

Vergaderjaar 2009–2010

31 933

De rol van maatschappelijke organisaties bij ontwikkelingssamenwerking

Nr. 13

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 april 2010

Met verwijzing naar het verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken kenmerk 2010Z05873-2010D16532 van 1 april 2010, inzake de wijze waarop de toetsing voor subsidieverstrekking heeft plaatsgevonden in fase 1 van het Medefinancieringsstelsel II (MFS II 2011–2015), informeer ik u als volgt.

Stand van zaken

Alvorens in te gaan op de doelstelling van het MFS II en de procedure om tot subsidieverlening over te gaan, wil ik aangeven dat de procedure in twee delen uiteen valt om te komen tot de uiteindelijke beslissing tot toekenning. De uitslag van fase 1 heeft nog geen betrekking op de verstrekking van subsidies; het is een tussenstap. Op uiterlijk 1 november 2010 zal de definitieve besluitvorming over toekenning van subsidiegelden plaatshebben. Ik zal u daar alsdan over informeren.

Uitslag fase 1

Op basis van een toetsing van de in totaal 43 ingediende aanvragen in fase 1 van het beoordelingsproces zijn twintig aanvragers uitgenodigd om een uitgebreid voorstel in te dienen voor de tweede fase van het MFS II. Met hun aanvragen is een bedrag gemoeid van 2,8 miljard Euro. In totaal 23 aanvragen zijn afgewezen. In bijlage 1¹ treft u een lijst aan van de twintig aanvragen die zijn toegelaten tot de tweede fase. In bijlage 2¹ vindt u een overzicht van de 23 aanvragen die niet door de toetsing zijn gekomen en daarmee niet in aanmerking komen voor verdere deelname aan de procedure.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Doelstelling MFS II

Conform de beleidsnotitie «Maatschappelijke organisaties: Samenwerken, Maatwerk, Meerwaarde» (31 933, nr. 1), besproken met uw Kamer in het Algemeen Overleg van 20 mei 2009 (31 933, nr. 3) is de overkoepelende doelstelling van het MFS II het leveren van een bijdrage aan de opbouw en de versterking van het maatschappelijk middenveld in het Zuiden als bouwsteen voor structurele armoedevermindering. Er is bij het MFS II bewust niet gestuurd op thema's en bewust wel op kwaliteit, gemeten aan de bijdrage die wordt geleverd aan de versterking van het maatschappelijk middenveld. Versterking van het maatschappelijk middenveld in het Zuiden kan middels een breed scala aan activiteiten worden bereikt. Het staat aanvragers, zolang zij binnen de termen blijven van het subsidiebeleidskader, vrij de thema's te kiezen waarop zij willen werken.

Met deze autonomie voor het maatschappelijk middenveld, en met het aanzienlijke budget dat voor het MFS II beschikbaar is (€ 2,125 miljard over vijf jaar) onderstreept de regering het belang dat wordt gehecht aan de rol van het Nederlands maatschappelijk middenveld op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Ik beschouw een breed, krachtig en dynamisch maatschappelijk middenveld als een voorwaarde voor (duurzame) ontwikkeling.

In het MFS II zijn voorts de concentratie op partnerlanden (met daarbij de ruimte voor organisaties om tot 40% van het MFS II budget hierbuiten te besteden) en het samenwerken van Nederlandse organisaties met het zuidelijke maatschappelijke middenveld belangrijke uitgangspunten. Deze aspecten hebben een belangrijke plek binnen het MFS II-kader en zijn vertaald in onder meer drempelcriteria.

Beoordelingsprocedure MFS II

Op 31 juli 2009 werd het MFS II-subsidiebeleidskader gepubliceerd in de Staatscourant.¹ Daarin staat beschreven op welke wijze de subsidieaanvragen beoordeeld zullen worden. Conform één van de aanbevelingen uit de evaluatie van het MFS I geschiedt de beoordeling in twee fasen. De beoordelingsprocedure van MFS II is als volgt ingericht.

Fase 1

Na publicatie van het subsidiebeleidskader en het aanvraagstramien² konden organisaties uiterlijk 1 december 2009 een aanvraag voor een subsidie indienen. In de eerste fase (1 december 2009–1 april 2010) is elke aanvraag allereerst op vijftien drempelcriteria getoetst (D-toets). Indien een aanvraag niet voldeed aan één of meerdere drempelcriteria werd een aanvraag afgewezen. De eerste fase van beoordeling kende na de toets op drempelcriteria drie toetsen: een organisatietoets (O-toets) met betrekking tot de kwaliteit van de organisatie, een beknopte voorsteltoets (V-toets) met betrekking tot de kwaliteit van het beknopte programmavoorstel en, in het geval de aanvraag een alliantie betrof, een alliantietoets (A-toets) met het oog op de kwaliteit van de alliantie.

