

DE JUISTE MAAT?

Terugblik op het tot stand komen van het Medefinancieringsstelsel (MFS)

Onderzoek in opdracht van Partos en Ministerie van Buitenlandse Zaken

Ton Dietz en Arie de Ruijter
met assistentie van het CERES bureau
Utrecht, juni 2007

Inhoudsopgave

Hoofdbevindingen en aanbevelingen voor een verbetertraject	3
---	----------

Rapportage

1. Inleiding: aanleiding van het evaluatieonderzoek, probleemstelling, werkwijze	11
2. Chronologie	13
3. Redenen voor al dan niet indiening MFS voorstel	18
4. Oordelen over de aanloop tot het MFS stelsel en over de kwaliteit van de beleidsconsultatie	19
5. Oordelen over de drempelcriteria	26
6. Oordelen over de organisatietoets	28
7. Oordelen over de voorsteltoets	32
8. Oordelen over het proces van indiening	34
9. Kosten en baten	38
10. Institutionele actoren en de betrokkenheid vanuit ‘het Zuiden’	39
11. Meninge n over drie stellingen	40

Bijlagen

1	ToR
2	Gehanteerde bronnen
3	Benaderde organisaties en respons
4	Samenvattingen antwoorden op enquête
5a.	Bijlage interactieve dialoog
5b.	Bijlage spelregels voor beleidsdialoog
5c.	Bijlage proces- cq verandermanagement
6	Afkortinge n

Hoofdbevindingen en aanbevelingen voor een verbetertraject

Woord vooraf

Tussen oktober 2006 en juni 2007 is in opdracht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en Partos, de branchevereniging voor particuliere internationale samenwerking, een onderzoek uitgevoerd naar de invoering van het MedeFinancieringsStelsel (MFS). Hoofddoel van deze ‘terugblik’ is het formuleren van concrete leer- en verbeterpunten op basis van de opgedane ervaring.

Het onderzoek bestrijkt de periode van de beleidsdialoog (in 2004) tot en met de datum van de indiening van de subsidieaanvragen (22 april 2006). In de periode daarna werden de aanvragen beoordeeld en zijn door enkele organisaties bezwaarschriften ingediend. Omdat deze periode samenviel met dat van het onderzoek en het onwenselijk leek dat het onderzoek de bezwaarschriften procedures zou beïnvloeden (of andersom) is besloten het onderzoek vooralsnog te beperken tot aan de datum van indiening van de subsidieaanvragen.

De hoofdvraag betreft dan ook de kwaliteit van het proces van totstandkoming van het MFS. Deze vraag bleek niet eenvoudig te beantwoorden. Belangrijkste reden is niet zozeer de grote diversiteit in antwoorden en concrete suggesties voor bijstelling, als wel de keuze van perspectief. Er zijn verschillende redeneringen – en daaraan gerelateerde waarderingen - op te zetten, al naar gelang de nadruk die wordt gelegd op de beleidsintenties of op de beleidseffecten. De onderzoekers hebben hierin geen keuze gemaakt. Zowel beleidsuitgangspunten als implementatie zijn in de beschouwingen betrokken. Dit heeft geleid tot een gemengd oordeel over de kwaliteit van het proces. De beleidsuitgangspunten worden breed onderschreven, de implementatie roept echter op verschillende onderdelen kritiek op, zoals in het onderzoeksrapport nader wordt uiteengezet.

Voorafgaand aan de presentatie van probleemstelling, werkwijzen en resultaten worden eerst conclusies met betrekking tot de gestelde vragen samengevat, direct daarop gevolgd door aanbevelingen voor een verbetertraject. Ook de onderzoekers ontkomen er daarbij niet aan om bij een aantal als controversieel ervaren zaken positie te kiezen. In het rapport is steeds geprobeerd om duidelijk aan te geven waar het de mening van de onderzoekers betreft en waar de geluiden uit het veld.

Conclusies m.b.t. de Terms of Reference

Welke partijen zijn betrokken geweest bij de totstandkoming van het nieuwe MFS, wat is hun rol en inbreng daarbij geweest en wat zijn de lessen die geleerd kunnen worden uit de totstandkoming van het MFS die benut kunnen worden bij een volgend soortgelijk proces?

De invoering van het MFS heeft ongeveer een jaar in beslag genomen. In de zomer van 2004 is gestart met een brede beleidsdialoog waaraan veel partijen vanuit verschillende sectoren van de maatschappij hebben deelgenomen. De regie werd gevoerd door de zogenaamde voorbereidingsgroep beleidsdialoog samengesteld uit ambtenaren van het Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling, afdeling maatschappijopbouw van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (DSI/MY), de voorzitter van het Medefinanciering Breed Netwerk (MBN) en de voorzitter van de stuurgroep Thematische Mede-Financiering (TMF). Deze beleidsdialoog werd gefaciliteerd door Paul Engel van het European Centre for Development Policy Management, in Maastricht (ECDPM). Doel van de beleidsdialoog was mede te dienen

als input voor de ontwikkeling van het beleidskader MFS. In november 2004 is een deelresultaat van deze dialoog in de vorm van een concept beleidskader MFS aangeboden voor commentaar aan overlegpartners MFS, te weten vertegenwoordigers vanuit de MFO's en TMF-organisaties. Mede op basis van dit commentaar is het beleidskader MFS – overigens zonder een beoordelingskader en een financieel reglement maar wel met inbegrip van een lijst met thematische beleidsvoornemens – door de minister vastgesteld en vervolgens aan de Tweede Kamer aangeboden. Eind juni 2005 tenslotte heeft de Tweede kamer ingestemd met het beleidskader MFS na diverse AO's (Algemeen Overleg bijeenkomsten).

Binnen het Ministerie¹ hebben vooral de Minister zelf (in consultatie met de Tweede Kamer), de DGIS-leiding, het hoofd DSI/MY en het BUZA-expertteam MFS (bestaande uit ambtenaren van diverse directies van het Ministerie van Buitenlandse Zaken) een toonaangevende invloed uitgeoefend op de totstandkoming van het MFS. Verder heeft de onafhankelijke Adviescommissie (de Commissie Bikker) en haar secretariaat een belangrijke rol gespeeld voor wat betreft het beoordelingskader en het aanvraagstramien, terwijl de sector in verschillende fasen van het proces is geraadpleegd. Daarbij waren eerst MBN en het TMF Platform² van groot belang. Een onbedoeld effect van deze keuze voor MBN en TMF Platform is dat organisaties die daar niet in waren vertegenwoordigd zich gemarginaliseerd voelden. Op het eind nam de nieuw gevormde brancheorganisatie Partos die rol van MBN en TMF Platform over. Een deel van de sector (m.n. natuur- en milieuorganisaties en organisaties uit de hoek van kunst en cultuur) heeft zichzelf min of meer buitengesloten. Organisaties uit de vredes- en mensenrechtenhoek waren echter juist zeer prominent betrokken bij het hele proces.

Het verloop van het MFS proces laat zien hoe belangrijk het is ruimte te bieden aan de discussie over uitgangspunten en uitwerkingen met betrokkenen om een werkelijk interactieve beleidsvorming te realiseren. Dit geldt met name het vertalen van de beleidsuitgangspunten naar concrete procedures, maatregelen en criteria, die rekening houden met de heel verschillende implementatiecontexten waarin organisaties werken. Van groot belang is verder dat de grote mate van diversiteit binnen de sector erkend wordt en dat men zich hiervan rekenschap geeft bij de beoordeling van kwaliteit. Kwaliteit is lang niet altijd in een uniform 'keurslijf' te objectiveren of te kwantificeren. In de door ons geformuleerde aanbevelingen gaan we daar verder op in.

Op welke wijze zijn de bij het MFS betrokken partijen omgegaan met en hebben zij vormgegeven aan de resultaten van de beleidsdialoog die o.l.v. Paul Engel als start voor het nieuwe MFS plaatsvond?

Achteraf gezien heeft de beleidsdialoog minder opgeleverd dan verwacht. Belangrijke aspecten als kwaliteitszorg, ketenbenadering, en innovatie van interventiestrategieën zijn weliswaar in het beleidskader MFS terechtgekomen, maar deze zijn tijdens het proces ondergesneeuwd geraakt door de wijze waarop het beleidskader is geïmplementeerd in een beoordelingskader, aanvraagstramien en financieel reglement. Alhoewel beoordelingskader, aanvraagstramien en financieel reglement 'slechts' nadere uitwerkingen in beheersmatige zin zijn van het beleidskader MFS voelt in elk geval een belangrijk deel van de sector zich

¹ Als in dit rapport over 'Ministerie' wordt gesproken wordt altijd het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken bedoeld. Met Minister wordt de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking bedoeld.

² Het Medefinanciering Breed Netwerk (MBN) vertegenwoordigde vijf van de zes grote Medefinancieringsprogramma's die subsidie kregen uit het Mede Financierings Programma (MFP). Het TMF Platform vertegenwoordigde een belangrijk deel van de Nederlandse organisaties die gefinancierd werden door het Thematisch Mede-Financierings Programma (TMF).

hierdoor vervreemd van het proces. Bij de vertaling van beleidskader in aanvraagstramien en financieel kader verschoven, zoals zo vaak gebeurt bij dit soort processen, door tijdsdruk inhoud en kwalitatieve waarderings naar procedurele, juridische en kwantificeerbare aspecten.

Wat is het verband tussen de uitgangspunten van het kabinetsbeleid, zoals onder meer verwoord in de nota “Aan Elkaar Verplicht” en het nieuwe MFS? Hoe is in het proces van totstandkoming van het nieuwe MFS met die uitgangspunten omgegaan? Welke factoren hebben geleid tot het eventueel niet hanteren van deze uitgangspunten? (Daarbij wordt de hele keten van resultaten van beleidsdialoog, presentatie beleidskader, beoordelingskader, financieel reglement en het aanvraagstramien in de beoordeling van de beleidsconsistentie meegenomen.)

De Ministeriële Nota “Aan Elkaar Verplicht” legde veel nadruk op een aantal voor Nederlands beleid cruciale *Millennium Development Goals*. De nota had niet zo veel oog voor de specifieke betekenis van de civilaterale sector. Bij een later op het Ministerie gemaakte analyse van de gehanteerde “beleidstheorie” komt de NGO-sector er karig van af. Beleid daarover is vaag geformuleerd (zie De Ruijter e. ., 2006, deel 1.2). De in de laatste periode Pronk en de periode Herfkens, en in het TMF kader tot stand gekomen breedte van de ‘nieuwe internationale samenwerkingssector’ kwam daarmee onder druk te staan. Hoewel het beleidskader van het MFS nog steeds aanzienlijk breder is dan een aantal klassieke ontwikkelingssamenwerkingsthema’s, en vooral mensenrechten alsmede vrede en veiligheid aanzienlijke ruimte krijgen, is er in de nadruk op meetbaarheid van doelstellingen in het indieningsstramien gaandeweg toch een versmalling opgetreden^{3, 4}.

Is in het nieuwe MFS gebruik gemaakt van de uitkomsten van recente evaluaties van het MFP en het TMF programma (indien vastgesteld voor de indieningsdatum)? Zo ja, op welke wijze is dat gebeurd?

De uitkomsten van de grote MFP evaluatie van 2002 (zie De Ruijter e. ., 2002) waren voorhanden toen het beleidskader werd vastgesteld, terwijl de TMF evaluatie gaande was tijdens de voorbereidende werkzaamheden van de Commissie Bikker. Beide evaluaties hebben dan ook een rol gespeeld bij het formuleren van het MFS. Hier komt bij dat - alhoewel de eindresultaten van de TMF evaluatie pas in april 2006 formeel werden vastgesteld - de organisaties de conceptresultaten hebben kunnen benutten bij het schrijven van de eigen aanvraag⁵. Er is verder tussen de Commissie Bikker en de Evaluatiecommissie TMF contact geweest. Bovendien hadden betrokkenen vanuit het Ministerie bij de TMF evaluatie veel

³ In de wereld van de ontwikkelingssamenwerking wordt tegenwoordig vaak het onderscheid OS en IS gebruikt, waarbij OS slaat op de meer klassieke ontwikkelingssamenwerkingsthema’s, zoals economische groei, directe armoedebestrijding, basisvoorzieningen (‘basic needs’), en gendergelijkheid, en IS op een bredere vorm van internationale samenwerking, waarbij ook vraagstukken van vrede en veiligheid, mensenrechten, duurzaam milieu, mitigatie en adaptatie m.b.t. klimaatverandering, toegang tot communicatie en kennis en culturele identiteit en diversiteit een plaats krijgen.

⁴ Overigens deelt de cie Bikker deze opvatting niet. Zij wijst er op dat onder de organisaties die subsidie hebben gekregen een aanzienlijk aantal ‘niet-traditionele’ OS-organisaties te vinden is. “Als organisaties derhalve geen subsidie ontvingen, dan lag dat aan de kwaliteit van het voorstel, en niet aan de keuze voor inhoudelijke thema’s in het voorstel”.

⁵ Deze conceptversies waren vooral bekend bij de stuurgroepleden van het TMF Platform, maar inzichten werden breed bediscussieerd bij de diverse consultaties met het TMF veld die in de loop van dit TMF evaluatieonderzoek plaatsvonden. Daarbij is het uiteraard wel zo dat niet-TMF organisaties hieraan niet deelnamen.

contact met de Commissie Bikker⁶. Inzichten uit beide evaluaties klinken door in het MFS (zoals de nadruk op lerend vermogen en de noodzaak om beter vooraf na te denken over gewenste effecten), maar het MFS staat op gespannen voet met andere uitkomsten van de evaluaties zoals het belang van instellingsfinanciering (naast programmasubsidiering), en de behoefte aan een uitgewerkte beleidstheorie met aandacht voor de complementaire rol van de civilaterale sector.

Is in het nieuwe MFS met de huidige indeling voor grote organisaties (2,5 miljoen per jaar tot 131,3 miljoen per jaar) voldoende borging gegeven voor een level playing field (motie Van der Staaij)?

Vertegenwoordigers van de particuliere ontwikkelingsorganisaties zijn tevreden over de wijze waarop de Motie Van der Staaij tot een evenwichtige tekst heeft geleid in het beleidskader, maar minder over de wijze waarop dit in het beoordelingskader is uitgewerkt. De middelgrote organisaties hebben relatief gezien (in termen van kosten en baten) aanzienlijk meer tijd en geld moeten investeren in de MFS aanvraag dan de grote zes. Daar staat tegenover dat er in het beoordelingskader voor de grote organisaties op meerdere plekken extra eisen zijn opgenomen. Bovendien dienden de grote organisaties hoger te scoren om voor het volledige subsidiebedrag in aanmerking te komen⁷. Al met al blijkt een eenduidige conclusie inzake het garanderen van een level playing field tussen grote en kleine organisaties niet te trekken.

Is het proces conform beginselen van behoorlijk bestuur verlopen?

Wij zijn geen juristen en kunnen niet bepalen of in de ogen van een bestuursrechter wel of niet volgens principes van behoorlijk bestuur (zoals billijkheid, zorgvuldigheid, doelmatigheid, proportionaliteit en gelijkheid) is gewerkt. Wel kunnen we samenvatten hoe dit door particuliere ontwikkelingsorganisaties is ervaren. Beginselen van behoorlijk bestuur hebben in de ogen van de organisaties die hebben geparticipeerd in dit onderzoek onvoldoende ruimte gekregen in het latere deel van het proces. Ook bij de discussies over het beleidskader hebben niet alle relevante organisaties naar eigen zeggen een kans gehad inbreng te leveren, alhoewel hier tegen in kan worden gebracht dat de categorie 'relevante organisaties' moeilijk eenduidig te operationaliseren valt, gezien het open, dynamische karakter van de IS-sector en het feit dat er de laatste jaren een nadrukkelijke verbreding tot stand was gekomen van een OS-sector naar een IS-sector.

Het Ministerie heeft er vervolgens (mede door opgelopen vertraging in de Tweede Kamer) lang – en naar de mening van verschillende organisaties: te lang - over gedaan om vanuit het beleidskader te komen tot installatie van een onafhankelijke Adviescommissie die een stramien moest opzetten. Deze Adviescommissie moest vervolgens onder grote tijdsdruk werken. Tevens is – mede op grond van de opstelling van de Adviescommissie - geen voorziening getroffen om tijdens het beoordelingsproces te komen tot hoor en wederhoor.

⁶ Vanuit het Ministerie wordt opgemerkt dat in veel van de MFS aanvragen van de organisaties die hebben deelgenomen aan de TMF evaluatie de resultaten van deze evaluatie zijn meegenomen. Aangegeven is wat de resultaten in hun geval waren en wat er van was geleerd. Voor beleidsvorming op het niveau van de organisaties was de timing dus winst. Wij vermoeden dat dit inderdaad het geval is geweest, maar dit zou door een vervolgonderzoek over wat er na 22 april 2006 is gebeurd pas goed kunnen worden vastgesteld.

⁷ De gang van zaken op dit punt bij de uiteindelijke beoordeling dient o.i. zorgvuldig te worden gereconstrueerd bij een vervolgonderzoek naar wat er na de indieningsdatum is gebeurd.

Welke uitgangspunten van succesvol verandermanagement (c.q. kwaliteitscriteria van interactieve beleidsontwikkeling) zijn relevant voor het proces naar een nieuw MFS? Zijn deze ook toegepast?

Interactieve beleidsontwikkeling vereist duidelijke afspraken die de betrokken partijen hanteren om tot overeenstemming te komen. De bedoeling hiervan is te komen tot consensus waarbij alle betrokken partijen zich committeren aan het resultaat en terugkijken op een open, veilig, en inhoudelijk zowel als procedureel acceptabel eindresultaat. Overigens moet hierbij niet vergeten worden dat het in dit MFS kader wel gaat om een uiteindelijk asymmetrische relatie tussen subsidieverstrekker en subsidieontvanger. Een vrij grote groep organisaties ziet deze principes wel terug in het begin van het proces (ten tijde van de beleidsconsultatie) maar heeft zich gaandeweg vervreemd gevoeld van dit proces (vanaf midden 2005). Maar er zijn ook veel organisaties die al in het begin niet meededen, deels uit gebrek aan tijd of interesse, maar deels ook omdat ze zich er zelf van buitensloten door afzijdig te blijven van organisatie-overstijgende branchevorming (MBN en TMF Platform en later Partos). Het veld is verder tijdens de beleidsdialoog niet homogeen geweest: er was sprake van een spanning tussen de belangen van MFO- en TMF-organisaties.

