie is van invloed geweest op het uitgangspunt van het ‘flexibele schot’ tussen grote en kleine aanvragen in het rekenmodel.

In haar communicatie met de Tweede Kamer heeft de minister voor Ontwikkelingssamenwerking de Kamer (in de periode na 22 april 2006) drie keer per brief geïnformeerd over haar besluitvorming rond het MFS. Op 22 september 2006 werd het eindrapport van de Adviescommissie naar de Kamer gestuurd met daarbij een brief over de subsidietoekenningen. Op 22 december 2006 ontving de Kamer een brief over correcties op de subsidietoekenningen als gevolg van gemaakte rekenfouten en op 11 juni 2007 over de bezwarenprocedure.

Uit interviews met 19 aanvragende organisaties is gebleken dat geen van de aanvragers gepoogd heeft via contacten in de Kamer druk uit te oefenen op de beoordeling zelf. Ook is er geen contact geweest tussen Kamerleden en leden van de Adviescommissie of het Beoordelingssecretariaat over het beoordelingsproces of individuele aanvragers.

b. Communicatie met Partos

In de dialoog die vooraf ging aan de verandering van het beoordelingssysteem heeft DSI regelmatig contact gehad met de belangenorganisatie Partos. Ook tijdens de periode dat voorstellen konden worden ingediend heeft Partos haar zorg geuit in brieven aan de minister, onder andere over het verdelingsmodel, de te hanteren groeipercentages, de 'last minute' wijzigingen zoals die op de website gepubliceerd werden, en de beperking van de groei in de toe te kennen subsidies⁷⁷. In de periode 22 april 2006 tot en met 22 september 2006 is er geen formeel contact geweest tussen DSI en Partos over de beoordeling van de aanvragen. Wel is er contact geweest over de evaluatie van het MFS-traject van voor 22 april 2006, waarvoor Partos medeopdrachtgever was. In januari 2007 werd er tijdens een overleg over punten rond de bezwaarprocedure gesproken en in maart 2007 over de monitoringprotocollen en de exit-strategieën.

c. Communicatie ministerie van Buitenlandse Zaken en aanvragende organisaties

Vanaf het moment van de indiening van de aanvragen tot het versturen van de beschikkingen was door de minister een periode van radiostilte afgekondigd. Deze periode van niet communiceren werd in brede zin opgevolgd. Er was geen communicatie tussen de Adviescommissie en de aanvragers, niet tussen het Beoordelingssecretariaat en de aanvragers en niet tussen het ministerie en de aanvragers. Als onderdeel van het beoordelingsproces had de Adviescommissie met het Beoordelingssecretariaat afgesproken dat er maximaal eenmaal schriftelijk contact mocht zijn met de aanvragers en dat alleen om aanvullende informatie te vragen. Na het verrichten van een volledigheidstoets op de indiening van de aanvraag is een brief uitgegaan aan ongeveer de helft van de aanvragers om aanvullende informatie te verkrijgen. In een later stadium is alleen Plan Nederland nogmaals om aanvullende informatie verzocht.

Geen van de 19 geïnterviewde organisaties heeft pogingen ondernomen om op enige wijze contact te zoeken met hetzij de Adviescommissie, hetzij het Beoordelingssecretariaat, hoewel meerdere gesprekspartners aangaven 'dat andere dat wel gedaan hebben'. Daarentoent is geen enkele aanwijzing gevonden.

Op 13 juli 2006 ontving de minister het conceptadvies van de Adviescommissie. De aanvragers werden via een telefoongesprek geïnformeerd over de beslissing op hun aanvraag. Enkele organisaties spreken hun waardering uit over deze persoonlijke benadering, anderen merkten op dat het daarna nog een week duurde voordat men de details kende en dus eigenlijk geen informatie konden verschaffen aan hetzij de eigen organisatie, hetzij buitenstaanders. Plan Nederland, de enige grote organisatie waarvan de aanvraag niet was goedgekeurd werd door de leiding DGIS geïnformeerd, zonder dat de redenen voor afwijzing werden uitgelegd. Plan Nederland vernam vervolgens uit de krant dat de aanvraag was afgewezen om hun partnerbeleid en het veronderstelde gebrek aan doelmatigheid. Plan Nederland kon hierop niet reageren (bijvoorbeeld naar journalisten) omdat men noch de beschikking, noch het beoordelingsrapport had ontvangen. En zelfs toen het beoordelingsrapport wel was ontvangen bevatte dit te weinig informatie om het oordeel van de Adviescommissie op details te kunnen achterhalen. Bij een andere

⁷⁷ Bron: Brief Partos aan minister van Ontwikkelingssamenwerking 27 maart 2006.

organisatie leidde de mondelinge mededeling dat de aanvraag volledig was toegewezen later tot verwarring, toen bleek dat de gevraagde indexering niet was toegepast.

Op 14 augustus 2006 werd nog een addendum bij het financiële reglement vastgesteld over het niet langer toestaan van financiering van lange termijn uitzendingen (langer dan zes maanden). Hoewel de teneur van dit addendum al begin 2006 op de website was geplaatst en aanvragers er kennis van hadden kunnen nemen, hadden lang niet alle grote aanvragende organisaties hier rekening mee gehouden. Bovendien doorbrak dit voor grote aanvragende organisaties de gangbare praktijk om lange termijn uitzendingen te verweven in de aanvraag.⁷⁸

De geïnterviewde organisaties hebben hun tevredenheid geuit over de communicatie rond de bewaarschriften. Men typeert de verstrekte informatie als correct, tijdig en duidelijk. Diverse geïnterviewden spreken hun waardering uit over de hoorzitting. Men kreeg het gevoel dat men eindelijk werd gehoord, iets wat men node gemist had tijdens het beoordelingstraject.

5.7 EVALUATIEVE WAARDERING

Terwijl het beoordelingsproces zelf was uitbesteed aan een Adviescommissie en een Beoordelingssecretariaat (mede om de werkdruk op het ministerie te verlichten) hebben de steunmechanismen het ministerie meer dan bezig gehouden. Contractperikelen, de Vergewiscommissie, de arbitragecommissie, en het afhandelen van bezwaarschriften en dergelijke vormde samen een aanzienlijke werklast. De veronderstelling (2005) van het ministerie dat het nieuwe systeem zou bijdragen aan vermindering van de transactiekosten is onjuist gebleken.

De Vergewiscommissie werd samengesteld uit diverse directies van het ministerie. Hoewel de directie DEK zich bezig houdt met kwaliteitsvraagstukken, was de rol van deze directie gering in de Vergewiscommissie. De taak van de Vergewiscommissie was ‘marginaal’ te toetsen, maar gaf daar ‘zeer zorgvuldige’ invulling aan⁷⁹. Toch stelde men zich niet altijd de juiste vragen. Zo vroeg men zich in de eindrapportage af “of Berenschot België nu wel onafhankelijk kon oordelen” als auditor. Maar het ging hier om een functie van **interne audit** als onderdeel van de kwaliteitsgarantie die Berenschot aan het ministerie had aangeboden, niet om een externe audit. Ook de constatering van grote verschillen in uitkomst van beoordelingen tussen de Vergewiscommissie en het Beoordelingssecretariaat was opmerkelijk, immers het Beoordelingssecretariaat had alleen gebruik mogen maken van het materiaal in de aanvraag. De Vergewiscommissie maakte gebruik van alle informatiebronnen, inclusief ervaringen uit het verleden, die voorhanden waren.

⁷⁸ Dat betekent dat lange uitzendingen uit ‘eigen middelen’ moeten worden gedekt, hetgeen eerder een zaak is van administratieve aard, dan een aantasting van de beschikbare middelen (fungibiliteit).

⁷⁹ Bron: Commentaar DSI op conceptrapportage, januari 2008.

De Accountantsdienst van het ministerie komt tot de conclusie dat het Beoordelingsecretariaat zich op de juiste wijze van haar taken gekweten heeft, dit in tegenstelling tot de arbitragecommissie, die juist tot de conclusie komt dat Berenschot onzorgvuldig heeft gehandeld.

Het instellen van de arbitragecommissie kwam voort uit contractuele clausules, die onvoldoende eenduidig geformuleerd waren. Door de onzorgvuldige formulering had Berenschot de juridische noodzaak tot het instellen van de arbitragecommissie aan kunnen vechten. In de praktijk beperkte Berenschot zich tot het uiten van schriftelijke bezwaren. De arbitragecommissie vatte haar taak licht op en de conclusie van de arbitragecommissie dat Berenschot ‘onzorgvuldig’ heeft geoordeeld op basis van de bestudeerde ingediende bezwaren, staat haaks op haar tweede conclusie dat het gehele proces voldoende zorgvuldig was geweest. Tot deze laatste uitspraak komt de arbitragecommissie zonder andere rapporten geanalyseerd te hebben.

Het evaluatieteam heeft DSI en DJZ een overzicht gevraagd van de ingediende bezwaarschriften, de data van indiening, de schriftelijke bevestiging of hoorzitting en de beslissing op het ingediende bezwaar. In geconsolideerde vorm bleek een dergelijk overzicht niet voorhanden. Aan de hand van verschillende stukken kon DJZ deze reconstrueren. Zonder nadere juridische kennis neemt het evaluatieteam aan dat de bezwaren conform de in de Awb gestelde eisen zijn afgehandeld.

Geconstateerd kan worden dat het ministerie veel tijd en inspanning heeft gestoken in de steunmechanismen en contextfactoren. Sommige van die steunfactoren hadden een herhalend karakter. Zo is er drie maal geoordeeld over de zorgvuldigheid van het Beoordelingsecretariaat (Vergewiscommissie, ACD en arbitragecommissie) maar worden geen oordelen uitgesproken over de zorgvuldigheid van de Adviescommissie. Wel doet de Vergewiscommissie uitspraken in algemene zin over het functioneren van de Adviescommissie.

Het is een bijzondere prestatie dat de door de minister afgekondigde radiostilte zo lang heeft stand gehouden en zo veel actoren zich aan de geheimhoudingsplicht hebben weten te houden. De communicatie van het ministerie met actoren uit de context van het beoordelingssysteem (Tweede Kamer, Partos, organisaties) was correct en duidelijk en is door de betrokken partijen gewaardeerd.

6 GECONSTATEERDE OUTPUT

6.1 OVERZICHT OUTPUT

De door het Beoordelingssecretariaat en de Adviescommissie gerealiseerde beoordeling leidde tot een advies aan de minister voor wat betreft de subsidieaanvragen. Dat advies is de ‘output’ van het systeem.

Na een conceptadvies van 13 juli 2006 (en een herzien concept), bracht de Adviescommissie op 13 september 2006 haar definitieve advies uit aan de minister. In de finale versie van het eindadvies was het subsidieplafond gecorrigeerd voor de door de Adviescommissie ten onrechte toegepaste verlagingen voor een ‘remweg’ (uitfasering) en een reservering voor de subcategorie ‘jong en vernieuwend’. Daardoor moesten de toegekende subsidies aan ieder van de positief gewaardeerde aanvragen opnieuw worden berekend. Verder had DSI voor een aantal aanvragende organisaties de basisbedragen gecorrigeerd. Die basisbedragen waren gebaseerd op informatie over subsidies verleend in het verleden en deze informatie was niet in alle gevallen juist gebleken.

In haar finale advies informeerde de commissie dat:

- Twintig aanvragen niet voldeden aan de minimale voorwaarden van de drempeltoets (één grote, 19 kleine, waarvan vier ‘jong en vernieuwend’). Daarvan maakten negen van de 20 aanvragende organisaties niet aannemelijk dat zij op 1 januari 2009 minimaal 25 procent van hun jaarlijkse inkomsten zouden verkrijgen uit andere bronnen dan het ministerie van Buitenlandse Zaken. Vier aanvragers voldeden niet aan de drempeltoets omdat ze een winsttoogmerk hadden.
- Tweënvijftig aanvragen toonden een voldoende zekere bedrijfsvoering en voldoende tot uitstekende programmavoorstellen (13 groot, 39 klein, waarvan twee ‘jong en vernieuwend’);
- Tweënzeventig aanvragen scoorden minder dan 65 procent op de Organisatietoets (twee groot, 40 kleine, waarvan zeven ‘jong en vernieuwend’).

De Adviescommissie constateerde verder (2006:5) dat:

- ‘grote’ aanvragers over het algemeen beter scoorden dan ‘kleine’ aanvragers,
- ‘grote’ en ‘kleine’ aanvragers scoorden met hun bedrijfsvoering beter dan met hun programmavoorstellen,
- aanvragen in de subcategorie ‘jong en vernieuwend’ scoorden beter met de programmavoorstellen dan met de bedrijfsvoering.

Daarmee werd voor 52 organisaties (samen 146 van de 246 ingediende programmavoorstellen) een positief advies voor subsidieverstreking verleend.

De minister week op een aantal punten van dit advies af. Omdat de minister meende dat netwerkorganisaties een geringere kans hadden gehad om subsidie te verkrijgen als gevolg van het beoordelingsstamien, werd de minimale score op de Organisatietoets

voor die categorie naar beneden bijgesteld. Door die bijstelling werden vier netwerkorganisaties⁸⁰ alsnog subsidie toegekend. Voor twee op drempelcriteria afgewezen organisaties (Press Now/RNTC en Mundial) was de interpretatie van de minister dat deze organisaties wel degelijk aan de drempelcriteria voldeden. Na deze bijstelling werd aan 58 organisaties subsidie geheel of gedeeltelijk toegekend⁸¹ en werden 56 organisaties volledig afgewezen⁸². Zie voor een overzicht van toegewezen subsidieaanvragen, bijlage 3.

6.2 ONDERSCHIEDEND VERMOGEN

De vraag of het MFS heeft geleid tot het selecteren van een groep organisaties met onderscheidend vermogen ten opzichte van de niet-geselecteerde groep is afhankelijk van het uitgangspunt dat wordt gehanteerd. Indien de redenering van de Adviescommissie wordt gevolgd zou in het beoordelingssysteem kwaliteit de doorslaggevende factor zijn geweest en zou de geselecteerde groep zich in kwalitatieve zin dienen te onderscheiden van de niet-geselecteerde groep. Op deze redenering valt een en ander af te dingen. In hoofdstuk 4 is al betoogd dat kwaliteit niet als enig principe is gehanteerd, zeker niet bij het rekenmodel.

Van groter belang is dat in het aanvraagstramien -en dus in het beoordelingskader- uitgegaan is van een specifiek type organisatie (kort gezegd: een medefinancieringsorganisatie met partners in het Zuiden die financieel worden ondersteund). In het door het ministerie uitgewerkte voorbeeld van het aanvraagstramien MFS 2007-2010 wordt hiervoor de fictieve organisatie HICORNO geïntroduceerd. De naam onthult welk beeld de ontwerpers voor ogen stond⁸³. Andere typen organisaties zijn daardoor in het nadeel geweest en dat verklaart mede waarom de minister in haar uiteindelijke besluit koos voor een grotere diversiteit in de geselecteerde groep. Door de eis op de Organisatietoets aan te passen bood de minister ruimte voor vier (extra) netwerkorganisaties. De Adviescommissie had deze organisaties niet voorgedragen voor subsidie omdat ze vanwege de 'beperkte vraagstelling vanuit het aanvraagstramien [...] niet op adequate wijze beoordeeld konden worden' (aanbiedingsbrief DGIS, 22-9-2006).

Ondanks het feit dat een speciale financiële reservering was gemaakt voor de subcategorie 'jong en vernieuwend', komt deze in de subsidietoekenning minder prominent naar voren. De suggestie van de Adviescommissie om voor deze categorie een extra ronde in te lassen, is niet door de minister overgenomen.

⁸⁰ Netwerkorganisaties zijn samenwerkingsverbanden met een gezamenlijke juridische structuur die een gezamenlijk doel nastreven en niet als primaire activiteit projecten uitvoeren. Door een ommissie in het beleidskader hadden netwerkorganisaties minder gelegenheid om een voldoende score te kunnen behalen.

⁸¹ 44 organisaties ontvingen een gehele toewijzing, 14 een gedeeltelijke.

⁸² Bron: Brief aan de Tweede Kamer d.d. 22 september 2006.

⁸³ Een woordgrap die refereert aan HIVOS, ICCO, NOVIB en CORAID. Opvallend is dat Plan Nederland in deze ontbreekt.

Vanuit het perspectief van de in het beleidskader geïdentificeerde prioritaire thema's is het onderscheidend vermogen niet expliciet. De aanvragen waren weliswaar thematisch ingedeeld en men mag aannemen dat organisaties die op geen enkele wijze pasten in deze themavelden geen aanvraag hebben ingedeeld, maar men het ontbreken van een specifiek thematisch inhoudelijke beoordeling heeft het onderscheidend vermogen niet bevorderd.

De verdeling over sectoren leidde tot een lager aantal goedgekeurde organisaties op specifieke thema's dan vooraf wellicht werd verwacht. Themadirecties zien zich hierbij geplaagd voor een probleem: de nu geselecteerde organisaties zijn niet per definitie de meest wenselijke vanuit het perspectief van uitvoering van het themebeleid, terwijl daarvoor belangrijke actoren nu afgefallen zijn⁸⁴. De Adviescommissie voorzag bij aanvang van het beoordelingsproces dat daarvoor mogelijk een aanpassing noodzakelijk zou zijn. In het uiteindelijke advies aan de minister wordt niet meer gerefereerd aan de balans in de verdeling over sectoren en thema's.

6.3 NETWERKORGANISATIES

Een partnerschap is volgens het MFS beleidsplan een bijzondere vorm van samenwerking die de traditionele donor-ontvanger relatie overstijgt. In een partnerschap beslissen autonome actoren op basis van gelijkwaardigheid gemeenschappelijke doelstellingen na te streven met een perspectief op de lange termijn. Het MFS wil creatieve samenwerking tussen overheid, particuliere OS organisaties en andere actoren aanmoedigen. In de preambule van het Beleidskader Medefinancieringsstelsel 2007-2010 staat dat 'internationale samenwerking waarbij samenwerking en beleidsbeïnvloeding, veelal in mondiale netwerken, een belangrijke rol spelen'. De Adviescommissie heeft in het beoordelingskader de aard van netwerkorganisaties geoperationaliseerd naar activiteiten 'in het zuiden', en bood weinig kansen aan organisaties die zich meer of voornamelijk richten op bijvoorbeeld beleidsbeïnvloeding in het westen/noorden. Twaalf aanvragende netwerkorganisaties vallen af, vanwege hun lage scores op de Organisatietoets.

