



Maatgesneden Monitoring 'Het verhaal achter de cijfers'

Beperkte beleidsdoorlichting Medefinancieringsstelsel 2007-2010

Buitenlandse Zaken
**Ontwikkelings
samenwerking**



Maatgesneden Monitoring ‘Het verhaal achter de cijfers’

Beperkte beleidsdoorlichting Medefinancieringsstelsel 2007-2010

Drukker OBT, Den Haag
Ontwerp Corps, Den Haag
Omslag ontwerp Eindeloos, Den Haag
Opmaak Eindeloos, Den Haag
Omslag foto Hollandse Hoogte
ISBN/EAN 978-90-5328-374-5
Bestelcode OSDR6639/N
www.minbuza.nl/iob
April 2009

Voorwoord

Nederland kent een uniek systeem van medefinanciering van particuliere organisaties die zich met ontwikkelingssamenwerking bezig houden. In geen enkel ander land wordt een zo groot deel van het ontwikkelingsbudget besteed via het zogenoemde particuliere kanaal. Ook qua diversiteit en autonomie is het maatschappelijk middenveld in Nederland bijzonder en waardevol. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de betrokken organisaties op een aantal punten een toegevoegde waarde hebben ten opzichte van wat overheden en internationale organisaties op het terrein van ontwikkelingssamenwerking presteren. In een recente evaluatie van de hulp die de Europese Commissie via het maatschappelijk middenveld besteedt worden in dit verband de volgende karakteristieken genoemd: kennis van de lokale context, beter in staat vertrouwen te winnen en *ownership* te bevorderen, grotere bijdrage aan *empowerment* en sociale verandering en beter in staat om afgelegen gebieden en kwetsbare bevolkingsgroepen te bereiken en om daar actief te zijn waar de lokale overheid niet aanwezig is of disfunctioneert en waar overheidshulp moeilijk is of opgeschort.¹ In de genoemde evaluatie wordt benadrukt dat de mate waarin deze potentiële meerwaarde ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd mede afhangt van het strategisch gebruik dat in dit geval de Europese Commissie daarvan maakt. De evaluatie stelt dat dit beslist beter kan.

Het Medefinancieringsstelsel (MFS) kan gezien worden als een manier om de relatie tussen particuliere organisaties en de overheid op zodanige wijze te organiseren dat de meerwaarde van de eerstgenoemde zo goed mogelijk tot zijn recht komt. Hoewel het stelsel in veel opzichten het karakter heeft van een subsidieloket – financiële ondersteuning is er nu eenmaal een belangrijk onderdeel van – wordt er door het open raampje van dit loket niet alleen verantwoording afgelegd, maar ook druk met elkaar overlegd en gediscussieerd. Ook in de terminologie die het ministerie voor de verschillende categorieën organisaties hanteert, blijkt dat

¹ European Commission (2008), *Evaluation of EC Aid Delivery through Civil Society organisation*. Final Report Vol. 1, December 2008.

men de betrokken organisaties niet slechts als subsidie-ontvangers wil beschouwen. Zo komen we in het MFS strategische partners, partners, programmarelaties en de later nog toegevoegde categorie 'Jong & Vernieuwend' tegen.

Om de aldus gedefinieerde relaties en partnerschappen te voeden met informatie zijn bij de start van het huidige Medefinancieringsstelsel afspraken gemaakt over maatgesneden monitoring. Jaarlijks rapporteren de organisaties op hun eigen wijze over behaalde resultaten en op basis van die rapportages kan een betekenisvol beleidsoverleg worden gevoerd. Beide partijen kunnen er bovendien van leren, de wederzijdse accountability wordt bevorderd en de administratieve last zou kunnen worden verminderd, zo was de gedachte.

In deze evaluatie heeft IOB onderzocht of het systeem van Maatgesneden Monitoring werkt zoals het zou moeten werken. De conclusie luidt dat dit slechts ten dele het geval is. Er is daadwerkelijk beter zicht gekomen op de behaalde resultaten en het beleidsoverleg wordt als constructief en vruchtbaar ervaren. Het leer-effect is echter beperkt, de administratieve last vooralsnog niet verkleind en aan de wederzijdse accountability kan nog wel het een en ander verbeterd worden.

IOB doet in dit rapport een aantal aanbevelingen die desgewenst nog in het huidige stelsel – dat tot en met 2010 van kracht is – kunnen worden doorgevoerd. Uiteraard kan ook het stelsel dat vanaf 2011 van kracht moet worden ervan profiteren. In dat jaar kan ook geëvalueerd worden welke bijdrage de door het ministerie gesubsidiëerde organisaties, via hun partners in de ontwikkelingslanden, hebben geleverd aan structurele armoedebestrijding, de hoofddoelstelling van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Daarbij kan dan gebruik worden gemaakt van een breed scala aan programma-evaluaties dat nu al door MFS-organisaties zelf wordt uitgevoerd en waarvan de resultaten in de loop van dit en de volgende jaren beschikbaar komen.

Deze beperkte beleidsdoorlichting is uitgevoerd door IOB-inspecteur Phil Compennolle. Zij werd daarbij ondersteund door IOB-onderzoeksmedewerker Jolijn Engelbertink en door Geert Phlix en Stan Bartholomeeussen van ACE Europe. Reinier van Winden en Nina den Boer hebben bijgedragen aan de scan van jaar-rapportages. De tussentijdse bevindingen en het concept eindrapport zijn besproken in een referentiegroep met medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken en externe experts.

De externe leden van de referentiegroep waren: Hendrik Jan Heeres (ministerie van Financiën), Bert Helmsing (Institute of Social Studies, Den Haag), Peter Konijn (vertegenwoordiging Partos). Interne leden waren: Robert Petri (hoofd DSI/MY), Margret Verwijk (FEZ).

Alleen IOB is verantwoordelijk voor de inhoud van dit rapport.

Bram van Ojik

Directeur Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie

Inhoudsopgave

	Voorwoord	1
	Boxen en tabellen	9
	Lijst van afkortingen	11
1	Samenvatting	13
2	Doel en opzet beperkte beleidsdoorlichting	19
2.1	Achtergrond	19
2.2	Probleemstelling beperkte beleidsdoorlichting	20
2.3	Evaluatieonderwerp	23
2.4	Onderzoeksopzet	26
2.4.1	Onderzoeksvragen	26
2.4.2	Bereik	26
2.4.3	Aanpak en methodologie	27
2.5	Beperkingen	28
2.6	Indeling rapport	29
3	Beschrijving van de aanleiding voor het beleid	31
3.1	Inleiding	31
3.2	Achtergrond: Van 2 naar 74	32
3.3	Aanleiding MFS-subsidiekader	34
3.4	MFS: Concurrentie op kwaliteit en zichtbaar maken van resultaten	36
4	Motivering van de rol van de rijksoverheid	41
4.1	Inleiding	41
4.2	Overheidsfinanciering van het particuliere kanaal via het MFS	42
5	Toetsing van de beleidsdoelstellingen	47
5.1	MFS-doelstellingen	47
5.2	Toetsing Rijksdoelstellingen	48

5.3	Doelstellingen Maatgesneden Monitoring	51
6	Beschrijving van de budgetten die zijn ingezet	55
6.1	Inleiding	55
6.2	Budget MFS	55
6.3	Subsidie categorieën	58
6.4	Bestedingen	59
7	Bijdrage aan de analyse van de maatschappelijke effecten	61
7.1	Inleiding	61
7.2	Beoordeling van de kwaliteit van de informatie	63
7.2.1	Betrouwbaarheid van de data	64
7.2.2	Validiteit	66
7.3	Beoordeling van de bruikbaarheid van Maatgesneden Monitoring	71
7.3.1	Resultaten beter in kaart brengen	71
7.3.2	Wederzijds leren bevorderen	73
7.3.3	Administratieve last verminderen	76
7.3.4	Beter beleidsoverleg voeren	78
7.3.5	Wederzijdse accountability	83
7.4	Bijdrage van Maatgesneden Monitoring aan evaluatie in het MFS	85
7.4.1	Inleiding	85
7.4.2	Evaluaties in het MFS	86
7.4.3	Bijdrage aan de verantwoording over doeltreffendheid, doelmatigheid en relevantie	88
7.4.4	Bijdrage van Maatgesneden Monitoring aan de verantwoording over het MFS	93
8	Conclusies	97
9	Aanbevelingen	103
Bijlagen		
Bijlage 1	Over IOB	109
Bijlage 2	Terms of Reference	111
Bijlage 3	Geraadpleegde bronnen	117
Bijlage 4	Interviews	123
Bijlage 5	MFS subsidietoekenning	127
Bijlage 6	Jong & Vernieuwend, Netwerkorganisaties	131

Bijlage 7	Format Monitoringsprotocol	133
Bijlage 8	MFS-organisaties: rapportage scan en interviews	135
Bijlage 9	Leidraad Rapportage Scan	137
Bijlage 10	Leidraad interviews MFS-organisaties	139

Boxen en tabellen

Boxen

Box 2.1	Begrippenlijst MFS en Maatgesneden Monitoring	21
Box 2.2	Categorieën MFS-organisaties	25
Box 3.1	Aanleidingen voor het MFS-verantwoordingsstelsel	35
Box 4.1	Het ministerie van Buitenlandse Zaken als internationale koploper RBM	45
Box 5.1	Voorbeelden van thematische operationele doelstellingen relevant voor het MFS	50
Box 7.1	Output en Outcome in het MFS	62
Box 7.2	Voorbeelden uit jaarrapportages	70
Box 7.3	Goedkeuring Monitoringsprotocollen	81
Box 7.4	Voorbeelden van indicatoren	91

Tabellen

Tabel 6.1	Subsidietoekenning MFS-organisaties in beperkte beleidsdoorlichting	57
-----------	---	----

Lijst van afkortingen

BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
CRS	Creditor Reporting System
CSO's	Civil Society Organisations (maatschappelijke organisaties)
DCO	Directie Culturele Samenwerking, Onderwijs en Onderzoek
DDE	Directie Duurzame Economische Ontwikkeling
DEK	Directie Effectiviteit en Kwaliteit
DGIS	Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking
DSI	Directie Gezondheid, Gender en Maatschappelijke Organisaties
DSI/MY	DSI/Maatschappelijke Organisaties
EFV	Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw
FEZ	Directie Financieel Economische Zaken
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
MDGs	Millennium Development Goals
M&E	Monitoring & Evaluatie
MFP	Medefinancieringsprogramma 1965-2003
MFP-breed	Medefinancieringsprogramma 2003-2007
MFO	Medefinancieringsorganisatie
MFS	Medefinancieringsstelsel 2007-2010
ministerie	Ministerie van Buitenlandse Zaken
MM	Maatgesneden Monitoring
MP	Monitoringsprotocol
NGOs	Non-Gouvernementele Organisaties
ODA	Official Development Assistance
OD	Operationele Doelstelling
OESO/DAC	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling; Development Assistance Committee
OS	Ontwikkelingssamenwerking

PME	Planning, Monitoring en Evaluatie
RBM	Results-Based Management
TMF	Thematische Medefinanciering 2003-2010
VBTB	Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording, Rijksbrede notitie
VN	Verenigde Naties

1 Samenvatting

Inleiding

In 2007 werden de Thematische Medefinanciering (TMF) en het Medefinancieringsprogramma (MFP-breed) geïntegreerd in het Medefinancieringsstelsel (MFS) 2007-2010. In het subsidiekader wordt het MFS omschreven als 'een raamwerk voor transparante subsidieverstrekking aan autonome in Nederland gevestigde maatschappelijke organisaties die, veelal vanuit een rechtenbenadering en met de wens om bij te dragen aan rechtvaardige globalisering, resultaatgericht werken aan duurzame armoedebestrijding.'

Met de invoering van het MFS is ook een nieuwe manier van rapporteren geïnitieerd: Maatgesneden Monitoring. In dit monitoringsysteem wordt de resultatenketen van de MFS-organisaties op een naar de organisatie 'maatgesneden' manier weergegeven volgens de logframe methodiek (input ► output ► outcome). Het Maatgesneden Monitoring systeem bevat voor elke MFS-organisatie een monitoringsprotocol, de jaarrapportage op basis van het monitoringsprotocol en de beleidsgesprekken met het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Deze beleidsdoorlichting wordt 'beperkt' genoemd omdat het halverwege de MFS-subsidieperiode nog niet mogelijk is om de maatschappelijke effecten van het MFS te beoordelen. De andere vragen uit de *Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en Beleidsinformatie 2006* kunnen wel beantwoord worden. In plaats van het meten van maatschappelijke effecten van het MFS en MFS-programma's, concentreert deze beperkte beleidsdoorlichting zich op de bijdrage van Maatgesneden Monitoring om in de toekomst de maatschappelijke effecten te meten. Dit wordt beoordeeld aan de hand van de kwaliteit van informatie die via Maatgesneden Monitoring aan het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt geleverd (paragraaf 7.2), de bruikbaarheid van Maatgesneden Monitoring als onderdeel van het MFS-verantwoordingsstelsel (paragraaf 7.3) en de bijdrage die Maatgesneden Monitoring kan leveren aan de verantwoording over de doelmatigheid, doeltreffendheid en rele-

vantie van het MFS en de MFS-programma's (paragraaf 7.4). Op basis van de conclusies van dit onderzoek worden aanbevelingen gedaan ter verbetering van het huidige verantwoordingssysteem en als bijdrage aan de ontwikkeling van het nieuwe subsidiekader en het bijbehorende verantwoordingssysteem.

Conclusies

Deze doorlichting concludeert:

- 1) Het MFS is een subsidieregeling van het ministerie van Buitenlandse Zaken, waarmee 74 zeer verschillende organisaties subsidie ontvangen, zonder sturing met betrekking tot thema's of sectoren waarin zij actief zijn. Het MFS moet dan ook niet als een programma, maar als een 'raamwerk' of instrument beschouwd worden. Dit heeft implicaties voor de manier waarop het MFS geëvalueerd kan worden (hoofdstuk 2).
- 2) Uit het MFS-beleidskader en achtergrond documentatie komt naar voren dat de wil om concurrentie op kwaliteit te stimuleren en resultaten zichtbaar te maken de belangrijkste aanleiding voor het MFS was (hoofdstuk 3). Daarnaast heeft de nationale en internationale context invloed gehad op de manier waarop het MFS is vormgegeven (bijvoorbeeld MDGs, opkomst van niet-traditionele actoren, draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking). Wat Maatgesneden Monitoring betreft, is het ministerie van Buitenlandse Zaken internationaal koploper in resultaatsgericht beheer van het particuliere kanaal.
- 3) Het particuliere kanaal heeft potentiële comparatieve voordelen, waarbij voor het ministerie van Buitenlandse Zaken van belang was dat Nederlandse maatschappelijke organisaties het best uitgerust zijn om het maatschappelijk middenveld in ontwikkelingslanden te versterken. Daarnaast werden Nederlandse maatschappelijke organisaties belangrijk bevonden voor het creëren van draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking (hoofdstuk 4).
- 4) Het MFS valt onder beleidsartikel 5 van de Rijksbegroting 'Toegenomen menselijke ontplooiing en sociale ontwikkeling' en daaronder de operationele doelstelling 'Een grotere participatie van het maatschappelijk middenveld in ontwikkelingslanden' (OD 5.6). De programma's van MFS-organisaties betreffen echter ook andere, zeer uiteenlopende thematische operationele doelstellingen, van mensenrechten tot milieu (hoofdstuk 5).
- 5) Anders dan in voorgaande subsidiekaders werd voor het MFS geen vast percentage van het ontwikkelingsbudget meer vastgelegd. Er is in totaal EUR 2,1 miljard toegekend aan 74 Nederlandse maatschappelijke

organisaties voor vier jaar. Hieronder vallen onder andere vijf voormalige medefinancieringsorganisaties en 15 organisaties die in 2008 zijn toegevoegd in een tussentijdse ronde voor zogenoemde 'Jong & Vernieuwend' organisaties. Over de meeste financiële middelen die in 2007 zijn ontvangen, is in 2008 verantwoording afgelegd (hoofdstuk 6).

Wat betreft Maatgesneden Monitoring (hoofdstuk 7), kan gesteld worden dat:

- 1) Maatgesneden Monitoring heeft geleid tot beter zichtbaar maken van beoogde resultaten, en beter volgen daarvan aan de hand van meetbare indicatoren.
- 2) Maatgesneden Monitoring levert echter nog weinig informatie over *hoe* deze resultaten behaald zijn. Het verhaal achter de cijfers komt onvoldoende tot uiting in de huidige manier van rapporteren.
- 3) Betrouwbaarheid en validiteit van de data zijn moeilijk vast te stellen; daar zijn evaluaties voor nodig.
- 4) Maatgesneden Monitoring is in de praktijk geen instrument voor monitoring, noch door het ministerie, noch door MFS-organisaties. Het wordt vooral gezien als instrument ter verantwoording.
- 5) Maatgesneden Monitoring speelt tot nu toe een beperkte rol in het lerend vermogen van de MFS-organisatie en het ministerie van Buitenlandse Zaken. Er worden nog weinig organisatieoverstijgende lessen getrokken en gedeeld.
- 6) Maatgesneden Monitoring heeft nog niet geleid tot een verminderde administratieve last. Dat meer informatie verzameld wordt, past in de trend van resultaatgericht werken, maar er wordt ook veel informatie verzameld die niet door het ministerie en de MFS-organisaties wordt gebruikt.
- 7) Door het gebrek aan richtlijnen is de invloed van Maatgesneden Monitoring op de structuur en inhoud van de beleidsgesprekken tot nu toe beperkt. De relatie tussen het ministerie en MFS-organisaties wordt wel als open en constructief beschouwd door beide partijen.
- 8) Maatgesneden Monitoring vereist een capaciteit van het ministerie van Buitenlandse Zaken die onvoldoende aanwezig is. Ondercapaciteit van de directie die het MFS beheert (DSI/MY) en de afwezigheid van een kennismanagement systeem in het ministerie hebben invloed op de manier waarop Maatgesneden Monitoring uitgevoerd wordt.

Aanbevelingen

Maatgesneden Monitoring heeft nu al een belangrijke invloed gehad op het resultaatgericht werken van de MFS-organisaties. Op dit moment zijn de meeste geïnterviewde MFS-organisaties van mening dat dit systeem met wat aanpassingen behouden kan blijven.

Op korte termijn zouden de volgende aanpassingen in het MFS-verantwoordingsstelsel gemaakt kunnen worden:

- 1) Meer aandacht voor evaluaties, zowel programma-evaluaties van MFS-organisaties als organisatieoverstijgende evaluaties in opdracht van het ministerie.
- 2) Duidelijkere richtlijnen voor Maatgesneden Monitoring, zowel in het ministerie als voor MFS-organisaties.
- 3) Leren van het MFS door samenwerking en uitwisseling, bijvoorbeeld over gemeenschappelijke thema's of sectoren.
- 4) Verminderen administratieve last door ballast uit de jaarrapportages te verwijderen.
- 5) Investeren in de capaciteit van DSI/MY om het MFS adequaat te beheren en in M&E-capaciteit van zowel het ministerie als van sommige MFS-organisaties.

Wat betreft een volgend subsidiekader, kan het volgende aanbevolen worden op basis van de bevindingen van deze beperkte beleidsdoorlichting:

- 1) Beter inzicht in *theory of change* waarop MFS-programma's gebaseerd zijn en de tussenstappen in het veranderingsproces dat beoogd wordt. Het meerjarig strategisch plan van de MFS-organisaties kan hierbij een rol spelen.
- 2) Grotere rol evaluaties MFS-programma's, zowel programma-evaluaties door MFS-organisaties als organisatieoverstijgende evaluaties in opdracht van het ministerie of samenwerkende MFS-organisaties, om te kunnen leren van het MFS. Geen evaluatie van het MFS op stelsel-niveau, wel op programma-niveau (bijvoorbeeld interventiestrategieën, thema's en sectoren of strategische keuzes). Evaluaties moeten van voldoende kwaliteit zijn om gebruikt te kunnen worden ter verantwoording van MFS-subsidies.
- 3) Op een gestructureerde manier leren van de samenwerking tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en de MFS-organisaties, en van de MFS-organisaties onderling. Het verantwoordingsstelsel kan hierbij een rol spelen.

- 4) Verwijderen van ballast uit de monitoringsprotocollen en jaarrapportages om de administratieve last te verminderen. Naast kwantitatieve indicatoren is ook meer aandacht nodig voor kwalitatieve indicatoren.
- 5) Jaarlijkse rapportage op afwijkingen op outputniveau ten opzichte van het jaarplan en om de twee jaar over de mate waarin de organisatie op weg is om de beoogde doelstellingen (outcome) te behalen.
- 6) Kwaliteitsborging van Planning, Monitoring en Evaluatie (PME) systemen door minimumeisen te stellen bij de subsidieaanvraag en te investeren in PME-capaciteit bij het ministerie en MFS-organisaties.
- 7) Capaciteit voor het beheer van het MFS door het ministerie van Buitenlandse Zaken verhogen. De ambities van het verantwoordingsstelsel moeten afgestemd worden op de capaciteit in het ministerie.

2 Doel en opzet beperkte beleidsdoorlichting

2.1 Achtergrond

In 2007 werden de Thematische Medefinanciering (TMF) en het Medefinancieringsprogramma (MFP-breed) geïntegreerd in het Medefinancieringsstelsel (MFS) 2007-2010. Via het MFS worden subsidies verstrekt voor programma's van autonome, in Nederland gevestigde, maatschappelijke organisaties. Het doel van de integratie was de complementariteit binnen het geheel van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking te versterken en organisaties en programma's onderling op kwaliteit te vergelijken.² In de rijksbegroting valt MFS onder de operationele doelstelling van 'grote participatie van het maatschappelijk middenveld'. De algemene beleidsdoelstelling van het MFS is: 'duurzame armoedebestrijding in ontwikkelingslanden door versterking van het maatschappelijk middenveld in het Zuiden'.³ Het beheer van het MFS valt onder de verantwoordelijkheid van de directie Gezondheid, Gender en Maatschappelijke Organisaties (DSI). Het programma heeft betrekking op 74 organisaties en het totale budget bedraagt ruim EUR 2,1 miljard.

In 2011 zal het MFS overgaan in een nieuw subsidiekader. De nieuwe beleidsnotitie voor het particuliere kanaal is in april 2009 ter goedkeuring aangeboden aan de Tweede Kamer. De beleidsontwikkeling werd gevoed door (onder andere) een brede dialoog, *Ontwikkeling is verandering*, met het maatschappelijk middenveld, kennisinstellingen en het bedrijfsleven over de toekomst van internationale samenwerking (mei tot september 2008).⁴ Op basis van de beleidsnotitie zal onder meer een nieuw subsidiekader ontwikkeld worden, dat naar verwachting in juli 2009 in de Staatscourant gepubliceerd kan worden. Deze beperkte beleids-

² Beleidskader MFS 2007-2010, p.4.

³ Beleidskader MFS 2007-2010, p.6.

⁴ www.ontwikkelingsverandering.nl, zie bijvoorbeeld Thema 3: Verantwoording afleggen en Thema 4: Lerend vermogen.

doorlichting zal een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van het nieuwe subsidiekader.

Relatief kort na invoering van het MFS in 2007 is het nog niet mogelijk maatschappelijke effecten van de gefinancierde activiteiten te meten. Slechts iets meer dan de helft van de MFS-organisaties (38) heeft in 2007 subsidie gekregen (andere organisaties hadden nog een lopende subsidiering waardoor zij in 2007 nog geen MFS-financiering ontvingen). Het is echter niet zo dat er geen evaluatie materiaal bestaat over de effecten van het werk van maatschappelijke organisaties die uit het MFS gesubsidieerd worden. Het merendeel van de programma's bestaat al langer en een gedeelte daarvan is ook al geëvalueerd. De meeste organisaties voeren zelf programma-evaluaties uit die door IOB op kwaliteit worden beoordeeld. Bovendien worden ook externe onderzoeken gedaan naar activiteiten van Nederlandse particuliere organisaties.⁵ Omdat dit materiaal geen betrekking heeft op de MFS-periode, is het niet mogelijk om daarmee nu al conclusies te trekken over de effecten van het Medefinancieringsstelsel 2007-2010.

Daarom is in overleg met betrokken partijen gekozen nu een 'beperkte' beleidsdoorlichting uit te voeren, zonder beschrijving van de maatschappelijke effecten maar ter voorbereiding van het meten van resultaten op een later tijdstip.

2.2 Probleemstelling beperkte beleidsdoorlichting

Deze beperkte beleidsdoorlichting concentreert zich op bijdrage van Maatgesneden Monitoring aan het meten van de maatschappelijke effecten van het MFS en MFS-programma's (zoals beoogd in een beleidsdoorlichting). Dit wordt beoordeeld aan de hand van de kwaliteit van informatie die via Maatgesneden Monitoring aan het ministerie wordt geleverd, de bruikbaarheid van Maatgesneden Monitoring als onderdeel van het MFS-verantwoordingsstelsel en de bijdrage die Maatgesneden Monitoring kan leveren aan de verantwoording over de doelmatigheid, doeltreffendheid en relevantie van het MFS en de MFS-programma's. Deze beperkte

5 Zie bijvoorbeeld Adviescommissie MFP-breed (2003), *Breed uitgemeten – eindrapport van de Adviescommissie Medefinancieringsprogramma-breed*. Den Haag: Adviescommissie MFP-breed; IBO (2000), *Medefinancieringsprogramma*. Ronde 1999, nr.2, Interdepartementaal Beleidsonderzoek; Biekart, K. (2002), *Foster Parents Plan Nederland: Beleidsanalyse maatschappijbouw en beleidsbeïnvloeding*. Den Haag: Steering Committee for the Evaluation of the Dutch Cofinancing Programme and DGIS/DSI; Hospes, O. (2002), *De Ondersteuning van Micro-Financieringsprogramma's door Nederlandse Medefinancieringsorganisaties: een Synthese Studie*. Ede: Stuurgroep voor de Evaluatie van Nederlandse Medefinancieringsprogramma's; IOB (2006), *Het Vakbondsmedefinancieringsprogramma*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken; IOB (2007), *Chatting and Playing Chess with Policymakers. Influencing Policy via the Dutch Co-Financing Programme*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

beleidsdoorlichting moet daarmee bijdragen aan de ontwikkeling van het nieuwe subsidiekader en het bijbehorende verantwoordingssysteem.

De oorspronkelijke probleemstelling uit de *Terms of Reference* voor deze beperkte beleidsdoorlichting (zie bijlage 2) is daarmee aangepast aan de praktijk van het verantwoordingssysteem van het MFS. Voor meer informatie, zie paragraaf 5.3.

Box 2.1 Begrippenlijst MFS en Maatgesneden Monitoring

Beleidsdialoog: De beleidsdialoog is de publieke consultatie en discussie tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en maatschappelijke organisaties, waaronder de MFS-organisaties. Deze dialoog betreft onderwerpen die 'organisatieoverstijgend' zijn. Er vond bijvoorbeeld een beleidsdialoog plaats ter voorbereiding van het MFS-subsidiekader en ter voorbereiding van de volgende beleidsnotitie (*Ontwikkeling is Verandering*).

Beleids gesprekken: De beleids gesprekken vinden plaats tussen de MFS-organisatie en de dossierhouder. Formeel vinden zulke gesprekken plaats op basis van de jaarrapportage of het jaarplan. Informeel is er ook vaak contact tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en de MFS-organisaties. Bij de beleids gesprekken met strategische partners zijn vaak ook medewerkers van verschillende themadirecties aanwezig.

Dossierhouders: Dossierhouders zijn de contactpersonen binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken voor de MFS-organisaties. Dit kunnen beleidsmedewerkers zijn bij DSI/MY of bij specifieke themadirecties.

DSI/MY: DSI/MY is de directie Gezondheid, Gender en Maatschappelijke Organisaties, afdeling Maatschappelijke Organisaties, binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken. Deze directie beheert onder andere het MFS.

BZ-expertteam: Het BZ-expertteam werd opgezet om toe te zien op de kwaliteit van de monitoringsprotocollen. Het BZ-expertteam bestaat uit vertegenwoordigers van DSI, DEK en FEZ. Dit expertteam wordt verder aangevuld door de focal points monitoring.

Focal point monitoring: In elke themadirectie is één persoon aanwezig die fungeert als aanspreekpunt over monitoring in het MFS in zijn of haar directie, zogenaemde focal point monitoring. Het focal point monitoring neemt ook plaats in het BZ-expertteam.

Jaarrapportage: De jaarrapportage is de jaarlijkse rapportage die een MFS-organisatie indient op basis van het monitoringsprotocol. In deze beleidsdoorlichting wordt met 'jaarrapportage' de inhoudelijke jaarrapportage bedoeld en niet de financiële jaar-rapportage. De jaarrapportage is niet hetzelfde als het jaarverslag. Een jaarverslag van MFS-organisaties is voor een breder publiek en bevat meestal geen rapportage aan de hand van het monitoringsprotocol.

Logframe: Het logframe is een management instrument dat wordt gebruikt om de interventielogica van een bepaald project of programma weer te geven. Hierbij wordt gebruikt gemaakt van een resultatenketen van inputs ► outputs ► outcomes ► impact.⁶ Het monitoringsprotocol volgt een logframe benadering.

Maatgesneden Monitoring (MM): Maatgesneden Monitoring is een monitoring-systeem ontworpen voor het MFS door het ministerie van Buitenlandse Zaken. De resultatenketen van de MFS-organisaties wordt op een naar de organisatie 'maat-gesneden' manier weergegeven volgens de logframe methodiek. In deze beleidsdoor-lichting bevat Maatgesneden Monitoring drie componenten: het monitoringsprotocol, de jaarrapportage op basis van het monitoringsprotocol en de beleidsgesprekken. Maatgesneden Monitoring maakt deel uit van het verantwoordingsstelsel over MFS-gelden aan het ministerie.

MFOs: Met MFOs worden de voormalige Medefinancieringsorganisaties uit het MFP bedoeld. Dit zijn de vijf 'brede' organisaties in het MFS (Cordaid, Hivos, ICCO, Oxfam Novib, Terre des Hommes), die ook het grootste gedeelte van het MFS-budget beslaan (82%). Plan Nederland is een MFO die niet onder het MFS valt.

MFS-organisaties: Hiermee worden alle 74 organisaties in het MFS aangeduid. Deze organisaties kunnen worden onderverdeeld in verschillende categorieën (zie box 2.2).

Monitoringsprotocol (MP): In een monitoringsprotocol geven de MFS-organisaties volgens een logframe benadering aan wat hun beoogde resultaten en doelstellingen zijn voor vier jaar. In het protocol wordt ook aangegeven hoe dit gemeten zal worden aan de hand van indicatoren en streefwaarden. Het monitoringsprotocol bestaat uit twee verschillende onderdelen: een programmaprotocol (P-protocol) en een organisatie-protocol (O-protocol). Het ministerie heeft een format monitoringsprotocol aan de

6 Zie ook Bakewell, O. & Garbutt, A. (2005), *The use and abuse of the logical framework approach*. Stockholm: SIDA.

MFS-organisaties gegeven met een aantal verplichte categorieën (zie bijlage 7). De MFS-organisaties mochten dit protocol maatgesneden invullen, dat wil zeggen de manier waarop ze op de verplichte informatie rapporteren en hun streefwaarden, indicatoren, output en outcome opstellen, mochten ze zelf bepalen. Dit moest wel ter goedkeuring worden aangeboden aan het ministerie vóór ontvangst van de subsidie. Deze monitoringsprotocollen worden vervolgens gebruikt als basis voor de jaarplannen en de jaarrapportages van de MFS-organisaties.

2.3 Evaluatieonderwerp

Met de invoering van het MFS is een nieuwe manier van rapporteren geïnitieerd: Maatgesneden Monitoring. Deze beperkte beleidsdoorlichting concentreert zich op dit deel van het MFS-verantwoordingsstelsel, waarin door het ministerie van Buitenlandse Zaken (DSI/MY) veel tijd is geïnvesteerd. Voor deze beperkte beleidsdoorlichting vallen onder Maatgesneden Monitoring alleen de monitoringsprotocollen, de jaarrapportages op basis van deze protocollen en de daaraan gekoppelde beleidsgesprekken.

Behalve in het MFS-beleidskader, zijn geen officiële notities vastgesteld waarin het MFS-verantwoordingsstelsel of Maatgesneden Monitoring worden beschreven (zie ook paragraaf 5.3). In de praktijk is Maatgesneden Monitoring een monitoringsstelsel van het ministerie, waarbij de resultatenketen van de MFS-organisaties op een naar de organisatie 'maatgesneden' manier wordt weergegeven. Vóór ontvangst van de subsidie ontwikkelden de MFS-organisaties een zogenoemd monitoringsprotocol waarin zij voorstelden welke 'maatgesneden' indicatoren en streefwaarden gebruikt worden voor het monitoren van hun programma's. Het format voor de monitoringsprotocollen werd door het ministerie aangeleverd maar op zeer verschillende manieren door de MFS-organisaties geïnterpreteerd. Deze monitoringsprotocollen worden vervolgens gebruikt als basis voor de jaarplannen en de jaarrapportages van de MFS-organisaties. In het Maatgesneden Monitoring stelsel zijn de rapportages nauw gekoppeld aan de beleidsgesprekken. De regelmaat waarin deze gesprekken plaatsvinden, verschilt per organisatie en per dossierhouder.

Naast Maatgesneden Monitoring bevat het MFS-verantwoordingsstelsel ook programma-evaluaties door de grootste organisaties, veldbezoeken van het ministe-

rie⁷ en uiteraard financiële rapportages door alle MFS-organisaties. De kwaliteit van de evaluaties wordt door IOB beoordeeld, maar bij aanvang van deze beleidsdoorlichting waren er nog te weinig programma-evaluaties uit de MFS-periode beschikbaar om hier conclusies uit te trekken (zie ook subparagraaf 7.4.2). Veldbezoeken en financiële rapportages zijn niet onderzocht.

Uiteraard hebben alle MFS-organisaties ook hun eigen verantwoordingsystemen, met daarin bijvoorbeeld ook publieke jaarverslagen, project evaluaties, jaarlijkse accountantsonderzoeken, onderzoeken naar klantentevredenheid, scoren van partners. De beperkte beleidsdoorlichting concentreert zich op de verantwoording naar het ministerie van Buitenlandse Zaken en spreekt geen oordeel uit over de Planning, Monitoring en Evaluatie (PME) systemen van de MFS-organisaties.

