



EUROPEAN CENTRE FOR DEVELOPMENT POLICY MANAGEMENT
CENTRE EUROPEEN DE GESTION DES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT

Externe toetsing
Thematische Medefinanciering
ronde 2003

Maastricht, 18 juli 2003

Paul Engel
Bert van de Putte

Inhoudsopgave

1. Achtergrond en taakstelling	3
2. Bevindingen.....	4
2.1 Procesgang	4
2.2 Eenduidigheid in de procesgang: beleidskader, aanvraagstramien en beoordelingskader.....	8
2.3 Visies en verwachtingen.....	9
2.4 Communicatie.....	11
3. Conclusies	13
3.1 Doelgerichtheid - effectiviteit	13
3.2 Doelmatigheid - efficiëntie.....	15
3.3. Doorzichtigheid - transparantie	16
3.4 Samenhang - consistentie	17
4. Aanbevelingen.....	19

1. Achtergrond en taakstelling

Op 1 januari 2003 is een nieuwe systematiek voor het verlenen van subsidies aan thematisch gerichte Nederlandse en internationale particuliere organisaties in werking getreden: het TMF-subsidiesysteem. Doel van het systeem is een bijdrage te leveren aan de structurele vermindering van armoede (in landen die voorkomen op de DAC-1 lijst) vanuit het besef dat de versterking van de 'civil society' een noodzakelijke voorwaarde is voor effectieve armoedebestrijding. Beheersmatig wordt beoogd de reeds bestaande procesgang van thematische subsidieverlening aan particuliere organisaties, die tot dan toe plaats vond door de verschillende directies van het Ministerie, te stroomlijnen en door een transparanter opzet de kwaliteit van de gesubsidieerde activiteiten te bevorderen. Groot belang wordt ook gehecht aan het voeren van een beleidsmatige dialoog met particuliere organisaties werkzaam in de ontwikkelingssamenwerking.

De TMF-subsidiesystematiek richt zich op particuliere organisaties die niet in aanmerking komen voor MFO-financiering. In de praktijk betreft het een grote diversiteit van organisaties, met als gemeenschappelijke kenmerken een oriëntatie op ontwikkelingssamenwerking en een onafhankelijke status van de overheid. Onder de TMF-subsidiesystematiek kunnen particuliere organisaties één keer per jaar een aanvraag voor een meerjarige subsidie indienen. Voor de eerste ronde dienden aanvragen vóór 1 augustus 2002 te zijn ontvangen. De subsidieperiode betrof 2003-2006.

In het TMF beleidskader is opgenomen dat een externe referentiegroep jaarlijks de uitvoering van het beleidskader thematische medefinanciering toetst op objectiviteit van keuzen. Voor de eerste TMF-ronde vindt deze toetsing plaats in april 2003. Zij richt zich specifiek op het vaststellen van de mate waarin de subsidiesystematiek en de toepassing ervan doelmatig, doelgericht, transparant en consistent zijn geweest. De toetsing beperkt zich tot de procesgang die gevolgd is bij de TMF subsidiesystematiek. De rechtmatigheid van de beoordeling van individuele subsidieaanvragen is geen onderdeel van deze externe toetsing.

De externe toetsing is gebaseerd op bestudering van de beschikbare documentatie en interviews met verschillende groepen stakeholders: DSI/MY, themadirecties van het Ministerie en een aantal vertegenwoordigers van de particuliere organisaties, waaronder vier leden van de Stuurgroep.

2. Bevindingen

Uit de gesprekken met betrokkenen bleek dat de percepties op de procesgang sterk verschilden. Dit leidt tot een verschillende beoordeling van het proces zoals dat heeft plaatsgevonden, en als gevolg hiervan ook tot een verschillende perceptie op doelgerichtheid, doelmatigheid, transparantie en consistentie van het subsidiesysteem.

2.1 Procesgang

Tot december 2002 was subsidieverlening aan particuliere organisaties buiten het MFP kanaal de verantwoordelijkheid van de individuele budgethouders van het Ministerie, i.e. de thema, forum en regiodirecties. In de praktijk was de behandeling per aanvraag en per directie verschillend. Van belang was de mogelijkheid tot overleg, met name tijdens het voorbereidingstraject, waardoor openingen voor een praktisch georiënteerde dialoog en wederzijdse afstemming bestonden.

Dit werd door diverse betrokkenen als weinig transparant gezien. Vanuit juridisch oogpunt diende conform de algemeen geldende subsidiereggeving gehandeld te worden. De betrokken particuliere organisaties ervoeren het verschil in behandeling met de MFP regeling als een anachronisme. Bovendien bestond de ambitie om als brede, gevarieerde groep particuliere organisaties meer erkenning te vinden en de financiële armslag te vergroten. Eind 2000 werd daarom een proces van consultatie gestart door vertegenwoordigers van het Ministerie en het maatschappelijke middenveld. In dit proces zijn de volgende stappen te onderkennen.

Formuleren Beleidsnotitie

In onderling overleg met vertegenwoordigers van Nederlandse maatschappelijk middenveld dat zich actief met OS bezighoudt, is een beleidsnotitie opgesteld: "Civil Society en Structurele Armoedebestrijding, de rol van actoren uit het Nederlands maatschappelijk middenveld."(2001). Hierin wordt onder andere gereageerd op wat men noemt "de vermaatschappelijking van de ontwikkelingssamenwerking" (p.9). De Nederlandse particuliere organisaties worden actief betrokken in het overleg en organiseren zich, teneinde zich te laten vertegenwoordigen door wat later de Stuurgroep TMF wordt. Onder het kopje "nieuwe actoren", wordt opgemerkt: *"De overheid erkent de waarde van deze bonte verzameling van relaties en relatienetwerken. Die waarde ligt in specifieke kennisuitwisseling tussen collega's, het overbrengen van pluriformiteit en diversiteit, en de beleidsintegratie op verschillende niveaus. Bovenal dragen deze activiteiten bij aan het draagvlak voor internationale samenwerking. (...) De overheid zal daarom, in samenwerking met de grote ontwikkelingsorganisaties, de toegang voor kleinere ontwikkelingsorganisaties en niet-traditionele actoren tot het subsidiesysteem vergroten"* (p.10).

De verwachtingen opgebouwd tijdens deze dialoog met betrekking tot het overeengekomen resultaat zijn groot. De "autonomie" van de organisaties, zowel in het Zuiden als in het Noorden, staat hoog in het vaandel. Maatschappelijk draagvlak in het Zuiden en in Nederland worden nadrukkelijk met elkaar verbonden; er wordt gestreefd naar 'balanced accountability': niet alleen verantwoording afleggen naar de donor of eigen regering, maar vooral ook naar eigen leden, partners en doelgroepen in Zuid en Noord; als zodanig wordt

direct ingespeeld op één van de traditioneel sterke kanten van de betrokken maatschappelijke organisaties in Nederland. Bij bewezen kwaliteit, is organisatie financiering (core-funding) de norm. De Nederlandse overheid richt zich op het creëren van een 'enabling environment' voor het versterken van civil society organisaties in het Zuiden door maatschappelijke organisaties in Nederland. Deze organisaties verwachten op hun beurt om op een volwassen manier (vergelijkbaar met die van de MFO) te kunnen gaan deelnemen aan de Nederlandse ontwikkelingsinspanning. In het kort, men verwacht een op het MFP gelijkende systematiek die de kleinere maatschappelijke organisaties in Nederland in staat stelt om samen met hun partners in het Zuiden aan structurele armoedebestrijding te doen.