In totaal konden 100 punten worden behaald voor alle drie toetsen tezamen. De verdeling van deze 100 punten is als volgt:

- O-toets: 60 punten, waarvan minimaal 40 punten moesten worden behaald;
- V-toets: 25 punten, waarvan minimaal 18 punten moesten worden behaald;
- A-toets: 15 punten (hier was geen minimum-score aan verbonden).

¹ Staatscourant 2009, 11736, ook te vinden op www.minbuza.nl/mfs

² Ook te vinden op www.minbuza.nl/mfs.

Werden de minimum-scores op de O- of V-toets niet gehaald, dan werd een aanvraag afgewezen. De op de A-toets behaalde scores hebben in fase 1 geen rol gespeeld in de beoordeling. In de beoordeling in fase 2 kunnen zij een nog nader te bepalen gewicht krijgen met betrekking tot de uiteindelijke subsidietoekenning.

Uitvoering van de beoordeling

Het beoordelingsproces is intern uitgevoerd door medewerkers van mijn ministerie. Om de onafhankelijkheid van de beoordeling te waarborgen zijn de beoordelingen uitgevoerd door beleidsinhoudelijke en financiële medewerkers met professionele ervaring op het terrein van ontwikkelings-samenwerking zonder banden of betrekkingen met de betreffende organisaties. Iedere toets is door twee beoordelaars afzonderlijk uitgevoerd. In de projectgroep (bestaande uit financiële en beleidsinhoudelijke experts ondersteund door juridische adviseurs) zijn de ambtelijke beoordelingen vervolgens besproken en vastgesteld. Van alle aanvragen zijn beoordelingsrapporten opgemaakt. Voor die aanvragen die niet voldeden aan één of meerdere drempelcriteria beperken deze rapporten zich tot de D-toets. Voor de overige aanvragen zijn tevens rapporten opgemaakt van de O-, A-, en V-toets.

Externe Adviescommissie

Alle beoordelingsrapporten zijn na ambtelijke goedkeuring voorgelegd aan een Externe Adviescommissie bestaande uit de heren Deetman (lid Raad van State), Zevenbergen (voormalig lid van de Algemene Rekenkamer, nu wvd. burgemeester van Middelharnis) en De Ruijter (hoogleraar sociale wetenschappen UvT). De opdracht aan de Adviescommissie was toezien op de kwaliteit, consistentie en objectiviteit van het beoordelingsproces. De Externe Adviescommissie heeft geconstateerd dat de ambtelijke beoordeling zorgvuldig en grondig is geschied. Voorts dat er sprake was van een hoge mate van consistentie tussen en binnen de beoordelingen, én tussen de beoordelingen en achterliggende (beleids)documenten. Ook is de beoordeling, voor zover de Commissie heeft kunnen constateren, objectief verlopen. De Externe Adviescommissie heeft haar bevindingen vastgelegd in een rapport. In bijlage 3¹ vindt u het eindrapport van de Externe Adviescommissie.

Reactie op het rapport van de Externe Adviescommissie

De rol van de Externe Adviescommissie is als nuttig en zinvol ervaren en in zijn algemeenheid is gehoor gegeven aan de adviezen van deze Commissie. Ik wil op deze plek nader ingaan op hetgeen het rapport meldt onder de punten 3, 4 en 7.

Onder punt 3 van haar rapport geeft de Commissie aan een inconsistentie waar te nemen tussen het Subsidiebeleidskader MFS II en de beleidsnotitie «Maatschappelijke organisaties: Samenwerken, Maatwerk, Meerwaarde» inzake de (on-)mogelijkheid voor zuidelijke maatschappelijke organisaties om als mede-indiener op te treden in een aanvraag. Dit zou immers leiden tot een afwijzing op basis van de drempelcriteria. Ik heb begrip voor die visie, maar heb mij gehouden aan een eerder besluit dat in overeenstemming met de Kamer genomen is om uitsluitend Nederlandse maatschappelijke organisaties in staat te stellen een aanvraag voor Medefinancieringssubsidie in te dienen. Hieraan liggen beheersmatige overwegingen ten grondslag zowel in de aanvraagprocedure als bij controle op de verantwoording. Zuidelijke organisaties vervullen bij het MFS II de rol van samenwerkingspartners binnen een voorstel.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De beleidsuitgangspunten zoals verwoord in genoemde notitie worden vormgegeven door een toename van de zogenoemde directe financiering waarbij de Nederlandse vertegenwoordigingen in partnerlanden financiële ondersteuning bieden aan het zuidelijke maatschappelijk middenveld ter plaatse.

