

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.
Utrecht, juni 2007

BIJLAGEN

Bijlage 1: Terms of Reference Evaluatie totstandkoming van het nieuwe Medefinancieringsstelsel (MFS)

Opdrachtgevers:

Partos in samenwerking met Ministerie van Buitenlandse Zaken. De relevante lidorganisaties van Partos en het ministerie worden als de hoofdbetrokkenen bij het ondergenoemde proces gezien. De adviescommissie MFS o.l.v. L. Bikker handelde in opdracht van de minister en was daarmee actor in het proces.

Doel:

Beoordeling van het proces van de totstandkoming MFS van start beleidsdialoog tot en met het moment van indiening MFS-aanvragen (22 april 2006) om met de verkregen informatie leerpunten te kunnen formuleren die bij een volgend proces van beleidsvorming op genoemd terrein (MFS-II) toegepast kunnen worden. De toon van de beoordeling zal constructief kritisch zijn met nadruk op het leereffect.

Beoogd resultaat:

- Output: rapport met bevindingen die kunnen leiden tot concrete aanbevelingen.
- Outcome: Zowel het ministerie als de betrokken organisaties uit de branche particuliere internationale samenwerking weten de mogelijke aanbevelingen om te zetten naar leerpunten
- Impact: Bij een nieuw beleidsdialoog en proces van beleidsformulering wordt gebruik gemaakt van de bevindingen, eventuele aanbevelingen en leerpunten van de evaluatie, hetgeen kan leiden tot een beter verloop van het proces.

Vraagstelling:

De evaluatie dient een antwoord te geven op de volgende vragen:

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

Subvragen:

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

2. Op welke wijze zijn de bij het MFS betrokken partijen omgegaan met en hebben zij vorm gegeven aan de resultaten van de beleidsdialoog die o.l.v. Paul Engel als start voor het nieuwe MFS plaatsvond?
3. Wat is het verband tussen de uitgangspunten van het kabinetsbeleid, zoals ondermeer 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.
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?
5. Is in het nieuwe MFS met de huidige indeling voor grote organisaties (2,5 mln per jaar tot 131,9 mln per jaar) voldoende borging gegeven voor een *level playing field* binnen die categorie (motie Van der Staaij)?
6. Is het proces conform de beginselen van behoorlijk bestuur verlopen?
7. Welke uitgangspunten van succesvol verandermanagement (c.q. kwaliteitscriteria van interactieve beleidsontwikkeling) zijn relevant voor het proces naar een nieuw MFS? Zijn deze ook toegepast?

Methoden van onderzoek

In de evaluatie worden de volgende algemene onderzoeksmethoden toegepast:

- Analyse van documentatie;
- Questionnaire survey gericht op organisaties die een voorstel voor deelname aan het MFS hebben ingediend alsmede op organisaties die uiteindelijk hebben afgezien van het indienen van een voorstel;
- Interviews met sleutelpersonen van een aantal van deze organisaties (nader te bepalen) alsmede met medewerkers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (DSI) en leden van de Commissie Bikker alsmede met medewerkers van Berenschot, de bij het proces betrokken consultant;
- Inhoudelijke analyse van een beperkt aantal subsidieaanvragen (minimaal 3) gebruikmakend van de daaraan door de subsidieverlener (Ministerie van Buitenlandse Zaken) gestelde eisen c.q. criteria; NB. Aangezien de evaluatie de periode tot en met de indiening betreft kan men zich afvragen wat een analyse van de ingediende voorstellen voor deze evaluatie kan opleveren, immers de beoordeling van de voorstellen is geen onderwerp van onderzoek).

Het evaluatieteam draagt zorg voor de ontwikkeling van specifieke onderzoeksmethoden, technieken en instrumenten om de benodigde informatie te verzamelen (waaronder het ontwerp van checklists en vragenlijsten voor interviews en de questionnaire).

Evaluatieteam

- a) Het evaluatieteam bestaat uit Prof. Arie de Ruijter en Prof. Ton Dietz. Beide onderzoekers worden op onderdelen ondersteund door Bureau Onderzoekschool CERES.

Stuurgroep Evaluatie:

De Stuurgroep zal het proces begeleiden, toezien op de kwaliteit van het onderzoek en het eindresultaat en het onderzoek waar nodig in faciliterende zin ondersteunen en van relevante input voorzien. In de stuurgroep als vertegenwoordigers van de opdrachtgevers nemen zitting:

- Paul Mudde (voorzitter Stuurgroep Evaluatie - voorzitter Partos)
- Pieter Bierma (DSI, ministerie van Buitenlandse Zaken)
- Ted Kliet (IOB, ministerie van Buitenlandse Zaken)
- Jan Lock (bestuur Partos)
- Jan Bouke Wijbrandi (bestuur Partos)
- Marie-Trees Meereboer (directeur Partos)

Verdere afspraken

- Verantwoordelijkheid voor de inhoud van het eindrapport ligt bij de twee onderzoekers, als onderdeel van een onafhankelijk onpartijdig onderzoek.
- Autorisatie van het eindrapport is in handen van de Stuurgroep vanuit het oogpunt van kwaliteitsbewaking.
- Tussenrapporten worden niet verspreid en vertrouwelijk behandeld door zowel de onderzoekers, het ministerie en Partos. Het conceptrapport zal aan de Stuurgroep worden verspreid.
- Verspreiding van het eindrapport is de verantwoordelijkheid van beide opdrachtgevers.

Bijlage 2: bronnen

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van:

- 36 ingevulde enquêteformulieren van indieners.
- 11 ingevulde enquêteformulieren van niet-indieners.
- Twee focusgroepgesprekken.
- Een gesprek met de verantwoordelijke persoon op het Ministerie, mevr. L. Buisman en informele gesprekken met andere betrokkenen.
- Een gesprek met de voltallige Commissie Bikker.
- Informele gesprekken met P. Engel (ECDPM; facilitator van de beleidsconsultatie)
- Informele gesprekken met vertegenwoordigers van Berenschot.
- Gesprekken met en schriftelijke reacties van de stuurgroep die dit onderzoek begeleidde en daarmee met en van vertegenwoordigers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (met name DSI MIJ en IOB) en van Partos.
- Beleidskader Medefinancieringsstelsel (MFS) 2007-2010, Beoordelingskader (d.d. 17 december 2005) en financieel reglement, plus een annex 1: thematische beleidsvoornemens MFS. Eveneens een concept van 14 december 2005.
- Aanvraagstramien MFS 2007-2010 (versie 24 januari 2006).
- Verslagen van de Commissie Bikker (oktober 2005 tot en met april 2006), daaronder o.a. “Verslag van de hoorzitting van de Adviescommissie MFS met het veld...op 8 november 2005”, “Verslag van de 9^e bijeenkomst van de Adviescommissie MFS met Partos, TMF Platform en MFP Breed Netwerk...15 december 2005”, “Verslag van de 10^e bijeenkomst van de Adviescommissie MFS. Bijeenkomst met minister A.M.A. van Ardenne-van der Hoeven en een afvaardiging van DSI...21 december 2005” en “Verslag van de 12^e bijeenkomst van de Adviescommissie MFS (bijeenkomst met Partos)...2 maart 2006”.
- Centraal Bureau Fondsenwerving. Reglement en Bijlagen CBF-Keur voor Goede Doelen, revisie nr 14, maart 2006.
- Hotze Lont voor Partos: Methoden van Resultaatmeting. Een inventarisatie onder de leden van Partos. Mei 2005.
- Advies van de Commissie Code Goed Bestuur voor Goede Doelen (Commissie Wijffels). Advies voor een code voor de leden van de VFI (brancheorganisatie van de landelijk wervende goededoelenorganisaties), juni 2005 (“Code Wijffels”).
- Een rapport van CIDIN (Schulpen, L & R. Ruben): Een gevoelige selectie. Analyse van de beoordelingsystematiek in het nieuwe Medefinancieringsstelsel (IS Academy Discussion paper, 2006/1, October 2006).
- Lijsten met toekenningen en afwijzingen (september 2006) en lijst met Partos leden (van website Partos, november 2006).
- Notitie over procesmanagement door A. de Ruijter (december 2006).
- Een artikel van Wilma Berendsen in Vice Versa Online (gelezen op 24/2/2006): de heftige consequenties van het nieuwe Mede Financierings Stelsel.
- Een artikel van Erik van Oudheusden in Vice Versa (april 2007, pp. 10-17): “Boekhouders aan de Macht”.

En van een aantal notities en verslagen, in chronologische volgorde

- Beleidsnotitie Ministerie van Buitenlandse Zaken: Civil Society en Structurele Armoedebestrijding, 2001, <http://www.minbuza.nl/binaries/pdf/os-subsidies/civil-society-en-structurele-armoedebestrijding.pdf>.
- Breed uitgemeten; eindrapport van de adviescommissie Medefinancieringsprogramma-Breed, 9 april 2003.