Aanbevelingen voor een verbetertraject

- 1 Ministerie: Begin in de tweede helft van 2007 met de opzet voor een nieuwe beleidsdialoog en zoek daarbij naar een werkwijze die een brede participatie mogelijk maakt. Trek de periode november 2007 tot april 2008 uit voor een dergelijke dialoog die voor 1 september 2008 moet leiden tot een nieuwe beleidsnotitie. Besluit daarbij over de gewenste thematische breedte van de civilaterale steun, de gewenste geografische spreiding (binnen/buitenlandse organisaties; werkterreinen en prioritaire regio's in de wereld), het herinvoeren van de mogelijkheid van instellingssubsidies naast programmasubsidies, de eventuele ruimte voor diaspora-organisaties en de gewenste draagvlakbreedte in de Nederlandse samenleving.
- 2 Ministerie: Geef specifieke aandacht aan het formuleren van beleid inzake het koppelen van armoedebestrijding aan milieudoelstellingen (en integreer het thema klimaatverandering beter in het internationale samenwerkingsbeleid).
- 3 Ministerie: Meer aandacht is nodig voor een ruimere tijdsplanning dan nu mogelijk was, waarbij er goed overlegd kan worden over de inhoud van het beleidskader, er vooraf wordt nagedacht over onbedoelde en onwenselijke effecten, er vroegtijdig overleg is over het indieningsstramien, dat ook vooraf is uitgetest ter voorkoming van inconsistenties, er serieuze consultatie is rond het financieel reglement, en over de afstemming tussen beleidskader, stramien en financieel reglement, waarbij wordt nagegaan of (delen van) deze activiteiten niet gelijktijdig ter hand kunnen worden genomen.
- 4 Ministerie: Trek acht maanden, van september 2008 tot en met april 2009, uit voor het vertalen van het nieuwe beleidskader in een nieuw indieningsstramien en een financieel reglement. Stel daartoe in september 2008 twee commissies in: 1) een Ministeriële commissie die op drempelcriteria toetst en 2) een onafhankelijke uitwerkingscommissie - waarin IS-deskundigen de meerderheid hebben - die

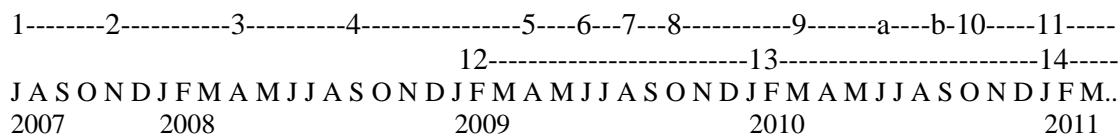
voorstellen toetst. Maak de onafhankelijke commissie zelf verantwoordelijk voor het aanzoeken van een beoordelingssecretariaat, voor vertalingen in (minstens) het Engels en voor een adequate website en goede communicatiemogelijkheden voor de sector.

- 5 Ministerie: Verzoek het Parlement de consultatie van Minister en Parlement goed in de agenda in te plannen, en kom uiterlijk op 1 juni 2009 tot politieke besluitvorming.
- 6 Ministerie: Ga ervan uit dat alleen organisaties een subsidieaanvraag kunnen indienen die een CBF of ander relevant keurmerk hebben, waarmee de kwaliteit van de organisatie al door derden is getoetst, zodat er geen aparte organisatietoets nodig is bij de beoordeling van MFS subsidieverlening. Maak de keuze voor mogelijke keurmerken in een vroeg stadium bekend, zodat organisaties die daar nu niet aan voldoen, voldoende tijd krijgen om een relevant keurmerk te verwerven. Geef daarbij een mogelijkheid van schaaldifferentiatie, waarbij kleinere organisaties aan andere, goedkopere keurmerking onderhevig (kunnen) zijn, dan grotere. Bevorder dat Partos in dit proces van organiseren en harmoniseren van kwaliteitszorgsystemen - en daarmee professionalisering van bedrijfsvoering - een initiërende en faciliterende rol gaat spelen, zonder een controlerende functie aan Partos in deze toe te kennen.
- 7 Ministerie: Doe het indieningsproces in twee ronden (getrapte benadering), waarbij organisaties eerst door het Ministerie worden getoetst op drempelcriteria (waaronder organisatiecriteria, zoals genoemd in punt 6 en een beter uitgewerkt eigen-bijdrage criterium en proselitismecriterium) en laat ze pas als ze daar doorheen zijn gekomen (met een ontvankelijkheidsverklaring) een voorstel indienen
- 8 Ministerie en Individuele IS organisaties: Geef de organisaties die willen indienen voor de nieuwe MFS ronde tot 1 oktober 2009 de tijd om een ontvankelijkheidsverklaring te krijgen van het Ministerie (dus: door de drempeltoets te komen, waarin opgenomen de organisatietoets). Daartoe dienen ze uiterlijk op 15 augustus 2009 een verzoek te hebben ingediend bij het Ministerie, zodat het Ministerie zes weken de tijd heeft om deze ontvankelijkheidsverklaringen af te geven.
- 9 Ministerie en Individuele IS organisaties: Geef de organisaties die mogen indienen vervolgens tot 1 maart 2010 de tijd voor het indienen van een voorstel.
- 10 Ministerie: Geef het beoordelingsproces van de ingediende voorstellen (en een voldoende groot budget daarvoor) in handen van de onafhankelijke commissie, die dan op 1 oktober 2010 tot een oordeel moet zijn gekomen, mede gebaseerd op voor de organisaties openbare maar anonieme referentenrapporten en schriftelijke wederhoor (referentenrapporten dienen daartoe ontvangen te zijn per 1 juni en schriftelijke wederhoren per 1 september 2010). Een nieuwe MFS ronde kan dan starten op 1 januari 2011.
- 11 Ministerie (c.q. onafhankelijke commissie): Concentreer de externe, onafhankelijke toetsing op dit voorstel a.d.h.v. de voorstelcriteria. Handhaaf

daarbij de elementen van de voorstelcriteria zoals ze nu zijn geformuleerd, maar voeg daar een beoordeling van het 'track record' aan toe (en gebruik de door de OECD gehanteerde terminologie van *output* tot *impact*). Geef daarbij meer aandacht aan bewijzen van kwaliteit en effectiviteit zoals die zijn vastgesteld door onafhankelijke evaluatiecommissies. Kwantificeer waar mogelijk, maar geef waar nodig ruimte aan meer kwalitatieve inschattingen (vooral m.b.t. netwerkorganisaties en organisaties die zich bezighouden met vredesopbouw, mensenrechten, internationale (milieu)lobby en op media en cultuur gerichte organisaties).

- 12 Ministerie (c.q. onafhankelijke commissie): Differentieer de voorsteltoets naar type organisatie (breed versus themagericht en maak haar sectorspecifiek voor thematisch specifieke organisaties) en ontleen de uitgangspunten daarvoor uit zowel een goede algemene beleidstheorie als ook uit themaspecifieke uitwerkingen die bovendien voldoende oog hebben voor de grote verschillen in de wereld.
- 13 Ministerie: Maak los van deze procedure – in samenspraak met Partos - ruimte voor een aparte beoordeling van kleine, jonge organisaties en vernieuwende activiteiten en zie dit als een doorlopend experiment, met meer ingangsmomenten dan eens per vier jaar ("MFS-plus"). Reserveer hiervoor een vast percentage van het medefinancieringsbudget en zorg voor adequate monitoring en evaluatie, gescheiden van die van de reguliere medefinancieringssector. Start ermee als experiment in 2009 en maak er een jaarlijkse cyclus van.
- 14 Ministerie en Partos: Zorg voor een geïnstitutionaliseerde, intensieve dialoog tussen Ministerie en Partos over de beleidsontwikkeling m.b.t. civilaterale ontwikkelingssamenwerking en integreer daarin de bevindingen van monitoring en evaluatie van lopende programma's en projecten.
- 15 Ministerie en Partos: Zorg ervoor dat de discussies en besluitvorming over monitoring, evaluatie en rapportage zoals die momenteel plaats vinden tussen Ministerie en de 58 MFS organisaties met subsidie goed worden gecommuniceerd naar delen van de sector die geen MFS subsidie krijgen, in het bijzonder de organisaties die zijn afgewezen en organisaties die nog doorlopende TMF financiering krijgen.
- 16 Partos: ambieer een branche-brede organiserende rol van het lerende vermogen van de sector, in samenwerking met relevante partners (stakeholders, onderzoekers).
- 17 Ministerie en Partos: Ga meer systematisch een dialoog aan met politiek, publieke opinie en bedrijfsleven over voornemens en resultaten van civilaterale ontwikkelingssamenwerking en maak daarbij beter gebruik van de media.
- 18 Ministerie (bij voorkeur opnieuw samen met Partos): Doe vervolgonderzoek naar de fase in het MFS traject die startte na 22 april 2006 en zorg voor een afronding van dat vervolgonderzoek per 1 november 2007, de voorgestelde start van de nieuwe beleidsdialoog.

Voorgesteld tijdschema als tijdbalk:



- 1 Voorbereiding beleidsdialoog
- 2 Beleidsdialoog
- 3 Beleidsnotitie en instelling Ministeriële uitwerkingscommissie
ontvankelijkheidsverklaring en Onafhankelijke Adviescommissie
voorstelbeoordelingen
- 4 Commissies werken aan indieningsstramien en financieel reglement
- 5 Politieke besluitvorming
- 6 Indieningsfase ontvankelijkheidsverklaringen
- 7 Beoordelingsfase ontvankelijkheidsverklaringen
- 8 Indieningsfase voorstellen
- 9 Beoordelingsfase voorstellen
 - a. referentenrapporten binnen en naar organisaties voor schriftelijke wederhoor
 - b. schriftelijke wederhoor bij adviescommissie
- 10 Afwikkeling
- 11 Start MFS II
- 12 Experimentele start indieningen voor kleine organisaties en vernieuwende
experimenten ('MFS-plus')
- 13 Tweede ronde MFS plus
- 14 Derde ronde MFS plus.

1 Inleiding: aanleiding van het evaluatieonderzoek, probleemstelling, werkwijze

Aanleiding

Na decennia van steeds veelvormiger medefinanciering van particuliere ontwikkelingsorganisaties door het Nederlandse Ministerie van Buitenlandse Zaken is er de laatste jaren vanuit het Ministerie geprobeerd om een eenduidiger en eenvormiger subsidiebeleid te scheppen. Dat gebeurde eerst door de totstandkoming van ‘TMF’, de thematische medefinanciering, naast subsidieverlening aan zes grotere ontwikkelingsorganisaties, waarvan vijf verenigd in ‘Medefinanciering Breed Netwerk’ (MBN)⁸. In 2005 werden beide subsidiestromen in elkaar geschoven en vanaf 1 januari 2007 functioneert het ‘MFS’, het Mede Financierings Stelsel. In de aanloop naar dit stelsel kwam ook een bundeling tot stand van een belangrijk deel van de particuliere sector die zich met Internationale Samenwerking bezighoudt: Partos. Partos en het Ministerie kwamen overeen om terug te blikken op de ervaringen en opinies m.b.t. de totstandkoming van het MFS en om daarvoor twee onafhankelijke onderzoekers de opdracht te geven, onderzoekers die ook een rol hadden gespeeld bij de eerdere evaluatie van het TMF Programma in 2005/6 (De Ruijter e.a., 2006)⁹. De opdracht was om de terugblik te beperken tot de periode voorafgaand aan de indiening van voorstellen door de particuliere ontwikkelingsorganisaties op 22 april 2006¹⁰. Bij de opzet van het onderzoek en bij de analyse van gegevens is overigens wel een verschil gemaakt tussen organisaties die (bij het begin van dit onderzoek) wel en organisaties die geen subsidie hebben toegezegd gekregen. Er is een stuurgroep gevormd die dit terugblikonderzoek heeft begeleid, bestaande uit vertegenwoordigers van Partos en van het Ministerie (zowel van DSI als van IOB)¹¹. De bedoeling van deze terugblik is om in een rapport te komen tot concrete aanbevelingen, opdat Ministerie en de betrokken organisaties uit de branche deze om kunnen zetten naar leerpunten. Bij een nieuwe beleidsdialoog en een vervolgproces van beleidsformulering kan dan gebruik gemaakt worden van deze bevindingen, aanbevelingen en leerpunten.

Probleemstelling

De hoofdvraag van dit terugblikonderzoek luidt:

Wat is de kwaliteit van het proces van totstandkoming van het MFS?

Daarbij zijn in de Terms of Reference (zie bijlage 1) zeven deelvragen gespecificeerd:

- Welke partijen zijn betrokken geweest bij de totstandkoming van het nieuwe MFS, wat is hun rol en inbreng daarbij geweest en wat zijn de lessen die geleerd kunnen worden uit de totstandkoming van het MFS die benut kunnen worden bij een volgend soortgelijk proces?
- Op welke wijze zijn de bij het MFS betrokken partijen omgegaan met en hebben zij vormgegeven aan de resultaten van de beleidsdialoog die o. . . Paul Engel als start voor het nieuwe MFS plaatsvond?
- Wat is het verband tussen de uitgangspunten van het kabinetsbeleid, zoals onder meer verwoord in de nota “Aan Elkaar Verplicht” en het nieuwe MFS? Hoe is in het proces van totstandkoming van het nieuwe MFS met die uitgangspunten

⁸ De zesde toegelaten medefinancieringsorganisatie, Terre des Hommes heeft zich altijd afzijdig gehouden van dit overleg en is nog geen lid van Partos.

⁹ Arie de Ruijter was daarvoor ook al verantwoordelijk geweest voor de evaluatie van het Medefinancieringsprogramma (met een rapportage in 2002). Ton Dietz was daarvan een van de onderzoekers.

¹⁰ Ten tijde van dit onderzoek speelden nog bezwaar- en beroepsprocedures en het onderzoek zou dus ook geen afgerond oordeel hebben kunnen formuleren over de periode na de indieningsdatum van 22 april 2006.

¹¹ De stuurgroep ziet toe op kwaliteit van het onderzoek en eindresultaat. De stuurgroep bestaat uit voorzitter Paul Mudde (voorzitter Partos) en de leden, Pieter Bierma (BUZA, DSI/MY), Ted Kliet (BUZA, IOB), Marie-Trees Meereboer (directeur Partos), Jan Lock (bestuurslid Partos), Jan Bouke Wijbrandi (bestuurslid Partos).

- omgegaan? Welke factoren hebben geleid tot het eventueel niet hanteren van deze uitgangspunten? (Daarbij wordt de hele keten van resultaten van beleidsdialog, presentatie beleidskader, beoordelingskader, financieel reglement en het aanvraagstramien in de beoordeling van de beleidsconsistentie meegenomen).
- Is in het nieuwe MFS gebruik gemaakt van de uitkomsten van recente evaluaties van het MFP en het TMF programma (indien vastgesteld voor de indieningsdatum)? Zo ja, op welke wijze is dat gebeurd?
 - Is in het nieuwe MFS met de huidige indeling voor grote organisaties (2,5 miljoen per jaar tot 131,9 miljoen per jaar) voldoende borging gegeven voor een *level playing field* binnen die categorie (motie Van der Staaij)?
 - Is het proces conform beginselen van behoorlijk bestuur verlopen?
 - Welke uitgangspunten van succesvol verandermanagement (c.q. kwaliteitcriteria van interactieve beleidsontwikkeling) zijn relevant voor het proces naar een nieuw MFS? Zijn deze ook toegepast?

Werkwijze

Het onderzoek ging in november 2006 van start. De belangrijkste gegevens die zijn gebruikt in dit rapport komen van een enquête die op 15 december 2006 elektronisch is gestuurd aan 114 organisaties die een MFS aanvraag hebben ingediend, met een elektronische reminder op 30 januari 2007. Daarvan krijgen –op het moment van schrijven – 58 organisaties subsidie, terwijl 56 organisaties zijn afgewezen. Een overzicht van deze organisaties en de respons is te vinden in bijlage 3. Daarnaast kregen ongeveer 50 organisaties van ons een (andere) enquête. Dat waren in Nederland geregistreerde organisaties die eerder wel TMF subsidie hadden ontvangen, maar nu geen MFS aanvraag hadden ingediend. Naast de enquêtes zijn er ook twee focusgroepbijeenkomsten geweest (met organisaties die subsidie hebben verkregen en met organisaties waarvan de subsidie was afgewezen, beide op 15 maart 2007). Er zijn verder gesprekken gevoerd met de voltallige Commissie Bikker (op 11 april 2007), met het Hoofd van DSI/MY op het Ministerie (op 29 maart 2007), met de facilitator van de beleidsconsultatie, met een vertegenwoordiger van Berenschot en met de leden van de Stuurgroep (en daarmee vertegenwoordigers van Ministerie en van Partos) in het kader van het leveren van commentaar op concept-rapportages van dit onderzoek¹². Tenslotte is kennis genomen van de relevante stukken (zie bijlage 2). In de hoofdbevindingen van onze rapportage stellen we de vragen uit de Terms of Reference centraal. In de rest van het rapport volgen we de opbouw van de vragen in de enquête en hebben we de andere bevindingen daar ingevoegd. Een uitgebreidere analyse van de opvattingen van de respondenten is te vinden in bijlage 4.

Kanttekeningen bij de materiaalverzameling.

We hebben een breed beeld gekregen van de opvattingen van de betrokkenen bij dit proces. We maken echter geen aanspraak op representativiteit. Van 58 subsidieontvangers reageerden 24 op de enquête (waaronder alle vijf de MBN organisaties die subsidie hebben gekregen); van de 56 afgewezenen reageerden slechts 13 organisaties (waaronder de MBN organisatie die geen subsidie kreeg toegewezen). Van de 58 organisaties die MFS subsidie hebben ontvangen blijken er 33 lid te zijn van Partos en 25 niet. Van deze 33 organisaties die ook Partos lid zijn reageerden 21 organisaties op de enquête (een respons van 64% voor deze groep). Van de 25 niet Partos – MFS ontvangers reageerden er maar 3 (slechts 12 % van deze groep). Van de 56 afgewezen organisaties blijken er slechts vijf lid te zijn van Partos; de overige 51 niet. Van de 51 afgewezen niet-Partos leden reageerden 11 organisaties (22% van

¹² Er is overigens niet gesproken met de leden van de stuurgroep beleidsdialog, wel met Paul Engel zelf.

deze groep). Ook de focusgroepen zijn niet representatief voor het gehele veld. Wij hebben een ieder uitgenodigd, maar lang niet alle organisaties hebben gehoor gegeven aan onze oproep. Wel zijn wij van mening dat de geventileerde opvattingen indicatief zijn voor het gehele proces; als zodanig vormen zij dan ook een belangrijke leerervaring. Men moet hierbij niet vergeten dat met name de organisaties die de enquête hebben beantwoord en hebben geparticipeerd aan de focusgroepsbijeenkomsten belangrijke actoren in het geheel zijn. Ook is sprake van een zekere mate van 'triangulatie': de antwoorden op de enquêtevragen zijn in de focusgroepen en in gesprekken met verschillende actoren gecheckt.