Onder punt 4 van haar rapport geeft de Commissie aan dat kleinere, meer gespecialiseerde organisaties relatief minder makkelijk konden voldoen aan de criteria (onder andere aan het drempelcriterium van een minimale besteding per land). De Tweede Kamer heeft overwegingen van gelijke aard gehad en op basis daarvan is de ondergrens van bestedingen per land per jaar verlaagd van € 00 000 naar € 200 000 voor programma's die niet gericht zijn op directe armoedebestrijding. De keuze voor het hanteren van ondergrenzen voor bestedingen per land is gelegen in de wens om een bepaalde mate van impact te bewerkstelligen middels de voorziene interventies. Interventies die niet kunnen voldoen aan de ondergrenzen passen niet binnen het MFS II.

De Externe Adviescommissie geeft aan onder punt 7 van haar rapport dat negen aanvragen zijn afgevallen op grond van de voorsteltoets en stelt dat de V-toets wellicht te streng is geweest. Bij mijn besluitvorming heb ik het volgende overwogen. De gegevens van de eerste ronde geven aan dat acht (en geen negen) aanvragen onvoldoende scoorden op de voorsteltoets. Een onvoldoende score betreft een score van 17 punten of lager op een totaal van 25. Van deze acht aanvragen scoorden drie aanvragen ook onvoldoende op de organisatietoets. In totaal vijf aanvragen scoorden alleen op de voorsteltoets onvoldoende. Van die vijf is één aanvraag afgevallen met een score van 17 punten. De overige vier scoorden lager. Bij de aanvragen die doorgaan hebben 13 aanvragen 21 punten of hoger gescoord voor de voorsteltoets, waaronder éénmaal de volledige score van 25 en éénmaal 24 punten.

Op basis van deze gegevens heb ik geen aanleiding gezien om de beoordeling van de aanvragen op de voorsteltoets bij te stellen.

Gronden voor afwijzing

Elke afgewezen aanvrager is afgevallen of op de D-toets of omdat de minimum score op de O- en/of V-toets niet gehaald is. De aanvragers die zijn afgewezen hebben de beoordelingsrapporten en het beoordelingsstramien ontvangen. Ik wil niet ingaan op individuele gevallen. Door een aantal aanvragers is een bezwaarprocedure aangekondigd en ik acht het niet juist om daarop vooruit te lopen.

Drempeltoets

Op de drempeltoets zijn 13 aanvragen afgewezen. Hiervan vielen negen aanvragen af op één drempelcriterium en vier aanvragen op meerdere criteria (soms zelfs op vier). Drempelcriterium 2 (m.b.t. doel en samenwerking met zuidelijke partners) bleek het moeilijkst: zes aanvragen vielen hierop af.

Organisatietoets en voorsteltoets

Uitsluitend op de organisatietoets zijn twee aanvragen afgevallen. Uitsluitend op de voorsteltoets zijn vijf aanvragen afgevallen. Drie aanvragen zijn zowel op de organisatie- als op de voorsteltoets afgevallen.

Individuele aanvragen en allianties

Er zijn twee aanvragen ingediend door individuele indieners (dus niet in alliantievorm). Zij zijn beide afgevallen op de drempelcriteria en dus niet omdat ze geen alliantie hadden gevormd.

Fase 2

De twintig aanvragers die door zijn, kunnen uiterlijk 1 juli 2010 een uitgebreid programmavoorstel indienen. Zij zullen in de tweede fase (1 juli 2010–1 november 2010) worden beoordeeld op de inhoud en kwaliteit van dit uitgebreide programmavoorstel (de P-toets). Bij deze beoordeling zullen, naast medewerkers van de themadirecties op het departement, ook de ambassades betrokken zijn. Vervolgens zal de Externe Adviescommissie ook de beoordelingsprocedure in deze tweede fase toetsen op zorgvuldigheid, consistentie en objectiviteit. Op de P-toets kunnen maximaal 100 punten behaald worden. Om voor subsidie in aanmerking te komen, dient een aanvraag een minimumscore van 60 punten te behalen. Uiterlijk op 1 november 2010 zal ik beslissen aan welke aanvragers hoeveel subsidie wordt toegekend.

Mix van thema's

De voorstellen die doorgaan beslaan een breed palet aan thema's. Alleen de thema's landbouw, livelihoods & ecosystems en energie zijn afgevallen, ook omdat er op deze thema's weinig aanvragen waren. In bijlage 4¹ vindt u een overzicht van de thema's die aan bod komen in de aanvragen die door zijn naar fase 2.