- Brief van het TMF Platform aan Minister Van Ardenne, 25 september 2003.
- TMF Platform commentaar op concept beleidskader Medefinancieringsstelsel (28 januari 2005).
- Voorlopige deelnemerslijst beleidsdialoog BVOS-maatschappelijk middenveld 2004 (dd 24 juni 2004).
- Eindrapport van de beleidsdialoog 2004 (ECDPM en Stuurgroep beleidsdialoog) 2004: Partnerschap in een polariserende wereld. (10-03-2005 Kamerstuk Nederlands Ministerie van Buitenlandse Zaken). Inclusief annex 1: deelnemerslijst. Ook: definitief verslag versie 11 november 2004.
- Brief MFP Breed Netwerk Aan Tweede Kamer der Staten Generaal: Beleidskader Medefinancieringsstelsel (MFS) 2007-2010, 4 februari 2005.
- Plan van aanpak interactieve dialoog om te komen tot nieuw beleidskader (ongedateerd document, zonder auteursvermelding, ter hand gesteld door Jan Gruiters); en Kamerstuk 10-03-2005 Ministerie van Buitenlandse Zaken: Beantwoording vragen conceptbeleidskader MFS, vr.-antw.
- Brief van TMF Platform aan de leden en plaatsvervangende leden van de Vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken (11 mei 2005).
- Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 2004-2005 stuk 27 433, nr 43, Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Medefinancieringsprogramma (28 juni 2005) en nr 44 (26 juli 2005).
- Brief van MFP Breed Netwerk aan Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling (21 juli 2005) Visitatie Resultaatmeting.
- Concept -Terms of reference Adviescommissie Beoordelingen MFS (AC) (MinBuza LB 24-8-2005).
- Bemo beoordelingstraject MFS (van DSI aan Plv DGIS, 28 september 2005).
- Brief MFP Breed Netwerk aan Ministerie van Buitenlandse Zaken, DSI (6 oktober 2005) Beleidskader Medefinancieringsstelsel (MFS) 2007 – 2010.
- Verslag bijeenkomst financieel reglement 10 oktober 2005 (geen auteur).
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006: 16 november 2005: kamerbrief betreffende vragen inzake het beleidskader voor internationale niet gouvernementele organisaties (zie: http://www.minbuza.nl/nl/actueel/brievenparlement,2005/11/kamerbrief_betreffen_de_vragen_inzake_het_beleidskader_voor_internationale_niet_gouvernementele_organisaties_xingosx.html; over SALIN).
- Brief van het TMF Platform aan de adviescommissie MFS, 29 november 2005.
- Verslag bijeenkomst financieel reglement 1 december 2005 (zonder auteur).
- Brief van MFP Breed Netwerk aan Ministerie van Buitenlandse Zaken, T.a.v. Dhr. P. Bekkers, Hoofd DSI, 13 december 2005, Beleidskader Medefinancieringsstelsel (MFS) 2007 – 2010 (over de instellingssubsidie).
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006: stuk 27 433 nr 47 (19 december 2005).
- Reactie Partos op het MFS; brief aan minister Van Ardenne (23 januari 2006).
- Verslag informatiebijeenkomst MFS 26 januari 2006.
- Reactie Partos op aanvraagstramien MFS; brief aan minister Van Ardenne (6 februari 2006).
- Interdepartementaal beleidsonderzoek: Medefinancieringsprogramma. Verslag van een algemeen overleg, vastgesteld op 10 februari 2006 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 27 433, nr 48).
- MinBuza, Memorandum: Samenstelling selectiecommissie offerte beoordelingssecretariaat MFS (27 februari 2006).
- Brief DSI MIJ aan de Voorzitter van Partos, 20 maart 2006.

- Brief Partos aan Minister Van Ardenne, 27 maart 2006.
- Brief Partos aan Commissie Bikker, 29 maart 2006.
- Brief DSI-MIJ aan voorzitter Partos 13 april 2006.
- Het eindrapport van de TMF Evaluatiecommissie (De Ruijter, A., T. Dietz, E. van Dongen, B. Helmsing, P. Knorringa, facilitated by Berenschot, 2006 (April). Evaluation of the Theme-based co-financing programme (TMF) of the Netherlands Ministry of Foreign Affairs. Synthesis report. Utrecht: Steering Committee Evaluation TMF Programme).
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, stuk 27 433, nr 57 (11 juli 2006).
- Verslag kick-off bijeenkomst Stuurgroep MFS Evaluatie 9 november 2006.
- Verslag 31^e bijeenkomst Adviescommissie Medefinancieringsstelsel, 11 april 2007 (agendapunt 2: evaluatiegesprek met de heer Dietz).

Bijlage 3: benaderde organisaties en respons

In onderstaand overzicht wordt getoond welke organisaties wel of niet hebben geparticipeerd in dit onderzoek, onderscheiden naar succesvolle indieners of niet, en Partos lid of niet.

	Partos lid wel respons	Partos lid geen respons	Niet-Partos lid Wel respons	Niet Partos lid Geen respons
Wel subsidie	AMREF Cordaid Dokters vd Wer. ECCP ETC HAI HIVOS HOM ICCO alliantie ICS IKVPaxChristi ILEIA Leger des Heils St Kinderpostz. Oxfam-Novib Save the Child. SOS NI St Vluchteling Warchild Woord enDaad ZOA Refugee.	ATA Both Ends CARE Health Net Mundial PressNowRNTC Rode Kruis RUAF Solidaridad St Aids Now Waste WPF	Butterfly Works Free Voice TerredesHommes	Aids F EastWest Child Helpline CleanClothes Fair Trade Orig FemaleCancerPr Friends ot Earth Global Forest C Humana I-ce IFOR IUCN Liliane F MSM Mainline Pharmaccess F RutgersNisso Schorer SOMO STRO TheatraEmbassy WNF WECF
Geen subsidie	MCNVietnam (Plan)	Awepa Evert Vermeer NCIV NIZA	CML Euroclio Jan Vrijman F NedComBurundi Right to Play Solid House F STRA Beeld Kun St WorldPartners St Yente St MorijoLoita Vogelbescherm.	African Parks Agromisa B. van Leer F Change It CILC CultureExpress DIGHousing ECN-EDC Energy4all F GHRD GNP+ Health Conn Int Hubert Bals F Hugo v.LawickF HungerProject IFHHRO IIAV Irene Le Grand Cru Med Knowl Inst Mil Cont O.Eur

				Music Mayday OLAA People's Trust Practica F. Sankofa Share Net IFAT Tiye Int TNI UpToYouToo Videoleeters Water voor Afr. Waterhuis Wetlands Int World Aids Ca WorldPressPhoto Wycliffe Alfab. ZuidNoordFed.
--	--	--	--	--

De in de tabel dik gedrukte organisaties zijn ingegaan op onze uitnodiging om deel te nemen aan focusgroepbesprekingen met respectievelijk succesvolle en niet-succesvolle MFS aanvragers. Alle organisaties die een enquête hadden ingevuld hadden een uitnodiging ontvangen voor deze focusgroepbijeenkomsten op 15 maart 2007.

Daarnaast zijn ca 50 organisaties waarvan we wisten dat ze een lopende TMF subsidie hadden en dat ze geen voorstel hadden ingediend voor MFS elektronisch benaderd met een korte enquête. Daarvan reageerden 11 organisaties.

Bijlage 4: **SAMENVATTINGEN ANTWOORDEN OP ENQUÊTE.**

Vooraf:

In onze weergave van de opvattingen van de respondenten volgen wij de volgorde van de vragen in onze enquête. Het plaatsen van deel D voor C brengt overigens een beter onderscheid aan tussen proces en inhoud terzake van de invoering van het medefinancieringsstelsel. Het gaat hierbij om een samenvatting op hoofdlijnen. Preciese frequentieverdelingen – met een onderverdeling naar wel of geen Partos-lid – zijn te vinden in de bijlage ‘Statistische analyse van de enquête’ (bijlage 4b). Wij merken nog op dat alhoewel er geen sprake is van representativiteit - we mogen niet aannemen dat de organisaties die niet gereageerd dezelfde opvattingen huldigen dan de organisaties die wel hebben geantwoord – we wel van mening zijn dat de belangrijkste argumenten en meningen naar voren zijn gebracht.

Wij hebben de enquête verstuurd naar 114 organisaties die een MFS aanvraag hebben ingediend. Daarvan krijgen –op dit moment (eind april 2007) – 58 organisaties subsidie, terwijl 56 organisaties zijn afgewezen. 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.

Van 58 subsidieontvangers reageerden 24 op de enquête die op 15 december 2006 elektronisch aan hen is gestuurd (met een elektronische reminder op 30 januari 2007); van de 60 afgewezenen reageerden slechts 12 organisaties (plus een waarvan de resultaten niet meer in de tabellen konden worden meegenomen, maar waarvan de mening wel doorklinkt in de analyse). Van de 58 organisaties die MFS subsidie hebben ontvangen blijken er 33 lid te zijn van Partos en 25 niet. Van deze 33 organisaties 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 deze groep).

Zie bijlage 3 voor een overzicht van de organisaties die wel en niet reageerden op de enquête, ingedeeld volgens wel en geen subsidie, en wel en geen Partos lid.

Twee conclusies kunnen onmiddellijk worden getrokken. De eerste is dat het Partoslidmaatschap een zeer hoge samenhang blijkt te hebben met het succesvol zijn bij de MFS aanvraag: van de 39 Partosleden die indienden (overigens op een totaallidmaatschap van ongeveer 80 Partos leden toen) kreeg 85% ook daadwerkelijk subsidie. Van de 75 Niet-Partosleden die een MFS aanvraag deden kregen maar 25 organisaties MFS subsidie, een slagingskans van maar 33%. Er moeten hier uiteraard geen foutieve conclusies uit worden getrokken: niet het feit dat men Partos lid was leidde tot toekenning (de beoordelende commissie zal daar waarschijnlijk niet naar hebben gekeken; het vormde in ieder geval geen onderdeel van een of ander criterium), maar blijkbaar hebben indienende Partos leden een gemiddeld veel betere ‘passendheid’ bij het MFS dan indienende niet-Partosleden. Er zal ongetwijfeld ook een selectie meespelen op basis van meer of minder professionaliteit en kwaliteit: verwacht mag worden dat Partos leden de meer professionele organisaties zullen zijn die ook wat ‘centraler’ in de sector staan. En verwacht mag ook worden dat lidmaatschap

van Partos een zeker stimulerend effect zal hebben gehad op kwaliteitsontwikkeling. We zullen daar in de analyse ook op terugkomen.

De tweede conclusie is dat Partosleden een veel grotere loyaliteit hebben aan dit onderzoek dan niet-Partos leden: Van de Partos-indieners (39) reageerde 59%; van de Niet-Partos indieners (75) maar 19%. Wellicht dat daarbij meespeelt dat Partos mede opdrachtgever is en dat niet-Partosleden impliciet of expliciet toch enige afstand in acht nemen. Waarschijnlijk speelt ook hier een verschil in professionaliteit en loyaliteit aan 'de sector'.

Naast de enquêtes zijn er ook twee focusgroepbijeenkomsten geweest (met organisaties die subsidie hebben verkregen en organisaties waarvan de subsidie was afgewezen, beide op 15 maart 2007) en is er een gesprek gevoerd met de voltallige Commissie Bikker (op 11 april 2007), met de verantwoordelijke persoon op het Ministerie (op 29 maart 2007) en met een vertegenwoordiger van Berenschot. Tenslotte is kennisgenomen van alle relevante stukken.