Formulering Beleidskader

Vervolgens wordt overleg gevoerd over de operationalisering van de inmiddels door de 2^e Kamer besproken beleidsvisie tot een beleidskader. Resultaat is het Beleidskader Thematische Medefinanciering dat op 6 maart 2002 wordt aangeboden aan de Tweede Kamer. Ten aanzien van de ondersteuning van het maatschappelijke middenveld in het Zuiden, wordt bevestigd dat van de kant van de donor de nadruk veel meer komt te liggen op het doelmatig en doeltreffend faciliteren van endogene armoedebestrijdingprocessen dan op het bepalen van de inhoud. Mutatis mutandi bevestigt dit een zelfde verwachting in de richting van het Nederlandse maatschappelijk middenveld. In het beleidskader wordt echter tevens de thematische invalshoek gekozen: *"Het Beleidskader TMF is bedoeld voor organisaties die thematisch gespecialiseerd zijn of zich op specifieke doelgroepen richten"*.(p.3). De thematische invalshoeken worden direct gekoppeld aan de thematische directies van het departement, plus een open categorie voor innovatieve, nieuwe initiatieven die niet binnen de huidige thema's vallen maar wel bijdragen aan het beleid van structurele armoedevermindering van het Ministerie. Het wordt nu voor de Nederlandse organisaties duidelijk dat het subsidiesysteem niet alleen gericht is op ondersteuning van Nederlandse, maar ook buitenlandse particuliere organisaties, waar in de beleidsnotitie enige malen sprake is van het Nederlands middenveld. Er wordt ingezet op maximaal vierjarige instellings- of programmafinanciering aan kwalitatief hoogwaardige organisaties. Aangegeven wordt dat de ontvangen subsidieaanvragen zullen worden getoetst op twee hoofdpunten: (1) de eigenschappen en kwaliteit van de aanvragende organisatie en (2) de inhoud en kwaliteit van de subsidie aanvraag. In samenspraak met de Minister en andere stakeholders zal een kwaliteitssysteem worden ontwikkeld dat het de organisaties mogelijk zal maken zelf de eigen kwaliteit te borgen en verder te ontwikkelen.

Aangegeven wordt ook dat een systematische beleidsdialog zal worden opgestart (p.4): *"Betrokken delen van het departement (zullen) periodieke gesprekken voeren met in het kader van dit beleidskader subsidieontvangende organisaties om het beleid met betrekking tot de rol van civil society per thema of sector nader in te vullen. Het gaat hierbij om inhoud en proces, en om het ontwikkelen van een toetsingskader en indicatoren om voortgang te meten."*

Uitwerken Aanvraagstramien

Uitgaande van bovengenoemd beleidskader wordt vervolgens in overleg met de stuurgroep TMF het Aanvraagstramien TMF Subsidie ontwikkeld. Samen met een toelichting en uitgewerkt voorbeeld wordt dit ter beschikking gesteld van de particuliere organisaties. Het aanvraagstramien is bijzonder gestructureerd en zeer duidelijk wat betreft de te stellen minimale, organisatie- en kwaliteitseisen. Er wordt duidelijk gevraagd om het subsidievoorstel te motiveren op de relevante punten van het beleidskader, inclusief de

relatie tussen de subsidieaanvraag en de (thematische) beleidsvoornemens van het Ministerie op het gebied van structurele armoedebestrijding. De thematische beleidsvoornemens worden samen met het aanvraagstramien publiek gemaakt in de "Beleidsvoornemens per Thema".

Publicatie Kasplafond

Eind juli 2002, één dag vóór het sluiten van de indieningstermijn, wordt tegen de verwachting niet alleen van de Stuurgroep TMF, maar ook van DSI/MY een kasplafond bekend gemaakt. Als uitgangspunt dient de verwachte vrijval in de huidige financiering voor maatschappelijke organisaties door Themadirecties. Dit wordt aangevuld met verse middelen tot 30 miljoen voor 2003. Aanvankelijk is hierop weinig reactie, maar toen in september/oktober duidelijk werd dat dit bedrag niet additioneel voor particuliere organisaties is, maar het totaal beschikbare, reageren de organisaties verontrust.

In het najaar werd ook besloten de twee voorliggende aanvragen voor financiering van wederopbouwactiviteiten uit de ronde 2003 te lichten. Tegelijkertijd krijgt een aantal organisaties informele signalen dat hun aanvragen slechts gedeeltelijk zullen worden gehonoreerd. Als gevolg van al deze factoren wordt een lobby naar de 2^e Kamer wordt in gang gezet. Deze lobby blijkt effectief: tijdens de begrotingsbehandeling wordt uitgebreid tijd besteed aan het TMF programma en wordt er voor 2003 extra geld vrijgemaakt.

Beoordelingsprocedure

Geïnteresseerde organisaties moeten vóór 1 augustus 2002 subsidieaanvragen voor de TMF-ronde 2003-2006 indienen. In totaal zijn 102 aanvragen ingediend, voor een totaalbedrag van € 454m voor de periode 2003-2006. Na 1 augustus begon intern in het Ministerie de beoordeling van de ontvangen subsidieaanvragen. Deze beoordelingsfase werd gecoördineerd door DSI/MY. DSI/MY organiseert een tweetal bijeenkomsten die tot doel hebben het gebruik van het beoordelingssysteem te standaardiseren. Gedetailleerde informatie met aandachtspunten per criterium werd ter beschikking van de directies gesteld. De beoordeling zelf werd uitgevoerd door de meest relevante directies. Tijdens de beoordeling was er op verzoek van het Ministerie slechts beperkt contact tussen de particuliere organisaties, de stuurgroep en de betrokkenen op het Ministerie.

De beschikkingen zijn eind november 2002 aan de betrokken organisaties verzonden. Een totaal van 65 aanvragen worden toegekend, waarvan 5 gedeeltelijk. Tegen de beschikkingen konden bezwaarschriften worden ingediend. Dit was tevens formeel de manier om uitgebreider geïnformeerd te worden over de argumentatie van het Ministerie. In totaal hebben 19 organisaties van deze mogelijkheid gebruik gemaakt, met name ook de organisaties wiens aanvraag slechts partieel gehonoreerd werd. Tijdens de bezwaarronde zijn 3 beschikkingen herzien.

De volgende tabel vat de belangrijkste stappen in de procesgang in chronologische volgorde samen.