Het Medefinancieringsstelsel is een subsidieregeling van het ministerie van Buitenlandse Zaken, waarmee 74 zeer verschillende organisaties subsidie ontvangen. In box 2.2 worden de verschillende categorieën organisaties beschreven. Deze organisaties zijn uiteenlopend in grootte (van EUR 1,5 miljoen tot EUR 525 miljoen voor vier jaar), opereren in verschillende landen en op verschillende thema's. Al werden de thematische beleidsvoornemens van het ministerie toegevoegd aan het MFS-beleidskader, er is verder geen sturing geweest vanuit het ministerie met betrekking tot de sectoren en thema's waarin de organisaties actief zijn. De subsidietoekenning gebeurde op basis van de kwaliteit van de aanvragen en bedrijfsvoering, waarbij de aanvragende organisaties met elkaar concurreerden. Het MFS moet dus ook niet als een programma, maar als een 'raamwerk' beschouwd worden.⁸ In het beleidskader worden de beoogde resultaten van het MFS voornamelijk als instrument geformuleerd (bijvoorbeeld beter formuleren en rapporteren van resultaten) en niet als programma. Alleen de algemene doelstelling voor financiering van het maatschappelijk middenveld, en niet specifiek voor het MFS, heeft betrekking op duurzame armoedebestrijding. Het MFS is daarom ook wel omschreven als een 'subsidieloket'.⁹ Dit heeft uiteraard implicaties voor de manier waarop het MFS geëvalueerd kan worden.

7 Bij de grotere organisaties waren deze bezoeken jaarlijks voorzien, bij andere relaties zouden deze bezoeken in overleg met de MFS-organisatie plaatsvinden waarbij eventueel de ambassade ingeschakeld kon worden om het veldbezoek te verrichten (zie DSI/MY (2006), Toelichting t.b.v. de opstellers van de MFS 2007-2010 beschikkingen: *Maatregelen Monitoring in Beschikkingen*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken). Deze richtlijnen zijn niet doorgevoerd. Veldbezoeken worden vooral door DSI/MY voor de grotere organisaties uitgevoerd.

8 *Beleidskader MFS 2007-2010*.

9 Interview IOB, ministerie van Buitenlandse Zaken, november 2008.

Box 2.2 Categorieën MFS-organisaties

Categorisatie MFS-organisaties in de beoordelingsprocedure:

Brede organisaties: Met de brede organisaties worden de vijf organisaties bedoeld die meerdere thema's en interventiestrategieën beslaan (dit zijn ook de voormalige MFOs).

Jong & Vernieuwend: Onder Jong & Vernieuwend worden organisaties verstaan die minder dan vijf jaar bestaan en daardoor geen of weinig trackrecord hebben opgebouwd. Voor deze categorie is een extra tussentijdse ronde ingelast in 2008. Er zijn in totaal 18 MFS-organisaties in de categorie 'Jong & Vernieuwend'.¹⁰

Netwerk organisaties: Netwerkorganisaties zijn samenwerkingsverbanden van autonome organisaties en/of individuen met een gezamenlijke juridische structuur. Er wordt een gezamenlijk doel na gestreefd. Omdat netwerkorganisaties geen projecten uitvoeren als primaire doelstelling (vaak beleidsbeïnvloeding) en een afwijkend partnerbeleid voeren (eerder mét dan via die partners), moest deze categorie anders beoordeeld worden. Er zijn vier MFS-organisaties die in deze categorie passen.¹¹

Categorisatie MFS-organisaties in verantwoordingsstelsel¹²:

Strategische organisaties: partners met een zeer hoge beleidsrelevantie voor het ministerie. Strategische partners met een subsidie van meer dan EUR 10 miljoen voor vier jaar zijn gevraagd programma-evaluaties uitvoeren, die op kwaliteit beoordeeld worden.

Partnerrelaties: Bij deze partners bestaat een regelmatige uitwisseling op beleidsniveau. Partnerrelaties met een subsidie van meer dan EUR 10 miljoen voor vier jaar zijn ook gevraagd programma-evaluaties uitvoeren, die op kwaliteit beoordeeld worden.

Programmarelaties: De programmarelaties hebben een lagere beleidsrelevantie voor het ministerie en contacten zijn weinig intensief.

Zie ook bijlage 5 en 6 voor MFS-organisaties en subsidie per categorie.

10 Slechts drie J&V organisaties kwamen aanvankelijk in aanmerking voor subsidie (Stichting Butterfly Works, Stichting Female Cancer Programme en Global Forest Coalition). Op verzoek van de Tweede Kamer (de heer Samsom tijdens de begrotingsbehandeling in oktober 2006) zijn in 2008 nog eens 15 J&V organisaties aan het MFS toegevoegd. Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Medefinancieringsprogramma, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 27433, nr.67, 2008; Tussentijdse ronde Jong & Vernieuwend; Toekenningen J&V, oktober 2008, te vinden op: <http://www.minbuza.nl/nl/ontwikkelingssamenwerking/subsidies,tussentijds-mfs-j-v>.

11 Netwerkorganisaties: Health Action International, Women in Europe for a Common Future, Europees Centrum voor Conflictpreventie en Global Forest Coalition (wordt ook beschouwd als J&V organisatie). Besluitvorming met betrekking tot subsidieronde MFS 2007-2010, TK 27433 nr. 59, 2006.

12 Organisaties zijn door themadirecties gecategoriseerd. Deze categorisering had de intensiteit van het contact en monitoring met het ministerie van Buitenlandse Zaken moeten bepalen, zoals vastgelegd in DSI/MY (2006), Toelichting t.b.v. de opstellers van de MFS 2007-2010 beschikkingen: Maatgesneden Monitoring in Beschikkingen. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken. Deze richtlijnen zijn echter niet opgevolgd, zie subparagraaf 7.3.4.

2.4 Onderzoeksopzet

2.4.1 Onderzoeksvragen

Deze beperkte beleidsdoorlichting is opgesteld conform de richtlijnen van de *Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en Beleidsinformatie 2006*.¹³ Deze bevat de volgende onderdelen:

- beschrijving en analyse van het probleem dat aanleiding was voor het beleid;
- beschrijving en motivering van de rol van de overheid;
- beschrijving van de relevante beleidsdoelstellingen;
- beschrijving van de ingezette budgetten;
- beschrijving van de gehanteerde instrumenten en analyse van de maatschappelijke effecten.

Zoals beschreven in paragraaf 2.2 is de ‘analyse van de maatschappelijke effecten’ vervangen door een analyse van Maatgesneden Monitoring, een belangrijk onderdeel van het MFS-verantwoordingsstelsel. De volgende zaken werden in de analyse meegenomen:

- beoordeling van de kwaliteit van de informatie die aan het ministerie wordt aangeleverd op betrouwbaarheid en validiteit;
- beoordeling van de bruikbaarheid van het Maatgesneden Monitoring systeem voor het functioneren van het verantwoordingsstelsel;
- beoordeling van de bijdrage van Maatgesneden Monitoring aan de verantwoording over de relevantie, doeltreffendheid en doelmatigheid van het MFS en MFS-programma's.

2.4.2 Bereik

Deze beperkte beleidsdoorlichting onderzoekt het MFS in 2007-2008, en het eerste jaar van rapporteren volgens het Maatgesneden Monitoring systeem in 2008. Er is een grote mate van continuïteit van de activiteiten van de grootste MFS-organisaties, die ook al eerder door het ministerie van Buitenlandse Zaken gesubsidieerd werden. Voor deze beperkte beleidsdoorlichting is echter gekozen om de MFS-periode af te bakenen en data vanaf 2007 te gebruiken. Dit past bij de invoering van een nieuwe manier van rapporteren en de daaraan gerelateerde beleids-gesprekken sinds 2007.

13 Ministerie van Financiën (2006), ‘Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en Beleidsinformatie 2006’. 18 april 2006. In: *Staatscourant*, 28 april 2006, nr. 83, p.14.

Het MFS bestaat uit 74 organisaties. Hiervan hebben er 38 vanaf 2007 subsidie gekregen (95% van het budget). Deze organisaties hebben in april 2008 hun jaarrapportages over 2007 ingeleverd bij het ministerie. Van alle 38 organisaties zijn de jaarrapportages over 2007 beoordeeld. Aan de hand daarvan zijn 14 organisaties (87% van het totale MFS-budget) geselecteerd voor diepgaander onderzoek. In deze groep van 14 zitten de negen strategische partners (Cordaid, Female Cancer Programme, Health Action International, Hivos, ICCO, International Child Support, Oxfam Novib, Terre des Hommes, World Population Foundation). Daarnaast zijn drie partnerrelaties (Save the Children NL, Solidaridad, Woord & Daad) en twee programmarelaties (Humana, Liliane Fonds) gekozen. De selectiecriteria waren: voldoende groot budget (twee organisaties meer dan EUR 20 miljoen, twee organisaties meer dan EUR 8 miljoen en één meer dan EUR 4,5 miljoen); rapportage van goede kwaliteit en één van mindere kwaliteit; verschillende manieren van rapporteren.

2.4.3 Aanpak en methodologie

Er zijn verschillende methoden voor informatieverzameling gebruikt:

- Inleidende interviews met leden van het BZ-expertteam, focal point monitoring en medewerkers van DSI/MY (inclusief de ontwerpers van Maatgesneden Monitoring). Deze interviews hadden voornamelijk tot doel meer inzicht te krijgen in het ontwerp en de ambities van Maatgesneden Monitoring, het proces van ontwikkeling en goedkeuring van de monitoringsprotocollen en het beoordelingsproces van de jaarrapportages over 2007.
- Literatuurstudie: analyse van twee eerdere onderzoeken over Maatgesneden Monitoring¹⁴ en andere studies over het MFS (zie bijlage 3). De conclusies/hypothesen uit deze studies konden vervolgens gevalideerd worden via dit onderzoek.
- Dossieronderzoek: Via dossieronderzoek is er een reconstructie gemaakt van de totstandkoming van het MFS en Maatgesneden Monitoring.
- Analyse van de jaarrapportages: Analyse van de kwaliteit en vorm van de informatie die aan de hand van de jaarrapportages aan het ministerie geleverd wordt (zie bijlage 9 voor leeswijzer).
- Analyse van de beoordelingsbrieven uitgestuurd door de dossierhouders naar aanleiding van de jaarrapportages.

¹⁴ Weber, K. (2008a), *De Meetlat langs Maatgesneden Monitoring*. Onderzoek Maatgesneden Monitoring in opdracht van DSI/MY. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken; PSO (2008), *Enquete over de ervaringen met Maatgesneden Monitoring*. Den Haag: PSO Capaciteitsopbouw in ontwikkelingslanden.

- Semigestructureerde interviews (zie bijlage 10 voor interviewleidraad):
 - Interviews bij 14 MFS-organisaties. Bij elke organisatie is getracht met vier mensen te spreken waaronder de verantwoordelijke voor M&E, de deelnemer aan het beleidsoverleg met het ministerie en minstens twee verantwoordelijken voor een programma en/of partners.
 - Interviews met de dossierhouders bij het ministerie van Buitenlandse Zaken van de geselecteerde MFS-organisaties.¹⁵

Aan de hand van deze data zijn conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd met betrekking tot de centrale vraagstelling.

2.5 Beperkingen

In de beperkte beleidsdoorlichting wordt gekeken naar een belangrijk onderdeel van het MFS-verantwoordingsstelsel: Maatgesneden Monitoring. Maatgesneden Monitoring is een nieuw onderdeel waar door de MFS-organisaties en het ministerie van Buitenlandse Zaken veel tijd in is geïnvesteerd. Het verantwoordingsstelsel bevat echter meer, zoals de veldbezoeken, financiële rapportages en evaluaties. Bovendien hebben MFS-organisaties ook hun eigen verantwoordingsstelsels, die niet in beschouwing worden genomen.

Het onderzoek is afgebakend volgens de MFS-periode, die begint in 2007. De beperkte beleidsdoorlichting onderzoekt de periode tussen 2007 en eind 2008. De bevindingen zijn gebaseerd op het eerste jaar waarin volgens Maatgesneden Monitoring wordt gerapporteerd en overlegd tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en de MFS-organisaties. In dit eerste jaar hebben 38 van de 74 MFS-organisaties gerapporteerd (95% van het MFS-budget).

Evaluaties van de activiteiten van MFS-organisaties vóór MFS worden dan ook niet in beschouwing genomen in deze beperkte beleidsdoorlichting. In 2010 zal IOB echter een vervolg op de kwaliteitsbeoordeling van de programma-evaluaties van MFS-organisaties uitvoeren.¹⁶

15 Er is in dit verband gesproken met dossierhouders van de volgende directies: Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw (EFV), Culturele Samenwerking, Onderwijs en Onderzoek (DCO), Duurzame Economisch Ontwikkeling (DDE) en Sociale en Institutionele Ontwikkeling (DSI).

16 IOB (2006), *De kwaliteit van programma-evaluaties in het Medefinancieringsprogramma 2003-2006*. IOB Werkdocument. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Tot slot richt deze beperkte beleidsdoorlichting zich op het MFS zoals dat door het ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag wordt beheerd en door de hoofdkantoren van MFS-organisaties in Nederland wordt uitgevoerd. Partners van MFS-organisaties, de doelgroep van MFS-programma's of de posten van het ministerie in het buitenland zijn niet betrokken in dit onderzoek.

2.6 Indeling rapport

Het rapport begint met de aanleidingen voor de veranderingen in de manier waarop het Nederlandse maatschappelijk middenveld door het ministerie van Buitenlandse Zaken gesubsidieerd wordt onder het MFS. Hierbij wordt extra aandacht gegeven aan de vernieuwing in het verantwoordingssysteem: Maatgesneden Monitoring (hoofdstuk 3). Vervolgens komen de motivering van de rol van de overheid (hoofdstuk 4) en de toetsing van de beleidsdoelstellingen (hoofdstuk 5) aan bod. Samen met de beschrijving van de ingezette budgetten (hoofdstuk 6) beantwoorden deze hoofdstukken de standaardvragen van een beleidsdoorlichting. In hoofdstuk 7 wordt dieper ingegaan op de bruikbaarheid van Maatgesneden Monitoring als onderdeel van het verantwoordingssysteem van het MFS. In hoofdstuk 8 wordt geconcludeerd op basis van het onderzoek en in hoofdstuk 9 worden aanbevelingen gedaan voor het huidige MFS en voor toekomstige subsidiekaders.

3 Beschrijving van de aanleiding voor het beleid

3.1 Inleiding

Het MFS werd vormgegeven onder invloed van een veranderende internationale en nationale context waarin de volgende ontwikkelingen een rol speelden: veranderende vraag vanuit ontwikkelingslanden, groeiende aandacht voor resultaatgericht werken in de publieke sector en ogenschijnlijke afname in het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking in de Nederlandse samenleving. Dit heeft invloed gehad op het beleidskader, het beoordelingsproces en het verantwoordingsstelsel van het MFS.

Het is nog te vroeg om te beoordelen hoe effectief de uitvoering van het MFS op de context inspeelt. Het MFS-beoordelingsproces (de aanvragen en subsidietoekenningen) is al in verschillende studies besproken, zoals:

- *Kwaliteit in Ontwikkeling*, het eindrapport van de externe Adviescommissie met hun oordeel over de kwaliteit van aanvragen¹⁷,
- *De juiste maat? Terugblik op het tot stand komen van het Medefinancieringsstelsel MFS* uitgevoerd door het ministerie van Buitenlandse Zaken in samenwerking met branchevereniging Partos¹⁸ over de periode vanaf de beleidsdialoog in 2004 tot het indienen van de subsidieaanvragen in april 2006¹⁹ en

17 Adviescommissie MFS (2006), *Kwaliteit in Ontwikkeling*, Eindrapport van de Adviescommissie MFS, 13 September 2006.

18 Partos is de brancheorganisatie van Nederlandse particuliere organisaties werkzaam in internationale samenwerking. www.partos.nl.

19 Dietz, T. & Ruijter, A. de. (2007), *De juiste maat? Terugblik op het tot stand komen van het Medefinancieringsstelsel MFS*. Onderzoek in opdracht van Partos en ministerie van Buitenlandse Zaken. Utrecht, juni 2007.

- *Juist Gemeten? Evaluatie van het beoordelingstraject MFS 2007-2010*, die het verloop en de resultaten van het beoordelingstraject onderzocht in opdracht van het ministerie van Buitenlandse Zaken.²⁰

In dit hoofdstuk wordt besproken hoe het MFS en het bijbehorende verantwoordingsstelsel, met daarin Maatgesneden Monitoring, werd vormgegeven.

3.2 Achtergrond: Van 2 naar 74

Nederland kent een lange geschiedenis van overheidsfinanciering voor het maatschappelijk middenveld. In 1965 werd het Nederlandse Medefinancieringsprogramma (MFP) opgericht met vijf miljoen gulden voor particuliere ontwikkelingsprojecten. Een jaar later was dit al NLG 15 miljoen. Projectvoorstellen moesten worden ingediend bij de directie Technische Hulp van het ministerie van Buitenlandse zaken, of rechtstreeks bij de ambassades. De projecten waren vooral afkomstig van het katholieke Centraal Missie Commissariaat (CMC, later Cebemo en nu Cordaid) en de protestantse tegenhanger ICCO. Omdat dit systeem te belastend werd bevonden voor het ministerie, werd eind 1967 besloten de subsidie gelijk te verdelen onder de twee organisaties. Het programma werd in 1968 uitgebreid met Novib (nu Oxfam Novib) met een verdeelsleutel van 40%-40%-20%. In 1978 werd HIVOS de vierde medefinancieringsorganisatie. In onderling overleg werd de verdeelsleutel nog enkele malen aangepast.

Eind jaren negentig werd, in reactie op het monopolie van deze vier organisaties, het MFP opengesteld voor andere organisaties. In 2000 werd Foster Parents Plan (nu Plan Nederland) toegelaten als vijfde medefinancieringsorganisatie. Later kwam daar nog Terre des Hommes bij. Ook werd in toenemende mate subsidie verschaft aan maatschappelijke organisaties buiten het MFP om, in plaats van via één van de medefinancieringsorganisaties (bijvoorbeeld directe financiering aan noodhulp organisaties, subsidies via thematische directies, subsidie vakbonden). In 2003 werd, naast het MFP 'breed', ook het TMF (Thematische Medefinancieringsprogramma) opgericht. Het TMF had tot doel structuur te geven aan de financiering van niet-MFP, thematisch opgezette organisaties en

²⁰ Cornelissen, W.J., Nieuwhof, A. & Schulpen, L. (2008), *Juist Gemeten? Evaluatie van het beoordelingstraject MFS 2007-2010*. Rotterdam: SEOR B.V.

deze te linken aan de prioritaire thema's van het ministerie van Buitenlandse Zaken.²¹ Tot 2006 betrof dit ook buitenlandse organisaties.²²

Deze geleidelijke hervorming van het medefinancieringsprogramma door opeenvolgende ministers leidde in 2007 tot de invoering van het Medefinancieringsstelsel (MFS). In het MFS zijn het MFP en de TMF gecombineerd tot één stelsel met een budget van EUR 2,1 miljard voor vier jaar. Nog steeds gaan echter niet alle subsidies voor maatschappelijke organisaties via het MFS. Naast het MFS bestaan bijvoorbeeld nog de volgende subsidiekaders:

- Tot 2010 voor PSO (EUR 108 miljoen) en NCDO (EUR 32 miljoen) en tot 2015 voor SNV (EUR 795 miljoen).²³
- Voor de internationale activiteiten van de vakbonden FNV en CNV is er het Vakbondsmedefinancieringsprogramma (VMP met voor de periode 2005-2008 EUR 70 miljoen en voor de periode 2009-2012 EUR 61 miljoen).
- Ter versterking van democratiseringsprocessen in ontwikkelingslanden bestaat het subsidiekader Politieke en Interparlementaire Samenwerking 2007-2010, waarmee het *Netherlands Institute for Multiparty Democracy* (NIMD) wordt gesubsidieerd (EUR 37 miljoen).
- Voor 20 internationale organisaties die het ministerie van Buitenlandse Zaken als strategische partners bij de uitvoering van het overheidsbeleid beschouwt, bestaat sinds 2006 SALIN – *Strategic Alliance with International NGOs* (subsidieplafond EUR 89 miljoen voor vier jaar).
- Maatschappelijke organisaties in ontwikkelingslanden kunnen ook directe financiering ontvangen via ambassades. In recent onderzoek wordt dit geschat op EUR 115 miljoen in DGIS partnerlanden voor 2005 en 2006.²⁴
- Daarnaast worden er ook subsidies gegeven aan maatschappelijke organisaties voor onder andere noodhulp, samenwerking tussen gemeentes (VNG) en innovatieve initiatieven (Schoklandfonds).²⁵

21 Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Medefinancieringsprogramma; Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 27433, nr.7, 6 maart 2002, *Aanbieding beleidskader Thematische Medefinanciering*.

22 In de laatste TMF ronde (2006-2010) zijn buitenlandse organisaties uitgesloten op verzoek van de Tweede Kamer tijdens de behandeling van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken op 1 november 2004 (TK 29 800 V, nr.123, 2005).

23 PSO is een vereniging van vijftig Nederlandse ontwikkelingsorganisaties, die zich richt op capaciteitsopbouw van maatschappelijke organisaties in ontwikkelingslanden. SNV is een Nederlandse ontwikkelingsorganisatie gericht op duurzame ontwikkeling. NCDO staat voor Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling.

24 Ruben, R., Schulpen, L. en Schendel, L. van, (2009), *Direct funding to local civil society organisations*. CIDIN desk study in het kader van de IS Academie 'Civil Society'.

25 <http://preview.minbuza.nl/nl/organisatie/ministerie,subsidies>.

In 2010 loopt het MFS af. In 2008 startte het ministerie van Buitenlandse Zaken een publieke beleidsdialoog *Ontwikkeling in verandering* ter voorbereiding van de nieuwe beleidsnotitie voor het particuliere kanaal. De nieuwe beleidsnotitie over de samenwerking met het maatschappelijk middenveld zal naar verwachting dit voorjaar aan de Tweede Kamer aangeboden worden. Op basis hiervan zullen nieuwe subsidiemodaliteiten ontwikkeld worden waaronder het nieuwe MFS.

3.3 Aanleiding MFS-subsidiekader

Het Medefinancieringsstelsel is tot stand gekomen na uitgebreide consultatie van het maatschappelijk middenveld in Nederland in 2004.²⁶ Tijdens die consultatie werden veranderingen in de internationale context besproken die gevolgen hadden voor de samenwerking tussen de overheid en het maatschappelijk middenveld. In het beleidskader werden de belangrijkste ontwikkelingen als volgt samengevat²⁷:

- Millennium Development Goals (MDGs) als leidraad voor het ontwikkelingssamenwerkingbeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken en een belangrijk ijkpunt voor particuliere organisaties²⁸;
- veranderende vraag van partnerorganisaties in het Zuiden;
- vervlechting van de veiligheids- en ontwikkelingsagenda;
- samenwerking en beleidsbeïnvloeding in mondiale netwerken;
- opkomst van niet-traditionele actoren in ontwikkelingssamenwerking;
- maatschappelijke steun voor ontwikkelingssamenwerking in Nederland niet langer vanzelfsprekend, met daaraan gekoppeld de noodzaak tot vergroting van het lerend vermogen en transparante verantwoording van resultaten.

Naast deze veranderende context, komen uit verschillende achtergronddocumenten in feite twee knelpunten in de bestaande financiering van het particuliere kanaal naar voren:

- Monopolie van de toenmalige medefinancieringsorganisaties (ICCO, Cordaid, Hivos, Oxfam Novib, Plan en Terre des Hommes)²⁹ en het ontbreken van ‘inhoudelijke of principiële redenen’ voor de scheiding tussen MFP en

²⁶ ECDPM/Stuurgroep beleidsdialoog (2004) *Partnerschap in een polariserende Wereld. Het Nederlands maatschappelijk middenveld en ontwikkelingssamenwerking*. Eindrapport van de Beleidsdialoog 2004. Den Haag: DGIS.

²⁷ Beleidskader MFS 2007-2010.

²⁸ In 2002 heeft de VN een concreet actieplan ontwikkeld met betrekking tot armoedebestrijding. Dit plan bestaat uit acht Millennium Development Goals (MDGs) die behaald moeten worden vóór 2015. Zie voor meer informatie: <http://www.un.org/millenniumgoals/bkgd.shtml>.

²⁹ Zie bijvoorbeeld Bieckmann, F. & Lammers, E. (2008), *Hivos! 1968-2008*. Amsterdam: Mets & Schilt Uitgevers.

TMF.³⁰ In de praktijk werd het verschil steeds kleiner omdat het merendeel van de maatschappelijke organisaties opschreef in de richting van een programmatische aanpak.

- Effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking werd steeds meer in twijfel getrokken, het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking in Nederland leek af te nemen, en daaruit voortvloeiend nam de behoefte aan inzicht in resultaten van ontwikkelingssamenwerking toe.³¹

De vormgeving van het MFS werd ook beïnvloed door verschillende onderzoeken naar de bestaande financieringsmechanismen voor het particuliere kanaal. Zo werd bijvoorbeeld in 2004 een doelmatigheidsaudit uitgevoerd van de medefinancieringsorganisaties, vond in 2002 een interdepartementaal beleidsonderzoek plaats naar de effectiviteit en coherentie van ontwikkelingssamenwerking en werd in april 2006 de evaluatie van het TMF uitgebracht.³²

Box 3.1 Aanleidingen voor het MFS-verantwoordingsstelsel

Naast bovengenoemde ontwikkelingen waren een aantal gebeurtenissen van specifiek belang voor de vormgeving van het MFS-verantwoordingsstelsel:

- 1) *De doelmatigheidsaudit uitgevoerd door KPMG (2004) stelde voor benchmark indicatoren op te stellen waar organisaties zich aan moesten houden. Dit zou dan niet alleen betrekking hebben op inputgegevens maar ook op output en outcome.³³*
- 2) *De deelstudie 'Monitoring en Evaluatie' van de evaluatie van het Thematisch Medefinancieringsprogramma (2006) wees op de noodzaak van verdere verbeteringen in de M&E-systemen van de TMF-organisaties en een meer gestructureerd, strategisch beleidsoverleg. Ook werd aanbevolen het lerend*

³⁰ Zo verwoord door de externe adviescommissie voor het TMF. Zie ook Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Medefinancieringsprogramma, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 27 433 nr. 15, 15 mei 2003. Aanbieding en reactie op Eindrapport Adviescommissie MFP-breed. Overgenomen in Notitie Aan Elkaar Verplicht: Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015. TK 29234, nr. 1, 2003.

³¹ Volgens Minister van Ardenne in de Aanbiedingsbrief concept-beleidskader MFS 2007-2010, TK 27 433, nr.29, 2004. Voor een bespreking van trends in draagvlak, zie IOB (verwacht 2009), Draagvlak Onderzoek (werktitel). Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

³² KPMG (2004), Rapportage Doelmatigheidsaudit Medefinancieringsorganisaties. Amstelveen 1 december 2004; Interdepartementaal Beleidsonderzoek (2003), Effectiviteit en coherentie van Ontwikkelingssamenwerking. Eindrapport van de Werkgroep Effectiviteit en coherentie van OS. IBO 2002-2003, nr.1. Bijlage bij TK 29234 nr.2, 3 oktober 2003; Steering Committee Evaluation TMF Programme (2006), Evaluation of the Theme-Based Co-financing Programme (TMF) of the Dutch Ministry of Foreign Affairs. Synthesis Report. Utrecht, 18 april 2006.

³³ KPMG (2004), zie voetnoot 32.

vermogen en communicatie te stimuleren tussen de verschillende directies binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken en binnen de MFS-organisaties.³⁴

- 3) Het eindrapport van de beleidsdialoog 2004 stelde dat er meer behoefte was aan maatgesneden M&E-systemen. Meer aandacht voor organisatiespecifieke resultaten zou de kans op betere resultaten vergroten en het lerend vermogen versterken.³⁵
- 4) De internationale trend van Results-Based Management (RBM) was een beweging weg van de traditionele evaluaties van activiteiten (input en output) naar evaluaties van resultaten (outcome en impact).³⁶

3.4 MFS: Concurrentie op kwaliteit en zichtbaar maken van resultaten

Het financieringsprogramma voor particuliere organisaties in Nederland werd als volgt aangepast aan de veranderde context en bestaande knelpunten.

Concurrentie

- Om concurrentie te stimuleren en de complementariteit van de Nederlandse particuliere ontwikkelingssamenwerking te bevorderen³⁷, werd het 'schot' tussen MFP en TMF weggehaald en werd de financiering gecombineerd in één Medefinancieringsstelsel. Dit neemt overigens niet weg dat 82% van de MFS-subsidie naar de grotere, voormalige medefinancieringsorganisaties gaat.
- Het MFS werd alleen opengesteld voor in Nederland gevestigde organisaties zonder winst oogmerk en met aantoonbaar draagvlak in Nederland (bijvoorbeeld Nederlandse donateurs, vrijwilligers of onderdeel van een Nederlands samenwerkingsverband). Directe financiering van organisaties in ontwikkelingslanden is niet mogelijk in het MFS.
- Alle maatschappelijke organisaties moeten 25% van hun jaarlijkse inkomsten uit andere bronnen verwerven (vanaf 1 januari 2009) om volledige afhankelijkheid van de Nederlandse overheid te voorkomen. Om diezelfde

34 MDF/IAC (2006), deelstudie 'Monitoring & Evaluation', van de *Evaluation of the Theme-Based Co-financing Programme (TMF) of the Dutch Ministry of Foreign Affairs. Synthesis Report*. Steering Committee Evaluation TMF Programme, 2006.

35 ECDPM/Stuurgroep beleidsdialoog (2004), zie voetnoot 26.

36 Zie bijvoorbeeld Kusek, J.Z. & Rist, R.C. (2004), *Ten steps to a Results-based Monitoring & Evaluation system*. World Bank Handbook for Development Practitioners. Washington: The World Bank.

37 Beleidskader MFS 2007-2010, p.4 '[...] geïntegreerd beleidskader [...] met als doel om complementariteit binnen het geheel van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking te versterken en deze organisaties en programma's voortaan ook onderling op kwaliteit te kunnen vergelijken.'

reden werd ook de instellingssubsidie afgeschaft en vervangen door een programmasubsidie.³⁸

Beoordeling op kwaliteit

- Er kwam een gestructureerd, uniform systeem voor de beoordeling van subsidieaanvragen in een vierjarig subsidiekader (dus geen tussentijdse rondes zoals onder TMF). De kwaliteit van de organisaties werd met elkaar vergeleken en de hoogte van subsidie werd afhankelijk gemaakt van relatieve kwaliteit.³⁹ Om een 'eerlijk speelveld' te creëren waarbij de kleinere organisaties niet verdrongen zouden worden door de grotere, werden zwaardere eisen gesteld aan de grote organisaties.⁴⁰ Ondanks dit nieuwe 'schot', kwam het volgens de onderzoekers van het beoordelingstraject niet tot een meer evenwichtige spreiding in financiële termen tussen kleine en grote organisaties dan voorheen. In die studie wordt geopperd dat het beoordelingskader enerzijds teveel uit ging van een standaard organisatiemodel ten nadele van de nieuwe aanvragers met afwijkende structuren, maar dat anderzijds het creëren van een 'eerlijk speelveld' ook geen realistische benadering is.⁴¹
- Er werd een externe Adviescommissie ingesteld voor het beoordelen van de subsidieaanvragen, zoals ook voorgesteld in het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) naar de effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking.⁴² Het ministerie was niet betrokken bij de beoordelingsprocedure (beoordelingskader, aanvraagstramien), zelfs niet voor het bevestigen van een track record van individuele organisaties. Dit had als gevolg dat achteraf door de minister zelf nog enkele netwerkorganisaties werden toegevoegd, die aanvankelijk waren afgevalen omdat hun manier van werken niet paste in het beoordelingskader (onder andere door hun partnerbeleid). Omdat ook de organisaties in de categorie 'Jong & Vernieuwend' niet goed pasten in het beoordelingskader van de externe Commissie, werd in 2008 een extra voorziening getroffen voor 15 organisaties in deze categorie.

38 In een brief aan de Tweede Kamer gaf de toenmalige minister aan dat dit een struikelblok was voor de geconsulteerde particuliere organisaties. TK 27 433 nr. 29, 2004.

39 Er werd bijvoorbeeld een korting gegeven in de subsidietoewijzing voor organisaties die onder het gemiddelde van hun categorie (groot, klein, Jong & Vernieuwend) scoorden. Adviescommissie MFS (2006), *Kwaliteit in Ontwikkeling*, Eindrapport van de Adviescommissie MFS, 13 September 2006.

40 'Eerlijk speelveld' zoals verwoord in Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Medefinancieringsprogramma, TK 27 433 nr.21, 2003, *motie Van der Staaij*.

41 Cornelissen, W.J., Nieuwhof, A. & Schulpen, L. (2008), *Juist Gemeten? Evaluatie van het beoordelingstraject MFS 2007-2010*. Rotterdam: SEOR B.V.

42 Interdepartementaal Beleidsonderzoek (2003), *Effectiviteit en coherentie van Ontwikkelingssamenwerking*. Eindrapport van de Werkgroep Effectiviteit en coherentie van OS. IBO 2002-2003, nr.1. Bijlage bij TK 29234 nr.2, 3 oktober 2003.

- De vaste ondergrens voor financiering van het particuliere kanaal werd losgelaten zodat de uiteindelijke hoogte van de subsidie afhankelijk werd van de kwaliteit van de aanvragen.

Kwaliteit van MFS

In het MFS werden vier nieuwe kernbegrippen geïntroduceerd⁴³:

- Complementariteit: Uit respect voor de autonomie van de maatschappelijke organisaties werd in het MFS-beleidskader niet expliciet voorgeschreven wat gedaan moest worden. Er wordt wel een inspanningsverplichting verwacht van zowel het ministerie als van de MFS-organisaties wat betreft het verwezenlijken van complementariteit in het Nederlandse OS-beleid.⁴⁴ Complementariteit is omschreven in de ruimste zin: zowel wel als niet samenwerken (zie ook paragraaf 4.2). In de praktijk wordt in het MFS tot nu toe vooral veel aandacht geschonken aan contact tussen ambassades en Nederlandse MFS-organisaties (zogenoemde werkafspraken).
- Partnerschappen: MFS beoogt partnerschappen te creëren die aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van interventies bijdragen. Er wordt een andere rol voor de Nederlandse organisaties voorzien ten opzichte van hun partners: minder financier, meer gelijkwaardigheid en kennisoverdracht.⁴⁵
- Innovatie: MFS hoopt ruimte te bieden voor innovatie en gecalculerde risico's, en dialoog te stimuleren over de toekomst van de samenwerking met het maatschappelijke middenveld in het Zuiden. Volgens de externe Adviescommissie viel het innoverende karakter van de aanvragen echter tegen. De meeste voorstellen betroffen een voortzetting van bestaande programma's.⁴⁶
- Vermaatschappelijking: Door nieuwe vormen van samenwerking te stimuleren, wordt gehoopt op verdieping en verbreding van de actieve betrokkenheid van de Nederlandse samenleving bij ontwikkelingssamenwerking.⁴⁷ In het rapport van de Adviescommissie wordt geconstateerd dat in

43 Beleidskader MFS 2007-2010.

44 Zie *Interdepartementaal Beleidsonderzoek Medefinancieringsprogramma*, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 27 433 nr. 47, 2005, *aanbieding beleidskader MFS 2007-2010*; *Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Medefinancieringsprogramma*, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 27433, nr.31, 2005, *Vragen en antwoorden m.b.t. het concept-beleidskader MFS 2007-2010*.