Alvorens ons te buigen over de indieners presenteren we een aantal conclusies op basis van het deelonderzoek naar de organisaties die niet hadden ingediend. Van de aangeschreven 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 (en met) 2010 doorlopende TMF financiering te hebben en bereidt zich er op voor dat ze bij de volgende ronde wel meedingen. In een enkel geval constateerde een TMF organisatie dat ze niet door een van de drempelcriteria zouden 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. Een 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). Het niet indienen heeft eigenlijk bij geen enkele organisatie op dit moment negatieve consequenties.

Drie van de elf organisaties die niet indienden en wel onze enquête hebben ingevuld hebben actief geparticipeerd in de beleidsconsultatie (op directeursniveau). In andere gevallen had men er geen weet van, of vond men het niet relevant voor de organisatie op dat moment. Het was ook voor de participerende organisaties niet helemaal transparant of men wel of niet mee mocht doen: *“mijn organisatie werd bijvoorbeeld op de valreep uitgenodigd omdat we geen lid waren van de club van grote MFO's noch van het TMF Platform. Dit aspect brak ons later nog vaker op in het proces...een bijzonder aparte situatie ontstond toen het concept beleidskader werd voorgelegd aan het veld. Terwijl de MFO's en het TMF Platform het kader konden bekijken en becommentariëren konden wij op geen enkele wijze inzage krijgen in het document. Ambtenaren, TMF Platform noch de betrokken ontwikkelingsorganisaties gaven het document uit handen en verwezen naar elkaar. Wij hebben het document pas gezien toen het officieel gepubliceerd was. Partos meende dat zij nog geen rol had in dat proces”*. Dit laatste wordt Partos kwalijk genomen, terwijl ook het 'afschermende' gedrag van het TMF Platform wordt bekritiseerd. Daar moet bij worden vermeld dat de niet-indienende organisatie die wel lid was van het TMF Platform daarover juist zeer lovend is. Overigens: Partos was ten tijde van de beleidsconsultatie nog niet officieel opgericht. Ten tijde van de onderhandelingen met het Ministerie en de Commissie Bikker (eind 2005) vertrouwden MBN en het TMF Platform dit nog niet volledig toe aan Partos.

Terugkomend op de beleidsconsultatie: er zijn ook kritische kanttekeningen bij de timing en bij de onduidelijkheid over het gebruik dat er van gemaakt zou gaan worden. Wat in de consultatie wel duidelijk werd was een toenemende rol van onderzoek en kennis. De

organisatie die deel had genomen aan het proces maar daar zeer kritisch over is, is nog veel kritischer over het als zeer onbillijk ervaren vervolg, de totstandkoming van het stramien. Zo wordt ook opgemerkt *“in een nog later stadium werden groeibeperkingen ingesteld die duidelijk tot doel hadden de status quo van ‘a parade of dwarfs and a few giants’... te continueren”*. Daar kan tegen worden opgemerkt dat eventuele nieuwkomers in een keer van een vierjaarbudget van 0 naar 20 miljoen konden groeien.

Deel A: de aanloop tot het MFS

In dit deel van de enquête onder de indieners van een MFS voorstel vroegen we naar de betrokkenheid bij de activiteiten om te komen tot het Medefinancieringsstelsel in de periode vanaf 2003 en naar de oordelen die men daar achteraf over heeft.

1. Heeft Uw organisatie deelgenomen aan de consultatie met het veld (de ‘beleidsdialog’) o.l.v. Paul Engel? Ja/nee

Dit levert meteen een zeer duidelijk resultaat: van de organisaties die een subsidieafwijzing hebben gekregen en die onze enquête hadden ingevuld had, met uitzondering van Plan Nederland, niemand deelgenomen aan de consultatie met het veld die voorafgaand aan het totstandkomen van het medefinancieringsstelsel is georganiseerd door het Ministerie, en die werd gefaciliteerd door Paul Engel (ECDPM). Van de organisaties die wel subsidie hebben ontvangen hadden 11 van de respondenten meegedaan. Subsidie was dus niet afhankelijk van deelname, maar deelname heeft wel geholpen om beter ingevoerd te zijn in het MFS. Er is verder weinig commentaar gekomen bij deze vraag. Een organisatie die had deelgenomen aan de consultatie merkt wel op: *“De periode waarin de consultaties werden gehouden (zomer) was niet erg gelukkig. De voorbereiding van de bijeenkomsten was ook niet altijd even goed (bij voorbeeld: hele korte termijn); verder ontbrak het in de bijeenkomsten soms aan focus”*.

2. Zo nee: waarom niet?

Organisaties die niet hebben deelgenomen aan de beleidsconsultatie waren voor het overgrote deel, naar hun zeggen, niet uitgenodigd. De indruk is blijkbaar gewekt dat het TMF Platform een grote stem had bij het uitnodigingsbeleid (naast een vanzelfsprekende participatie van de grote medefinancieringsorganisaties), want een respondent merkt op: *“De organisatoren van de beleidsdialog hadden een maximum gesteld aan het aantal TMF-organisaties dat mocht deelnemen. De TMF-Stuurgroep heeft toen een selectie gemaakt die een afspiegeling vormde van het TMF-Platform. Wij behoorden niet tot de genodigden”*. Vanuit het TMF Platform wordt deze opvatting genuanceerd (nadat we er specifiek naar vroegen): DSI wilde een niet te grote groep. Daar is toen vanuit het TMF Platform op gereageerd en gepleit voor een brede deelname vanuit Platform leden. Alle bij het TMF Platform aangesloten organisaties hebben een uitnodiging gekregen en degenen die daar op ingingen hebben allemaal aan de beleidsdialog kunnen meedoen. Achteraf hebben ook enkele andere organisaties nog een uitnodiging ontvangen. Toen de dialoog eenmaal liep zijn er geen organisaties meer toegelaten, hoewel er toen wel een enkele keer om is gevraagd. Het klopt dus wel dat naast de zes grote medefinancieringsorganisaties en het TMF Platform weinig andere organisaties uitgenodigd zijn. Het TMF Platform representeerde indertijd wel veel, maar niet alle organisaties met TMF subsidie en representeerde geen organisaties zonder TMF Subsidie. Het is niet verwonderlijk dat er uit die groep nu geluiden komen dat ze nergens van wisten.

Een paar organisaties die wel waren uitgenodigd (vooral degenen die nu een subsidieafwijzing hebben gehad) hadden toen andere prioriteiten of onvoldoende menskracht, of ze waren op dat moment gewoon nog helemaal niet bezig met die subsidie. Interessant is

op te merken dat er onder de respondenten die niet waren uitgenodigd organisaties zijn die er pas heel laat achter zijn gekomen dat ze zouden kunnen indienen als 'Jong en Vernieuwend'; één organisatie zegt zelfs pas in de tweede week van april 2006 geïnformeerd te zijn over het feit dat indiening mogelijk was. Dan is een afwijzing ook niet zo verwonderlijk.

3. *Zo ja: vanuit welke positie(s) in Uw organisatie is daarin geparticipeerd?*

In het overgrote deel van de gevallen waarin werd geparticipeerd in deze beleidsdialoog cq consultatie gebeurde dat door de directeuren. Overigens was het ook de praktijk binnen het TMF Platform en bij het overleg tussen de grote medefinancieringsprogramma's dat daar voornamelijk directeuren aan deelnamen. Bij de totstandkoming van Partos was dat ook het geval. Het meedoen op hoog niveau werd ook ingegeven door een zeker wantrouwen. Vanuit een 'afwijkende' organisatie werd bijvoorbeeld opgemerkt: *"Wel is het volgende van belang: 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"*.

4. *Wat vond U van de kwaliteit van die consultatie?*

Een meerderheid van de deelnemers aan die consultatie was er niet zo over te spreken: inhoudelijk vond men het matig, vaag, te weinig focus of te vrijblijvend. Het open karakter van de bijeenkomsten werd op zich wel op prijs gesteld, maar het had tot gevolg dat er niets concreets besproken werd. Een paar reacties: *"De dialoog was slechts in beperkte mate inhoudelijk. (...) Er is slechts beperkte discussie geweest over de thema's van het nieuwe beleidskader, en er was nauwelijks sprake van visievorming naar de lange termijn"; "Je kon eigenlijk niet NIET meedoen, maar het was niet efficiënt gebruikte tijd; relatief veel tijd werd besteed aan vage doelstellingen"; "Het is onduidelijk hoe en op basis waarvan uiteindelijk conclusies getrokken zijn en of en hoe die vertaald zijn in het beleidskader en aanvraagstramien" en "De consultatie was van matige kwaliteit; discussies bleven tamelijk oppervlakkig en sommige onderwerpen bleken feitelijk onbespreekbaar (m.n. de 25%-eis in het beleidskader)". Vanuit een grote medefinancieringsorganisatie wordt kritisch opgemerkt: *"Het feit dat het ministerie niet a) nadrukkelijk voortbouwde op de zogenaamde nota Lammers en b) geen duidelijke visie presenteerde op de rol van het maatschappelijk middenveld en de wijze waarop het ministerie zich wil verbinden aan het maatschappelijk middenveld...droeg bij aan een te brede en te weinig gerichte consultatie"*.*

Er is vooral kritiek op de latere fases in het proces: *"De consultatie moest vanwege traagheid aan de kant van BuZa met een te krappe planning werken. Probleematisch was de gebrekkige participatie vanuit het ministerie waardoor doorwerking in volgende fases slecht verankerd was. De consultatie had tot doel een fundament te leggen voor het nieuwe beleidskader, het belang daarvan is door de BUZA leiding onvoldoende gedeeld. Een tekstanalyse (van het beleidskader) zal duidelijk maken dat de consultatie veel input heeft geleverd voor het beleidskader. De vertaling van het beleidskader naar het MFS stramien en Financieel reglement is echter gebrekkig en onvolkomen."*

5. *Heeft U suggesties voor verbetering?*

De organisaties die aan de beleidsconsultatie hadden deelgenomen vonden vooral dat er inhoudelijk veel moest 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 de 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 gezien. Tenslotte hadden sommige respondenten praktische suggesties:

kleinere groepen, minder bijeenkomsten, of de bijeenkomsten op een beter bereikbare plaats houden. Enige vermoedheid klinkt door in opmerkingen als *“Het eerst uitzetten van een visie en anderen daarop laten reageren leidt tot minder ‘gooi maar in de pet’ gepraat. Maar misschien heeft de sector zelf ook wel last van ideeën-armoede”*. Er is aan de andere kant 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 rollen en verantwoordelijkheden van betrokken partijen (overheid, ngo’s, andere) en over de essentie en meerwaarde van ‘civilaterale’ samenwerking voor maatschappijopbouw”*. Anders en institutioneler verwoord: *“Dit soort beleidsconsultaties moeten een meer continu proces zijn; er zijn veel activiteiten en dialogen tussen het ministerie en het veld (vaak via themadirecties) en tussen DSI en MFS-organisaties. Ook binnen Partos zal de inhoudelijke discussie steeds meer gaan plaatsvinden. Uit die processen moet het inhoudelijke verhaal gehaald worden. De suggestie dus om deze decentrale “beleidsdialogen” veel beter te registreren waardoor over een paar jaar een duidelijk en consistent verhaal verteld kan worden met betrekking tot de “State of Affairs” binnen het ontwikkelingsdenken”*.