Meer dan eens vertonen antwoorden op de enquête van een zelfde respondent inconsistenties. Er is met andere woorden geen omvattend of systematisch totaalbeeld van het gehele proces bij de respondenten.

Uiteraard gaat het bij dit type onderzoek niet alleen om 'feitelijkheden', maar ook om beelden die respondenten hebben van de 'gang van zaken'. Beelden hoeven niet te corresponderen met 'feiten' - ze kunnen zelfs in de ogen van anderen 'illusoir' zijn - om toch reële consequenties te hebben voor denken en doen van betrokkenen. Als zodanig zijn beelden te zien als psychologische en sociologische feiten. Meer dan eens kregen we de stellige indruk dat verschillende actoren in dit proces in 'verschillende werelden' leven, althans andere selecties en interpretaties van (chronologische) 'feiten' hebben gemaakt.

Opbouw rapport

Hoofdbevindingen en aanbevelingen presenteren we aan het begin van dit rapport. Na het introducerende hoofdstuk geven we eerst een reconstructie van de chronologie van het proces van totstandkoming van het MFS (hoofdstuk 2). We gaan na waarom een aantal relevante organisaties besloten heeft om niet in te dienen (hoofdstuk 3). We behandelen vijf soorten (deel)oordelen vanuit de organisaties die wel hebben ingediend: over de aanloop naar het beleidskader en de kwaliteit van de beleidsconsultatie (hoofdstuk 4), over de drempelcriteria (hoofdstuk 5), de organisatietoets (hoofdstuk 6), de voorsteltoets (hoofdstuk 7) en het proces van indiening zelf (hoofdstuk 8). We staan daarna kort stil bij onze inschatting van kosten en baten (hoofdstuk 9) en ons oordeel over de institutionele actoren en de betrokkenheid vanuit het 'zuiden' bij het proces van indiening (hoofdstuk 10). Tenslotte leggen we de uitkomsten voor van een opiniërend onderzoek naar drie 'politieke' stellingen (hoofdstuk 11).

De bijlagen:

Dit hoofd rapport vormt een samenvatting van het onderzoek naar de totstandkoming van het Mede Financierings Stelsel. Het betreft de hoofdpunten. In bijlage 4 wordt een uitgebreider verslag gedaan van de antwoorden van een van de belangrijkste bronnen van dit onderzoek, de respons op door ons uitgezette enquêtes onder indieners. Een overzicht van benaderde organisaties en de respons is te vinden in bijlage 3 en de overige gehanteerde bronnen in bijlage 2. In bijlage 5 staat een drietal bijlagen over het proces. Bijlage 6 bevat een lijst met afkortingen. Bijlage 1 geeft de Terms of Reference voor dit onderzoek.

2 Chronologie

Door Minister Herfkens was een begin gemaakt met het grondig herstructureren van de subsidies aan medefinancieringsorganisaties. Aan het einde van haar periode als bewindsvrouw voor ontwikkelingssamenwerking was het Thematische Medefinancierings Programma (TMF) gevormd dat startte in 2003. In vier rondes met elk een looptijd van vier jaar heeft dit TMF bij elkaar aan 132 niet-gouvernementele organisaties uit binnen- en buitenland subsidie gegeven voor het uitvoeren van civilaterale ontwikkelingsprojecten. Daarnaast werd veel subsidie verleend via grote en brede medefinancieringsorganisaties

(Cordaid, Hivos, ICCO, Oxfam-Novib, Plan Nederland, Terre des Hommes) en via NCDO. Voorafgaand aan de start van het Mede Financierings Stelsel was er op deze manier een door het ministerie gesubsidieerde particuliere ontwikkelingssector tot stand gekomen met een grote thematische breedte. Daarbij werden klassieke ontwikkelingsthema's (economische ontwikkeling, eerlijke handel, gezondheidszorg, onderwijs, gendergelijkheid) verbonden met thema's als vredesopbouw, mensenrechten, milieuzorg, communicatie en cultuur. Deze koppeling bevorderde samenwerking met de politieke afdeling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en met andere ministeries (zie ook De Ruijter e. . 2006, p.3¹³).

Met het aantreden van Staatssecretaris en later Minister Van Ardenne in 2003 en de door haar in het najaar van 2003 gepresenteerde Nota "Aan Elkaar Verplicht" kwam verdere stroomlijning tot stand. Er werd voortgebouwd op een Beleidsnota over "Civil Society en structurele armoedebestrijding" (in het veld bekend onder de Nota Lammers¹⁴) die brede instemming had verworven van het veld en er werd een Beleidsconsultatie gestart, gefaciliteerd door Paul Engel, in de periode juli-september 2004. Deze had vooral tot doel om samen met vertegenwoordigers van de sector de contouren te verkennen van een nieuw medefinancieringsstelsel. De timing (in de zomerperiode) is door een aantal organisaties als hoogst ongelukkig ervaren. Vanuit de verantwoordelijke afdeling op het ministerie, DSI/MY, is het overigens uitdrukkelijk de bedoeling geweest te werken met principes van interactieve beleidsvorming en dialoog. Dit was in die periode ook het geval. In het najaar van 2004 was dit alles afgerond en verwoord in een concept-beleidskader MFS. Het was oorspronkelijk de bedoeling om begin 2005 een onafhankelijke Adviescommissie te installeren die voorstellen moest ontwikkelen voor een beoordelingskader (MFS). Maar pas in juni 2005 is de Tweede Kamer akkoord gegaan met het "concept beleidskader MFS 2007-2010", waarna op 13 oktober 2005 de Adviescommissie (de Commissie Bikker) is geïnstalleerd¹⁵.

Over de oorzaken van de vertraging zijn de meeste betrokkenen het eens: de Tweede Kamer plaatste de discussie over dit beleidskader te laat op de agenda. Velen hebben die discussie met de Kamer als teleurstellend ervaren: het debat concentreerde zich sterk op enkele deelaspecten met voorbijgaan aan belangrijke uitgangspunten van het beleidskader. Vervolgens duurde het weer tot oktober 2005 voordat knopen werden doorgesneden over de

¹³ Dit evaluatierapport constateerde onder meer dat Nederland een toonaangevende rol speelt in de internationale civilaterale IS sector, maar dat de beleidstheorie die daaraan ten grondslag ligt mager is.

¹⁴ Deze Nota is van 2001. Zie: <http://www.minbuza.nl/binaries/pdf/os-subsidies/civil-society-en-structurele-armoedebestrijding.pdf> Een internetzoektocht naar reacties op deze nota geeft een groot aantal instemmende reacties van de kant van NGOs.

¹⁵ De Adviescommissie bestond uit de heer L. Bikker, voorzitter, de dames I. Baud en M. De Vries en de heren H. Opschoor en J. van der Veen. I. Baud en H. Opschoor zijn afkomstig uit de wetenschap, de overige leden uit het bedrijfsleven (de heren Bikker en Van der Veen) en het openbaar bestuur (Mevr. De Vries, dijkgraaf van een hoogheemraadschap). Het secretariaat werd gevormd door de heer C. De Monchy van Bureau Van de Bunt, adviseurs voor organisatie en beleid in Amsterdam, geassisteerd door mevrouw A. Raemaekers. Vanuit het Ministerie was Mevrouw L. Buisman aanspreekpunt, hoofd van DSI/MY. De Adviescommissie heeft voor de indieningsdatum van 22 april 2006 14 bijeenkomsten gehad: begin oktober 2005, 27-10, 3-11, 8-11 (hoorzitting met het veld), 22-11 (o.a. n.a.v. gesprek met voorzitter TMF evaluatiecommissie dat plaats had gevonden op 7 november), 30-11, 2-12, 9-12 (met een delegatie vanuit het Ministerie), 15-12 (een tweede hoorzitting met het veld n.a.v. het concept beoordelingskader), 31-1-2006, 2-3 (opnieuw met een vertegenwoordiging van het veld, dit keer over het aanvraagstramien), 14-3 en 6-4. Op 21 december 2005 werd het op 16 december door het Ministerie goedgekeurde beoordelingskader door de Adviescommissie met de Minister besproken die dat op 22 december in de Tweede Kamer verdedigde. Op 26 januari nam de Adviescommissie deel aan een voorlichtingsbijeenkomst voor de sector op het Ministerie. In ons rapport spreken we over 'Adviescommissie' of over de 'Commissie Bikker' als we rapporteren over de werkzaamheden en opvattingen van deze commissie.

samenstelling van de Adviescommissie. Maar ook toen waren nog niet alle randvoorwaarden duidelijk (maar wel de belangrijkste). In het kader hiervan zijn in een brief aan de Tweede Kamer (van 22 december 2005) door de Minister toezeggingen gedaan die grote invloed hadden op het werk van de Commissie Bikker. Bovendien waren volgens de Adviescommissie bij haar installatie enkele zaken nog niet goed doordacht: zo was niet duidelijk welke eisen het Ministerie stelde aan beoordelingsmethodiek en beoordelingskader. Overigens merkt het Ministerie in deze op dat dit ook niet strookte met de taakopvatting van de Adviescommissie: de Adviescommissie wilde algemene Terms of Reference en wees de aangeboden TMF-systematiek van beoordelen af. Ook was volgens de Adviescommissie onhelder of het aan de Adviescommissie was om een gedetailleerd aanvraagstramien op te stellen (achteraf moest dat wel, maar een deel daarvan, de drempelcriteria, werd in december weer teruggegeven als een taak voor het Ministerie.) Ook hier is weer sprake van een verschil in perceptie. Het Ministerie stelt juist de Adviescommissie geholpen te hebben met het maken van het aanvraagstramien. De Adviescommissie kon die adviezen van het BZ-expertteam MFS al dan niet overnemen. Het bleef de bevoegdheid van de Adviescommissie; deze heeft – zo stelt het Ministerie - regelmatig adviezen niet gevolgd. De Adviescommissie constateert achteraf dat ze onder een veel te grote tijdsdruk heeft moeten werken, maar dat wel coherent en loyaal te hebben gedaan (en ze constateert ook met grote tevredenheid dat het werk gedaan is “zonder te lekken naar de media”, een tevredenheid die er ook op het Ministerie is over het alleen op verzoek van de Adviescommissie verstrekken van technische adviezen.). In plaats van de zes (of eigenlijk drie¹⁶) maanden die er nu waren had er volgens de Adviescommissie minimaal een jaar tijd moeten zijn om een beleidskader om te zetten in een beoordelingskader en dit ook vooraf te kunnen uittesten. Vanuit het ‘veld’ is in dit verband opgemerkt dat de sectorconsultaties mede hierdoor tussen wal en schip zijn geraakt: moest men zich nu wenden tot Adviescommissie of Ministerie bij vragen, onduidelijkheden e. .?

Tijdens het gehele proces is er door DSI/MY (verantwoordelijk voor de medefinanciering) samen met het speciaal samengestelde BZ expertteam MFS veel tijd gestoken in het terzijde staan van de Commissie Bikker, meestal via de secretaris. Hierbij speelde ook de directie Juridische Zaken op verzoek van de secretaris van de Adviescommissie een rol in verband met de vraag of een definitie juridisch haalbaar en houdbaar was.

Vooraf tot de bijeenkomst met het Ministerie van 9 dec. 2005 is er veel inhoudelijk contact tussen Adviescommissie en Ministerie, daarna werd het meer procedureel. In de woorden van de voorzitter van de Commissie Bikker verschoof de toon “van lef naar laf”. De vertaling van het beleidskader naar het beoordelingskader (indieningsstramien en de financiële paragraaf) kwam steeds meer “in een maakbaarheidssfeer” terecht, met grote nadruk op kwantificering en op wat de Adviescommissie achteraf “juridificering” noemt: een poging om het indieningsstramien zodanig “dicht te timmeren” dat de bestuursrechter er bij eventuele latere procedures door afgewezen geen gronden in zou kunnen vinden voor alsnog toewijzen van subsidie. De Commissie Bikker zag haar aanvankelijke voorkeur voor een beleidsgerichte aanpak door druk vanuit het Ministerie verschuiven naar “waardering van waarneembare kenmerken in de aanvragen”. Het Ministerie merkt hierbij op hiervan niets gemerkt te hebben tijdens het proces. De politieke keuze van de Minister voor een Adviescommissie die in meerderheid bestond uit mensen van buiten ‘het OS wereldje’ heeft voor- en nadelen: het schept afstand en verhindert belangenverstrengeling, maar het creëert ook een wellicht te grote rol voor de secretaris van de Adviescommissie, die alsmaar bij het opstellen van het

¹⁶ Zes maanden als we kijken naar de periode vanaf de installatie van de Adviescommissie, op 13 oktober 2005 tot de indieningsdatum op 22 april 2006; ruim drie maanden als we 22 januari nemen als moment dat de relevante documenten werden afgerond.

aanvraagstramien – volgens het Ministerie - aandrang op kwantificeerbare streefwaarden, hetgeen door het veld is omschreven als een vorm van “cijferfetisjisme”¹⁷. Er was ook duidelijk te weinig tijd voor de Adviescommissie om een gedifferentieerde benadering te volgen (nu alleen groot/klein/jong en niet breed/smalle en naar thema’s). Bovendien moest de Adviescommissie nu een aantal activiteiten “stapelen” die in haar ogen (en in die van ons als onderzoekers) beter na elkaar hadden kunnen worden aangepakt.

Vanwege de afspraak dat de Adviescommissie betrokken moest worden bij de opstelling van de Terms of Reference voor het beoordelingssecretariaat kon het Ministerie pas op een laat moment een secretariaat contracteren voor de voorbereiding van de beoordeling en selectie van de ingediende subsidievoorstellen. Dat gebeurde na een tenderprocedure in het voorjaar van 2006 conform Europese aanbestedingsrichtlijnen (hetgeen weer extra tijd kostte) met als uitkomst dat Berenschot werd geselecteerd voor dit werk. Dit bedrijf had ook al ervaring opgedaan met de TMF evaluatie. De Commissie Bikker had wel inspraak in deze keuze, maar het Ministerie besliste. Het Ministerie stelt hierbij dat dit in overeenstemming was met de wens van de Adviescommissie. Vanuit de Commissie Bikker is daar achteraf kritiek op: het zou zo moeten zijn dat een onafhankelijke Adviescommissie zelf verantwoordelijk is voor de keuze van een beoordelingssecretariaat. Nu ontstond de door de Adviescommissie (achteraf?) ongewenst geachte situatie van een driehoek, waarbij het niet steeds duidelijk was hoe de verhoudingen waren tussen Ministerie, Adviescommissie en Berenschot. Via de secretaris van de Adviescommissie is er veel contact geweest tussen Ministerie en Berenschot¹⁸. Overigens heeft de Adviescommissie nooit overwogen om daar een halszaak van te maken, ook al spreekt in haar eigen evaluatie irritatie door over de onzuivere ‘principal-agent’ verhoudingen (“spanning in de rolverdeling”)¹⁹. Achteraf gezien heeft het veel onduidelijkheid gegeven. Het heeft ook bij het Ministerie tot een bestuurlijk dilemma geleid: de verknoping van de relaties was dermate complex dat het Ministerie niet in een positie verkeerde om het werk van de door haar aangestelde uitvoerders eventueel af te keuren²⁰.

De sector van de particuliere ontwikkelingssamenwerking is betrokken geweest bij een beleidsconsultatieproces (o.l.v. een onafhankelijke facilitator, Paul Engel) en later ook bij gesprekken met het Ministerie en de Adviescommissie. Daarbij waren eerst MBN en het TMF

¹⁷ Leden van de Adviescommissie hebben de stellige indruk dat dit ook nodig was vanwege het op dat moment heersende politieke klimaat in Tweede Kamer en publieke opinie: een grote roep om betere bewijzen over de effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking en daarmee een grotere nadruk op kwantitatief evalueerbare activiteiten. Men heeft ook het idee dat de sector daarmee behoed wordt voor het afkalven van maatschappelijk en parlementair draagvlak.

¹⁸ Overigens is er een officieel memo van de Adviescommissie aan DSI/MY waarin werd gesteld dat de Adviescommissie vindt dat het Ministerie beter geschikt is om in deze te selecteren. Bovendien heeft na overleg met de voorzitter van de Adviescommissie de secretaris, namens de Adviescommissie, deelgenomen aan de selectiecommissie. De ToR voor de aanbesteding van het beoordelingssecretariaat is in nauw overleg met de Adviescommissie via haar secretaris tot stand gekomen. De achterafconstatering door de Adviescommissie van ongewenste onduidelijkheid over haar mandaat t.o.v. Berenschot lijkt ons een belangrijk punt van onderzoek voor een vervolgonderzoek naar wat er na 22 april 2006 is gebeurd.

¹⁹ Het Ministerie beklemtoont dat de Adviescommissie tot taak had conform de Terms of Reference de relatie met het beoordelingssecretariaat vast te leggen. Het Ministerie wijst er op dat de Adviescommissie zo onafhankelijk was dat de werkafspraken met Berenschot pas gezien werden bij indiening van het rapport. Zo werden declaraties van Berenschot door de voorzitter van de Adviescommissie afgetekend, omdat het Ministerie geen zicht had op werkelijk geleverde prestaties.

²⁰ Ook het werk van de latere (juridisch verplichte) ‘vergewiscommissie’ vanuit het Ministerie zou onderwerp moeten zijn van een vervolgonderzoek naar wat er na 22 april 2006 is gebeurd.

Platform van groot belang. Op het eind nam Partos die rol over, maar ook in Partos zitten (nog) lang niet alle relevante organisaties²¹.

In oktober 2005 was tussen Ministerie, TMF-Platform en MBN afgesproken dat de sector vier maanden na definitieve vaststelling van alle relevante stukken de tijd had om in te dienen. Maar toen de Tweede Kamer op 22 december 2005 akkoord ging met het beleidskader en het beoordelingskader waren de andere relevante stukken (aanvraagstramien en financiële paragraaf) niet definitief klaar, terwijl toch werd besloten dat 22 april 2006 de definitieve indieningsdatum zou zijn. Er was al wel een “beoordelingsmethodiek op hoofdlijnen”, maar pas op 22 januari was het aanvraagstramien klaar en op 24 maart zijn daar nog wijzigingen in aangebracht, overigens na een laatste overleg met vertegenwoordigers van het veld op 2 maart. O.a. het drempelcriterium voor maatschappelijk draagvlak, en de maximaal toegestane groei kwamen minder dan een maand voor het verstrijken van de indieningsdatum definitief ter beschikking²².