Datum / periode	Processtappen
eind 2000	Start van consultatie met vertegenwoordigers maatschappelijk middenveld (inclusief MFOs; universiteit; vakbond; bedrijfsleven)
27 juli 2001	Notitie "Civil Society en Structurele Armoedebestrijding" aan de Tweede Kamer aangeboden
	Instelling interne referentiegroep; Start Stuurgroep TMF (de stuurgroep is vertegenwoordiging van een aantal thematische particuliere organisaties)
6 maart 2002	Aanbieden Beleidskader Thematische Medefinanciering aan Tweede Kamer
14 mei 2002	Publicatie subsidieregeling Thematische Medefinanciering
	Oproep tot indienen van subsidieaanvragen
	Publicatie toelichting subsidieregeling en aanvraagstramien
	Publicatie beleidsvoornemens per thema
juli 2002	Vaststellen beoordelingskader
22 juli 2002	Bespreking/besluitvorming DGIS staf
27 juli 2002	Vaststellen subsidieplafond en subsidiebedrag per thema door Staatssecretaris
31 juli 2002	Publicatie subsidieplafond (€ 30m) in de Staatscourant
1 augustus 2002	Uiterste datum indienen subsidieaanvragen
	Training directies in gebruik beoordelingskader
2-10 oktober 2002	Communicatie beoordelingen per directie aan de programmacommissie
21 oktober 2002	Besluitvorming programmacommissie over goedkeuring aanvragen
september/oktober 2002	Uitlichting wederopbouw hulp uit behandeling TMF-aanvragen voor 2003
5 november 2002	Besluit Staatssecretaris, inclusief verhoging subsidieplafond tot € 36,2m
november 2002	Algemeen overleg met Tweede Kamer met betrekking tot MFOs (maar feitelijk met veel aandacht voor TMF)
21 november 2002	Besluit Staatssecretaris, inclusief verhoging subsidieplafond tot € 40,3 miljoen.
25 november 2002	Publicatie verhoogd subsidieplafond (€ 40,3m) in de Staatscourant
30 november 2002	Verzending subsidiebeschikkingen (NB in overleg met betreffende organisaties is beschikking soms wat later verstuurd. Dit heeft ook effect op datum uiterste indiening bezwaarschriften.)
3 december 2002	Amendement Terpstra cs; allocatie van € 2,9m t.b.v. IMD voor 2003
3 december 2002	Amendement Karimi cs; allocatie van € 26m t.b.v. TMF, met name om partiele goedkeuringen om te zetten in totale goedkeuringen
11 januari 2003	Uiterste datum indienen bezwaarschriften
	Behandeling bezwaarschriften

2.2 Eenduidigheid in de procesgang: beleidskader, aanvraagstramien en beoordelingskader

Het Beleidskader TMF operationaliseert de beleidsnotitie. Zij borduurt voort op de nadruk die wordt gelegd op de wijze van werken en de kwaliteit van de inzet, binnen een beleidskader gericht op structurele armoedebestrijding. De thematische beleidsvoornemens voegen een inhoudelijke richting toe, waar in de notitie de aandacht vooral uitgaat naar de versterking van het maatschappelijke middenveld in het Zuiden. Het kader is zakelijk opgezet en zet helder uit één hoe de procedure voor aanvragen, beoordelen en beroep in elkaar steekt. De eisen waaraan een organisatie moet voldoen om in aanmerking te komen voor subsidie worden aangegeven; deze betreffen allereerst de eigenschappen en kwaliteit van de aanvragende organisatie, naast de inhoud en kwaliteit van de subsidie aanvraag. De eerste categorie wordt nadrukkelijk uitgewerkt, de tweede niet. Wel wordt aangegeven dat in samenspraak met de Minister en andere "stakeholders" een kwaliteitssysteem zal worden ontwikkeld. Met nadruk wordt gewezen op de eigen verantwoordelijkheid van de organisaties voor de bedrijfsprocessen en resultaten en de rapportage hierover aan de Minister, alsmede de noodzaak te zorgen voor een adequaat evaluatiesysteem, inclusief een externe evaluatie iedere vier jaar.

Het Aanvraagstramien werkt op gedetailleerde wijze het beleidskader uit; per hoofdstuk worden belangrijke aspecten met name genoemd. Dit maakt het stuk helder en toegankelijk. In de toelichting wordt ook nog een fictief voorbeeld uitgewerkt; dit draagt verder bij aan de duidelijkheid. De beleidsvoornemens per thema steken bij het bovenstaande nogal af. Zij geven uitdrukkelijk thematische keuzes aan, maar deze zijn niet zo vanzelfsprekend en helder onderbouwd als de overige eisen opgenomen in het stramien. De indruk wordt gewekt dat aan de formulering hiervan beduidend minder aandacht is besteed.

Het beoordelingskader sluit goed aan bij het aanvraagstramien. Hetzelfde globale model wordt gehanteerd en de uitwerking is in grote lijnen overeenkomstig. Natuurlijk zijn er keuzes gemaakt met betrekking tot de aspecten die het zwaarst gewogen dienen te worden, maar deze spreken doorgaans vanzelf. Een iets zwaardere nadruk dan voorzien lijkt te worden gelegd op de staat van dienst (track record) en reputatie van de organisatie, terwijl innoverend vermogen vooral dient te blijken uit concrete veranderingen; de nadruk op het al of niet aanwezig zijn van een systeem van kwaliteitsmonitoring en risicoanalyse bij partners en het kwaliteitsbeheer binnen de organisatie lijkt iets sterker aangezet. De relevantie van de beleidsdialoog van de organisatie met het Ministerie wordt uitdrukkelijk toegevoegd als aandachtspunt voor beoordeling op het gebied van MRE. De thematische beleidsvoornemens zijn niet op dezelfde systematische wijze uitgewerkt in het beoordelingskader.

Waar het beleidskader, de thematische beleidsvoornemens en het aanvraagstramien inclusief toelichting naar buiten toe gecommuniceerd zijn en toegelicht, is dat met het beoordelingskader niet het geval.

2.3 Visies en verwachtingen

De visies van betrokkenen op het hierboven kort beschreven proces blijken op essentiële punten te verschillen; dit lijkt voort te komen uit verschillen in verwachtingen.

In het hiernavolgende worden de verwachtingen van diverse bij het TMF betrokkenen op een rijtje gezet. Om dit kort, helder en puntsgewijs te kunnen doen, is sterk vereenvoudigd. Er lijken er drie beleidsmatige "schools of thought" te bestaan, die globaal overeenkomen met de posities van DSI/MY, de Themadirecties en het Platform TMF. Deze perspectieven doen geen recht aan de, ook binnen deze groepen bestaande, verschillen van mening. Echter, zij helpen licht te werpen op de ontstane situatie, de wijze waarop diverse partijen de resultaten beoordelen en dragen hopelijk bij aan het helder formuleren van de beleidsmatige keuzen die de toekomst van het TMF programma mede zullen bepalen.