Er wordt door een meerderheid van de respondenten een pleidooi gehouden om toch vooral te werken met de principes van interactieve beleidsdialoog, omdat daarin uitgangspunten van het succesvol managen van veranderingen zijn vervat (zie voor specificatie van uitgangspunten van verandermanagement en interactieve beleidsdialoog de bijlagen)

6. *Heeft in Uw ogen het Ministerie de conclusies van de consultatie meegenomen in haar nieuwe beleid; welke wel/welke niet?*

De meeste organisaties oordelen niet zo positief over het meenemen van conclusies uit de consultatie in het nieuwe beleid. Een grote organisatie vindt dat *“de meer theoretische overwegingen over de rol van het maatschappelijk middenveld”* wel goed zijn meegenomen, maar *“de onvoorspelbaarheid van processen en de onmogelijkheid om resultaten te voorspellen”* weer niet. Iets dergelijks is bij de meeste organisaties het geval. In een kwart van de reacties klinkt veel waardering door maar in een ander kwart juist grote kritiek.

De meningen lopen dus ver uiteen. Breed gedragen opvattingen zijn dat de consultaties onvoldoende concrete aanbevelingen hebben opgeleverd, dat grosso modo de relatie tussen de conclusies uit de beleidsconsultatie en de inhoud van het beleidskader erg onduidelijk blijkt, dat met veel van de in de verslagen opgenomen punten men nog alle kanten op kan, en dat het uiteindelijke beleidskader goed is ontvangen in het veld.

O.i. geeft de terugblik van een centrale actor uit het veld een balans die de meningen van de respondenten goed samenvat:

Winstpunten uit de consultatie:

- a. *Beleidsbeïnvloeding is als relevante interventiestrategie behouden, pogingen met name vanuit de Tweede Kamer om de aandacht voor lobby sterk te beperken zijn daarmee afgeslagen.*
- b. *Het belang van vermaatschappelijking is volop onderkend, zij het met een niet in alle opzichten behulpzame eigen bijdrage regeling.*
- c. *Organisaties kunnen hun monitoring op eigen maat snijden.*
- d. *Er is meer aandacht voor de noodzakelijke samenwerking tussen onderzoekers en praktijkmensen.*
- e. *Er is meer dan voorheen sprake van een wederzijdse inspanningsverplichting van respectievelijk CSO's en BUZA.*

Maar er is ook kritiek:

- a. *Aanbevolen is het OS-beleid niet geheel in het teken te stellen van de MDG's maar ook aandacht te besteden aan gender, veiligheid, mensenrechten. De MDG's spelen echter in het MFS stamien een zeer nadrukkelijke rol, niet alleen als ijkpunt maar ook als opgelegde doelstelling. Gevoeligheid voor "nieuwe" thema's zoals veiligheid, mensenrechten, gender en communicatie en de daarmee samenhangende "eigenaardigheden" ontbreken in het MFS stamien.*
- b. *Er is weinig vooruitgang geboekt op de visieontwikkeling met betrekking tot rolverdeling en samenwerking tussen overheid en CSO's in relatie tot verschillende contexttypologieën en het daarmee samenhangende interventierepertoire. Het beleidskader leunt sterk op een beperkte invulling van (directe) complementariteit. Veranderingen in de beleidstheorie zijn nog niet in beeld.*
- c. *De consultatie benadrukt het belang van diversiteit van het veld, het MFS stamien werkt echter eenvormigheid in de hand.*
- d. *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 aanvraag stamien, dat uitgaat van traditionele ontwikkelingssamenwerking en de daarmee samenhangende keten.*

7. *Heeft Uw organisatie op een of andere wijze verder contact gehad met het Ministerie in de aanloop naar het MFS?*

Van de organisaties die subsidie ontvangen hebben, heeft ongeveer 90% contact gehad met het Ministerie. Bij de organisaties die geen subsidie hebben gehad, heeft 'maar' ruim 70% contact gehad met het Ministerie.

8. *Zo ja: op welke manier?*

In het algemeen hebben de organisaties op vier manieren contact gehad met het Ministerie: (1) informeel of persoonlijk, (2) regulier of schriftelijk, (3) via een voorlichtingsbijeenkomst (op 26/1/2006), en (4) via website, email of telefoon. Bij de organisaties die subsidie hebben ontvangen is dit redelijk gelijk verdeeld. De meeste hadden contact bij een voorlichtingsbijeenkomst (28%) terwijl contact via reguliere kanalen of schriftelijk contact bij deze groep het minst populair was. Bij de organisaties die geen subsidie hebben ontvangen is dit minder gelijk verdeeld. Daar had geen enkele organisatie contact door middel van een voorlichtingsbijeenkomst, maar juist heel veel door middel van email, telefoon of website (62%). Dat werkt dus blijkbaar niet zo goed. De indruk van een 'closed shop' gehalte is her en der in de reacties ook te lezen: *"In de loop van 2005 is geprobeerd een afspraak te maken met DSI/MY aangezien wij nog niet bekend waren bij/met het ministerie, noch met het MFS gebeuren. Echter, ons verzoek werd afgewezen en het ministerie verwees naar de reguliere MFS informatie die beschikbaar zou komen op de website".* In een enkel geval wordt ook gerept van misinformatie: *"Wij hebben geïnformeerd of een aanvraag zin had. Omdat de categorie Jong en Vernieuwend nog niet bekend was werden wij negatief geïnformeerd".*

9. *En wat is dan het oordeel van uw organisatie over de kwaliteit van die contacten (s.v.p. met suggesties voor verbetering):*

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 goed. Van de organisaties die subsidie hebben ontvangen vond ongeveer 20% de kwaliteit van de communicatie onvoldoende. Deze 20% hekelt de *“niet realistische opstellingen, men verwacht dat wij allemaal erg veel tijd hebben voor het lezen van documenten en het bijwonen van vergaderingen”*. Zij vindt ook dat de mogelijkheid tot consultatie vóór het indienen van de aanvraag miniem was. *“We hadden geen contactpersoon tot wie we ons konden richten waardoor alles middels de mfs- info-mail verliep. Het was fijn geweest als er een telefoonnummer beschikbaar was geweest”*. *“De benadering was in het algemeen erg top-down; de teneur was dat het politieke besluit reeds gevallen was. Er was dan ook weinig ruimte voor suggesties en kritiek op de praktische uitvoerbaarheid van de MFS-procedure werd veelal afgewimpeld”*. Volgens een aantal respondenten moet DSI/MY op dit terrein anders gaan functioneren: *“Mandaten van gesprekspartners aan de kant van DGIS zijn voor ons niet altijd helder, waardoor het op slagvaardige wijze komen tot conclusies lastig is. Bovendien lijkt de interne communicatie over gesprekken met het veld niet altijd helder (...) Opvolging van afspraken is over het algemeen onder de maat. Verder neemt het ministerie zelf ruim te tijd om zaken vast te leggen maar moet het veld altijd onder druk reageren. Last but not least: er is sprake van een te frequente wisseling van medewerkers waardoor een goed institutioneel geheugen ontbreekt”*. Men lijkt collectief te pleiten voor goede mogelijkheden voor contact tijdens het hele traject, voor contactpersonen op het Ministerie die beter geïnformeerd zijn en die consistentere zijn in hun reacties, voor snellere antwoorden en meer dialoog en voor een duidelijk loket waar men terecht kan.

10. *Vond Uw organisatie de informatieverstrekking over het indieningsstramien voor MFS adequaat?*

Iets minder dan de helft van de organisaties zonder subsidie en iets meer dan de helft van de organisaties met subsidie, vond de informatieverstrekking over het indieningsstramien voor MFS niet adequaat. Slechts een derde van de organisaties met subsidie en ongeveer een vijfde van de organisaties zonder subsidie vond de informatieverstrekking wel adequaat. Vooral Partos leden zijn kritisch. Een zeer groot knelpunt was het veel 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 cruciale wijzigingen tot vlak voor de indieningsdatum in april. Die aanvullingen werden soms verhelderend maar soms ook verwarrend gevonden. Er wordt ook verschillend geoordeeld over het op een bepaald moment op het web gepubliceerde voorbeeldproject (de verzonden organisatie HICORNO). De gaandeweg optredende wanhoop bij veel organisaties wordt goed verwoord door het volgende citaat: *“Nee, het is onzorgvuldig hoe dat gegaan is. Het was bij ons iedere dag even checken op de website waar de Commissie Bikker de doelpalen nu weer had neergezet”*.