Het is gedurende 2005 lange tijd onduidelijk geweest welke breedte het nieuwe medefinancieringsstelsel zou gaan krijgen. In de woorden van betrokkenen: “piketpaaltjes werden voortdurend verplaatst”. In de loop van 2005 werd gaandeweg duidelijk – overigens zonder dat er expliciet beleid in deze bestond - dat er aparte subsidiekaders zouden blijven bestaan voor NCDO, PSO, SNV, het KIT en de vakbeweging (CNV en FNV)²³. Twee particuliere organisaties (de met Nederlandse politieke partijen verbonden Netherlands Institute for Multiparty Democracy en een op landbouw gerichte organisatie, Agriterra) wisten eveneens subsidie te verwerven buiten het MFS om (en hoefden dus niet aan dezelfde eisen te voldoen). De lange tijd onduidelijke status van NCDO leverde voor organisaties die tot dan toe door NCDO werden gesubsidieerd (vooral uit de cultuur en communicatiesector) grote onduidelijkheid op.

Onduidelijkheid bestond in 2005 vooral voor de vele buitenlandse organisaties met Nederlandse subsidie. Na een uitspraak van het Parlement bleek het onmogelijk voor organisaties zonder een kantoor in Nederland subsidie te verkrijgen, waarmee aan een lange geschiedenis van Nederlandse subsidieverlening aan belangrijke niet-Nederlandse NGO's een einde dreigde te komen (bij het TMF programma bestond de helft van alle subsidiënten nog uit buitenlandse organisaties). Door het Ministerie is vervolgens een noodverband gemaakt voor een twintigtal niet-Nederlandse organisaties, de Strategische Alliantie met Internationale NGO's, afgekort tot SALIN²⁴.

Bij de totstandkoming van het MFS kon gebruik worden gemaakt van bevindingen van een grote evaluatie van de grote medefinancieringsorganisaties uit 2002 en van voorlopige bevindingen van de lopende TMF evaluatie uit 2005-2006. De uitkomsten van de grote MFP

²¹ In bijlage 3 geven we een overzicht van MFS aanvragers en we geven daarbij aan welke wel en welke geen lid van Partos zijn. Bovendien zijn er TMF organisaties met doorlopende subsidies die geen lid van Partos zijn.

²² Vanuit Partos wordt hierbij aangetekend dat er op 2 maart 2006 geen formeel overleg is geweest van de Adviescommissie met het veld over het draagvlakcriterium en het groeimodel. De kwantificering van het draagvlakcriterium is tijdens een telefonisch contact van de secretaris van de Adviescommissie met de directeur van Partos aan de orde geweest. Het groeimodel is door de Minister in een brief aan het veld aangekondigd en vervolgens gecorrigeerd in de uiteindelijke versie op de website verschenen.

²³ Het subsidiekader voor PSO en SNV werd ook op 22 december 2005 door de Tweede Kamer goedgekeurd, dat voor NCDO pas in 2006.

²⁴ Zie over SALIN o.a.:

http://www.minbuza.nl/nl/actueel/brievenparlement,2005/11/kamerbrief_betreffende_vragen_inzake_het_beleidskader_voor_internationale_niet_gouvernementele_organisaties_xingosx.html

evaluatie van 2002 (zie De Ruijter e.a., 2002) waren voorhanden toen het beleidskader werd vastgesteld en de TMF evaluatie was gaande tijdens de voorbereidende werkzaamheden van de Commissie Bikker. De betrokkenheid van DSI/MY bij beide stond ervoor garant dat inzichten uit deze evaluaties hebben doorgewerkt. De evaluatie van het TMF programma was evenwel erg ongelukkig getimed: eindresultaten kwamen pas ter beschikking in april 2006, toen het werk aan beleidskader en stramien al was afgerond. Er is evenwel tussen de Commissie Bikker en de Evaluatiecommissie TMF wel contact geweest. Bovendien hadden betrokkenen vanuit het Ministerie bij de TMF evaluatie veel contact met de Commissie Bikker. Inzichten uit beide evaluaties klinken door in het MFS (zoals de nadruk op lerend vermogen en de noodzaak om beter vooraf na te denken over gewenste effecten), maar het MFS staat op gespannen voet met andere evaluatieinzichten zoals het belang van instellingsfinanciering, de noodzakelijke breedte en differentiatie van internationale samenwerking, de behoefte aan een uitgewerkte beleidstheorie met aandacht voor de complementaire rol van de civilaterale sector en de erkenning van het belang van een diversiteit aan waardenoriëntaties.

3 Redenen voor al dan niet indiening MFS voorstel

Uit het brede spectrum van particuliere organisaties die al eerder subsidie hadden ontvangen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en andere die daar potentieel voor in aanmerking zouden komen hebben uiteindelijk 114 organisaties daadwerkelijk een subsidieaanvraag ingediend. In hoofdstuk 2 zagen we al dat het voor een aantal organisaties niet aan de orde was om in te dienen omdat voor hen andere subsidiekaders waren gemaakt. Buitenlandse organisaties werden effectief buitengesloten²⁵. En organisaties die bij voorbaat inschatten dat ze niet aan een aantal drempelcriteria zouden voldoen (zie hoofdstuk 5) dienden ook niet in.

Maar ook vele organisaties met TMF subsidie, die op zich hadden kunnen indienen voor een MFS subsidie, deden dat uiteindelijk niet. Bij de Commissie Bikker was rekening gehouden met een aanzienlijk groter aantal indieners dan de 114 organisaties die zich uiteindelijk aandienden²⁶. De reden ervoor is simpel. Van de ca 50 aangeschreven Nederlandse TMF organisaties waarvan we wisten dat ze geen MFS aanvraag hadden ingediend hebben er elf onze enquête beantwoord. Het grootste deel van hen blijkt een nog tot of tot en met 2010 doorlopende TMF financiering te hebben en bereidt zich er op voor dat ze bij de volgende MFS ronde wel meedingen. In een enkel geval constateerde een TMF organisatie dat ze niet door een van de drempelcriteria zou komen en dat het dus geen zin had in te dienen. Soms bleken organisaties gewoon niet genoeg capaciteit te hebben om deze keer al succesvol in te dienen. Eén organisatie (Agriterra) bleek op een andere wijze financiering te kunnen krijgen van het Ministerie en hield met de MFS voorbereiding op (een ander loket, zoals ze het zelf noemen; andere organisaties spreken er nog steeds schande van).

Als onderzoekers constateren we echter dat de organisaties met doorlopende TMF financiering (en uiteraard ook de afgewezen organisaties) nu niet deelnemen aan de consultaties die alle goedgekeurde MFS-aanvragers hebben met het Ministerie om monitoring, evaluatie en rapportagekaders te stroomlijnen en van elkaar's ervaringen te leren. Dit bergt risico's in zich inzake het tot stand brengen van een *level playing field* bij een

²⁵ Op grond van politieke druk uit de Tweede Kamer besloot minister Van Ardenne dat niet-Nederlandse organisaties niet meer voor Medefinancierings-subsidies in aanmerking konden komen.

²⁶ In een ongedateerde 'Memo: interactie met beoordelingssecretariaat' werd de verwachting uitgesproken dat er 200-250 subsidieaanvragen zouden komen.

volgende MFS ronde. Hier ligt volgens ons een taak voor Ministerie en Partos²⁷. Voorkomen moet worden dat o.i. belangrijke particuliere organisaties zichzelf op achterstand zetten door niet of te laat kennis te nemen van de vorderingen die, nemen we aan, de komende paar jaar geboekt gaan worden binnen overleg tussen Partos en DSI.

4 Oordelen over de aanloop tot het MFS stelsel en over de kwaliteit van de beleidsconsultatie

In het eerste gedeelte van de enquête onder de indieners van een MFS voorstel stelden we 17 vragen over de betrokkenheid bij de activiteiten om te komen tot het Medefinancieringsstelsel in de periode vanaf 2003 en over de oordelen die men daar achteraf over heeft. Dit was ook bij de focusgroepgesprekken het belangrijkste onderdeel. Wij volgen hier de volgorde van vragen in de enquête, alhoewel wij hier alleen ingaan op de belangrijker vragen. Voor een meer gedetailleerde staalkaart van de antwoorden op alle vragen verwijzen wij naar de bijlagen.

Deelname aan de beleidsdialoog

Deelname aan de beleidsdialoog en subsidieverwerving laten een duidelijke – positieve - correlatie zien. Geen wonder dat er later kritiek is geuit op wat door niet-deelnemers wordt gepercipieerd als het “selectieve karakter van het uitnodigingsbeleid”. Dit was in handen van DSI/MY, samen met de toenmalige voorzitter van MBN, Manuela Monteiro namens de zes grote medefinancieringsorganisaties (vijf ervan verenigd in MBN) en de toenmalige voorzitter van het TMF platform, Jan Gruiters. Het TMF Platform representeerde indertijd wel veel, maar niet alle organisaties met TMF subsidie²⁸ en representeerde geen organisaties zonder TMF Subsidie. Het is niet verwonderlijk dat er uit die laatste categorie nu geluiden komen dat ze nergens van wisten. Een aantal respondenten op onze enquête (subgroep: niet uitgenodigd voor deelname aan beleidsdialoog) stelt dat ze pas heel laat ontdekten dat ze zouden kunnen indienen als ‘Jong en Vernieuwend’, een categorie die ook pas heel laat, op initiatief van de Adviescommissie werd ingesteld.

Volgens facilitator Paul Engel en volgens vertegenwoordigers van het Ministerie was er echter geen sprake van een bewust beleid om Nederlandse organisaties buiten te sluiten, getuige ook pogingen om bijvoorbeeld migrantenorganisaties aan tafel te krijgen (er was er uiteindelijk een, met twee vertegenwoordigers). Wel was het uitdrukkelijk niet de bedoeling dat buitenlandse NGO's aanwezig zouden zijn en dat gold zowel voor ‘zuidelijke’ NGO's als voor de toonaangevende internationale NGO's, waarmee het Ministerie soms al jaren een intensieve relatie had. Paul Engel heeft achteraf wel kritiek op de te korte termijn waarop de beleidsdialoog moest worden georganiseerd (en op de lange aanlooptijd die het Ministerie ervoor nodig had). Als gevolg daarvan lieten veel genodigden het afweten, vooral van buiten de particuliere ontwikkelings samenwerking. Ondanks de tijdsdruk en de vakantieperiode waren er toch steeds minimaal 60 mensen op de vergaderingen van de beleidsdialoog.

²⁷ Binnen Partos is een begin gemaakt met een leernetwerk over resultaatmeting en daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen MFS en niet-MFS leden. Maar lang niet alle relevante organisaties zijn lid van Partos geworden.

²⁸ Waarbij moet worden vermeld dat deelname aan het TMF Platform zeer laagdrempelig was en een aantal organisaties er zelf voor koos om buiten de branchevorming te blijven. Een aantal van deze organisaties heeft zich later wel bij Partos gevoegd, hoewel daar de (financiële) drempel hoger was gelegd. Het proces van geïnstitutionaliseerde branchevorming is duidelijk nog niet afgesloten.

We hebben een analyse uitgevoerd naar de deelnemerslijst van de beleidsdialoog²⁹. Uit de wereld van de Nederlandse particuliere ontwikkelingsorganisaties staan 30 organisaties op de deelnemerslijst, met 48 deelnemers. Daarvan zijn 7 organisaties geen lid van Partos, de overige 23 wel. Van deze 30 organisaties hebben er 21 een subsidieaanvraag ingediend, waarvan er 2 zijn afgewezen (Plan en NIZA, allebei Partos leden). Dit betekent ook dat van de 114 organisaties die uiteindelijk een aanvraag indienden maar 21 (=18%) hebben deelgenomen aan de beleidsconsultatie. Er is m.a.w. een duidelijke correlatie – niet te verwarren met causaliteit! – tussen participatie aan de beleidsconsultatie en subsidiëring. Naast de deelnemers uit het veld van de potentieel indienende organisaties participeerden 8 andere organisaties (NCDO, SNV, PSO, KIT, de Nationale Jeugdraad, FNV-Mondiaal, CNV en VNO-NCW), 5 wetenschappers, 8 facilitators en 29 vertegenwoordigers van Ministeries (2 van VROM en 27 van minstens 14 verschillende onderdelen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken) aan deze beleidsdialoog. Kortom, ruim voldoende spreiding om tot interactieve beleidsvorming te komen. Vanuit de facilitator wordt daarbij aangetekend dat achteraf moet worden geconstateerd dat er bij de grote bijeenkomsten onvoldoende openheid was vanuit de deelnemende participanten, mede gevoed door onderling wantrouwen tussen en binnen de MBN organisaties en het TMF Platform, waardoor veel deelnemers vooral de kat uit de boom keken³⁰. Deelnemers aan subgroepen rapporteren echter dat er in die subgroepen sprake was van meer ‘veiligheid’ en professionele inzet om te komen tot gedeelde inzichten dan in de grote bijeenkomsten.

De meerderheid van de deelnemers aan die consultatie die onze enquête invulden (vrijwel allemaal de directeurs van de organisaties) was er niet zo over te spreken: inhoudelijk vond men het erg matig, vaag, met te weinig focus of te vrijblijvend. Interessant is dat van de Partos deelnemers niemand enthousiast was. Het open karakter van de bijeenkomsten werd op zich wel op prijs gesteld, maar het had volgens veel respondenten tot gevolg “dat er niets concreets besproken werd”.

Suggesties voor verbetering

De organisaties die aan de beleidsconsultatie hadden deelgenomen vonden vooral dat er de volgende keer inhoudelijk veel moet veranderen, bijvoorbeeld meer structuur, beginnen met een visie en anderen daarop laten reageren, of de bijeenkomsten meer de vorm van een dialoog laten aannemen. Daarnaast werd een grotere aanwezigheid van andere actoren (stafleden van het Ministerie met een duidelijke visie, of actoren van buitenaf die de traditionele actoren een spiegel kunnen voorhouden, waarbij ook uitdrukkelijk het bedrijfsleven wordt genoemd) als een mogelijke verbetering gesuggereerd. Tenslotte hadden sommige respondenten praktische suggesties: kleinere groepen, minder bijeenkomsten, of de bijeenkomsten op een beter bereikbare plaats houden. Er is duidelijk behoefte aan veel meer beleidsvisie vanuit het Ministerie zelf en aan een betere discussie over complementariteit: “*In het algemeen is er behoefte aan een diepere discussie over de verantwoordelijkheden en rollen van betrokken partijen (overheid, ngo’s, andere) en over de essentie en meerwaarde van ‘civilaterale’ samenwerking voor maatschappijopbouw*”. Er wordt door respondenten een pleidooi gehouden om toch vooral te werken met de principes van interactieve beleidsdialoog en die komen samengevat neer op: open deelname van partijen die zich vervolgens engageren

²⁹ Op basis van annex 1 van het rapport van Paul Engel in 2004 (aangeboden aan de Tweede Kamer in maart 2005). Een eerdere concept deelnemerslijst (24 juni 2005, een dag voor de eerste bijeenkomst) telde 57 deelnemers, waarvan 28 van mogelijke subsidiabele organisaties.

³⁰ Een kenmerkend citaat vanuit de enquête is: “*omdat we anders zijn dan de andere MFOs, met een andere partnerstructuur / veldkantoren, zijn we gedurende dit soort discussies altijd alert of we wel blijven passen in het systeem*”.

aan het traject, inhoudelijke openheid, gelijkwaardigheid van de deelnemers, duidelijke verantwoordelijkheden, wederkerigheid, transparantie, duidelijke structuur en complementariteit.

Doorwerking van de beleidsdialoog in het beleid

In een kwart van de reacties op onze enquête klinkt veel waardering door over het meenemen van conclusies uit de consultatie in het nieuwe beleid, maar in een ander kwart is er juist grote kritiek. De meningen lopen vrij ver uiteen. Inhoudelijk is er instemming met het feit dat beleidsbeïnvloeding als relevante interventiestrategie is behouden en dat pogingen, met name vanuit de Tweede Kamer, om de aandacht voor lobby sterk te beperken afgeslagen zijn. Ook wordt positief gevonden dat het belang van vermaatschappelijking volop onderkend is en dat er meer aandacht is voor de noodzakelijke samenwerking tussen onderzoekers en praktijkmensen. Tenslotte wordt als positief effect van de beleidsconsultatie gezien dat er meer dan voorheen sprake is van een wederzijdse inspanningsverplichting van particuliere organisaties en Ministerie van Buitenlandse Zaken.

De kritiek spitst zich toe op de volgende aspecten. In de beleidsconsultatie hebben praktijkorganisaties aanbevolen om het OS-beleid niet geheel in het teken te stellen van de MDG's maar ook aandacht te besteden aan veiligheid, mensenrechten, cultuur en media. De MDG's spelen in de overwegingen bij de beleidskaders op papier inderdaad een zeer nadrukkelijke rol, niet alleen als ijkpunt maar ook als opgelegde doelstelling. Veel organisaties bekritisieren de MFS beleidsnotitie alsof het ook in die notitie alleen maar MDG's zouden zijn die het beeld bepalen.

Wij moeten daar als onderzoekers toch kanttekeningen bij plaatsen. Het MFS beleidskader kent zeven thematische beleidsnadrukken. Die zeven thematische beleidsvoornemens voor MFS kunnen worden geïnterpreteerd als aanzienlijk breder dan de MDG's en weerspiegelen veeleer een praktijk zoals die vanuit het Ministerie en haar afdelingen is gegroeid voorafgaand aan en ten tijde van het TMF programma: thema 1 (duurzame economische ontwikkeling) past bij MDG8, thema 2 (HIV/AIDS en Reproductieve gezondheid) bij MDG's 5 en een deel van 6, thema 3 (sociaal-culturele ontwikkeling, waaronder onderwijs) bij MDG 2, maar het geeft ook aandacht aan 'cultuur' en 'communicatie'. Thema 4 (politieke ontwikkeling, met als deelonderwerpen Mensenrechten en Goed Bestuur) past niet goed in de MDG's en is eerder een MDG-plus thema. Datzelfde is het geval met thema 5 (vrede en veiligheid, onderverdeeld in vredesopbouw en in rehabilitatie/wederopbouw na conflict). Thema 6 (milieu en water) past wel weer goed in de MDG's (MDG7) evenals thema 7 (gender) dat centraal staat in MDG3. Zo bezien komen MDG's 1 (armoede en honger) en 4 (kindersterfte) en een deel van 6 (infectieziektenbestrijding, anders dan HIV/AIDS) er juist wat bekaaid van af en krijgt een aantal MDG-plus thema's alle ruimte. Toch is er binnen de sector en haar vertegenwoordigende organisaties het idee gegroeid dat relatief "nieuwe" thema's zoals veiligheid, mensenrechten, cultuur en communicatie en de daarmee samenhangende "eigenaardigheden", waar in het TMF programma veel aandacht voor is gekomen, in het MFS beleid onderbelicht zouden zijn geraakt. Dat is waar voor cultuur en communicatie, maar zeker niet voor veiligheid en mensenrechten, ook al staat het stramien er af en toe op gespannen voet mee (zie later).