Iedere 'school of thought' wordt hieronder gekarakteriseerd door een korte beschrijving van de door de betrokkenen uitgesproken (1) inhoudelijke verwachtingen, (2) relationele verwachtingen en (3) een specificatie van hetgeen men vindt dat het TMF *niet* moet zijn.

DSI/MY: *Een betere kwaliteit van overheidsbeleid door een eigen, hoogwaardige bijdrage van maatschappelijke organisaties*

- (1) De beleidsnotitie legt het fundament voor een zelfstandige, eigen bijdrage van het maatschappelijke middenveld in Nederland aan het Nederlandse structurele armoedebeleid. Autonomie en eigenheid staan voorop; er moet vooral op de kwaliteit van de organisatie en die van de aanvraag beoordeeld worden. Bij het laatste speelt dan vooral de verwachte bijdrage aan versterking van het maatschappelijke middenveld in het Zuiden. Specifieke beleidsinhoudelijke kanten zijn minder van belang. Van het TMF moet een vernieuwende, frisse wind uitgaan op het Departement; de ramen moeten open.
- (2) Het TMF moet de relatie Departement/MMV heroriënteren: van een afrekencultuur, waarbij vooral op de besteding van het geld wordt gelet, naar beleidsdialog; instellings- en programmasubsidies moeten hiervoor de meerjarige basis leggen.
- (3) Het TMF moet *niet* zijn: een instrument om het NL maatschappelijk middenveld tot uitvoerders van NL overheidsbeleid te maken. Het gaat weliswaar om het versterken van het maatschappelijke middenveld in het Zuiden teneinde het structurele armoedebeleid krachtiger te maken, maar de autonomie van maatschappelijke organisaties aan beide kanten dient te worden gerespecteerd.

Themadirecties: *Een betere kwaliteit van overheidsbeleid door samenwerking met het maatschappelijke organisaties*

- (1) Hoewel het misschien ooit anders bedoeld was, is het TMF toch vooral gericht op het herijken en stroomlijnen van de al bestaande financieringen van (internationale) maatschappelijke organisaties; mogelijk ook om deze uit te breiden. Om vertrouwen te hebben in een degelijke uitvoering van de voorstellen, dienen organisaties aan duidelijke capaciteits- en kwaliteitseisen te voldoen. Een globale toetsing aan het structurele armoedebeleid is niet voldoende; een specifieke thematische, beleidsinhoudelijke beoordeling blijft nodig; daar zitten wij hier voor; we zijn dit aan de Nederlandse belastingbetaler verplicht.
- (2) De invoering van de nieuwe subsidiewetgeving vergt een verdere verankering van nieuw denken en handelen in de beleidsdirecties. Men is nog te veel geneigd om te

werken volgens de bekende sjablonen van de beleidsovereenkomst; het TMF beleidskader, aanvraagstramien en beoordelingsprocedure zorgen voor helderheid en uniformiteit in de beoordeling; gelijke behandeling van iedere aanvrager staat voorop.

- (3) Het TMF moet *niet* zijn: het heroriënteren van financiële stromen naar het Nederlandse maatschappelijk middenveld; die zijn niet breed genoeg om de diverse facetten van het Nederlandse beleid tot hun recht te laten komen. Waar thematische beleidsprioriteiten in de knel komen door de eis van versterking van het maatschappelijke middenveld in het Zuiden, dient deze eis van tafel te kunnen.

Stuurgroep/Platform TMF: *Maatschappelijke organisaties in Nederland dienen in staat gesteld te worden hun samenwerking met partners in het Zuiden te intensiveren*

- (1) Het TMF programma erkent de complementariteit tussen Nederlandse overheid en Nederlandse maatschappelijke organisaties wat betreft de uitvoering van structurele armoedebestrijding. Het onderkent de noodzaak om met name Nederlandse maatschappelijke organisaties in staat te stellen samen met hun partnerorganisaties in het Zuiden te werken aan versterking van het maatschappelijke middenveld dáár. De beleidsnotitie CS & SAB en het beleidskader TMF dragen dit uit. De kwaliteit van de inspanningen staat centraal, evenals de kwaliteit en zichtbaarheid van de resultaten op het gebied van structurele armoedebestrijding. De gelijkwaardigheid tussen de partners, hier en in het Zuiden, legt de basis voor een wezenlijke beleidsdialoog.
- (2) Het TMF schept structureel ruimte voor financiële ondersteuning door de Nederlandse overheid van maatschappelijke organisaties in Nederland die werken aan structurele armoedebestrijding in het Zuiden. Het betekent dat kleinere maatschappelijke organisaties wat dit betreft eindelijk voor vol worden aangezien.
- (3) Het TMF is *niet* bedoeld om: de inspanningen van Nederlandse maatschappelijke organisaties te stroomlijnen binnen het Nederlandse overheidsbeleid. De eigenheid van de inspanningen dient te worden gewaarborgd.

Vanuit het bovenstaande is te begrijpen dat betrokkenen tijdens de procesgang verschillende percepties hadden van elkaar's rol en verantwoordelijkheden. Van de kant van het Ministerie leefde met name bij DSI/MY sterk het idee van de autonomie van de organisaties, slechts in algemene zin ingekaderd in de globale beleidsprioriteiten van het Ministerie.

De particuliere organisaties daarentegen spiegelen zich aan de bestaande praktijk in het medefinancieringsprogramma. Zij verwachten een duidelijke rol in de beleidsmatige invulling van het TMF zo niet in de operationele besluitvorming. De wijze waarop de voorafgaande beleidsdialoog en de ontwikkeling van het beleidskader was gegaan, bevestigt de particuliere organisaties in deze verwachting. Kennelijk worden tijdens het navolgende overleg deze verwachtingen niet uitdrukkelijk genoeg rechtgezet. De particuliere organisaties willen en blijven zichzelf ook in het TMF meer als partner dan als subsidieaanvragers van het Ministerie zien.

Hier doorheen speelt het verschil in interpretatie binnen het departement ten aanzien van de vereiste detaillering en het gewicht van de thematische invalshoek in de beoordeling. Dit lijkt zich te centreren rond het primaat van versterking van het maatschappelijke middenveld versus de meer thematische beleidsinvalshoeken. Deze laatste worden door de beoordelende directies vanuit de eigen beleidsverantwoordelijkheid sterk ingekleurd, terwijl met name de beleidsnotitie maar ook het beleidskader kan worden gelezen als oproepend

tot juist veel eigen verantwoordelijkheid van de maatschappelijke organisaties bij het streven naar (internationale) beleidscoherentie. Dit zou immers de basis vormen voor een verstrekkende beleidsdialoog tussen Ministerie en maatschappelijk organisaties.