45 Zie ook presentatie Plv. DGIS Rob de Vos, oktober 2006, *Nieuwe contexten, nieuwe rollen: toekomst van medefinanciering*.

46 Adviescommissie MFS (2006), *Kwaliteit in Ontwikkeling*, Eindrapport van de Adviescommissie MFS, 13 September 2006.

47 Draagvlak wordt nader onderzocht in IOB (verwacht 2009), *Draagvlak Onderzoek* (werktitel) Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

de MFS-aanvragen weinig samenwerking met niet-traditionele OS-actoren (zoals private sector, migranten) werd voorgesteld.⁴⁸

Resultaatgerichtheid

In het beleids- en beoordelingskader wordt veel aandacht geschonken aan resultaatgericht plannen, werken en verantwoording afleggen. Dit paste in de algemene trend van *Results-Based Management* (RBM) dat nu ook in de publieke sector en ontwikkelingssamenwerking werd toegepast. De MDGs en de *Paris Declaration* zijn daar een voorbeeld van.⁴⁹ In Nederland werd dit denken onder andere verwoord in de Rijksbrede notitie *Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording* (VBTB).⁵⁰ In de beleidsnotitie van minister van Ardenne, *Aan Elkaar Verplicht*, werd reeds beloofd dat de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking 'meer resultaat- en verantwoordingsgericht [zou] worden'.⁵¹ Bij het ministerie van Buitenlandse Zaken werd in die tijd ook een begin gemaakt met meerjarige strategische plannen, resultaten-rapportages en een nieuw waarderingssysteem voor activiteiten (nu Piramide). Het beter zichtbaar maken van resultaten was ook bedoeld om 'draagvlak te verdienen'.⁵² Het verantwoordingsstelsel van het MFS, met name Maatgesneden Monitoring, speelt hierop in.

48 Adviescommissie MFS (2006), *Kwaliteit in Ontwikkeling*, Eindrapport van de Adviescommissie MFS, 13 September 2006.

49 De *Paris Declaration* ('Verklaring van Parijs'), is een verklaring die in 2005 is ondertekend door ministers van zowel donor als partnerlanden en vertegenwoordigers van multilaterale en bilaterale instellingen met als hoofddoel de effectiviteit van de ontwikkelingshulp te verbeteren. Zie voor de volledige tekst: http://www.oecd.org/document/18/0,2340,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html

50 *Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording* (VBTB), TK 26573, nr.1,2, 1999.

51 Ontwikkelingssamenwerkingbeleid voor de komende jaren, TK 29 234, nr. 1, 2003, *Notitie Aan Elkaar Verplicht: Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015*.

52 Ontwikkelingssamenwerkingbeleid voor de komende jaren, TK 29 234, nr. 1, 2003, *Notitie Aan Elkaar Verplicht: Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015*: 4.4. Partnerschap in eigen land.

4 Motivering van de rol van de rijksoverheid

4.1 Inleiding

Nederlandse ontwikkelingssamenwerking verloopt voornamelijk langs drie kanalen: via ambassades en het ministerie van Buitenlandse Zaken (bilaterale kanaal 36% in 2008), via multilaterale instellingen (multilaterale kanaal 26% in 2008), of via het maatschappelijke middenveld waaronder NGOs maar ook de private sector valt (particuliere kanaal 22% in 2008, 20% in 2007).⁵³ In de meeste landen wordt een combinatie van alle drie kanalen gebruikt.

Het particuliere kanaal heeft potentiële comparatieve voordelen ten opzichte van andere kanalen. De pluriformiteit en flexibiliteit van het maatschappelijk middenveld schept mogelijkheden voor vernieuwing. Bovendien kunnen via het particuliere kanaal vaak gevoelige thema's aangekaart worden en mensen bereikt worden die moeilijker te bereiken zijn via het bilaterale, overheid-tot-overheid, kanaal. Al zijn veel maatschappelijke organisaties ontstaan als tegenkracht van overheden en gevestigde belangen, sluit dat samenwerking niet uit. De autonomie van de organisaties is echter van cruciaal belang.⁵⁴

53 Daarnaast is er nog een categorie 'Overige' en 'EKI (kwijschelding van exportkredieten)'. Garcia, M. met medewerking van FEZ/Backbone, HGIS-Factsheets 2008, 23 januari 2009.

54 De comparatieve voordelen van het particuliere kanaal worden besproken in onder andere: Adviescommissie MFP-breed (2003), *Breed uitgemeten – eindrapport van de Adviescommissie Medefinancieringsprogramma-breed*. Den Haag: Adviescommissie MFP-breed; Steering Committee Evaluation TMF Programme (2006), *Evaluation of the Theme-Based Co-financing Programme (TMF) of the Dutch Ministry of Foreign Affairs. Synthesis Report*. Utrecht, 18 april 2006. Zie ook Interdepartementaal Beleidsonderzoek: *Medefinancieringsprogramma*, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 27 433, nr. 55, 2006, *aanbiedingsbrief TMF Evaluatie*. World Bank (2005), *Making Services Work for Poor People. World Development Report 2004*. Washington D.C.: The World Bank. European Commission (2008), *Evaluation of EC Aid Delivery through Civil Society organisation. Final Report Vol. 1*, December 2008.

De beleidsnotitie *Aan Elkaar Verplicht*, de hoofdpunten van het beleid van minister van Ardenne in 2003, haalde de volgende redenen aan voor steun aan maatschappelijke organisaties in Nederland⁵⁵:

- eerlijke handel en bewustwording hierover te vergroten;
- versterking van het maatschappelijk middenveld in ontwikkelingslanden via de partnerorganisaties;
- versterken van het draagvlak bij het Nederlandse publiek door de achterban van maatschappelijke organisaties.

De laatste twee redenen komen letterlijk terug in het MFS-beleidskader, de eerste indirect via het thematische beleidsvoornemen op het gebied van duurzame economische ontwikkeling. Daarnaast benadrukt zowel *Aan Elkaar Verplicht* als het MFS-beleidskader het belang van complementariteit van het particuliere en bilaterale kanaal.

4.2 Overheidsfinanciering van het particuliere kanaal via het MFS

Structurele armoedebestrijding is het hoofddoel van ontwikkelingssamenwerking door de Nederlandse overheid. Volgens de laatste beleidsvisie *Civil society en structurele armoedebestrijding* (2001) komt armoede voort uit ontkenning van rechten, gebrek aan ontplooiingsmogelijkheden en toegang tot hulpbronnen.⁵⁶ Dit is in overeenstemming met bijvoorbeeld de theorieën over ‘capabilities’ van Nobelprijswinnaar Amartya Sen uit begin jaren tachtig en de *right-based approach* van ontwikkeling die in 1995 werd herbevestigd in de zogenoemde VN Kopenhagen Declaratie.⁵⁷

Volgens deze visie, die ook in het MFS-subsidiekader naar voren komt, vindt het opkomen voor die rechten en het streven naar *empowerment* door samenwerking en

55 Ontwikkelingssamenwerkingsbeleid voor de komende jaren, TK 29 234, nr. 1, 2003, Notitie *Aan Elkaar Verplicht*: Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015.

56 De beleidsvisie *Civil society en structurele armoedebestrijding* (2001) is voortgekomen uit consultatie met het maatschappelijk middenveld in 2000-2001 ter voorbereiding van subsidiehervoormingen in 2003 (zie *Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Medefinancieringsprogramma*, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 27 433 nr. 3, 2001, Notitie *particuliere ontwikkelingssamenwerking*). Ter voorbereiding van het MFS-subsidiekader is geen nieuwe beleidsnotitie over het particuliere kanaal geschreven. De visie op de rol van het Nederlands maatschappelijk middenveld in het versterken van het maatschappelijk middenveld in ontwikkelingslanden is dezelfde in de beleidsvisie en het MFS-subsidiekader. Daarnaast zijn echter ook substantiële verschillen tussen de beleidsvisie en het MFS-subsidiekader (bijvoorbeeld wat betreft programma- versus instellingssubsidie).

57 Sen, A. (1979), *Equality of What? The Tanner Lecture on Human Values*, Stanford University, 22 mei 1979; UN World Summit for Social Development (1995), *Report of the UN World Summit for Social Development 1995*, Kopenhagen, 6-12 maart 1995.

organisatie van tegenkracht, voor een groot deel plaats in het maatschappelijk middenveld. Structurele armoedebestrijding en de versterking van het maatschappelijk middenveld in ontwikkelingslanden zijn daarom onlosmakelijk aan elkaar verbonden.

Versterken van het maatschappelijk middenveld in ontwikkelingslanden

Volgens de beleidsvisie komt de rol van het Nederlands maatschappelijk middenveld voort uit het feit dat 'CSO's'⁵⁸ het best [worden] ondersteund door CSO's'. Het maatschappelijk middenveld kent namelijk eigen systemen en structuren, normen en waarden met historische en culturele achtergronden, en is constant in ontwikkeling. Van buitenaf kan het ontwikkelingsproces versterkt, maar ook verstoord worden. Externe interventies moeten daarom maatwerk zijn. Particuliere organisaties uit Nederland zouden goed zijn in het leveren van dergelijk maatwerk omdat zij zelf onderdeel zijn van een maatschappelijk middenveld met soortgelijke ontwikkelingen, systemen en waarden. Dit komt ook tot uiting in de mondialisering van het maatschappelijk middenveld, waarbij internationale netwerken voor lobby en advocacy de ongelijke Noord-Zuid verhoudingen op internationaal niveau aankaarten. Bovendien is directe financiering door een buitenlandse overheid van het maatschappelijk middenveld niet altijd geoorloofd gezien de bilaterale relaties tussen overheden. In dat geval werkt het ministerie liever via Nederlandse maatschappelijke organisaties.⁵⁹

Zowel de beleidsvisie als het MFS-beleidskader benadrukken het belang van gelijkwaardige samenwerking tussen de Nederlandse maatschappelijke organisaties en hun partners in het Zuiden. Samenwerking die gericht is op capaciteitsopbouw en verzelfstandiging van de Zuidelijke organisaties. Nederlandse organisaties worden geacht via partnerorganisaties te werken. Al wordt wel erkend dat in sommige gevallen, zoals tijdens wederopbouw na conflict, het mogelijk is dat MFS-organisaties zelf activiteiten uitvoeren, in samenwerking met lokale maatschappelijke organisaties of overheden.⁶⁰

⁵⁸ Civil Society Organisations, of maatschappelijke organisaties.

⁵⁹ Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Medefinancieringsprogramma, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 27433, nr.31, 2005; *Vragen en antwoorden m.b.t. het concept-beleidskader MFS 2007-2010, vraag 24*; Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Medefinancieringsprogramma, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 27 433, nr.57, 2006, *Reactie op motie inzake Maatschappijopbouw in het MFS*.

⁶⁰ Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Medefinancieringsprogramma, Lijst van vragen en antwoorden, TK 27 433 nr. 31, 11 maart 2005. *Vragen en antwoorden inzake het concept-beleidskader MFS 2007-2010*.

Vergroten van draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking

Het MFS-beleidskader beschrijft ook de belangrijke rol van het Nederlands maatschappelijk middenveld in het versterken van het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking en de zogenoemde vermaatschappelijking.⁶¹

Hiermee wordt niet alleen de politieke en publieke steun voor de omvang van de begroting en de instrumenten van ontwikkelingssamenwerking bedoeld. Ook het betrekken van burgers en niet-traditionele actoren bij de beleidsvorming en uitvoering van ontwikkelingssamenwerking, het ondersteunen van burger initiatieven, lobbywerk en het aanspreken van bedrijfsleven en overheid op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid zijn hier onderdeel van.⁶²

Complementariteit

De beleidsvisie *Civil Society en structurele armoedebestrijding* hamerde op de autonomie van de Nederlandse maatschappelijke organisaties. Zij mochten niet gezien worden als uitvoerders van het overheidsbeleid. Het MFS-beleidskader erkent ook de autonomie van het maatschappelijk middenveld maar benadrukt daarnaast het belang van complementariteit en samenwerking tussen het bilaterale en particuliere kanaal. Dit zou de kwaliteit en impact van ontwikkelingssamenwerking bevorderen.⁶³

Volgens het MFS-beleidskader is er sprake van complementariteit in de brede zin als door gerichte samenwerking elkaars inspanningen worden versterkt en zo betere resultaten worden bereikt. Dit houdt ook betrokkenheid van het Nederlands maatschappelijk middenveld bij de beleidsontwikkeling van het ministerie van Buitenlandse Zaken in. Directe complementariteit is nodig als het bilaterale en particuliere kanaal allebei in hetzelfde land in dezelfde sector actief zijn. De minst verregaande vorm van complementariteit is afstemming door middel van beleidsdialoog op het niveau van de hoofdkantoren.⁶⁴

Verschillende malen is benadrukt dat complementariteit en samenwerking niet betekent dat het MFS-beleidskader aan organisaties voorschrijft in welke landen

61 Deze rol is een nevenactiviteit voor de MFS-organisaties. De subsidiering van een organisatie als NCDO in een apart subsidiekader is gericht op organisaties die zich concentreren op draagvlakactiviteiten in Nederland. Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Medefinancieringsprogramma, Lijst van vragen en antwoorden, TK 27 433 nr. 31, 11 maart 2005. Vragen en antwoorden inzake het concept-beleidskader MFS 2007-2010.

62 Memo over kerndilemma's MFS, DSII/MY – 094/04 aan R, 8 april 2004. Voor meer informatie, zie ook IOB (verwacht 2009), Draagvlak Onderzoek (werktitel). Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

63 Beleidskader MFS 2007-2010, p.4.

64 Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Medefinancieringsprogramma, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 27433, nr.31, 2005, Vragen en antwoorden m.b.t. het concept-beleidskader MFS 2007-2010.

of op welke thema's gewerkt moet worden. Wel werd verwacht dat 'wanneer deze organisaties voor de financiering van een deel van hun programma's een beroep doen op de begroting van Ontwikkelingssamenwerking' er op eigen wijze aan de prioritaire thema's van het overheidsbeleid wordt bijgedragen. Zo werd aan de MFS-organisaties gevraagd om inzicht te geven in hun bijdrage aan de MDGs voor een zo volledig mogelijke rapportage van de Nederlandse contributie aan het behalen van deze doelen.⁶⁵

Box 4.1 Het ministerie van Buitenlandse Zaken als internationale koploper RBM

De meeste donoren hebben de principes van Results-Based Management (RBM) ingevoerd in hun programma's, zowel in het beheer van de bilaterale programma's als in het beheer van programma's uitgevoerd via het particuliere kanaal. NGOs werden aangemoedigd om concrete resultaten te presenteren en meetbare indicatoren te formuleren, vaak volgens de systematiek van het logframe.

Uit documenten en handleidingen van andere donoren, zoals DFID (Verenigd Koninkrijk) en IDRC (Canada), over het beheer van programma's van het particuliere kanaal blijkt dat deze slechts zeer algemene richtlijnen bevatten.⁶⁶ Andere donoren hebben geen systemen opgezet die vergelijkbaar zijn met Maatgesneden Monitoring. Nederland lijkt dus een koploper te zijn op dit gebied. Dit wordt ook bevestigd door enkele geïnterviewde MFS-organisaties die hun ervaringen met Maatgesneden Monitoring deelden met collega's in andere landen.

65 Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Medefinancieringsprogramma, Lijst van vragen en antwoorden, TK 27 433 nr. 31, 11 maart 2005. Vragen en antwoorden inzake het concept-beleidskader MFS 2007-2010; Brief aan Partos 20 maart 2006, Bijlage bij TK 27 433 nr.49, 2006.

66 International Development Research Centre (IDRC), *A Source Book and Guide: Management and Administration of IDRC-funded Grant Projects*, zie: http://www.idrc.ca/en/ev-45505-201-1-DO_TOPIC.html; Department for International Development (DFID) (2009), *Civil Society Challenge Fund Monitoring, Evaluation and Lesson Learning Guidelines*. Zie: <http://www.dfid.gov.uk/funding/civilsocietycf-guidelinesog.asp>.

5 Toetsing van de beleidsdoelstellingen

5.1 MFS-doelstellingen

De algemene doelstelling voor de subsidiering van het maatschappelijk middenveld is verwoord in het MFS-subsidiekader als:

‘Duurzame armoedebestrijding in ontwikkelingslanden door versterking van het maatschappelijk middenveld in het Zuiden, om ook op deze manier een bijdrage te leveren aan verbetering van de levensomstandigheden en aan het vergroten van de mogelijkheden van de bevolking om zeggenschap te krijgen over vorming en uitvoering van overheidsbeleid.’⁶⁷

Deze algemene doelstelling kan worden uitgevoerd door drie interventiestrategieën:

- 1) Directe armoedebestrijding⁶⁸
- 2) Maatschappijopbouw⁶⁹
- 3) Beleidsbeïnvloeding⁷⁰

Naast deze algemene doelstellingen, worden in het MFS-subsidiekader beoogde resultaten beschreven. Anders dan de doelstellingen, hebben deze beoogde resultaten betrekking op het MFS als ‘raamwerk’ of instrument voor subsidiering

⁶⁷ *Beleidskader MFS 2007-2010*, p.6.

⁶⁸ Directe armoedebestrijding is rechtstreeks gericht op het verbeteren van de levensomstandigheden van mensen die in armoede leven door middel van duurzame interventies gericht op dienstverlening, dan wel op het versterken van het vermogen van mensen om zelf te kunnen voorzien in hun basisbehoeften (*Beleidskader MFS 2007-2010*, p.6).

⁶⁹ Maatschappijopbouw is het versterken van pluriforme en democratische maatschappelijke structuren en organisaties met als doel het bewerkstelligen van rechtvaardiger machtsverhoudingen en zeggenschap van gemarginaliseerde groepen in sociale, economische en politieke besluitvorming (*Beleidskader MFS 2007-2010*, p.6).

⁷⁰ Beleidsbeïnvloeding heeft tot doel het veranderen van lokaal, nationaal en internationaal beleid en processen en structuren die armoede en ongelijkheid in stand houden of verergeren. Binnen het MFS wordt beleidsbeïnvloeding uitgeoefend door partnerorganisaties, brede en thematische medefinancieringsorganisaties en hun netwerken (*Beleidskader MFS 2007-2010*, p.6).

van het Nederlands maatschappelijk middenveld. Voor een deel betreffen de beoogde resultaten de manier waarop MFS-organisaties zich zouden moeten verantwoorden over de MFS-subsidie. Bijvoorbeeld⁷¹:

‘De MFS-organisaties hebben specifieke beoogde resultaten geformuleerd en er is gerapporteerd over de bereikte resultaten.

- Organisaties hebben specifieke beoogde resultaten geformuleerd vanuit operationele doelstellingen en in samenwerking met partners.
- Bij de formulering en rapportage van de beoogde resultaten is onderscheid gemaakt naar input, output, outcome en impact en de bijbehorende tijdshorizon; attributie en plausibiliteit worden beargumenteerd.
- Organisaties hebben gerapporteerd op welke wijze deze doelstellingen bijdragen aan de realisatie van de verschillende MDGs.’

Daarnaast worden beoogde resultaten gegeven met betrekking tot de zogenoemde kernbegrippen: Complementariteit, Partnerschappen, Innovatie en Vermaatschappelijking (zoals uitgebreid besproken in hoofdstuk 3). Bijvoorbeeld:

- ‘Het MFS heeft als geheel aantoonbaar complementariteit binnen en buiten de OS-sector nagestreefd.
- 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 het gebruik van beleidsondersteunend onderzoek en heeft de discussie geëntameerd over de toekomst van de particuliere ontwikkelingssamenwerking in veranderende omstandigheden.
- Het MFS als geheel heeft aantoonbaar bijgedragen aan vermaatschappelijking van internationale samenwerking.’

5.2 Toetsing Rijksdoelstellingen

Het MFS is een zeer omvattend en divers stelsel dat daarom ook moeilijk onder één enkele beleidsdoelstelling te plaatsen is. Als stelsel hoort het MFS in eerste instantie thuis onder beleidsartikel 5 van de Rijksbegroting ‘Toegenomen menselijke ontplooiing en sociale ontwikkeling’. Daaronder bevindt zich de operationele doelstelling (OD) 5.6. ‘Een grote participatie van het maatschappelijk midden-

71 Extracten uit *Beleidskader MFS 2007-2010*, p.11.

veld...'.⁷² De financiële steun aan het Nederlands maatschappelijk middenveld door middel van het MFS heeft automatisch invloed op de participatie van het maatschappelijk middenveld.

In de looptijd van het MFS is er een verschuiving te zien in de formulering van OD 5.6. van de Rijksbegroting 2009 ten opzichte van de formulering in 2007. Operationele doelstelling 5.6 in 2009 streeft naar 'een grotere participatie van het maatschappelijk middenveld in ontwikkelingslanden', terwijl het in eerdere jaren 'het maatschappelijk middenveld in ontwikkelingsactiviteiten' betrof.⁷³ De nadruk is duidelijk komen te liggen op het maatschappelijk middenveld in het Zuiden.

Toch is het vergroten van de participatie van het maatschappelijk middenveld niet het enige waar het MFS invloed op heeft. De activiteiten van de Nederlandse MFS-organisaties en hun partners raken ook andere operationele doelstellingen (zie box 5.1). De enorme diversiteit van programma's en projecten binnen het MFS zorgt ervoor dat resultaten nagestreefd worden op zeer uiteenlopende thema's zoals gezondheidszorg, mensenrechten, milieu en veiligheid. De MFS-organisaties hebben in hun aanvraag door middel van de OECD/DAC CRS codes aangegeven bij welke thematische beleidsprioriteit van het ministerie van Buitenlandse Zaken hun programma aansluit.⁷⁴ Deze thematische beleidsvoornemens hebben uiteraard weer betrekking op verschillende doelstellingen in de Rijksbegroting.⁷⁵

Het MFS draagt ook bij aan verschillende doelstellingen van het huidige kabinet, zoals kabinetsdoelstelling 6: 'Duurzame economische ontwikkeling bevorderen en armoedebestrijding met kracht voortzetten en uitwerken in het project De Millennium Ontwikkelingsdoelen Dichterbij'⁷⁶, maar ook kabinetsdoelstelling 7: 'Een evenwichtige en uitgesproken inzet voor mensenrechten overal ter wereld',

72 Ministerie van Buitenlandse Zaken (2006), *Rijksbegroting 2007: Buitenlandse Zaken*, Begroting V. Ministerie van Buitenlandse Zaken: Den Haag.

73 Ministerie van Buitenlandse Zaken (2008), *Rijksbegroting 2009: Buitenlandse Zaken*, Begroting V. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken; Ministerie van Buitenlandse Zaken (2007), *Rijksbegroting 2008: Buitenlandse Zaken*, Begroting V. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken; Ministerie van Buitenlandse Zaken (2006), *Rijksbegroting 2007: Buitenlandse Zaken*, Begroting V. Ministerie van Buitenlandse Zaken: Den Haag.

74 De CRS-codering is een internationale (OESO/DAC) codering die de sector waaraan de hulp bijdraagt identificeert.

75 De thematische beleidsvoornemens zijn: 1) duurzame economische ontwikkeling, 2) HIV/AIDS en reproductieve gezondheid, 3) sociaal-culturele ontwikkeling (Basic education, communicatie en cultuur), 4) politieke ontwikkeling, 5) vrede en veiligheid, 6) milieu en water; 7) gendergelijkheid (*Beleidskader MFS 2007-2010*, Annex 1).

76 Project 2015: *De Millennium Doelen Dichterbij*; Actieagenda van minister Koenders om de achterstand met betrekking tot het halen van de MDGs te verminderen. Zie ook: <http://www.minbuza.nl/nl/themas,armoedebestrijding/millennium-ontwikkelingsdoelen/project-2015/index.html>.

en kabinetsdoelstelling 8 ‘actief bijdragen aan het tot stand komen van nieuwe ambitieuze internationale klimaatdoelstellingen’.⁷⁷

Deze hogere beleidsdoelstellingen kunnen niet bereikt worden met alleen het steunen van het maatschappelijk middenveld.⁷⁸ Het MFS-beleidskader stelt dat juist de complementariteit binnen het particuliere kanaal en tussen het particuliere en bilaterale kanaal ervoor kan zorgen dat de complexiteit van het bereiken van deze doelstellingen in acht wordt genomen.

Box 5.1 Voorbeelden van thematische operationele doelstellingen relevant voor het MFS⁷⁹

1. Versterkte internationale rechtsorde en eerbiediging van mensenrechten
 - 1.2 Bescherming van de rechten van de mens
2. Grotere veiligheid en stabiliteit, effectieve humanitaire hulpverlening en goed bestuur
 - 2.5 Regionale stabiliteit door effectieve inzet op conflictpreventie, crisisbeheersing, conflictoplossing en postconflict wederopbouw
 - 2.9 Grotere veiligheid en stabiliteit door strijd tegen aantasting van het milieu en vernietiging van ecosystemen
4. Meer welvaart en minder armoede
 - 4.1. Een open, op regels gebaseerd en voorspelbaar, niet-discriminerend handels- en financieel systeem
 - 4.2. Een significante vermindering van het percentage mensen dat moet rondkomen van minder dan één dollar per dag
5. Toegenomen menselijke ontplooiing en sociale ontwikkeling
 - 5.1 Alle kinderen, jongeren en volwassenen hebben gelijke kansen om kwalitatief goed onderwijs te doorlopen, dat hen de benodigde vaardigheden en kennis biedt om op een volwaardige wijze deel te kunnen nemen aan de samenleving
 - 5.3. Gelijkwaardigheid tussen mannen en vrouwen. Daartoe is de zeggenschap van vrouwen vergroot
 - 5.4. Een halt aan de verspreiding van hiv/aids, malaria en andere levensbedreigende ziekten

77 Ministerie van Buitenlandse Zaken (2008), Rijksbegroting 2009: Buitenlandse Zaken, Begroting V. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

78 Hierbij moet bovendien worden opgemerkt dat het MFS niet het enige subsidiekader is voor het maatschappelijk middenveld.

79 Ministerie van Buitenlandse Zaken (2008), Rijksbegroting 2009: Buitenlandse Zaken, Begroting V. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

6. Beschermd en verbeterd milieu
 - 6.1. Bescherming en duurzaam gebruik van milieu in de mondiale context en de nationale context in ontwikkelingslanden
 - 6.2. Duurzaam waterbeheer, een hoger percentage mensen dat duurzame toegang heeft tot veilig drinkwater en sanitaire voorzieningen
8. Versterkt cultureel profiel en positieve beeldvorming in en buiten Nederland
 - 8.3. Vergroten van begrip en/of steun voor Nederlandse zienswijze, standpunten en beleid in het buitenland en het versterken van het draagvlak in eigen land voor het buitenlandbeleid

Subsidiekaders lopen echter niet synchroon met kabinetperiodes en ministers. In zijn beleidsnotitie *Een Zaak van Iedereen* uit 2007 benadrukt minister Koenders vier beleidsintensiveringen: aandacht voor fragiele staten; gelijke rechten en kansen voor vrouwen; groei én verdeling van groei; milieu, energie en klimaatverandering.⁸⁰ Aangezien de autonomie van het maatschappelijk middenveld door het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt gerespecteerd, hebben veranderingen in beleidsprioriteiten echter officieel geen directe invloed op de programma's van Nederlandse maatschappelijke organisaties. Dit neemt niet weg dat ook de nieuwe beleidsprioriteiten door de programma's van MFS-organisaties aangepakt kunnen worden.

5.3 Doelstellingen Maatgesneden Monitoring

In het MFS wordt veel aandacht besteed aan resultaatgericht werken. Volgens het beleidskader bestaat in de maatschappij een groeiende behoefte aan concrete resultaten en effecten op het gebied van ontwikkelingssamenwerking. Hierbij zijn het hebben van een lerend vermogen en transparante verantwoording - op basis van zowel kwantitatieve als kwalitatieve resultaten - van belang.⁸¹

Behalve de algemene omschrijving in het subsidiekader, is nooit officieel vastgesteld wat het verantwoordingssysteem van het MFS of het onderdeel Maatgesneden Monitoring inhoudt. Wel zijn er verschillende documenten te vinden in de dossiers *Maatgesneden Monitoring* die inzicht geven in de beoogde werkwijze en doelstellin-

80 Beleidsbrief ontwikkelingssamenwerking, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 31250, nr.1, 16 oktober 2007, Notitie: Een Zaak van Iedereen: Investeren in ontwikkeling in een veranderende wereld.

81 Beleidskader MFS 2007-2010.

gen.⁸² Uit die documenten en interviews met medewerkers van DSI/MY zijn echter veranderingen waar te nemen tussen 2005 en 2008 in de beschrijving van het verantwoordingsstelsel en Maatgesneden Monitoring.

Volgens de allereerste documenten omvat Maatgesneden Monitoring het gehele verantwoordingsstelsel van het MFS. Naast monitoring vallen hier ook bijvoorbeeld beleidsgesprekken, evaluaties en veldbezoeken onder. Het eerste doel van dit stelsel is een bijdrage leveren aan het lerend vermogen van het ministerie van Buitenlandse Zaken en van de betrokken particuliere organisaties. Het tweede doel is een goede inhoudelijke voortgangsbewaking van en verantwoording over MFS-gelden op doelmatigheid, doeltreffendheid en relevantie.⁸³

In de praktijk wordt Maatgesneden Monitoring nu echter gezien als een onderdeel van een breder verantwoordingsstelsel, waarbij evaluaties een aparte activiteit zijn naast monitoring.⁸⁴ De status van beleidsgesprekken is onduidelijk, maar op zijn minst kan gezegd worden dat deze nauw verbonden zijn aan Maatgesneden Monitoring.⁸⁵ In het geval van deze beperktere visie op Maatgesneden Monitoring is de tweede oorspronkelijke doelstelling niet meer van toepassing omdat met monitoring informatie – die zich beperkt tot input en output - niet veel gezegd kan worden over doelmatigheid, doeltreffendheid en relevantie. In de factsheet *Tailor-made monitoring of Dutch NGOs*, beschikbaar op de website van het ministerie van Buitenlandse Zaken, zijn de doelstellingen dan ook aangepast tot: 1) zichtbaar maken van resultaten en 2) versterken van lerend vermogen in de OS-sector.⁸⁶

Die afbakening van Maatgesneden Monitoring wordt echter niet helemaal doorgevoerd omdat het Maatgesneden Monitoring stelsel outcome informatie blijft betrekken bij monitoring. Bovendien wordt in een recent onderzoek in opdracht van DSI/MY, *De Meetlat langs Maatgesneden Monitoring* (2008), Maatgesneden

82 Bijvoorbeeld: *Notitie Contouren van Maatgesneden Monitoring*. Verzonden in Memo DSI aan Plv. DGIS. Bijlage bij Memo DSI/MY/05-330-06 van DEK en DSI/MY aan Plv. DGIS op 6 juni 2006; DSI/MY (2006), *Toelichting t.b.v. de opstellers van de MFS 2007-2010 beschikkingen. Maatgesneden Monitoring in beschikkingen*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken; Memo DSI/MY-429/06, van Plv. DGIS aan themadirecties, 14 september 2006.

83 *Notitie Contouren van Maatgesneden Monitoring*. Verzonden in Memo DSI aan Plv. DGIS. Bijlage bij Memo DSI/MY/05-330-06 van DEK en DSI/MY aan Plv. DGIS op 6 juni 2006.

84 Uit interviews en dossieronderzoek blijkt dat verschillende aanpassingen van de oorspronkelijke ambities nodig waren in de praktijk. Bijvoorbeeld, de link tussen het activiteitenwaarderingsstelsel Piramide en Maatgesneden Monitoring verviel toen er in Piramide niet meer op input en output gerapporteerd kon worden. Daarnaast werden de plannen om vast te leggen hoe de monitoring, veldbezoeken, evaluaties en beleidsgesprekken als coherent geheel moesten verlopen per categorie partners, niet goedgekeurd.

85 Bijvoorbeeld 'Policy dialogues are an integral part of the new tailor-made monitoring system', volgens de factsheet *Tailormade Monitoring*, http://www.minbuza.nl/nl/ontwikkelingssamenwerking/subsidies,medefinancieringsstelsel_xmfsx_2007_2010.

86 Factsheet *Tailormade Monitoring*, http://www.minbuza.nl/nl/ontwikkelingssamenwerking/subsidies,medefinancieringsstelsel_xmfsx_2007_2010.

Monitoring nog steeds geëvalueerd op basis van *beide* oorspronkelijke doelstellingen. Ook uit de interviews met dossierhouders en MFS-organisaties blijken er nog verschillende interpretaties te bestaan. Voor de grootste subsidie ontvangers, die ook programma-evaluaties uitvoeren en deze aan het ministerie voorleggen, heeft evaluatie een grotere rol in het verantwoordingssysteem aan het ministerie dan voor de kleinere MFS-organisaties. In deze beperkte beleidsdoorlichting vallen alleen de monitoringsprotocollen, de jaarrapportages op basis van deze protocollen en de daaraan gekoppelde beleidsgesprekken onder Maatgesneden Monitoring.

De doelstellingen van Maatgesneden Monitoring kunnen samengevat worden als: 1) het beter in kaart brengen van resultaten, 2) wederzijds leren bevorderen, 3) het verminderen van de administratieve last voor MFS-organisaties, 4) het verbeteren van de beleidsgesprekken tussen de MFS-organisatie en het ministerie van Buitenlandse Zaken en 5) wederzijdse accountability.⁸⁷ Volgens de ontwerpers van het Maatgesneden Monitoring systeem zouden al deze aspecten samen bijdragen aan een verbetering van de algemene kwaliteit van het MFS.⁸⁸ Dit wordt in hoofdstuk 7 uitgebreid onderzocht.