Er wordt door de respondenten geconstateerd dat er in de beleidsdialoog weinig vooruitgang geboekt is op de visieontwikkeling met betrekking tot rolverdeling en samenwerking tussen overheid, particuliere organisaties en andere maatschappelijke actoren (zoals bedrijfsleven, multilaterale organisaties). Dit werd ook al in de TMF evaluatie geconstateerd: er is in de beleidstheorie heel weinig oog voor verschillende contexten (en voor typologieën om die

verstandig te onderscheiden) en er is ook weinig oog voor noodzakelijke verschillen in combinaties van daarmee samenhangende interventies en interventievormen/actoren (het interventierepertoire). Het beleidskader leunt sterk op een beperkte invulling van (directe) complementariteit. Veranderingen in de beleidstheorie zijn nog niet in beeld. De beleidsconsultatie benadrukte het belang van diversiteit van het veld (zonder daar analytisch diepgaand op in te gaan), het latere MFS indieningsstramien werkt echter eenvormigheid in de hand (zie ook H. 8 van dit rapport). De consultatie vraagt aandacht voor specificiteit van organisatie die ook tot uitdrukking komt in verschillende posities van organisaties in de traditionele hulpketen (denk aan netwerkorganisaties en organisaties met een sterk politieke functie). Deze specificiteit ontbreekt in het aanvraagstramien, dat in de ogen van critici te veel uitgaat van traditionele ontwikkelingssamenwerking en de daarmee samenhangende keten. De Commissie Bikker merkt hierbij desgevraagd op dat deze veronderstelling niet klopt met de feitelijke toekenningen. De commissie heeft gezien dat er netwerkorganisaties waren die andere vormen van samenwerking realiseerden en heeft dit expliciet erkend in de waardering. Er zijn dan ook netwerkorganisaties die goed gescoord hebben. De commissie heeft wel een organisatievorm als voorbeeld gegeven bij het stramien voor de invulling van de O-toets, als ondersteuning van de indienende organisaties.

Communicatie met het Ministerie

De meerderheid van organisaties die subsidie hebben ontvangen, en een overgrote meerderheid van organisaties die geen subsidie hebben ontvangen, vond de kwaliteit van de communicatie met het Ministerie, en het voorlichtingstraject op zich goed, al had men tal van kleinere commentaren en verbeteringssuggesties. Deze organisaties pleiten voor goede mogelijkheden voor contact tijdens het hele traject, voor contactpersonen op het Ministerie die goed geïnformeerd zijn en die consistent zijn in hun reacties, voor snellere antwoorden en meer dialoog en voor een duidelijk loket waar men bij terecht kan. Maar over het geheel genomen is er waardering voor dit deel van het indieningstraject. Er is met name veel waardering voor de interactieve website met daarbij een lijst met veel gestelde vragen. Bij de tijdens het traject georganiseerde voorlichtingsbijeenkomsten waren veel maatschappelijke organisaties ook daadwerkelijk aanwezig.

Oordelen over de kwaliteit van de informatieverstrekking

Een groot knelpunt was het, in de ogen van veel respondenten, te laat verschijnen van het beoordelingskader en het aanvraagstramien. De planning was 1 oktober 2005, maar publicatie vond uiteindelijk pas eind december plaats, met in januari 2006 nog belangrijke aanvullingen en vervolgens wijzigingen tot vlak voor de indieningsdatum in april. Die aanvullingen werden soms verhelderend maar soms ook verwarrend gevonden. Wat veel organisaties zich zouden moeten aantrekken is de constatering vanuit het Ministerie en vanuit Partos dat er bij twee consultaties met de particuliere ontwikkelingsorganisaties over het financiële reglement (eind 2005) voornamelijk geparticipeerd lijkt te zijn door financiële mensen van die organisaties en dat hun terugkoppeling naar directeuren en andere betrokkenen bij de aanvragen te wensen overliet³¹.

Voorgestelde verbeteringen

De verbeteringen die genoemd worden kunnen ingedeeld worden in grofweg vier categorieën: tijdigheid, inhoud, duidelijkheid en wijzigingen. Allereerst *tijdigheid*, wat draait om het feit dat veel organisaties problemen hebben gehad met de deadlines en het op tijd verkrijgen van

³¹ Een deelnemer aan de Stuurgroep, afkomstig van Partos, verwoordt dit zo: “de sector had in het vertaalproces naar financiële kaders e.d. directeuren zwaarder moeten laten participeren. Dat had veel ellende kunnen voorkomen”.

informatie en voor veel organisaties kwam het uiteindelijke indieningsstramien te laat. *Inhoud* gaat over coherentie en consistentie van de informatie. Vaak was de informatie niet compleet of te weinig, of niet voldoende toegankelijk. *Duidelijkheid* draait erom dat de informatie soms onduidelijk was, niet helder of te gecompliceerd. Tenslotte waren er suggesties om toch vooral niet in een laat stadium met plotselinge *wijzigingen* te komen, bijvoorbeeld in het stramien zelf, wat erg verwarrend werkte.

Tijdigheid en Inhoud werden voor de organisaties met subsidie gezien als het meest problematisch en moeten volgens hen dus verbeterd worden (resp. 36 en 32 procent). Voor de organisaties zonder subsidie was het verbeteren van de inhoud het belangrijkste (71 procent).

Totaaloordeel over het proces

De meerderheid van de organisaties die onze enquête hebben beantwoord oordeelt negatief over het proces van indiening. Maar liefst elf organisaties vinden de spelregels zoals die zijn gehanteerd niet helder, transparant of billijk en er is daarbij relatief nauwelijks verschil tussen de organisaties die wel en die niet subsidie hebben ontvangen. Minder dan 20% van de organisaties die subsidie hebben gehad vindt de spelregels goed gehanteerd; opmerkelijk genoeg is dat percentage bijna 30 voor de organisaties die geen subsidie hebben gehad. Bij de focusgroepgesprekken werd een hard oordeel geveld: een Ministerie dat voortdurend de mond vol heeft over ‘goed bestuur’ moet zelf bij uitstek het voorbeeld geven. Dit proces was niet dat goede voorbeeld³².

Rollen van de brancheorganisaties

Maar ook het oordeel over de rollen die vanuit de sector zelf zijn gespeeld is niet zo gunstig. Daarbij moet aangetekend worden dat er in de loop van het proces een verandering optreedt. De sector is lange tijd gedomineerd geweest door de vier (later vijf) grote medefinancieringsorganisaties, die eerst in het GOM (Gemeenschappelijk Overleg Medefinanciering) een koepelorganisatie hadden en later in MBN (Medefinanciering Breed Netwerk). Vanaf de start van het Thematische MedefinancieringsProgramma (TMF) werd het TMF Platform als bundelaar gezien van een aanzienlijk deel van de sector, dat niet in MBN zat. In het proces dat leidde tot MFS waren enerzijds MBN en anderzijds het TMF Platform belangrijke gesprekspartners van het Ministerie en van de Commissie Bikker. Gaandeweg is Partos belangrijker geworden.

In tien gevallen is het oordeel van de geënquêteerde organisaties over deze sectororganisaties zonder meer negatief te noemen. Er is daarbij toch wel een groot verschil tussen de

³²Een organisatie verwoordt het oordeel over de spelregels zeer pregnant: “*Vitale spelregels zijn gaandeweg door de Adviescommissie en het Ministerie geïntroduceerd. Zo is in het kader van het Financieel reglement (bij de behandeling in de Tweede Kamer in december 2005, td/adr) de instellingssubsidie zonder overleg afgeschaft, dat heeft verstrekking gevolgen die onvoldoende in oegenschouw zijn genomen. De weging van antwoorden van het stramien zijn eenzijdig door de Adviescommissie vastgesteld. Andere spelregels, bijvoorbeeld met betrekking tot de eigen bijdrage regeling, zijn dubbelzinnig en onhelder in het financieel reglement gekomen. De minimumscore op de organisatietoets, de maluskorting en de extra korting voor grote organisaties die onder het gemiddelde score, zijn pas achteraf bekend geworden, dat is niet transparant. De maluskorting die afhankelijk van de score in de organisatietoets geldt voor alle grote organisaties, dat wil zeggen voor organisaties die meer dan 2,5 miljoen Euro subsidie per jaar ontvangen. (Middelgrote organisaties als de onze moeten) voor de kwaliteit van de organisatie dus concurreren met organisaties die 35 x zoveel subsidie ontvangen en 25 x zo groot zijn. Dat is niet alleen onbillijk maar ook strijdig met een Tweede Kamer motie waarin de Minister gevraagd wordt het level playing field te garanderen.* Volgens zegslieden op het Ministerie bevat dit citaat meerdere feitelijke onjuistheden. Het gaat er ons hier om aan te geven dat dit blijkbaar de percepties zijn in de branche en het geeft aan dat over cruciaal geachte elementen geen overeenstemming is bereikt tussen Ministerie en branchevertegenwoordigers.

organisaties die subsidie hebben gehad en de afgewezenen, waarbij Partos leden met subsidie het minst negatief zijn en afgewezenen die niet lid zijn van Partos het meest negatief. Een aantal organisaties heeft elkaar duidelijk gevonden in MBN en in het TMF Platform en gaandeweg ook in Partos, maar deze vormen van zelforganisatie zijn niet dekkend (zelfs MBN vertegenwoordigde niet alle zes de brede medefinancieringsorganisaties) en dat speelt ook mee bij de beantwoording van deze vraag. Een aantal organisaties stelt verbeteringen voor. De belangrijkste verbeteringen die genoemd worden zijn het maken van duidelijke afspraken (bijvoorbeeld over timing), minder ieder voor zich en meer samenwerken, benaderbaar en bereikbaar blijven, minder vasthouden aan gevestigde belangen en meer oog hebben voor toekomstige ontwikkelingen.

Interactieve beleidsontwikkeling?

Het Ministerie had, naar eigen zeggen, bij de start van de beleidsconsultatie die moest leiden tot het latere MFS de hoop dat gewerkt kon worden met principes van interactieve beleidsontwikkeling. We vroegen de organisaties of ze terugkijken op zo'n proces van interactieve beleidsontwikkeling. Wat ons vooral hierbij is opgevallen dat veel organisaties geen idee lijken te hebben waar dat over gaat en geen antwoord willen of kunnen geven op deze vraag. Als onderzoekers hebben wij bovendien de stellige indruk dat de organisaties hun oordeel vooral baseren op de uitkomsten (effecten) en niet op de uitgangspunten (intenties). Als er echter een antwoord wordt gegeven dan is dat negatief: van de 21 organisaties die hier een mening over wilden geven is meer dan 70% van mening dat het proces niet was gebaseerd op uitgangspunten van interactieve beleidsontwikkeling, minder dan 10% vindt van wel. Ook van de leden van Partos heeft het grootste deel nee geantwoord (bijna de helft). Niemand van de Partos leden zei volmondig ja. Als onderzoekers constateren we dat de wederzijdse verwachtingen bij het begin van het traject blijkbaar niet helder zijn gecommuniceerd en dat dat bij een volgende beleidsdialoog beter moet.

Focusgroeppoorden

Tijdens de focusgroepgesprekken op 15 maart 2007 werd op een aantal van deze punten verder doorgesproken. Wat opvalt is de kritische houding van het hele veld, niet alleen van de organisaties die een afwijzing hebben gehad. Wat werd onderstreept was het belang om een actieve deelnemer te zijn geweest bij de consultaties die voorafgingen aan het MFS. Het is ook duidelijk dat professionele kwaliteit en de bereidheid om het stramien te volgen voorwaarden zijn geweest voor financiering, maar dat er in de praktijk ook een vooronderstelling is gaan overheersen over hoe een 'normale' IS organisatie er uit zou moeten zien, wat meer perifere organisaties waarschijnlijk op achterstand heeft gezet. Dat geldt voor veel organisaties buiten klassieke OS thema's, maar het geldt evenzeer voor organisaties die een andere opvatting hebben over partnerbeleid (bijvoorbeeld werken met 'dochter' vestigingen) of die veel meer mondiale netwerkorganisaties zijn.

Bij een volgende MFS ronde zal er – althans volgens huidige opvattingen - door de ontwikkelingsorganisaties bij het Ministerie sterk op worden aangedrongen om zelf meer initiatief te nemen in het inhoudelijke debat over civilaterale ontwikkelingssamenwerking, een meer uitgesproken beleidstheorie te formuleren en die dan vervolgens in een zo interactief mogelijke beleidsdialoog verder te ontwikkelen samen met een zo breed mogelijk samengestelde vertegenwoordiging van ontwikkelingsorganisaties. We hebben als onderzoekers de indruk gekregen dat de branche een veel zichtbaarder rol van de top van DSI op prijs stelt bij het leiding geven aan die interactieve beleidsdialoog, een opvatting overigens die bij ons verbazing wekt, want waarom neemt de branche niet zelf het voortouw? Juist als de eigenheid en de autonomie van de civilaterale sector, en hun complementariteit aan andere

kanalen meer expliciet erkend zouden moeten worden –zoals de ontwikkelingsorganisaties bepleiten - is een pro-actieve stellingname van de branche gewenst!

Er is veel weerstand tegen de IS sector als een ‘eenheidsworst’ en bij veel organisaties leeft de gedachte dat MFS de pluriformiteit van de particuliere ontwikkelingssamenwerking ondergraaft. Wij delen de mening van veel organisaties uit de branche dat er serieus zou moeten worden gekeken of een vervolg op het MFS niet op twee manieren (opnieuw) moet differentiëren. Op de eerste plaats naar de grootte en ‘leeftijd’ van organisaties. Voor jonge en vernieuwende Nederlandse organisaties, maar wellicht ook voor organisaties die er voor kiezen klein te blijven (bijvoorbeeld minder dan 500.000 euro per jaar) zou er een apart loket moeten komen, in het verlengde van ervaringen opgedaan met Linkis³³. Vervolgens is het waarschijnlijk goed om een onderscheid te maken (ook in indieningsvereisten) tussen de organisaties met een subsidieomvang van bijvoorbeeld minimaal 10 miljoen euro (voor een vierjaarperiode) en organisaties met tussen de twee en tien miljoen voor die vierjaarperiode. Het zou ook in overweging kunnen worden genomen om voor de grote organisaties (dat zijn er nu 11) de instellingssubsidie weer mogelijk te maken. De tweede differentiatie waar pleidooien voor te horen zijn gaat terug op de TMF praktijk waarbij thema’s centraal stonden en waarbij rondom een beleidsthema een groep NGO’s financiering kon krijgen. Hoewel er in het algemeen instemming is met externe beoordeling, zouden er wel aan het thema aangepaste eisen kunnen worden gesteld. Dat zou ook de nadruk meer terugbrengen naar beleid en naar inhoud en de indruk wegnemen dat de ‘controllers’ (ook wel de ‘boekhouders’ genoemd) het bij het Ministerie hebben overgenomen (“*een alleen maar controlerende organisatie is een contra-lerende organisatie*” was een mantra waar veel organisaties die deelnamen aan de focusgroepgesprekken zich in konden vinden³⁴). Er hoeft in de komende periode volgens veel participanten aan de focusgroepdiscussie minder nadruk te liggen op het beleidskader in een nieuwe MFS ronde (want daar hadden velen vrede mee) maar vooral op een differentiërend indieningsstramien, want daar voelt men zich grotendeels van vervreemd. Uiteraard beseft men dat een te grote ruimte voor maatwerk ook makkelijk leidt tot willekeur, maar er moet actiever worden gezocht naar een middenweg.

Grote bezwaren zijn er tegen het, in de ogen van veel organisaties, “*totale gebrek aan dialoog tijdens de indieningsfase*”. Deze organisaties stellen dat het Ministerie eens zou moeten kijken bij sectoren als de Kunsten, Natuurbehoud of de Wetenschap hoe daar subsidietoekenningen worden aangepakt. Het zou goed zijn als er, in navolging van bijvoorbeeld de accreditatiepraktijken die zijn gegroeid bij beoordelingen van onderzoekscholen en bij de evaluatiepraktijken van (voorstellen van) wetenschappelijk onderwijs en onderzoek, een vorm wordt gevonden waarbij hoor en wederhoor wordt geïnstitutionaliseerd^{35 36}.

³³ Linkis bestaat sinds 2003 als een mogelijkheid voor initiatieven uit de Nederlandse samenleving op ontwikkelingsgebied om via een link met een van de grotere organisaties extra financiering en steun te krijgen. Op haar website (www.linkis.nl) wordt de missie als volgt samengevat: “Linkis is een samenwerkingsverband van Medefinancieringsorganisaties, Thematische Medefinancieringsorganisaties en COS Nederland. Linkis wil op het grondvlak van de samenleving de betrokkenheid bij en het draagvlak voor internationale samenwerking vergroten”. Linkis is sinds 1 januari 2007 een onderdeel van Partos. Wij stellen als onderzoekers voor dat de praktische kanten van het instellen van zo’n loket (inclusief wie verantwoordelijk is voor de werklust en de communicatie erover) onderdeel uit gaan maken van de komende beleidsdialoog.

³⁴ Dit punt krijgt ook veel aandacht in een recent artikel in Vice Versa (“Boekhouders aan de Macht”) van april 2007.

³⁵ Alhoewel formeel vallend buiten de evaluatie willen wij er wel op wijzen dat naar de mening van de afgewezen organisaties nu bij de hoorzittingen op basis van bezwaarschriften blijkt dat de hoor en wederhoor grote waarde zou hebben. Nu vindt dit achteraf plaats als onderdeel van een juridische procedure. De cie Bikker ziet dit evenwel niet zo: “meer interactie maakt het niet objectiever”. Ook vanuit het Ministerie wordt

Wij zijn van mening dat professionele beoordelingen van subsidieaanvragen transparant behoren te zijn. Dat is uitermate lastig bij een zo complex proces als de MFS indiening, waarbij er sprake is van verschillende beleidsthema's, elk met zijn eigen 'eigenaardigheden'. De verdeling van subsidiemiddelen over de diverse thema's is bovendien bij uitstek een politiek vraagstuk en volgt uit de politiek gemotiveerde beleidskeuzes in een bepaalde kabinetsperiode. Daar is op zich niets mis mee. Het hebben van een apart loket voor 'jong, klein en/of vernieuwend' kan dan worden gebruikt om ook te experimenteren met beleidsthema's die nog niet tot de kern van het beleid zijn gaan behoren.