Gaandeweg het proces openbaren zich deze verschillen in interpretatie. Echter, het is met name de afscherming van het beoordelingsproces en de eenzijdige vaststelling van de financiële ruimte voor TMF subsidies die door de particuliere organisaties als een breekpunt werd ervaren. Betrokken organisaties of de Stuurgroep kregen slechts onregelmatig en op informele basis informatie over de ontwikkelingen. Als gevolg hiervan beperken de contacten tussen de Stuurgroep en het Ministerie zich meer en meer tot de financiële kant van de TMF subsidies. In de ogen van het Ministerie bevestigt de Stuurgroep, die een vijftigtal (Nederlandse) particuliere organisaties vertegenwoordigt, daardoor haar rol als belangengroep, mede door uitdrukkelijk bezwaar aan te tekenen tegen subsidieverlening aan buitenlandse particuliere organisaties. Dit beeld wordt versterkt door de lobby via de Tweede Kamer, die zich uitsluitend op de financiële aspecten van TMF richtte.

2.4 Communicatie

Het Departement heeft uitdrukkelijk aandacht besteed aan de organisatie en management van de communicatie van haar intenties, besluiten en prioriteiten, intern zowel als extern. Aan de basis hiervan liggen de Beleidsnotitie, het TMF Beleidskader en het TMF Aanvraagstramien met toelichting en voorbeeld. Deze zijn helder gestructureerd, goed leesbaar en liggen duidelijk in elkaars verlengde. Van de punten genoemd in paragraaf 2.2, lijkt daarom alleen de uitwerking van de thematische beleidsvoornemens voor verbetering vatbaar. Het TMF Beleidskader en Aanvraagstramien plus toelichting vormen op zich een goede basis voor een uniforme en doorzichtige beleidstoepassing. De kritiek die geuit wordt richt zich eerder op een al te grote nadruk op het expliciet maken van alle relevante beleidskeuzes, zodat de organisaties te zeer bij de hand genomen worden in het formuleren van hun bedrijfsplannen en voorstellen met als gevolg dat het eigen verhaal en de eigen aanpak minder herkenbaar uit de verf zouden kunnen komen.

Overigens moet opgemerkt worden dat het proces van de toepassing van het Beleidskader, i.e. de formulering van de beleidsvoornemens, aanvraagstramien en beoordelingskader, werd gekenmerkt door de politieke druk die op invoering in 2002 werd gelegd. Het overeengekomen schema noopte hier en daar tot improvisatie, het afsnijden van bochten en het koersen op korte deadlines. Dit, gevoegd bij het feit dat het een eerste ervaring met de invoering van een dergelijk kader voor een brede groep maatschappelijke organisaties betrof, zette flinke druk op de betrokken directies. Deze druk werd alleen maar groter tijdens de beoordelingsfase, toen ruim honderd aanvragen dienden te worden verwerkt en beoordeeld aan de hand van een beoordelingskader dat nieuw en voor velen zeer vernieuwend is. Het spreekt medewerkers niet alleen aan op beleidsinhoudelijke kwaliteit maar vooral ook op organisatorisch en beheersmatig inzicht bij het beoordelen van aanvragen.

Waar het accent tijdens het voorbereidingstraject lag op de externe communicatie, komt het accent hierdoor in de beoordelingsfase vooral intern te liggen. Op grond van overwegingen van gelijke behandeling, worden directe contacten met aanvragers ook nog eens sterk beperkt. Contacten beperken zich tot het verzamelen van extra informatie nodig voor de beoordeling van de aanvragen. Gezien de voorgeschiedenis van intensieve contacten met

het Departement van vele van de aanvragende organisaties wordt van die zijde deze “radiostilte” dan ook ervaren als een verarming van het proces.

De interne communicatie en training zijn er met name op gericht om tot een uniforme aanvraag- en beoordelingsprocedure te komen. De bijeenkomsten van de betrokken directies, de interne referentiegroep en de trainingsbijeenkomsten, lijken hierbij een positieve rol te hebben gespeeld. Binnen alle directies zijn eigen, specifieke afspraken gemaakt en procedures in gang gezet om uniformiteit in de beoordeling te verankeren. In enkele gevallen is hierin een prominente rol gespeeld door de CU, zeker ook daar waar het organisatorische en beheersmatige afwegingen betrof. De organisatiekundige inbreng van enkele stafleden in de interne referentiegroep is in deze van doorslaggevend belang. Echter, het blijkt onmogelijk om, zelfs op basis van het aangereikte, zeer gedetailleerde kader, de uniformiteit in de beoordeling tussen de diverse directies te garanderen. Dit heeft met name te maken met inhoudelijke accentverschillen.

3. Conclusies

De bovenstaande bevindingen leiden de externe referentiegroep tot de volgende conclusies met betrekking tot effectiviteit, efficiency, transparantie en coherentie van de TMF subsidie-systeem.

3.1 Doelgerichtheid - effectiviteit

Doel van de TMF subsidiesystematiek is een bijdrage te leveren aan de structurele vermindering van armoede in de landen die voorkomen op de DAC-1 lijst. Over de mate waarin TMF aan het bereiken van deze doelstelling heeft bijgedragen is op dit moment nog niets te zeggen. Wel kan gekeken worden naar een aantal intermediaire doelen die het instrument zich stelt: het ontstaan van een beleidsdialoog tussen particuliere organisaties en Ministerie; het bevorderen van de kwaliteit van de inspanningen van particuliere organisaties; de effectiviteit van de communicatie inspanningen, de instrumentele effectiviteit voor een aantal directies en de verbreding van de toegankelijkheid van de subsidies.

Beleidsdialoog

Vóór de invoering van de TMF subsidiesystematiek werden ook bijdragen toegekend aan particuliere organisaties. Om tot een formeel verzoek te komen had vaak intensief overleg plaats tussen organisatie en de betrokken medewerker. Dit overleg richtte zich op het specifieke verzoek, en had vaak meer een operationeel dan een beleidsmatig karakter.

De stuurgroep, als vertegenwoordiger van een vijftigtal (voornamelijk Nederlandse) particuliere organisaties heeft in de periode eind 2000 tot voorjaar 2002 intensief overleg gevoerd met vertegenwoordigers van het Ministerie, met name DSI/MY. Dit heeft geleid tot het Beleidskader TMF. Dit overleg wordt door de betrokken organisaties als positief ervaren en lijkt een effectieve beleidsmatige dialoog te zijn geweest. Nadien, tijdens de beoordelingsfase en verder, heeft echter nauwelijks nog enige dialoog tussen de particuliere organisaties en het Ministerie plaatsgevonden. Er zijn ook nog geen alternatieve ideeën ontwikkeld m.b.t. de totstandkoming van een wezenlijke beleidsmatige dialoog binnen de door het TMF subsidiesysteem ontstane situatie.

Gesteld mag dus worden dat de bestaande, beperkte dialoog met de invoering van de TMF subsidiesystematiek is verarmd, zonder dat vooralsnog nieuwe wegen zijn ingeslagen om tot een meer wezenlijke beleidsdialoog op een hoger plan te komen.