In de beleidsbrief van minister Koenders (2007) *Een Zaak van Iedereen* wordt ook veel aandacht gegeven aan het belang van het inzichtelijk maken van resultaten. Volgens deze beleidsbrief zijn resultaatsbereiking en verantwoording een gedeeld belang, zowel voor de Nederlandse burgers als voor nationale parlementen en burgers in ontwikkelingslanden. Het verantwoordingssysteem van het MFS richt zich duidelijk op de verantwoording naar Nederlandse burgers. Volgens sommige geïnterviewde MFS-organisaties gaat de *upwards accountability* (een verantwoording van de MFS-organisaties naar het ministerie) zelfs ten koste van investeringen in een systeem van *downwards accountability* (verantwoording afleggen naar de doelgroep).⁸⁹ Validatie van deze bewering valt buiten de reikwijdte van deze beperkte beleidsdoorlichting.

87 Samenvatting gebaseerd op interviews en verschillende documenten zoals Weber, K. (2008a), *De Meetlat langs Maatgesneden Monitoring*. Onderzoek Maatgesneden Monitoring in opdracht van DSI/MY. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken; Weber, K. (2008b), *Guidebook Accountability, Monitoring & Evaluation and Tailor-Made Monitoring*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken (DSI/MY) en de factsheet *Tailormade Monitoring* http://www.minbuza.nl/nl/ontwikkelingssamenwerking/subsidies,medefinancieringsstelsel_xmfsx_2007_2010.

88 Weber, K. (2008b), *Guidebook Accountability, Monitoring & Evaluation and Tailor-Made Monitoring*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken (DSI/MY).

89 Dit is ook vastgesteld in Weber, K. (2008a), *De Meetlat langs Maatgesneden Monitoring*. Onderzoek Maatgesneden Monitoring in opdracht van DSI/MY. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

6 Beschrijving van de budgetten die zijn ingezet

6.1 Inleiding

De financiële informatie die gebruikt wordt in dit hoofdstuk is gebaseerd op het informatiesysteem van het ministerie van Buitenlandse Zaken, het zogenoemde Piramide-systeem.⁹⁰ De jaarlijkse financiële rapportages van de MFS-organisaties zijn niet geanalyseerd.

Het gehele, vierjarig budget van het MFS wordt eerst besproken (paragraaf 6.2), waarna er dieper wordt ingegaan op de bestedingen van het eerste jaar: de verschillende thematische categorieën (paragraaf 6.3) en de verantwoordingsgraad (paragraaf 6.4). Daarbij is van belang op te merken dat de financiële informatie dan ook alleen die organisaties betreft die in 2008 verantwoording hebben afgelegd over de subsidie die ontvangen is in 2007. Dit zijn niet alle MFS-organisaties.

6.2 Budget MFS

Anders dan in voorgaande subsidiekaders werd vooraf geen ondergrens voor de subsidie vastgesteld (voor het MFP was de ondergrens 11% van het ontwikkelingsbudget).⁹¹ De omvang van de subsidie werd afhankelijk gemaakt

⁹⁰ Gegevens verkregen van controllers, DSI/CU, ministerie van Buitenlandse Zaken.

⁹¹ De 11% ondergrens van het MFP is losgelaten op aanraden van het Eindrapport van de Adviescommissie MFP-breed (2003), *Breed uitgemeten* – eindrapport van de Adviescommissie Medefinancieringsprogramma-breed. Den Haag, Adviescommissie MFP-breed. Zie ook *Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Medefinancieringsprogramma*, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 27 433 nr. 15, 15 mei 2003. Aanbieding en reactie op Eindrapport Adviescommissie MFP-breed. Met het ontwikkelingsbudget wordt ODA bedoeld. Schenkingen of leningen verstrekt i) door officiële donoren (uit openbare middelen), ii) op concessionele voorwaarden, d.w.z. met een schenkingselement van ten minste 25%, aan ontwikkelingslanden iii) met als voornaamste doel de bevordering van economische ontwikkeling en welzijn.

van de kwaliteit van de aanvragen. Het subsidieplafond bedroeg EUR 550 miljoen per jaar.⁹²

In het totaal is EUR 2,1 miljard toegekend aan 74 Nederlandse maatschappelijke organisaties voor vier jaar.⁹³ Ter vergelijking: in de periode 2003-2006 werd aan MFP en TMF samen EUR 1,9 miljard euro besteed (de MFP-subsidie bedroeg EUR 1,7 miljard, de TMF-subsidie EUR 188 miljoen).⁹⁴

Er werden 114 aanvragen gedaan, waarvan 16 samenwerkingsverbanden (met daarin meer dan 50 organisaties).⁹⁵ 82% van de MFS-subsidie gaat naar de vijf grootste, voormalige MFP-organisaties (HIVOS, ICCO, Oxfam Novib, Terre des Hommes en Cordaid). In een uitzonderlijke tussentijdse ronde in 2008 is EUR 16 miljoen subsidie toegevoegd voor organisaties in de categorie 'Jong & Vernieuwend'.⁹⁶

In 2007 hebben 38 van de 74 MFS-organisaties subsidie ontvangen.⁹⁷ De andere organisaties hadden nog lopende subsidiering uit het TMF-subsidiekader of waren pas in de tussentijdse ronde toegevoegd. Deze 38 organisaties beslaan samen 95% van het totale MFS-budget, omdat de 10 grootste subsidieontvangers hier ook bij zitten (deze 10 zijn samen goed voor 88% van het totale MFS-budget).

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de subsidietoekenning aan de MFS-organisaties uit deze beperkte beleidsdoorlichting. Zie bijlage 5 voor een overzicht van alle organisaties.

92 Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Medefinancieringsprogramma, Lijst van vragen en antwoorden, TK 27 433 nr. 31, 11 maart 2005. Vragen en antwoorden inzake het concept-beleidskader MFS 2007-2010.

93 EUR 2.155.137.361,- Zie Toekenningen/Afwijzingen na bezwarenprocedures in het MFS d.d. juni 2007. Bijlage bij Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. TK 27433 nr. 64, 11 juni 2007.

94 De subsidietoekenning van de laatste TMF-ronde 2006-2010 bedraagt EUR 153 miljoen (Data controllers, DSII/CU, het ministerie van Buitenlandse Zaken).

95 Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Medefinancieringsprogramma, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 27433 nr.59, 22 september 2006. Besluitvorming met betrekking tot subsidieronde MFS 2007-2010.

96 Bij deze tussentijdse ronde waren er 39 aanvragen waarvan er 15 (gedeeltelijk) zijn gehonoreerd. Totaal overzicht van toekenningen en afwijzingen J&V; Online te vinden op: <http://www.minbuza.nl/nl/ontwikkelingssamenwerking/subsidies,tussentijds-mfs-j-v>.

97 ETC heeft subsidie ontvangen voor twee programma's (Energy Access en Community-led natural resource management).

Tabel 6.1 Subsidiotoekenning MFS-organisaties in beperkte beleidsdoorlichting

MFS-organisaties in beperkte beleidsdoorlichting		EUR
Strategische Partners (9)		
Cordaid		437.059.720
Female Cancer Programme		3.369.339
Health Action International		5.298.126
HIVOS		260.890.000
ICCO		525.000.000
International Child Support		23.579.354
Oxfam Novib		509.000.000
Terre des Hommes		32.000.000
World Population Foundation		8.160.000
		1.804.356.539
Partners (14)		
Aim for Human Rights		4.964.909
Dokters van de Wereld		3.976.000
Global Forest Coalition		2.022.240
IKV/Pax Christi		15.090.000
Ileia		5.902.000
IUCN NL		30.644.933
Mundial Productions		5.924.734
Save the Children Nederland		4.591.496
Solidaridad		20.130.000
SPARK/Academic Training Association		9.858.408
Stichting STRO		3.724.174
WASTE		6.944.600
Wereldnatuurfonds (WNF)		9.142.018
Woord en Daad		20.748.000
		143.663.512
Programmarelaties (15)		
AMREF Nederland		7.991.402
Butterfly Works		1.588.500
Child Helpline International		3.800.000
Clean Clothes Campaign		2.106.489
Fair Trade Original		6.498.051

Humana	8.217.644
Interface For Cycling Expertise	4.400.000
Leger des Heils	2.126.171
Liliane Fonds	8.000.000
Maastricht School of Management	2.621.530
Press Now	9.966.144
Schorer	9.768.834
SOMO	4.400.000
Stichting ETC	13.556.057
War Child Nederland	7.795.200
	92.836.022
Totaal 38	2.040.856.073

6.3 Subsidie categorieën

Organisaties hebben in hun aanvraag aangegeven onder welke ‘CRS-code’ hun programma’s vallen. De CRS-codering is een internationale (OESO/DAC) codering die de sector waaraan de hulp bijdraagt identificeert. Op basis van deze codes is het mogelijk om een beeld te krijgen van de belangrijkste thema’s waaraan de organisaties werken.⁹⁸

De zogenoemde ‘brede’ organisaties, met programma’s in verschillende sectoren, krijgen in het activiteitenwaardering-systeem van het ministerie, Piramide, de algemene CRS-code ‘Support to national NGOs’. 82% van de MFS-verplichtingen 2007-2010 valt dus onder deze code. Die MFS-organisaties kunnen zelf overigens wel hun subsidie opdelen naar verschillende sectorale CRS-codes.

Uit Piramide kan voor 2007 slechts van 13% van de MFS-financiering worden aangegeven welke thema’s of sectoren behandeld worden (zonder aanvullende informatie op te vragen bij de brede MFS-organisaties). Deze 13% is als volgt te verdelen:

- 23% voor Milieu en Energie
- 16% voor Gezondheid en AIDS
- 16% voor Private Sector Ontwikkeling en Handel

⁹⁸ De CRS-code identificeert niet het middel maar de sector waaraan de hulp uiteindelijk ten goede komt. Zo kan een gezondheidsprogramma dat tot doel heeft de rechten van een kwetsbare groep te promoten onder de CRS-code mensenrechten vallen en niet onder de sector gezondheid.

- 22% voor Onderwijs en Training
- 22% voor Overige

De meest voorkomende specifieke CRS-codes, voor die 13% van de MFS-subsidie in 2007, zijn:

- 18% *Environmental policy and administrative management*
- 10% *Trade policy and administrative management*
- 9% *Early childhood education*
- 8% *Vocational training*
- 7% *Reproductive health care*

Hoewel de thematische beleidsvoornemens van het ministerie zijn toegevoegd aan het MFS-beleidskader, hebben de thematische concentraties van de organisaties geen rol gespeeld bij de beoordeling.⁹⁹ Sommige zijn over-, anderen ondervertegenwoordigd (bijvoorbeeld economische ontwikkeling in vergelijking met vrouwenrechten). Vaak ligt dit aan de beoordelingseisen met betrekking tot de bedrijfsvoering in plaats van aan een inhoudelijke overweging. De thematische spreiding is echter moeilijk te beoordelen zonder de grotere MFS-organisaties mee te nemen. In ieder geval is er niet gestuurd op een volledige dekking van de prioritaire thema's.

6.4 Bestedingen

Zoals gezegd werd voor deze beperkte beleidsdoorlichting geen analyse gemaakt van de financiële verantwoording van het MFS. Deze volgt de standaard procedures van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Op basis van het activiteitenwaarderings-systeem Piramide kunnen echter wel enkele opmerkingen gemaakt worden.¹⁰⁰

In 2008 is voor het eerst financieel verantwoord door de 38 MFS-organisaties die subsidie hebben ontvangen. In het totaal is in 2006 en 2007 EUR 558 miljoen aan voorschotten verleend door het ministerie. Voorschotten kunnen twee keer per jaar verleend worden voor zes maanden. De verantwoording gebeurt op basis van de financiële jaarrapportage en voor grote bedragen op basis van een financiële audit (het boekjaar is afhankelijk van de ontvangende organisatie).

99 Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Medefinancieringsprogramma. Lijst van vragen en antwoorden. TK 27433, nr.31, 2005, Vragen en antwoorden m.b.t. het concept-beleidskader MFS 2007-2010.

100 Data verkregen van de controllers DSI/MY, maart 2009.

In 2008 is van de EUR 558 miljoen aan voorschotten voor EUR 481 miljoen door de MFS-organisaties verantwoord. Dit verantwoordingspercentage van 86% is relatief hoog. Er is geen gedetailleerd onderzoek uitgevoerd naar de financiële verantwoording, maar waarschijnlijk is de oorzaak dat het in veel gevallen, en vooral voor de grootste MFS-organisaties, lopende programma's betreft. De ontvangen subsidie kan dan vrij snel worden geabsorbeerd en dus verantwoord. Aan de andere kant betreffen de bestedingen 2006 en heel het jaar 2007. Over voorschotten uitgegeven in november en december 2007 kan ook nog in 2009 verantwoord worden. Daarnaast is in 2008 op het ministerie het kasstelsel vervangen door het batenlaststelsel. Dit heeft ook invloed op het verantwoordingspercentage.

De verantwoording aan het ministerie betekent niet automatisch dat de partners van MFS-organisaties ook hun bestedingen verantwoord hebben. Sommige MFS-organisaties zullen verantwoorden aan het ministerie op het moment waarop zij financiering hebben gegeven aan hun partners. Anderen verantwoorden pas op het moment dat zij van de partners over die financiering verantwoording hebben gekregen.

7 Bijdrage aan de analyse van de maatschappelijke effecten

7.1 Inleiding

Relatief kort na invoering van het MFS in 2007 is het nog niet mogelijk onderzoek uit te voeren naar effecten. Het is echter niet zo dat er geen evaluatie materiaal bestaat over de effecten van het werk van maatschappelijke organisaties die door het MFS gesubsidieerd worden. Voor het grootste deel bestaat het MFS uit programma's die al langer bestaan en vaak ook vóór het MFS door het ministerie van Buitenlandse Zaken gesubsidieerd werden (zeker wat betreft de voormalige medefinancieringsorganisaties). Hierover is evaluatiemateriaal beschikbaar. De grootste MFS-organisaties voeren bijvoorbeeld zelf programma-evaluaties uit. Onder het MFP-subsidiekader werden deze evaluaties al door IOB op kwaliteit beoordeeld en ook onder het MFS gebeurt dit.¹⁰¹ Daarnaast bestaan uiteraard ook externe studies van de activiteiten van particuliere organisaties.¹⁰²

In deze beperkte beleidsdoorlichting wordt geen uitspraak gedaan over de bruikbaarheid van de beschikbare studies en evaluaties om maatschappelijke effecten te meten. Dit materiaal betreft programma's uit vorige subsidieperiodes en is

101 IOB (2006), *De kwaliteit van programma-evaluaties in het Medefinancieringsprogramma 2003-2006*. IOB Werkdocument. Den Haag: Ministerie Van Buitenlandse Zaken.

102 Riddell, bijvoorbeeld, heeft in zijn boek *Does foreign aid really work?* getracht bewijsmateriaal te verzamelen over de effecten van verschillende hulpkanalen waaronder het particuliere kanaal. Riddell, R.C. (2007), *Does Foreign Aid Really Work?* Oxford: Oxford University Press. Zie ook Interdepartementaal Beleidsonderzoek (2003), *Effectiviteit en coherentie van Ontwikkelingssamenwerking*. Eindrapport van de Werkgroep Effectiviteit en coherentie van OS. IBO 2002-2003, nr.1. Bijlage bij TK 29234 nr.2, 3 oktober 2003; Adviescommissie MFP-breed (2003), *Breed uitgemeten – eindrapport van de Adviescommissie Medefinancieringsprogramma-breed*. Den Haag, Adviescommissie MFP-breed; Interdepartementaal Beleidsonderzoek (2000) *Medefinancieringsprogramma*. Ronde 1999, nr.2, augustus 2000; Biekart, K. (2002) *Foster Parents Plan Nederland: Beleidsanalyse maatschappijopbouw en beleidsbeïnvloeding*. Den Haag: Steering Committee for the Evaluation of the Dutch Cofinancing Programme and DGIS/DSI; Hospes, O. (2002), *De Ondersteuning van Micro-Financieringsprogramma's door Nederlandse Medefinancieringsorganisaties: een Synthese Studie*. Ede: Stuurgroep voor de Evaluatie van Nederlandse Medefinancieringsprogramma's.

daarom bovendien niet geschikt om algemene uitspraken te doen over het Medefinancieringsstelsel 2007-2010.

Deze beperkte beleidsdoorlichting concentreert zich op de kwaliteit van de informatie die met Maatgesneden Monitoring aan het ministerie wordt geleverd en de bijdrage die dit kan leveren aan het beoordelen van de maatschappelijke effecten. Maatgesneden Monitoring is een belangrijk, innovatief onderdeel van het MFS-verantwoordingsstelsel, nauw verbonden aan de beleidsgesprekken (formeel en informeel) tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en MFS-organisaties. Dit is dan ook de focus van dit hoofdstuk.

Het eerste deel (paragraaf 7.2) beoordeelt de kwaliteit van de informatie die door MFS-organisaties aan het ministerie wordt aangeleverd via Maatgesneden Monitoring (betrouwbaarheid en validiteit). Het tweede deel (paragraaf 7.3) beoordeelt de bijdrage van Maatgesneden Monitoring aan het functioneren van het MFS-verantwoordingsstelsel door na te gaan of de doelstellingen van dit systeem behaald zijn. Het derde deel (paragraaf 7.4) onderzoekt de bijdrage van het Maatgesneden Monitoring systeem aan de verantwoording over de doeltreffendheid, doelmatigheid en relevantie van het MFS en MFS-programma's.

In dit hoofdstuk wordt veelvuldig gebruik gemaakt van monitoring en evaluatie terminologie zoals input, output, outcome, resultaten en doelstellingen. In box 7.1 wordt verduidelijkt hoe deze terminologie in het MFS is toegepast.

Box 7.1 Output en Outcome in het MFS

De logframe benadering wordt internationaal gebruikt om resultaten helder in kaart te brengen. Er bestaan echter verschillende benaderingen met betrekking tot de terminologie en de invulling van de onderdelen van de resultatenketen. Voor het MFS zijn de volgende verschillen van belang:

OESO/DAC	Aanvraagstromen	MFS (Piramide)
Input	Input	Input
Activiteiten	Output	(Activiteiten)
Output	Outcome	Output (Resultaten)
Outcome	Impact	Outcome (Doelstellingen)
Duurzaamheid	Duurzaamheid	Duurzaamheid

In het beoordelingskader en het aanvraagstramien van het MFS werd de resultatenketen als volgt benaderd: Output betrof hier de activiteiten van de MFS-organisatie op het gebied van capaciteitsontwikkeling van de partnerorganisatie. Outcome betrof de activiteiten van de partnerorganisatie op het gebied van capaciteitsontwikkeling van de doelgroep (dus die de doelgroep nodig heeft om baten te realiseren). Impact betreft dan de baten die uiteindelijk zijn gerealiseerd door de doelgroep.¹⁰³

Vlak na de subsidietoekenning is door het ministerie van Buitenlandse Zaken besloten om dit systeem te vervangen door een die beter aansluit bij de internationaal en rijksbreed gehanteerde OESO/DAC terminologie. Die terminologie sluit ook beter aan bij het activiteitenwaarderingsstelsel (Piramide) van het ministerie.

Het verschil met het aanvraagstramien ligt vooral in het definiëren van 'output' en 'outcome'. 'Output' volgens de aanvraagterminologie werd volgens de nieuwe terminologie 'activiteiten' (bijvoorbeeld het aantal workshops gegeven). Output in de nieuwe terminologie werd vertaald als 'the products, capital goods and services which result from a development intervention or changes resulting from the intervention, which are relevant to the achievement of outcomes' (OESO/DAC). Voor het MFS verwijst output naar veranderingen bij de partner. Outcome verwijst naar veranderingen bij de doelgroep. Binnen het ministerie wordt daarbij de volgende vuistregel gehanteerd: output is datgene wat ligt binnen de 'span of control' van de MFS-organisatie. Outcome ligt binnen de 'span of influence' maar buiten de 'span of control'.¹⁰⁴

Niet alle organisaties vonden het even gemakkelijk om deze terminologieverschuiving door te voeren. Bij sommige organisaties zat de 'oude' terminologie zo verankerd in de organisatie dat omschakelen moeilijk was. Het ministerie heeft daarom een zekere mate van flexibiliteit gehanteerd in het toepassen van de nieuwe terminologie.

7.2 Beoordeling van de kwaliteit van de informatie

De kwaliteit van de informatie die geleverd wordt door de MFS-organisaties aan het ministerie van Buitenlandse Zaken is beoordeeld op basis van betrouwbaarheid en validiteit. Voor betrouwbaarheid is gekeken naar informatiebronnen waarop de MFS-organisaties een beroep doen, hoe de informatie geverifieerd wordt en in

103 Beleidskader MFS 2007-2010, Annex 2 Beoordelingskader.

104 Monitoring op Maat, Werksessie Maatgesneden Monitoring en Evaluatie in de Praktijk, 16 oktober 2006; Weber, K. (2008b), Guidebook Accountability, Monitoring & Evaluation and Tailor-Made Monitoring. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken (DSI/MY).

welke mate er onafhankelijke bronnen worden gebruikt. Om de validiteit van de informatie te beoordelen is gekeken naar de relevantie en meetbaarheid van de geformuleerde output en outcome, de geïdentificeerde indicatoren en streefwaarden en de kwaliteit van de gegevensanalyse.

7.2.1 Betrouwbaarheid van de data

Ondanks dat om 'verificatie' wordt gevraagd in het format voor het monitoringsprotocol, worden gegevensbronnen niet altijd vermeld in de jaarrapportages (in 45% van de rapportages worden geen bronnen vermeld, in 32% worden deze wel vermeld).¹⁰⁵ Onafhankelijke gegevensbronnen ontbreken in de meeste jaarrapportages (slechts aanwezig in vier van de 38 beoordeelde rapportages).

Verschillende geïnterviewden gaven aan dat voor bepaalde programma's, zoals economische ontwikkeling of gezondheid, internationaal aanvaarde sets van indicatoren bestaan. Sommigen daarvan zijn bruikbaar voor de MFS-jaarrapportage. Hierdoor is meer informatie beschikbaar en gemakkelijker te valideren. Vooral voor programma's die werken met accreditaties en certificeringen is extern gecontroleerde informatie beschikbaar.

Uit de gesprekken met MFS-organisaties kan worden vastgesteld dat de voornaamste gegevensbron voor de monitoring data de jaarverslagen zijn van partners. De kwaliteit van de informatie hangt dus af van de M&E-capaciteiten van de verschillende partners. De geïnterviewde MFS-organisaties investeren daar dan ook bijna allemaal in. Volgens verschillende MFS-organisaties heeft dit proces door de introductie van Maatgesneden Monitoring een extra impuls gekregen.

De MFS-organisaties vinden het geen probleem dat er weinig externe en onafhankelijke gegevensbronnen zijn voor het volgen van partners. De samenwerking is gebaseerd op een vertrouwensrelatie. Partners worden naar het oordeel van de MFS-organisaties voldoende beoordeeld voordat een samenwerking wordt aangegaan. Bovendien moeten MFS-organisaties verplicht een sanctiebeleid uitwerken. Daarnaast wordt informatie van partners geverifieerd tijdens veldbezoeken van programmamedewerkers.¹⁰⁶ Verschillende organisaties wezen ook op de manier

¹⁰⁵ In de rest wordt dit slechts gedeeltelijk vermeld.

¹⁰⁶ De intensiteit van de partnerrelatie verschilt sterk bij MFS-organisaties. De kleinere en/of thematische organisaties staan relatief dicht bij hun partners en kunnen hen van zeer nabij volgen. Meestal worden er door de programmamedewerkers meerdere bezoeken per jaar aan een partner gebracht. Aangezien de grote MFS-organisaties een veelheid aan partners en programma's beheren, hebben de programmamedewerkers vanzelfsprekend een ander soort contact met hun partners.

waarop de samenwerking tussen partners in een land kan zorgen voor verificatie van aangeleverde informatie.

Naast het al dan niet beschikken over onafhankelijke gegevens en mogelijkheden tot verificatie van de informatie, konden uit de interviews nog een aantal andere factoren geïdentificeerd worden die de betrouwbaarheid van de data beïnvloeden:

- De indicatoren uit het monitoringsprotocol zijn ontwikkeld door de organisaties in Nederland. Slechts een minderheid van de geïnterviewde MFS-organisaties (2 van de 14) heeft met partners overlegd over de indicatoren en streefwaarden. Verschillende organisaties hebben partners wel betrokken bij de subsidieaanvraag, waar ook een resultatenketen werd weergegeven. Maar voor het ontwikkelen van het monitoringsprotocol was onvoldoende tijd om partners te betrekken. Bovendien willen de meeste organisaties, waaronder de vier grootste MFS-organisaties, geen indicatoren opdringen aan hun partners en hen belasten met extra rapportage eisen. Programmamedewerkers maken zelf een vertaalslag van de informatie die door de partners aangeleverd wordt naar de eigen indicatoren. De MFS-organisaties erkennen dat hierbij interpretatieproblemen kunnen optreden.
- Binnen verschillende organisaties (zowel grote als kleinere) bestaan ook verschillende interpretaties van indicatoren bij programmamedewerkers, wat de aggregatie van data bemoeilijkt. Omdat het monitoringsprotocol op zeer korte termijn ontwikkeld moest worden, is dat in de meeste organisaties door een beperkte groep medewerkers gedaan zonder brede consultatie. Een aantal organisaties heeft dit trachten op te lossen door handleidingen te ontwikkelen om de interpretatieruimte te versmallen.
- De jaarrapportages op basis van het monitoringsprotocol leveren data op geaggregeerd niveau (minstens programmaniveau). Indicatoren hebben echter niet dezelfde waarde in verschillende regio's of contexten en hoeveelheden zijn bijgevolg moeilijk optelbaar of vergelijkbaar. Zowel de geïnterviewde MFS-organisaties als de dossierhouders zijn zich hiervan bewust. In verschillende interviews werd gesproken van 'appels met peren' vergelijken. De geïnterviewden wezen op het feit dat deze geaggregeerde cijfers dan ook met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd moeten worden.

De betrouwbaarheid van de data uit de inhoudelijke jaarrapportages is door het ministerie niet besproken met de MFS-organisaties en in beoordelingsbrieven wordt er geen melding van gemaakt. De betrouwbaarheid van de financiële data wordt afdoende gecontroleerd volgens standaard procedures door de controllers

van DSI en andere themadirecties. Voor grote bedragen worden accountantsverklaringen afgegeven.

Alle geïnterviewden gaan ervan uit dat er een behoorlijke mate van betrouwbaarheid is. De jaarrapportages hebben voor de meeste geïnterviewden (zowel dossierhouders als MFS-organisaties) vooral een signaalfunctie, waarbij betrouwbaarheid minder relevant wordt gevonden. Bovendien geven geïnterviewde MFS-organisaties en dossierhouders aan dat de betrouwbaarheid van de informatie gecontroleerd wordt door evaluaties van MFS-organisaties. Betrouwbaarheid is dan afhankelijk van de kwaliteit van M&E door MFS-organisaties en hun partners. Alleen programma-evaluaties van strategische MFS-organisaties worden beoordeeld op kwaliteit door de IOB.¹⁰⁷ Bij het uitvoeren van de beleidsdoorlichting waren er nog geen afgeronde programma-evaluaties beschikbaar uit de MFS-periode. Er kan daarom geen definitieve uitspraak gedaan worden over de betrouwbaarheid van de gegenereerde informatie in het verantwoordingssysteem als geheel.

7.2.2 Validiteit

Op basis van de analyse van 38 jaarrapportages kan het volgende worden vastgesteld. De indicatoren lijken over het algemeen goed gekozen. Ze zijn in de regel realistisch en specifiek en een goede vertaling van de outcome en output van de programma's. In meer dan 70% van de jaarrapportages is over het geheel genomen een goed onderscheid gemaakt tussen output- en outcomeindicatoren. De indicatoren zijn overwegend kwantitatief en goed meetbaar.

Toch dient dit algemene beeld genuanceerd te worden. Geen enkele jaarrapportage formuleert over de hele lijn (alle programma's en op alle niveau's van de resultatenketen) goede en relevante indicatoren. Box 7.2 geeft daar voorbeelden van. Uit de analyse van de rapportages blijkt het volgende:

- Soms is er weinig coherentie tussen een output of outcome, de indicator en de streefwaarde: streefwaarden die geen goede vertaling zijn van indicatoren, indicatoren die geen goede vertaling zijn van de output en outcome.

Verklarende factoren: Voor alle MFS-organisaties was Maatgesneden Monitoring een nieuw systeem, waarbij sommige MFS-organisaties (zeker de kleinere en nieuwere) niet over de nodige M&E-expertise beschikten. Soms is men pragmatisch omgegaan met vastgestelde knelpunten (zoals het formuleren van

¹⁰⁷ Verslag Werksessie Monitoring & Evaluatie in het MFS, bijeenkomst 16 oktober 2006; IOB (2006), *De kwaliteit van programma-evaluaties in het Medefinancieringsprogramma 2003-2006*. IOB Werkdocument. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

dezelfde streefwaarden voor output en outcome terwijl er wel een goed onderscheid gemaakt is). Volgens de geïnterviewden is het ontwikkelen van het monitoringsprotocol een interessant leerproces geweest. Alle geïnterviewde MFS-organisaties geven aan dat de volgende jaarrapportage beter zal zijn.

- Outputs worden soms op een zeer laag niveau in de resultatenketen gezet. Sommige outputindicatoren bevatten dan voornamelijk informatie over activiteiten van de MFS-organisatie en in veel mindere mate de veranderingen bij de partnerorganisaties, zoals beoogd was.

Verklarende factoren: Box 7.1 illustreert hoe deze verwarring voortkomt uit het verschil in benadering van het beoordelingskader en het Maatgesneden Monitoring systeem. De ontwikkeling van Maatgesneden Monitoring was ook een leerproces voor het ministerie. In de concept richtlijnen voor het ontwikkelen van een monitoringsprotocol, die overigens pas in 2008 geformuleerd werden, is het onderscheid tussen output en outcome verder uitgewerkt. Output is hierin duidelijk op een hoger niveau in de resultatenketen geplaatst.¹⁰⁸

- Alle monitoringsprotocollen bevatten relatief veel indicatoren (bijvoorbeeld in één rapportage meer dan 60) wat sommige dossiers zeer complex maakt.

Verklarende factoren: Uit de interviews blijkt dat hier geen consensus over bestaat tussen de MFS-organisaties en het ministerie. Het ministerie stuurde aan op een beperkt aantal sleutelindicatoren (bijvoorbeeld drie per programma en per niveau). De MFS-organisaties vinden dat een zodanig beperkte set van indicatoren geen volledig beeld geeft van hun programma en manier van werken.

- De indicatoren zijn overwegend kwantitatief. Kwalitatieve indicatoren worden wel genoemd maar dan vaak toch weer gekwantificeerd aan de hand van streefwaarden. Een aantal geïnterviewde MFS-organisaties geven aan dat zij nog onderzoeken hoe kwalitatieve indicatoren beter geformuleerd en gemeten kunnen worden.

Verklarende factoren: De geïnterviewde MFS-organisaties vinden dat er in het format voor het monitoringsprotocol weinig ruimte was voor kwalitatieve indicatoren. Het ministerie heeft echter niet expliciet gevraagd aan MFS-

¹⁰⁸ Weber, K. (2008b), *Guidebook Accountability, Monitoring & Evaluation and Tailor-Made Monitoring*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken (DSI/MY).

organisaties om alleen kwantitatieve indicatoren te gebruiken, hoewel daar wel de nadruk op is gelegd.¹⁰⁹ MFS-organisaties hadden het Maatgesneden Monitoring systeem kunnen aangrijpen om te experimenteren met vernieuwende methoden om kwalitatieve gegevens te verzamelen. Het ministerie heeft de organisaties daartoe niet aangemoedigd.

- Hoewel de indicatoren zelf meestal goed geformuleerd zijn, is dat minder het geval met de streefwaarden. Vaak zijn de streefwaarden voor elk jaar hetzelfde zodat moeilijk is te schatten welke ontwikkeling de organisatie verwacht tot 2010.¹¹⁰ Streefwaarden worden in een derde van de onderzochte jaarrapportages ruim overschreden maar in een derde van de jaarrapportages staan ook streefwaarden die moeilijk te behalen lijken.

Verklarende factoren: In de interviews geven de MFS-organisaties aan dat de streefwaarden moeilijk te formuleren waren omdat dit een eerste keer was en er weinig baseline data beschikbaar waren. Veel organisaties zullen in de volgende jaarplannen streefwaarden bijstellen. Een groot deel van de MFS-organisaties is voorzichtig geweest in het vaststellen van de streefwaarden. De informatie die de organisaties aanleveren via de jaarrapportages wordt als verantwoordingsinformatie gezien waarop men afgerekend kan worden. De geïnterviewde organisaties geven echter wel aan dat deze streefwaarden, hoe laag ook ingesteld, een goede interne signaalfunctie hebben en bijdragen aan reflectie over de programma's (zowel wanneer streefwaarden niet als wanneer streefwaarden gemakkelijk bereikt werden).

- Uit de analyse van de jaarrapportages op basis van het monitoringsprotocol blijkt dat het formuleren van output- en outcomeindicatoren en streefwaarden goed mogelijk was voor de interventiestrategie directe armoedebestrijding, maar veel minder voor de interventiestrategieën maatschappijopbouw en beleidsbeïnvloeding. Ook voor de programma's communicatie en draagvlakverbreding is geen enkele van de 38 organisaties

109 Zie bijvoorbeeld het MFS-subsidiekader: 'Waar mogelijk worden resultaten kwantitatief geformuleerd en gerapporteerd. [...] Waar kwantitatieve meting niet mogelijk is, wordt kwalitatief geformuleerd en gerapporteerd.' In antwoorden op vragen van de Tweede Kamer is dit genuanceerd. *Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Medefinancieringsprogramma*, Lijst van vragen en antwoorden, TK 27 433 nr. 31, 11 maart 2005. *Vragen en antwoorden inzake het concept-beleidskader MFS 2007-2010*.

110 Twee MFS-organisaties hanteren een score systeem (score 1 tot 4) waarmee aangegeven wordt in welke mate men op weg is om de doelstellingen van 2010 te behalen. Aan die score wordt ook een toelichting en eventuele bijsturing toegevoegd. Dit systeem kan verhelderend werken.

erin geslaagd relevante en meetbare indicatoren te formuleren.¹¹¹ Er is nog weinig gemeenschappelijk overleg geweest om voor deze interventie-strategieën goede indicatoren te formuleren.

Wat de gegevensanalyse betreft, werd van de MFS-organisaties verwacht dat ze hun jaarrapportages zouden baseren op het monitoringsprotocol. Het ministerie drong aan het narratieve gedeelte zo beknopt maar relevant mogelijk te houden. Er werd gevraagd om toelichtingen bij afwijkingen ten opzichte van de vastgestelde streefwaarden in het monitoringsprotocol.¹¹² Dit is door alle MFS-organisaties als te beperkend ervaren. Uit de analyse van de jaarrapportages blijkt dat er uiteindelijk dan ook veel meer narratieve informatie gegeven wordt (87% van de jaarrapportages geeft toelichting bij de realisaties van het programma). Slechts de helft van de MFS-organisaties levert echter informatie over afwijkingen en bijstellingen. Bovendien heeft deze informatie voornamelijk betrekking op het aanpassen van de streefwaarden in plaats van reflectie over aanpassingen van de programma's zelf.