De aard van de relatie van netwerkorganisaties met partnerorganisaties verschilt met die van de traditionele ontwikkelingsorganisaties. Partnerorganisaties in netwerken zijn niet zozeer de uitvoerders van projecten, maar eerder een partner in een gezamenlijke lobby. Op negen subcriteria, waarmee maximaal tien punten konden worden behaald, konden netwerkorganisaties niet of nauwelijks scoren⁸⁵.

De Adviescommissie heeft drie weken voor de 'deadline' van het uitbrengen van het advies richting het ministerie signaleerd dat in het beoordelingskader en het aanvraagstramien onvoldoende rekening was gehouden met de specifieke kenmerken van netwerkorganisaties. Dit knelpunt wordt vervolgens in het eindrapport aan de minister genoemd.

Vanwege de omissie in het beoordelingskader -waardoor deze niet meer consistent was met het beleidskader MFS- besloot de minister het advies van de Adviescommissie niet te

⁸⁴ Interviews themadirecties DDE, DEK, DMW.

⁸⁵ Bron: Archief DSI, 2006.

volgen voor wat betreft netwerkorganisaties en verlaagde de minimaal te behalen score op de Organisatietoets met tien punten naar 55 punten. Hiermee kwamen vier netwerkorganisaties alsnog in aanmerking voor financiering⁸⁶.

6.4 CATEGORIE 'JONG EN VERNIEUWEND'

Op initiatief van de Adviescommissie is een bijzondere plaats gereserveerd voor aanvragen in de subcategorie 'jong en vernieuwend'. Onder 'jong en vernieuwend' worden organisaties verstaan die minder dan vijf jaar bestaan en derhalve geen of weinig track record hebben opgebouwd. Op het aanvraagstramien kon overigens niet in directe zin worden aangegeven of een organisatie als zodanig aangemerkt wilde worden. Voor deze categorie gold een aanpassing van het beoordelingscriterium trackrecord⁸⁷. De punten die hiervoor worden gescoord, hoeven niet mee te tellen in het eindoordeel, mits zij voldoende (65 procent) op de overige criteria van de organisatietoets scoren. Bij de aanvraag hebben slechts acht organisaties zichzelf bij de aanvraag ingedeeld in deze groep. Op het aanvraagformulier was nog niet duidelijk dat het om een aparte categorie met aangepaste criteria ging. De commissie heeft zelf uit de overige aanvragen nog vijf andere organisaties in deze categorie ingedeeld. Voor slechts twee aanvragen werd een positief subsidieadvies uitgebracht. Vier organisaties vielen af omdat zij de drempeltoets niet haalden, en zeven omdat zij de aangepaste minimale normscore voor de organisatietoets niet behaalden.

Een van de netwerkorganisaties die alsnog subsidie toegewezen kreeg, was door de Adviescommissie als 'jong en vernieuwend' aangemerkt. Daarmee kwam het aantal (volledige) toekenningen in deze categorie op drie:

- Stichting Butterfly Works: € 1.588.500,
- Stichting Female Cancer Programme: € 3.369.339,
- St.Global Forest Coalition: € 2.022.240.

86 Bron: Brief van de Minister aan de Voorzitter van de Tweede Kamer de Staten-Generaal, Subsidietoekenning, 22 september 2006. Deze organisaties zijn:

- Women in Europe for a Common Future, een netwerk van vrouwen en milieuorganisaties in 30 landen, dat streeft naar een gezonde omgeving voor iedereen.
- Health Action International, een netwerk van organisaties in 4 regio's. HAI-Europa heeft leden in 16 landen in Europa. De organisatie zet zich in voor het vergroten van de toegang tot en het verbeteren van een verstandig gebruik van noodzakelijke medicijnen.
- Stichting Global Forest Coalition is een netwerk van NGO's en organisaties van Inheemse Volken in ruim 25 landen, dat zich inzet voor op de rechtenbenadering gebaseerde bosbeleid. Deze organisatie valt ook in de categorie 'jong en vernieuwend'.
- Europees Centrum voor Conflictpreventie: Voert het secretariaat voor het Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC), een wereldwijd netwerk dat actief is in 15 regio's en dat wil bijdragen aan internationale consensus over vredesopbouw en conflictpreventie.

87 Bron: Kwaliteit in ontwikkeling, Eindrapport van de Adviescommissie MFS, 13 september 2006 (pag. 19)

Na openbaarmaking van het rapport van de Adviescommissie stuurden de ‘jonge en vernieuwende’ organisaties een brief aan het ministerie waarin zij bepleitten dat een aantal elementen van de organisatietoets niet zouden worden toegepast bij de beoordeling, zoals zichtbaarheid in de keten, doelmatigheid en kwaliteit van de administratieve organisatie. Zij stelden dat het voor jonge organisaties moeilijk is om aan deze kwaliteitseisen te voldoen. Tevens gaven zij aan dat de volgende kans om voor MFS-subsidie in aanmerking te komen te ver weg ligt in de tijd.

Op 22 februari 2007 vond een gesprek plaats tussen DSI en enkele ‘jonge organisaties’. In dit overleg wordt gesteld dat men tot een heldere en eerlijke opening wil komen binnen de subsidiestelsels. In april 2007 informeren de jonge organisaties de minister dat zij een Stichting Innovatieplatform Ontwikkelingssamenwerking hebben opgericht. Zij presenteren zich als gesprekspartner van DSI. Op 19 juli 2007 vindt opnieuw overleg tussen het platform en DSI plaats. Het platform telt dan twintig leden. In dit overleg wordt gebrainstormd over punten die aandacht verdienen.

6.5 EVALUATIEVE WAARDERING

Het beoordelingssysteem heeft geleid een uniformisering van de aard van de organisaties, namelijk organisaties die aan het HICORNO-beeld voldoen, zeker voor zover dat het werken met partners in de ontvangende landen betreft. Volgens de Adviescommissie lag hier het onderscheidend karakter van het beoordelingsstroomien: organisaties die niet met partners in de ontvangststructuur werken zouden moeite hebben om aan te tonen dat zij aan structurele armoedebestrijding en aan *civil society building* doen⁸⁸. Deze visie is opmerkelijk, omdat niet aangetoond is⁸⁹ dat die structuur tot een hogere effectiviteit of impact zou leiden ten aanzien van armoedebestrijding of *civil society building* dan organisaties waarbij de donor direct met de doelgroep werkt.

Het is waarschijnlijk dat de criteria geleid zullen hebben tot de selectie van organisaties met een degelijke organisatiestructuur. Vanuit themaperspectief is het onderscheidend vermogen niet eenduidig. Het MFS beleid is althans niet vorm gegeven door het stellen van bewuste prioriteiten in de thematische verdeling. Omdat het financiële instrument slechts voor een deel is ingezet, en niet expliciet gekoppeld themavelden, zal het bereiken van de thematische beleidsdoelinden nu gevoeliger voor toeval zijn.

In het MFS stelsel was aanvankelijk niet voorzien in de categorie ‘jong en vernieuwend’. De Adviescommissie heeft deze mogelijkheid eind 2005 voorgesteld aan de minister. De in deze categorie ingebouwde veronderstelling dat ‘jonge’ organisaties tevens ‘vernieuwend’ zijn is speculatief. Binnen zowel de groep van goedgekeurde als

⁸⁸ Bron: Commentaar Adviescommissie op concept rapportage, 7 januari 2008.

⁸⁹ Voor zover het evaluatieteam bekend is daar geen wetenschappelijk onderzoek naar gedaan.

afgewezen aanvragen zitten gevestigde organisaties die zeker ‘vernieuwend’ te noemen zijn⁹⁰.

Bij de uitwerking van het aanvraagstramien en het beoordelingskader was geen rekening gehouden met de specifieke kenmerken van organisaties die ‘jong en vernieuwend’ zijn. Het besluit om jonge organisaties niet te beoordelen op het track record bood onvoldoende soelaas. Op de andere onderdelen van de organisatietoets scoorden de jonge organisaties onvoldoende, hetgeen te verwachten viel omdat nieuwe organisaties per definitie hun organisatie nog niet op orde hebben, hun partnerbeleid nog niet is uitgekristalliseerd, en monitoring- en evaluatiesystemen doorgaans nog niet zijn opgezet. Alleen al het feit dat een organisatie ‘jong’ is maakt dat er nog niet veel te evalueren valt.

Het instellen van de categorie ‘jong en vernieuwend’ als subcategorie van de ‘kleine’ thematische aanvragen heeft niet tot veel gehonoreerde aanvragen geleid. Echter, het feit dat jonge organisaties zich verenigd hebben in de Stichting Innovatieplatform Ontwikkelingssamenwerking is direct toe te schrijven aan het openen van deze categorie. Ook hebben meer organisaties zich ingeschreven als lid van Partos. Er kan worden gesteld dat het MFS heeft bijgedragen aan het vormen van meer partnerschappen en onderlinge samenwerking.

Met het besluit achteraf tot financiering van vier extra netwerkorganisaties is de diversiteit aan organisaties in het MFS-programma vergroot.

⁹⁰ Als voorbeelden: de organisatie The Hunger Project, waarvan de aanvraag is afgewezen, is vernieuwend voor wat betreft fondsenwerving. De organisatie Euroclio, waarvan de aanvraag is afgewezen is origineel en vernieuwend op het thema Vrede en Veiligheid.

7 GECONSTATEERDE RESULTATEN

Complementariteit, partnerschappen, innovatie en vermaatschappelijking zijn de belangrijkste resultaten die het MFS beleidskader nastreeft. Het beoordelingskader (2006: 11) stelt: “in het beleidskader MFS wordt aangegeven welke kansen complementariteit, partnerschap, innovatie en vermaatschappelijking kunnen bieden om de doelmatigheid van het MFS-programma te vergroten”. Vanuit evaluatief oogpunt is de vraag of het MFS lijkt te leiden tot (meer) complementariteit, de vorming van partnerschappen, innovatie en (meer) aandacht voor vermaatschappelijking prematuur. Tenslotte zijn de plannen zoals voorgelegd door de organisaties die daarvoor subsidie ontvingen pas sinds januari 2007 in uitvoering.

Om toch enig zicht te bieden op de ontwikkelingen rond de vier kernbegrippen wordt hieronder per kernbegrip eerst een (conceptuele) analyse gepresenteerd op basis van het beleidskader en het beoordelingskader. Vervolgens wordt op basis van interviews met 17 organisaties een eerste *verkenning* gedaan.

7.1 COMPLEMENTARITEIT

Het concept complementariteit is verre van eenduidig. Het beleidskader plaatst complementariteit in het licht van een wederzijdse inspanningsverplichting tot samenwerking, coördinatie en afstemming tussen het ministerie (en in het verlengde daarvan de Nederlandse ambassades) en de MFS-organisaties. Tegelijk wordt erkend dat die samenwerking verschillende vormen kan aannemen, uiteenlopend van langdurig ‘commitment’ (eventueel uitlopend in partnerschappen) tot het besluit juist af te zien van welke vorm van samenwerking dan ook. Een dergelijke brede ‘definitie’ van complementariteit maakt het begrip een lege huls. Tegelijk wordt gesteld dat in ieder geval het besluit om al dan niet (en zo ja, op welke wijze) samen te werken de uitkomst dient te zijn van een dialoog. De dialoog tussen ministerie en MFS-organisaties is dan ook een centraal element bij het zoeken naar complementariteit.

Het beleidskader spreekt niet louter over afstemming tussen ministerie en MFS-organisaties, want naast het benadrukken van interne complementariteit (i.c. de afstemming tussen de activiteiten van één en dezelfde actor) gaat het ook om afstemming met andere actoren (onderdeel van *externe* complementariteit), waarbij de nadruk ligt op afstemming tussen het MFS en het bilaterale kanaal. Daartoe formuleert het beleidskader criteria voor de beoordeling van de MFS-aanvragen, te weten het “ministerie en MFS-organisaties hebben (1) de juiste samenwerkingsvormen uitgewerkt en institutioneel vormgegeven; (2) deze samenwerkingsvormen zijn opgenomen in de strategische meerjarenplanning; en (3) zij werken gezamenlijk aan een verbreding en verdieping van de beleidsdialoog”.

Het beoordelingskader definieert complementariteit als “de afstemming met andere hulpkanalen, waaronder de Nederlandse bilaterale ontwikkelingssamenwerking”, maar in

het beoordelingsstramien is dit teruggebracht tot complementariteit met de Nederlandse bilaterale samenwerking. In de Aanbiedingsbrief van 22 september 2006 (2006: 4) wordt dit bevestigd door bij complementariteit (als een van de ‘nieuwe accenten’) uitsluitend te spreken over ‘complementariteit met de bilaterale samenwerking’.

Complementariteit maakte expliciet onderdeel uit van de beoordeling, zowel in de drempelcriteria als in de Organisatie en Voorsteltoets (zie box 7.1).

Box 7.1 Complementariteit in de beoordeling

Box 7.1 Complementariteit

Complementariteit met het Nederlandse bilaterale kanaal is impliciet verweven in de *drempelcriteria*, waar wordt nagegaan of de aanvraag aansluit bij één of meerdere van de themavelden van de Nederlandse internationale samenwerking. Daarnaast is complementariteit onderdeel van zowel het criterium ‘kwaliteit van de samenwerkingsrelaties’ onder de Organisatietoets, als van het criterium ‘beleidsrelevantie van de programmavisie’ onder de Voorsteltoets.

Complementariteitscriteria komen vooral voor in de Voorsteltoets:

- De ‘beleidsrelevantie van de visie’ is onder andere afhankelijk van de ‘complementariteit met de Nederlandse bilaterale samenwerking’.
- Het ‘nieuwe partnerbeleid’ wordt, onder andere, als voldoende helder beschouwd indien ‘uitvoering van het partnerbeleid de complementariteit met andere hulpkanalen (waaronder die van Nederland) vergroot’.
- De ‘logica van het programma’ is, onder andere, aangetoond indien ‘uitvoering van het programma een bijdrage levert aan complementariteit met andere hulpkanalen’.
- ‘Samenwerkingsrelaties’ (vallend onder de organisatietoets) worden, onder andere, als voldoende beschouwd indien ‘een bijdrage aan de complementariteit met het Nederlandse bilaterale kanaal geleverd wordt’.

Alleen in het geval van ‘duurzaamheid van het programma’ wordt de eis tot complementariteit omgedraaid en geldt dat ‘duurzaamheid voldoende is ingebouwd’ als, onder andere, ‘aannemelijk is dat complementariteit en partnerschappen een bijdrage leveren aan de duurzaamheid van het programma’.

Ondanks de onduidelijkheid over het concept complementariteit (versterkt door het gebruik van termen als ‘samenwerking, afstemming, aanvulling, versterken en synergie’ als synoniemen) wordt het idee dat men ‘samen meer kunt bereiken’ en dat ‘duplicatie voorkomen dient te worden’ breed gedragen.

De ‘verkenning’ van de resultaten kende de volgende analyse-elementen:

- Analyse door het ministerie van de inspanningen van de ambassades op dit terrein;
- Een korte ‘scan’ van jaarplannen van ‘getrapt aselect’ gekozen ambassades met toegewezen MFS-subsidies op de mate waarin ze aandacht besteden aan complementariteit met MFS-organisaties;
- Analyse van reacties van de getrapt aselect gekozen ambassades op verzoek tot reactie op jaarverslagen van medefinancieringsorganisaties.

In de analyse uitgevoerd door DSI gaat het vooral over de werkafspraken tussen ambassades en MFS-organisaties (vanuit de genoemde gedachte dat wederzijdse informatievoorziening als ‘bottom line’ geldt voor complementariteit maar dat het uiteindelijke streven is naar een betere afstemming of samenwerking). In de analyse van dergelijke werkafspraken worden vijf niveaus onderscheiden:

1. geen contact – dit niveau geldt indien er geen concrete mogelijkheden worden gezien;
2. eerste kennismaking – MFS-organisaties brengen korte bezoeken aan ambassades tijdens veldbezoeken, maar er overheerst een wederzijds gevoel van ontbrekende raakvlakken;
3. informatie-uitwisseling – in deze fase zijn contactmomenten geïnstitutionaliseerd, is er bekendheid over elkaars activiteiten en worden andere organisaties betrokken bij het opstellen van de meerjarenplannen;
4. beginnende samenwerking – naast de kenmerken van niveau 3 geldt hier ook dat er een gedeelde analyse wordt gemaakt van complementaire manier van werken in het betreffende land en dat er een identificatie plaats vindt van thema’s waarop actiever en complementair samengewerkt kan worden;
5. complementaire relatie – naast de kenmerken van niveau 4 vindt op dit niveau ook daadwerkelijk gezamenlijke planning, uitvoering en monitoring van activiteiten plaats.

De suggestie dat niveau 5 het meest nastrevenswaardig is, moet terzijde worden geschoven omdat dat in strijd is met het streven naar diversiteit aan complementariteit, afstemming en samenwerking zoals aangegeven in het beleidskader. Het ‘ideale’ niveau zal afhangen van de specifieke context en de strategieën en activiteiten van ambassades en MFS-organisaties, en dus niet voor alle ambassades en MFS-organisaties hetzelfde zijn. Er is dus geen blauwdruk voor complementariteit ook al suggereert het beoordelingskader dat wel.

De niveaus 1 en 2 kwalificeren niet onder de brede definitie van complementariteit. Op basis van een recent overzicht van de werkafspraken tussen ambassades en MFS-organisaties blijkt dat in 17 van de 36 partnerlanden (47 procent) de relaties zich op niveau 1 of 2 afspelen. Slechts in drie landen wordt het niveau 4 gehaald (Albanië, Mozambique en Tanzania) (zie tabel A4.1 van bijlage 4). De conclusie mag niet getrokken worden dat het daardoor in bijvoorbeeld Albanië ‘beter’ gesteld zou zijn: dat hangt immers van de aard van de activiteiten af, maar ook van contextfactoren zoals de opstelling van de lokale overheid ten opzichte van niet-gouvernementele organisaties (NGOs). Daarnaast is het aantal Nederlandse NGO’s in de betreffende partnerlanden lang niet altijd even groot. Tenslotte hoeft afstemming op het ene beleidsterrein nog geen afstemming op het andere te impliceren. De complexiteit daarvan wordt geïllustreerd in tabel 7.1 door het aantal MFS organisaties af te zetten tegen de thematische programma’s

die deze MFS-organisaties uitvoeren en de sectoren waarop de Nederlandse bilaterale ontwikkelingssamenwerking is geconcentreerd.