5 Oordelen over de drempelcriteria

Wij vroegen organisaties in vier vragen naar hun meningen over de drempelcriteria.³⁷

Duidelijkheid

Over het algemeen vonden de meeste respondenten (zowel met als zonder subsidie) de drempelcriteria duidelijk. Van de drempelcriteria die werden aangegeven als onduidelijk, werd criterium D2 (aantoonbaar draagvlak in Nederland) het vaakst genoemd. Na criterium D2 was criterium D4 (eigen financiële bijdrage) het minst duidelijk. Vooral organisaties zonder leden of donateurs hebben het lastig gehad met deze drempelcriteria.

Oordeel over billijkheid

Een groot aantal organisaties (zowel met als zonder subsidie) vindt alle drempelcriteria billijk of heeft er geen mening over. Geen enkele organisatie vindt de drempelcriteria D1, D5, D8 en D9 onbillijk. Van de drempelcriteria die als niet billijk werden gezien, werd D4 (eigen financiële bijdrage) het meest genoemd, vooral door organisaties die geen subsidietoewijzing kregen. Ook D2 (aantoonbaar draagvlak) wordt relatief vaak genoemd als onbillijk, vooral door organisaties die wel subsidie krijgen, en tenslotte ook criterium D10 (activiteiten in twee of meer landen), gelijkelijk verdeeld over wel/geen subsidie. Bezwaren zijn er met name van organisaties die vooral internationaal politiek bezig zijn.

terughoudend gereageerd op suggesties om met referentenrapporten en de mogelijkheid van wederhoor te werken.

³⁶ In een reactie op een eerder conceptrapport wordt vanuit het Ministerie gesteld: "Een dialoog bij de toekenning van subsidie is vragen om problemen. Het beantwoorden van feitelijke vragen, ja., maar niet meer dan dat" en "De Awb bevat in art. 4:7 een verplichting tot horen als de toekenning mede gebaseerd zou worden op informatie die niet afkomstig is van de aanvrager. Die situatie deed zich in casu niet voor".

³⁷ Drempelcriteria (zoals door ons in de enquête samengevat):

- | | |
|-----|--|
| D1 | In Nederland gevestigde NGO zonder winstoogmerk |
| D2 | Aantoonbaar draagvlak in Nederland (NI vrijwilligers/donateurs; NI samenwerkingsverband) |
| D3 | Missie: structurele armoedevermindering |
| D4 | Eigen financiële bijdrage (vanaf 1.1.2009 >25% uit andere bronnen) |
| D5 | Per organisatie maar een subsidieaanvraag |
| D6 | maximaal vier jaar, minimaal 100.000 euro |
| D7 | niet primair gericht op directe dienstverlening, welzijn of investeringen |
| D8 | niet gericht op geloofsverspreiding |
| D9 | geen activiteiten die primair zijn gericht op studie of onderzoek |
| D10 | activiteiten in twee of meer landen (m.u.v. wederopbouw na conflict) |
| D11 | Voor brede aanvragen: minimaal drie thema's, samenhangende interventiestrategieën, meerdere continenten, minstens een prioritair MFS thema
Voor smalle aanvragen: passend binnen een van de zeven prioritaire thema's |

Overbodigheid

Het grootste deel van de organisaties die subsidie hebben ontvangen vindt dat geen van de drempelcriteria niet van toepassing of overbodig was. Van de criteria die worden genoemd als overbodig, springt er geen enkele echt uit. De organisaties die geen subsidie hebben ontvangen zijn kritischer. Daar vindt maar 15% procent van de respondenten dat alle drempelcriteria relevant waren. Maar er worden veel verschillende criteria genoemd die overbodig worden gevonden waardoor er geen enkele echt uitspringt. Er is een grote diversiteit aan opvattingen.

Commentaar vanuit de focusgroepen

Over het algemeen is het oordeel over de drempelcriteria positief en behoeven deze weinig bijstelling.

Bij de drempelcriteria zijn tijdens de focusgroepgesprekken vooral vragen gesteld bij de wijze waarop het drempelcriterium van de eigen bijdrage (25%) tot allerlei ongewenst gedrag lijkt te leiden en over de manier waarop het criterium was geformuleerd. Dit behoeft duidelijk verdere uitwerking. Het is positief gewaardeerd dat bij deze eerste MFS ronde een 'groeitraject' mogelijk werd gemaakt (organisaties moesten waarmaken dat ze in de loop van deze subsidieperiode naar dit minimum zouden groeien), maar bij een volgende MFS ronde moet 'past performance' op dit punt de doorslag geven en niet 'promised futures'. Bovendien moet helderder zijn wat wel en wat niet mag worden meegeteld als 'eigen bijdrage'.

Tijdens de focusgroepdiscussies is er kritisch nagesproken over de manier waarop de Adviescommissie omgegaan is met het drempelcriterium over proselitisme (D8). Bedoeld is: activiteiten die direct zijn gericht op 'het winnen van zieltjes', 'missionair werk'. Maar bij vertegenwoordigers van het veld leeft de gedachte dat de Adviescommissie dat heeft verbreed tot "*op een geloof gebaseerd gedachtegoed*"³⁸.

In het algemeen lijkt ons als onderzoekers een getrapte benadering bij de volgende indieningsronde heel wat efficiënter dan wat nu is gebeurd: eerst zouden organisaties moeten weten of ze door de drempelcriteria heen komen voordat ze honderden uren gaan spenderen aan het verder invullen van een stramien.

³⁸ De Commissie Bikker merkt hierbij op dat MFS subsidies programmasubsidies betreffen: specifieke programma's worden gesubsidieerd, niet organisaties. Dat betekent dat de aanvragen op inhoud zijn beoordeeld. Ook missionaire organisaties, mits zij een goed programmavoorstel hadden, konden subsidie krijgen.

6 Oordelen over de organisatietoets

Wij hebben zeven vragen gesteld over de gebruikte criteria van de organisatietoets. Deze zijn in de focusgroepbijeenkomsten doorgesproken³⁹.

Duidelijkheid

Verreweg de meeste moeilijkheden leverde meteen het eerste criterium op, de kwaliteit van het track record (O1) en het feit dat zowel het in het verleden gebruikte DGIS stramien (directe armoedebestrijding, maatschappijopbouw en beleidsbeïnvloeding) moest worden gebruikt als een nieuw stramien dat beter past bij de ketenbenadering en dat ‘input’, ‘output’, ‘outcome’, en ‘effect’ onderscheidt. In het verleden is nooit op die wijze aan DGIS gerapporteerd, zodat het bijzonder lastig en tijdrovend is geweest en soms gewoon onmogelijk om op die manier een ‘nieuw verhaal’ te schrijven. Vrijwel nergens sloot het aan op de wijze waarop rapportages en jaarplannen zijn en worden gemaakt. De ‘input-to-effect’ keten suggereert een meetbaarheidslogica binnen gegeven tijdsaders die er bij veel soorten organisaties en projecten gewoon niet is, waardoor het geheel, zoals wordt opgemerkt, al snel iets kunstmatigs krijgt.

Vanuit de Commissie Bikker wordt opgemerkt dat men zich ervan bewust is geweest een terminologie te hebben gebruikt die afweek van wat bijvoorbeeld bij de OECD toonaangevend is geworden, maar dat men dat gedaan heeft om aan te sluiten bij suggesties zoals die, in hun ogen, vanuit Partos waren gedaan⁴⁰. Inmiddels wordt – bij de gesprekken tussen organisaties en Ministerie - weer van de OECD terminologie gebruik gemaakt en is de verwarring die is veroorzaakt ongelukkig te noemen.

Er wordt door een aantal respondenten opgemerkt dat het eigen verhaal over de track record geen goede benadering is van ‘past performance’, ook niet bij de gevestigde organisaties. Soms wordt cynisch opgemerkt dat niet ‘track record’ wordt gemeten maar mooipraterij of het hebben van een ‘goede pen’ (of een professionele tekstschrijver). Er zou veel meer moeten worden getoetst of de eigen mooie woorden (in de aanvraag en in meegestuurde jaarverslagen) overeen komen met door anderen (onafhankelijk) vastgestelde oordelen en dus moet er veel meer worden gekeken naar opgebouwd prestige, zoals bijvoorbeeld blijkt uit

³⁹ We hebben deze criteria als volgt benoemd:

- | | |
|-----|---|
| O1 | De kwaliteit van het track record |
| O2 | De planmatigheid van de organisatie |
| O3 | De kwaliteit van het partnerbeleid |
| O4 | De zichtbaarheid van de prestaties in de keten |
| O5 | Het leervermogen in de keten |
| O6 | De doelmatigheid van de organisatie |
| O7 | Rekenschap afleggen |
| O8 | De kwaliteit van de samenwerkingsrelaties |
| O9 | De maatschappelijke oriëntatie van de organisatie |
| O10 | De mate van innovatiegericht leren |

We volgden daarbij het eerder door Ruben en Schulp (2006) gemaakte stramien, dat afweek van het indieningsprotocol, wat tot irritatie bij enkele respondenten leidde.

⁴⁰ De reconstructie van dit proces geeft aan hoe toevallig dergelijke besluitvorming kan verlopen en over hoeveel schijven dat dan gaat: eerste probeersels worden door het Ministerie (met het doel: maatgesneden monitoring) ter commentaar voorgelegd aan het veld. Een van de reacties gaat een eigen leven leiden, waarbij door haast gedreven iets wordt afgerond dat nog volop in discussie was.

evaluaties (waaronder de Programmaevaluaties die van oudsher worden gemaakt over activiteiten van medefinancieringsorganisaties).⁴¹

Vanuit organisaties die niet werken als ‘klassieke OS organisaties’ is er ook veel kritiek op het feit dat het opgelegde stramien weinig ruimte bood aan organisaties die zich met bijvoorbeeld mensenrechten of vredesopbouw bezighouden. Men heeft de stellige indruk dat het stramien sterk was georiënteerd op traditionele OS organisaties.

Billijkheid

Een algemene opmerking is dat veel criteria volgens een aantal respondenten zoveel overlap vertoonden dat organisaties gaandeweg minder uitgebreid gingen antwoorden en er bij de beoordeling van de criteria toch per criterium is gescoord.

De criteria O2, O7, O8 en O9 werden door vrijwel iedereen billijk bevonden. Bij alle andere criteria zijn kritische tot zeer kritische opmerkingen gemaakt m.b.t. billijkheid.

Het minst billijk worden de criteria O3 en O1 gevonden en vooral O3 (partnerbeleid) zou toch eens goed moeten worden heroverwogen. Om een goede score te behalen op dit criterium partnerbeleid zouden zuidelijke partners ook in het bestuur van de Nederlandse organisatie moeten zitten. Dit is echter tegen de op dit moment breed gehuldigde principes van goed bestuur (Code Wijffels) en het CBF keurmerk⁴² staat het alleen maar onder voorwaarden toe. Veel organisaties hebben principiële bezwaren tegen belangenverstrengeling: waar er sprake is van hechte, maar afhankelijke relaties op programmaniveau horen die er niet te zijn op bestuursniveau. Bovendien is het zo dat er nogal wat landen zijn waar mensen met internationale bestuursfuncties dit niet mogen doen zonder last of ruggespraak met de organisatie waar ze vandaan komen, terwijl dit bij bestuursfuncties in Nederland juist vaak een vereiste is. Voorts kan worden gesteld dat invloed van het zuiden op het beleid van een organisatie ook op een andere wijze kan worden gerealiseerd (stakeholders dialoog).

Gewichten⁴³

Alle criteria van de organisatietoets werden door de beoordelaars als gelijkwaardig gewogen, met uitzondering van het ‘track record’ (O2) dat een dubbel gewicht kreeg. Dit was vooraf bekend gemaakt. Ongeveer de helft van de organisaties was het met die weging eens en een aantal hiervan is expliciet tevreden over het feit dat dit vooraf bekend was. Het commentaar op individuele criteria is echter tegenstrijdig, hoewel het hier steeds maar om enkele organisaties gaat die dit commentaar geven. Zo vinden drie organisaties dat het ‘track record’ te veel gewicht krijgt (*“in het verleden behaalde resultaten zijn geen garantie voor toekomstige resultaten”* zo stelt een respondent), terwijl drie organisaties vinden dat dit criterium zo belangrijk is dat het een hoger gewicht zou moeten krijgen en dat er ook op een andere manier naar het ‘track record’ zou moeten worden gekeken; met name naar eerder verrichte evaluaties (waarbij expliciet ook naar de recente TMF evaluatie wordt verwezen, *“vreemd dat die helemaal niet is meegenomen”*). Ook bij het criterium lerend vermogen (O5)

⁴¹ De Adviescommissie geeft aan dat externe evaluaties juist een plus betekenden voor de puntentelling van het track record. Organisaties hebben zelf een selectie kunnen maken van de evaluatierapporten die zij meestuurd vanuit de gedachte: maak plausibel dat je activiteiten effect hebben gehad. De rapporten die organisaties als bijlagen mee hebben gestuurd zijn dan ook, zo stelt de Adviescommissie volledig meegenomen in de beoordeling.

⁴² CBF staat voor het Centraal Bureau Fondsenwerving, waarvan het Keurmerk van belang is voor de sector.

⁴³ Bij een vervolgonderzoek over wat er gebeurd is in de periode na 22 april 2006 zou goed moeten worden gekeken naar de discrepantie tussen de vooraf gegeven gewichten (waarover het hier gaat) en het maximaal te behalen punten per criterium, dat volgens bijlage 6 bij een kamerbrief van 22 september 2006 tussen de 6 en 19 lag.

is er onenigheid. We kunnen evenwel concluderen dat er geen doorslaggevende redenen lijken te zijn voor verandering van de wegingscoëfficiënten.

De 65% score eis

Ongeveer 40% van de organisaties vond het acceptabel dat vooraf was bepaald dat men een minimale score moest behalen op de organisatietoets. De meerderheid vond het ofwel arbitrair ofwel onbillijk, waarbij het niet verrassend zal zijn dat de subsidieontvangers milder zijn dan de afgewezenen. Er worden nogal wat kanttekeningen gemaakt bij het feit dat er niet gecompenseerd mocht worden met de resultaten van de V-toets (nu zijn er organisaties gesneuveld op de O-toets, die een hele hoge score hebben gehaald op de V-toets). Feitelijk werd de organisatietoets gebruikt als een tweede fuik, na de score op de drempelcriteria.

Het feit dat er geen hoor-en-wederhoor is toegepast zodat misverstanden rondom criteria of scores konden worden weggenomen wordt als een probleem gezien van de hele aanpak⁴⁴.

'Jonge organisaties zonder track record'

Het grootste deel van de respondenten vindt het billijk dat jonge organisaties zonder track record ook niet afgerekend werden op dit track record (en dus een lagere score mochten halen op de Organisatietoets) en ziet ook graag een voortdurende vernieuwing van de sector. De vraag is wel of deze aanpak van het maken van een uitzondering op track record de juiste is en vooral de manier waarop de communicatie daarover is verlopen heeft hier en daar kwaad bloed gezet. Ook is de vraag of het billijk is om alleen maar het track record uit te zonderen van beoordeling. Ook bij andere criteria kunnen geen hoge scores worden behaald omdat men als jonge organisatie nog niet aan een aantal vereisten voldoet. Het feit dat er ondanks de uitzondering nauwelijks jonge/vernieuwende organisaties zijn toegelaten tot de MFS subsidie geeft te denken. De Commissie Bikker erkent dat nieuwe organisaties inderdaad een achterstand kunnen hebben terzake van criteria als planmatigheid en administratieve organisaties. "Het is echter ook van belang dat nieuwe organisaties werken vanuit professionaliteit en kwaliteit en verantwoordbaar zijn", aldus de Commissie.

Volgens sommige respondenten zou het veel beter zijn om een aparte aanpak te volgen voor nieuwe toetreders, met aparte criteria en aangepaste weging, waarbij niet alleen anders met track record zou moeten worden omgegaan maar ook anders met doelmatigheid en planmatigheid. En er zou zeker ook gekeken moeten worden naar de eerdere ervaringen van en met de direct betrokken aanvragers (bijvoorbeeld cv's, referentiebrieven). We hebben de indruk gekregen dat ook de Commissie Bikker het hier mee eens is.

Overigens merken wij op dat bestaande organisaties ook (kunnen) vernieuwen. Het gaat uiteindelijk om het vernieuwen van programma's, niet om nieuwe organisaties!

Overbodigheid van de criteria?

Zestien organisaties stellen dat ze vinden dat alle tien criteria van belang zijn, hoewel er wel wat overlap wordt geconstateerd. Tien organisaties vinden echter de hele organisatietoets overbodig: een organisatie drukt zich daarbij heel duidelijk uit: "*voor een toets op de organisatie kan heel goed worden volstaan met het CBF-keurmerk*". Anderen betwijfelen de methode: het is een papieren exercitie, die door organisatiedeskundigen wordt beoordeeld zonder dat naar de '*harde feiten*' wordt gekeken (althans dat is de opinie die wordt verwoord). Maar het geheel overziend springt er toch niet een criterium uit als overbodig. De meeste twijfel is er bij O10 (acht organisaties die het overbodig of een doublure vinden om innovatiegerichtheid apart te benoemen) en O5 (zeven organisaties die datzelfde vinden voor

⁴⁴ Na afloop van de besluitvorming is er bij de bezwaarprocedures wel gelegenheid gegeven voor hoor en wederhoor; hier zou bij een vervolgonderzoek over wat er na 22 april 2006 is gebeurd verder aandacht aan moeten worden gegeven.

lerend vermogen). Bij deze vraag valt op dat vooral de organisaties waarvan de subsidieaanvraag is afgewezen kritische kanttekeningen maken.

De drie belangrijkste criteria

We vroegen naar de drie criteria die men het belangrijkste vond. Vijf organisaties wilden deze vraag niet beantwoorden en vele anderen vinden dat drie criteria gewoon te weinig zouden zijn om een goed beeld te krijgen; sommige organisaties geven vier of vijf criteria, of benoemen combinatiecriteria. Als we alle genoemde criteria optellen en vervolgens rangordenen dan krijgen we het volgende beeld, van meest genoemd, naar minst genoemd:

Kwaliteit van het track record O1	18
Kwaliteit van het partnerbeleid O3	16
Doelmatigheid van de organisatie O6	13
Planmatigheid van de organisatie O2	12
Maatschappelijke oriëntatie O9	7
Leervermogen in de keten O5	6
Rekenschap afleggen O7	6
Zichtbaarheid van de prestaties O4	5
Kwaliteit van de samenwerkingsrelaties O8	5
Innovatiegericht leren O10	5

Zo bezien gaat het vooral om vier criteria: de manier waarop een organisatie in het verleden heeft gewerkt (O1), de kwaliteit van het partnerbeleid (O3), de doelmatigheid waarmee de organisatie opereert (O6), en de planmatigheid en impliciet ook de administratieve kwaliteit van de organisatie (O2). Opnieuw blijkt dat er geen criteria zijn die er uitspringen als nauwelijks relevant bevonden door de respondenten als geheel, maar wel blijkt dat de zes overige criteria van veel minder belang worden gevonden om een goed beeld te geven van de organisatie⁴⁵.