11. *Zo nee: welke aspecten dienen volgens U verbeterd te worden?*

De verbeteringen die genoemd worden kunnen ingedeeld worden in grofweg vier categorieën: tijdigheid, inhoud, duidelijkheid en wijzigingen. Allereerst tijdigheid: veel organisaties hebben problemen gehad met de deadlines en het op tijd verkrijgen van informatie; voor veel organisaties kwam het uiteindelijke stramien te laat. Inhoud: vaak was de informatie niet compleet of te weinig, of niet voldoende toegankelijk, coherent en consistent. Duidelijkheid: de informatie werd soms onduidelijk, niet helder of te gecompliceerd gevonden. 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). Organisaties zijn soms erg uitgesproken in hun verwijten: *“Het aanpassen van de regels tijdens het spel kan echt niet (bijvoorbeeld het invoeren van een maximum kort voor de sluitingsdatum). Wij hadden al ruim een half jaar allerlei overleg gevoerd, mensen erbij betrokken, kosten gemaakt etc.”*. Een grote organisatie: *“De informatie kwam veel te laat en werd gedurende het proces van de subsidieaanvraag ook nog een aantal malen bijgesteld. Bovendien was het in meerdere gevallen echt onduidelijk wat bedoeld werd met de verschillende vragen in het aanvraagstramien”*. Een kleinere organisatie: *“Het stramien is grotendeels onbegrijpelijk wanneer een organisatie geen ervaring heeft met MFP gelden. Juist voor nieuwe organisaties is het van belang ruim tijd te krijgen het stramien te kunnen begrijpen en ermee te werken”*. En een andere kleinere, maar al heel lang bestaande organisatie: *“Het stramien kwam te laat, was niet in het Engels en trok de logica van programma’s en projecten op een onlogische wijze uit elkaar. De informatie hierover was ook niet duidelijk”*.

Een woordvoerder van een organisatie die heel centraal heeft gestaan in het proces geeft o.i. een zinvolle samenvatting van oordelen:

Meer aandacht is nodig voor:

- *Ruimere tijdsplanning;*
- *Inrichting van het onderhandelingsproces om te komen tot een beleidskader;*
- *Reflectie op onbedoelde en onwenselijke effecten, ik doel op de toenemende spanning tussen financiële regimes van de overheid, de waarden oriëntatie van maatschappelijke organisaties en de vragen van partnerorganisaties, dit in aansluiting op bijvoorbeeld WRR rapport Kwaliteit van maatschappelijke dienstverlening;*
- *Vroegtijdig overleg over stramien, dat kwam nu laat en onverwacht;*
- *Uittesten van een eventueel stramien ter voorkoming van inconsistenties;*
- *Consultatie rond financieel reglement, het overleg hierover was te kort, te haastig en te eenzijdig.*
- *Afstemming tussen beleidskader, stramien en financieel reglement;*
- *Aansluiting op breed gedeelde beleidsinzichten (ik noem als voorbeeld de Utstein studie op gebied van vredesopbouw waarmee geen rekening is gehouden, de OECD definities voor output, outcome en impact die afwijken van de definities in het stramien, de KPMG audit die aangeeft dat organisaties wel maar programma’s niet op doelmatigheid beoordeeld kunnen worden terwijl het MFS stramien dat wel doet.)*

Een grote medefinancieringsorganisatie stelt ook nadrukkelijk: *“De kwantiteit van het aanvraagstramien kan heel erg teruggebracht worden door de organisaties uit te nodigen om aan te geven wat bijvoorbeeld hun eigen kwaliteitssystemen zijn...dit had voor veel vragen in het organisatiedeel van het aanvraagstramien kunnen volstaan. Het ‘stapelen’ van systeem op systeem trekt een zware wissel binnen een organisatie. Er is niet voldoende eerste aandacht gegeven aan de strategische redenering in de bedrijfsplannen. Het technisch uit elkaar knippen van strategieën door het aanvraagstramien maakt het veel moeilijker om duurzaam effect te kunnen aangeven en aannemelijk te kunnen maken. De allerbelangrijkste*

aanbeveling: het strategisch plan van een organisatie als holistisch plan moet als eerste in z'n geheel bestudeerd worden en moet voor een aanzienlijk deel van de beoordelingspunten gewogen worden...niet alle details maar de samenhang zal leiden tot succes of falen in het werk”.

12. Heeft U aanvullende vragen gesteld en hebt U daar adequaat antwoord op gehad?

Heel veel organisaties hebben aanvullende vragen gesteld, waarbij ongeveer de helft van organisaties met subsidie vindt dat de vragen niet adequaat zijn beantwoord. Bij organisaties zonder subsidie ligt dit nog iets hoger. Van de organisaties met subsidie, die lid zijn van Partos, ligt dit percentage het hoogst (71%). Er is dus een sterk gedeeld gevoel professioneel in de steek te zijn gelaten door het Ministerie, terwijl veel organisaties wel al vele jaren een hecht partnerschap hadden met afdelingen op het Ministerie. Op zich is dit natuurlijk een van de (door het veld grotendeels ongewenste) consequenties van de grotere afstand tussen Ministerie en de maatschappelijke organisaties zoals die vanuit het beleid van het MFS werd gepropageerd.

Veel organisaties kregen het gevoel met “een kluitje in het riet” te worden gestuurd: *“Via bijeenkomsten was er gelegenheid tot het stellen van vragen. Tijdens de bijeenkomsten werden niet al de vragen beantwoord, maar werd er verwezen naar de website. Dat duurde dan weer een hele tijd, of de vragen werden gewoon niet beantwoord. Het ministerie verwees naar Bikker en Bikker verwees naar bijeenkomsten en websites. Er was geen mogelijkheid om op individuele basis direct met de Cie Bikker te communiceren”.* Of: *“Op sommige vragen hebben wij adequaat antwoord gekregen. Op de wat meer ingewikkelde vragen niet; bijvoorbeeld: ‘als we de instructie letterlijk nemen, dan moeten wij zo’n driehonderd verschillende indicatoren opnemen in ons bedrijfsplan; hoe moeten we dit doen?’*, kregen we als antwoord: *“U als grote MFO bent slim genoeg om daar zelf iets op te bedenken”.* Of: *“Wij hebben aanvullende vragen gesteld, o.a. op het gebied van de afschrijvingsystematiek. Het antwoord liet geruime tijd op zich wachten (ca. drie weken) en gaf slechts op hoofdlijnen richting”.* Van een kleine organisatie: *“de antwoorden met betrekking tot de eisen aan kleine organisaties waren niet altijd even duidelijk. Men was duidelijk niet gewend om met kleine stichtingen om te gaan”.*

13. Zijn die antwoorden alleen aan U gegeven of zijn ze gedeeld met alle potentiële indieners?

In dit soort processen mag men o.i. van een subsidieverstrekende overheid verwachten dat het creëren van een ‘gelijk speelveld’ betekent dat alle informatie die wordt verstrekt ook aan iedereen wordt verstrekt. De website was daar ook uitdrukkelijk voor bedoeld. Het was niet altijd duidelijk voor de organisaties of hun antwoorden wel of niet gedeeld zijn: voor ongeveer een vijfde van de organisaties met subsidie en zo’n tien procent van de organisaties zonder subsidie was dit onbekend. Bij de organisaties die wel subsidie hebben ontvangen, zijn de meeste antwoorden wel met andere gedeeld. Bij de organisaties die geen subsidie hebben ontvangen, is de informatie opmerkelijk vaak niet gedeeld. Sommige organisaties berichten dat het proces volgens het boekje was gegaan: *“antwoorden stonden na ons telefoontje direct op de website om te delen met anderen”.* Maar er zijn ook andere ervaringen: *“Voor zover ik kan overzien waren de vragen dusdanig specifiek dat de antwoorden enkel voor onze organisatie interessant waren en dus niet met andere partijen zijn gedeeld”.* Of: *“De vragen die we per email stelden werden alleen beantwoord aan ons, en niet gedeeld op de Q&A van de website”.*

14. Vond U de website adequaat?

Voor de website, bedoeld om het proces zo transparant mogelijk te laten verlopen, is er bij de meeste organisaties veel of redelijk veel lof. Slechts een minderheid van zeven organisaties vond de website niet adequaat. Als er kritiek wordt geuit is het niet zo zeer op de website als zodanig maar op de inhoud: tot op het laatste moment veranderden er steeds zaken. *“De website is alleen dagelijks geraadpleegd om te controleren of er geen nieuwe regels of interpretaties waren. Een aantal substantiële wijzigingen was wel erg laat op de website te vinden”*. *“Regelmatig kijken was dus wel een vereiste!”* Maar er zijn ook aanzienlijk kritischer geluiden: *“Absoluut onvoldoende. Chaotische presentatie van informatie (bijv. onduidelijk waar de meest recente informatie te vinden was)”*. En een andere organisatie suggereert: *Het “was wellicht beter geweest om een aparte website te starten, met overzichtelijke rubrieken als: documenten, FAQ, aanvullingen op kader en stramien, agenda”*.

15. Vond U de spelregels die zijn gehanteerd bij het proces van totstandkoming van het MFS stramien helder/transparant/billijk ?

Gevraagd naar een totaaloordeel is het beeld niet zo positief. Een grote organisatie verwoordt wat velen zo hebben ervaren: *“Nee, geen helder en transparant proces. Tot eind januari moesten de organisaties het doen met vage antwoorden van de commissie Bikker en daarna was het aanvraagstramien er ineens als fait accompli. Het was vaak onduidelijk wie nu verantwoordelijk was: de commissie of het Ministerie (men verwees vaak naar elkaar). Er is geen consultatie, geen inspraak, geen reflectie, geen onderhandeling geweest. Maar toch bleek tijdens de invulperiode het stramien nog weer gewijzigd te worden”*. Elf organisaties vinden de spelregels zoals die zijn gehanteerd niet helder, transparant of billijk en er is daarbij 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. Vaak zijn de oordelen samengesteld: bijvoorbeeld: *“Helder, ja; transparant, nee; billijk, nee niet voor kleine organisaties”*. 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 voorbeeld, zoals een organisatie duidelijk aangeeft: *“Indieners worden geacht zich aan alle deadlines te houden, terwijl het Ministerie dat niet hoeft. Er is geen sprake van “practice what you ask of others”, bestuurlijk zwak dus”*. En een andere organisatie: *“Een volgende keer moeten er duidelijke afspraken zijn over timing en eventueel verschuiving van deadlines als de timing vanuit het Ministerie niet gewaarborgd is”*.

Een 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 de instellingssubsidie zonder overleg afgeschaft, dat heeft verstrekkende gevolgen die onvoldoende in ogenschouw 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 organisatie 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...Wij zullen ons sterk maken voor een middencategorie organisaties met aangepaste eisen, indien het Ministerie daarmee niet kan instemmen zullen wij onder verwijzing naar de motie Van der Staaij politieke initiatieven richting Tweede Kamer nemen”.