Bevorderen van kwaliteit van de inspanningen

Zowel een aantal particuliere organisaties als een aantal medewerkers van directies zijn van mening dat het subsidiesysteem en met name het aanvraagstamien, heeft geleid tot kwalitatief hoogwaardiger aanvragen dan voorheen. Met name de nadruk op interne organisatorische en beheersmatige aspecten en de duidelijke structuur die gevolgd dient te worden, stimuleren tot het ontwikkelen van complete en helder gestructureerde aanvragen. Er zijn ook voorbeelden van maatschappelijke organisaties die erdoor zijn geïnspireerd om eigen initiatieven te ontplooien om hun organisatie en beheer op een hoger plan te brengen. Van het instrument in zijn huidige vorm is dus een eerste, belangrijke impuls tot bevordering van kwaliteit uitgegaan.

Effectiviteit communicatie

Externe en interne communicatie zijn door het departement voortvarend aangepakt. Diverse media zijn ingezet, over het algemeen met goede resultaten. Onder druk van de tijd, de uiteenlopende visies en verwachtingen en de belangen die op het spel stonden, heeft dit niet kunnen verhouden dat rond augustus 2002 een trendbreuk in de vertrouwensrelatie tussen het Nederlandse maatschappelijk middenveld, zoals vertegenwoordigd in de Stuurgroep, en het departement is opgetreden. Op de verandering in rol van het departement van "partner in dialoog" tot "beoordelaar van subsidieaanvragen" zou misschien beter geanticipeerd hebben kunnen worden. Echter, het lijkt onjuist de trendbreuk als zodanig voornamelijk op het conto van de communicatie-inspanning te schrijven; zij lijkt meer het gevolg van belangrijke inconsistenties in het TMF subsidiesysteem (zie hieronder en 3.4), zonder dat in deze fase de mogelijkheid bestond hierop nader in te gaan middels een effectieve beleidsdialoog.

Instrumentele effectiviteit

Beleidsdoeleinden van verschillende aard zijn onder de noemer van het TMF samengebracht. Dit betreft (a) de financiering die specifiek gericht is op ondersteuning van initiatieven van particuliere organisaties ter versterking van de civiele maatschappij in het Zuiden en (b) ondersteuning van particuliere organisaties die een belangrijke rol spelen op het beleidsterrein van één van de themadirecties. Hiernaast bestaat voor de directies nog de mogelijkheid opdrachten te verschaffen voor het doen uitvoeren van specifieke taken, zij het dat hiervoor meestal een tenderprocedure gevolgd moet worden. In deze gevallen ligt het initiatief en de uiteindelijke beleidsverantwoordelijkheid expliciet bij directies. Opdrachten kunnen verleend worden aan particuliere organisaties, wetenschappelijke instituten of commerciële consultants.

Op een aantal beleidsterreinen is de ondersteuning van particuliere organisaties belangrijk voor het uitvoeren van OS-beleid. Het feit dat twee verschillende beleidsdoelen onder één noemer zijn gebracht en gekoppeld zijn aan de eis tot versterking van het maatschappelijke middenveld stelt sommige directies voor problemen. Dit speelt een rol bijvoorbeeld op de beleidsterreinen van DSI/SB en het heeft waarschijnlijk ook een rol gespeeld bij de uitsluiting van de onderzoeksactiviteiten van de TMF systematiek. Vanuit de optiek van DSI/MY betekent deze vermenging van ongelijkwaardige instrumenten en onnodige druk op het beleid ter versterking van maatschappelijke organisaties in het Zuiden. De vraag is daarom of deze combinatie van verschillende vormen een gelukkige greep is.

Toegankelijkheid subsidiefondsen

Innovatie door het vergemakkelijken van de toegang tot subsidies voor organisaties die totnogtoe geen gebruik hebben gemaakt van subsidies van het Ministerie was één van de oogmerken van de TMF subsidiesystematiek. Deze doelstelling lijkt gehaald te zijn. Van de in totaal 65 geheel of gedeeltelijk toegekende aanvragen betreft een deel organisaties die nog niet eerder met het Ministerie hebben samengewerkt.

Conclusie effectiviteit

Op dit moment kan slechts iets gezegd worden over een aantal intermediaire doelen van de TMF subsidiesystematiek; dit is vanzelfsprekend in deze eerste fase: De beoogde beleidsdialoog is nog niet opgestart, terwijl de gekozen systematiek wel tot gevolg had dat bilaterale contacten tussen medewerkers van de directies en particuliere organisaties tijdens de beoordelingsfase beperkt zijn geweest. Er zijn aanwijzingen dat de gekozen aanpak vruchten afwerpt in het stimuleren van maatschappelijke organisaties om te streven naar

kwaliteitsverbetering. De gerealiseerde communicatie-inspanning heeft ervoor gezorgd dat, in overeenstemming met de rol en verantwoordelijkheid van ieder van de partijen, alle partijen steeds afdoende op de hoogte waren van hetgeen in elke fase vereist was.

Tenslotte heeft de beleidsmatige inkadering van het TMF subsidiesysteem tenminste één knelpunt helder aan het licht gebracht: Het kader lijkt de mogelijkheden van de betrokken themadirecties te verminderen om gericht bij te dragen aan beleidsrelevante activiteiten van (internationale) particuliere organisaties, daar waar deze niet duidelijk gericht zijn op het versterken van de civiele maatschappij. Deze inconsistentie heeft ook geleid tot spanningen in de verhouding tussen het Ministerie en de particuliere organisaties.

3.2 Doelmatigheid – efficiëntie

Met betrekking tot de doelmatigheid van de TMF subsidiesystematiek wordt onderscheid gemaakt tussen de efficiency van de aanvraag en beoordeling binnen het Ministerie en de efficiency van de procedure voor de aanvragende particuliere organisaties.

Voorheen kwamen aanvragen voor ondersteuning tot stand in overleg tussen directies en betrokken organisaties. Hierbij was vaak sprake van regelmatige contacten tussen beide partijen, wat leidde tot een voorstel dat voor beide partijen acceptabel was, en een zeer grote kans van slagen maakte. Dergelijke contacten vergen capaciteit van de kant van het Ministerie. Besluitvorming kon om allerlei redenen soms lang op zich laten wachten, (soms meer dan een jaar). Het wegvallen van de voorbereidende contacten tussen medewerkers van directies en aanvragende organisaties in het TMF systeem zal naar verwachting de werkdruk van deze medewerkers verminderen. Daar staat tegenover dat meer voorstellen zijn ingediend dan voorheen het geval was, die allemaal volgens het daarvoor vastgestelde beoordelingskader moesten worden behandeld.

Voor DSI/MY betekent deze nieuwe systematiek een substantiële toename van taken, daar het voorheen nauwelijks een rol in de toekenning van subsidies aan deze organisaties had. Deze extra belasting wordt geschat op 1,5 fte. Deze toename kan mede gerechtvaardigd worden door bredere nadruk op versterking van de civiele maatschappij in de uitvoering van beleid.