Focusgroepgesprekken

Tijdens de focusgroepgesprekken werden grote vraagtekens gezet bij de manier waarop de organisatietoets is gebruikt als instrument voor beoordeling. Binnen de sector werken veel (maar lang niet alle) organisaties met een CBF keurmerk en er zijn ook organisaties die een ISO certificering hebben ondergaan (met terugkerende audits, op basis van standaarden die afgeleid zijn van de International Organization for Standardization) of die andersoortige organisatiechecks laten uitvoeren, waaronder INK procedures (van het Instituut Nederlandse Kwaliteit)⁴⁶. Zouden die nu niet voldoende zijn als basis voor indiening, zodat de beoordeling kan plaatsvinden op basis van de kwaliteit van de strategische en praktische voorstellen van organisaties? Het is natuurlijk eigenlijk heel vreemd dat organisaties die soms al jaren voldoen aan externe kwaliteitstoetsen (zoals CBF) nu organisatorisch onder de maat zouden zijn. En als er dan apart nog eens op organisatorische kwaliteit moet worden beoordeeld zou volstaan kunnen worden met het organisatorische ‘track record’, met bewezen doelmatigheid,

⁴⁵ Overigens constateerden Schulpen en Ruben (2006) in hun analyse van de scores die de Commissie Bikker hadden toegekend op de O toets dat er maar drie indicatoren statistisch significant bleken te zijn bij toewijzing: track record (O1), zichtbaarheid prestaties in de keten (O4) en kwaliteit van de samenwerkingsrelaties (O8). Daarvan scoort alleen het track record ook hoog bij het oordeel van de respondenten op onze enquête over de meest belangrijke criteria. O4 en O8 scoren daarbij juist erg laag.

⁴⁶ Het is zaak aan te sluiten bij activiteiten die op dit punt gaande zijn om tot een betere afstemming te komen. Zo is op dit moment een commissie o.l.v. Hans Pont bezig om zich te buigen over de vervlechting van de Code Wijffels voor Goed Bestuur en het CBF keurmerk. Partos maakt dit nu ook tot een van haar speerpunten.

met bewezen planmatigheid (maar differentiërend naar type en schaal van de organisaties) en de kwaliteit van het partnerbeleid. En er moet volgens de deelnemers aan de focusgroepen echt iets worden gedaan aan het ontbrekende criterium van zuidelijke partnervertegenwoordiging in besturen. Het Ministerie lijkt daar inconsistent met wat inmiddels toch wel standaard beleid is geworden binnen de overheid: noodzakelijke bestuurscheiding tussen subsidieverleners en subsidieontvangers. Vanuit de Commissie Bikker wordt daar echter bij aangetekend dat zuidelijke inbreng niet hoeft te betekenen dat zuidelijke partnerorganisaties in het bestuur zouden moeten zitten. Er zijn toch ook veel andere inbrengen vanuit het zuiden denkbaar, bijvoorbeeld vanuit wetenschap of bedrijfsleven zonder band met de gesteunde NGO's. Dit gebeurt bij veel ontwikkelingsorganisaties ook al intensief in de vorm van partnerconsultaties. Overigens was deze mening van de cte Bikker niet bekend bij de organisaties. De Commissie Bikker stelt daarentegen dat uitdrukkelijk stakeholders werden bedoeld (en niet partners waar een financiële relatie mee bestaat), dat dit standpunt ook in de bijeenkomsten met het veld is uiteengezet, mede omdat het beleidskader het belang van het betrekken van 'civil society' bij de programma's benadrukt. Volgens de Commissie Bikker is het overigens aan de organisaties zelf overgelaten om de 'stakeholders' te definiëren, zoals overeengekomen met de koepels in het veld.

7 Oordelen over de voorsteltoets

We hebben zes vragen gesteld over de criteria van de voorsteltoets.⁴⁷

Duidelijkheid

Vrijwel alle respondenten hadden wel één of meerdere criteria bij de voorsteltoets die zij niet duidelijk vonden. Van de criteria die als onduidelijk werden beschouwd sprong er niet één echt uit, mede dankzij het grote aantal criteria dat als onduidelijk werd gezien: elk van de tien criteria is minimaal één keer genoemd. De grootste onduidelijkheid werd ervaren bij V6 (doelmatigheid), V3 (partnerbeleid), V8 (meerwaarde) en V4 (logica). In de eerste drie gevallen gaat dat dan ook nog om de criteria die een dubbelgewicht hadden bij de beoordeling.

Billijkheid

Van de respondenten vindt ongeveer een kwart dat alle criteria billijk zijn en ook ongeveer een kwart geeft geen antwoord. De helft van de organisaties heeft commentaar op de billijkheid van de voorstelcriteria. Net als bij de vorige vraag worden bijna alle criteria minimaal één keer genoemd als niet billijk. Bij de respondenten met subsidie springt V10 er uit (zichtbaarheid van de resultaten), bij de respondenten zonder subsidie wordt V8 (de verwachte meerwaarde van nieuwe elementen) het meest genoemd. Bij organisaties met

⁴⁷ Deze hebben we op de volgende wijze geordend en in de enquête opgenomen:

Voorsteltoets (gewicht t.o.v. de Organisatietoets 2:1)

V1	De consistentie van de strategische analyse
V2	De beleidsrelevantie van de visie
V3	Het partnerbeleid (gewicht x2)
V4	De logica van het programma
V5	De concreetheid van de taakstelling
V6	De doelmatigheid van het programma (gewicht x2)
V7	Duurzaamheid
V8	De verwachte meerwaarde van de vernieuwende elementen (gewicht x2)
V9	De maatschappelijke oriëntatie van het voorstel
V10	De zichtbaarheid van de resultaten

subsidie die ook lid van Partos zijn wordt criterium V2 (de beleidsrelevantie van de visie) het meest genoemd als onbillijk. Veel organisaties vinden de manier waarop ze informatie over hun voorstellen in een stramien moesten ‘persen’ een keurslijf.

Gewichten⁴⁸

Van de organisaties met subsidie vond de helft van de respondenten de toegekende gewichten tussen de criteria binnen de voorsteltoets acceptabel. Ongeveer twintig procent vond ze te hoog, en zo'n vijftien procent vond ze onduidelijk. Van de organisaties zonder subsidie vond een derde ze te hoog, en een derde vond ze goed. Slechts tien procent vond ze onduidelijk of arbitrair. Er is brede waardering voor het feit dat de gewichten vooraf waren aangegeven.

Overbodigheid

Ruim een derde van de respondenten (met en zonder subsidie) vindt dat geen van de voorsteltoetscriteria overbodig was. Wel vindt een derde van de respondenten zonder subsidie en ongeveer 15% procent van de respondenten met subsidie dat de criteria niet zozeer overbodig waren, maar dat ze in het algemeen beter hadden gekund. Vooral de criteria V8 (meerwaarde vernieuwende elementen) en V3 (partnerbeleid) worden nogal eens genoemd als overbodig terwijl het beide criteria zijn met een dubbel gewicht.

Een veel terugkerende algemene kanttekening is: *“Uit het gehele stramien spreekt een neiging om de werkelijkheid op te splitsen in afzonderlijke hokjes en om (op zich zinnige) onderwerpen eenzijdig ‘meetbaar’ te benaderen. Het gaat dus niet zo zeer om de zin van de afzonderlijke criteria, maar om de algemene benadering die problematisch is”*.

Drie belangrijkste criteria

Uit eerdere vragen bleek niet echt een voorkeur voor bepaalde voorkeurstoetscriteria. Uit de antwoorden op deze vraag blijkt dat echter wel zeer nadrukkelijk het geval te zijn. De volgorde van belangrijkheid is dan als volgt.

De consistentie van de strategische analyse V1	17
Het partnerbeleid (gewicht x2) V3	16
De doelmatigheid van het programma V6 (gewicht x2)	16
De logica van het programma V4	15
Duurzaamheid V7	10
De beleidsrelevantie van de visie V2	8
De verwachte meerwaarde van de vernieuwende elementen V8 (gewicht x2)	7
De zichtbaarheid van de resultaten V10	6
De concreetheid van de taakstelling V5	1
De maatschappelijke oriëntatie van het voorstel V9	0

Vergeleken met de antwoorden op de eerdere vragen in de enquête is hier toch wel sprake van inconsistentie, waarvan de respondenten zich niet bewust lijken te zijn. Het blijkt uit deze vraag overduidelijk dat twee criteria een hele lage prioriteit krijgen en door de geënquêteerden dus eigenlijk wel als overbodig worden gezien: de maatschappelijke oriëntatie van het voorstel en de concreetheid van de taakstelling. Daarentegen zijn vier criteria door veel organisaties aangewezen als wezenlijk. De organisaties met subsidie hebben de criteria V4 (logica van het programma) en V6 (doelmatigheid van het programma) het meest genoemd.

⁴⁸ Zie de eerdere opmerking over gewichten vooraf en achteraf die gemaakt is bij het deel over de organisatietoets.

De organisaties zonder subsidie hebben criteria V1 (consistentie van de strategische analyse) en V3 (het partnerbeleid) het meest genoemd⁴⁹. Als onderzoekers stellen wij voor dat alle gehanteerde criteria bij een volgende ronde opnieuw worden gebruikt en dat daarbij speciale aandacht wordt besteed aan het beter uitleggen van het belang van een criterium als de maatschappelijke oriëntatie van het voorstel.

Zwaarte voorsteltoets t.o.v. organisatietoets

De grote meerderheid van alle respondenten vindt het redelijk dat de voorsteltoets het gewicht twee-derde heeft gekregen. Slechts een enkeling is het er niet mee eens.

Commentaar uit de focusgroepgesprekken

In de focusgroepgesprekken werd t.a.v. de voorsteltoets gepleit voor een gedifferentieerde benadering. Van groot belang is de opmerking dat er een manier moet worden gevonden om verslagen en evaluaties (en een vorm van beoordeling door doelgroepen of hun organisaties) een veel prominenter rol te geven bij de beoordeling van nieuwe voorstellen. Er zou middels het nu te hanteren M&E protocol al een basis moeten worden gelegd voor de wijze waarop over vier jaar teruggekeken wordt met consequenties voor de nieuwe toedelingen na 2010. En er zou dan ook een manier moeten zijn waarop (dan) nieuwkomers zich kunnen kwalificeren op basis van hun inhoudelijke 'track record' (los van hun track record als organisatie). Eigenlijk zou zo'n kwalificatiesysteem er snel moeten zijn waardoor nieuwkomers (en huidige afgewezenen) hun M&E systemen nu al zo kunnen inrichten dat ze mogelijk kansrijk zijn bij de volgende indieningsronde. Nu wordt er met de 58 MFS subsidiënten aan het werk gegaan om zo'n M&E systeem handen en voeten te geven. Maar er zijn nog ca. 50 organisaties die nu nog doorlopende TMF financiering hebben en daarom niet hebben ingediend. Die organisaties zullen in 2010 ongetwijfeld voor een groot deel ook willen indienen. En er zijn 56 organisaties afgewezen, die nu niet worden betrokken bij het opzetten van (en denken over) een nieuwe manier van resultatenverantwoording. Die zouden een faire kans moeten krijgen en dat houdt dus ook in: nu al goed moeten worden voorbereid op de vereisten voor die komende indiening.

8 Oordelen over het proces van indiening

Algemene oordeel over de gebruikte criteria

Over het algemeen zijn de organisaties met subsidie vrij gelijk verdeeld in hun algemene oordeel over de criteria van de drie toetsen als geheel: 1/3 vindt dat de criteria een adequaat inzicht geven, 1/3 vindt het een redelijk inzicht geven, en 1/3 vindt dat de criteria geen adequaat inzicht geven. De organisaties zonder subsidie zijn minder gelijk verdeeld, een meerderheid van 2/3 vindt dat de criteria geen adequaat inzicht geven. De meeste organisaties vonden de criteria zelf wel goed, maar de inhoud en toepassing juist minder. Er is veel kritiek op het 'keurslijfdnken'. In de kritische reacties overheersen woorden en zinnen als 'stram', 'star', 'boekhoudersinzichten', 'de mate van detail gaat te ver', 'mechanisch', 'te standaard', 'te kwantitatief', 'een papieren exercitie' en 'de samenhang wordt uit elkaar getrokken'. Door de Commissie Bikker wordt dit een karikatuur gevonden. Volgens hen gaan allerlei

⁴⁹ Overigens constateerden Schulpen en Ruben (2006) in hun analyse van de scores van de Commissie Bikker dat er maar drie voorsteltoetscriteria van belang lijken te zijn bij toewijzing van middelen: partnerbeleid (V3), maatschappelijke oriëntatie (V9) en meerwaarde vernieuwende elementen (V8). De respondenten van onze enquête delen met hen (en met de Adviescommissie) het belang van V3, zijn (anders dan de Adviescommissie en Schulpen/Ruben) minder enthousiast over het belang van V8 en zijn (geheel in afwijking van de bevindingen van Schulpen/Ruben) totaal niet geïnteresseerd in V9.

organisaties met veel te veel detaillering op de vragen van het stramien in. Een volgende keer zou wellicht beter per onderdeel met een maximum aantal woorden kunnen worden gewerkt. Verder wordt door kleine organisaties opgemerkt dat de hele opzet de grote organisaties zou bevoordelen. Kritiek komt met name ook van die organisaties die niet tot de klassieke OS organisaties gerekend kunnen worden. Organisaties die meer in de cultuurhoek zitten vinden zich helemaal benadeeld door wat vooral zij als keurslijfdenken aanduiden: “*De criteria benadrukken alleen maar dat we als organisatie niet in het aanvraagstramien passen*”. Hier kan uiteraard verschillend op worden gereageerd. Degenen die vinden dat (klassieke) armoedebestrijding toch wel het hoofddoel moet zijn en blijven van ontwikkelingssamenwerking in de NGO sector zullen concluderen dat de gebruikte criteria terecht de bokken van de schapen hebben gescheiden. Degenen die hoopten dat de tot stand gekomen verbreding in het voormalige TMF programma (met veel mogelijkheden voor andersoortige organisaties: in milieu, cultuur, mensenrechten, vrede en media) zich zou voortzetten in dit MFS komen deels van een koude kermis thuis. Cultuur- en mediaorganisaties zijn grotendeels afgewezen en milieu- en natuurorganisaties voor een meer dan evenredig deel ook. Alleen de mensenrechten- en vredesorganisaties lijken zich goed te handhaven in dit nieuwe stelsel, naast de meeste brede, ‘klassieke’ OS organisaties. De Commissie Bikker tekent hier bij aan dat het op geen enkele manier in de bedoeling heeft gelegen om de ene deelsector te bevoordelen boven de andere; sectorspecifieke aandacht is er tijdens de Adviescommissiegesprekken ook helemaal niet geweest⁵⁰. Er is door de Commissie puur gekeken naar de kwaliteit van de voorstellen. Een aantal natuur- en milieuorganisaties is naar de mening van de Commissie Bikker niet in staat gebleken in hun voorstellen aan te sluiten bij het beleidskader MFS, waarbij sterk de nadruk wordt gelegd op ‘civil society’ en het betrekken van partners. De commissie concludeert: “Er is derhalve geen sprake van een ‘bias’ in het aanvraagstramien, maar wellicht wel van een gebrek aan aanpassingsvermogen onder deze organisaties”.

Suggesties voor aanvullende criteria

De meeste respondenten hebben suggesties gedaan voor andere en nieuwe criteria. Het was lastig om de suggesties voor nieuwe criteria te categoriseren, omdat ze erg uiteenliepen. De meeste respondenten gaven suggesties over de kijk, de visie, de ‘niche’ of ‘uniekheid’ van de organisatie, hoe deze in de praktijk staan, wat ze doen aan cultuur e.d. in de landen waar ze bezig zijn, enz. Daarnaast ging een groot aantal antwoorden over meer aandacht voor de lange termijn, bijvoorbeeld door meer expliciete aandacht voor het beleidsplan of de strategie van de organisatie. Meer nadruk in de beoordeling op indirecte oordelen over de prestaties van organisaties (bijvoorbeeld op basis van bestaande evaluaties en onderzoek) wordt van belang geacht, zeker bij organisaties met een lange staat van dienst. Een combinatie van die indirecte oordelen draagt ook bij tot een minder papieren aanpak.

Oordelen over de tijdsaspecten van het indieningsproces

Zowel bij de organisaties met als zonder subsidie is er een grote meerderheid die vindt dat de beoordelingscriteria niet voldoende op tijd bekend waren. Over het gehanteerde rekenmodel wordt ook nu nog door vertegenwoordigers van de sector gemeld dat het hen nog steeds onduidelijk is.

⁵⁰ Wij zien hier verder af van een nadere toetsing omdat dit in gaat op de uitkomsten van het keuzeproces. Het lijkt ons een belangrijk onderdeel te moeten worden van een vervolgonderzoek naar wat er na 22 april 2006 is gebeurd.

Bredere betekenis van het indieningsproces

Indieningen van dit soort voorstellen zijn in het algemeen processen van reflectie, ook al gebeurt dat in een ‘pressure cooker’. Met een vraag naar de betekenis van MFS indiening voor het nadenken over missie en werkwijze van de organisatie wilden we nagaan of het indieningsproces geholpen heeft bij het up-to-date maken van missie en werkwijze van de organisatie. Bij de organisaties met subsidie vindt 42% dat het invullen hen geholpen heeft, bij een derde heeft het gedeeltelijk geholpen en bij een kwart helemaal niet. De uitkomsten van de respondenten zonder subsidie verschillen daarvan sterk, want daar is juist een meerderheid van ongeveer zestig procent die vindt dat het invullen hen niet geholpen heeft. Slechts een kwart vindt van wel.

MFS en bundeling van krachten?

Bij het overgrote deel van de respondenten heeft de komst van het MFS en het indieningsstramien de contacten binnen het veld niet moeilijker of gemakkelijker gemaakt: bij de respondenten met subsidie is dit ongeveer de helft, bij de respondenten zonder subsidie is het meer dan 80%. Slechts in een enkel geval heeft deelname aan het MFS geleid tot bundelingen van krachten (bijvoorbeeld de ICCO alliantie⁵¹, of IKV PaxChristi⁵² of International Child Support). Er is sprake van een grote verbrokkeling/fragmentering van de particuliere ontwikkelingssamenwerking in Nederland en MFS heeft daar nog weinig aan veranderd⁵³. Het is wel zo dat in de aanloop naar het MFS een proces dat al eerder was begonnen verder is versterkt: meer en beter overleg met andere actoren in de Nederlandse samenleving, m.n. kennisinstellingen en delen van het bedrijfsleven. Dat had deels met de noodzaak te maken om waar te maken dat er een voldoende groot draagvlak zou zijn onder de Nederlandse bevolking maar vooral ook met het belang dat wordt gehecht in het MFS aan kennis en lerend vermogen.