Dit kan verklaard worden door het feit dat de geanalyseerde jaarrapportages het eerste jaar van het MFS betroffen en nog geen grote afwijkingen werden vastgesteld. De meeste geïnterviewde organisaties gaan ervan uit dat de toelichting bij afwijkingen zal toenemen naarmate het MFS vordert. Alle geïnterviewde organisaties en dossierhouders zijn het er echter over eens dat veel inhoudelijke informatie verloren gaat door de vorm van rapporteren. Dit komt voornamelijk door 1) het aggregatieniveau van de data dat ervoor zorgt dat landen- of regiospecifieke informatie wegvalt; 2) gemengde signalen over het soort data waardoor de nadruk op kwantitatieve data ligt en veel kwalitatieve informatie verloren gaat.

111 Voor meer informatie over het meten van draagvlak aan de hand van relevante en registreerbare gedragsuitingen, zie IOB (verwacht 2009), *Draagvlak Onderzoek* (werktitel). Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

112 Interview DSI/MY.

Box 7.2 Voorbeelden uit jaarrapportages

Over het geheel genomen zijn de MFS-organisaties er goed in geslaagd om hun resultaten zichtbaar te maken aan de hand van indicatoren en streefwaarden. Dit is geen gemakkelijke opgave, zeker niet voor programma's van ontwikkelingssamenwerking waar sprake is van complexe processen en vaak moeilijk te meten resultaten. Uit de analyse van jaarrapportages en interviews met MFS-organisaties blijkt ook dat hierin veel tijd en kennis is geïnvesteerd.

Dit voorop gesteld, kan echter ook gezegd worden dat er op een aantal punten verbeteringen mogelijk zijn. Hieronder worden enkele voorbeelden gegeven uit de jaarrapportages:

Streefwaarden geen goede vertaling van de indicator:

Outputindicator: Prijs van medicijnen belemmert de toegang tot medicijnen niet, met als bijbehorende streefwaarde: Onderzoek naar prijzen uitgevoerd in zes landen

Indicator geen goede vertaling van de output/outcome:

Outcome omschreven als: Kwaliteit van de gezondheidszorg is verbeterd, met als indicator: Aantal gezondheidsmedewerkers getraind

Outputindicatoren zijn eerder activiteiten:

- Outputindicator = Workshops zijn gegeven
- Outputindicator = Aantal Nederlandse particuliere initiatieven ondersteund

Kwalitatieve indicatoren die kwantitatief vertaald worden in de streefwaarden:

- Outputindicator: Capaciteitsversterking van producentenorganisaties, met als streefwaarde: zes projecten capaciteitsversterking geïmplementeerd
- Outputindicator: Kwaliteitsverbetering van het onderwijs, met als streefwaarde: 80 leerkrachten getraind
- Output omschreven als: Kwetsbare kinderen hebben beter toegang tot onderwijs, zijn beter voorbereid op een zelfstandig leven en beter in staat om voor zichzelf en hun families te zorgen, met als indicator: Aantal kinderen dat ingeschreven wordt.

7.3 Beoordeling van de bruikbaarheid van Maatgesneden Monitoring

Voor Maatgesneden Monitoring werden een aantal doelstellingen geformuleerd die samengevat kunnen worden als:¹¹³

- 1) resultaten beter in kaart brengen;
- 2) wederzijds leren bevorderen;
- 3) administratieve last verminderen;
- 4) beter beleidsoverleg voeren;
- 5) wederzijdse accountability verbeteren.

Met een analyse van de 38 eerste jaarrapportages over 2007 en interviews met zowel MFS-organisaties als dossierhouders in het ministerie wordt nagegaan in hoeverre Maatgesneden Monitoring op weg is om deze doelstellingen te behalen. In het onderzoek *De Meetlat langs Maatgesneden Monitoring* (2008) werd in opdracht van DSI/MY de rol van de monitoringsprotocollen onderzocht.¹¹⁴ Daarnaast heeft ook een enquête onder MFS-organisaties plaatsgevonden naar de eerste ervaringen met de monitoringsprotocollen (2008).¹¹⁵ Deze bronnen werden als achtergrond gebruikt bij de interviews met MFS-organisaties voor deze beperkte beleidsdoorlichting, die zich echter concentreert op de eerste jaarrapportages op basis van de monitoringsprotocollen.

7.3.1 Resultaten beter in kaart brengen

Uit de beoordeling van de monitoringsprotocollen en de jaarrapportages blijkt dat de MFS-organisaties erin geslaagd zijn hun resultaten duidelijker en scherper te formuleren en deze vervolgens op een meer systematische manier te volgen. Dit wordt ook bevestigd door de interviews met MFS-organisaties en dossierhouders. De MFS-organisaties geven aan dat ze dit de belangrijkste verdienste vinden van Maatgesneden Monitoring.

¹¹³ Zie ook hoofdstuk 5.3. Dit is een compilatie uit verschillende recente bronnen zoals Weber, K. (2008a), *De Meetlat langs Maatgesneden Monitoring*. Onderzoek Maatgesneden Monitoring in opdracht van DSI/MY. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken en *Factsheet Tailor-Made Monitoring*, te vinden op: http://www.minbuza.nl/nl/ontwikkelingssamenwerking/subsidies,medefinancieringsstelsel_xmfsx_2007_2010.

¹¹⁴ Weber, K. (2008a), *De Meetlat langs Maatgesneden Monitoring*. Onderzoek Maatgesneden Monitoring in opdracht van DSI/MY. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

¹¹⁵ PSO Enquête over de ervaringen met Maatgesneden Monitoring, onderzoek op aanvraag van Partos Kwaliteits-huis en BZ. Doelstelling: 'Analyse van de ervaringen met het gebruik van het Maatgesneden Monitoring systeem en bijbehorende monitoringsprotocol voor de planning, monitoring en het leren binnen de eigen organisatie en de invloed van het protocol op de relatie met de partnerorganisatie/lokale programma's.'

De aanpak van Maatgesneden Monitoring sloot aan op een internationale trend van resultaatgericht beheer of *Results-Based Management* (RBM) in de sector van ontwikkelings samenwerking. Uit de interviews blijkt dat de geïnterviewde MFS-organisaties de principes van RBM vaak al hadden geïntroduceerd in hun werkwijze. Alle geïnterviewden geven aan dat de introductie van Maatgesneden Monitoring dit proces van RBM heeft versneld en ondersteund.¹¹⁶ De meeste MFS-organisaties zeggen hun partners ook te ondersteunen bij het ontwikkelen van goede M&E-systemen die beantwoorden aan de eisen van RBM. Onder druk van verschillende donoren moeten zij meer op resultaten en indicatoren gaan rapporteren. In contracten nemen verschillende MFS-organisaties bijvoorbeeld expliciet de verwachte resultaten met indicatoren op.

Het Maatgesneden Monitoring systeem kent echter een aantal beperkingen in ontwerp en uitvoering. De ondervraagde MFS-organisaties uiten kritiek op het lineaire denken van de resultatenketen: input ► output ► outcome. Dit werd ook besproken in de werkgroep *Verantwoording* van de beleidsdialoog *Ontwikkeling is verandering* en in een notitie door Partos voor DSI/MY.¹¹⁷ De kritiek kan als volgt worden samengevat:

- Ontwikkelingsprocessen zijn complexe processen die moeilijk te vangen zijn in een lineaire benadering (zie bijvoorbeeld de notitie van Partos). De link tussen output en outcome is in de realiteit niet zo eenduidig als wordt voorgesteld in de monitoringsprotocollen. Dat blijkt ook uit de jaarrapportages: 1) organisaties krijgen hun programma's soms moeilijk vertaald naar deze logica (in het bijzonder programma's voor maatschappijopbouw en beleidsbeïnvloeding); 2) in het monitoringsprotocol lijkt de link tussen output en outcome gelegd te moeten worden in de tijdspanne van één jaar, wat niet realistisch is; 3) de jaarrapportages leveren informatie op zeer geaggregeerd niveau waardoor het verband tussen output en outcome artificieel wordt; 4) in de meeste jaarrapportages worden sleutelindicatoren gepresenteerd waarbij, door het filteren van andere relevante indicatoren, de logica output-outcome wegvalt.

116 Het aanvraagstramien voor de indiening van de MFS-aanvragen was ook in een resultaatgerichte logica opgesteld (zie box 7.1).

117 Stuurgroep Beleidsdialoog 2008, *Internationale Samenwerking is Verandering*. Syntheserapport van de dialoog 2008 'Ontwikkeling is verandering', 6 oktober 2008; Partos (2008), *Nieuwe wegen in Planning, Monitoring, Evaluatie en Leren in IS*, online: http://leernetwerk.partos.nl/uploaded_files/081208.Nieuwe%20wegen%20in%20Monitoring%20Evaluatie%20en%20Leren-1.pdf.

- In de interviews werd vaak de kritiek geuit dat het monitoringsprotocol format geen ruimte voorziet voor het expliciteren van (aanpassingen aan) de *theory of change*¹¹⁸ of strategieën van de organisaties om toe te lichten hoe een bepaalde output moet bijdragen aan een bepaalde outcome. Daarnaast vinden MFS-organisaties dat het format dwingt te rapporteren volgens een bepaalde systematiek die onverwachte en onbedoelde effecten negeert. Sommige programma's, zoals lobbyprogramma's of programma's in fragiele staten, leveren voornamelijk onverwachte resultaten op en lenen zich minder goed om output en outcome vast te leggen voor een periode van vier jaar. Gezien het 'maatgesneden' karakter van Maatgesneden Monitoring kunnen de MFS-organisaties uiteraard zelf beslissen hier wel over te rapporteren, maar in het eerste rapportage jaar gebeurde dit zo goed als niet. Daardoor krijgt de lezer (dossierhouder) van de jaarrapportages onvoldoende inzicht in de factoren die al dan niet hebben bijgedragen aan het realiseren van output en outcome. Deze informatie moet bijkomend opgevraagd worden door de dossierhouder of thematische beleidsmedewerkers.
- Uit de analyse van de jaarrapportages kan vastgesteld worden dat Maatgesneden Monitoring de verwachte resultaten zichtbaar maakt, maar geen ruimte biedt voor het inzichtelijk maken van de plausibiliteit dat de MFS-organisatie heeft bijgedragen aan deze resultaten. Dit attributieprobleem wordt versterkt omdat 1) de relatie tussen output en outcome moeilijk vast te stellen is, zeker wanneer er geen zicht is op de *theory of change*; 2) de bijdrage van de MFS-organisatie aan de output en outcome van de partnerorganisatie op verschillende manieren wordt benaderd. Uit interviews blijkt dat sommige organisaties zich alle output van een partnerorganisatie toe-eigenen (bijvoorbeeld bereik) ongeacht de relatieve bijdrage van de MFS-organisatie aan de partner. Andere organisaties verrekenen hun aandeel in de financiering van de partner in de resultaten waarover de partner rapporteert. De bijdrage van de MFS-organisatie betreft echter ook andere inputs, waaronder capaciteitsversterking. Hierbij moet opgemerkt worden dat het attributieprobleem ook bij andere vormen van ontwikkelingssamenwerking speelt.

7.3.2 Wederzijds leren bevorderen

Volgens het MFS-beleidskader 2007-2010 is één van de beoogde resultaten van het MFS dat de organisaties aangeven op welke wijze het lerende vermogen binnen hun organisatie is verankerd en hoe ze gebruik maken van evaluaties. Dit speelde

¹¹⁸ Interventielogica van een programma, waarbij aandacht wordt gegeven aan externe factoren en context.

een rol tijdens de beoordelingsprocedure en zou ook opgevolgd moeten worden via het monitoringsprotocol (onderdeel van het organisatie-protocol, zie bijlage 7). Uit interviews met de ontwerpers van Maatgesneden Monitoring blijkt dat het ministerie met de introductie van Maatgesneden Monitoring de organisaties vooral heeft willen aansporen tot reflectie over de behaalde resultaten, om op die manier bij te dragen aan het lerend vermogen van de MFS-organisaties.

De evaluatie *De Meetlat langs Maatgesneden Monitoring* (2008) en de PSO enquête (2008) concludeerden dat Maatgesneden Monitoring een bescheiden stimulerende invloed heeft op het 'leren' binnen de MFS-organisatie door het beter formuleren van de gewenste resultaten. De geïnterviewde MFS-organisaties relativeren echter de bijdrage van Maatgesneden Monitoring aan het lerend vermogen van de organisaties. De jaarrapportage wordt door een enkele MFS-organisatie gebruikt op management niveau (bijvoorbeeld bijsturen van de verdeling van budgetten over programma's of programmaonderdelen; een algemeen inzicht in programma's die goed lopen en programma's waar er problemen zijn). Alle geïnterviewde MFS-organisaties geven echter aan dat de inzichten in behaalde resultaten van programma's vooral gebaseerd zijn op analyses op partner-, land- of regio-niveau en niet op de geaggregeerde data die verzameld worden in het monitoringsprotocol. Alle MFS-organisaties gebruiken daar monitoring instrumenten voor die al voor de introductie van Maatgesneden Monitoring gehanteerd werden. Het meest wordt geleerd van evaluaties, studies, deelname aan kennisnetwerken en veldbezoeken. Het lerend vermogen van een organisatie wordt bovendien bepaald door een op leren gerichte bedrijfscultuur binnen de organisatie, waarover weinig gerapporteerd wordt (onder lerend vermogen wordt voornamelijk het evaluatiebeleid besproken). Een beoordeling van het lerend vermogen van de MFS-organisaties lag buiten het bereik van deze beperkte beleidsdoorlichting.

Met betrekking tot het 'lerend vermogen' van het ministerie van Buitenlandse Zaken kunnen wel een aantal conclusies worden getrokken. In de evaluatie *De Meetlat langs Maatgesneden Monitoring* (2008) werd geconcludeerd dat dossierhouders een beter zicht kunnen krijgen in de resultaten, maar dat er vooral geleerd zal worden als ook duidelijk is hoe de resultaten uiteindelijk behaald worden. Precies deze informatie ontbreekt in de meeste jaarrapportages, waardoor het 'leren' in het ministerie beperkt blijft. Uit de interviews met zowel MFS-organisaties als dossierhouders komen twee redenen naar voren die het ontbreken van deze informatie verklaren:

- 1) De MFS-organisaties kregen de richtlijn de hoeveelheid tekst in de jaar-rapportage te beperken om zo de administratieve last te verminderen.¹¹⁹ Zoals al beschreven, wordt dan ook weinig informatie geleverd over de manier waarop resultaten wel of niet behaald zijn. Op basis van de vorige studies over Maatgesneden Monitoring en de interviews kan geconcludeerd worden dat alle MFS-organisaties zich beperkt voelen en graag meer inhoudelijke informatie zouden geven.
- 2) Inzicht waarom resultaten al dan niet gerealiseerd worden, wordt verkregen op partner- of landenniveau. Door het geaggregeerde niveau waarop resultaten gepresenteerd worden in de jaarrapportages valt deze informatie weg. Sommige dossierhouders vragen deze informatie op bij de MFS-organisaties langs informele weg. De dossierhouders krijgen ook inzicht in de programma's en hun resultaten via veldbezoeken of door deelname aan kennisnetwerken waaraan ook MFS-organisaties (maar niet alle organisaties) deelnemen.

Er zijn nog geen documenten te vinden waaruit blijkt dat het ministerie organisatieoverstijgende lessen heeft getrokken (of hiertoe initiatief neemt) uit de Maatgesneden Monitoring informatie, bijvoorbeeld op sectorniveau. Het ministerie lijkt tot nu toe weinig te doen met de informatie die gegenereerd wordt uit de jaarrapportages.¹²⁰ De ondervraagde dossierhouders gaven hiervoor de volgende redenen. Ten eerste is er te weinig contact tussen de dossierhouders (zeker tussen dossierhouders van verschillende themadirecties) om MFS-dossiers te bespreken en informatie uit te wisselen. Ten tweede is de mogelijkheid om activiteiten te beoordelen op input en output verwijderd uit Piramide. Aanvankelijk bestond het plan om met die informatie analyses uit te voeren op sectorniveau, organisatieniveau en stelselniveau (bijvoorbeeld het vaststellen van een bepaalde lijn in de waarderingen op outcomeniveau).¹²¹

Daarnaast blijkt uit dossieronderzoek en interviews dat er geen kennismanagement systeem of overlegstructuur bestaat binnen het ministerie die het mogelijk maakt dat 'geleerde lessen' en 'ervaringen' van MFS-organisaties meegenomen worden

¹¹⁹ Interview DSI/MY.

¹²⁰ Ook het gebruik van de TMF rapportages is in 2006 onderzocht door DSI/MY als bijdrage voor het ontwerp van het Maatgesneden Monitoring systeem. Hieruit kwam naar voren dat de meeste dossierhouders de rapportage niet of slechts voor contract management gebruikten. Zie Verslag informatiebijeenkomst MFS 29 maart 2006 (Memo DSI/MY 164-06 ter informatie van DSI aan themadirecties en de DGIS-leiding).

¹²¹ Weber, K. (2008a), *De Meetlat langs Maatgesneden Monitoring*. Onderzoek Maatgesneden Monitoring in opdracht van DSI/MY. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, p.22; Interview DMW 6 januari 2009. DSI/MY's verzoek om deze verandering terug te draaien is medio 2008 goedgekeurd (Memo DSI/MY-92/08, 21 mei 2008) maar tot op heden nog niet uitgevoerd (interview DEK, maart 2009).

in de beleidsontwikkeling.¹²² Zowel dossierhouders als MFS-organisaties betreuren dat interessante en relevante ervaringen en expertise niet altijd worden opgepikt door de betrokken themadirecties. Dit gebeurt incidenteel en op initiatief van de betrokken dossierhouder. Sommige MFS-organisaties worden betrokken in de beleidsdialoog rond bepaalde thema's. Daarnaast ontmoeten het ministerie en de MFS-organisaties elkaar in verschillende expertisefora. Er worden kansen tot leren, ervaringsuitwisseling en gezamenlijk lessen trekken gemist door het gebrek aan een kennismanagement systeem. Maatgesneden Monitoring heeft hierin – tot op heden - geen verandering gebracht.

7-3-3 Administratieve last verminderen

Het ministerie ambieerde kortere en meer heldere rapportages waardoor de MFS-organisaties minder tijd zouden spenderen aan het opmaken van de jaarlijkse rapportage en een dossierhouder sneller inzicht kon verwerven in de resultaten van een MFS-organisatie. Bij het beoordelen van deze doelstelling is ook nagegaan in welke mate Maatgesneden Monitoring geïntegreerd werd in de bestaande M&E-systemen van MFS-organisaties en dus geen bijkomende belasting vormt.

De ontwikkeling van de monitoringsprotocollen heeft een significante tijdsinvestering gevraagd, zowel van MFS-organisaties als van dossierhouders en DSI/MY. Dit werd reeds opgemerkt in eerdere onderzoeken en wordt bevestigd door de interviews. De meeste MFS-organisaties vinden het nu nog te vroeg om te beoordelen of deze extra administratieve last verantwoord is in het licht van de voordelen. Er wordt nog steeds veel tijd gestoken in het systeem, bijvoorbeeld opleiden van programmamedewerkers. De geïnterviewde MFS-organisaties gaan ervan uit dat deze investering op termijn zijn vruchten zal afwerpen. Enkele organisaties merken op dat ze liever dezelfde tijd en middelen geïnvesteerd hadden in evaluaties en het verder professionaliseren van het evaluatiebeleid.

Wat betreft de administratieve last van de jaarlijkse rapportage wordt bevestigd door de analyse van de jaarrapportages dat Maatgesneden Monitoring inderdaad heeft geleid tot meer concrete en heldere rapportages, maar daarmee niet tot compactere rapportages. Er wordt wel concreter op resultaten gerapporteerd maar de hoeveelheid tekst en rapportagewerk is niet verminderd. Het gebruik van een vooraf goedgekeurd monitoringsprotocol heeft er, volgens verschillende geïnterviewde MFS-organisaties, wel toe bijgedragen dat duidelijker werd waarover

122 Dit werd al geconcludeerd in Weber, K. (2008a), *De Meetlat langs Maatgesneden Monitoring*. Onderzoek Maatgesneden Monitoring in opdracht van DSI/MY. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

gerapporteerd moest worden, zodat daarover geen discussies konden ontstaan tussen het ministerie en de organisaties. Maatgesneden Monitoring heeft desondanks geen tijdswinst opgeleverd voor de MFS-organisatie bij het opstellen van de jaarrapportage. Ook dossierhouders ervaren geen tijdswinst. Zij moeten vaak bijkomende informatie halen uit de publieke jaarverslagen of aanvullende informatie opvragen.

De meeste geïnterviewde MFS-organisaties (zowel grote als kleine organisaties) ervaren Maatgesneden Monitoring nu dus als een toegenomen administratieve last. Dit verklaren zij door het feit dat er meer informatie verzameld en bijgehouden moet worden. Echter, aangezien de trend naar meer RBM in alle organisaties al was ingezet, zou voor een deel deze bijkomende administratieve last er vanzelf gekomen zijn. Dit wordt bevestigd door het feit dat bijna alle organisaties zelf nog meer indicatoren hanteren dan waarover gerapporteerd wordt aan het ministerie. Uit interviews blijkt echter ook dat een aantal indicatoren gerapporteerd worden die van minder belang zijn voor de MFS-organisaties zelf, en dus alleen verzameld worden voor het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het format voor het monitoringsprotocol bevat daarnaast ook een aantal elementen die het ministerie zelf minder belangrijk vindt voor het volgen van de organisaties (bijvoorbeeld meerwaarde van de MFS-organisatie, risicofactoren). Volgens geïnterviewden van DSI/MY zijn deze opgenomen omdat ze behandeld werden in het beoordelingsproces dat door de externe Adviescommissie was opgezet. Uit de analyse van de rapportages en interviews met MFS-organisaties blijkt echter dat het geringe belang van deze elementen niet duidelijk is gecommuniceerd met de MFS-organisaties. Het monitoringsprotocol en de jaarrapportages bevatten daardoor veel ballast: informatie waarmee uiteindelijk weinig gedaan wordt door het ministerie of de MFS-organisaties zelf. Enkele voorbeelden:

- Uit de analyse van de jaarrapportages blijkt dat slechts de helft van de 38 MFS-organisaties informatie levert over de MDGs (en de andere helft wordt hier niet op aangesproken). Dit bleek bovendien onvoldoende bruikbaar voor het ministerie bij de opmaak van de Resultatenrapportage 2007-2008, zodat deze informatie apart moest worden opgevraagd bij de MFS-organisaties.¹²³
- Het begrip complementariteit wordt door alle 38 organisaties beperkt ingevuld, namelijk door het benoemen van contacten met ambassades.

123 Resultatenrapportage 2007-2008 is in ontwikkeling. Voor Resultatenrapportage 2005-2006 zie, <http://www.minbuza.nl/nl/ontwikkelingssamenwerking/resultaten>.

Complementariteit wordt via een afzonderlijk proces bijgehouden door het ministerie, zonder hierbij de jaarrapportages te gebruiken.

Nagenoeg alle geïnterviewde MFS-organisaties hebben hun bestaande M&E-systemen aangepast zodat deze systemen informatie aanleveren over de indicatoren van het monitoringsprotocol. Bestaande software werd aangepast of nieuwe software werd ontwikkeld (kleinere organisaties). Bij twee van de 14 bezochte MFS-organisaties wordt de informatie voor de jaarrapportage nog via een apart systeem verzameld.

Alle geïnterviewde organisaties monitorden partners en programma's al op periodieke basis. De manier van rapporteren werd niet veranderd (op enkele uitzonderingen na bij kleinere organisaties). Deze informatie wordt éénmaal per jaar ingevoerd in het M&E-systeem (of eventueel om de drie jaar, bij het afsluiten van een partnercontract). Verschillende programmamedewerkers ervaren de vertaalslag van jaarverslagen van partners naar de indicatoren uit het monitoringsprotocol als een extra administratieve belasting.

De eisen die aan de organisaties worden gesteld in het Maatgesneden Monitoring systeem blijken vooral voor kleinere organisaties een zware belasting. Deze organisaties geven aan dat ze geen uitgebreide M&E-dienst hebben die ingezet kan worden om de data te verzamelen (in het veld en op het hoofdkantoor). Voor het ontwikkelen van het monitoringsprotocol werd bij enkele organisaties extra M&E-capaciteit ingehuurd (soms op verzoek van het ministerie). Er zijn echter geen extra middelen aangevraagd of beschikbaar gesteld voor M&E binnen het Maatgesneden Monitoring systeem.

7.3.4 Beter beleidsoverleg voeren

Alle geïnterviewde MFS-organisaties melden een goed contact met het ministerie van Buitenlandse Zaken en ervaren de communicatie als open en constructief. De geïnterviewde dossierhouders bevestigen deze open en constructieve relatie. Veel MFS-organisaties (zeker de grootste en voormalige MFOs) hebben naast het formele contact met hun dossierhouder ook veel informeel contact, voornamelijk met medewerkers van themadirecties. Men komt elkaar tegen in onder andere kennisnetwerken, landenoverleg, round tables. De meest interessante en nuttige informatie wordt volgens MFS-organisaties en dossierhouders via deze informele contacten uitgewisseld. De organisaties uit de categorie programmarelaties zijn echter minder betrokken in dergelijke informatienetwerken omdat ze vaak kleinere, nieuwere spelers zijn met minder strategisch belang voor het ministerie. Zij hebben

dus minder gelegenheid om hun dossierhouder of themadeskundigen op informele momenten te ontmoeten. De twee geïnterviewde MFS-organisaties uit de categorie programmarelaties gaven aan dat zij vragende partij zijn voor meer contact en overleg.

In het onderzoek *De Meetlat langs Maatgesneden Monitoring* (2008) geven de MFS-organisaties aan dat Maatgesneden Monitoring de potentie heeft om bij te dragen aan een meer gestructureerd contact tussen de MFS-organisatie en de dossierhouder door het beter zichtbaar maken van resultaten. Bij de start van het MFS zijn bovendien richtlijnen opgesteld voor de dossierhouder die de relatievorm van de verschillende MFS-organisaties bepaalden (een strategische partner werd intenser opgevolgd dan een programmarelatie).¹²⁴ Deze richtlijnen zijn aan MFS-organisaties verzonden samen met de beschikkingen en in het ministerie van Buitenlandse Zaken door de DGIS-leiding aan themadirecties doorgegeven.¹²⁵ Uit interviews met het ministerie en MFS-organisaties blijkt echter dat niet wordt toegezien op de navolging van deze richtlijnen. De richtlijnen werden ook niet door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking geaccordeerd.¹²⁶ Als gevolg daarvan volgen sommige geïnterviewde dossierhouders deze richtlijnen precies, terwijl andere dossierhouders de relatie met de MFS-organisatie zelf invullen (bijvoorbeeld frequentie van het aantal contacten en werkbezoeken). De strategische partners waarvan de dossierhouder uit DSI/MY komt, worden nu bijvoorbeeld anders behandeld dan de (kleinere) strategische partners met dossierhouders uit andere directies. Door het gebrek aan richtlijnen wordt het contact tussen de MFS-organisatie en het ministerie sterk bepaald door de houding en kennis van de dossierhouders. Die afhankelijkheid van individuele dossierhouders voor de kwaliteit van monitoring werd ook al geconcludeerd in de evaluatie van het TMF.¹²⁷

124 De categorisering van MFS-organisaties onder strategische partners, partner relaties en programma relaties is door relevante themadirecties in het Ministerie besloten op basis van het belang van de organisaties voor het beleid van het Ministerie (DSI/MY 330-06 aan Plv. DGIS, 4 juni 2006). De categorieën bepalen de intensiteit van het contact en monitoring met BZ, zoals vastgesteld in een toelichting bij de beschikkingen. DSI/MY (2006), *Toelichting tbv de opstellers van de MFS 2007-2010 beschikkingen*. *Maatgesneden Monitoring in beschikkingen*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

125 Zie bijvoorbeeld Memo DSI/MY-429/06 van Plv. DGIS aan directies, 14 september 2006.

126 Memo DSI/MY – 583/06 van DSI aan Minister, 20 december 2006.

127 In de TMF evaluatie werd opgemerkt dat de monitoring van TMF organisaties te weinig systematisch en gefocust was. Hoe gemonitord werd was afhankelijk van individuele dossierhouders. Steering Committee Evaluation TMF Programme (2006), *Evaluation of the Theme-Based Co-financing Programme (TMF) of the Dutch Ministry of Foreign Affairs*. Synthesis Report. Utrecht, 18 april 2006. Zie ook reactie op TMF evaluatie Interdepartementaal Beleidsonderzoek: *Medefinancieringsprogramma*, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 27 433, nr. 55, 28 juni 2006, *aanbiedingsbrief en reactie op TMF Evaluatie*.

In de periode onderzocht in deze beperkte beleidsdoorlichting heeft het formele beleidsoverleg op twee momenten plaatsgevonden: bij de ontwikkeling van het monitoringsprotocol en bij de bespreking van het jaarverslag 2007/jaarplan 2009.

Bespreking monitoringsprotocol

Afhankelijk van de organisatie werden hierover één of meerdere gesprekken gevoerd. Uit de interviews met MFS-organisaties en dossierhouders blijkt dat zelden gesproken werd over de keuze en formulering van de indicatoren of over het belang van M&E in de organisatie en de plaats van Maatgesneden Monitoring in de bestaande systemen. De dossierhouders gaven, volgens de geïnterviewde MFS-organisaties, weinig aanwijzingen over de beoordelingscriteria voor het monitoringsprotocol.

De bespreking van het monitoringsprotocol werd sterk bepaald door de ervaring en kennis van de betrokken dossierhouder met betrekking tot M&E en de mate waarin hij/zij zich de opzet van Maatgesneden Monitoring had toegeëigend. Uit de interviews blijkt dat dit sterk verschilt van dossierhouder tot dossierhouder. Binnen het ministerie werd beperkt geïnvesteerd in capaciteitsversterking op het gebied van M&E. Volgens dossierhouders werden de enkele informatiebijeenkomsten, georganiseerd door DSI/MY, ofwel slecht bijgewoond door dossierhouders (2006), ofwel niet relevant ingevuld (2009: te algemene M&E-informatie, onvoldoende informatie over Maatgesneden Monitoring).

De beoordeling van het monitoringsprotocol gebeurde volgens een vastgestelde procedure (zie box 7.3). Dossierhouders binnen de afdeling DSI/MY hadden veelvuldig onderling contact en bespraken de verschillende monitoringsprotocollen in teamverband. Maar dit gebeurde niet met dossierhouders uit andere directies. Hoewel er in elke afdeling focal points monitoring werden aangewezen, zijn deze er niet in geslaagd voldoende ondersteuning te geven aan hun collega's.¹²⁸ Alle dossierhouders zeggen naar beste vermogen de voorstellen van het monitoringsprotocol beoordeeld en met de MFS-organisatie besproken te hebben. In interviews met MFS-organisaties wisselt het oordeel over dit proces.

¹²⁸ Volgens de geïnterviewde dossierhouders misten sommige focal points de nodige ervaring met M&E en werden ze vaak onvoldoende vrijgesteld voor de beoordeling van monitoringsprotocollen. Sommige geïnterviewde dossierhouders kennen de huidige focal point van hun afdeling niet.

Box 7.3 Goedkeuring Monitoringsprotocollen

Voor onderlinge afstemming en consistentie tussen themadirecties, werd een BZ-expertteam opgezet voor de beoordeling van alle monitoringsprotocollen. Dit team bestaat uit medewerkers van DSI, directie Effectiviteit en Kwaliteit (DEK) en directie Financieel Economische Zaken (FEZ). Dit expertteam werd verder aangevuld door de focal points monitoring, één persoon per directie die fungeerde als aanspreekpunt over monitoring in het MFS.¹²⁹

De beoordeling van de monitoringsprotocollen verliep volgens drie stappen. Eerst werd het monitoringsprotocol beoordeeld door de betrokken dossierhouder. Zodra deze het monitoringsprotocol goedkeurde, werd het doorgestuurd naar de focal point monitoring in de desbetreffende directie. Wanneer de focal point monitoring het monitoringsprotocol goedkeurde, ging het naar het BZ-expertteam waar het door tenminste twee mensen werd beoordeeld. Zodra het monitoringsprotocol was vastgesteld, werd de MFS-organisatie op de hoogte gebracht van de goedkeuring.¹³⁰ De dossierhouder moest in dit systeem voornamelijk letten op de inhoud van het monitoringsprotocol en de samenhang met de aanvraag. Het expertteam zou dan vooral de kwaliteit van de indicatoren en het algemene monitoring framework beoordelen.¹³¹ Een dergelijk grondig systeem vereiste een significante tijdsinvestering voor het ministerie. Het laatste monitoringsprotocol, van de 38 MFS-organisaties die in november 2006 hun concept monitoringsprotocol inleverden, is pas in september 2007 goedgekeurd.¹³²

Bespreking jaarverslag

Voor de meeste beleidsgesprekken in 2007-2008 lag de klemtoon op de bespreking van het jaarplan en niet zozeer op de jaarrapportage op basis van het monitoringsprotocol. Vragen over de jaarrapportage werden vooral langs schriftelijke weg beantwoord. Op basis van een analyse van de beoordelingsbrieven en enkele verslagen van het beleidsoverleg kan geconcludeerd worden dat de inhoud van de besprekingen ook verschilt van dossierhouder tot dossierhouder:

- Sommige geïnterviewde organisaties merken op dat de vragen die door het ministerie gesteld werden beter gestructureerd en gefocust waren, andere

129 Term of Reference- Focal Points Maatgesneden Monitoring in het MFS.

130 Weber, K. (2008b), *Guidebook Accountability, Monitoring & Evaluation and Tailor-Made Monitoring*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken (DSI/MY), p. 31, 32.

131 Interview DSI/MY, 3 maart 2009.

132 Dit had verschillende redenen, waaronder lopende bezwarenprocedures maar ook aanhoudende zwakke kwaliteit van sommige monitoringsprotocollen (Weber 2008a, p.18, 19).

organisaties stellen het omgekeerde vast en spreken van een toename van het aantal vragen die bovendien alle kanten opgaan.