In het beoordelingskader wordt sterk de nadruk gelegd op de organisatie zelf en haar beheersmatige capaciteit. Deze aspecten dienen beoordeeld te worden door medewerkers van themadirecties, vaak thematisch specialisten, zonder veel achtergrond op organisatorisch en beheersmatig terrein. Een aantal medewerkers gaf aan hier moeite mee te hebben, ondanks de aandacht die is besteed aan het ontwikkelen en implementeren van het gemeenschappelijke beoordelingskader. Alhoewel het weldegelijk de verantwoordelijkheid was en is van deze medewerkers, als integraal managers, om organisaties zelf te beoordelen, voltrok deze beoordeling zich in het verleden doorgaans op een geleidelijke manier, in het kader van regelmatig overleg met de organisaties. Binnen het kader van het TMF Subsidiesysteem dient dit in principe te gebeuren op basis van een summier beschrijving van organisatorische en proceskarakteristieken, beschreven door de organisatie zelf naar aanleiding van gedetailleerde richtlijnen. Zelfs voor specialisten op dit gebied is het lastig op deze wijze een goed oordeel te vellen over de kwaliteit van organisaties.

In totaal zijn 102 aanvragen ingediend door particuliere organisaties waarvan 37 geheel zijn afgewezen. Voorheen werd reeds in een vroeg stadium duidelijk of een aanvraag kansrijk

was. Indien dit niet het geval was, werd meestal in een vroeg stadium besloten de aanvraag-procedure af te breken. De nieuwe TMF subsidiesystematiek heeft er daarom toe geleid dat veel werk is verzet door particuliere organisaties wat uiteindelijk niet heeft geleid tot subsidie. Dit vormt een zware belasting voor organisaties die vaak over een beperkte capaciteit beschikken.

Alle aanvragen zijn in de geplande periode van 4 maanden (1 augustus tot 30 november 2002) behandeld .

Conclusie efficiëntie

Met het uitdrukkelijke voorbehoud dat een eerste ervaring met een systeem dat nog in ontwikkeling is geen duidelijke uitspraken over de doelmatigheid ervan toelaat, kan slechts een voorlopige lijn worden uitgezet. Er lijkt een verschuiving van werklast te hebben plaatsgevonden van de directies van het Ministerie naar DSI/MY en naar de aanvragende organisaties zelf. Of de overall efficiëntie hierdoor is toegenomen is nog de vraag. Het ligt echter in de lijn van de verwachtingen dat, eenmaal uitgekristalliseerd en voldragen, de efficiëntie van de toepassing van het TMF subsidiesysteem nog aanzienlijk kan worden verbeterd.

3.3 Doorzichtigheid – transparantie

In deze wordt onderscheid gemaakt tussen interne en externe transparantie. De nieuwe TMF subsidiesystematiek streeft naar grotere transparantie voor alle betrokken partijen. Het TMF Beleidskader en Aanvraagstramien geven helderheid over de te volgen systematiek en zijn gecommuniceerd naar alle betrokken partijen toe. De beoordelingsystematiek daarentegen is niet van tevoren bekendgemaakt en daarom extern niet transparant. De transparantie intern in het Ministerie van de systematiek is goed te noemen. Via uitgebreide documentatie, introductiesessies die zijn georganiseerd door DSI/MY en de TMF mededelingen is men goed op de hoogte gebracht van hetgeen verwacht werd en heeft ook input kunnen leveren vanuit de eigen beleidsoptiek. De thematische beleidsafwegingen bleven de verantwoordelijkheid van de individuele directies en waren daarom intern en extern minder transparant.

In overweging nemend dat onder tijdsdruk en al ontwikkelend is gewerkt, lijkt de transparantie met name op het gebied van de totstandkoming van de financiële kaders voor het subsidieprogramma verbeterd te kunnen worden. Voor een aantal medewerkers van het Ministerie was aanvankelijk niet duidelijk dat de financiering van de subsidies uit de daarvoor beschikbare middelen van de directies moest komen. Voor de particuliere organisaties leek het er eerst op dat een nieuw programma werd opgezet. De aankondiging van het kasplafond op 31 juli 2002 leidde daarom tot ergernis en verwarring, vooral omdat niet duidelijk was of dit extra middelen betrof of bestaande middelen. De wijze waarop de politiek reageerde op de sterke lobby van de organisaties die is opgezet vlak voor de begrotingsbehandeling 2003 leidde vervolgens tot irritatie bij een aantal medewerkers.

Ook voor wat betreft de veranderende rol van de thematische criteria voor de beoordeling van de aanvragen is verbetering mogelijk. Deze werd door de aanvragende organisaties zelf als weinig transparant ervaren. Waar eerst sprake leek te zijn van beoordeling op met name de kwaliteit van de organisaties en hun beheersmatige capaciteit als belangrijkste aandachtspunten, werden thematische criteria steeds belangrijker naarmate het proces voortschreed.

Er was te weinig duidelijkheid over de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende betrokken partijen. De particuliere organisaties spiegelde zich sterk aan de verdeling van

verantwoordelijkheden die in het medefinancieringsprogramma is ontstaan. Vanuit het Ministerie is niet eenduidig genoeg gesteld dat hiervan geen sprake kon zijn. Ook met betrekking tot de rol van de stuurgroep bleef enige tijd onduidelijkheid bestaan. De stuurgroep vertegenwoordigt met name Nederlandse particuliere organisaties. Een vertegenwoordiging van buitenlandse organisaties bestaat niet.

Conclusie transparantie

De ERG heeft waardering voor de wijze waarop aan de transparantie van het proces is gewerkt. Desondanks is de overgang van overleg en dialoog naar het nemen van Ministeriële verantwoordelijkheid voor het beoordelen en toekennen van subsidieaanvragen van individuele organisaties niet vlekkeloos verlopen. Thematische toetsing, de afbakening van de financiële ruimte en de duidelijkheid met betrekking tot de onderlinge rolverdeling tussen Ministerie en maatschappelijke organisaties zijn voor verbetering vatbaar.

3.4 Samenhang - consistentie

Voor de consistentie van de werking van het subsidiesysteem wordt onderscheid gemaakt naar de volgende aspecten: consistentie van beleidskader, aanvraagstramien en beoordelingskader; consistentie van diverse beleidsdoelen en hun uitwerking in de praktijk; consistentie van de beoordeling binnen directies en de consistentie van de beoordeling tussen directies.

De externe referentiegroep heeft waardering voor de eenduidige lijn die getrokken is tussen TMF Beleidskader, Aanvraagstramien en Beoordelingskader. Consequent wordt aandacht gegeven, zowel in beleidsmatige als operationele zin, aan de kwaliteit van de organisaties, hun beheer, innovatie en leervermogen en de kwaliteit van de voorstellen. De Thematische Beleidsvoornemens zijn minder uitgewerkt en daarom minder éénduidig. De intentie om gezamenlijk met alle stakeholders een kwaliteitssysteem te ontwikkelen wordt onvoldoende uitgewerkt; wel wordt van de aanvragende organisaties een duidelijke eigen inbreng gevraagd op dit gebied.