Overleg met ‘concullega’s’?

Heel veel respondenten zeggen dat ze in de aanloop naar het MFS hebben overlegd/samengewerkt met anderen: Bij de vier grootste ontwikkelingsorganisaties is die samenwerking vrij ver gegaan, maar naar eigen zeggen – overigens zonder nadere onderbouwing - niet altijd tot tevredenheid.

⁵¹ Daarbij stelt ICCO wel: “Er was al een proces van samenwerking die leidde tot de ICCO Alliantie en het indienen van 1 aanvraag vóórdat het MFS kader bekend werd. Procedure en stramien waren nauwelijks ingericht om samenwerking in een Alliantie ook daadwerkelijk mogelijk te maken. Pas nadat wij de minister hebben duidelijk gemaakt dat de alliantie uiteen zou vallen als de regels zo strikt gehanteerd zouden worden zoals de juridische en financieel-economische afdeling van DGIS dat wilde, werden de regels aangepast”. (N.B.: de juridische en financiële afdelingen zijn niet van DGIS, maar van het Ministerie van Buitenlandse Zaken als geheel) Vanuit het Ministerie wordt daarbij aangetekend dat de Directie Juridische Zaken daarbij betrokken is geweest en dat er wederzijds is gezocht naar een oplossing.

⁵² Ook bij de fusie van IKV en Pax Christi is er geen rechtstreeks verband, maar wel indirect: “Toenemende concurrentie binnen de sector is echter wel een element in de omgevingsanalyse dat meeweegt in een strategisch besluit tot samenwerking”.

⁵³ Slechts een deel van de NGOs heeft onze enquête ingevuld en het kan goed zijn dat er nog meer samenwerkingsverbanden tot stand zijn gekomen en er door ons dus een te beperkt beeld wordt geschetst. Wordvoerders van het Ministerie constateren juist dat er door MFS veel samenwerkingsverbanden zijn ontstaan; vanuit samenwerkingsgedachten op basis van programma’s en doelstellingen, maar ook vanwege de eis van de 25% eigen bijdrage. In een door hen gemaakt overzicht werken 26 van de organisaties die een voorstel indienen samen met 60 (deels buitenlandse) organisaties waarbij ze penvoerder zouden zijn en met 24 organisaties waarvan ze niet zelf penvoerder zouden zijn. Naast de genoemde ICCO alliantie, IKV Pax Christi en International Child Support gaat het vooral om IUCN en Stop Aids Now. Dit is een punt dat nader onderzoek verdient. Er zal dan ook aandacht moeten worden gegeven aan de indruk die binnen de sector leeft dat de grotere concurrentie om fondsen die de 25% regel met zich mee heeft gebracht leidt tot een grotere profileringsdrang en dat dat samenwerking in de weg staat.

Uit de focusgroepgesprekken bleek wel dat er in de hoek van milieu- en natuurorganisaties wel uitdrukkelijk is samengewerkt in de indieningsperiode (o.l.v. IUCN) maar juist in die hoek zijn nog al wat afwijzingen of kortingen te noteren. Wellicht wreekt zich daar dat er in deze sector de laatste jaren bewust of onbewust afstand is gehouden of genomen van het TMF Platform en van Partos. Volgens de Commissie Bikker is het een teken dat deze organisaties zich niet voldoende hebben gerealiseerd dat voorstellen minimaal zouden moeten passen in armoededoelstellingen en niet alleen natuur- en milieudoelstellingen zouden moeten hebben. De gebrekkige aanpassing van milieuorganisaties in een ontwikkelings- en armoedebestrijdingscontext was trouwens ook een constatering van de eerdere TMF evaluatie, waarbij ook werd opgemerkt dat er vanuit de betreffende afdeling op het Ministerie ook weinig beleidshandvatten zijn geleverd om dit aanpassingsproces te begeleiden. Met de toegenomen belangstelling voor mondiaal klimaatbeleid is het extra belangrijk geworden dat er een geïntegreerd beleidskader komt, waarbij vraagstukken van mondiale duurzaamheid, waaronder vraagstukken van mitigatie en adaptatie m.b.t. klimaatverandering, goed worden gekoppeld aan vraagstukken van armoedebestrijding.

Bij de organisaties die cultuur en ontwikkelingssamenwerking combineren heeft het MFS proces recent tot een bundeling van krachten geleid. Volgens een direct betrokkene: *“Ja, echter helaas pas achteraf, nadat zeven van de negen organisaties op het vlak van cultuur en ontwikkeling waren afgewezen”*.

Opinies over het effect van het MFS op de breedte, synergie, professionaliteit en legitimiteit van het werk van de “internationale samenwerkingssector” vanuit Nederland?

Er blijkt bij de beantwoording van deze vraag heel veel scepsis te zijn in de sector. Men heeft het over *“een doorgeslagen exercitie”*, het *“vergelijken van appels en peren”*, *“schijnzekerheden”*, *“een grote kans voor mooie-verhalen organisaties”* (en dat is niet prettig bedoeld) en *“verdere bureaucrativering”* (en ook dat is niet positief bedoeld). Er worden veel negatieve kanttekeningen geplaatst bij de versmalling die het MFS zou betekenen vergeleken met de breedte die tot stand gekomen was onder het TMF stelsel. Vooral organisaties uit de cultuur- en mediahoek zien zichzelf gemarginaliseerd. In de praktijk blijkt ook de natuur- en milieusector karig te zijn bedeed (maar die hebben zich ook grotendeels afzijdig gehouden van deze evaluatie). Tenslotte heeft het MFS nauwelijks gezorgd voor toegang tot de gesubsidieerde IS sector van ‘jonge en vernieuwende’ organisaties. Dat wordt ook door al lang bestaande organisaties als een probleem gezien.

In dit verband willen wij een pleidooi voeren voor het binden van belangrijke milieu- en natuurorganisaties aan ontwikkelingssamenwerking, ons hierbij realiserend dat dit geen onderdeel uitmaakt van onze Terms of Reference. Met de toegenomen aandacht voor de mondiale gevolgen van klimaatverandering is een betere koppeling van mondiale milieuzorg en van mondiale verantwoordelijkheid voor een beleid tegen armoede evident van belang. Een gedeelde beleidstheorie op beide beleidsterreinen is daarbij o.i. een prioriteit. Ook bij de TMF evaluatie is geconstateerd dat er te weinig beleidsnadruk is op de koppeling van armoedebestrijding en milieuduurzaamheid. Er kan opnieuw worden geconstateerd dat de betreffende organisaties te veel vanuit milieu- en te weinig vanuit armoededoelstellingen opereren. Hier ligt een grote uitdaging voor Partos, individuele hulporganisaties, het Ministerie en specifieke milieu- en natuurorganisaties.

De nadruk op de meetbare korte-termijn doelstellingen zal, verwachten velen, ook betekenen dat de meer risicovolle, minder tot kwantitatief meetbare resultaten leidende

ontwikkelingsactiviteiten zullen verdwijnen en dat ‘middle-of-the-road’ gedrag wordt gestimuleerd.

We eindigen dit relaas met de mening van een van de mensen die vanuit de sector een centrale rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van het MFS; het is een mening waar we ons als onderzoekers goed bij kunnen aansluiten: *“Het relatief zware MFS stramien zal zeker een bijdrage leveren aan de professionalisering van individuele organisaties, zowel op organisatie- als op programmaniveau. Op sector niveau zullen op termijn ook minder positieve gevolgen zichtbaar worden. De wijze waarop organisaties beoordeeld worden, is een weerslag van de oprukkende bedrijfsmatige logica binnen de overheid. De onvrede hierover lijkt te groeien. Tegelijkertijd zijn er geen aanwijzingen dat de sector initiatieven hiertegen wil nemen. Naar mijn oordeel zijn er drie samenhangende ontwikkelingen die het bedrijfsmatig denken binnen de sector internationale samenwerking verder aanwakkeren. In de eerste plaats ontbreekt het aan een samenhangende op waarden gebaseerde visie op de politieke vraagstukken die binnen internationale samenwerking centraal staan. Een toenemende aandacht voor beheer en verantwoording lijkt de normatieve en inhoudelijke oriëntatie te verdringen terwijl deze tot de kern van het werk zou moeten behoren. In de tweede plaats ontbreekt het aan een georganiseerd tegenwicht binnen de sector. De moeizame verhouding tussen de bedrijfsmatige en de inhoudelijke benadering van internationale samenwerking doet een beroep op de professionele integriteit van managers en leidinggevendenden binnen de sector. Helaas ontbreekt het aan voldoende tegenwicht, de door de bedrijfsmatige logica aangewakkerde concurrentie binnen de sector tast dit tegenwicht aan. In de derde plaats ontbreekt het aan betrokken burgerschap dat gemobiliseerd kan worden. De maatschappelijke achterban wordt meer en meer gereduceerd tot donateurs in plaats van te worden toegerust voor een betrokken burgerschap. Er is in de samenleving niet alleen behoefte aan verantwoording maar ook aan engagement. De gevolgen op de middenlange termijn zijn mogelijk de volgende: doorgeslagen aandacht voor bedrijfsmatig werken (de ironie is dat terwijl de overheid bedrijfsmatig werken propageert ondernemingen steeds meer aandacht geven aan zaken als license to operate, sense making en values) en daarmee samenhangende doel/middel rationaliteit ondergraaft de waarden oriëntatie die eigen is aan maatschappelijke organisatie en zet de deur naar legitimiteitsverlies wijd open;*

Een overmatige aandacht voor planmatig werken leidt tot risicomijdend gedrag, sluit niet aan op de complexiteit van politieke veranderingsprocessen en leidt dus tot verlies aan kwaliteit;

Een doorgeslagen concurrentie op de particuliere fondswervingmarkt leidt tot kostenverhoging maar, onder invloed van doorgeslagen transparantie en accountability eisen, ook tot mediagenieke vervlakking en versimpeling en daarmee op termijn onherroepelijk tot verlies aan geloofwaardigheid.

Een strak stramien faciliteert de onderlinge vergelijking van organisaties als basis voor subsidieverdeling maar leidt ook tot eenvormigheid van organisatie en daarmee tot een verlies aan pluriformiteit van de sector die van belang is omdat we te maken hebben met pluriforme samenlevingen in het Zuiden;

Een overmatige aandacht voor verantwoording leidt tot een steeds zwaardere beheerslast binnen organisaties en tot een verzwaring van de taak van managers met als keerzijde een verlies aan professionele vrijheid die onderdeel moet uitmaken van professionele organisaties. Een overmatige nadruk op de MDGs is weliswaar goed voor veel landen maar niet voor staten in conflict, in wederopbouw na conflict en voor repressieve staten en kan leiden tot een verdere depolitisering en verlies aan politieke relevantie van OS”.

9 Kosten en baten

We hebben in de enquêtes gevraagd naar een inschatting van de tijdsinvestering en naar een poging om dit (en de materiële kosten van het indieningsproces) ook in geld uit te drukken. De vraag is door veel respondenten niet heel precies beantwoord; er zijn vooral grove schattingen gegeven en de antwoorden lopen erg uiteen. Het waarderen van de tijds- en geldinspanning is ook lastig omdat sommige organisaties het heel centralistisch hebben aangepakt (de directeur, een programmamedewerker en een secretariaatsmedewerker) en anderen de hele organisatie hebben gemobiliseerd en vaak ook nog een groot deel van hun partnernetwerk. Soms hebben ook buitenlandse (hoofd-)kantoren een rol gespeeld en in een enkel geval is vrijwel al het werk in partnerlanden gedaan (overigens met een afwijzing als gevolg). En in nogal wat gevallen is professionele hulp ingeroepen waarbij dat in een aantal gevallen tegen hoge tarieven moest gebeuren.

Over het algemeen hebben de respondenten die uiteindelijk subsidie hebben gekregen aanzienlijk meer uren en geld uitgegeven (onze indruk: met een modale tijdsinvestering van 1000 uur per organisatie en maxima in de buurt van 5000 uur), in vergelijking met de respondenten die bleken te worden afgewezen (onze indruk: met een modale tijdsinvestering van 300 uur per organisatie; maar hier met een uitschieter van meer dan 10.000 uur). Zie bijlage 4 voor een uitgebreider beoordeling. Wij achten deze tijdsinvesteringen alleszins redelijk voor het verkrijgen van een dergelijke omvangrijke subsidie uit algemene middelen.

Achterafoordeel over het rendement

Zoals te verwachten is beoordelen de organisaties met en de organisaties zonder subsidie het rendement totaal verschillend. Van de organisaties met subsidie vond ongeveer de helft het rendement, vergeleken met de hoeveel bestede middelen, goed. De organisaties zonder subsidie vonden het rendement zonder uitzondering slecht, hoewel een enkeling zegt dat het toch wel heeft geholpen bij een professionaliseringsproces, ondanks de afwijzing.

Ook de organisaties die wel subsidie hebben gekregen zijn voor een deel ontevreden met het rendement of hebben er kritische kanttekeningen bij. Die maken op ons af en toe wel een erg 'verwende' indruk, alsof het niet normaal zou moeten zijn dat je voor een subsidieverlening van deze omvang een flinke voorinvestering moet doen en dat men daar zijn organisatie ook professioneel op moet hebben ingericht.

We erkennen evenwel dat de perceptie over 'te hoge kosten' voor een deel is ingegeven door het gevoel niet voldoende betrokken te zijn geweest bij het proces en dat het tot stand gekomen indieningsstramien daarmee als niet voldoende relevant wordt gezien.

De tijdsinvestering naar onderdeel

Over het algemeen kostte het invullen en begrijpen van het stramien en de organisatietoets het meeste tijd en werd dit het vaakst als onevenredig zwaar gezien. Daarnaast vonden respondenten het invullen van het track record en de rest van de modellen vaak zwaar. Over het algemeen bleek uit de antwoorden dat het lastig was om het stramien te begrijpen en het op een goede manier invullen ervan daardoor moeilijk werd, omdat erg veel informatie al wel voor handen was, maar niet 'goed' geformuleerd was.

10 Institutionele actoren en de betrokkenheid vanuit 'het Zuiden'

Inbreng vanuit besturen en management

85% van de respondenten heeft het in te dienen voorstel voorgelegd aan bestuur, directie of managementteam. Daarnaast legde zo'n 10% van de organisaties met subsidie het voorstel ook voor aan een Raad van Toezicht. Het deel van de respondenten dat het voorstel aan niemand buiten het eigen management heeft voorgelegd is het grootst binnen de organisaties zonder subsidie (17% tegenover ongeveer 10% bij de organisaties met subsidie).

Inbreng vanuit 'het Zuiden'

In 75% van de gevallen hebben zuidelijke partnerorganisaties een rol gespeeld bij de totstandkoming van de aanvraag, maar dat is relatief meer het geval bij organisaties die subsidie hebben gekregen dan bij organisaties die afgewezen zijn.

Wij constateren met enige zorg dat zuidelijke particuliere organisaties slechts een indirecte rol hebben gespeeld bij het MFS proces. Na een periode waarin het Ministerie groot belang leek te hechten aan inbreng van zuidelijke (en internationale) organisaties en er ook vele hechte

contacten waren tussen ambtenaren en vertegenwoordigers van deze organisaties, zien we de laatste paar jaar een eenzijdige aandacht voor 'het Nederlandse', deels afgedwongen door de Tweede Kamer.

11 Meninge n over drie stellingen

In de enquêtes hebben we drie 'politieke' stellingen voorgelegd aan de organisaties. Voorafgaand aan het onderzoek konden deze en soortgelijke 'statements' vaak worden opgetekend uit de monden van direct betrokkenen uit de sector. We waren er benieuwd naar of deze stellingen nu wel of niet breed werden gedeeld binnen de sector en wat de diversiteit is binnen de sector m.b.t. dergelijke opvattingen. De uitkomsten lijken ons bruikbare elementen te bevatten voor discussies over een nieuw beleidskader in een volgende MFS ronde. In bijlage 4 geven we de spreiding van de meningen aan op een vijfpunts schaal en we onderscheiden daarbij indieners die subsidie hebben gekregen, indieners die zijn afgewezen en niet-indieners.

- a) *Aanvragen werden louter op papier beoordeeld terwijl je, als je een organisatie goed wilt begrijpen, je je moet verdiepen in 'in het verleden behaalde resultaten'.*

Een zeer groot deel van de respondenten die op deze vraag antwoord hebben gegeven is het met de strekking van deze stelling eens of grotendeels eens. Hierbij valt op dat bij de afgewezenen iedereen deze stelling onderschrijft, maar dat er bij degenen die subsidie hebben ontvangen maar liefst zeven organisaties zitten die het grotendeels oneens zijn met deze stelling. Daarbij zit een grote organisatie en verder vooral organisaties die zich met steun aan kinderen en zorgbehoevenden bezighouden.

- b) *Het stramien voor aanvragen gaat erg uit van een sterk lineair concept van ontwikkeling en directe koppeling en aansluiting van verschillende actoren in de hulpketen terwijl het werkveld van sterk op lobby en advocacy en capaciteitsversterking gerichte organisaties nu juist erg 'messy and murky' is en vaak onvoorspelbare uitkomsten heeft.*

Deze stelling wordt ook door de overgrote meerderheid van de respondenten gedeeld, met maar een paar uitzonderingen, deze keer goed gespreid over succesvolle indieners, afgewezenen en organisaties die niet hebben ingediend.

- c) *Het MFS kader maakt veel organisaties feitelijk tot aannemers van het Nederlandse buitenlandse beleid vanwege de sterke nadruk op aansluiting bij de dominante internationale hulp architectuur (MDG's etcetera) en de interpretatie daarvan in het Nederlandse beleid ('Aan elkaar verplicht'). Dit leidt tot een depolitisering van de sector in het algemeen en sommige organisaties in het bijzonder.*

Bij de beantwoording van deze vraag is de spreiding veel groter dan bij de vorige twee vragen. Zeer opvallend is dat de grote organisaties en ook de organisaties die op meer politiek gevoelige onderwerpen werken deze stelling grotendeels onderschrijven, maar dat vooral de organisaties die zich met kinderen bezighouden en degenen die opereren vanuit een mondiale zorgmissie (voor vluchtelingen, ontheemden, krottenwijkbewoners) het er niet of helemaal niet mee eens zijn.