- Sommige dossierhouders zijn helemaal niet ingegaan op indicatoren en streefwaarden omdat ze dit minder relevant vonden of onoverzichtelijk en meer geïnteresseerd waren in ‘het verhaal achter de cijfers’. Andere dossierhouders hebben juist veel nadruk gelegd op de indicatoren en gerealiseerde streefwaarden (hoewel het volgens DSI/MY nooit de bedoeling is geweest van Maatgesneden Monitoring om streefwaarden stuk voor stuk na te lopen).
- Anders dan voor het beoordelen van het monitoringsprotocol, bestonden in het ministerie geen richtlijnen voor het beoordelen van de jaarrapportages en het opstellen van de beoordelingsbrieven. De beoordelingsbrieven verschillen dan ook van inhoud en lengte. Alleen binnen DSI/MY werd een vast format gebruikt om strategische MFS-organisaties te beoordelen, waarvoor onder andere commentaren werden verzameld bij ambassades, themadirecties, directie Effectiviteit en Kwaliteit (DEK) en IOB.¹³³
- In sommige gevallen is de kennis van de dossierhouder over de MFS-organisatie, of over de programma’s gesubsidieerd door het MFS, onvoldoende om de jaarrapportage op waarde te schatten. Uit interviews komen de volgende redenen naar voren: 1) de geïnterviewde dossierhouders hebben de bedrijfsplannen van de MFS-organisaties vaak niet gelezen (onder andere omdat zij niet betrokken zijn geweest in de aanvraagprocedure); 2) vaak worden junior medewerkers gevraagd om de jaarrapportages te beoordelen terwijl zij vermoedelijk vaak onvoldoende ervaring hebben hiervoor; 3) dossierhouders kunnen te weinig tijd investeren in hun dossiers. Bij DSI/MY is er een tijdsdruk als gevolg van een gebrek aan menskracht, op de themadirecties is het MFS bovendien meestal geen prioriteit.

Gezien deze grote diversiteit van ervaringen kan gesteld worden dat Maatgesneden Monitoring nog niet heeft bijgedragen tot een meer gestructureerd jaarlijks beleidsoverleg. Er lijkt weinig veranderd in vergelijking met vorige subsidiekaders. Naast het gebrek aan structuur en focus, bestaat het risico dat de formele strategische inhoudelijke discussie beperkt wordt door de manier waarop Maatgesneden Monitoring is uitgevoerd. Door de nadruk op kwantitatieve data bestaat het risico dat dossierhouders er niet in slagen een inhoudelijk overleg op strategisch niveau te voeren en het gesprek beperken tot het controleren van de gerealiseerde

133 Cordaid, Oxfam Novib, Hivos, International Child Support, Terre des Hommes, ICCO. De rapportages van andere (kleinere) strategische partners (Health Action International, Female Cancer Programme en World Population Foundation), die geen dossierhouder uit DSI/MY hebben, worden op niet op deze manier goedgekeurd.

streefwaarden. Omdat MFS-organisaties in de jaarrapportages niet altijd de ruimte genomen hebben om voldoende toelichting bij afwijkingen te geven, komen deze onderwerpen niet aan bod bij het formele beleidsoverleg, tenzij de dossierhouder er naar vraagt. Zowel uit de analyse van de beoordelingsbrieven als uit de interviews met de MFS-organisaties blijkt dat tot nu toe weinig formele strategisch inhoudelijke discussies gevoerd worden, zelfs niet met strategische partners.

7.3.5 Wederzijdse accountability

Wederzijdse accountability betreft zowel de verantwoording van de MFS-organisaties aan het ministerie als de verantwoording van het ministerie aan de MFS-organisaties. De verantwoording van het ministerie aan de MFS-organisaties is voornamelijk het respecteren van de procedures en het realiseren van goede communicatie met de MFS-organisaties. Dit aspect wordt hier verder uitgewerkt. De meeste MFS-organisaties hebben, over het algemeen, de opgelegde deadlines gerespecteerd en tijdig de nodige monitoringsprotocollen, jaarplannen en jaarrapportages aangeleverd. De communicatie van het ministerie met de MFS-organisaties kent echter een aantal problemen:

- *Laat reageren*

De reacties en goedkeuringen van het monitoringsprotocol, de jaarrapportage 2007 en jaarplannen lieten soms op zich wachten. De beoordeling van de jaarrapportage van sommige strategische partners liep vertraging op door late reacties van de ambassades. DSI/MY lijkt daarbij belemmerd te worden door de beperkte aansturingmogelijkheid vanuit deze afdeling ten aanzien van de themadirecties en de ambassades. Verschillende onderzoeken hebben bovendien gewezen op de ondercapaciteit van DSI/MY om de subsidies te beheren.¹³⁴ Ook uit interviews met MFS-organisaties en dossierhouders voor deze beleidsdoorlichting komt dit naar voren.

- *Onduidelijke communicatie en gebrek aan richtlijnen in het ministerie*

De gebrekkige communicatie binnen het ministerie heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat verschillende dossierhouders (zeker nieuwere) onvoldoende op de hoogte zijn van de procedures in het Maatgesneden Monitoring systeem, zoals het functioneren

¹³⁴ De ondercapaciteit van DSI/MY voor het beheer van het subsidiekader is reeds ter sprake gebracht in Adviescommissie MFP-breed (2003), *Breed uitgemeten – eindrapport van de Adviescommissie Medefinancieringsprogramma-breed*. Den Haag, Adviescommissie MFP-breed en in de Steering Committee Evaluation TMF Programme (2006), *Evaluation of the Theme-Based Co-financing Programme (TMF) of the Dutch Ministry of Foreign Affairs*. Synthesis Report. Utrecht, 18 april 2006. Zie ook de reactie van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking op het rapport in Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Medefinancieringsprogramma, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 27 433 nr. 15, 15 mei 2003. *Aanbieding en reactie op Eindrapport Adviescommissie MFP-breed*.

van de focal points en het expertteam of criteria voor het beoordelen van de jaarrapportages. Voor verschillende dossierhouders, en dus ook voor sommige MFS-organisaties, was onduidelijk hoe het beoordelingsproces voor het monitoringsprotocol intern bij het ministerie georganiseerd was (zie box 7.3). Als gevolg hiervan kregen sommige MFS-organisaties een goedkeuring van hun dossierhouder die vervolgens werd herroepen. Zoals gezegd leidt het gebrek aan richtlijnen voor dossierhouders tot grote verschillen in het contact tussen MFS-organisaties en het ministerie, afhankelijk van de persoonlijke invulling van de dossierhouder.

- *Onduidelijke communicatie en gebrek aan richtlijnen voor MFS-organisaties*

Er bestonden duidelijke richtlijnen voor het opstellen van het monitoringsprotocol, in de vorm van een format waarin de elementen werden genoemd waarop maatgesneden gemonitord zou moeten worden (zie bijlage 7). Tijdens de informatiebijeenkomst van 16 oktober 2006 is gecommuniceerd hoe dit format geïnterpreteerd moest worden (bijvoorbeeld welke onderdelen minder belangrijk waren voor het ministerie en wat ‘in beton gegoten was’). Deze communicatie lijkt echter onvoldoende duidelijk geweest te zijn. Veranderingen die mondeling werden toegelicht tijdens de vergadering, werden niet meer expliciet gecommuniceerd met de MFS-organisaties (bijvoorbeeld via het verslag). Als gevolg daarvan zijn niet alle MFS-organisaties even goed op de hoogte van de flexibiliteit die er is bij het hanteren van het voorgestelde format. Dit resulteert in grote verschillen tussen de jaarrapportages, waarbij sommige MFS-organisaties het monitoringsprotocol format zeer strikt volgen terwijl bij andere organisaties het format bijna niet meer te herkennen is. In 2008 werd een *Guidebook* geschreven door DSI/MY als hulpmiddel voor de ontwikkeling van monitoringsprotocollen, maar deze is nooit formeel uitgedeeld aan de MFS-organisaties en kwam eigenlijk al te laat.¹³⁵

- *Wisselende dossierhouders*

Het ministerie heeft de ambitie om een vaste dossierhouder aan te stellen en te behouden voor elke MFS-organisatie nog niet kunnen waarmaken.¹³⁶ Dit blijkt een probleem door de ongestructureerde overdracht tussen opeenvolgende dossierhouders, met weinig aandacht voor het Maatgesneden Monitoring systeem. Bovendien komt zowel uit interviews met beleidsmedewerkers van het ministerie als uit eerdere studies van het beoordelingsproces naar voren dat de keuze voor een externe Adviescommissie voor de subsidietoekenning nadelige gevolgen kan

135 Weber, K. (2008b), *Guidebook Accountability, Monitoring & Evaluation and Tailor-Made Monitoring*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken (DSI/MY).

136 Zie bijvoorbeeld *Factsheet Tailor-Made Monitoring*, te vinden op: http://www.minbuza.nl/nl/ontwikkelingssamenwerking/subsidies,medefinancieringsstelsel_xmfsx_2007_2010.

hebben gehad voor de betrokkenheid van het ministerie bij sommige MFS-organisaties.¹³⁷ Een zekere continuïteit van contact en betrokkenheid wordt echter belangrijk gevonden door MFS-organisaties en dossierhouders om een goed beleidsoverleg te kunnen organiseren.

7.4 Bijdrage van Maatgesneden Monitoring aan evaluatie in het MFS

7.4.1 Inleiding

Bij de ontwikkeling van het Maatgesneden Monitoring systeem werd aanvankelijk als doelstelling de verantwoording over MFS-gelden op doelmatigheid, doeltreffendheid en relevantie opgenomen. Onder Maatgesneden Monitoring vielen toen echter ook evaluaties en veldbezoeken door het ministerie. Zoals besproken in paragraaf 5.3, is Maatgesneden Monitoring in de uitvoering echter compacter geworden. Het concentreert zich nu op de jaarrapportages gebaseerd op een maatgesneden monitoringsprotocol, met daaraan nauw verbonden de beleidsgesprekken tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en MFS-organisaties.

Goede systematische monitoring is van groot belang voor het uitvoeren van evaluaties, daar het een belangrijk deel van de gegevensbasis levert van waaruit evaluatie vertrekt. Evaluatieve vragen over doeltreffendheid, doelmatigheid en relevantie kunnen echter niet enkel aan de hand van monitoring informatie beantwoord worden. Zeker doeltreffendheid niet, ook al is outcome in de monitoringsprotocollen en de jaarrapportages opgenomen. Hier zijn evaluaties voor nodig, die dan ook een belangrijk onderdeel moeten zijn van het MFS-verantwoordingsstelsel.

In dit hoofdstuk wordt beoordeeld of Maatgesneden Monitoring materiaal aanlevert (uit monitoringsprotocollen, jaarrapportages en beleidsgesprekken) dat als basis kan dienen voor evaluatie in het MFS. Hierbij wordt rekening gehouden dat het de eerste keer rapporteren betreft en er dus nog ruimte is voor verbetering. Bovendien, zoals eerder gezegd, wordt beoordeeld wat aan het ministerie wordt geleverd en dus niet de onderliggende M&E-capaciteit van de MFS-organisaties. Eerst zal de rol van evaluaties in het MFS-verantwoordingsstelsel besproken worden (subparagraaf 7.4.2), waarna de bruikbaarheid van Maatgesneden Monitoring aan bod komt (subparagrafen 7.4.3 tot en met 7.4.6).

¹³⁷ ACD (2007), *Rapportage Medefinancieringsstelsel (MFS 2007-2010)*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 17 september 2007; Weber, K. (2008a), *De Meetlat langs Maatgesneden Monitoring*. Onderzoek Maatgesneden Monitoring in opdracht van DSI/MY. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

7.4.2 Evaluaties in het MFS

In het MFS worden evaluaties gekoppeld aan de jaarlijkse rapportages. In de modelbeschikkingen is omschreven dat: ‘De inhoudelijke rapportage geeft tevens een overzicht van conclusies van relevante evaluaties en bevindingen tijdens de uitvoering van het werk en de lessen die de organisatie hiervan leert en welke consequenties hieruit voortvloeien voor het monitoringsprotocol.’¹³⁸ Bovendien is het ministerie van mening dat de werklast als gevolg van evaluaties sterk afhankelijk is van de kwaliteit van de voorafgaande monitoring.¹³⁹

Aan de grootste MFS-organisaties, die 10 miljoen of meer toegekend kregen, is tijdens een informatiebijeenkomst op 16 oktober 2006 gevraagd programma-evaluaties uit te voeren.¹⁴⁰ Volgens het verslag van de bijeenkomst werd ‘verwacht dat zij per jaar ten minste één programma-evaluatie uitvoeren en daarmee zeker 10-15% van de ontvangen MFS-subsidie bestrijken’.¹⁴¹ Deze programma-evaluaties worden voorgelegd aan IOB voor een kwaliteitsbeoordeling van validiteit, betrouwbaarheid en bruikbaarheid.¹⁴² Volgens het verslag van de informatiebijeenkomst betreft dit de organisaties ICCO, Oxfam Novib, Hivos, Cordaid, Terre des Hommes, IUCN, ETC, IKV/Pax Christi, Woord en Daad, Solidaridad en International Child Support.¹⁴³

Uit het onderzoek voor de beperkte beleidsdoorlichting blijkt dat ook wat betreft evaluatie het gebrek aan duidelijke richtlijnen in het MFS-verantwoordingsstelsel tot verwarring leidt. Evalueren in het MFS is besproken door DSI/MY en IOB met de MFS-organisaties op de informatiebijeenkomst van 16 oktober 2006. De vraag om programma-evaluaties is echter niet opgenomen in de subsidiebeschikkingen van de MFS-organisaties. Uit interviews blijkt dat sommige MFS-

138 DSI/MY en DJZ/BR (2006), *Handleiding Modellen voor beschikkingen en Bijlagen MFS 2007-2010*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 11 september 2006. Als bijlage bij Memo DSI/MY-429/06, 14 september 2006 van Plv.DGIS aan themadirecties.

139 *Verslag Werksessie Monitoring & Evaluatie in het MFS*, bijeenkomst 16 oktober 2006.

140 ‘Met programma-evaluaties worden evaluatie-onderzoeken bedoeld die het individuele project- of interventie-niveau overstijgen. Het evaluatieobject wordt gevormd door een reeks van activiteiten die een voor de MFS-organisatie relevante eigenschap gemeen hebben, zoals een sector, thema, geografische locatie (land of regio), een interventiestrategie, enz. ... [als doel] kunnen zowel dienen ter vervulling van de verantwoordingsfunctie van evaluatieonderzoek als om invulling te geven aan de leerfunctie.’ *Verslag Werksessie Monitoring & Evaluatie in het MFS*, bijeenkomst 16 oktober 2006.

141 ‘Reikwijdte... Om relevant te zijn voor de beoordeling van de subsidieverstrekking is echter wel een minimale ‘dekkingsgraad’ nodig. Daarom wordt van de elf ‘grote’ subsidieontvangers in het MFS verwacht dat zij per jaar ten minste één programma-evaluatie uitvoeren en daarmee zeker 10-15% van de ontvangen MFS-subsidie bestrijken.’ *Verslag Werksessie Monitoring & Evaluatie in het MFS*, bijeenkomst 16 oktober 2006.

142 IOB (2006), *De kwaliteit van programma-evaluaties in het Medefinancieringsprogramma 2003-2006*. IOB Werkdocument. Den Haag: Ministerie Van Buitenlandse Zaken.

143 In het verslag worden 11 organisaties genoemd die in aanmerking komen om programma-evaluaties in te dienen, maar een twaalfde, Free Voice, ontvangt ook meer dan EUR 10 miljoen voor vier jaar, en zal ook programma-evaluaties uitvoeren.

organisaties de gemaakte afspraak anders interpreteren dan het ministerie. Waar het het ministerie per jaar 10-15% van het totale subsidiebedrag geëvalueerd wil zien, dus 40-60% van het totale MFS-subsidiebedrag na vier jaar, menen sommige MFS-organisaties dat het gaat om 10-15% van het totale MFS-subsidiebedrag na vier jaar.

Van de overige MFS-organisaties wordt verwacht dat zij project-evaluaties uitvoeren, die verwerkt worden in de jaarlijkse rapportage. Hier bestaat geen kwaliteitscontrole voor. Daarnaast werd door het ministerie voorgenomen externe evaluaties uit te laten voeren naar organisaties in de categorie 'Jong & Vernieuwend' en naar netwerkorganisaties.¹⁴⁴ In het MFS-beleidskader is bovendien voorgesteld aan het einde van de subsidieperiode een externe evaluatie uit te voeren naar de resultaten van de door MFS-organisaties ondernomen activiteiten en van het MFS op stelselniveau. Daarnaast werd een doelmatigheidsaudit voorgesteld van in ieder geval de grootste subsidies.¹⁴⁵

Bij het uitvoeren van deze beperkte beleidsdoorlichting waren nog onvoldoende programma-evaluaties ontvangen door het ministerie om een oordeel te vormen over de kwaliteit van evaluaties in het MFS.¹⁴⁶ Naar verwachting zal in 2010 een vervolg gepubliceerd worden op het rapport *De kwaliteit van Programma-evaluaties in het Medefinancieringsprogramma 2003-2006*, door IOB. In 2006 werd daarin nog geconcludeerd dat over het geheel genomen de programma-evaluaties van de MFOs en het MFP-breed Netwerk (MBN) niet voldeden ter verantwoording van de bestedingen van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Enkele kritiekpunten waren de gebrekkige reconstructie van de interventielogica en identificatie van resultaatniveaus en indicatoren. Dit heeft invloed op de validiteit en bruikbaarheid van de programma-evaluaties. Uit een vervolgrapport zal mogelijk duidelijk worden of de kwaliteit van programma-evaluaties verbeterd is, onder andere door het beter zichtbaar maken van resultaten zoals beoogd met het MFS. De bijdrage van Maatgesneden Monitoring aan het evalueren van MFS-programma's en het MFS wordt besproken in subparagrafen 7.4.3 en 7.4.4.

144 Verslag Werksessie Monitoring & Evaluatie in het MFS, bijeenkomst 16 oktober 2006.

145 Beleidskader MFS 2007-2010 p.11, 15.

146 Bij het verschijnen van deze beperkte beleidsdoorlichting hebben zes organisaties programma-evaluaties ingeleverd ter beoordeling.

7.4.3 Bijdrage aan de verantwoording over doeltreffendheid, doelmatigheid en relevantie

Doeltreffendheid

Doeltreffendheid is de mate waarin de directe resultaten (output) bijdragen aan de realisatie van de doelstellingen (outcome). Als de outputs een aantoonbare bijdrage leveren aan de outcome, wordt gezegd dat een activiteit doeltreffend is. Zoals eerder besproken volgt uit de analyse van de eerste jaarrapportages van 38 MFS-organisaties dat de doelstellingen, beoogde en behaalde resultaten van MFS-organisaties duidelijker en concreter benoemd werden (zie subparagraaf 7.3.1). Desondanks lijkt de bruikbaarheid van de informatie verzameld via Maatgesneden Monitoring (monitoringsprotocollen, rapportages en beleidsgesprekken) voor het evalueren van doeltreffendheid nog beperkt, omwille van de volgende redenen:

- *Interventiologica*

Uit de jaarrapportages komt niet goed naar voren hoe de MFS-organisaties menen hun doelstellingen te realiseren. De nadruk ligt op de tabellen met indicatoren en streefwaarden. De link tussen de output- en outcomeindicatoren is niet altijd duidelijk (zie ook paragraaf 7.2). Hoewel de meeste organisaties veel informatie hebben toegevoegd aan de tabellen van het monitoringsprotocol, wordt er nog onvoldoende ingegaan op contextfactoren, komt de *theory of change* niet in beeld en is het moeilijk om de werkelijkheid achter de cijfers te begrijpen.

- *Keuze indicatoren en streefwaarden*

Voor programma onderdelen met minder goed gekozen indicatoren en streefwaarden zal het moeilijker zijn doeltreffendheid te meten. Er worden ook vooral absolute cijfers gegeven in de jaarrapportages waardoor het moeilijk is om resultaten in hun context op waarde te schatten. Sommige MFS-organisaties formuleren helemaal geen indicatoren of streefwaarden op outcome niveau. Verschillende MFS-organisaties en enkele dossierhouders geven terecht aan dat monitoring namelijk betrekking heeft op output en niet outcome informatie.

- *Nulmeting*

De nulmeting ontbreekt in de meeste jaarrapportages 2007 (meer dan 80% van de dossiers) omdat dit niet in het monitoringsprotocol format vermeld werd. Organisaties zijn echter door het ministerie gevraagd om een nulmeting op te nemen in de rapportages van 2008.¹⁴⁷ Verschillende geïnterviewde MFS-organisaties geven

147 In de goedkeuringsbrieven van de monitoringsprotocollen is gevraagd om nulmeting aan de hand van een format brief opgesteld door DSI/MY.

aan dat de data voor 2007 gehanteerd zullen worden als beginwaarden voor de huidige MFS-periode. Voor sommige programma's of interventiestrategieën is het formuleren van goede baseline data redelijk vanzelfsprekend (bijvoorbeeld beleidsbeïnvloeding: beginsituatie is het huidige beleid, de beoogde beleidsverandering is er vanzelfsprekend nog niet), voor andere programma's vergt dit veel bijkomend onderzoek waarvoor meestal geen middelen voorhanden zijn.

- *Bereik*

Het is moeilijk om de bijdrage van de MFS-organisaties in het behalen van de doelstellingen vast te stellen. Er werden bijvoorbeeld geen richtlijnen gegeven over de reikwijdte van het monitoringsprotocol. Sommige jaarrapportages omvatten alle activiteiten van de MFS-organisatie zonder dat het aandeel van andere donoren gespecificeerd wordt, andere jaarrapportages specificeren expliciet het aandeel van de andere donoren en nog andere jaarrapportages hebben alleen betrekking op de MFS-subsidie. Zoals eerder vermeld, wordt ook de bijdrage van de MFS-organisatie aan de resultaten van partnerorganisaties verschillend gerapporteerd. Sommige organisaties eigenen zich alle resultaten toe, terwijl anderen rekening houden met het gewicht van hun financiële bijdrage (zie ook subparagraaf 7.3.1).

Maatgesneden betekent automatisch dat de verschillen tussen MFS-organisaties ook naar voren komen in de manier waarop resultaten gemeten worden (zie box 7.4 voor voorbeelden). Voor de drie interventiestrategieën van het MFS is de volgende informatie beschikbaar:

- *Directe armoedebestrijding*

Uit de analyse van de jaarrapportages volgt dat outcome meestal betrekking heeft op het aantal begunstigden dat toegang heeft of gebruik maakt van bepaalde basisvoorzieningen. In welke mate de output (veranderingen bij partnerorganisaties) bijdraagt aan de outcome (programmadoelstellingen) wordt uit de jaarrapportages niet duidelijk. Hierbij is van belang aan te merken dat dit attributieprobleem niet alleen voor het particuliere kanaal geldt, maar ook van toepassing is op andere vormen van ontwikkelingssamenwerking. Men krijgt ook weinig inzicht in verbeteringen van de kwaliteit van de dienstverlening. Hiervoor verwijzen de MFS-organisaties vaak naar evaluaties.

- *Maatschappijopbouw*

In de rapportages wordt zowel informatie over organisatieversterking als over institutionele versterking van partners gegeven. Het is vooral voor deze programma's dat de output- en outcome-indicatoren relatief slecht geformuleerd zijn (op enkele

uitzonderingen na). In de meeste gevallen wordt alleen informatie gegeven over het aantal trainingen, workshops, lobby initiatieven, dit zijn activiteiten en inputs. De geïnterviewde MFS-organisaties geven aan dat complexe processen als maatschappijopbouw moeilijk te vertalen zijn naar meetbare indicatoren volgens een lineaire benadering. De jaarrapportages geven ook weinig informatie over de staat van het maatschappelijk middenveld in een bepaald land en de plaats die de partnerorganisaties daarin innemen.

- *Beleidsbeïnvloeding*

Uit de analyse van de jaarrapportages blijkt dat ook hier maar een aantal organisaties erin geslaagd zijn goede output- en outcomeindicatoren te formuleren. Informatie beperkt zich meestal tot een beschrijving van het aantal beleidsbeïnvloedende initiatieven. Men krijgt zelden informatie over de invloed die men heeft op beleidsmakers en nog minder over effectieve veranderingen in beleid of maatschappelijke structuren. Er is een verschil tussen vooraf opgezette, grote campagnes en het lobbywerk dat permanent gedaan wordt waarbij de organisatie niet zelf de agenda bepaalt. Voor deze laatste is het nog moeilijker om op voorhand te bepalen wat de resultaten zullen zijn over vier jaar. Daarom is het belangrijk tussenstappen te monitoren.¹⁴⁸

¹⁴⁸ Dit werd ook opgemerkt in IOB (2007), *Chatting and Playing Chess with Policymakers. Influencing Policy via the Dutch Co-Financing Programme*, IOB Evaluatie nr. 306. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Box 7.4 Voorbeelden van indicatoren

Ter illustratie worden hier enkele outputs, outcomes en indicatoren uit de jaarrapportages weergegeven (geanonimiseerd). Uiteraard zijn deze indicatoren moeilijk te beoordelen tenzij zij als onderdeel van de resultatenketen bekeken worden met kennis van het programma waarop zij betrekking hebben. Deze voorbeelden geven echter wel een beeld van de manier waarop maatgesneden gemonitord wordt.

Interventiestrategie maatschappijopbouw

- Output: Aantal mensen dat op enigerlei wijze participeert in activiteiten van een partnerorganisatie ► Outcome: aantal mensen dat zich heeft georganiseerd in civil society organisaties en daardoor beter hun rechten kunnen claimen
- Output: Aantal organisaties versterkt
- Outcome: Aantal nieuwe duurzame samenwerkingsrelaties in de gezondheidszorg

Interventiestrategie beleidsbeïnvloeding

- Outcome: Aantal partners dat actief is in lobby op lokaal niveau
- Outcome: Aantal lobby trajecten richting overheden
- Output: Lobby capaciteiten van partners zijn versterkt ► Outcome: partnerorganisaties hebben invloed op de overheid en worden door de relevante besluitvormers erkend als gesprekspartner
- Output: Aantal acties door beleidsmakers; aantal besprekingen in Tweede Kamer
- Outcome: Seksuele en reproductieve rechten blijft prioriteit in ontwikkelings-samenwerking van Nederland en Europa, is geïntegreerd met het AIDS-beleid en verhoging budget

Interventiestrategie draagvlakverbreding

- Output: Aantal, kwaliteit en effectiviteit van de thema campagnes
- Output: Informatie en communicatieprogramma's uitgevoerd voor bewustmaking over ontwikkelingssamenwerking en onderwijs voor kinderen ► Streefwaarde: aantal bezoekers van de website per jaar en aantal vrijwilligers getraind
- Outcome: Organisatie is beter bekend bij het algemene publiek ► Streefwaarde: bekendheid bij x% van het algemene publiek

Doelmatigheid

Doelmatigheid is de verhouding tussen de behaalde directe resultaten (output) en de geïnvesteerde middelen (input). Veel geïnterviewde personen bij het ministerie en MFS-organisaties wijzen erop dat Maatgesneden Monitoring niet bedoeld is

om voortgang op doelmatigheid te beoordelen. Toch wordt doelmatigheid op verschillende manier gevolgd in het MFS, inclusief via Maatgesneden Monitoring. Allereerst werd doelmatigheid beoordeeld tijdens de aanvraagprocedure. Daar werd doelmatigheid gemeten aan de hand van de bijdrage van eigen middelen, de voorgestelde tarievenstructuur en de interne organisatiestructuur.¹⁴⁹

Ook in het verantwoordingsstelsel van het MFS is doelmatigheid een aandachtspunt. In het Maatgesneden Monitoring stelsel komt doelmatigheid aan bod in het monitoringsprotocol (organisatie- en programmadeel). Daarnaast wordt doelmatigheid besproken in de financiële rapportage.

- In het organisatieprotocol konden organisaties zelf aangeven op welke manier zij doelmatigheid monitoren. De meeste MFS-organisaties beperken zich tot een indicator over de eigen bijdrage. Daarnaast was het de bedoeling dat wanneer organisaties minder dan 50% scoorden op doelmatigheid in de beoordelingsprocedure, het beheersadvies opgenomen zou worden in het monitoringsprotocol. Uit de analyse van de jaarrapportages blijkt dat dit niet consequent gebeurd is.
- In het programmaprotocol wordt gevraagd om informatie over inputs. In 18 jaarrapportages wordt hierover informatie gegeven. Veelal betreft het hier financiële informatie. Enkele MFS-organisaties hebben andere inputindicatoren geformuleerd (bijvoorbeeld soort activiteiten, inzet personeel en andere middelen) en hierop gerapporteerd. Het is niet duidelijk waarom door het ministerie om informatie op inputniveau gevraagd werd. Er wordt tot op heden weinig mee gedaan. Er wordt bijvoorbeeld geen analyse gemaakt van input in verhouding tot output.
- Elke MFS-organisatie levert jaarlijks ook een financiële rapportage aan waarin doelmatigheid gemonitord wordt via de tarievenstructuur.

De doelmatigheidsinformatie in de jaarrapportages concentreert zich op de doelmatigheid van de organisatie. Deze informatie kan gebruikt worden in een doelmatigheidsaudit, al gebruiken MFS-organisaties organisatiespecifieke doelmatigheidscriteria waarvoor niet altijd benchmarks zullen bestaan. Het zou veel moeilijker zijn om aan de hand van de jaarrapportages uitspraken te doen over doelmatigheid

¹⁴⁹ De tarievenstructuur berekent het deel van het budget dat een organisatie aan de eigen organisatie besteedt. De tariefberekening is opgebouwd uit drie componenten: 1) loonkosten per tijdeenheid; 2) opslagpercentage voor indirecte tijd; 3) vaste opslag per tijdeenheid voor overige indirecte kosten. Zie verder Handleiding voor tariefberekening MFS, Aanvraagstrategieën MFS 2007-2010, bijlage 4 bij Adviescommissies MFS (2006), *Kwaliteit in Ontwikkeling*, Eindrapport van de Adviescommissie MFS, 3 september 2006.

op programmaniveau. De aangeleverde informatie is van een zodanig geaggregeerd niveau dat niet duidelijk is waarvan de doelmatigheid beoordeeld moet worden. De geïnterviewde MFS-organisaties geven dan ook aan dat doelmatigheid voornamelijk wordt gemonitord op partnerniveau.

Relevantie

Relevantie verwijst naar de mate waarin een programma bijdraagt aan de realisatie van het uiteindelijke ontwikkelingsdoel (impact). De relevantie van MFS-programma's werd in eerste instantie beoordeeld bij de MFS-aanvraag. Bij uitvoering kan gevolgd worden in hoeverre de gekozen strategieën relevant blijven wanneer de context verandert, en eventueel aangepast moeten worden in reactie op externe factoren.

Er wordt in de jaarrapportages nog weinig informatie gegeven over externe factoren die ertoe zouden kunnen leiden dat interventies aangepast moeten worden. Slechts in 12 jaarrapportages werden veranderingen naar aanleiding van externe factoren beschreven. 68% van de jaarrapportages maken hier geen melding van.

Uit gesprekken met de MFS-organisaties blijkt echter dat er wel de nodige reflectie plaatsvindt, zowel op programmaniveau als op landen- en partnerniveau. Het blijft echter moeilijk om uitspraken te doen over de relevantie van een programma op het geaggregeerde niveau van het monitoringsprotocol. Zoals eerder besproken, hebben MFS-organisaties niet de ruimte genomen om in de jaarrapportages veranderde contexten te beschrijven. Verschillende geïnterviewde MFS-organisaties menen dat dit nochtans meer gevolgd zou kunnen worden en interessante informatie op kan leveren voor het ministerie van Buitenlandse Zaken.

De geïnterviewde organisaties gaven ook aan dat het na één jaar Maatgesneden Monitoring nog te vroeg is om al veel informatie te vinden over eventuele aanpassingen van programma's. Dit zal vermoedelijk meer aan de orde zijn naarmate de MFS-periode vordert. Tenslotte geven alle geïnterviewden aan dat relevantie van programma's in evaluaties aan bod zal komen.

7.4.4 Bijdrage van Maatgesneden Monitoring aan de verantwoording over het MFS

In het MFS-beleidskader wordt een eindevaluatie van het MFS op stelselniveau voorgesteld, maar wordt verder niet verduidelijkt hoe men dan de doeltreffendheid, doelmatigheid en relevantie op stelselniveau zou evalueren. Net als het maatschappelijk middenveld is het MFS geen homogene eenheid. Het is dan ook niet

mogelijk om de effecten van de programma's van alle verschillende MFS-organisaties te aggregeren of enige zinvolle, algemeen geldende conclusies te trekken. Bovendien is, zoals besproken in hoofdstuk 2, het MFS meer een 'raamwerk' dan een programma. Dit heeft implicaties voor de manier waarop het MFS geëvalueerd zou moeten worden.

Bij de ontwikkeling van het beleidskader of bij de start van het MFS werden door het ministerie geen criteria of indicatoren geformuleerd op basis waarvan de beoogde doelstellingen van het MFS kunnen worden beoordeeld. Vanzelfsprekend is het dan moeilijk om tijdens het MFS de nodige informatie te verzamelen. In het format voor het monitoringsprotocol wordt wel gevraagd naar informatie over enkele van de zogenoemde kernbegrippen van het MFS. De MFS-organisaties mochten dit op hun eigen maatgesneden manier vormgeven, maar vaak is deze informatie niet terug te vinden in de jaarrapportages en tot nu toe is het ook niet door het ministerie opgevraagd. De volgende informatie is beschikbaar uit de jaarrapportages:

Vermaatschappelijking

Dit zijn programma's die moeilijker te vangen zijn in meetbare output- en outcome-indicatoren. Uit de jaarrapportages komen vooral cijfers van bereik van het algemene publiek (of niet-traditionele groepen) of imago van de MFS-organisatie, maar wordt weinig informatie gegeven over draagvlak effecten bij de doelgroep.¹⁵⁰

Partnerbeleid

In 76% van de dossiers wordt informatie gegeven over het partnerbeleid. Elke organisatie doet dat op de voor haar meest relevante manier, maar meestal is deze informatie summier. Uit de jaarrapportages wordt bijvoorbeeld geen informatie verkregen over de veranderende rol van de MFS-organisaties ten opzichte van hun partners. Partnerbeleid werd uitgebreid besproken in de MFS-aanvraag en wordt door MFS-organisaties voornamelijk geanalyseerd met behulp van evaluaties (waaronder bij sommigen specifieke partnerevaluaties).

Vernieuwing

Slechts in 13 % van de jaarrapportages wordt informatie geleverd over vernieuwende initiatieven en 27% doet dit in beperkte mate. Dat het niet in de jaarrap-

¹⁵⁰ In IOB (verwacht voorjaar 2009) *Draagvlak Onderzoek* (werktitel), Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, wordt draagvlak meting (bijvoorbeeld aan de hand van kennis, houding en gedrag) in meer detail besproken.

portages vermeld wordt, betekent niet dat er niets gebeurt, alleen dat het ministerie er niet over geïnformeerd wordt.