Dat er tussen de MFS thema's en de concentratiesectoren van het bilaterale beleid aanzienlijke overeenstemming is, is het logische gevolg van het feit dat in het MFS beleidskader uitgegaan is van de voor de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking belangrijkste sectoren. Uiteraard zijn dergelijke overeenkomsten of dwarsverbanden niet in alle landen even sterk. Zo zijn alle ambassades actief op het terrein van goed bestuur en mensenrechten, maar is het aantal MFS-organisaties actief op dat terrein relatief beperkt.

Een scan van de jaarplannen van de ambassades bevestigt het beeld van grote diversiteit tussen ambassades met betrekking tot zowel de aandacht voor complementariteit met Nederlandse NGO's als de concrete 'activiteiten' die ondernomen worden op dit terrein (zie Bijlage 4, tabellen A4.2 en A4.3). Binnen de groep van landen met zeven of meer toegewezen MFS-aanvragen valt Peru op als zeer actief. Bij de meeste ambassades in de groep van landen met zes of minder MFS-aanvragen wordt echter geen enkele melding gemaakt van de activiteiten van het maatschappelijk middenveld.

Dit beeld wordt bevestigd door analyse van de reacties van de ambassades op een verzoek vanuit DSI/MY om commentaar te leveren op de jaarverslagen van de medefinancieringsorganisaties werkzaam in de betreffende landen. De grootste gemene deler is dat de meeste ambassades niet veel animo toonden voor deze uitnodiging⁹¹. In de meeste gevallen is er een klacht over tijdgebrek, sommige ambassades reageren helemaal niet en andere doen het af met een algemene opmerking. Opmerkingen die bovendien veelal over de werkzaamheden van de ambassade gaan en niet over de activiteiten van de medefinancieringsorganisaties (zie bijlage 4, tabel A4.3).

De zes grootste organisaties ondernemen gezamenlijke activiteiten in bepaalde landen om tot betere afstemming te komen, zowel onderling als met het bilaterale beleid en de bilaterale activiteiten. Daartoe zijn landen gekozen waarvan men weet dat er een positieve houding van de ambassade te verwachten is voor wat betreft de relatie met medefinancieringsorganisaties.

Er is geen causaal verband aan te tonen tussen de introductie van het MFS en het streven naar complementariteit. Het inhoud geven aan de wens van complementariteit was al voor de introductie van het MFS in gang gezet. De 'brede' organisaties stelden dat interactie met de Nederlandse ambassades al veel langer loopt, maar gaven ook aan dat er in de afgelopen jaren veel ten goede is gekeerd. Daarbij wordt dan vooral gewezen op de aansturing vanuit DSI aan de Nederlandse ambassades om de dialoog met het maatschappelijke middenveld serieus te nemen.

⁹¹ DSI stelt "dat er sprake is van een stijgende lijn" voor betreft die rapportages. Die stijgende lijn was al ingezet voordat het MFS in werking trad. Bron: Commentaar DSI op conceptrapportage, januari 2008.

Tabel 7.1 Aantal MFS-organisaties actief in partnerlanden, beleidsvoornemens van de MFS-organisaties en concentratiesectoren van de Nederlandse hulp

	Aantal MFS-organisaties	Aantal MFS-organisaties per thematisch beleidsvoornemen*								Concentratiesectoren bilaterale hulp**				
		1	2	3	4	5	6	7	8	i	ii	iii	iv	v
Afghanistan	9	2	2	2	1	7	2	2	3					
Albanië	5	1	1	3	1	2	1	-	1		X			
Armenië	5	2	1	2	2	2	1	2	-					
Bangladesh	17	8	5	7	4	3	5	2	3	X		X	X	X
Benin	8	5	1	1	-	1	3	-	2	X		X		
Bolivia	16	9	3	7	4	2	4	1	2	X			X	
Bosnië-Herzegovina	5	2	-	2	1	3	-	-	-				X	
Burkina Faso	12	6	3	6	1	1	2	-	3	X				X
Colombia	22	6	2	6	3	6	6	3	3		X			
Egypte	8	4	2	3	1	1	-	2	1			X		
Eritrea	4	1	3	1	1	1	1	-	1					
Ethiopië	15	7	6	4	2	4	2	-	3	X			X	X
Georgië	10	3	1	2	2	4	4	2	-					
Ghana	19	10	5	4	2	-	6	2	5		X			X
Guatemala	18	9	2	7	3	3	4	2	1		X			X
Indonesië	28	13	9	8	6	4	6	2	3	X		X	X	
Jemen	3	1	1	2	-	-	-	-	-	X		X		X
Kaap Verdië	1	-	-	-	-	-	1	-	-		X			
Kenia	26	11	8	9	4	2	6	1	4					
Macedonië	7	3	-	3	2	2	2	1	-	X	X		X	
Mali	13	6	4	4	1	1	7	2	3	X			X	X
Moldavië	6	2	2	2	3	2	2	1	-					
Mongolië	3	2	1	2	1	-	-	-	-		X			
Mozambique	9	5	-	4	2	1	3	-	1	X		X		X
Nicaragua	13	9	2	5	3	1	3	-	1				X	X
Pakistan	11	4	4	3	3	3	2	2	2	X	X			
Palestijnse gebieden	10	2	2	3	2	6	2	2	1					
Rwanda	10	3	4	3	2	4	1	2	2				X	
Senegal	12	4	2	5	1	2	3	2	2		X			
Sri Lanka	15	9	2	6	7	1	5	3	-		X		X	
Suriname	10	4	3	4	1	1	2	-	1	X	X			X
Tanzania	21	9	7	7	5	1	5	1	1	X			X	X
Uganda	26	10	11	6	5	5	5	1	4	X				X
Vietnam	14	6	5	4	1	1	4	1	1		X	X		X
Zambia	12	6	2	5	2	1	1	1	1	X			X	X
Zuid Afrika	25	10	9	9	2	1	6	1	3	X				X

* 1 = Duurzame Economische Ontwikkeling; 2 = HIV/Aids en Reproductieve Gezondheid; 3 = Sociaal Culturele Ontwikkeling (i.c. basic education, cultuur, communicatie); 4 = Politieke Ontwikkeling (mensenrechten, goed bestuur); 5 = Vrede en Veiligheid (vredesopbouw, rehabilitatie/wederopbouw na conflict); 6 = Milieu en Water (o.a. drinkwater & sanitatie, wetlands, irrigatie, klimaatbeleid, etc.); 7 = Gendergelijkheid; 8 = Toegang tot basisvoorzieningen. Organisaties kunnen op meerdere van deze thematische beleidsvoornemens scoren.

** i = onderwijs; ii = milieu; iii = water; iv = private sectorontwikkeling; v = gezondheid (i.c. seksuele en reproductieve gezondheid en rechten en/of HIV/Aids). In alle landen geldt daarnaast het sectoroverstijgende 'goed bestuur en mensenrechten'. Tussen de verschillende beleidsvoornemens (MFS) en concentratiesectoren (bilateraal) is een duidelijk overlap: 1 = iv; 2 = v; 3 = (deels) i; 4 = goed bestuur en mensenrechten; 6 = ii en iii; 7 = gender (overkoepelend thema). Alleen het beleidsvoornemen 5 kent geen directe koppeling met een van de bilaterale concentratiesectoren.

7.2 PARTNERSCHAPPEN

Partnerschappen nemen in het MFS beleidskader een belangrijke rol in. Partners zijn ‘alle organisaties met wie de organisatie samenwerkt om haar doelen te bereiken’. Tegelijk is het onderscheid tussen twee soorten partners van belang: (1) organisaties met wie de MFS-organisatie een financiële relatie heeft⁹² en (2) organisaties met wie de MFS-organisatie een partnerschap of alliantie heeft. Het beoordelingskader suggereert daarmee dat partnerschappen uitsluitend betrekking hebben op die organisaties die niet behoren tot de zuidelijke partners van de MFS-organisaties die financiële ondersteuning ontvangen.

Het beleidskader stelt ten aanzien van partnerschappen dat ‘het MFS als geheel [heeft] aangegeven welke partnerschappen zijn aangegaan en welke doelen en strategische meerwaarde hiermee gerealiseerd zijn’. Meer concreet: (1) actoren hebben specifiek aandacht gegeven aan partnerschappen als een bijzondere vorm van intensieve en langdurige samenwerking op basis van gelijkwaardigheid tussen twee of meer organisaties; en (2) actoren hebben plausibel gemaakt hoe de partnerschappen hebben bijgedragen aan doelmatigheid en doeltreffendheid van interventies en / of aan innovatie.

Box 7.2 Partnerschappen in de beoordeling

Box 7.2 Partnerschappen

In het beoordelingskader wordt er ten aanzien van partnerschappen het volgende genoemd:

- beleidsrelevantie wordt, onder andere, aangetoond indien de uitvoering een bijdrage levert aan structurele samenwerking in de vorm van partnerschappen; en
- partnerbeleid: nieuwe partnerbeleid is helder als aannemelijk is dat uitvoering ervan de vorming van partnerschappen bevordert.

Daarnaast geldt dat de partnerschap in het geval van ‘duurzaamheid van het programma’ wordt omgedraaid: die duurzaamheid is dan voldoende ‘ingebouwd’ als, onder andere, ‘aannemelijk is dat complementariteit en partnerschappen een bijdrage leveren aan de duurzaamheid van het programma’. Het begrip ‘partnerschap’ komt in de beoordeling vooral terug onder het Organisatietoets criterium ‘kwaliteit van de samenwerkingsrelatie’ waarbinnen dan drie typen van partnerschappen worden onderscheiden: met andere NGO’s, met onderzoeksinstituten en met de private sector. Overigens viel onder dit criterium ook de complementariteit met het Nederlandse bilaterale kanaal.

⁹² In de regel worden hiermee de lokale NGO’s in ontwikkelingslanden bedoeld die de MFS-organisatie financieel ondersteunt.

Voor geen van de geïnterviewde MFS aanvragers was partnerschap een hekel punt. Indien aanvragers lager dan de maximale negen punten scoorden op het criterium 'de kwaliteit van de samenwerkingsrelaties' had dat te maken met het feit dat in de samenstelling van het bestuur geen vertegenwoordigers van de zuidelijke partners waren opgenomen⁹³. Daarnaast bleken sommige organisaties onvoldoende te hebben aangetoond dat de partnerschappen een meerwaarde hadden in het licht van de doelstelling.

De aanvraag van MFS subsidie kon door consortia (partnerschappen) gedaan worden. Zestien van de in totaal 114 aanvragen vertegenwoordigen meerdere organisaties. Zo is één van de aanvragen afkomstig van de ICCO Alliantie waarin in zes organisaties zijn vertegenwoordigd onder penvoerschap van International Child Support (binnen het MFS formeel bekend onder de naam 'Change for Children') een consortium dat ook de organisaties Wilde Ganzen, KidsRights, Net4kids en het Zeister Zendings Genootschap vertegenwoordigt. Achter de aanvraag van Stichting TIYE International zitten 21 organisaties. Tabel 7.2 geeft een overzicht van de organisaties achter de penvoerder van de aanvraag.

Overigens is onbekend of dit ook betekent dat alle organisaties achter de aanvraag ook daadwerkelijk deelnemen aan het aangevraagde programma⁹⁴. In specifieke gevallen, zoals bij Stop Aids Now, is de uitvoering in handen van de aanvrager en beschikbare gelden lopen dan niet via de oprichters (NOVIB, ICCO, Aidsfonds, Memisa [= Cordaid] en HIVOS). Bovendien gaat het in een aantal gevallen ook om organisaties die ook zelfstandig (of in andere samenwerkingsverbanden) een MFS-aanvraag hebben ingediend. Twee duidelijke voorbeelden hiervan zijn ShareNet en de Zuid Noord Federatie. Het merendeel van de organisaties die hierin vertegenwoordigd zijn hebben ook een 'eigen' aanvraag ingediend.

Met uitzondering van de gezamenlijke aanvraag van Press Now en RNTC en de ICCO Alliantie⁹⁵, is de samenwerking tussen de organisaties niet specifiek opgezet om de kans op MFS-financiering te vergroten. Samenwerkingsverbanden zoals Zuid Noord Federatie, ShareNet, Stichting TIYE, en Stop Aids Now bestonden al voor de MFS subsidieregeling. Ook de samenwerking tussen Pax Christi en IKV is niet van recente datum en staat los van het MFS.

Overigens bleken partnerschappen in de zin van een gemeenschappelijke subsidieaanvraag bleken geen garantie voor succes: van de 16 aanvragen in tabel 7.2 zijn er tien goedgekeurd en zes afgewezen.

⁹³ Overigens hoorde de geografische herkomst van de *stakeholders* in het bestuur geen rol te spelen, maar wel bij het partnerbeleid. Dat verschil was wel onderkend door de Adviescommissie, maar was onvoldoende expliciet geformuleerd in de Handleiding.

⁹⁴ De Adviescommissie had het Beoordelingssecretariaat opgedragen daar geen analyse van te maken. Het evaluatieteam heeft hier ook geen onderzoek naar gedaan.

⁹⁵ In het geval van ICCO wordt vaak geredeneerd dat de ICCO Alliantie mede is ingegeven door de 25procent-eis in het MFS kader.

Tabel 7.2 Partnerschappen in subsidieaanvraag

Aanvrager	Organisaties achter aanvrager	Opmerking
Cordaid	Pax Christi	
Change for Children	International Child Support, Wilde Ganzen, Kids Rights, Net4Kids, Zeister Zendingsgenootschap	
St. Samenwerkingsverband IKV/Pax Christi	IKV, Pax Christi	Sinds begin 2007 zijn beide organisaties geïntegreerd
ICCO Alliantie	ICCO, Edukans, KerkinActie, Oikocredit, Prisma, Share People	
Zuid Noord Federatie	BothENDS, Fair Trade Assistance, Hivos, HOM, LIW, Milieudefensie, NIVAH, NiZA, OLAA, SNV, SOMO, Wemos, Wereldwinkels	
Maastricht School of Management		Mede namens genoemde organisaties ingediend
Stop Aids Now	Aidsfonds, Hivos, Icco, Memisa (Cordaid), Oxfam Novib	Genoemde organisaties zijn de oprichters van Stop Aids Now
ShareNet	12 'core members': Cordaid, Hivos, Rutger Nisco Group, Aids Fonds, 21 'institutional members': o.a. Dokters van de Wereld, Simavi, Wemos, AMREF Flying Doctors	ShareNet is een netwerkorganisatie
Press Now	RNTC	Het betreft een gezamenlijke aanvraag met Press Now als 'hoofdaanvrager'
St. TIYE International	21 ZMV organisaties	St. TIYE is een platform waarin de 21 organisaties zijn vertegenwoordigd
IFHHRO	Johannes Wier Stichting	Voor een deel van de aanvraag is IFHHRO penvoerder namens de JWS
ECCP	Global Partnership for Prevention of Armed Conflict (GPPAC)	ECCP voert secretariat voor GPPAC / aanvraag is voor GPPAC
St. Vluchteling	n.a.	Nationaal samenwerkingsverband kerken, maatschappelijke organisaties en hulporganisaties
Energy4All	NICE International	NICE (werkmaatschappij Econcert) wordt ook genoemd in aanvraag. Achter Econcert zitten een aantal bedrijven die samenwerken met Essent.
Global Forest Coalition	19 INGOs + Inheemse Volkerenorganisatie	GFC opgericht door de genoemde organisaties
ECN-EDC	Philips Lighting BV, Shell Solar, SenterNovem, Internationaal Duurzaam Ontwikkelen	Aanvraag is mede ingediend namens genoemde organisaties/bedrijven

Bron: Beoordelingsrapporten MFS aanvragen

Het aantal partnerschappen dat de aanvragers onderhouden is in het kader van deze evaluatie niet te achterhalen en zeker niet op veranderingen te analyseren. Daartoe zou eerst een karakterisering van het begrip partnership moeten worden opgesteld, maar belangrijker is dat organisaties zelf de samenwerking als een soort continuüm invullen

van ‘incidenteel’ (bijvoorbeeld van noodhulp bij een ramp) via ‘specifiek op een bepaald gebied’ (bijvoorbeeld met een bank voor krediet) tot ‘strategisch en permanent’.

7.3 INNOVATIE

In haar tweede vergadering (oktober 2005) gaf de Adviescommissie aan dat ‘het begrip innovatie [...] speciale aandacht [krijgt] in het beleidskader, maar [niet] wordt [...] uitgewerkt’. Er werd onderscheid gemaakt tussen innovatie op het niveau van het MFS-programma, en op het niveau van de deelnemende organisaties. Op het niveau van het MFS-programma doelde men vooral op de ‘ruimte voor nieuwe organisaties en nieuwe of experimentele programma’s die nog niet in staat zijn geweest een trackrecord op te bouwen’, terwijl op het niveau van de deelnemende organisaties de Adviescommissie innovatie zag als “een belangrijke voorwaarde voor de effectiviteit en het voortbestaan van een organisatie. Innovatie is geen doel op zich; het gaat er niet om zoveel mogelijk nieuwe dingen uit te proberen, maar het gaat om de wijze waarop innovatie in de organisatie of het programma is ingebouwd. Innovatie is gekoppeld aan de effectiviteit van activiteiten”⁹⁶.

Box 7.3 Innovatie in de beoordeling

Box 7.3: Innovatie

Hoewel het begrip innovatie in het beoordelingskader niet nader wordt gedefinieerd komt het bij twee criteria naar voren.

Ten eerste, in de Organisatietoets wordt het criterium ‘innovatiegericht leren’ gehanteerd. In essentie wordt van de organisaties gevraagd aan te geven welke organisatorische structuren men hanteert om de kennis(ontwikkeling) in de eigen organisatie te verankeren. Daarbij gaat het om het verwerven van materiedeskundigheid en vakkennis, het gebruiken daarvan om problemen op te lossen, het optimaliseren van de eigen kennisontwikkeling, en dergelijke. Dat sluit aan bij het beleidskader, waar het gebruik van beleidsondersteunend onderzoek, het entameren van discussie, het creëren van ruimte voor innovatie en gecalculerde risico’s, worden genoemd.