Ondanks de uitdrukkelijke communicatieve inspanning ten departemente, zijn toch diverse visies en verwachtingen blijven bestaan onder de diverse betrokkenen. De bestaande verschillen lijken te herleiden op fundamentele verschillen van inzicht, niet zozeer wat betreft de rol van het Nederlandse maatschappelijk middenveld in de structurele armoedebestrijding in het Zuiden, haar eigenheid en autonomie en de relatie met het Ministerie, maar wel met betrekking tot de wijze waarop deze principes in praktijk moeten worden vormgegeven. Bovendien mag de vraag gesteld worden óf en zo ja, hóe wezenlijk verschillende beleidsinvalshoeken zoals die tussen DSI/MY, gericht op voor alles de versterking van de civiele maatschappij in het Zuiden en de Thematische Directies, die zich vooral richten op effectief beleid binnen de eigen sector, of dit nu met of zonder de civiele maatschappij is, wel in één instrument te vangen zijn.

De consistentie van de beoordelingen binnen de directies wordt over het algemeen als goed ervaren. Binnen de directies is heeft het gebruik van het puntensysteem bijgedragen aan consistentie van de beoordelingen. Ook is binnen directies het gebruik van beleidsinhoudelijke criteria consistent geweest. De wijze waarop binnen de directies hiervoor is zorggedragen verschilt. In een aantal gevallen heeft de Controller's Unit een coördine-

rende rol gespeeld, en zorg gedragen voor uniformiteit in de beoordelingen van de aanvragen, in andere gevallen is dit door de beleidsmedewerkers zelf gedaan.

Van consistentie in de beoordelingen tussen de verschillende directies is veel minder sprake, ondanks het gebruik van het puntensysteem. Vooraf is gepoogd de beoordeling door medewerkers van de verschillende directies consistent te maken door middel van introductie bijeenkomsten waar de methodiek werd besproken. Dit heeft enig effect gehad, maar niet geleid tot uniformiteit in de beoordelingen door verschillende directies. Met name de verschillende rol die beleidsinhoudelijke criteria hebben gespeeld en het niet onderling vergelijken van de beoordelingen van de verschillende directies door bijvoorbeeld de programmacommissie, maakt dat beoordelingen door verschillende directies niet vergelijkbaar zijn. De externe referentiegroep heeft de indruk dat ook de bestaande tijdsdruk hierop een negatieve invloed heeft gehad.

Conclusie consistentie

De ERP heeft waardering voor de eenduidige lijn die getrokken is tussen TMF Beleidskader, Aanvraagstramien en Beoordelingskader en de grondige manier waarop deze stukken zijn uitgewerkt. Wel wordt aandacht gevraagd voor een aantal fundamentele verschillen in inzicht tussen de betrokken partijen die binnen het TMF subsidiesysteem in haar huidige vorm nog niet expliciet kunnen worden geslecht en die gevolgen hebben voor het functioneren van het departement en alsook voor haar relatie met het Nederlandse maatschappelijk middenveld. Het leggen van de verantwoordelijkheid voor de uniformiteit in de beoordeling bij de individuele directies lijkt goed gewerkt te hebben. De centrale regie vanuit de referentiegroep en de Programmacommissie lijkt voor verbetering vatbaar.

4. Aanbevelingen

De TMF ronde 2003 was de eerste ervaring met een nieuwe subsidiesystematiek. Deze verandering heeft een aantal positieve effecten gehad, maar een aantal zaken zijn ook minder goed verlopen. De lessen die uit deze eerste ervaring zijn te trekken leiden tot een aantal aanbevelingen:

1. Het bestaande *TMF beleidskader en aanvraagstramien inclusief toelichting zijn een belangrijke stap in de goede richting*. Nadere specificatie van deelelementen mag niet leiden tot ondergraving van de systematiek als zodanig.
2. *De criteria voor thematische, beleidsinhoudelijke beoordeling dienen te worden heroverwogen en aangescherpt*, met het oog op (a) de nodige vrije beleidsruimte van de betrokken directies, (b) het belang van het uitlokken van verrassingen en het stimuleren van beleidsvernieuwing en (c) de noodzaak om de thematische criteria even transparant en consistent te maken met het Beleidskader als de overige beoordelingscriteria.
3. Binnen het TMF subsidiesysteem wordt gepoogd een aantal verschillende beleidsdoelen met elkaar te verenigen. Dit levert onnodige spanning op. *Aanbevolen wordt de onderlinge afstemming van diverse (subsidie/opdracht) instrumenten in dit licht opnieuw te bezien*. Dit kan door de mogelijkheden voor het verlenen van opdrachten te vergroten (financieel en administratief) of door herinvoering van vrije beleidsruimte los van de TMF subsidiesystematiek. De voorkeur van de ERG gaat uit naar de eerste optie, omdat zo een onoverzichtelijke diversiteit van instrumenten vermeden wordt.
4. Het TMF subsidiesysteem in haar huidige vorm komt nog niet volledig tegemoet aan de ambities van het vanuit Nederland actieve middenveld van maatschappelijke organisaties die zich richten op structurele armoedebestrijding. *Aanbevolen wordt de beleidsdialoog met de Nederlandse organisaties op dit punt voort te zetten om tot duidelijke en duurzame afspraken te komen ten aanzien van wederzijdse ambities, rollen en verantwoordelijkheden*.
5. *Hiernaast bestaat de noodzaak tot het vormgeven en initiëren van een platform voor een meer thematische beleidsdialoog tussen particuliere organisaties en het Ministerie*. Diverse opties bestaan, van thematische platforms tot en met regionale. Het verdient aanbeveling hierin ook de posten te betrekken. De hamvraag bij de instelling van een of meerdere platforms is: Door wie moet en kan, op welk niveau, de beleidscoherentie en –vernieuwing worden bevorderd door middel van dialoog?
6. *Invoeren van een tweetrapssystematiek voor subsidieaanvragen: eerst indicatieve plannen, en bij goedkeuring verder uitwerken in gedetailleerde voorstellen*. De ERG is van mening dat tijd en geld kan worden bespaard als indicatieve plannen beleidsmatig getoetst kunnen worden alvorens van de aanvragers te vragen een volledig voorstel uit te werken conform het geldende aanvraagstramien. Bij de beleidsmatige toetsing van indicatieve plannen zou ook de beschikbare financiële ruimte als

criterium voor voorlopige (partiële) reservering van financiële middelen kunnen worden ingezet.

7. De beschikbare capaciteit ter beoordeling van organisatiekwaliteit en beheersmatige aspecten in de aanvraagprocedure verdient nadere aandacht. *Het verdient aanbeveling hiervoor specialistische capaciteit te ontwikkelen binnen het Ministerie dan wel uitbesteding te overwegen.*
8. *Voortzetting van het gebruik van het puntensysteem wordt aanbevolen.* Consistentie kan worden bevorderd door uitwisseling van ervaringen tussen de verschillende directies, onderlinge afstemming en afspraken. Indien de toewijzing van subsidies over de verschillende beleidsterreinen op basis van de kwaliteit van de beoordeelde aanvragen gaat geschieden, zal een *betere inbedding van het beoordelingssysteem in effectieve organisatorische 'checks-and-balances' tussen de verschillende directies nodig zijn.*