Complementariteit

De meerderheid van de MFS-organisaties geeft informatie over complementariteit met de bilaterale ontwikkelingssamenwerking (71%) en met andere MFS-organisaties (63%). Maar de toelichting is uiterst summier waardoor de lezer geen inzicht krijgt in de manier waarop deze complementariteit wordt nagestreefd. Meestal beperkt de informatie zich tot het vermelden van contacten met de Nederlandse ambassades. Het ministerie vraagt daarover nog aanvullende informatie aan bij de MFS-organisaties over complementariteit. Opvallend is ook dat terwijl de voormalige medefinancieringsorganisaties veel contact hebben en samenwerken, en soms ook onderling afstemmen, daar niet veel over gerapporteerd wordt.

MDGs

In 20 jaarrapportages wordt de bijdrage aan de MDGs vermeld, in de ene uitgebreider en concreter (met specifieke targets) dan de andere. Voor de rest van de jaarrapportages ontbreekt deze informatie en is het dus aan het ministerie om dit zelf uit te zoeken. Dit blijkt ook uit de ervaringen met de Resultatenrapportage 2007-2008 van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Hiervoor kon het ministerie geen beroep doen op de jaarrapportages, maar moest alsnog informatie opgevraagd worden bij de MFS-organisaties.

Uit interviews met MFS-organisaties en dossierhouders blijkt dat de jaarrapportages op basis van de monitoringsprotocollen voornamelijk gebruikt worden om de voortgang van de programma's van de individuele MFS-organisaties te meten. Er is tot nu toe weinig initiatief geweest om informatie uit te wisselen, organisatie-overstijgende conclusies te trekken of geleerde lessen te delen.

8 Conclusies

In 2007 werden de Thematische Medefinanciering (TMF) en het Medefinancieringsprogramma (MFP-breed) geïntegreerd in het Medefinancieringsstelsel (MFS) 2007-2010. In het subsidiekader wordt het MFS omschreven als 'een raamwerk voor transparante subsidieverstrekking aan autonome in Nederland gevestigde maatschappelijke organisaties die, veelal vanuit een rechtenbenadering en met de wens om bij te dragen aan rechtvaardige globalisering, resultaatgericht werken aan duurzame armoedebestrijding.'

Met de invoering van het MFS is ook een nieuwe manier van rapporteren geïnitieerd: Maatgesneden Monitoring. In dit monitoringsysteem wordt de resultatenketen van de MFS-organisaties op een naar de organisatie 'maatgesneden' manier weergegeven volgens de logframe methodiek (input ► output ► outcome). Het Maatgesneden Monitoring systeem bevat voor elke MFS-organisatie een monitoringsprotocol, de jaarrapportage op basis van het monitoringsprotocol en de beleidsgesprekken met het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Halverwege de MFS-subsidieperiode is het nog niet mogelijk is om de maatschappelijke effecten van het MFS te beoordelen. Vandaar dat dit een 'beperkte' beleidsdoorlichting wordt genoemd. In plaats van het meten van maatschappelijke effecten van het MFS en MFS-programma's, concentreert deze beperkte beleidsdoorlichting zich op bijdrage van Maatgesneden Monitoring aan het meten van de maatschappelijke effecten in de toekomst. Daarnaast worden de andere standaard vragen uit de *Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en Beleidsinformatie 2006* beantwoord.

Deze doorlichting concludeert het volgende:

1) *Aanleidingen voor het MFS en Maatgesneden Monitoring*

Verschillende elementen in de toenmalige nationale en internationale context hebben invloed gehad op de manier waarop het MFS is vormgegeven. Bijvoorbeeld

de MDGs, veranderende vraag van partnerorganisaties in ontwikkelingslanden, opkomst van niet-traditionele actoren, programmatische aanpak van zowel 'brede' als thematische organisaties en een niet langer vanzelfsprekende maatschappelijke steun voor ontwikkelingssamenwerking. In reactie daarop werd het MFS opgezet met als doel concurrentie op kwaliteit te stimuleren en resultaten zichtbaar te maken. De nadruk op resultaatgerichtheid komt ook tot uiting in het Maatgesneden Monitoring systeem. Het ministerie van Buitenlandse Zaken is internationaal gezien koploper onder donoren in resultaatgericht beheer van het particuliere kanaal.

2) *Rol Rijksoverheid in het subsidiëren van het Nederlands maatschappelijk middenveld*

Het particuliere kanaal heeft potentiële comparatieve voordelen. Voor het ministerie van Buitenlandse Zaken was het belangrijkste voordeel dat Nederlandse maatschappelijke organisaties het best uitgerust zijn om het maatschappelijk middenveld in ontwikkelingslanden te versterken. Daarnaast werden Nederlandse maatschappelijke organisaties belangrijk gevonden voor het creëren van draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking. Het MFS-beleidskader erkent de autonomie van het maatschappelijk middenveld, maar benadrukt daarnaast ook het belang van complementariteit en samenwerking tussen het bilaterale en particuliere kanaal.

3) *Toetsing van beleidsdoelstellingen*

De algemene doelstelling voor de subsidiering van het maatschappelijk middenveld is 'Duurzame armoedebestrijding in ontwikkelingslanden door versterking van het maatschappelijk middenveld in het Zuiden...'. Deze algemene doelstelling kan worden uitgevoerd door drie interventiestrategieën: directe armoedebestrijding, maatschappijopbouw, en beleidsbeïnvloeding in verschillende sectoren. Het MFS valt onder beleidsartikel 5 van de Rijksbegroting 'Toegenomen menselijke ontplooiing en sociale ontwikkeling' en daaronder de operationele doelstelling 'Een grotere participatie van het maatschappelijk middenveld in ontwikkelingslanden' (OD 5.6). De programma's van MFS-organisaties betreffen echter ook andere, zeer uiteenlopende thematische operationele doelstellingen, zoals OD 1.2 'Bescherming van de rechten van de mens' en OD 6.2 'Duurzaam waterbeheer'.

4) *Ingezette budgetten*

Anders dan in voorgaande subsidiekaders werd voor het MFS geen vast percentage van het ontwikkelingsbudget meer vastgelegd. Er is in totaal EUR 2,1 miljard toegekend aan 74 Nederlandse maatschappelijke organisaties voor vier jaar. In de periode 2003-2006 werd aan MFP en TMF samen EUR 1,9 miljard besteed. Onder de MFS-subsidie vallen onder andere voormalige medefinancieringsorganisaties

en 15 organisaties die in 2008 zijn toegevoegd in een tussentijdse ronde voor zogenoemde 'Jong & Vernieuwend' organisaties. Van de vijf grootste, zogenoemde 'brede', MFS-organisaties (82% van het totale budget) wordt door het ministerie niet bijgehouden in welke sectoren zij actief zijn, zodat thematische spreiding moeilijk te beoordelen is. Over de meeste financiële middelen die in 2007 zijn ontvangen is, in 2008 verantwoording afgelegd (86%).

5) *Het MFS moet als 'raamwerk' en niet als programma beschouwd worden.*

Het MFS is een subsidieregeling van het ministerie van Buitenlandse Zaken, waarmee 74, zeer verschillende, grote en kleine, autonome organisaties subsidie ontvangen, zonder sturing met betrekking tot thema's of sectoren waarin zij actief zijn. Het MFS moet dan ook niet als een programma, maar als 'raamwerk' of instrument beschouwd worden. Op die manier zijn ook de beoogde resultaten in het subsidiekader geformuleerd. Dit heeft implicaties voor de manier waarop het MFS geëvalueerd kan worden.

Wat betreft Maatgesneden Monitoring kan geconcludeerd worden dat:

1) *Maatgesneden Monitoring heeft geleid tot beter zichtbaar maken van beoogde resultaten.*

Met de introductie van de Maatgesneden Monitoring zijn de MFS-organisaties erin geslaagd hun resultaten duidelijker te formuleren en zichtbaar te maken, en deze te volgen aan de hand van meetbare indicatoren. Dit sluit aan bij het proces van Results-Based Management (RBM) in de sector van ontwikkelingssamenwerking. Maatgesneden Monitoring heeft resultaatmeting bij MFS-organisaties gestimuleerd en ondersteund.

2) *Maatgesneden Monitoring levert weinig informatie over hoe deze resultaten behaald zijn.*

De jaarrapportages leveren te weinig informatie over 'het verhaal achter de cijfers'. Maatgesneden Monitoring heeft verschillende beperkingen: 1) Ontwikkelingsprocessen zijn moeilijk te vertalen in de lineaire benadering van input ► output ► outcome, waarbij bovendien per kalenderjaar gerapporteerd moet worden. Dit geldt vooral voor de complexere programma's maatschappijopbouw, beleidsbeïnvloeding en draagvlakverbreding. De meeste MFS-organisaties zijn er nog niet in geslaagd hiervoor relevante indicatoren en streefwaarden te formuleren; 2) De link tussen output en outcome wordt niet duidelijk weergegeven in het monitoringsprotocol en de jaarrapportage. Er ontbreekt informatie over de stappen die tot een bepaalde output en outcome hebben geleid. Het is bovendien niet realistisch om jaarlijks te verantwoorden op outcome niveau; 3) Informatie wordt geaggregeerd tot op programmaniveau waarbij data worden opgeteld die niet op te tellen zijn en

de verschillen tussen partners, landen en regio's onzichtbaar worden. Het verband tussen output en outcome op geaggregeerd niveau is artificieel en moet met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden; 4) Voor sommige programma's is het moeilijk om output en outcome vier jaar op voorhand vast te leggen (bijvoorbeeld in fragiele staten). Onverwachte en onbedoelde effecten worden niet zichtbaar in de jaarrapportages aan de hand van het monitoringsprotocol.

Maatgesneden Monitoring heeft zodoende voornamelijk een signaalfunctie en levert voor bepaalde programma's interessante informatie voor verantwoording op outputniveau. Het draagt echter niet bij aan het evalueren van de doeltreffendheid, doelmatigheid en relevantie van MFS-programma's of het MFS als geheel. Hiervoor zijn evaluaties en andere studies nodig.

3) Betrouwbaarheid en validiteit van de data zijn moeilijk vast te stellen.

De informatie die aangeleverd wordt via Maatgesneden Monitoring is van wisselende kwaliteit en wordt sterk bepaald door de kwaliteit van de informatie uit de jaarverslagen van de partners van MFS-organisaties en de kwaliteit van de M&E-systemen van MFS-organisaties. Het ontwikkelen van het monitoringsprotocol is voor alle betrokkenen een leerproces geweest. De nodige expertise was niet altijd aanwezig, noch bij de MFS-organisaties, noch bij het ministerie. Hoewel over het algemeen de output- en outcomeindicatoren goed gekozen zijn, blijft dit werk in ontwikkeling.

De betrouwbaarheid van de data is moeilijk te bepalen. Onafhankelijke gegevensbronnen ontbreken, er wordt niet aangegeven hoe de data in de jaarrapportage geverifieerd worden, en er zijn vaak interpretatieproblemen met betrekking tot indicatoren. Wanneer Maatgesneden Monitoring als monitoring instrument voor de MFS-organisaties zou dienen, zou dit geen probleem zijn aangezien de data dan vooral een signaalfunctie moeten hebben. Gebrek aan betrouwbaarheid van de data is echter wel problematisch als de data ter verantwoording aan het ministerie worden gepresenteerd. Evaluaties moeten daarom een belangrijke rol spelen in het verantwoordingssysteem van het MFS.

4) Maatgesneden Monitoring is in de praktijk vooral een instrument voor verantwoording.

Maatgesneden Monitoring is in feite geen monitoringsysteem. Monitoring beoogt aan de hand van een vaste set aan indicatoren op regelmatige basis inzicht te verschaffen in geleverde middelen (inputs) en de voortgang van de uitvoering van activiteiten (outputs). Monitoring geeft antwoord op de vraag of men daadwerkelijk heeft gedaan, wat men voornemens was te doen. Dat doen MFS-organisaties

intern en dat hoort ook zo. Maatgesneden Monitoring kan daar niet voor gebruikt worden (bijvoorbeeld door een te hoog aggregatie niveau). Bovendien wordt de rapportage in Maatgesneden Monitoring door de MFS-organisaties vooral gezien als verantwoording. Als verantwoordingsinstrument voldoet de rapportage echter ook niet. Om verantwoording te dienen wordt teveel en irrelevante informatie gerapporteerd aan het ministerie met te weinig onafhankelijke gegevensbronnen. Ter verantwoording van het MFS zouden de programma-evaluaties van de grootste subsidieontvangers gebruikt kunnen worden, indien van voldoende kwaliteit.

5) *Maatgesneden Monitoring speelt tot nu toe een beperkte rol in het lerend vermogen van de MFS-organisatie en het ministerie van Buitenlandse Zaken.*

Maatgesneden Monitoring heeft tot nu toe maar een beperkte rol gespeeld in de leerprocessen bij de MFS-organisaties en het ministerie van Buitenlandse Zaken. De MFS-organisaties gebruiken andere monitoring informatie, op partner en landenniveau, om lessen te trekken over de programma's, aangevuld met de inzichten die verkregen worden uit programma-evaluaties. De geaggregeerde data uit de jaarrapportages lenen zich hier veel te weinig toe. Maatgesneden Monitoring draagt weinig bij aan het leren binnen het ministerie omdat de jaarrapportages onvoldoende inzicht verschaffen in de vraag waarom bepaalde resultaten al dan niet behaald worden. Bovendien ontbreekt een systeem van kennismanagement. Er worden nog geen organisatieoverstijgende analyses gemaakt en informatie en ervaringen worden intern weinig gedeeld.

6) *Maatgesneden Monitoring heeft nog niet geleid tot een verminderde administratieve last.*

Er wordt meer informatie verzameld door de MFS-organisaties dan voorheen, maar dat past ook in de trend van resultaatgericht werken. Helaas verzamelen de organisaties voor de rapportage aan het ministerie ook informatie die minder relevant is voor henzelf. Met het merendeel van deze (extra) informatie wordt bovendien nog weinig gedaan door het ministerie. De rapportages zijn niet compacter geworden. Geïnterviewden van zowel MFS-organisaties als het ministerie vinden het namelijk nodig het monitoringsprotocol uitgebreid toe te lichten.

Bovendien moet door DSI/MY meer helder en eenduidig gecommuniceerd worden hoe het verantwoordingssysteem van MFS werkt en wat van alle betrokkenen wordt verwacht. Hoe maatgesneden het systeem ook is, toch zijn richtlijnen nodig, bijvoorbeeld met betrekking tot verplichte elementen van de jaarrapportages of de dekkingsgraad van programma-evaluaties.

7) *De invloed van Maatgesneden Monitoring op de structuur en inhoud van de beleidsgesprekken is nog beperkt.*

De relatie tussen de dossierhouders en de MFS-organisaties is in de regel open en constructief met regelmatig formeel en informeel overleg (frequentie afhankelijk van dossierhouder en MFS-organisatie). Maatgesneden Monitoring heeft weinig invloed gehad op de kwaliteit van het beleidsoverleg, die voornamelijk bepaald wordt door de houding van de MFS-organisatie en de betrokken dossierhouder. Maatgesneden Monitoring heeft niet gezorgd voor meer gestructureerd overleg tussen de MFS-organisaties en het ministerie omdat de richtlijnen daarvoor niet zijn doorgevoerd en er onvoldoende sturing mogelijk is vanuit DSI/MY. Bovendien bestaat het risico dat, door de nadruk op kwantitatieve data, het formele overleg zich toespitst op een bespreking van de cijfers en er te weinig ruimte is voor meer inhoudelijk strategisch formeel overleg.

8) *Maatgesneden Monitoring vereist een capaciteit van het ministerie van Buitenlandse Zaken die onvoldoende aanwezig is.*

De introductie van Maatgesneden Monitoring heeft er niet voor kunnen zorgen dat de rol van het ministerie in het verantwoordingsstelsel verbeterd is. Dit wordt verhinderd door late reacties op het monitoringsprotocol, de jaarrapportage en de jaarplannen, een gebrek aan eenduidige richtlijnen voor het ontwikkelen en goedkeuren van het monitoringsprotocol en invullen van het beleidsoverleg, en de talrijke wissels van dossierhouders waardoor een goed inhoudelijk overleg met de MFS-organisaties bemoeilijkt wordt. De introductie van Maatgesneden Monitoring en de ambities van dit stelsel zijn gebotst op de beperkte capaciteit van het ministerie om deze doelstellingen waar te maken. Problemen met de ondercapaciteit van DSI/MY en hun beperkte aansturingmogelijkheden ten aanzien van andere directies en ambassades, problemen met de interne communicatie, het ontbreken van systemen voor kennismanagement, de relatief beperkte aandacht en prioriteit die aan het MFS gegeven wordt in andere directies, de onvoldoende ondersteuning van de M&E-capaciteit binnen alle afdelingen zijn enkele factoren die verklaren waarom Maatgesneden Monitoring niet op een optimale manier geïntroduceerd en beheerd wordt door het ministerie van Buitenlandse Zaken.

9 Aanbevelingen

Maatgesneden Monitoring heeft nu al een belangrijke invloed gehad op het resultaatgericht werken van de MFS-organisaties. Dit zal naar verwachting bijdragen aan de effectiviteit van programma's van MFS-organisaties. Op dit moment zijn de meeste geïnterviewde MFS-organisaties dan ook van mening dat dit systeem met wat aanpassingen behouden kan blijven. Maatgesneden Monitoring zou beter werken als de positieve stimulans tot resultaatgericht werken behouden blijft, terwijl de monitoring functie door de MFS-organisaties zelf wordt uitgevoerd - waar het thuishoort. Het zichtbaar maken van resultaten en wederzijds leren blijft centraal, maar kan op een meer gestructureerde en efficiëntere manier bereikt worden.

Op korte termijn zouden de volgende aanpassingen in het MFS-verantwoordingsstelsel gemaakt kunnen worden:

a) *Rol evaluaties*

Tot nu toe heeft het ministerie vooral aandacht gegeven aan Maatgesneden Monitoring, wat past bij het invoeren van een nieuwe manier van rapporteren. Andere elementen van het verantwoordingssysteem, zoals evaluaties, zouden nu echter meer aandacht moeten krijgen. De beoordeling van de kwaliteit van programma-evaluaties zal hieraan bijdragen, maar daarnaast moeten ook organisatieoverstijgende evaluaties van MFS-programma's voorbereid worden. Daarbij kan gedacht worden aan samenwerking rond evaluaties van interventiestrategieën waarvoor momenteel nog geen goede indicatoren bestaan (bijvoorbeeld netwerk-organisaties en beleidsbeïnvloeding).

b) *Richtlijnen Maatgesneden Monitoring*

Dossierhouders en MFS-organisaties zouden baat kunnen hebben bij richtlijnen voor de beoordeling van de jaarrapportages en het invullen van de beleidsgesprekken (dit kan verschillen voor verschillende categorieën van organisaties zoals aanvankelijk gepland in het MFS). Het concept *Guidebook* (2008) dat in opdracht van

DSI/MY is ontwikkeld en waarin richtlijnen voor de beoordeling van jaarrapportages zijn opgenomen, kan als uitgangspunt dienen.

c) *Leren*

MFS-organisaties, zowel grote als kleinere organisaties, brede of thematische, kunnen ook van elkaar leren. Het ministerie van Buitenlandse Zaken zou hierbij een stimulerende rol kunnen spelen. Samenwerking en uitwisseling zullen de kwaliteit van het verantwoordingsstelsel ten goede komen (bijvoorbeeld samenwerking of uitwisseling rond thema- of landen-evaluaties).

d) *Verminderen administratieve last*

Informatie uit de jaarrapportages die noch door MFS-organisaties, noch door het ministerie gebruikt wordt, kan in overleg verwijderd worden uit de jaarlijkse rapportages. Dit zou de administratieve last voor beide partijen al aanzienlijk kunnen verminderen. Op basis van de eerste ervaringen met Maatgesneden Monitoring, zou vastgesteld moeten worden hoe de MFS-organisaties hun bijdrage aan de MDGs het beste weergeven op een uniforme manier, en hoe deze informatie ook gebruikt kan worden voor de Resultatenrapportage van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

e) *Capaciteitsversterking*

Op korte termijn zou geïnvesteerd moeten worden in de capaciteit van DSI/MY om het MFS adequaat te beheren. Bovendien zal nu al een aanzet gemaakt moeten worden voor het versterken van de M&E-capaciteit van zowel het ministerie als van sommige MFS-organisaties (ook gezien de onderstaande aanbeveling over kwaliteitseisen van M&E-capaciteit in een nieuw subsidiekader).

Wat betreft een nieuw subsidiekader, kan het volgende aanbevolen worden op basis van de bevindingen van deze beperkte beleidsdoorlichting:

1) *Meer aandacht voor de theory of change in het verantwoordingsstelsel*

Het ministerie moet voldoende geïnformeerd blijven over de strategische keuzes en de *theory of change* waarop de programma's van de MFS-organisaties gebaseerd zijn. De *theory of change* kan vertaald worden in programma's met een aantal stappen die op gezette tijden opgevolgd kunnen worden. Regelmatige context analyse is hierbij van belang om aan te geven hoe programma's aangepast moeten worden aan veranderende omstandigheden tijdens de looptijd van het subsidiekader. Dit moet meer onderwerp van beleidsoverleg worden. Alleen op die manier kan het ministerie inzicht krijgen in het behalen van resultaten en kan er geleerd worden

van het MFS. De meerjarige strategische plannen van de gesubsidieerde organisaties, waarin de strategieën van de MFS-organisaties weergegeven zijn, kunnen hierbij een rol spelen.

2) *Grotere rol evaluaties in het MFS*

Goede systematische monitoring vormt een belangrijk deel van de gegevensbasis voor het uitvoeren van evaluaties. De resultaten van programma-evaluaties kunnen het strategisch overleg voeden zodat MFS-organisaties en het ministerie van Buitenlandse Zaken van het MFS kunnen leren. Daartoe moet een evaluatiebeleid uitgewerkt worden dat aangeeft welke onderwerpen, op welke manier en wanneer, gedurende de subsidieperiode en na afloop geëvalueerd zullen worden. De vraag naar evaluatie uit ontwikkelingslanden moet daarin onderkend worden. De evaluaties moeten niet noodzakelijk het tijdperk van het subsidiekader volgen, maar wel voldoende looptijd van het programma en subsidiering beslaan. Het is vooral belangrijk dat duidelijke richtlijnen bestaan en dat de evaluaties aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen, bijvoorbeeld uitvoering door professionele, externe onderzoekers. De kwaliteitsbeoordeling van programma-evaluaties door IOB kan hierbij een rol spelen.

Wat programma-evaluaties van MFS-organisaties betreft, kan desgewenst worden afgesproken dat een substantieel deel van de programma's van alle MFS-organisaties geëvalueerd moet worden. Het MFS zelf moet benaderd worden als een instrument en beoordeeld worden volgens de beoogde resultaten beschreven in het subsidiekader. Het is echter interessanter en nuttiger om op programma-niveau te kijken naar de effecten van MFS gefinancierde programma's. Het ministerie van Buitenlandse Zaken en samenwerkende MFS-organisaties (bijvoorbeeld in Partos) kunnen zulke organisatieoverstijgende evaluaties uitvoeren. Er kunnen bijvoorbeeld bepaalde interventiestrategieën aan bod komen (bijvoorbeeld beleidsbeïnvloeding), thema's en sectoren (bijvoorbeeld gendergelijkheid, onderwijs) of bepaalde strategische keuzes (bijvoorbeeld verzelfstandiging van partners, categorie 'Jong & Vernieuwend').

3) *Leren van Verantwoording*

Er moeten meer pogingen gedaan worden om te leren van de samenwerking tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en de MFS-organisaties en van de MFS-organisaties onderling. Er is bijvoorbeeld relatief weinig overleg gevoerd tussen de MFS-organisaties over het formuleren van output- en outcome-indicatoren, terwijl de knelpunten voor alle organisaties gelijkaardig zijn (bijvoorbeeld het formuleren van output- en outcome-indicatoren voor programma's maatschappijopbouw,

beleidsbeïnvloeding en draagvlakverbreding). Ook voor het ministerie zou dit een leerzame ervaring zijn geweest. Er zijn heel wat kansen gemist om lessen te trekken op sector- en programmaniveau. Zowel het ministerie als samenwerkende MFS-organisaties, bijvoorbeeld in Partos, zouden hiertoe meer initiatief kunnen nemen.

4) *Concentratie en verminderen van administratieve last*

Uit het format voor het monitoringsprotocol moet ballast verwijderd worden zodat alleen essentiële informatie gevraagd wordt. Er moet een goede balans gevonden worden tussen enerzijds informatie die MFS-organisaties uit hun bestaande M&E-systemen kunnen halen en anderzijds informatie die zinvol en bruikbaar is voor het ministerie. Die bruikbaarheid moet op voorhand goed gedefinieerd worden. Een investering in het ontwikkelen van goede kwalitatieve indicatoren zal ervoor zorgen dat programma's met betrekking tot maatschappijopbouw, beleidsbeïnvloeding en draagvlakverbreding beter te volgen zijn.

Vervolgens moet het ministerie er op aansturen (bij dossierhouders en bij de MFS-organisaties) dat aan de minimale informatiebehoefte ook daadwerkelijk door alle organisaties voldaan wordt (verzameld op een manier die past bij de individuele organisaties). Er kan getracht worden een aantal uniforme outputindicatoren te bepalen voor bepaalde prioritaire sectoren (bijvoorbeeld het kennisnetwerk onderwijs heeft een werkgroep die de mogelijkheid van zulke standaardindicatoren onderzoekt). Bovendien moet onderzocht worden hoe de rapportage over de bijdrage aan de MDGs gekoppeld kan worden aan de Resultatenrapportage van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

5) *Jaarlijkse rapportage op output en financiële verantwoording*

In een afgeslankte vorm kan de jaarlijkse rapportage alleen berichten over afwijkingen op outputniveau ten opzichte het jaarplan (aan de hand van kwantitatieve en kwalitatieve outputindicatoren) en de redenen daarvoor (narratief gedeelte). Daarnaast is de financiële verantwoording van belang, waar ook doelmatigheid wordt bewaakt.

Het is niet zinvol om jaarlijks te rapporteren over outcome en duurzaamheid. Hierover moet verantwoording afgelegd worden door middel van evaluaties. Om de twee jaar zou echter wel gevraagd kunnen worden om extra toelichting in de jaarrapportage bij de *theory of change* om aan te geven hoe men op weg is om de tussenstappen te realiseren (bijvoorbeeld gezien veranderde context). De resultaten van programma-evaluaties kunnen hieraan bijdragen.

6) *Kwaliteitsborging van Planning, Monitoring en Evaluatie (PME) systemen*

De voorgestelde aanpassingen veronderstellen goede en betrouwbare PME-systemen, zowel bij MFS-organisaties als bij hun partners. Door minimumeisen te stellen aan PME-systemen kan hier bij de aanvraag al op geanticipeerd worden. Daarnaast moet in PME-capaciteit geïnvesteerd worden. MFS-organisaties moeten kunnen aantonen hoe ze de kwaliteit van hun PME waarborgen. Dit is noodzakelijk om betrouwbare informatie te leveren op outputniveau en de kwaliteit van (programma)evaluaties te garanderen. Het subsidiekader zou middelen kunnen reserveren om kleinere, jongere organisaties hiervoor extra te ondersteunen. Het is namelijk belangrijk dat ook deze organisaties evaluaties uitvoeren (bijvoorbeeld zogenoemde Vernieuwende organisaties) en garant kunnen staan voor goede verantwoordingsinformatie. Echter, hun overhead zal meestal te beperkt zijn om hierin te investeren.

7) *Capaciteit voor het beheer van het MFS door het ministerie van Buitenlandse Zaken verhogen*

Verschillende onderzoeken hebben al gewezen op de beperkte capaciteit van het ministerie van Buitenlandse Zaken om het MFS adequaat te beheren. Dit is nog steeds een knelpunt. Een aantal structurele verbeteringen van het intern functioneren van het ministerie zijn vereist, die deze beperkte beleidsdoorlichting overstijgen:

- verbeteren van het kennismanagement en ontwikkelen van procedures voor informatiedeling;
- verbeteren van de interne communicatie;
- versterken van de capaciteit van DSI/MY en oplossingen zoeken voor de beperkte aansturingmogelijkheden door DSI/MY;
- aanstellen van dossierhouders die minstens voor een periode van twee maar liefst van vier jaar het dossier van een MFS-organisatie kunnen beheren.

Zolang deze capaciteitsversterking niet verwezenlijkt is, moeten er vragen gesteld worden bij de ambities van het verantwoordingssysteem. Door aanpassingen in het systeem, zoals minder vaak rapporteren maar wel diepgaander verantwoording afleggen door middel van evaluaties, kan verantwoord en geleerd worden met minder bureaucratie en administratieve last voor MFS-organisaties en het ministerie. Bovendien is van belang dat bij aanvang van de subsidieperiode het verantwoordingssysteem duidelijk omschreven is met heldere richtlijnen. Zo hebben alle partijen dezelfde verwachtingen en kennen zij hun verantwoordelijkheden. Op

deze manier kan worden voortgebouwd op de investeringen die het ministerie en de MFS-organisaties al hebben gedaan voor Maatgesneden Monitoring.

Bijlage 1 Over IOB

Doelstellingen

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) stelt zich ten doel een bijdrage te leveren aan de kennis over de uitvoering en effecten van het Nederlands buitenlands beleid. IOB voorziet in de behoefte aan onafhankelijke evaluatie van beleid en uitvoering ten aanzien van alle beleidsterreinen die vallen binnen de homogene groep buitenlanduitgaven (HGIS). Voorts adviseert IOB ten aanzien van de programmering en uitvoering van de evaluaties die onder verantwoordelijkheid van beleidsdirecties en ambassades worden gedaan. De evaluaties stellen de ministers in staat aan het parlement verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid en de besteding van middelen. Bij de uitvoering van evaluaties wordt naast verantwoording ook aandacht geschonken aan leren. Daarom wordt gestreefd naar inpassing van de resultaten van de evaluatieonderzoeken in de beleidscyclus van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De rapporten die uit het onderzoek voortvloeien worden gebruikt als gerichte feedback om zowel beleidsintenties als uitvoering te verbeteren. Gewapend met de kennis over de resultaten van het gevoerde beleid kunnen beleidsmakers nieuwe interventies beter en doelgerichter voorbereiden.

Aanpak en methodologie

IOB beschikt over een staf van ervaren onderzoekers en een eigen budget. Bij de uitvoering van evaluaties maakt IOB gebruik van externe deskundigen met specialistische kennis van het onderwerp van onderzoek. Ten behoeve van de eigen kwaliteitsbewaking stelt IOB voorts voor elke evaluatie een referentiegroep samen waarin naast externe deskundigen ook belanghebbenden binnen het ministerie zitting hebben.

Programmering

De IOB-evaluatieprogrammering maakt deel uit van het overzicht van voorgenomen evaluaties dat, gerangschikt naar beleidsartikel, is opgenomen in de Memorie van Toelichting van de Begroting van Buitenlandse Zaken.

Een organisatie in ontwikkeling

Sinds de oprichting van IOB in 1977 hebben er grote verschuivingen plaatsgevonden in aanpak, aandachtsgebieden en verantwoordelijkheden. In de eerste jaren stonden de activiteiten van IOB in het teken van separate projectevaluaties ten behoeve van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Vanaf circa 1985 werden de onderzoeken omvangrijker en omvatten sectoren, thema's of landen. Bovendien werden de rapporten van IOB aan het parlement aangeboden en daarmee openbaar. In 1996 vond een herijking van het buitenlands beleid plaats en werd het ministerie van Buitenlandse Zaken gereorganiseerd. Tijdens deze herijking, waarbij de naam van de Inspectie werd gewijzigd van IOV (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde) in IOB, werd het werkkterrein uitgebreid tot het volledige buitenlandse beleid van de Nederlandse overheid. Voorts wordt vanaf de jaren negentig samengewerkt met evaluatiediensten van andere landen, onder meer in de uitvoering van gezamenlijke evaluaties. Tenslotte streeft IOB ook op methodologisch gebied naar verbreding. Daarbij komt een groter accent te liggen op de toepassing van statistische methoden bij impactevaluatie. Met ingang van 2007 onderneemt IOB ook beleidsdoorlichtingen als een vorm van evaluatie.

Bijlage 2 Terms of Reference

Beperkte beleidsdoorlichting beleidskader Medefinancieringsstelsel (MFS)
2007-2010

Vastgesteld november 2008

Achtergrond

In 2007 werden de Thematische Medefinanciering (TMF) en het MFP-breed (medefinancieringsprogramma van zes medefinancieringsorganisaties) geïntegreerd in het beleidskader Medefinancieringsstelsel (MFS) 2007-2010. In dit kader worden subsidies verstrekt voor programma's van autonome, in Nederland gevestigde maatschappelijke organisaties. Als programma onder de operationele doelstelling van grote participatie van het maatschappelijk middenveld (5.6), is het doel van de integratie de complementariteit binnen het geheel van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking te versterken en de organisaties en programma's onderling op kwaliteit vergelijken.¹⁵¹ De algemene beleidsdoelstelling van het MFS is: 'duurzame armoedebestrijding in ontwikkelingslanden door versterking van het maatschappelijk middenveld in het Zuiden...'.¹⁵² Het MFS valt onder de verantwoordelijkheid van DSI/MY.¹⁵³ Het totale budget bedraagt ruim EUR 2,1 miljard en beslaat 59 organisaties.

In 2011 zal het MFS overgaan in een nieuw subsidiekader. Dit nieuwe kader wordt momenteel ontwikkeld door DSI/MY, en zal naar verwachting in mei 2009 ter goedkeuring aangeboden worden aan de Tweede Kamer. De beleidsontwikkeling wordt gevoed door (onder andere) een brede dialoog met het maatschappelijk

151 Beleidskader MFS 2007-2010 p. 4.

152 Beleidskader MFS 2007-2010 p. 6.

153 DSI/MY: Directie Gender, Gezondheid en Maatschappelijke Organisaties, afdeling Maatschappelijke Organisaties.

middenveld over de toekomst van internationale samenwerking: *Ontwikkeling is verandering*, die in mei 2008 gestart is.¹⁵⁴

Deze beleidsdoorlichting zal ook een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van het nieuwe beleidskader. Amper één jaar na invoering MFS in 2007 is het nog niet mogelijk effecten te meten. Slechts iets meer dan de helft van de MFS-organisaties (39) heeft in 2007 subsidie gekregen, waarover zij zelf eind april 2008 op input, output en outcome niveau hebben gerapporteerd. Daarom is, in overleg met de betrokken partijen, gekozen nu een *beperkte* beleidsdoorlichting uit te voeren, d.i. zonder beschrijving van de maatschappelijke effecten maar ter voorbereiding van het meten van resultaten op een later tijdstip. In het beleidskader MFS is vastgelegd dat aan het einde van de subsidieperiode een externe evaluatie zal worden uitgevoerd naar de resultaten van de door MFS-organisaties ondernomen activiteiten en van het MFS als geheel. Daarnaast is een doelmatigheidsaudit gepland van in ieder geval de grootste subsidies.¹⁵⁵

Evaluatiedoelstelling

Deze beperkte beleidsdoorlichting zal zich concentreren op de mate waarin het verantwoordingsstelsel van het MFS de benodigde informatie genereert om de doelmatigheid, doeltreffendheid en relevantie van het beleidskader MFS 2007-2010 en de MFS-organisaties te beoordelen. Zonder dat effecten gemeten worden, zal deze beperkte beleidsdoorlichting daarmee bijdragen aan de ontwikkeling van het nieuwe beleidskader.