16. Hoe hebt U de rol ervaren die PARTOS en het TMF-Platform hebben gespeeld bij de totstandkoming van het nieuwe MFS? Hebt U suggesties voor verbetering?

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, waarbij eerst vooral MBN en het TMF Platform als bundelaar werd gezien van een aanzienlijk deel van de sector (naast het beraad van de grote medefinancieringsorganisaties) en gaandeweg Partos belangrijker is geworden. In tien gevallen is het oordeel over de sectororganisaties zonder meer negatief te noemen. Er is daarbij toch wel een groot verschil tussen de 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. Het merendeel van organisaties met subsidie vindt de rol van Partos en het TMF-Platform positief (ong. 40 procent), tegenover ongeveer een kwart van de organisaties die rol als negatief zien. Van de organisaties zonder subsidie vindt bijna de helft de rol gedeeltelijk positief en gedeeltelijk negatief. Ongeveer een derde vindt de rol negatief, en slechts ongeveer een vijfde ziet de rol als positief. Dit verschilt dus inderdaad erg van de resultaten van de organisaties met subsidie.

Een aantal organisaties heeft elkaar duidelijk gevonden in het TMF Platform en gaandeweg ook in Partos, maar beide vormen van zelforganisatie zijn niet dekkend en dat speelt ook mee bij de beantwoording van deze vraag. Een insider van beide: *“Het TMF Platform heeft een uitstekende rol gespeeld (deskundig, slagvaardig, gericht op inhoud en met het oog op de eigen positie van thema’s en thematisch georiënteerde organisaties)”*. Een andere insider: *“Het TMF-Platform/Stuurgroep heeft een enorm belangrijke rol gespeeld. Zowel in de informatievoorziening naar de Platform-leden toe als in de ‘belangenbehartiging’ richting DGIS. Veel invloed is uitgeoefend op het beleidskader en het beoordelingskader. Partos heeft die rol in de laatste maanden voor 22 april (2006) overgenomen (...) In de toekomst is één spreekbuis namens het veld beter; opgaan van TMF-Platform in Partos vindt op dit moment plaats”*. Een van de voormalige MFO’s: *“Naar onze indruk heeft Partos heel erg geprobeerd alle zorgen van het veld heel precies te delen met de commissie/het ministerie, maar kwam er weinig reactie vanuit de commissie/ministerie op terug. In de uiteindelijke praktijk bleken vervolgens de vooraf aangekaarte problemen inderdaad te spelen. Dit had voorkomen kunnen worden”*. Een Partos lid: *“Partos heeft zich erg afwachtend opgesteld, en alleen procedureel nadat het stramien er was, gereageerd. Het is de vraag of de uiteenlopende belangen binnen Partos het überhaupt mogelijk maken dat zij meer een inhoudelijk standpunt laat horen, maar die ambitie moet Partos dan ook niet hebben”*. Een radicaler ander lid van Partos: *Beide organisaties waren “vrij onzichtbaar. Ik vraag mij af wat de impact is geweest van beide netwerken. Zijn er daadwerkelijk cruciale zaken veranderd? Ik had ook een beetje een idee dat het gezien de korte tijd erg ieder voor zich was. Misschien in de toekomst samen een vuist maken: ‘We doen hier gewoon met z’n allen niet aan mee’”*. Een tamelijk grote outsider: *“Niet positief, hielden te veel vast aan gevestigde belangen, te weinig oog voor vernieuwing”*. En een kleine organisatie: *“Partos meer openstellen voor ook nieuwe toetreders en duidelijker profileren als loket voor nieuwkomers”*. Maar er wordt vooral door de kleinere organisaties geklaagd over de onmogelijkheid voor hen om tijd en geld vrij te maken voor een

zinnvolle deelname aan de sectororganisaties. *“Er wordt van kleine organisaties onevenredig veel gevraagd in vergelijking met de grote organisaties”*. Of: *“Beide instanties gaan er van uit dat er genoeg mankracht is bij hun leden om dingen nauwkeurig te volgen – helaas is dat niet altijd het geval”*. In een enkel geval geven organisaties aan dat ze noch het TMF Platform, noch Partos kennen. Uiteraard had Partos tijd nodig om naamsbekendheid te krijgen, om een eigen positie te verwerven naast MBN en TMF Platform en om als informatieorganisator te gaan functioneren. Voor het MFS proces kwam de start van Partos eigenlijk te laat.

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.

17. Vond Uw organisatie dat het proces van totstandkoming van het MFS voldoende gebaseerd was op uitgangspunten van interactieve beleidsontwikkeling?

Dit was een wat theoretischer vraag, waar ook veel organisaties het antwoord op schuldig blijven omdat ze aangeven er onvoldoende mee vertrouwd te zijn. Dit is vooral het geval bij afgewezen aanvragers. Bij gesubsidieerden is er blijkbaar meer sprake van een discours waarbij men zelf ook poogt aan interactieve beleidsontwikkeling te doen (bijvoorbeeld met partners in het zuiden). Het antwoord op deze vraag is zonder meer pijnlijk: van de 21 organisaties die hier een mening over willen geven is meer dan 70% van mening dat het proces niet was gebaseerd op uitgangspunten van interactieve beleidsontwikkeling en minder dan 10% vindt van wel. Ook van de leden van Partos heeft bijna 50% nee geantwoord. Veertig procent was niet genoeg op de hoogte. Niemand van de Partos leden zei volmondig ja.

De bewoordingen verschillen: hard geformuleerd: *“Nee, beslist niet, omdat de beleidsconsultatie geen dialoog was en bovendien de resultaten van de consultatie niet echt serieus zijn meegenomen”*. Wat milder: *“Gezien de verrassingen die bij het verschijnen van het beleidskader en het stramien bleken te bestaan (bijvoorbeeld de planningssystematiek, de landenlijst voor wederopbouw aanvragen) en ook later nog ontstonden (bijvoorbeeld de staffel met maximering van aanvraagbedragen) heeft de ‘interactieve beleidsontwikkeling’ nog niet optimaal gewerkt”*. Recht toe recht aan: *“Matig. Er zijn wel wat discussies geweest met de NGOs maar uiteindelijk heeft het Ministerie haar eigen ideeën en stramien erdoor gedrukt”*. Tenslotte: *“Er hebben in totaal drie vertaalslagen plaatsgevonden: van consultatie naar beleidskader, van beleidskader naar stramien en van beleidskader naar financieel reglement. Ik meen dat de aansluiting tussen consultatie en beleidskader redelijk is. MBN en TMF stuurgroep hebben een sterke rol gespeeld in de formulering van het beleidskader. De vertaalslagen naar stramien en financieel reglement zijn vooral eenzijdig voor Adviescommissie en BUZA gemaakt en stonden op verschillende punten te eenzijdig in functie van het bestuursrecht (een quasi objectieve vergelijking van organisaties als grondslag voor verdeling van middelen zonder “nat” te gaan voor de bestuursrechter) en financieel beheer”*.

Deel B: de drempelcriteria

Wij maakten de volgende samenvatting van de drempelcriteria en vroegen organisaties in vier vragen naar hun meningen.

Drempelcriteria

- 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

18. Welke van deze drempelcriteria waren voor Uw organisatie niet duidelijk en hebben U hoofdbrekens gekost bij het schrijven van uw aanvraag?

Over het algemeen vonden de meeste respondenten (zowel met als zonder subsidie en zowel wel als geen lid van Partos) de drempelcriteria duidelijk. Van de onduidelijke drempelcriteria werd criterium D2 (Aantoonbaar draagvlak in Nederland) het vaakst genoemd. Na criterium D2 was criterium D4 (Eigen financiële bijdrage) het minst duidelijk. Een aantal organisaties stelt onomwonden: *“wij richten al onze middelen en krachten op ontwikkelingslanden en hebben alleen onze basis in de Nederlandse samenleving. Het vergroten van ons draagvlak in Nederland is geen doelstelling van ons programma en het is niet zinvol voor een kleine organisatie om een extra doelstelling te moeten aannemen”*. Vooral organisaties zonder leden of donateurs hebben het lastig gehad met dit drempelcriterium. Verder vond men: *“Het verdient niet de schoonheidsprijs om de criteria t.a.v. ‘aantoonbaar draagvlak’ op een heel laat moment nog weer aan te passen”*.

Bij drempelcriterium D4 vond een enkeling: *“de uitleg was notoir onduidelijk met name waar het ging om subsidies aan (een kleinere organisatie) door MFOs die ook MFS krijgen”*. Het gevolg ervan is dat voorheen gelijkwaardige partnerschappen nu zijn omgezet in een partnerschap met een voor het ministerie verantwoordelijke uitvoerder en een onderaannemer. Daar waar dat het geval is zijn nadere regelingen tussen de partners dan een vereiste, dus het is m.a.w. wel op te lossen, maar het is een ongewenst effect.

19. Welke van de drempelcriteria vond U niet billijk?

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 2 of meer landen), gelijkelijk verdeeld over wel/geen subsidie.

Bij het eigen bijdragecriterium (D2) wordt een aantal keren opgemerkt: *“De 25% eigen bijdrage kan concurrentiegedrag gaan veroorzaken onder ontwikkelingsorganisaties en leidt af van het hoofddoel van een organisatie”* of in andere woorden: *“Het 25% criterium leidt niet tot financiële onafhankelijkheid van DGIS, maar tot een concurrentie op de charimarkt die niet bevorderlijk is voor het bereiken van de doelstellingen”*. Profileringsdrang gaat dan ten koste van samenwerking. Bezwaren zijn er met name van organisaties die vooral internationaal politiek bezig zijn: *“Het drempelcriterium eigen bijdrage is niet billijk voor political change agents die gelet op de politieke complexiteit van hun missie geen sterke positie kunnen opbouwen op de particuliere fondswervingsmarkt terwijl deze relatief kleine organisaties op de internationale institutionele fondswervingsmarkt geconfronteerd worden met afnemende middelen (EU) en toenemende concurrentie”*.

Bij D6 wordt opgemerkt dat het vooral voor de mensenrechtenorganisaties een onbillijke situatie veroorzaakt: *“het maximum van vier jaar legt de tijdshorizon te dichtbij en maakt lange termijn doelstellingen onmogelijk; juist in het mensenrechtenwerk moet je verder kijken dan vier jaar, ook om effecten te kunnen zien en aantonen. Het minimum van een ton benadeelt kleine (mensenrechten)organisaties die niet perse willen groeien”*.