De motie nr. 4 van het Lid Peters van 18 juni 2009 (kamerstuk 31 933) waarin gevraagd wordt om inzet van subsidiegelden voor klimaatadaptatie, is uitgevoerd door het in de motie vervatte verzoek te laten passen binnen de termen van het in MFS II gehanteerde subsidiebeleidskader.

Van de aanvragen die aangaven een mondiaal programma te presenteren zijn er vijf afgevallen en één is door naar fase 2 (Both Ends). De afvallers vielen allen af op de drempeltoets.

Mix van typen organisaties

Zowel organisaties die nu subsidie ontvangen via de thematische medefinanciering (TMF 2006–2010) als organisaties die uit het MFS I subsidie ontvangen, zijn doorgegaan en afgevallen. In aantallen uitgedrukt zijn 14 TMF-organisaties afgevallen en 12 TMF-organisaties doorgegaan; voor het MFS I liggen de cijfers op respectievelijk 29 en 36 (exclusief Jong & Vernieuwend). Bijlage 5 geeft hiervan een overzicht. De conclusie is dat subsidie ontvangen onder MFS I geen garantie biedt voor deelname aan MFS II.

In bijlage 5¹ blijkt voorts dat in MFS II ruimte is voor organisaties die onder MFS I kwalificeren als Jong en Vernieuwend of die nieuw zijn in de sector. Vier organisaties die als zodanig kwalificeren, zijn door naar fase 2.

Er zijn 19 organisaties door naar de tweede fase die geen subsidie ontvangen onder het MFP (voorloper van MFS I), MFS I, J&V of TMF 2006–2010.

Tien organisaties maken deel uit van twee of meerdere allianties waarbij de aanvraag van één of meerdere allianties door is naar de tweede fase en de aanvraag van een andere alliantie is afgevallen.

Bezwaar- en beroepsprocedures

De organisaties van wie de aanvraag in fase 1 is afgewezen, kunnen hiertegen binnen zes weken bezwaar maken. Wanneer een bezwaar wordt afgewezen, staat de mogelijkheid tot beroep open. Thans is er nog geen

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

zicht op het aantal en de aard van bezwaarschriften ten aanzien van MFS-II besluiten. Een inschatting van het moment waarop besluiten op die eventuele bezwaren kunnen worden genomen, valt dan ook niet te geven. Het ministerie streeft er uiteraard naar de bezwaarprocedure zo snel mogelijk af te wikkelen.

Het ministerie garandeert dat wanneer na een bezwaar- of beroepsprocedure blijkt dat aanvragers toch hadden moeten worden doorgelaten naar fase 2, zij volledig de gelegenheid krijgen een voorstel voor fase 2 in te dienen. Indien deze aanvragen, gelet op de criteria van fase 2, van voldoende kwaliteit zijn dan houdt dit in dat toch nog gehele of gedeeltelijke subsidietoekenning dient plaats te vinden.

Toekenning middelen

Uiterlijk 1 november 2010 zullen de toekenning van de subsidie en de bijbehorende bedragen evenals eventuele afwijzingen worden bekendgemaakt. Indien het totaalbedrag van de goedgekeurde aanvragen de beschikbare middelen overschrijdt, zal een verdeling van de middelen plaatsvinden waarbij zowel de hoogte van de behaalde scores als een generieke korting een rol kunnen spelen. De score op de Alliantietoets in de eerste fase zal hierbij worden meegewogen.

Bandbreedte

De beleidsnotitie «Maatschappelijke Organisaties: Samenwerken, Maatwerk, Meerwaarde», gepubliceerd op 14 april 2009, geeft aan dat voor de omvang van het MFS II budget wordt uitgegaan van een richtbedrag tussen de € 425 miljoen en € 500 miljoen op jaarbasis, te bepalen op basis van de kwaliteit van de voorstellen. Dat houdt in dat het subsidieplafond van € 425 miljoen per jaar kan worden verhoogd met maximaal € 75 miljoen per jaar (de zogenoemde bandbreedte) indien de (hoge) kwaliteit van de ingediende voorstellen hiertoe aanleiding geeft. Ik ben van mening dat na beoordeling van de voorstellen in de eerste fase, nog onvoldoende inzicht bestaat in de kwaliteit van de voorstellen. Ik zal daarom de bandbreedte vooralsnog niet inzetten in afwachting van de uitkomsten van de tweede fase. De inzet van de bandbreedte zal voorts mede afhankelijk zijn van de op dat moment beschikbare budgettaire ruimte.

De minister van Buitenlandse Zaken,
M. J. M. Verhagen