Ten tweede wordt innovatie gehanteerd bij het criterium ‘verwachte meerwaarde van de vernieuwende elementen’ onder de Voorsteltoets. Drie onderdelen van vernieuwing werden daarbij onderscheiden: (1) inhoud (programmatische vernieuwing); (2) organisatie (vernieuwing van de partnerorganisatie) en (3) netwerk (vernieuwing in de relaties met direct betrokkenen, waaronder de doelgroep).

⁹⁶ Bron: Verslagen bijeenkomsten Adviescommissie.

Opvallend is dat aanvragers uiteenlopend scoren op de criteria die refereren aan innovatie. In haar eindrapport concludeerde de Adviescommissie dat innovatief leren tot de best scorende criteria (samen met vermaatschappelijking) behoort terwijl 'de verwachte meerwaarde van de vernieuwende elementen' juist tot de slechts scorende criteria behoort. Ofwel: 'aanvragers blijken over het algemeen een goed beleid te hebben ten aanzien van het ontwikkelen van materiedeskundigheid, [...] hebben een of meerdere programmatische vernieuwingen doorgevoerd en geven er blijk van na te denken over innovatie en kennismanagement' (2006:29), maar tegelijkertijd blijkt dat 'veel organisaties [...] niet in staat [blijken] de beoogde resultaten helder te formuleren en aannemelijk te maken' (2006: 38).

Of de beoogde resultaten 'aannemelijk zijn', zoals de beoordeling poogde na te gaan zegt niets over de uitwerking in de praktijk. Uit interviews met organisaties kan opgemaakt worden dat het MFS niet expliciet heeft geleid tot meer aandacht voor innovatie. Aanvragende organisaties achtten zichzelf doorgaans innovatief en stelden dat het MFS daar weinig invloed op heeft gehad, niet in positieve zin en niet in negatieve zin. Enkele organisaties gaven aan dat innovatie een veelzijdig begrip is dat ook doorwerkt op het terrein van fondsenwerving. Twee organisaties meldden dat de 'financial engineering' die nodig was om aan het drempelcriterium van de 25procent eigen inkomsten te kunnen voldoen een innovatie is die rechtstreeks aan het MFS is toe te schrijven.

7.4 VERMAATSCHAPPELIJING

Vermaatschappelijking heeft (volgens het beleidskader) betrekking op de verdieping en verbreding van de actieve betrokkenheid van de Nederlandse samenleving bij internationale samenwerking. Het gaat dan over het bevorderen van een actief draagvlak met nadruk op wat de 'niet-traditionele spelers' worden genoemd. Net als bij andere doelen komt ook vermaatschappelijking terug in zowel de drempelcriteria, de Organisatietoets als de Voorsteltoets. Bij de drempelcriteria gaat het specifiek over 'het aantoonbare draagvlak' van de aanvragende organisatie(s) die hetzij donateurs, vrijwilligers of nationale partners moet hebben of combinaties daarvan.

Box 7.4 Vermaatschappelijking in de beoordeling

Box 7.4 Vermaatschappelijking

Bij de Organisatietoets komt vermaatschappelijking naar voren bij het criterium ‘de maatschappelijke oriëntatie van het voorstel’ en bij de Voorsteltoets bij het criterium ‘vermaatschappelijking’. Beide criteria worden in de Handleiding ingeleid door te stellen dat die maatschappelijke oriëntatie wordt bepaald door de mate waarin de MFS-organisatie ‘een bijdrage levert aan de participatie van een breed scala van actoren in het inzichtelijk maken van de implicaties van *global issues* en de aanpak van armoedebestrijding binnen de Nederlandse samenleving. Met ‘een breed scala van actoren’ worden de actoren buiten het traditionele domein van de ontwikkelingssamenwerking bedoeld, zoals het bedrijfsleven, de welzijnsector, consumentenorganisaties, enz.’.

Bij de Organisatietoets wordt gevraagd naar de bijdrage aan vernieuwing en verdieping van het debat over internationale samenwerking en het verwerven van steun voor initiatieven bij (nieuwe) actoren. Het gaat dan in belangrijke mate over de bereikte resultaten, ofwel bereikt de organisatie wat het pretendeert op het gebied van vermaatschappelijking.

Bij de Voorsteltoets (gericht op de toekomst) gaat het over de bijdragen aan het debat, maar daarnaast ook over de wijze waarop men resultaten zal communiceren naar de achterban en de samenwerking met nieuwe actoren. Dat laatste laat de overlap zien met elementen genoemd onder partnerschap. De in het beleidskader genoemde ‘actieve betrokkenheid’ lijkt in het beoordelingskader te zijn teruggebracht tot ‘inzichtelijk maken’ (door middel van kennisoverdracht).

Een enkele aanvrager geeft aan dat het MFS er toe heeft geleid dat men nu meer ‘naar buiten kijkt’. Volgens de meeste aanvragers bestaat er geen directe relatie tussen MFS en hun activiteiten op het gebied van vermaatschappelijking, omdat de organisaties al actief waren en zijn op dit terrein, maar deels ook omdat het draagvlak in het gehele MFS toch een wat lagere prioriteit lijkt te hebben in vergelijking met andere doelen. De verwachting is dat vermaatschappelijking geen groot gewicht zal hebben in het op maat gesneden monitoringsysteem.

Vooraf bij de grote aanvragers is de discussie over draagvlak en vermaatschappelijking sterk verbonden aan de 25 procentregel. Dat lijkt dit doel deels een instrumentele motivering te geven. Opvallend is hierbij dat de grote aanvragers beduidend beter scoorden op de twee onderdelen over vermaatschappelijking dan de kleine aanvragers. Vooral de ‘brede’ medefinancieringsorganisaties scoorden vrijwel allemaal het maximale aantal punten. Dit versterkt het idee dat vermaatschappelijking vooral van belang is voor de grote organisaties.

7.5 EVALUATIEVE WAARDERING

De uitvoering van activiteiten gefinancierd met behulp van het MFS zijn op 1 januari 2007 van start gegaan. Op het moment van deze evaluatie waren er geen harde analyses te maken over de wijze waarop, en de mate waarin, het MFS aanleiding is geweest tot, of bijdragen heeft geleverd aan complementariteit, partnerschap, innovatie en vermaatschappelijking.

Niet alleen was de vraagstelling prematuur, voor een deel heeft het gebrek aan hardheid ook te maken met de conceptuele invullingen van begrippen en doelen. MFS aanvragers (en nu uitvoerders) hebben niet altijd een helder inhoudelijk beeld van wat de verwachte resultaten zijn van het MFS beleidskader op voornoemde begrippen.

Complementariteit

Er kan worden geconcludeerd dat (1) het bredere begrip complementariteit uit het beleidskader, in het beoordelingskader is terug gebracht tot de relatie tussen Nederlandse NGO's en ambassades; (2) de diverse soorten van complementariteit zoals aangegeven in het beleidskader in de praktijk teruggebracht worden tot de noodzaak van afstemming; (3) er een gedeeld bewustzijn is (zowel het ministerie als de MFS-organisaties) dat complementariteit 'belangrijk' is; en dat (4) het MFS aanvraagproces de aandacht voor complementariteit heeft hernieuwd.

De analyse op basis van geselecteerde jaarplannen van ambassades tonen echter aan dat het zoeken naar complementariteit nog aftastend is en weinig diepgang heeft. De 'brede' Nederlandse ontwikkelingsorganisaties menen dat de ambassades zich weinig ingespannen hebben op dit terrein. Bovendien lijkt complementariteit eenzijdig te worden ingevuld, dat wil zeggen dat ambassades complementariteit van anderen verwacht, maar dat van reciprociteit nog geen sprake is. De initiatieven lijken vooral van enkele MFS-organisaties uit te gaan, vooral van de zes grootste organisaties die voor een actief beleid op het gebied van complementariteit een aantal landen geselecteerd hebben (o.a. Bangladesh, Indonesië, Ghana, en Bolivia). In ieder van deze landen is een 'lead' organisatie aangewezen die activiteiten ontplooit op het gebied van complementariteit en daarover contact onderhoudt met de Nederlandse ambassade (en anderen).

Er mag niet gesteld worden dat de toenadering tussen ambassades en niet-gouvernementele organisaties het resultaat is van het MFS programma. Het proces was al eerder ingezet. Wel draagt het MFS programma er in positieve zin toe bij.

Partnerschappen

In de aanbiedingsbrief van 22 september 2006 van de minister aan de Tweede Kamer werd uitgelegd dat de belangrijkste verklaring voor het lager dan verwachtte aantal van 114 aanvragen in het feit ligt dat 'een groot aantal organisaties waarvan een zelfstandige aanvraag werd verwacht dit hebben gedaan als onderdeel van één van de 16 aanvragen in samenwerkingsverband'. Deze constatering blijkt onjuist. De vraag of het MFS tot resultaat heeft gehad dat meer partnerschappen gevormd zijn is nog niet te beantwoorden. Wel kan geconcludeerd worden dat bestaande initiatieven tot samenwerking door het MFS versterkt zijn. Tevens zijn aanvragers zich bewuster geworden van het belang dat aan partnerschappen gegeven wordt. Mede door de ervaringen met het aanvragen van

subsidies van het MFS hebben meer organisaties zich aangemeld als lid van de belangenorganisatie Partos.

Innovatie

Het is niet mogelijk uitspraken te doen over de bijdrage van MFS aan innovatie. Wel hebben de geïnterviewde organisaties aangegeven dat men zich bewuster is geworden van het belang van innovatie. En -indien men al innoverend bezig was- dit beter te systematiseren en te registreren.

Vermaatschappelijking

Ook hier geldt dat het te vroeg is om uitspraken te doen over de mate waarin het MFS heeft bijgedragen aan vermaatschappelijking. Aanvragers geven aan dat ze zeer actief zijn op het terrein van vermaatschappelijking, maar dat waren ze voor het MFS meestal ook al. Nieuw is dat geïnterviewde organisaties de term vermaatschappelijking nu in verband brengen met de 25 procent eigen inkomsten norm. Daarmee is MFS functioneel geweest om aanvullende activiteiten te ontplooiën op de charitatieve markt. Bovendien zijn nieuwe financiële constructies bedacht.

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat ondanks begripsmatige onduidelijkheden veel aanvragers aangegeven hebben zich bewuster te zijn van het belang zich actiever te richten op deze doelstellingen, ook al vinden sommige organisaties dat ze al erg actief zijn op die gebieden. Slechts enkelen geïnterviewde organisaties gaven aan dat er een directe relatie bestaat tussen het MFS en complementariteit, innovatie, vermaatschappelijking en partnerschap. En daarbij gaat het dan vaak om wat randverschijnselen, zoals het lidmaatschap van Partos. Opmerkelijk is dat juist op het terrein waar organisaties een duidelijke inspanning van de kant van het ministerie verwachten (complementariteit) de 'brede' organisaties aangeven in deze teleur gesteld te zijn in het ministerie en in veel ambassades. De 'brede' organisaties hebben op eigen initiatief en op basis van een eigen selectie met bepaalde ambassades een werkrelatie opgezet die moet leiden tot een hogere mate van complementariteit met het Nederlandse bilaterale beleid.

8 CONCLUSIES EN AANDACHTSPUNTEN

Conclusies

De conclusies worden gepresenteerd in volgorde van de vraagstelling in de Terms of Reference:

a) In hoeverre is het traject na indiening van de aanvragen volgens de daarvoor vastgestelde criteria verlopen?

a1) *Was de Adviescommissie in samenstelling voldoende toegerust om de opdracht, zoals vastgesteld in de ToR voor de Adviescommissie, te vervullen? Was de tijdspanne waarbinnen de Adviescommissie haar taak diende te realiseren toereikend om de opdracht, zoals vastgesteld in de ToR voor de Adviescommissie, adequaat uit te voeren? Zijn er omstandigheden geweest die van invloed waren op de uitvoering van de vastgestelde taak?*

Minister Van Ardenne heeft de vijf leden voor de Adviescommissie aangezocht. Zij zag de rol van de Adviescommissie zowel sturend als toetsend van aard, waardoor bestuurskundige ervaring gekoppeld diende te zijn aan kennis van ontwikkelingssamenwerking. In de commissie werden twee leden benoemd met een academische achtergrond op het gebied van internationale samenwerking. De beoordeling van subsidieaanvragen was echter niet exclusief afhankelijk van de expertise binnen de Adviescommissie, maar vond plaats in samenspel tussen Adviescommissie en het Beoordelingssecretariaat. Deze laatste heeft de aanvragen op technische gronden beoordeeld. De combinatie van kennis in deze twee aan elkaar gekoppelde externe groepen deskundigen was voldoende voor het beoordelen van de ‘grote’ aanvragen, en voor het beoordelen van de aanvragen op de gebieden duurzame economische ontwikkeling, politieke ontwikkeling, vrede en veiligheid en gender. De ingebrachte kennis op de gebieden milieu en water, alsmede HIV-Aids reproductieve gezondheidszorg was echter niet afdoende.

Aanvankelijk heeft het ministerie de werkzaamheden onderschat die voort zouden komen uit een gelijktijdige verandering van het subsidiestelsel voor medefinanciering en het beoordelingssysteem daartoe. Die onderschatting werd gedeeld door de Adviescommissie en kwam voor een deel voort uit onduidelijkheden over verantwoordelijkheden voor het opstellen van het beoordelingskader (de Adviescommissie meende dat DSI een grotere rol zou spelen in het opstellen daarvan) en voor een deel door haar beperkte overzicht over de tijdsimplicaties van de diverse stappen in het proces. Op verzoek van de voorzitter van de Adviescommissie werd nog voor de aanstelling van het Beoordelingssecretariaat besloten de werkzaamheden van het commissiesecretariaat te verlengen, waardoor de werklast van de Adviescommissie verlicht kon worden. Zowel de Adviescommissie als het Beoordelingssecretariaat (Berenschot) zijn er in geslaagd zich aan het tijdsplan te houden, maar de werkdruk was groot. Voor een deel had de Adviescommissie zichzelf die werkdruk opgelegd door ruim voor de daartoe gestelde datum het conceptadvies aan te bieden.

De werkdruk liet sporen na: het voorbereiden en inwerken van de beoordelaars van het Beoordelingssecretariaat bleef beperkt en verklaren achteraf de geconstateerde diversiteit

in beoordelingsstijlen. Die verschillen in beoordelingsstijl kwamen enerzijds voort uit verschillende opvattingen van beoordelaars over hoe om te gaan met de handleiding voor de beoordelingen en anderzijds omdat na enige weken de noodzaak tot verdere standaardisatie (onder andere door gebruik te maken van een hoger abstractieniveau in de rapportage) duidelijk werd. Verschillen in stijl zijn onwenselijk omdat bij vergelijking tussen de beoordelingsrapportages de vraag zich opdringt of de aanvragen wel met dezelfde aandacht en kennis zijn beoordeeld.

Het Beoordelingssecretariaat heeft alle aanvragen (met uitzondering van vier) door twee beoordelaars laten beoordelen. In enkele gevallen is gebruik gemaakt van drie of zelfs vier beoordelaars. De Adviescommissie heeft zelf alle aanvragen van de ‘brede’ organisaties getoetst en steekproefsgewijs een aantal van de ‘kleine’ aanvragen geanalyseerd. Alle beoordelingsrapporten zijn door de Adviescommissie besproken met het Beoordelingssecretariaat.

a2) Voldeed het Beoordelingssecretariaat aan de eisen, zoals vastgesteld in de ToR voor het Beoordelingssecretariaat en in de nader door BZ en de Adviescommissie gemaakte afspraken? Zijn er omstandigheden geweest die van invloed waren op de uitvoering van de vastgestelde taak?

Het Beoordelingssecretariaat voldeed aan de eisen zoals vastgesteld in de ToR en in de nader door het ministerie en de Adviescommissie gemaakte afspraken. Omdat het Beoordelingssecretariaat onder toezicht stond van de Adviescommissie, werd het functioneren daarvan niet gecontroleerd door DSI. Doordat ook het secretariaat van de Adviescommissie bleef functioneren, die bovendien namens de Adviescommissie naar het Beoordelingssecretariaat toe optrad, ontstonden lange en soms ongemakkelijke communicatiekanalen tussen de Adviescommissie en het Beoordelingssecretariaat. Die delegatie van taken door de Adviescommissie aan het commissiesecretariaat was een ander spoor dat voornoemde tijdsdruk achterliet.

Berenschot's voorgenomen bemensing van de beoordelingsteams kon niet worden gerealiseerd. Een eerste oorzaak was dat slechts 114 aanvragen werden ingediend in plaats van de verwachte 210 aanvragen. Dat lagere aantal impliceerde dat enkele beoordelaars de opdracht minder aantrekkelijk achtten en hun beschikbaarheid introkken. Een tweede oorzaak was dat DSI (samen met het secretariaat van de Adviescommissie) ongeveer 20 voorgestelde beoordelaars als ‘ongeschikt’ had gekwalificeerd (waaronder twee voorgestelde teamleiders). Vervolgens verzuimde DSI de ‘geschiktheid’ van beoordelaars te koppelen aan de thematische teams waarvoor zij waren voorgesteld. Zo werden de beoordelaars ‘geschikt’ of ‘zeer geschikt’ voor het beoordelen van alle aanvragen, ongeacht de expertise van de beoordelaars. Niet alle beoordelaars waren voldoende gekwalificeerd om de hen toegewezen aanvragen op thematische inhoud te kunnen beoordelen. Omdat DSI verder niet rechtstreeks betrokken was bij het functioneren van het Beoordelingssecretariaat, viel dit hiaat niet op. Het viel ook de Adviescommissie niet op die verantwoordelijk was voor de aansturing van het Beoordelingssecretariaat.

a3) Is de rolverdeling, zoals bij aanvang van het beoordelingstraject vastgelegd, tussen DSI/MY – Adviescommissie – Beoordelingssecretariaat helder, duidelijk en werkbaar geweest?

De rolverdeling, zoals bij aanvang van het beoordelingstraject vastgelegd, tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken (DSI/MY), de Adviescommissie en het Beoordelingssecretariaat was helder en duidelijk. Het minst expliciet daarin was de rol van het ministerie, dat van de minister de opdracht had gekregen zich niet met de beoordeling te bemoeien, maar de Adviescommissie wel te adviseren.