Bij drempelcriterium 11 vraagt een enkeling zich af of er geen sprake is van rechtsongelijkheid: *“Er is sprake van rechtsongelijkheid tussen brede en thematische organisaties op dit punt. Thematische organisaties moeten hun aanvraag passen binnen éézijdig door de overheid geformuleerde beleidsvoornemens. Brede organisaties, die op het zelfde thema actief kunnen zijn, behoeven niet aan deze eis te voldoen. Dit criterium staat tevens op gespannen voet met de onafhankelijke rol die door het beleidskader MFS wordt toegekend aan civiele samenlevingsorganisaties. Thematische organisaties worden kennelijk geacht conform de “thematische beleidsvoornemens” van de overheid te opereren. Met name voor de meer politiek geladen thema’s zoals mensenrechten, vrede en veiligheid is dat in principieel opzicht een ongewenste constructie”*.

20. Welke van de elf drempelcriteria vond U niet van toepassing of zelfs overbodig?

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.

Een enkeling vindt dat de noodzaak om op elk drempelcriterium in te gaan voor aanvragers tot overdreven detaillering leidt. *“De vragen over proselitisme, initiatieven die primair gericht zijn op onderzoek, studie, dienstverlening, welzijn of investeringen: goed om dat als aandachtspunt mee te geven, maar uit alle andere opgevraagde documentatie had de beoordelingscommissie ook zelf wel tot het beeld kunnen komen of er toch een aanvraag tussen zat die dit punt genegeerd had”*.

Milieuorganisaties vinden de *“te eenzijdige benadering vanuit armoedebestrijding beperkend”* en mensenrechtenorganisaties schrijven als commentaar op het draagvlakcriterium: *“Een grote donateurswervingscampagne betekent niet automatisch dat je nuttig werk doet. Het bevoordeelt grotere organisaties die dik op de charimarkt zitten. Draagvlak dat beperkt is tot dat in Nederland is al helemaal geen goed criterium”*. Ook vanuit Partos is herhaaldelijk bezwaar gemaakt tegen de uitleg van ‘draagvlak’ waarbij dat vernauwd leek te worden tot het aantal donateurs of de financiële bijdrages uit de charimarkt.

21. Was het voor u helder of u bij de brede of bij de thematische organisaties hoorde?

Voor vrijwel alle respondenten (wel/geen lid van Partos, en wel/geen subsidie) was het helder of ze bij brede of bij thematische organisaties hoorden. Slechts twee van de organisaties zonder subsidie en een organisatie met subsidie waren van mening dat het voor hen niet helder was tot welke groep zij behoorden. Een punt van commentaar is dan wel: *“Het onderscheid tussen beide type aanvragen blijft echter discutabel wanneer organisaties kiezen voor een integrale benadering (aandacht voor meerdere thema’s) en bovendien niet duidelijk is hoe dit drempelcriterium z’n doorwerking heeft in de beoordeling (het lijkt erop dat met dit onderscheid niets wordt gedaan)”*.

Een op habitat gerichte organisatie schrijft: *“Voor onze organisatie was dat absoluut niet helder en tijdens de hoorzitting merkte een van de ambtenaren ook op dat wij eigenlijk vallen onder een brede aanvraag als het gaat om inhoudelijke thematiek en dat we niet vallen onder een specifiek thematische beleidsvoornemen”*.

Feitelijk betekent ‘breed’ niet alleen een inhoudelijke breedte, maar vooral ook omvangrijk que aanvraag (>2,5 miljoen per jaar).

Deel C: de inhoud van de voorsteltoets

We hebben de criteria van de voorsteltoets 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

We stelden daar vervolgens zes vragen over in de enquête.

22. Welke van de voorsteltoets criteria waren voor Uw organisatie niet duidelijk en hebben U hoofdbreken gekost bij het schrijven van uw aanvraag?

Vrijwel alle respondenten hadden wel één of meerdere criteria die zij niet duidelijk vonden. Bijna geen van de respondenten met subsidie vond alle criteria duidelijk, tegenover ongeveer tien procent van de respondenten zonder subsidie. 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. Over het algemeen vond ongeveer een zesde van de respondenten de criteria in het algemeen onduidelijk. Hierbij vond men vooral de terminologie en de verwoording van de criteria niet helder. Vaak spitst de kritiek zich ook toe op de uitwerking in het stramien: *“We hebben op hoofdlijn geen problemen gehad met de voorsteltoets criteria. Wel met de nadere invulling van het voorstelstramien, omdat er ons inziens veel overgelaten werd aan de eigen interpretatie. Verbeterpunt is ofwel om de criteria*

nader uit te werken of te omschrijven, ofwel meer uitleg te geven bij het aanvraagstramien (bij iedere paragraaf)”. Of: “We hadden geen problemen met het begrijpen van de criteria maar wel met de manier waarop de criteria zijn verwoord. Wij vonden de criteria kunstmatig, niet praktisch en werkend als een keurslijf. Wij vonden het erg moeilijk om onze organisatie op deze manier te presenteren en we denken dat deze criteria onze organisatie geen recht hebben gedaan”. Vooral werd irritant gevonden: “In het stramien worden alle onderdelen van een samenhangend strategisch plan uit elkaar gerukt” en “Met name de gevraagde tabellen, die je vaak 5 keer moest lezen voordat duidelijk was wat precies bedoeld werd. De logica van denken met output, outcome, effect kostte hoofdbreken, zeker voor onze organisatie waar er bij de uitvoering nog een extra schakel tussen zit (implementerende partner in het zuiden). Het stramien was waarschijnlijk opgesteld vanuit een bepaald ideaal programma dat het ministerie voor ogen had, maar bood weinig flexibiliteit voor speciale gevallen”.

In de voorsteltoets komt *“sterk naar voren dat het stramien gebaseerd is op de meer klassieke public service contractors die volgens het bekende ketenmodel werken”*. Voor vredes- en mensenrechtenorganisaties past het niet goed: *“de aanneming is hier dat het uiteindelijke doel van partnerrelaties financiële verzelfstandiging is. Bij een vredesorganisatie hebben lang niet alle partnerrelaties echter een financiële dimensie en zijn veel partnerrelaties in feite politieke samenwerkingsverbanden of netwerken. In de beoordeling krijgen wij strafpunten omdat wij niet aangegeven hebben hoeveel partnerorganisatie per 2011 financieel zelfstandig zijn. Tja...”*

23. Welke van de voorsteltoets criteria vond U niet billijk?

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 subsidie die ook lid van Partos zijn wordt criterium V2 (de beleidsrelevantie van de visie) het meest genoemd als onbillijk.

Algemeen commentaar is er op wat een keurslijf wordt genoemd: *“Naar ons idee zijn de criteria niet onbillijk, en goed terug te leiden tot het beleidskader. Het is wel jammer dat er geen ruimte is om andere relevante zaken naar voren te brengen, die vanuit het oogpunt van de organisaties belangrijk zijn, maar niet expliciet in het beleidskader zijn opgenomen”*. Opnieuw hebben vooral organisaties die internationaal politiek werk doen moeite de gebruikte criteria billijk te vinden: *“In onze aanvraag hebben wij deze afwijkende omstandigheden onderbouwd met gebruikmaking van o.a. de TMF evaluatie en het Utstein rapport dat nota bene mede in opdracht van het ministerie van BuZa tot stand is gekomen. Het specifieke karakter komt o.a. tot uitdrukking in de volgende aspecten: een andere of geen ketenbenadering; een chaotisch complexe context die zich niet altijd verhoudt tot een planmatige (vier jaren) strategie; een andere partnerrelatie; een andere opvatting over impact (conform de Utstein studie zijn attributie problemen onoplosbaar); een andere opvatting over duurzaamheid (ook o.b.v. Utstein studie). Het valt op dat in de beoordeling onze argumentatie wel wordt gewaardeerd maar dat kan niet verhinderen dat wij puntenverlies oplopen. Dat is niet billijk”*.

24. *Wat vond U van de gewichten die bij voorbaat zijn toegekend?*

Van de organisaties met subsidie vond de helft van de respondenten de toegekende gewichten 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 van te voren waren aangegeven.

Een aantal respondenten noemde criteria waarvan ze vonden dat die een te hoog gewicht hadden gekregen. Voorsteltoetscriterium V8 (De verwachte meerwaarde van de vernieuwende elementen) werd daarbij het meest genoemd: *“De verwachte meerwaarde van vernieuwende elementen is erg onzeker om van te voren stellig aan te geven. Daarom is een dubbel gewicht niet passend”*. Een enkeling heeft kritisch commentaar op het dubbele gewicht van doelmatigheid als onderdeel van de voorsteltoets: *“Het extra gewicht voor doelmatigheid van het programma komt voort uit een misplaatste doel/middel rationaliteit waarvan KPMG nu juist had vastgesteld dat deze beter onder gebracht kan worden in de organisatietoets”*.

25. *Welke van de tien voorsteltoetscriteria vond U overbodig?*

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: *“Wij vonden de criteria niet overbodig, maar hebben (zoals gezegd) dus vragen bij de manier waarop deze in het stramien verwerkt zijn en bij het feit dat er geen (formele) aandacht gegeven is aan de door de organisaties zelf opgestelde plannen”*. En ook: *“De vragen (in het stramien) waren vaak verwarrend of inconsistent geformuleerd”*. Fundamentele: *“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”*.

26. *Als U vanuit Uw organisatie drie criteria zou moeten kiezen uit de tien van de voorsteltoets die het samen toch mogelijk maken om tot een afgewogen oordeel te komen over de kwaliteit van Uw voorstel door externe beoordelaars, welke drie zou U dan kiezen?*

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

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

Het blijkt uit deze vraag overduidelijk dat twee criteria een hele lage prioriteit krijgen en dus eigenlijk wel als overbodig kunnen worden gezien: de maatschappelijke oriëntatie van het voorstel en de concreetheid van de taakstelling. Daarentegen zijn vier criteria door veel organisaties aangeduid als wezenlijk. Dat zijn niet in alle gevallen de criteria die door het Ministerie als meest gewichtig zijn aangewezen.