Evaluatieonderwerp

Het verantwoordingsstelsel van het MFS werd op 1 januari 2007 geïntroduceerd: Maatgesneden Monitoring.¹⁵⁶ Het Maatgesneden Monitoring systeem is opgericht om lessen te trekken uit de uitvoering van de gesubsidieerde programma's, zowel op operationeel als thematisch/inhoudelijk niveau. Het Maatgesneden Monitoring systeem dient daarnaast ook de voortgangsbewaking van de MFS-activiteiten en verantwoording van MFS-gelden.

¹⁵⁴ www.ontwikkelingsverandering.nl zie bijvoorbeeld Thema 3: Verantwoording afleggen en Thema 4: Lerend vermogen.

¹⁵⁵ *Beleidskader MFS 2007-2010* p. 11/15.

¹⁵⁶ Met het verantwoordingsstelsel en Maatgesneden Monitoring systeem wordt niet alleen de monitoringsprotocollen bedoeld maar ook jaarrapportages en andere vormen van monitoring (zoals beleidsgesprekken, programma-evaluaties etc.).

MFS-organisaties worden gemonitord en bijgestuurd door het ministerie van Buitenlandse Zaken aan de hand van een 'maatgesneden' monitoringsprotocol, dit wil zeggen organisatiespecifiek en door hen voorgesteld (maar door DGIS goedgekeurd). In deze protocollen wordt gerapporteerd over vier, van het MFS beoordelingskader afgeleide, categorieën¹⁵⁷:

- Inputs (op niveau van subsidieontvanger),
- Output (op niveau van subsidieontvanger en partners),
- Outcome (op niveau van doelgroep) en
- Duurzaamheid (d.i. zelfstandig behalen van resultaten op langer termijn).

De 39 organisaties die sinds 1 januari 2007 subsidie hebben ontvangen, hebben eind april 2008 hun eerste rapportages over 2007 ingediend. Deze rapportage volgt hun eigen maatgesneden monitoringsprotocollen, goedgekeurd door het zogenoemde 'BZ-expertteam monitoring' in september 2007.¹⁵⁸ Het verantwoordingsstelsel van het MFS zal daarom aan de hand van de rapportage en monitoring van deze 39 MFS-organisaties worden getoetst.

Probleemstelling en evaluatievragen

Deze beleidsdoorlichting is beperkt omdat een evaluatie van het effect van het MFS op de beleidsdoelstellingen één jaar na de invoering nog niet mogelijk is. De probleemstelling is daarom:

Zal met het verantwoordingsstelsel van het MFS aan het einde van de subsidieperiode een oordeel gevormd kunnen worden over de doelmatigheid, doeltreffendheid en relevantie van het beleidskader MFS 2007-2010 en MFS-organisaties?

Om de context van het MFS en Maatgesneden Monitoring systeem te verduidelijken zal de volgende informatie verzameld worden:

- korte beschrijving en motivering van de rol van de overheid;
- korte beschrijving van de relevante beleidsdoelstelling (OD 5.6 'Een grote participatie van het maatschappelijk middenveld');
- korte beschrijving van het MFS;
- korte beschrijving van de ingezette budgetten.

¹⁵⁷ DSI/MY (2006), *Toelichting t.b.v. de opstellers van de MFS 2007-2010 beschikkingen. Maatgesneden Monitoring in beschikkingen*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

¹⁵⁸ Bestaande uit zowel beheers- als beleidsmedewerkers van verschillende themadirecties en FEZ.

De probleemstelling zal beantwoord worden aan de hand van de volgende vragen (beoordelingscriteria en indicatoren zullen vastgelegd worden in het plan van aanpak):

Aan de hand van welke informatie vormen de MFS-organisaties zich een oordeel over hun eigen doelmatigheid, doeltreffendheid en relevantie?

- Hoe verzamelen en verifiëren zij deze informatie?
- Wat is de kwaliteit van de monitoring informatie (validiteit, betrouwbaarheid etc.)?
- Vindt er bij de MFS-organisaties naast monitoring ook evaluatie plaats? Zo ja, hoe (in termen van 'onafhankelijkheid', frequentie, gebruik, validiteit etc.)?¹⁵⁹
- Hoe past het Maatgesneden Monitoring systeem in de M&E van de MFS-organisaties?
- Beschouwen de MFS-organisaties de verantwoordingsvoorschriften van het Maatgesneden Monitoring systeem als hanteerbaar of zouden zij wijzigingen nuttig/noodzakelijk vinden?

Worden de doelstellingen van het Maatgesneden Monitoring systeem behaald?

- Hoe wordt de informatie afkomstig uit het Maatgesneden Monitoring systeem gebruikt door de MFS-organisaties?
- Hoe wordt de informatie van MFS-organisaties afkomstig uit het Maatgesneden Monitoring systeem gebruikt door dossierhouders bij verschillende directies van het ministerie van Buitenlandse Zaken?
- Is het Maatgesneden Monitoring systeem geschikt om lessen te trekken uit de uitvoering van MFS-programma's voor het ministerie van Buitenlandse Zaken en de MFS-organisaties?
- Is het Maatgesneden Monitoring systeem geschikt voor het ministerie van Buitenlandse Zaken om een oordeel te vormen van de doelmatigheid, doeltreffendheid en relevantie van de MFS programma's en organisaties?
- Maakt het Maatgesneden Monitoring systeem MFS-organisaties en programma's onderling vergelijkbaar?

¹⁵⁹ Zie bijeenkomst 'Monitoring op Maat', werksessie Maatgesneden Monitoring en Evaluatie in de Praktijk, 16 oktober 2006, waarin voor verschillende MFS-organisaties is vastgesteld dat evaluaties verwacht worden (bijv. grootste MFOs, netwerk organisaties, MFOs uit categorie 'Jong & Vernieuwend').

Methodologie

Het plan van aanpak zal de methodologie nader uit werken. Het onderzoek zal in ieder geval bestaan uit documentatie onderzoek en een enquête onder belanghebbenden in het ministerie van Buitenlandse Zaken en MFS-organisaties.¹⁶⁰ Op grond van een gestructureerde scan van de rapportage van 39 MFS-organisaties (die deze hebben ingediend) en interviews met de belangrijkste belanghebbenden, zal een selectie gemaakt worden van 10 MFS-organisaties¹⁶¹ waarover diepgaander onderzoek zal plaatsvinden. Hiervoor zullen semi-gestructureerde interviews met medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken en MFS-organisaties gebruikt worden. Andere belanghebbenden kunnen indien nodig geïnterviewd worden voor aanvullende informatie (bijv. Partos Kwaliteitshuis).

Documentatie (onder andere):

- *Beleidskader Medefinancieringsstelsel (MFS) 2007-2010* (januari 2006);
- *Beleidsvisie Civil society en structurele armoedebestrijding. De rol van actoren uit het Nederlands maatschappelijk middenveld*(2003);
- *Beleidsdialoog Ontwikkeling is verandering* www.ontwikkelingisverandering.nl;
- *Bijlage 2 Modelbeschikkingen MFS 2007-2010: Maatgesneden monitoring* (2006);
- *Kwaliteit in Ontwikkeling*, Adviescommissie MFS (september 2006);
- *De juiste maat? Terugblik op het tot stand komen van het MFS*, Dietz en de Ruijter (juni 2007);
- *Juist gemeten? Evaluatie van het beoordelingstraject MFS 2007-2010*, Cornelissen, Nieuwhof en Schulpen (maart 2008);
- *De Meetlat langs Maatgesneden Monitoring*, Weber (januari 2008);
- Jaarverslagen en Monitoringsprotocollen MFS-organisaties;
- Evaluaties TMF en MFP-breed.

Aanpak en team

Op verzoek van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking wordt de doorlichting uitgevoerd door de IOB. De IOB zal, na het vastleggen van de Terms of Reference, het onderzoek leiden in nauwe samenwerking met een externe consul-

¹⁶⁰ Hierbij wordt rekening gehouden met de enquête die DSI/MY en Partos hebben gehouden over de ervaringen van MFS-organisaties met het Maatgesneden Monitoring systeem.

¹⁶¹ Uit de categorieën: Partnerrelaties en Strategische Partnerrelaties, met een (gemiddelde) intensieve relatie en gemiddelde/hoge beleidsrelevantie. Deze steekproef kan niet representatief zijn gezien de diversiteit van de MFS-organisaties, maar zal trachten verschillende organisaties te beslaan.

tant. De externe consultant, ingehuurd door de IOB, zal een gedetailleerd plan van aanpak opstellen waarin de bovenstaande onderzoeksvragen worden geoperationaliseerd. Het plan van aanpak bevat onder andere een taakverdeling, opzet eindrapport, identificatie relevante documentatie, identificatie belanghebbenden, methode voor de scan van 39 MFS rapportages en vragenlijst voor de semi-gestructureerde interviews.

De IOB zal een referentiegroep voorzitten met vertegenwoordiging van DSI/MY, FEZ, ministerie van Financiën, Partos Kwaliteitshuis en een onafhankelijke expert. Deze referentiegroep zal op verschillende momenten tijdens de beleidsdoorlichting gevraagd worden om schriftelijk commentaar (op plan van aanpak en concept onderzoeksrapport).

Planning

Het onderzoek zal zo snel mogelijk van start gaan zodat de bevindingen gebruikt kunnen worden bij het opstellen van het nieuwe beleidskader. Begin februari 2009 worden de tussentijdse bevindingen, op basis van het documentatie onderzoek, besproken met DSI/MY. Het concept eindrapport zal voor commentaar verspreid worden tegen eind maart 2009. Het eindrapport van de beperkte beleidsdoorlichting zal midden april 2009 worden vastgesteld zodat het begin mei 2009 kan worden toegezonden aan de Tweede Kamer samen met het nieuwe beleidskader.

Bijlage 3 Geraadpleegde bronnen

Algemene publicaties

Adviescommissie MFP-breed (2003), *Breed uitgemeten – eindrapport van de Adviescommissie Medefinancieringsprogramma-breed*. Den Haag, Adviescommissie MFP-breed.

Adviescommissie MFP-breed (2002), *Breed uitgemeten. Advies van de commissie Medefinancieringsprogramma-breed inzake toetreding en toewijzing van middelen 2003-2006*. Den Haag, Adviescommissie MFP-breed.

Adviescommissie MFS (2006), *Kwaliteit in Ontwikkeling, Eindrapport van de Adviescommissie MFS*, 13 September 2006.

Bakewell, O. & Garbutt, A. (2005), *The use and abuse of the logical framework approach*. Stockholm: SIDA.

Biekart, K. (2002) *Foster Parents Plan Nederland: Beleidsanalyse maatschappijopbouw en beleidsbeïnvloeding*. Den Haag: Steering Committee for the Evaluation of the Dutch Cofinancing Programme en DGIS/DSI.

Cornelissen, W.J., Nieuwhof, A. & Schulpen, L. (2008), *'Juist Gemeten?' Evaluatie van het beoordelingstraject MFS 2007-2010*. Rotterdam: SEOR B.V.

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

ECDPM/Stuurgroep beleidsdialoog (2004), *Partnerschap in een polariserende Wereld. Het Nederlands maatschappelijk middenveld en ontwikkelingssamenwerking*. Eindrapport van de Beleidsdialoog 2004. Den Haag: DGIS.

European Commission (2008), *Evaluation of EC Aid Delivery through Civil Society organisation*. Final Report Vol. 1, December 2008.

Hospes, O. (2002), *De Ondersteuning van Micro-Financieringsprogramma's door Nederlandse Medefinancieringsorganisaties: een Synthese Studie*. Ede: Stuurgroep voor de Evaluatie van Nederlandse Medefinancieringsprogramma's.

KPMG (2004), *Rapportage Doelmatigheidsaudit Medefinancieringsorganisaties*. Amstelveen 1 december 2004.

MDF/IAC (2006), *Evaluation of the Theme-based Cofinancing Programme, Cross-cutting Study : Monitoring & Evaluation*. Ede-Wageningen: MDF/IAC.

OESO/DAC (2002), *Glossary of Key Terms and Evaluation of Results-Based Management*. Parijs: OESO Publications.

Partos (2008), *Nieuwe wegen in Planning, Monitoring, Evaluatie en Leren in IS*, 8 december 2008, (online: http://leernetwerk.partos.nl/uploaded_files/o81208.Nieuwe%20wegen%20in%20Monitoring%20Evaluatie%20en%20Leren-1.pdf).

PSO (2008), *Enquete over de ervaringen met Maatgesneden Monitoring*. Rapport PSO, november 2008.

Riddell, R.C. (2007), *Does Foreign Aid Really Work?* Oxford: Oxford University Press.

Ruben, R., Schulpen, L. en Schendel, L.van, (2009), *Direct funding to local civil society organisations*, CIDIN desk study in het kader van de IS Academie 'Civil Society'.

Sen, A. (1979), *Equality of What? The Tanner Lecture on Human Values*, Stanford University, 22 mei 1979.

Staatscourant, (2006), *Regeling Periodieke Evaluatieonderzoek en Beleidsinformatie 2006*, *Staatscourant* 28 april 2006, nr. 83, p.14.

Steering Committee Evaluation TMF Programme (2006), *Evaluation of the Theme-Based Co-financing Programme (TMF) of the Dutch Ministry of Foreign Affairs*. Synthesis Report. Utrecht, 18 april 2006.

Stuurgroep Beleidsdialoog 2008 (2008), *Internationale Samenwerking is Verandering*. Syntheserapport van de dialoog 2008 'Ontwikkeling is verandering', 6 oktober 2008.

UN World Summit for Social Development (1995), *Report of the UN World Summit for Social Development 1995*, Kopenhagen, 6-12 maart 1995.

World Bank (2005), *Making Services Work for Poor People*. World Development Report 2004. World Bank: Washington D.C.

Publicaties en interne stukken Ministerie van Buitenlandse Zaken

ACD (2007), *Rapportage Medefinancieringsstelsel (MFS 2007-2010)*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 17 september 2007.

Cooten, J. van (later Weber, K.) *Factsheet Tailormade Monitoring*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken (datum onbekend).

DSI/MY (2006), *Toelichting tbv de opstellers van de MFS 2007-2010 beschikkingen*. *Maatgesneden Monitoring in beschikkingen*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

DSI/MY en DJZ/BR (2006), *Handleiding Modellen voor beschikkingen en Bijlagen MFS 2007-2010*, Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 11 september 2006.

Garcia, M. met medewerking van FEZ/Backbone, *HGIS-Factsheets 2008*, 23 januari 2009.

IOB (2006), *De kwaliteit van programma-evaluaties in het Medefinancieringsprogramma 2003-2006*. IOB Werkdocument. Den Haag: Ministerie Van Buitenlandse Zaken.

IOB (2007), *Chatting and Playing Chess with Policymakers. Influencing Policy via the Dutch Co-Financing Programme*, IOB Evaluatie nr. 306. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

IOB (verwacht 2009), *Draagvlak Onderzoek* (werktitel). Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2006), *Beleidskader Medefinancieringstelsel (MFS) 2007-2010*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2006), *Rijksbegroting 2007: Buitenlandse Zaken, Begroting V*. Ministerie van Buitenlandse Zaken: Den Haag.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2007), *Rijksbegroting 2008: Buitenlandse Zaken, Begroting V*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2008), *Rijksbegroting 2009: Buitenlandse Zaken, Begroting V*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Weber, K. (2008a), *De Meetlat langs Maatgesneden Monitoring*. Onderzoek Maatgesneden Monitoring in opdracht van DSI/MY. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Weber, K. (2008b), *Guidebook Accountability, Monitoring & Evaluation and Tailor-Made Monitoring*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken (DSI/MY).

Kamerstukken

Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (VBTB), Brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer, TK 26573, nr.1, 19 mei 1999.

Nota Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (VBTB), TK 26573, nr.2, 1999.

Interdepartementaal Beleidsonderzoek (2000) Medefinancieringsprogramma. Ronde 1999, nr.2, augustus 2000.

Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Medefinancieringsprogramma, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 27433, nr.3, 27 juni 2001. *Notitie Civil Society en structurele armoedebestrijding*.

Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Medefinancieringsprogramma, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 27 433 nr. 15, 15 mei 2003. *Aanbieding en reactie op Eindrapport Adviescommissie MFP-breed*.

Interdepartementaal Beleidsonderzoek (2003), *Effectiviteit en coherentie van Ontwikkelingssamenwerking*. Eindrapport van de Werkgroep Effectiviteit en coherentie van OS. IBO 2002-2003, nr.1. Bijlage bij TK 29234 nr.2, 3 oktober 2003.

Ontwikkelingssamenwerkingbeleid voor de komende jaren, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking, TK 29 234, nr. 1, 3 oktober 2003, *Notitie Aan Elkaar Verplicht: Ontwikkelingssamenwerking op weg naar 2015*.

Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Medefinancieringsprogramma, Motie van het lid Van der Staaij, TK 27 433 nr.21, november 2003.

Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Medefinancieringsprogramma, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer TK 27 433 nr.29, 22 december 2004. *Aanbiedingsbrief concept-beleidskader MFS 2007-2010*.

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2005, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 29 800 V, nr.123, 12 juli 2005, *Aanbieding subsidiekader voor internationale organisaties*.

Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Medefinancieringsprogramma, Lijst van vragen en antwoorden, TK 27 433 nr. 31, 11 maart 2005. *Vragen en antwoorden inzake het concept-beleidskader MFS 2007-2010*.

Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Medefinancieringsprogramma, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 27 433 nr. 47, 19 december 2005, *aanbieding beleidskader MFS 2007-2010*.

Brief aan Partos 20 maart 2006, Bijlage bij Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 27 433 nr.49, 23 maart 2006.

Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Medefinancieringsprogramma, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 27 433, nr. 55, 28 juni 2006, *aanbiedingsbrief en reactie op TMF-Evaluatie*.

Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Medefinancieringsprogramma, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 27 433, nr.57, 11 juli 2006, *reactie op motie inzake Maatschappijopbouw in het MFS*.

Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Medefinancieringsprogramma, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 27433 nr.59, 22 september 2006, *besluitvorming met betrekking tot subsidieronde MFS 2007-2010*.

Toekenningen/Afwijzingen na bezwarenprocedures in het MFS d.d. juni 2007. Bijlage bij Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. TK 27433 nr. 64, 11 juni 2007.

Beleidsbrief ontwikkelingssamenwerking, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 31250, nr.1, 16 oktober 2007, *Notitie: Een Zaak van Iedereen: Investeren in ontwikkeling in een veranderende wereld*.

Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Medefinancieringsprogramma, Brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer, TK 27433, nr.67, 11 september 2008, *tussentijdse ronde Jong & Vernieuwend*.

Memoranda

Archieven DSI/MY

Archieven DEK

Archieven themadirecties (DDE, DMW, DMH, DCO)

Internetbronnen

www.minbuza.nl

Bijlage 4 Interviews

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Directie Culturele Samenwerking, Onderwijs en Onderzoek/Onderwijs en Ontwikkeling (DCO/OO)

- Joost van Bommel
- Jannie de Graaf
- Ida de Kat

Duurzame Economische Ontwikkeling/Internationale Markten (DDE/IM)

- Tjalling Dijkstra

Directie Effectiviteit en Kwaliteit (DEK)

- Philip Bastiaenen
- Leni Buisman

Directie Mensenrechten, Goed Bestuur en Humanitaire Hulp/Controller Unit (DMH/CU)

- Lex van der Hoeven

Directie Milieu en Water (DMW)

- Esther Hogan-de Graaf

Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling/Bedrijfsbureau (DSI/BB)

- Eugenie van Toorop (geraadpleegd)

Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling/Control Unit (DSI/CU)

- Miranda Jansson
- Maarten van Nes (geraadpleegd)

Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling/Maatschappelijke Organisaties (DSI/MY)

- Jolanda van Cooten
- Stijn Janssen
- Betty van Hooidonk
- Jan-Willem Oosterbroek
- Robert Petri
- Willemijn van der Toorn
- Karin Weber

Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling/Sociaal beleid (DSI/SB)

- Angelique Eijpe
- Marion van Schaik
- Lander van Ommen

Eenheid Fragiliteit en Vredesopbouw (EFV)

- Hugo de Vries

Ambassade van het Koninkrijk der Nederlanden te Kinshasa

- Dirk-Jan Koch

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)

- Kaspar Hanenbergh (geraadpleegd)
- Dick van der Hoek
- Henri Jorritsma

MFS-organisaties

Cordaid

- Stephanie Joubert
- Peter Konijn (telefonisch)
- Hilda van 't Riet
- Remco van der Veen (telefonisch)

Female Cancer Programme

- Fleur Henderson (telefonisch)

Free Voice

- Kenneth van Toll (geraadpleegd)

Health Action International

- Teresa Alves
- Marg Ewen
- Philip Meerloo
- Tim Reed

Hivos

- Margreet van Doodewaard
- Ireen Dubbel
- Allert van den Ham
- Jappe Kok

Humana

- Mieke Samson
- Frederik de Vries

ICCO

- Harry Derksen
- Paula Dijk
- Dienneke De Groot (telefonisch)
- André Vording
- Maurits Servaas

International Child Support

- Marleen Hasserharm
- Eric Roetman
- Lis Oostergard

Liliane Fonds

- Kees van den Broek
- Cobi Klappe
- Florie Ladrero
- Bernard Morvan
- Judith Schmitz-van den Berg

Oxfam Novib

- Gertjan van Bruchem
- Peter Huisman
- Farah Karimi
- Henk Peters

Save the Children

- Birgit van Delft
- Paul van Kampen
- Stan Klinkenberg

Solidaridad

- Rachel Diender
- Janet Mensink
- Jacqueline Plomp
- Nico Roozen

Terre des Hommes

- Karin van den Belt
- Menno Gibson
- Hans Guijt
- Martine Weve

Woord en Daad

- Jan Lock
- Marike de Kloet
- Maarten van Middelkoop
- Wouter Rijnveld

World Population Foundation

- Frans Baneke
- Martha Roes
- Joanne Leerlooijer
- Henk Rolink

Overig

- Valerie Sluijter (voormalig directeur, DSI)
- Jean Bossuyt (programmacoördinator, European Center for Development Policy Management, ECDPM)

Bijlage 5 MFS subsidietoekenning

MFS-organisaties in beperkte beleidsdoorlichting, subsidie in EUR	
Strategische Partners (9)	
Cordaid	437.059.720
Female Cancer Programme	3.369.339
Health Action International	5.298.126
HIVOS	260.890.000
ICCO	525.000.000
International Child Support	23.579.354
Oxfam Novib	509.000.000
Terre des Hommes	32.000.000
World Population Foundation	8.160.000
	1.804.356.539
Partners (14)	
Aim for Human Rights	4.964.909
Dokters van de Wereld	3.976.000
Global Forest Coalition	2.022.240
IKV/Pax Christi	15.090.000
Ileia	5.902.000
IUCN NL	30.644.933
Mundial Productions	5.924.734
Save the Children Nederland	4.591.496
Solidaridad	20.130.000
SPARK/Academic Training Association	9.858.408
Stichting STRO	3.724.174
WASTE	6.944.600
Wereldnatuurfonds (WNF)	9.142.018

Woord en Daad	20.748.000
	143.663.512
Programmarelaties (15)	
AMREF Nederland	7.991.402
Butterfly Works	1.588.500
Child Helpline International	3.800.000
Clean Clothes Campaign	2.106.489
Fair Trade Original	6.498.051
Humana	8.217.644
Interface For Cycling Expertise	4.400.000
Leger des Heils	2.126.171
Liliane Fonds	8.000.000
Maastricht School of Management	2.621.530
Press Now	9.966.144
Schorer	9.768.834
SOMO	4.400.000
Stichting ETC	13.556.057
War Child Nederland	7.795.200
	92.836.022
Totaal 38	2.040.856.073

Organisaties buiten onderzoek (36)	
AIDS Foundation East-West	6.874.464
Both ENDS	4.715.181
Care Nederland	7.422.568
Europees Centrum voor Conflictpreventie	3.600.000
Free Voice	10.186.332
Friends of the Earth International	1.816.000
HealthNet TPO	4.076.870
International Fellowship of Reconciliation	974.172
Kinderpostzegels Nederland	3.058.974
Mainline	3.476.730
Nederlandse Rode Kruis	4.219.160
PharmAccess Foundation	7.436.781
RUAF Foundation	4.292.435

Rutgers Nisso Groep	4.996.150
SOS-Kinderdorpen Nederland	1.189.928
STOP AIDS NOW!	3.904.057
Theatre Embassy	1.125.000
Vluchteling	6.419.725
Wetlands International	4.998.252
Women in Europe for a Common Future	4.999.853
ZOA-Vluchtelingen zorg	7.468.715
	98.151.347
Tussentijdse ronde 'Jong & Vernieuwend'¹⁶⁴ AANGEVRAAGD	
15 organisaties	16.129.941
Totaal MFS	2.155.137.361

162 Zie bijlage 6.

Bijlage 6 Jong & Vernieuwend, Netwerkorganisaties

Jong & Vernieuwend (18)

2007-2010

Stichting Butterfly Works

Stichting Female Cancer Programme

Stichting Global Forest Coalition (valt ook in de categorie netwerkorganisaties)

2009-2010

Stichting Yente

Day for Change

Child at Venture

Chakana

Dance4Life

Health Connections International

UpToYouToo

World Aids Campaign

Right to Play

Young in Prison

Music Mayday International

Global Human Right Defence

RAIN Foundation

1% Club

Solid House Foundation

Netwerkorganisaties (4)

Women In Europe for a Common Future

Health Action International

Europees Centrum voor Conflictpreventie
Stichting Global Forest Coalition (valt ook in de categorie J&V)

Bijlage 7 Format Monitoringsprotocol

Format programma monitoringsoverzicht

Doelstelling			
Inputs	Indicatoren	Streefwaarden	Verificatie
Outputs	Indicatoren	Streefwaarden	Verificatie
Outcome	Indicatoren	Streefwaarden	Verificatie
Duurzaamheid	Risicofactor	Gender	Meerwaarde
Beoogde bijdrage aan MDGs (EUR en aantal)			

Format organisatie monitoringsoverzicht

Bedrijfsvoering	Beheersadvies	Inputs	Outputs	Streefwaarden	Sleutelindicator
25% eigen bijdrage					
Doelmatigheid					
Kwaliteitssysteem					
Begroting					
Partnerbeleid					
Complementariteit*					
Lerend Vermogen					

*Zoals beschreven in het aanvraagstramien: het aantal landen waarin sprake is van afstemming en samenwerking met de lokale ambassade (en eventueel andere NGOs).

Bijlage 8 MFS-organisaties: rapportage scan en interviews

* Geïnterviewde organisaties (14)

Aim for Human Rights
Butterfly Works
Cordaid*
Dokters van de Wereld
ETC (*Energy Access*)
ETC (*Community-led natural resource management*)
Fair Trade Original
Global Forest Coalition
Female Cancer Program*
Health Action International*
HIVOS*
Humana*
Oxfam Novib*
ICCO*
IKV/Pax Christi
Ileia
International Child Support*
IUCN NL
Liliane Fonds*
Maastricht School of Management
Mundial Foundation
Press Now
Save the Children NL*
Schone Kleren Campagne
SCHORER
Solidaridad*

SPARK

Child Helpline International

STRO

Leger des Heils

ICE

AMREF

Terres des Hommes*

Wereld Natuur Fonds

War Child

Woord en Daad*

World Population Foundation*

Waste

Bijlage 9 Leidraad Rapportage Scan

Zie IOB website: www.minbuza.nl/iob

Bijlage 10 Leidraad interviews MFS-organisaties

Zie IOB website: www.minbuza.nl/iob

EVALUATIE-STUDIES UITGEBRACHT DOOR DE INSPECTIE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN BELEIDSEVALUATIE (IOB) 2003-2009

Evaluatie-studies uitgebracht vóór 2003, zijn te vinden op de IOB-website: www.minbuza.nl/job

- 290 2003 Agenda 2000**
Hoe Nederland onderhandelt met Europa
isbn 90-5328-307-2
- 291 2002 Nederlands schuldbelichtingsbeleid 1990-1999**
isbn 90-5328-306-4
- 292 2003 Resultaten van internationale schuldbelichting 1990-1999**
isbn 90-5328-310-2
- 292 2003 Results of International Debt Relief 1990-1999**
isbn 90-5328-314-5
- 293 2003 Netherlands-FAO Trust Fund Co-operation 1985-2000**
isbn 90-5328-308-0
- 294 2003 Co-ordination and Sector Support**
An evaluation of the Netherlands' support to local governance in Uganda, 1991-2001. isbn 90-5328-311-0
- 295 2003 Behartiging van de buitenlandse belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba**
Een evaluatie van de rol van het Ministerie van Buitenlandse Zaken
isbn 90-5328-316-0
- 296 2003 Poverty, policies and perceptions in Tanzania**
An evaluation of Dutch aid to two district rural development programmes
isbn 90-5328-337-4
- 297 2004 Over solidariteit en professionalisering**
Evaluatie van Gemeentelijke Internationale Samenwerking (1997-2001). isbn 90-5328-341-2
- 298 2004 Onderzoek naar de kwaliteit van in 2002 afgeronde decentrale evaluaties**
Eindrapport. isbn 90-5328-344-7
- 299 2005 Een uitgebreid Europebeleid**
Evaluatie van het Nederlands beleid inzake de toetreding van Midden-Europese landen tot de Europese Unie 1997-2003
isbn 90-5328-347-1
- 300 2005 Aid for Trade?**
An Evaluation of Trade-Related Technical Assistance
isbn 90-5328-349-8
- 301 2006 Van Projecthulp naar Sectorsteun**
Evaluatie van de sectorale benadering 1998-2005
isbn 90-5328-351-x
- 301 2006 From Project Aid towards Sector Support**
An evaluation of the sector-wide approach in Dutch bilateral aid 1998-2005. isbn 90-5146-000-7
- 302 2006 Evaluatie van het Nederlandse mensenrechtenbeleid in de externe betrekkingen**
isbn 90-5328-350-1
- 303 2006 Dutch Humanitarian Assistance**
An Evaluation
isbn 90-5328-352-8
- 304 2007 Evaluatie van de vernieuwing van het Nederlandse onderzoeksbeleid 1992-2005**
isbn 978-90-5328-353-0
- 304 2007 Evaluation of the Netherlands' Research Policy 1992-2005 (Summary)**
isbn 978-90-5328-353-0
- 305 2007 Impact Evaluation: Water Supply and Sanitation Programmes Shinyanga Region, Tanzania 1990-2006**
isbn 978-90-5328-354-7
- 306 2007 Chatting and Playing Chess with Policymakers**
Influencing policy via the Dutch Co-Financing Programme
isbn 978-90-5328-355-4
- 307 2008 Beleidsdoorlichting seksuele en reproductieve gezondheid en rechten en hiv/aids 2004-2006**
isbn 978-90-5328-358-5
- 308 2008 Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006**
Evaluatie van de bilaterale samenwerking
isbn 978-90-5328-359-5
- 308 2008 Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006**
Evaluatie van de bilaterale samenwerking (Samenvatting)
isbn 978-90-5328-359-5
- 309 2008 Het Vakbondsmedefinancieringsprogramma**
Een evaluatie van steun gericht op versterking van vakbonden en vakbonds- en arbeidsrechten
isbn 978-90-5328-357-8
- 309 2008 The Netherlands Trade Union Co-Financing Programme**
An evaluation of support for trade unions and trade union and labour rights (Summary)
isbn 978-90-5328-357-8
- 309 2008 El Programa de Cofinanciamiento Sindical**
Una evaluación del apoyo orientado al fortalecimiento de sindicatos y de derechos sindicales y laborales (Resumen)
isbn 978-90-5328-357-8
- 310 2008 Clean and sustainable?**
An evaluation of the contribution of the Clean Development Mechanism to sustainable development in host countries
isbn 978-90-5328-356-1
- 311 2008 Impact Evaluation: Primary Education in Uganda**
isbn 978-90-5328-361-5
- 312 2008 Impact Evaluation: Primary Education in Zambia**
isbn 978-90-5328-360-8
- 313 2008 Xplore-programma**
isbn 978-90-5328-362-2
- 314 2008 Primus inter pares**
Een evaluatie van het Nederlands EU-voorzitterschap 2004
isbn 978-90-5328-364-6
- 315 2008 Impact Evaluation: Support to Rural Water Supply and Sanitation in Dhamar and Hodeidah Governorates, Republic of Yemen**
isbn 978-90-5328-364-6
- 316 2008 Be our guests**
Beleidsdoorlichting Nederland als gastland van internationale organisaties en Samenvatting
isbn 978-90-5328-370-7
- 316 2008 Be our guests**
Policy review on hosting international organisations in the Netherlands and Summary
isbn 978-90-5328-371-4
- 316 2008 Be our guests**
Examen de la politique menée par les Pays-Bas en tant qu'État hôte des organisations internationales (Sommaire)
isbn 978-90-5328-372-1
- 317 2008 Sectorsteun in milieu en water**
isbn 978-90-5328-369-1
- 318 2008 Samenwerking met Clingendael**
Evaluatie van de subsidieovereenkomst tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie en Instituut Clingendael
isbn 978-90-5328-365-7
- 319 2008 Meer dan een dak**
Evaluatie van het Nederlands beleid voor stedelijke armoedebestrijding
isbn 978-90-5328-365-3
- 320 2008 Het tropisch regenwoud in het OS-beleid 1999-2005**
isbn 978-90-5328-374-8
- 321 2009 Maatgesneden Monitoring 'Het verhaal achter de cijfers'**
Bepaalde beleidsdoorlichting Medefinancieringsstelsel 2007-2010
isbn 978-90-5328-374-5

www.minbuza.nl

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

www.minbuza.nl/iob

april 2009
ISBN 978-90-5328-374-5