In de praktijk bleken de verwachtingspatronen aangaande de rollen van elkaar minder duidelijk. Zowel de minister als de Adviescommissie had verwacht dat het ambtelijk apparaat een grotere rol zou spelen, vooral in de beginfase, zoals bij het opstellen van een beoordelingskader en scoresystematiek. Het ministerie had deze voorbereidende taken echter toegedicht aan de Adviescommissie (en op details aan het Beoordelingssecretariaat). DSI meende dat haar rol beperkt was tot die gevallen dat de Adviescommissie daarom zou vragen⁹⁷. Nadat het ministerie meende dat de Adviescommissie geen werkbaar beoordelingskader had gepresenteerd, hebben DSI en andere directies alsnog een forse inbreng gehad.

De Adviescommissie was betrokken bij de opstelling van de ToR en bij de selectie van het Beoordelingssecretariaat. De aanstelling van het Beoordelingssecretariaat vond plaats door het ministerie, omdat de Adviescommissie geen rechtspersoon is. De inhoudelijke aansturing van het Beoordelingssecretariaat gebeurde door de Adviescommissie, waarbij de voorzitter dan de Adviescommissie zijn goedkeuring diende te verlenen aan facturen van Berenschot alvorens het ministerie tot uitbetaling voor verleende diensten over kon gaan. Daarmee had de Adviescommissie in de praktijk zowel inhoudelijke als financiële zeggenschap, maar ontstond voor Berenschot de onduidelijke situatie dat de financiële dekking voor 'meerwerk' niet bij voorbaat vast stond. In de communicatie tussen de Adviescommissie en het Beoordelingssecretariaat ontstond afstand door de tussenkomst van het secretariaat van de Adviescommissie. Het afstemmingsproces tussen de Adviescommissie en het Beoordelingssecretariaat is met horten en stoten verlopen en leidde tot een mindere sfeer aan het einde van het beoordelingsproces.

Vanuit organisatieperspectief was continuering van het secretariaat van de Adviescommissie een factor die onduidelijkheden opriep in de onderlinge verhoudingen. De commissiesecretaris maakte geen deel uit van de Adviescommissie, maar was wel de woordvoerder namens de commissie in relatie tot het Beoordelingssecretariaat. Wederzijdse irritaties hadden waarschijnlijk voorkomen kunnen worden door een rechtstreekse communicatie tussen de voorzitter van de Adviescommissie en de projectdirecteur van Berenschot.

a4) Was de toegepaste beoordelingssystematiek conform aan de daaraan door de opdrachtgever (BZ/Adviescommissie) gestelde eisen? Heeft de toegepaste beoordelingssystematiek geleid tot consistentie en kwaliteit in de beoordelingsrapporten? Zijn er ten aanzien van vergelijkbare organisaties verschillen in de beoordelingssystematiek waar te nemen?

Het beoordelingskader hanteerde een terminologie en definities die afwijken van het gangbare (bijvoorbeeld OECD-DAC definities). Dat gold niet alleen voor de input-impact keten, maar ook voor centrale begrippen als complementariteit, vermaatschappelijking,

⁹⁷ Bron: Commentaar DSI op conceptrapportage, januari 2008.

innovatie en partnerschap. De beoordelingshandleiding was een operationalisering van het beoordelingskader. Het beoordelingskader was sterk gemodelleerd naar één type organisatie. Dat model was leidraad voor de beoordelingshandleiding. De handleiding was instrumenteel voor een stapsgewijze beoordeling. Hoewel de handleiding was opgezet om de beoordeling vanuit een totaalperspectief te verrichten⁹⁸, werd in de praktijk het beoordelingskader als het ware ‘afvinkbaar’ gemaakt. Individuele beoordelingen werden neergelegd in een gestandaardiseerd werkdocument⁹⁹. De ‘afvinkbaarheid’ impliceerde dat –afhankelijk van de interpretatie van de beoordelaar– het overzicht over het geheel –met alle relaties en dwarsverbanden– al snel verloren kon gaan. Individuele beoordelaars interpreteerden de systematiek verschillend. Er waren beoordelaars die zoveel mogelijk de ‘objectiviteit en vergelijkbaarheid’ nastreefden en daardoor zich nauwgezet hielden aan de schema’s van de handleiding. Andere beoordelaars echter gingen juist in op specifieke relaties, op afwijkingen en op argumenten die neergelegd werden in aanvullende beschrijvingen. De systematiek van beoordelen was weliswaar gelijk, maar de wijze van vastleggen van de beoordeling, en de daaruit opgebouwde beoordelingsrapporten verschilden. Deze verschillen hebben er toe geleid dat organisaties het gevoel kregen dat zij op verschillende manieren zijn beoordeeld.

Het doel van de beoordelingsrapporten hinkte op twee gedachten. Enerzijds was het rapport de weerslag van een beoordelingsproces en diende als verklaring voor het oordeel over de subsidieaanvraag, anderzijds werd een grondige analyse van de organisatie gepretendeerd door een beheersadvies toe te voegen. De pretentie van grondige analyse en de ambitie om vanuit die analyse een aanbeveling te kunnen doen zijn strijdig met de gehanteerde werkwijze.

Opvallend was dat het beoordelingssysteem gebaseerd was op twee afvalnormen, namelijk de drempelcriteria en de Organisatietoets. Immers, aanvragen die onvoldoende scoorden op de Organisatietoets vielen af. Daarmee was de inhoud van het voorstel voornamelijk van belang voor de hoogte van de toe te kennen subsidie, niet voor de toekenning zelf. Een goed voorstel kon een wat zwakkere organisatie dan ook niet compenseren.

a5) *Hoe verliep de communicatie vanuit BZ in de periode 22 september 2006 t/m de afhandeling van bezwaarschriften; Was de communicatie transparant en tijdig? Wat was de kwaliteit van de geboden informatie?*

De communicatie vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken (DSI, DJZ) in de periode 22 september 2006 tot en met de afhandeling van bezwaarschriften was zakelijk, respectvol en transparant. Toch bestonden er enige irritaties van de kant van de aanvragers. Zo werden in september 2006 de organisaties telefonisch door ambtenaren van het ministerie op de hoogte gesteld van het al dan niet toekennen van subsidie. Organisaties waarvan de aanvraag was afgewezen kregen telefonisch geen informatie

⁹⁸ Bron: Commentaar van Berenschot op concept rapportage, 14 januari 2008.

⁹⁹ Zowel handleiding als werkdocumenten zijn niet openbaar.

over de redenen van afwijzing. Omdat spoedig daarna de beslissingen openbaar werden gemaakt kregen enkele organisaties (waaronder de grootste 'afvaller' Plan Nederland) vragen van de pers terwijl zij het beoordelingsrapport nog niet hadden ontvangen en de redenen van afwijzing niet kenden.

De informatie die het ministerie verstrekke over de bezwaarprocedure was goed en afdoende. De aanvragende organisaties hebben deze informatie gewaardeerd. Wel was er commentaar op het feit dat het ministerie van Buitenlandse Zaken al bij voorbaat de door de wet vastgestelde uitlooptermijn voor behandeling van bezwaar claimde. Gezien het aantal bezwaren was het verstandig om van de wettelijk toegestane uitlooptermijn gebruik te maken.

a6) Is de procedure omtrent de afhandeling van bezwaarschriften volgens de hiervoor geldende richtlijnen verlopen?

Het evaluatieteam kan geen oordeel vellen over de juridische implicaties van de afhandeling van bezwaarschriften. Op basis van de beschikbare informatie is het aannemelijk dat afhandeling volgens de voorschriften is gebeurd. Behoudens een enkele uitzondering waren de in de steekproef vertegenwoordigde aanvragende organisaties tevreden over zowel de verstrekte informatie, de begeleiding als de afhandeling van de bezwaarschriften.

Samenvattend, is de vraag *in hoeverre het traject na indiening van de aanvragen volgens de daarvoor vastgestelde criteria is verlopen* als volgt te beantwoorden. Er is geconstateerd dat op grote lijnen het traject volgens de daartoe vastgestelde criteria is verlopen. De beoordeling van subsidieaanvragen is extern verricht door een Adviescommissie, daartoe ondersteund door een Beoordelingssecretariaat. Op de uitkomsten van de beoordeling is het ministerie niet sturend geweest en heeft bestuurlijke noch politieke macht invloed gehad op de uitkomst van proces. Er is binnen de daartoe gestelde termijn advies uitgebracht aan de minister. De minister heeft het advies grotendeels overgenomen en is op enkele terreinen daarvan afgeweken. Bij enkele punten kunnen kritische kanttekeningen worden geplaatst. Zo hebben vrijwel alle bij het proces betrokken partijen de werklast onderschat en was de kwaliteit van de inhoudelijke beoordeling op thematisch gebied onvoldoende verankerd. Terwijl de rollen van de voornaamste actoren op papier helder en duidelijk geformuleerd waren, bleek er in de praktijk sprake van frictie en afstandelijkheid. De thematische focus van het MFS beleidskader heeft bij de uiteindelijke subsidietoekenningen geen financiële vorm gekregen.

Bovenstaande constatering impliceert geenzins dat het ministerie nu ook de verwachte **outputs** van het nieuwe systeem gekregen heeft. Zo is er geen evenwichtiger spreiding over grotere en kleinere organisaties te constateren dan in de periode voorafgaande aan 2006. In de toewijzing van subsidiegelden aan 'grote' en 'kleine' organisaties moesten zelfs een 'schot' worden geplaatst om te voorkomen dat de 'grote aanvragers' al het aanwezige subsidiegeld voor zich zouden opeisen. In feite weerspiegelt dit schot de verschillende subsidieloketten die reeds bestonden in de periode voorafgaande aan het MFS. Voor de vaststelling van individuele toekenningen was een rekenmodel nodig. De rekenkundige argumenten in het rekenmodel weerspiegelen niet de thematische beleidvoornemens en de specifieke aandachtspunten in dat beleid, maar vooral de verdeling tussen 'grote' en 'kleine' aanvragen. Eén van de managementprincipes op het gebied van openbare financiën is dat begrotingsmiddelen ingezet worden voor de

beleidsdoelstellingen die men geformuleerd heeft. Dat principe is bij het MFS slechts op indirecte wijze gestalte gegeven.

Ook is het ministerie er niet in geslaagd door middel van een 'level playing field' gelijke kansen voor alle indieners te creëren. Enerzijds komt dat doordat de gedachte dat er van één enkel speelveld sprake zou kunnen zijn een 'mental construct' is, dat niet gebaseerd is op de realiteit. Anderzijds is in het beoordelingskader en de uitwerking daarvan in de beoordelingshandleiding uitgegaan van één model organisatie. Als resultaat hebben binnen dat type organisatie nu ook andere organisaties subsidie verkregen dan voorheen, maar organisaties met een afwijkende structuur hadden minder kansen om subsidie te verwerven. Daarmee is de toetreding van nieuwe aanvragers vooral de bevestiging van al bestaande organisatievormen en niet zozeer de weergave van vernieuwend elan.

b) In welke mate zijn de beoogde doelstellingen van het MFS beleidskader behaald of lijken behaald te worden?

b1) Heeft het MFS geleid tot het selecteren van een groep organisaties met onderscheidend vermogen ten opzichte van de niet-geselecteerde groep?

Voor wat betreft de inhoud van de activiteiten van de geselecteerde organisaties hebben zich geen significante verschuivingen voorgedaan. In vergelijking tot het systeem van toewijzing van subsidies zoals die vóór 2006 plaatsvond, kan gesteld worden dat de beoordeling op een systematischer wijze heeft plaats gevonden en dat daarmee de vergelijkbaarheid tussen aanvragen versterkt is. Het nieuwe systeem impliceerde echter geen garantie dat de voor het uitvoeren van het beleid meest relevante organisaties geselecteerd zouden worden. Voor een enkele themadirectie betekende het zelfs dat men nu moet werken met organisaties waarbij men twijfelt aan de bijdrage die deze kunnen leveren aan het thematisch beleid¹⁰⁰.

b2, b3, b4 en b5)

Lijkt het MFS geleid te leiden tot (meer) complementariteit?

Lijkt het MFS geleid te leiden tot de vorming van partnerschappen?

Heeft de toevoeging van de vier "netwerkorganisaties" hieraan bijgedragen?

Lijkt het MFS geleid te leiden tot (meer) innovatie?

Heeft het instellen van een aparte categorie "Jong en Vernieuwend" hieraan bijgedragen?

Lijkt het MFS geleid te leiden tot (meer) aandacht voor vermaatschappelijking?

Complementariteit, partnerschappen, innovatie en vermaatschappelijking staan als doelstelling nauwelijks ter discussie. Zowel in het beleidskader als in de daaraan voorafgaande beleidsdialog zijn deze elementen naar voren gebracht en onderschreven door het maatschappelijk middenveld in Nederland. Zo stelde het verslag over de

¹⁰⁰ In enkele gevallen zijn organisaties waarvan de MFS subsidieaanvraag was afgewezen op andere wijze door het ministerie alsnog gecontracteerd.

beleidsdialoog 2004 dat beleidskaders ruimte dienen te scheppen en te behouden voor verdere vermaatschappelijking van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking en dat er behoefte is aan een creatieve samenwerking tussen overheid, maatschappelijk middenveld organisaties en andere actoren. Hetzelfde verslag stelde dat maatschappelijk middenveld organisaties dienen te investeren in samenwerking, en dat er ruimte moet worden geschapen voor innovatie en het nemen van gecalculerde risico's. Een en ander betekent niet dat er over de wijze waarop deze doelstellingen zijn beoordeeld in het MFS geen kritische kanttekeningen te maken zijn en bovendien impliceert dat niet dat het MFS automatisch substantieel bijdraagt aan deze doelen. Het is prematuur om conclusies te trekken over de bijdrage van het medefinancieringsstelsel voor wat betreft complementariteit, partnerschappen, innovatie en vermaatschappelijking. Bovendien worden eventuele conclusies vertroebeld door de hantering van een onvoldoende helder begrippenapparaat. Zo blijkt het begrip complementariteit door het ministerie van Buitenlandse Zaken op meerdere dimensies te worden gehanteerd dan de invulling door de Adviescommissie, die complementariteit beperkte tot die gerelateerd aan het Nederlandse beleid. Bovendien werd complementariteit opgevat als een enkelzijdige verplichting, niet als een tweezijdig proces. Te constateren valt dat de 'brede' organisaties gezamenlijke activiteiten ondernemen in bepaalde landen om tot betere afstemming te komen met het bilaterale beleid en de bilaterale activiteiten. Daartoe zijn landen gekozen waarvan men weet dat er een positieve houding van de ambassade te verwachten valt voor wat betreft de relatie met de medefinancieringsorganisaties.

Samenvattend, de mate waarin *de beoogde doelstellingen van het MFS beleidskader behaald zijn of lijken behaald te worden* kan in algemene zin beantwoord worden met de constatering dat organisaties zich meer bewust lijken te zijn van het belang van de vier doelstellingen, maar dat voortgang onderdeel uitmaakt van een al eerder ingezet proces. De tot nu toe bereikte resultaten zijn niet causaal aan MFS toe te schrijven. Dat maakt MFS tot één van de instrumenten die bijdragen aan de realisatie van de doelstellingen. Die doelen worden niet door alle organisaties van gelijk belang geacht en realisatie daarvan hangt ook niet uitsluitend af van de organisaties waaraan MFS subsidie is toegekend. Zo is er voor complementariteit een wederzijdse inspanning vereist, waarbij vooral naar de Nederlandse ambassades wordt gekeken.

Conclusie buiten de Terms of Reference

In vergelijking tot het systeem van beoordeling van subsidieaanvragen zoals dat vóór 2006 werd toegepast door het ministerie van Buitenlandse Zaken, is voor de subsidieaanvrager de gestandaardiseerde beoordeling door een externe adviescommissie minder afhankelijk van discretionaire bevoegdheden van een ambtenaar. De vergelijkbaarheid van beoordeling tussen diverse aanvragers is toegenomen; de beoordelingscriteria zijn expliciet geformuleerd en zo objectief mogelijk toegepast. De beoordeling door een externe adviescommissie kent echter ook nadelen voor wat betreft transparantie en accountability. Daar waar een ambtenaar volledig verantwoording moet kunnen afleggen over het besluitvormingsproces, valt door de 'outsourcing' van de beoordeling deze voor een belangrijk deel niet meer onder de Wet Openbaarheid van Bestuur. In de praktijk van het MFS-proces betekent dat bijvoorbeeld de handleiding en de werkdocumenten van het Beoordelingssecretariaat niet openbaar zijn gemaakt. Gelet op de grote bedragen en belangen die bij het MFS spelen, acht het evaluatieteam het onwenselijk dat geen volledige openbaarheid is nagestreefd.

De implicatie daarvan is dat aanvragende organisaties slechts in algemene termen kennis hebben kunnen nemen van de wijze waarop ze beoordeeld zijn, en slechts kunnen inschatten op welke gronden beoordelaars tot scores zijn gekomen. Indien een organisatie de volledige subsidie is toegekend die het had aangevraagd zal dit punt van weinig zorg zijn, maar juist daar waar dat niet het geval is heeft de toekenning van punten op de Voorsteltoets financiële gevolgen voor de aanvrager. Het is juist in deze gevallen dat herleidbaarheid van de puntentoekenning van belang is om de aanvragende organisatie in staat te stellen zich te ‘vergewissen’ van het oordeel van de adviescommissie.

Omdat de aanvragende organisaties wel het beoordelingsrapport is toegezonden ontstond een schijntransparantie, omdat de daarin vermelde gegevens voor de aanvragende organisatie niet verifieerbaar zijn. Zo waren de aanvragende organisaties niet geïnformeerd over door de Adviescommissie toegepaste wegingsfactoren tussen criteria en hadden zij evenmin toegang tot de details van scoring. Iets soortgelijks kan opgemerkt worden over het rekenmodel. Dit model was niet vooraf bekend gemaakt –ook niet in termen van de uitgangspunten, zoals het flexibele schot- en is gaandeweg het beoordelingsproces ontwikkeld. Uiteindelijk resulteerde het in een ingewikkeld systeem waarbij iedere verandering voor één organisatie in principe gevolgen heeft voor alle toekenningen. In de praktijk heeft het ministerie dat domino-effect weliswaar afgedekt, maar aanvragers hebben niet kunnen controleren of de aan hen toegekende subsidie correct was berekend.

Aandachtspunten

Uit de gerealiseerde evaluatie komen een aantal aandachtspunten naar voren voor de toekomst:

1. Het verdient aanbeveling het systeem van beoordeling van subsidieaanvragen in concurrentie te continueren. Ondanks de geconstateerde beperkingen is de beoordeling goed gesystematiseerd en geregistreerd.
2. Indien kwaliteit van het voorstel de onderscheidende karakteristiek blijft, dient het beoordelingssysteem zo ontworpen (of aangepast) te worden dat niet de aard van de organisatie, maar de aard van het voorstel bepaalt of subsidie wordt toegekend.
3. In zowel de organisatievorm als de activiteiten die niet-gouvernementele organisaties ontplooiën op het gebied van de internationale samenwerking bestaat een zeer grote heterogeniteit. Het in het systeem 2007-2010 ingebouwde verschil tussen ‘groot’ en ‘klein’ toonde aan dat er geen sprake is van één enkel ‘speelveld’. Het verdient aanbeveling om het systeem van een enkel subsidiekanaal voor de particuliere organisaties te heroverwegen.
4. De organisatiestructuur van het beoordelingssysteem kan vereenvoudigd worden. De functie van een apart secretariaat voor de Adviescommissie verdient geen navolging, omdat een Beoordelingssecretariaat de functies daarvan kan invullen. Bovendien voorkomt dat een lange communicatielijn. Indien de structuur blijft bestaan van een Adviescommissie en een Beoordelingssecretariaat, dan zal de Adviescommissie het Beoordelingssecretariaat in alle aspecten (dus ook in financiële zin) moeten kunnen aansturen. Dat impliceert dat ze het budget moet kunnen beheren. De praktische haalbaarheid van een dergelijke constructie lijkt klein, omdat een tijdelijke externe commissie geen rechtspersoon is. De structuur zou vereenvoudigd kunnen worden door slechts een extern beoordelingsbureau te contracteren. Beoordeling op technische gronden door een onafhankelijk bureau vereist niet noodzakelijkerwijs de tussenkomst van een Adviescommissie. Wel

moet erkend worden dat de Adviescommissie een corrigerende en superviserende rol ten aanzien van het Beoordelingssecretariaat heeft vervuld. Die rol zal dan door het ministerie op zich genomen moeten worden.

5. In navolging van de in het rapport *De juiste maat?* geformuleerde aanbeveling, zou in een eventueel volgende subsidieronde meer tijd ingeruimd dienen te worden voor het gehele proces. Binnen dat proces zou ruimte geschapen moeten worden voor eventuele hoorzittingen van de beoordelaars met de aanvragers.
6. De rol van het ministerie in de formulering van het beoordelingskader en de beoordelingscriteria dient groter te zijn. Daarin dient gewerkt te worden met internationaal gangbare definities en een weloverwogen omschrijving van het begrippenapparaat.
7. Voor de uitvoering van haar beleid zet het ministerie financiële middelen in. Die financiële middelen kunnen strategischer ingezet worden om de beleidsdoeleinden te bereiken. Het passief afwachten of voorstellen mogelijk passen op het beleid zou aangevuld kunnen worden met een proactieve benadering door potentiële subsidieaanvragers aan te sporen zich sterk te profileren op de beleidsdoelstellingen. In de subsidietoekenning zou het thematisch beleid een zwaardere rol kunnen spelen.
8. De transparantie en *accountability* verdienen aandacht. Zo zal vooraf meer duidelijkheid gegeven dienen te worden over de wijze waarop er beoordeeld en gerekend gaat worden. Ook de beoordelingsrapportage aan de aanvrager dient helder te zijn voor wat betreft gehanteerde overwegingen en oordelen. Een beoordelingsrapport dient een eenduidig doel na. Het verdient aanbeveling deze niet te vermengen met andere doelstellingen, zoals beheersadviezen.
9. De aanvragers MFS hebben veel informatie moeten geven over de bereikte resultaten gedurende de voorgaande periode. Bovendien moest duidelijk gemaakt worden hoe de interne monitoring en evaluatiesystemen functioneren. De notitie “maatgesneden monitoring binnen het MFS” tracht de monitoring te individualiseren. Het succes van de uitvoering van het in het beleidskader uitgezette beleid zal in belangrijke mate afhangen van de tijdige monitoring op resultaten, niet alleen door de betrokken organisaties zelf, maar juist ook vanuit een beleidsperspectief door de diverse betrokken directies van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

BIJLAGEN

- Bijlage 1 Terms of Reference
- Bijlage 2 Onderzoeksmethode
- Bijlage 3 Goedgekeurde aanvragen
- Bijlage 4 Complementariteit
- Bijlage 5 Drempelcriteria
- Bijlage 6 Lijst van geïnterviewde organisaties en personen
- Bijlage 7 Geraadpleegde schriftelijke bronnen

BIJLAGE 1 TERMS OF REFERENCE

Terms of Reference Evaluatie MFS Beoordelingstraject

3 oktober 2007, DSI/MY

Achtergrond

Minister Herfkens maakte een begin met het grondig herstructureren van de subsidies aan medefinancieringsorganisaties. Aan het einde van haar periode als minister voor ontwikkelingssamenwerking is het Thematische Medefinancierings Programma¹⁰¹ (TMF) gevormd dat startte in 2003. In vier rondes met elk een looptijd van vier jaar heeft dit TMF bij elkaar aan 132 niet-gouvernementele organisaties uit binnen- en buitenland subsidie gegeven voor het uitvoeren van civilaterale ontwikkelingsprojecten (ca. 100 miljoen Euro per jaar).

Daarnaast werd subsidie verleend via het Medefinancierings Breed Programma (MFP Breed). Hieronder werden zes organisaties met een totaalbedrag van ca. 450 miljoen Euro per jaar gesteund te weten Cordaid, Hivos, ICCO, Oxfam-Novib, Plan Nederland en Terre des Hommes.

Met het aantreden van Staatssecretaris en later Minister Van Ardenne in 2003 en de door haar in het najaar van 2003 gepresenteerde Nota “Aan Elkaar Verplicht” kwam verdere stroomlijning tot stand. Van Ardenne wilde het civilateraal kanaal ontschotten en besloot tot samenvoeging van het TMF en MFP in één systeem. Een concept beleidskader voor dit ontschotte stelsel werd ontwikkeld in het najaar van 2004. In juni 2005 is de Tweede Kamer akkoord gegaan met het “concept beleidskader Medefinancieringsstelsel (MFS) 2007-2010”, waarna op 13 oktober 2005 de Adviescommissie (Commissie Bikker) is geïnstalleerd. De Adviescommissie ontwikkelde een beoordelingskader en aanvraagstramien bij het beleidskader¹⁰².

Op 22 april 2006, zijn 114 aanvragen ingediend onder het MFS. Om de aanvragen te beoordelen werd de Adviescommissie ondersteund door een beoordelingssecretariaat, Bureau Berenschot. De Adviescommissie bracht op 13 september 2006 haar definitieve advies uit aan de minister. Deze nam dit vrijwel integraal over. Zes organisaties echter,

¹⁰¹ Thematische Medefinanciering aangezien er werd ingediend op thema's. Deze thema's waren economische ontwikkeling, menselijke ontwikkeling, sociaal-culturele ontwikkeling, politieke ontwikkeling, vrede en veiligheid, milieu en gendergelijkheid

¹⁰² Dietz, T. en A. de Ruijter, 2007. *De juiste maat?* Terugblik op het tot stand komen van het Medefinancieringsstelsel (MFS), Onderzoek in opdracht van Partos en het Ministerie van Buitenlandse Zaken, pag. 13 e.v.

die door de Adviescommissie waren afgewezen, werden door de minister toegevoegd. Dit betrof vier netwerkorganisaties¹⁰³ en de organisaties Press Now/RNTC en Mundial (afgewezen op de drempelcriteria) omdat zij volgens de minister weldegelijk aan de drempelcriteria voldeden. Hiermee werd een totaal van 58 organisaties geheel of gedeeltelijk toegewezen¹⁰⁴ en werden 56 organisaties volledig afgewezen. (Zie ook brief aan de Tweede Kamer d.d. 22 september 2006).

Op 22 september 2006 zijn alle aanvragende organisaties telefonisch geïnformeerd waarna op 29 september alle beschikkingen zijn verzonden.

Op 22 december 2006 is een brief aan de Tweede Kamer gestuurd naar aanleiding van enkele geconstateerde fouten in het door de Adviescommissie gehanteerde rekenmodel. Negen organisaties bleken een te hoog bedrag aan subsidie te hebben ontvangen, zeven een te laag bedrag. Voor deze laatste is het subsidiebedrag bijgesteld.

Organisaties hebben de mogelijkheid gehad om bezwaar in te dienen tegen de beslissing. Veertig organisaties hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Bij een zestal organisaties werd naar aanleiding van de hoorzitting het subsidiebedrag naar boven bijgesteld, bij één organisatie werd de afwijzing omgezet in een volledige toewijzing.

Een vijftal organisaties dat vóór het MFS al een instellingssubsidie ontvingen uit de TMF of het MFP en een afwijzing ontving voor hun MFS-aanvraag, kon aanspraak maken op een afbouwsubsidie. Een drietal organisaties heeft hiervan gebruik gemaakt.

¹⁰³ Netwerkorganisaties zijn door een omissie in het beleidskader niet in staat geweest om een voldoende score te kunnen behalen

¹⁰⁴ 44 organisaties ontvingen een gehele toewijzing, 14 een gedeeltelijke

Factsheet Medefinancieringsstelsel

Subsidieplafond	2,1 miljard Euro
Looptijd	2007 – 2010
Aantal organisaties	59 organisaties (4 grote organisaties ontvangen 85% van budget)
Thema's	Thematische organisaties dienen binnen onderstaande thema's te vallen. T.a.v. brede organisaties geldt dit voor één van hun programma's. Duurzame Economische Ontwikkeling HIV/Aids en Reproductieve Gezondheid Sociaal Culturele Ontwikkeling Politieke ontwikkeling Vrede en veiligheid Milieu en Water Gendergelijkheid Thematische sturing van organisaties binnen het MFS is minimaal. Reden hiervoor is dat top-down thematische sturing zich slecht verhoudt tot kerndoelstellingen van het MFS zoals maatschappijopbouw.
Landen	Organisaties moeten actief zijn in meer dan één DAC-land. Meer dan 20 MFS-organisaties zijn actief in de volgende landen: Brazilië, Colombia, Filipijnen, India, Indonesië, Kenia, Uganda, Peru, Tanzania en Zuid-Afrika.
Interventiestrategieën	Binnen het MFS worden 3 strategieën geïdentificeerd voor duurzame armoedebestrijding: Directe armoedebestrijding Maatschappijopbouw Lobby en Beleidsbeïnvloeding
Kernelementen MFS	De volgende elementen worden door middel van verplichtingen in het aanvraagstramien, het monitoringsprotocol en beleidsdialoog gestimuleerd in het MFS Complementariteit (met het bilaterale kanaal en ook met elkaar) Innovatie Partnerschappen Vermaatschappelijking
Selectieproces	Gekozen is voor het eisen van een 25% eigen bijdrage van organisaties als één van de drempelcriteria. Het competitieve selectieproces had ten doel om kwaliteit in het MFS centraal te stellen.
Monitoring	Monitoring vindt plaats op basis van door organisaties zelf aangeleverde indicatoren op het niveau van input, output, outcome en duurzaamheid, vastgelegd in de monitoringsprotocollen. Themadirecties doen dit voor thematische organisaties, DSI/MY voor brede organisaties en coördineert.
Internationale vergelijking	Veel middelen voor maatschappelijke organisaties Relatief nog steeds autonomie voor organisaties (wordt minder) Relatief lange termijn committeringen Veel mogelijkheden voor lobby en beleidsbeïnvloeding Exclusieve focus op Nederlandse organisaties

Doelstelling

In samenwerking met Partos¹⁰⁵ is het MFS-traject tot aan de indiening van de aanvragen op 22 april 2006 geëvalueerd, het zogenoemde “voorbereidingstraject”. In juni 2007 is het evaluatierapport hiervan uitgebracht. Het is echter eveneens van belang het MFS-traject van ná 22 april te evalueren, het zogenoemde “beoordelingstraject”.

De subsidieperiode van het MFS loopt van 2007 t/m 2010. Na 2010 zullen er opnieuw subsidies worden verstrekt aan maatschappelijke organisaties. De eerste consultaties voor een hiervoor op te stellen subsidiekader zullen in het najaar 2007 aanvangen.

Doel van onderhavige evaluatie is om een inzicht te geven in het verloop en de resultaten van het MFS beoordelingstraject. Dit inzicht wordt samen met de resultaten van de evaluatie van het voorbereidingstraject meegenomen in de consultaties en het formuleren van een volgend subsidiesysteem.

N.B. Doel van het onderzoek is duidelijk niet het opnieuw uitvoeren van de beoordelingen van de door de NGO's ingediende voorstellen. Ofschoon in het onderzoek niet wordt gekeken naar het MFS-beleidskader, het beoordelingskader of het aanvraagstramien, kunnen hier wel opmerkingen over worden gemaakt.

Vraagstelling

De evaluatie heeft een toetsend karakter. Het onderwerp van de evaluatie is het MFS-beoordelingstraject. Hierbij zijn twee zaken van belang. De eerste heeft betrekking op het verloop van proces na 22 april 2006. De tweede heeft betrekking op het behalen van de MFS-doelstellingen. Voor beide is een centrale vraag geformuleerd.

- a. In hoeverre is het traject na indiening van de aanvragen volgens de daarvoor vastgestelde criteria verlopen?
- b. In welke mate zijn de beoogde doelstellingen van het MFS beleidskader behaald of lijken behaald te worden?

Subvragen a:

10. Was de Adviescommissie in samenstelling¹⁰⁶ voldoende toegerust om de opdracht, zoals vastgesteld in de ToR voor de Adviescommissie, te vervullen? Was de tijdspanne waarbinnen de Adviescommissie haar taak diende te realiseren toereikend om de opdracht, zoals vastgesteld in de ToR voor de Adviescommissie, adequaat uit te voeren? Zijn er omstandigheden geweest die van invloed waren op de uitvoering van de vastgestelde taak?
11. Voldeed het Beoordelingssecretariaat aan de eisen, zoals vastgesteld in de ToR voor het Beoordelingssecretariaat en in de nader door BZ en de Adviescommissie

¹⁰⁵ Branche-organisatie voor ontwikkelingsorganisaties in Nederland.

¹⁰⁶ De vorige minister koos bewust voor een commissie met weinig OS-ervaring opdat de beoordeling objectief zou verlopen

gemaakte afspraken? Zijn er omstandigheden geweest die van invloed waren op de uitvoering van de vastgestelde taak?

12. Is de rolverdeling, zoals bij aanvang van het beoordelingstraject vastgelegd, tussen DSI/MY – Adviescommissie – Beoordelingssecretariaat helder, duidelijk en werkbaar geweest?
13. Was de toegepaste beoordelingssystematiek conform aan de daaraan door de opdrachtgever (BZ/Adviescommissie) gestelde eisen? Heeft de toegepaste beoordelingssystematiek geleid tot consistentie en kwaliteit in de beoordelingsrapporten? Zijn er ten aanzien van vergelijkbare organisaties¹⁰⁷ verschillen in de beoordelingssystematiek waar te nemen?
14. Hoe verliep de communicatie vanuit BZ in de periode 22 september 2006 t/m de afhandeling van bezwaarschriften; Was de communicatie transparant en tijdig? Wat was de kwaliteit van de geboden informatie?
15. Is de procedure omtrent de afhandeling van bezwaarschriften volgens de hiervoor geldende richtlijnen verlopen?

Subvragen b:

16. Heeft het MFS geleid tot het selecteren van een groep organisaties met onderscheidend vermogen ten opzichte van de niet-geselecteerde groep?
17. Lijkt het MFS geleid te leiden tot (meer) complementariteit¹⁰⁸?
18. Lijkt het MFS geleid te leiden tot de vorming van partnerschappen¹⁰⁹?
 - Heeft de toevoeging van de vier “netwerkorganisaties” hieraan bijgedragen?
19. Lijkt het MFS geleid te leiden tot (meer) innovatie¹¹⁰?
 - Heeft het instellen van een aparte categorie “Jong en Vernieuwend” hieraan bijgedragen?
20. Lijkt het MFS geleid te leiden tot (meer) aandacht voor vermaatschappelijking¹¹¹?

Organisatie van de evaluatie

Opdrachtgever is het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling (DSI).

Het team van onderzoekers bestaat uit:

- Dhr. W.J. Cornelissen, SEOR/Erasmus Universiteit (tevens evaluatieleider)
- Mw. A. Nieuwhof, zelfstandig consultant
- Dhr. L.W.M. Schulpen, CIDIN/Radboud Universiteit

¹⁰⁷ Grote c.q. kleine organisaties

¹⁰⁸ Complementariteit zoals geoperationaliseerd in het *Beleidskader MFS*

¹⁰⁹ Partnerschap zoals geoperationaliseerd in het *Beleidskader MFS*

¹¹⁰ Innovatie zoals geoperationaliseerd in het *Beleidskader MFS*

¹¹¹ Vermaatschappelijking zoals geoperationaliseerd in het *Beleidskader MFS*

Een stuurgroep met vertegenwoordigers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken begeleidt de evaluatie, ziet toe op de kwaliteit van het onderzoek en het eindresultaat en ondersteunt het onderzoek waar nodig in faciliterende zin o.m. door de evaluatoren van input te voorzien. In de stuurgroep hebben zitting:

- De heer P.J. Bierma, voorzitter (Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling - DSI)
- Mevrouw B. van Hooidonk (Afdeling Maatschappelijke Organisaties - DSI/MY)
- De heer T.J. Kliest (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie - IOB)
- De heer P.L.G. van Velzen (Dienst Juridische Zaken – DJZ)

Methodiek

In de evaluatie worden de volgende algemene onderzoeksmethoden toegepast:

- Analyse van documentatie, beschikbaar gesteld door de opdrachtgever;
- Interviews met sleutelpersonen in het beoordelingstraject. Dit betreft o.a. medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Voorzitter en leden van de Adviescommissie MFS, de Secretaris van de Adviescommissie en medewerkers van het Beoordelingssecretariaat.

De evaluatoren zullen een gedetailleerd methodologisch voorstel en werkplan indienen.

Planning en rapportage

Vooralsnog houdt DSI/MY vast aan een onderzoeksperiode van ca. 6 weken (80 mensdagen, 2x30 (Nieuwhof en Cornelissen), 1x20 (Schulpen)). De planning is als volgt:

Week 40 (5 oktober 2007) → vaststelling ToR

Week 42 (19 oktober 2007) → vaststelling definitief onderzoeksvoorstel

Week 49 (3 december 2007) → conceptrapport

Week 51 (17 december 2007) → eindrapport

De omvang van het eindrapport bedraagt maximaal 40 pagina's, exclusief bijlagen.

Verdere afspraken

- Alle beschikbaar gestelde documentatie wordt enkel en alleen gebruikt voor de onderhavige evaluatie en wordt niet met derden gedeeld.
- De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het concept- en eindrapport ligt bij de evaluatieleider.
- De autorisatie van het eindrapport is de verantwoordelijkheid van de Stuurgroep die toeziet op de kwaliteit van het rapport.
- Het conceptrapport wordt vertrouwelijk behandeld en alleen verspreid onder de leden van de Stuurgroep.

Verspreiding van het eindrapport is de verantwoordelijkheid van de opdrachtgever.

Bronnen

- Beleidskader, beoordelingskader en aanvraagstramien
- Correspondentie BZ/OS – MFS organisaties
- Correspondentie BZ/OS – Adviescommissie MFS
- Archief Adviescommissie MFS
- Dossier MFS DSI/MY
- Beoordelingsrapporten
- Bezwarendossiers
- Dossier arbitragecommissie
- MFS aanvragen
- Jaarplannen MFS organisaties

BIJLAGE 2 ONDERZOEKSMETHODE

Als onderzoeksmodel is gebruik gemaakt van de systeemanalyse. Bij toepassing van een vereenvoudigde versie van de systeemanalyse wordt eerst gekeken naar wat ‘het systeem’ als ‘monoliet’ op had moeten leveren, om vervolgens ‘het systeem’ in haar samenstellende componenten te ontleden en daaruit verklarende factoren te destilleren.

Voor de beantwoording van de subvragen over het verloop van het beoordelingstraject na indiening van de aanvragen worden verschillende onderzoeksmethoden gebruikt. Er is voor gekozen geen gebruik te maken van een schriftelijke enquête onder de aanvragende organisaties¹¹².

De volgende methoden zijn toegepast:

Output en resultaten

- Analyse van de beoordelingsrapporten van de zes ‘brede’ organisaties uit de groep ‘grote’ aanvragen en van een ad random gekozen groep van 15 kleine organisaties;
- Individuele interviews met sleutelpersonen van de Adviescommissie, directies van het ministerie van Buitenlandse Zaken en het Beoordelingssecretariaat;
- Gestructureerde interviews met zes grote en 15 kleine organisaties;
- Archiefonderzoek bij het ministerie van Buitenlandse Zaken;
- Archiefonderzoek bij het Beoordelingssecretariaat.

Het nagaan of het MFS heeft geleid tot een selectie van organisaties met onderscheidend vermogen ten opzichte van de niet-geselecteerde groep is gerealiseerd door:

- Analyseren van de beoordelingsrapporten van de twee groepen. Hierbij is gebruik gemaakt door de analyse verricht door de Adviescommissie. Verder is een selecte steekproef getrokken uit de groep ‘grote aanvragers’ en een aselechte steekproef uit de groep ‘kleine aanvragers’.

Voor het beantwoorden van de subvragen over complementariteit, de vorming van partnerschappen, innovatie en vermaatschappelijking is analyse gedaan van een beperkt aantal jaarplannen van organisaties waarvan het subsidieverzoek was toegewezen. In alle 21 gesprekken met aanvragende organisaties zijn gestandaardiseerde vragen gesteld over het nastreven van de beleiddoeleinden van het MFS.

¹¹² De particuliere organisaties waren al twee maal in de evaluatie van het voorbereidingstraject benaderd met een enquête en de respons daarop was relatief laag.

Daarnaast zijn voor wat betreft complementariteit de Jaarplannen van de geselecteerde landen geanalyseerd, evenals de reactie van de ambassades op verzoeken van DSI/MY tot becommentariëring van Jaarverslagen van in hun land werkzame organisaties.

Strategie

- MFS beleidskader;
- Bestudering van ToR's van de Adviescommissie en het Beoordelingssecretariaat;
- Individuele gestructureerde interviews met betrokken medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Adviescommissie, Beoordelingssecretariaat;
- Interview met afdeling Juridische Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Interne relaties

Inzicht in de helderheid, duidelijkheid en werkbaarheid van de rolverdeling tussen DSI/MY, Adviescommissie en Beoordelingssecretariaat, zoals vastgelegd bij het begin van het beoordelingstraject, werd verkregen door:

- Bestudering van de ToR's van de Adviescommissie en het Beoordelingssecretariaat; individuele gestructureerde interviews met sleutelpersonen van DSI/MY, Adviescommissie en Beoordelingssecretariaat.

Structuur

- Bestudering ToR voor de Adviescommissie, Beoordelingssecretariaat, secretaris van de Adviescommissie;
- Individuele interviews met ministerie van Buitenlandse Zaken;
- Groepsgesprek met de Adviescommissie;
- Archiefstudie correspondentie waarin nadere afspraken zijn vastgelegd;
- De eindrapportage van de Adviescommissie; rapportage Vergewiscommissie.
- Bestudering van de profielen van de beoordelaars in relatie tot de aan hen toegewezen aanvragen.

Steunmechanismen

- Opstellen van een overzicht van de behandelde bezwaarschriften;
- Bestudering van de stukken rond de afhandeling van bezwaarschriften;
- Individuele interviews met de partijen die bij de afhandeling van bezwaarschriften zijn betrokken.

Selectie MFS aanvragende organisaties

21. In de beoordeling van aanvragen voor MFS subsidie is onderscheid gemaakt tussen ‘grote’ organisaties (16 organisaties) en ‘kleine’ organisaties (98 organisaties) als afgeleide van de omvang van de aanvraag (‘grote’ aanvragen vertegenwoordigden meer dan € 2.5 miljoen subsidie per jaar).
22. Voor de analyse van het beoordelingstraject is voor de categorie ‘grote aanvragen’ gekozen voor het opnemen van de zes Medefinanciering Breed –organisaties (‘brede’ organisaties).
23. Alle 98 ‘kleine’ organisaties zijn op code ingevoerd in Excel en ad random geselecteerd. De opdeling toegewezen / afgewezen heeft geen rol gespeeld bij de selectie.
24. Bij cross-check van ad random geselecteerde organisaties tegen dekking van de thematische beleidsvoornemens, bleek het thema “politieke ontwikkeling” niet gedekt. Daarom is select de organisatie Press Now toegevoegd.
25. Bij deze selectie is de representativiteit in termen van financiële toewijzing van subsidiemiddelen over de gehele groep hoog, namelijk 85 procent. In de groep ‘kleine aanvragen’ waren alle themavelden minimaal eenmaal vertegenwoordigd. Zie tabel A2.1

Tabel A2.1: Steekproef uit MFS aanvragende organisaties

	Aangevraagd	Toegekend	Groot	Klein	Thema	Sampling
Stg.Cordaid	483,338,000	421,830,126	x		1,2,3,4,5,7,8,	Select
Stg. Hivos	260,890,000	260,890,000	x		1,3,4	Select
ICCO	525,000,000	525,000,000	x		1,2,5,6,8	Select
St.Oxfam-Novib	509,000,000	509,000,000	x		1,2,3,4,5,6,7,8	Select
Plan Netherlands	144,000,000	0	x			Select
Stg.ETC	14,410,800	12,987,552	x		2,6,7	Aselect
Totaal 'grote' aanvragen	1,936,638,800	1,729,707,678				6
Totaal aangevr.; toegewezen	2,166,695,130	1,819,114,006				
Financiële representativiteit (%)	89	95				
St.Solid House Foundation	1,150,000	0		X		Aselect
Stg.The Hunger Project	6,000,000	0		X		Aselect
I-ce Interface for Cycling Experience	4,400,000	4,400,000		X	6	Aselect
RUAF Foundation	4,292,435	4,292,435		X	1	Aselect
Stop Aids Now	3,904,057	3,904,057		X	2	Aselect
Stg. Mainline	3,476,730	3,476,730		X	1,2,4	Aselect
Stg. Morijo Loita	132,000	0		X		Aselect
Stg. Rijksak.v.Beeldende Kunsten	1,760,000	0		X		Aselect
Stg.Theatre Embassy	3,590,099	1,125,000		X	3	Aselect
Stg.Liliane Fonds	8,000,000	8,000,000		X	8	Aselect
Euroclio Foundation and Association	1,799,688	0		X		Aselect
Stg.Vluchteling	6,419,725	6,419,688		X	5	Aselect
Both Ends	4,823,054	4,715,181		X	6	Aselect
Stg. StRO	3,270,000	3,270,000		X	1.6	Aselect
Stg.Waste	6,944,600	6,944,600		X	1.6	Aselect
Stg.Yente	1,778,320	0		X		Aselect
Stg.Press Now	9,966,144	9,966,144		X	3,4,5	Select
Totaal 'kleine' aanvragen	71,706,852	56,513,835				17
Totaal aangevraagd / toegewezen	406,200,468	290,888,994				
Financiële representativiteit	18	19				
Totaal steekproef	2,008,345,652	1,786,221,513				23
Totaal aangevraagd / toegewezen	2,572,895,598	2,110,003,000				
Financiële representativiteit	78	85				
Aanvraag en toewijzing als per 22 september 2006 Thematische beleidsvoornemens MFS: 1= Duurzame Economische Ontwikkeling 2= HIV/Aids en Reproductieve Gezondheid 3= Sociaal Culturele Ontwikkeling 4= Politieke Ontwikkeling 5= Vrede en veiligheid 6= Milieu en Water 7= Gendergelijkheid Extra thema: 8= Toegang tot basisvoorzieningen						

Selectie landen

Stratificatie: opdeling in landen met zeven of meer toegewezen subsidies en landen met minder dan zeven toegewezen subsidies. Aselecte steekproef binnen iedere groep.

- **Groep 1:** zeven (7) of meer toegewezen subsidies: Colombia, Ghana, Kenia, Zimbabwe en reserve Peru. Van deze landen zijn Colombia, Ghana en Kenia partnerlanden.
- **Groep 2:** 6 of minder toegewezen subsidies: Sierra Leone, Nigeria, Malawi, Jordanie, Costa Rica, Armenië; reserve: Afghanistan, Belice. Van deze landen zijn Armenië en Afghanistan partnerlanden (Armenië in exit).

BIJLAGE 3 GOEDGEKEURDE AANVRAGEN

Tabel A3.1 Goedgekeurde aanvragen en subsidietoewijzing

	Aangevraagd bedrag	Goedgekeurd bedrag september 2006	Goedgekeurd bedrag november/dece mber 2006 (na rekenfouten exercitie)	Goedgekeurd bedrag mid- 2007 (na bezwaarproce dure)
Groot – volledige toewijzing				
ICCO	525.000.000	525.000.000		
IKV/Pax Christi	15.090.000	15.090.000		
Stichting Hivos	260.890.000	260.890.000		
Stichting Oxfam Novib	509.000.000	509.000.000		
Stichting Terre des Hommes Nederland	32.000.000	32.000.000		
Groot – gedeeltelijke toewijzing				
Free Voice	10.830.000	9.932.424	10.186.332	
Int'l Child Support	26.478.939	23.579.354		
IUCN National Committee of the Netherlands*	33.854.000	29.895.554	30.644.933	
Solidaridad	32.000.000	20.130.000		
Stichting Cordaid	483.338.000	421.830.126	432.899.603	437.059.720
Stichting ETC	14.410.800	12.987.552	13.251.254	13.556.057
Stichting Health Action Int'l	12.196.660	1.750.431	1.797.959	5.298.126
Wereldnatuurfonds (WNF)	15.049.949	8.947.442	9.142.018	
Woord en Daad	24.290.519	20.190.485	20.748.000	
TOTAAL GROOT		1.891.223.369	1.904.359.454	1.912.323.541

		Aangevraagd bedrag	Goedgekeurd bedrag september 2006	Goedgekeurd bedrag november/dece mber 2006 (na rekenfouten exercitie)	Goedgekeurd bedrag mid- 2007 (na bezwaarproce dure)
Klein – volledige toewijzing					
Academic Association	Training	9.858.408	9.858.408		
Child International	Helpline	3.800.000	3.800.000		
Clean Clothes Campaign		2.106.489	2.106.489		
Europees Centrum voor Conflictpreventie (ECCP)		3.600.000	3.600.000		
Friends of the Earth Int'l		1.816.000	1.816.000		
HealthNet TPO		4.976.870	4.976.870		
Humanistisch Mensenrechten	Overleg	4.964.909	4.964.909		
Ileia		5.902.000	5.902.000		
International Fellowship of Reconciliation (IFOR)		974.172	974.172		
Maastricht School of Management		2.621.530	2.621.530		
Mundial Productions BV		5.924.734	5.924.734		
Nederlandse Rode Kruis		4.219.160	4.219.160		
PharmAccess Foundation		7.436.781	7.436.781		
Press Now		9.966.144	9.966.144		
RUAF Foundation		4.292.435	4.292.435		
Schorer		9.768.834	9.768.834		
SOMO		4.400.000	4.400.000		
Stichting Foundation East-West	AIDS	6.874.464	6.874.464		
Stichting Nederland	AMREF	7.991.402	7.991.402		

	Aangevraagd bedrag	Goedgekeurd bedrag september 2006	Goedgekeurd bedrag november/dece mber 2006 (na rekenfouten exercitie)	Goedgekeurd bedrag mid- 2007 (na bezwaarproce dure)
Stichting Butterfly Works	1.588.500	1.588.500		
Stichting Care Nederland	7.422.568	7.422.568		
Stichting Female Cancer Program	3.369.339	3.369.339		
Stichting Global Forest Coalition	2.022.240	2.022.240		
Stichting Humana	8.217.644	8.217.644		
Stichting Interface For Cycling Expertise	4.400.000	4.400.000		
Stichting Kinderpostzegels Nederland	3.058.974	3.058.974		
Stichting Leger des Heils Fondsenwerving	2.126.171	2.126.171		
Stichting Liliane Fonds	8.000.000	8.000.000		
Stichting Mainline	3.476.730	3.476.730		
Stichting Rutgers Nisso Groep	4.996.150	4.996.150		
Stichting SOS- Kinderdorpen Nederland	1.189.928	1.189.928		
Stichting STRO	3.270.000	3.270.000		3.724.174
Stichting Vluchteling	6.419.725	6.419.725		
Stichting WASTE	6.944.600	6.944.600		
Stichting ZOA- Vluchtelingen zorg	7.468.715	7.468.715		
STOP AIDS NOW!	3.904.057	3.904.057		
War Child Nederland	7.795.200	7.795.200		
Women in Europe for a Common Future	4.999.853	4.999.853		

		Aangevraagd bedrag	Goedgekeurd bedrag september 2006	Goedgekeurd bedrag november/dece mber 2006 (na rekenfouten exercitie)	Goedgekeurd bedrag mid- 2007 (na bezwaarproce dure)
World Foundation	Population	8.160.000	8.160.000		
Wetlands International					4.998.252
Kleine – gedeeltelijke toewijzing					
Both ENDS		4.823.054	4.715.181		
Dokters van de Wereld		7.032.747	3.976.000		
Fair Trade Original		9.792.250	4.044.160		6.498.051
Save the Nederland	Children	9.992.000	4.591.496		
Stichting Embassy	Theatre	3.590.099	1.125.000		
TOTAAL KLEIN			218.776.563	218.776.563	226.682.880
TOTAAL			2.109.999.932	2.123.136.017	2.139.006.421

Bron: DSI/MY interne database

BIJLAGE 4 COMPLEMENTARITEIT

*Tabel A4.1 Niveaus van contact tussen Nederlandse ambassades en MFS-organisaties in de 36 partnerlanden (op basis van het hoogst bereikte niveau)**

Ambassade		Niveau				
	1	2	3	4	5	
Afghanistan		X				
Albanië		X		X		
Armenië		X				
Bangladesh			X			
Benin			X			
Bolivia			X			
Bosnië-Herzegovina	X					
Burkina Faso			X			
Colombia		X				
Egypte	X					
Eritrea	X					
Ethiopië			X			
Georgië	X					
Ghana		X				
Guatemala			X			
Indonesië			X			
Jemen**						
Kaap Verdië***						
Kenia		X				
Macedonië		X				
Mali			X			

Ambassade		Niveau			
Moldavië****					
Mongolië*****					
Mozambique				X	
Nicaragua			X		
Pakistan	X				
Palestijnse gebieden		X			
Rwanda		X			
Senegal		X			
Sri Lanka			X		
Suriname			X		
Tanzania				X	
Uganda			X		
Vietnam		X			
Zambia			X		
Zuid Afrika	X				

Bron: DSI/MY 2007

* Indien ambassades scoren op meer dan 1 niveau verwijst dat naar de verschillen in contact met verschillende organisaties. Overigens worden de ambassades in de meeste 'gescoord' door bijvoorbeeld aan te geven dat men zich op niveau 1-2 bevindt. In de tabel is dan niveau 2 als hoogste niveau aangetekend.

** Jemen scoort een 0 omdat er volgens het overzicht geen MFS-organisaties actief zijn. Dit is overigens onjuist. Er zijn volgens andere bronnen drie MFS-organisaties actief in Jemen.

*** De ontwikkelingsrelatie met Kaap Verdië wordt in 2007 afgebouwd – in het overzicht scoort de ambassade in Kaap Verdië dan ook een 0.

**** Er is geen Nederlandse ambassade in Moldavië – in het overzicht scoort dit land dan ook een 0.

***** De activiteiten in Mongolië vallen onder de Nederlandse ambassade in Beijing. Deze heeft onvoldoende capaciteit om samenwerking te bevorderen. Mongolië scoort dan ook een 0.

Tabel A4.2 Quick scan van jaarplannen: landen met zeven of meer toegewezen MFS subsidies

Land	Coördinatie/ afstemming/ complementariteit met NL NGO's genoemd in jaarplan 2007	Thema's afstemming genoemd	van	Genoemd als 'verbeterpunt'	Genoemd 'monitoring rol' ambassades m.b.t. NL NGO activiteiten
Colombia*	Ja	Mensenrechten, ontheemden, humanitaire crisis, vrede en veiligheid. Milieu-platform		Nee	Nee
Ghana*	Nee	Over LOKALE NGOs: HIV/AIDS, milieu, water en sanitatie, gezond- heidssector		Intentie tot 'betere afstemming' en 'samenwerking' (maar dan vooral SNV)	Ja, expliciet voor TMF
Kenia*	Als probleem: 'lack of coordination and unity'	Nee		Impliciet: 'beperking aantal OS- activiteiten, ook van NGO's'	Nee
Zimbabwe	Nee	Nee		Nee	Beheer en monitoring 'lokale NGO's'
Peru	Ja, expliciet genoemd bijeenkomsten met alle MFO's en met 'betrokken NGO's'	Ja, expliciete aandacht activiteiten lokale NGO's		Ja, expliciet TMF en NCDO en SNV: 'nauwe contacten onderhouden' Intentie: opstellen van een overzicht voor de Peruaanse overheid + publiek van alle activiteiten NL NGO's Verbeterde informatie uitwisseling	Monitoren van activiteiten middels veldbezoeken

* Partnerland van de Nederlandse bilaterale ontwikkelingssamenwerking

Tabel A4.2 Quick scan van jaarplannen: landen met zes of minder toegewezen MFS subsidies

	Coördinatie/ afstemming/ complementar iteit met NL NGO's genoemd in jaarplan 2007	Thema's van afstemming genoemd	Genoemd als 'verbeterpunt'	Genoemd 'monitoring rol' ambassades m.b.t. NL NGO activiteiten
Sierra Leone	Nee	Nee	Nee	Nee
Nigeria	Genoemd Oxfam Novib als mogelijk kanaal OS fondsen	In samenwerking met Oxfam Novib een conferentie over maatschappelijk verantwoord ondernemen	nee	Nee
Malawi (onderdeel jaarplan Zambia)	Nee	Nee	Nee	Nee
Jordanie	Nee	Ondersteuning van een lokale milieu NGO	Nee	Nee
Costa Rica	Nee	'gecombineerde inzet op mensenrechten, HIV/Aids en vrouwen en geweld'	Nee	'Monitoring niet meer mogelijk omdat er geen formatieplaats voor is'
Armenië* (samen met Georgië)	Nee	'politieke en economische samenwerking met civil society'	Extra inspanningen op gebied van coördinatie en ondersteuning maatschappelijk middenveld	Nee, want 'afbouw hulp'
Afghanistan*	Nee	Transitional justice; 'samenwerking met NGOs; versterking civil society'	Nee	Nee
Belice (onderdeel jaarplan Mexico)	Nee	Nee	Nee	Nee

* Partnerland van de Nederlandse bilaterale ontwikkelingssamenwerking

Tabel A4.3 Reactie van geselecteerde ambassades op jaarverslagen medefinancieringsorganisaties.

Land	Reactie ambassade
Nigeria	- De post onderhoudt contacten met een aantal MFOs, deels gericht op kennisuitwisseling, deels gericht op potentiële samenwerking. - Voor Oxfam/NOVIB is Nigeria een kernland en de ambassade streeft naar mogelijke nauwere samenwerking in de Niger Delta - Met Milieudefensie bestaan 'voortgaande contacten' - De ambassade heeft problemen met de NGO PharmAccess die in Nigeria het Health Insurance Fund uitvoert met 33 miljoen OS subsidiegeld. De ambassade klaagt over 'inhoudelijk zwakke coördinatie' en acht de banden met PharmAccess 'voor versterking vatbaar'. Ambassade bekritiseert de blijkbaar nogal aanmatigende toon die PharmAccess in de sporadische contacten aanslaat.
Colombia	Ambassade richt zich op meso-niveau voor wat betreft de afstemming. Er is goed contact met Cordaid en Oxfam/NOVIB m.b.t. inheemse volken
Ghana	- Ambassade klaagt dat ze geen informatie ontvangen van MFOs op projectniveau en dat veel verslagen, ook jaarverslagen in de Nederlandse taal gesteld zijn en daarmee niet toegankelijk voor de lokale staf - Aangegeven wordt dat er binnen de post verschillend wordt gedacht over intensivering van de relaties met MFOs en dat er in het algemeen de voorkeur bestaat de contacten te beperken tot die sectoren waar ook het bilaterale OS actief is, zoals bosbouw - De ambassade wijst op een bestaand platform voor contacten op OSW niveau, zijnde de jaarlijkse Ghanadag in Almere - Ambassade concludeert dat er niet per sé een grotere rol van de ambassades dient te komen en dat intensivering niet altijd raadzaam is om beheersmatige redenen
Kenia	Geen reactie
Zimbabwe	Geen reactie
Peru	Geen reactie
Sierra Leone	Geen reactie
Malawi	Valt onder Zambia. Er is rapportage, maar alleen over het Zambia gedeelte. Geen woord over activiteiten in Malawi
Jordanie	Geen reactie
Costa Rica	Ambassade stelt de jaarrapporten 'oppervlakkig te hebben doorgenomen' en prijst de goede rapportage van Plan Nederland. Ambassade stelt goede relaties te hebben met HIVOS en SNV en nauwelijks met de rest. Ambassade stelt slechts in uitzonderlijke gevallen contacten tegen te komen van ICCO en NOVIB, ook niet in de onder haar ambassade vollende landen El Salvador en Honduras
Armenië	- Armenië valt onder de ambassade in Tblisi (Georgië). Ambassade had blijkbaar het verzoek van DSI niet helemaal goed begrepen en wijdt uitgebreid uit over een activiteit die door de ambassade medegefinancierd wordt, het 'Human Rights Strengthening through capacity building of selected NGOs' - Ambassade stelt haar aandacht vooral toe te spitsen op de contacten met NGO's via het MATRA programma en niet via TMF / MFS
Afganistan	Geen reactie
Belice	Geen reactie

BIJLAGE 5 DREMPELCRITERIA, ORGANISATIE EN VOORSTELTOETS

Tabel B5.1 Drempelcriteria specifiek benoemd in het beoordelingsrapport

Drempelcriteria													
Aanvragers	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Cordaid	X		X		X					X	X		n.a.
Hivos	X	X		X	X						X	X	n.a.
ICCO	X	X	X	X	X								n.a.
Oxfam-Novib	X		X		X						X		n.a.
Plan Ned.	X	X	X	X	X						X	X	n.a.
ETC	X		X	X	X								n.a.
Solid House	X		X	X	X					n.a.	n.a.	n.a.	X
The Hunger Project	X	X	X	X	X					n.a.	n.a.	n.a.	X
Interface for Cycling	X		X	X	X					n.a.	n.a.	n.a.	
RUAF Found.	X		X	X	X					n.a.	n.a.	n.a.	
Stop Aids Now	X	X		X	X					n.a.	n.a.	n.a.	X
Mainline	X	X	X	X	X					n.a.	n.a.	n.a.	X
Morijo Loita	X		X	X	X	X	X	X		n.a.	n.a.	n.a.	X
Rijksacademie	X		X	X	X			X		n.a.	n.a.	n.a.	
Theatre Embassy	X	X	X	X	X	X	X	X		n.a.	n.a.	n.a.	
Liliane Fonds	X		X		X					n.a.	n.a.	n.a.	
Euroclio	X	X	X	X	X					n.a.	n.a.	n.a.	
Vluchteling	X	X	X	X	X					n.a.	n.a.	n.a.	
Both Ends	X		X	X	X					n.a.	n.a.	n.a.	
Stro	X	X	X	X	X					n.a.	n.a.	n.a.	
Waste	X		X	X	X					n.a.	n.a.	n.a.	
Yente	X		X	X	X					n.a.	n.a.	n.a.	X
Press Now	X	X	X	X	X					n.a.	n.a.	n.a.	

Drempelcriteria: Algemeen – (1) De organisatie is een in Nederland gevestigde NGO zonder winstoogmerk, die rechtspersoonlijkheid naar Nederlands recht bezit; (2) De organisatie heeft een aantoonbaar draagvlak in Nederland; (3) De organisatie zet zich in voor structurele vermindering van de armoede in landen die op de DAC-lijst 2005 voorkomen; (4) De organisatie maakt aannemelijk dat op 1 januari 2009 ten minste 25procent van de jaarlijkse inkomsten afkomstig is uit andere bronnen dan BZ – subsidies; (5) De maximale looptijd van de subsidie is van 1 januari 2007 tot en met 31 december 2010, de aanvraag bedraagt minimaal € 100.000; (6) De aanvraag betreft geen initiatieven die primair gericht zijn op directe dienstverlening, welzijn of investeringen; (7) De aanvraag betreft geen initiatieven die proselitisme (mede) beogen; (8) De aanvraag betreft geen initiatieven die primair gericht zijn op studiemogelijkheden of onderzoek; (9) De aanvraag is niet landenspecifiek, dat wil zeggen: de aanvraag betreft activiteiten in twee of meer landen, met uitzondering van wederopbouw na conflict. Specifiek voor grote organisaties komen daar nog bij: (10) De organisatie bestrijkt minimaal drie thema's op basis van de drie interventiestrategieën Directe Armoedebestrijding, Maatschappijopbouw en Beleidsbeïnvloeding, die onderling samenhangen; (11) De organisatie opereert op meerdere continenten, per continent in meerdere landen en binnen deze landen op diverse thema's/sectoren; en (12) De aanvraag beslaat ten minste één thema dat past binnen de thematische beleidsvoornemens van het MFS. Tot slot volgt nog een criterium voor thematische aanvragen: (13) De aanvraag past binnen (één van) de thematische beleidsvoornemens van het MFS.

Tabel B5.2 Maximale scores per onderdeel van de O- en V-toets zoals aangekondigd en zoals uiteindelijk gebruikt.

Criteria	December 2005			Sept. 2006
	Maximale score	Gewicht	Vertaling (score x gewicht)*	Maximale score
Organisatietoets				
1 kwaliteit van het track record	10	2	18.2	19
2 planmatigheid van de organisatie	10	1	9.1	10
3 kwaliteit van het partnerbeleid	10	1	9.1	10
4 zichtbaarheid van de prestaties in de keten	10	1	9.1	9
5 lerend vermogen in de keten	10	1	9.1	9
6 doelmatigheid van de organisatie	10	1	9.1	9
7 kwaliteit van de administratieve organisatie	10	1	9.1	6
8 kwaliteit van de samenwerkingsrelaties	10	1	9.1	9
9 maatschappelijke oriëntatie van de organisatie	10	1	9.1	9
10 mate van innovatiegericht leren	10	1	9.1	10
Voorsteltoets				
1 consistentie van de strategische keuzes	10	1	7.7	9
2 beleidsrelevantie van de visie	10	1	7.7	8
3 partnerbeleid	10	2	15.4	12
4 logica van het programma	10	1	7.7	12
5 concreetheid van de taakstelling	10	1	7.7	8
6 doelmatigheid van het programma	10	2	15.4	12
7 duurzaamheid van het programma	10	1	7.7	8
8 verwachte meerwaarde vernieuwende elementen	10	2	15.4	15
9 maatschappelijke oriëntatie van het voorstel	10	1	7.7	8
10 zichtbaarheid van de resultaten	10	1	7.7	8

* Uitgaande van een maximaal te behalen aantal punten van 100.

Tabel B5.2 Onderverdeling van criteria (met maximaal aantal punten per onderdeel)

Criteria	Aantal onderdelen voor alle aanvragers	Aantal additionele onderdelen voor kleine aanvragers	Aantal additionele onderdelen grote aanvragers
	(aantal punten)		
Organisatietoets			
1 kwaliteit van het track record	5 (19)		1 (-2)
2 planmatigheid van de organisatie	4 (10)		1 (-2)
3 kwaliteit van het partnerbeleid	3 (10)		2 (-3)
4 zichtbaarheid van de prestaties in de keten	3 (9)		1 (-3)
5 lerend vermogen in de keten	2 (5)	1 (4)	3 (4)
6 doelmatigheid van de organisatie	3 (6)	1 (3)	1 (3)
7 kwaliteit van de administratieve organisatie	3 (6)		
8 kwaliteit van de samenwerkingsrelaties	3 (9)		
9 maatschappelijke oriëntatie van de organisatie		3 (9)	3 (9)
10 mate van innovatiegericht leren	3 (10)		
V-toets			
1 consistentie van de strategische keuzes	3 (9)		
2 beleidsrelevantie van de visie	4 (8)		
3 partnerbeleid	4 (12)		
4 logica van het programma	4 (12)		
5 concreetheid van de taakstelling	2 (8)		
6 doelmatigheid van het programma	3 (12)		
7 duurzaamheid van het programma	3 (8)		
8 verwachte meerwaarde vernieuwende elementen	3 (15)		
9 maatschappelijke oriëntatie van het voorstel	3 (8)		
10 zichtbaarheid van de resultaten	5 (8)		

BIJLAGE 6 LIJST VAN GEÏNTERVIEWDE ORGANISATIES EN PERSONEN

Naam	Functie of organisatie
Van Ardenne - van der Hoeven, Mevrouw Agnes	Ambassadeur Permanente Vertegenwoordiging VN organisaties. Voormalig minister voor Ontwikkelingssamenwerking
Baud, mevrouw Isa	Advies Commissie
Bergsma, Tjipke	Plan Nederland
Berndsen, Ruud	Beoordelingssecretariaat/ Berenschot
Bierma, Pieter	Plv. directeur DSI/MY
Bikker, Leendert	Voorzitter Advies Commissie
van de Boom, Rob	DMW
Born, Richard	Beoordelingssecretariaat/ Berenschot
Borren, mevrouw Sylvia	Directrice OXFAM- NOVIB
Bosman, mevrouw Marijn	DSI/MY
Blokhuis, mevrouw Sabine	DDE
van de Broek, Kees	Directeur Liliane Fonds
Brouwer, Maarten	Directeur DEK
Buisman, mevrouw Leni	DEK(voorheen DSI/MY
van Cooten, mevrouw Jolanda	DSI/MY
Ceelen, mevrouw Tineke	Directeur Stichting Vluchteling
Cowan, Scot	FEZ
Derksen, Harry	ICCO
van der Ham, Allard	HIVOS
Heurman, mevrouw Linda	St. Morijo Loita

Naam	Functie of organisatie
van Hooidonk, mevrouw Betty	DSI/MY
Janssen, mevrouw Stijn	DSI/MY
de Jonge, Wilco	Press Now
Ket, mevrouw Anneke	Liliane Fonds
Koch, Dirk Jan	DSI/MY
Kok, Jappe	HIVOS
Kool, Arjen	DMV/MR
Konijn, Peter	Cordaid
Langeveld, Sjef	Directeur BothEnds
van der Leeuw-Roorda, mevrouw Joke	Euroclios Foundation
Liem, Loan	Programmamedewerker Stichting Vluchteling
Maassen, Stan	Coordinator Issue-2, Stichting Waste
Meereboer, mevrouw Marie-Trees	Directrice Partos
de Monchy, Charles	Secretaris van de Advies Commissie
Oostrom, mevrouw Ina	St. Yente
Petri, Robert	Directeur DSI/MY
de Roos, mevrouw Aaltje	DDE
Schoenmakers, René	Plan Nederland
Steenhorst, Luc	Beoordelingssecretariaat/ Berenschot
Stroeken, Wim	St. Solid House Foundation
van der Vegt, Henk	FEZ
van Velzen, Peter	DJZ/BR
Verberne, Frank	Stichting ETC
Vink, Jaap	St. Stro

Naam	Functie of organisatie
van Vlaardingen, mevrouw Michelle	The Hunger Project
Weber, mevrouw Karin	DSI/MY
Wildschut, mevrouw Janine	Directeur St. Mainline
de Zeeuw, Henk	RUAF

BIJLAGE 7 GERAADPLEEGDE SCHRIFTELIJKE BRONNEN

Adviescommissie (2006), *Kwaliteit in ontwikkeling, Eindrapport van de Adviescommissie MFS*, <http://www.minbuza.nl/binaries/kamerbrieven-bijlagen/2006/09/eindrapport-mfs-20-09-2006-definitief.pdf>

Berenschot. (2007), *Offerte Beoordelingssecretariaat*

Berenschot. (2006) Handleiding Beoordelingssecretariaat Medefinancieringsstelsel. Finale versie (*niet openbaar*)

Dietz, Ton en de Ruyter, Arie (2007). *De Juiste Maat? Terugblik op het tot stand komen van het medefinancieringsstelsel (MFS)*. CERES. Onderzoek in opdracht van Partos en het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2005), *Beoordelingskader Medefinancieringsstelsel*

Ministerie van Buitenlandse Zaken, (2005), *Beleidskader Medefinancieringsstelsel (MFS) 2007-2010*, http://www.minbuza.nl/binaries/pdf/os-subsidies/607dsimy_bijlage1.pdf

Ministerie van Buitenlandse Zaken, (2006/2007), *Dossiers MFS*

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2006), *Kamerstuk*, Aanbiedingsbrief inzake subsidietoekenning van het Medefinancieringsstelsel (MFS) 2007 – 2010, 22-09-2006 <http://www.minbuza.nl/nl/actueel/brievenparlement,2007/06/Kamerbrief-inzake-bezwarenprocedures-MFS-2007-2010.html>

Ministerie van Buitenlandse Zaken, (2006), *Kamerstuk*, Kamerbrief inzake correctie subsidietoekenning MFS, 22 december 2006.

2006, <http://www.minbuza.nl/nl/actueel/brievenparlement,2006/12/Kamerbrief-inzake-correctie-subsidietoekenning-MFS.html>

Ministerie van Buitenlandse Zaken, (2007), *Kamerstuk*, Kamerbrief inzake bezwarenprocedures MFS 2007-2010,

Ministerie van Buitenlandse Zaken, (2006), *Rapport Vergewiscommissie*

Ministerie van Buitenlandse Zaken. *Samenvattingen van de Jaarplannen 2007 van 13 landen*

Schulpen, L. & Ruben, R. (2006). *Een gevoelige selectie – analyse van de beoordelingssystematiek in het nieuwe Medefinancieringsstelsel*. Nijmegen. CIDIN. *Verslagen bijeenkomsten Adviescommissie MFS (niet openbaar)*

Intern archief Berenschot (niet openbaar)

Intern archief DSI, Ministerie van Buitenlandse Zaken