De organisaties met subsidie hebben de criteria V4 (logica van het programma) en V6 (doelmatigheid van het programma) het meest genoemd. Dat gold ook voor de subgroep van Partosleden met subsidie. De organisaties zonder subsidie hebben criteria V1 (consistentie van de strategische analyse) en V3 (het partnerbeleid) het meest genoemd.

27. Acht U het redelijk dat de voorsteltoets het gewicht twee-derde heeft gekregen in de totale beoordeling?

De grote meerderheid van alle respondenten vindt het redelijk dat de voorsteltoets het gewicht twee-derde heeft gekregen (tussen de 80 en de 100%). Slechts een enkeling is het er niet mee eens: *“Nee, omdat de resultaten minder planbaar zijn dan in het stramien wordt veronderstelt. De betrouwbaarheid van (juistheid van) de voorsteltoets is minder groot dan die van de organisatietoets. De voorsteltoets toetst meer het vermogen van de organisatie om het stramien in te vullen dan het vermogen van de organisaties om resultaten te boeken. De papieren werkelijkheid speelt een te grote rol bij de voorsteltoets”*.

Een andere grote organisatie is het er weliswaar mee eens, maar heeft toch een belangrijke kanttekening: *“Ja, uiteindelijk gaat het om de programma’s die uitgevoerd worden. Wel is het zo dat de moeilijke voorspelbaarheid van de geplande resultaten er voor pleiten om de kwaliteit van de organisatie en het track record als succesfactor bijna even zwaar te laten wegen. Zij bepalen voor een groot deel of de organisatie ook in de toekomst succesvol zal zijn”*. Een kleine organisatie die geen subsidie kreeg tekent aan: *“Ja, hier gaat het per slot van rekening om bij een MFS-aanvraag. Wel vreemd is het dan dat wanneer de organisatietoets niet voldoende bevonden wordt in de beoordeling, er meteen niet meer naar de voorsteltoets wordt gekeken”*.

Deel D: de inhoud van de organisatietoets

Wij hebben de gebruikte criteria van de Organisatietoets als volgt benoemd¹:

- | | |
|-----|---|
| 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 |

Daarover zijn in de enquête zeven vragen gesteld die we een voor een nalopen.

¹ We volgden daarbij het eerder door Ruben en Schulpen gemaakte stramien, dat afweek van het indieningsprotocol, wat tot irritatie bij enkele respondenten leidde.

28. *Welke van de organisatietoets criteria waren voor Uw organisatie niet duidelijk en hebben U hoofdbreken gekost bij het schrijven van uw aanvraag?*

Vijf van de 36 organisaties bleken geen enkele moeite te hebben met de organisatietoets (3+, 2-), zes organisaties bleken geen specifieke moeilijkheden te hebben met delen ervan, maar vonden het een lastige opgave (*“waarbij het zich wreekt als je een kleine organisatie bent”*). Een grote organisatie vond dat het voldoende zou moeten zijn als de organisatie een ISO certificering heeft. Vaak werd opgemerkt dat het behulpzaam zou zijn geweest als Engelse vertalingen en omschrijvingen zouden zijn gegeven, i.v.m. de communicatie met partners, maar ook omdat betekenissen in het Nederlands niet altijd identiek zijn aan het Engelse equivalent of moeilijk te vertalen (efficiency, effectiveness/doelmatigheid, partners, samenwerkingsrelaties, maatschappelijke oriëntatie). Een enkeling had moeite met begrippen als ‘prioriteiten en posterioriteiten’.

Van de onderdelen van de organisatietoets gaven O7 en O8 de minste moeilijkheden, al wordt bij O7 opgemerkt of het niet voldoende zou moeten zijn dat er accountantsverklaringen worden overlegd.

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. In de woorden van een van de organisaties: *“De terminologie (input-output-outcome-effect) was niet duidelijk en niet in overeenstemming met algemeen gebruikte definities. De toepassing van deze resultaatniveaus op een keten met interventies van zowel de (TMF)organisatie als de partners in het Zuiden maakte de verwarring compleet”*. Een andere organisatie gaat nog verder in de kritiek: *“Het was ondoenlijk om achteraf deze gegevens goed in te vullen en ook nog consistent te houden met de rapportages hierover in afgelopen jaarverslagen. Dat komt omdat de gegevens nooit op die manier zijn bijgehouden (bij voorbeeld resultaat per interventiestrategie, gespecificeerd naar doelgroep, partners, eigen organisatie). Als je achteraf de gegevens alsnog zo in moet delen, ontstaan er altijd verschillen. Het invullen van het track record heeft ons de meeste tijd en menskracht gekost (en ook de nodige frustratie veroorzaakt omdat het als cijferfetisjisme ervaren werd door de medewerkers)”*. Bovendien is het onduidelijk hoe om gegaan zou moeten worden met de tijdsdimensie en met kwalitatieve aspecten van resultaten. 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 kunstmatig krijgt.

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 mooi praterij 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 blijkend uit externe evaluaties.

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: *“sterk georiënteerd op traditionele OS organisaties. Bv de door partners realiserde capaciteiten van de doelgroep”*. Of negatiever geformuleerd: *“Op deze wijze komt de kracht van een political change agent organisatie niet goed uit de verf. Een extra complicatie die menigeen lijkt te ontgaan is dat het uitermate onverstandig is beleidsinvloed, die plausibel het resultaat is van interventies door de organisatie, als een resultaat van de organisatie te claimen”*.

Tenslotte is er blijkbaar een misverstand over de zogenaamde ‘jonge en vernieuwende’ organisaties waarbij van te voren gesteld was dat ‘track record’ gegevens niet zouden mee worden gewogen bij de beoordeling, terwijl dat (minstens in één geval) wel lijkt te zijn gebeurd. Ook was de eis dat er van de laatste twee jaar jaarverslagen moesten worden meegestuurd lastig voor organisaties die zo jong zijn dat dit niet mogelijk is.

Opmerkingen over de andere organisatiecriteria:

O2: vier organisaties hadden grote moeite met de definitie van ‘planmatigheid’. Is het nu wel of niet hetzelfde als ‘kwaliteit van de administratieve organisatie’?

O3: blijkbaar is er grote onduidelijkheid over het begrip ‘partner’ en wat er dan moet worden verstaan onder een ‘partnerbeleid’. Vooral organisaties die voor een deel werken met eigen kantoren in ontwikkelingslanden (al dan niet in een internationaal consortium) weten niet goed wat ze hiermee aan moeten. En organisaties voor wie individuen (bijvoorbeeld kunstenaars, of filmers) de directe doelgroep zijn weten al helemaal niet of dat nu ‘partners’ zijn of niet en zien hun specifieke wijze van werken ook bestraft met in hun ogen veel te lage beoordelingen op dit criterium. En hoe tweezijdig is eigenlijk het woord ‘partnerbeleid’, zo vraagt een enkeling zich af? Is ook niet van belang om vast te stellen in welke mate er sprake is van invloed van de ‘zuidelijke’ partner op de organisatie in Nederland? Verder is het zo dat sommige respondenten vinden dat O3, O4 en O9 te veel overlappen en dat er dus sprake is van irritante herhaling.

O4 en O5: hierbij speelt vooral de onbekendheid met de ‘ketenbenadering’ een rol en ook wel de vraag wie van de partners in de keten gaan vaststellen wat de prestaties zijn, hoe zichtbaar ze zijn (en voor wie dan wel) en wie er wat leert. Nu is het zo dat de Nederlandse organisatie gaat vastleggen wat hun perceptie is inzake de werking van de keten, zonder dat er getoetst wordt bij de partners verderop in de keten. Een respondent antwoordt veelzeggend: *“kennelijk hadden de beoordelaars er ook moeite mee: in de beoordeling wordt alleen verwezen naar evaluaties, en wordt ook nog voor het gemak het onderscheid tussen interne en externe evaluaties vergeten”*.

O6: hier speelt het meest de taal een rol bij de ontstane onduidelijkheid (doelmatigheid/efficiency/effectiviteit). Sommige organisaties rapporteren nu dat ze het gewoon verkeerd hebben geïnterpreteerd; andere dat ze geen idee hadden waar ze doelmatigheidscijfers vandaan hadden moeten halen. Bijzonder vreemd wordt het gevonden *“dat (a) structuur van de organisatie en (b) leiderschap en cultuur aan de orde komen bij doelmatigheid, terwijl die factoren bepalend kunnen zijn voor alle criteria: planmatigheid, ruimte voor innovatie, aard van samenwerking, etc”*.

O9: Als het schaalniveau van organisaties een combinatie is van landen of microregio’s is er blijkbaar geen probleem om te bepalen wat dan ‘maatschappelijk’ is, maar zodra organisaties op het schaalniveau van grotere regio’s werken (bijvoorbeeld bij conflictpreventie) verdwijnt de duidelijkheid en daar waar organisaties vooral werken als een intermediair tussen internationale partnerschappen en kennisorganisaties in Nederland weet men zich geen raad met dit criterium.

O10: het begrip ‘innovatiegericht leren’ wordt zoals veel gebruikte begrippen niet altijd helder gevonden.

29. Welke van de organisatietoetscriteria vond U niet billijk?

Van de 36 organisaties die MFS subsidie hebben aangevraagd en onze enquêtes hebben ingevuld zijn er 27 die op een of meer punten bezwaar maken tegen de billijkheid van criteria, waarvan er drie vinden dat er te veel een ‘klassiek OS stramien’ is toegepast terwijl het MFS subsidiekader uitdrukkelijk breder is (en dus in de praktijk van de beoordeling onvoldoende de principes van gelijkheid en rechtszekerheid zouden zijn toegepast) en twee dat er voorbij gegaan is aan de uitzonderingspositie van jonge organisaties terwijl daar wel toezeggingen over zijn gedaan. 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. Een enkeling vindt de nadruk op lerend vermogen en innovatie irritant.

Het minst billijk worden de criteria O3 en O1 gevonden en vooral O3 (partnerbeleid) zou volgens de respondenten 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 en het CBF keurmerk staat het uitdrukkelijk niet 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. Een aantal organisaties vond ook de opvatting verwerpelijk dat partnerbeleid blijkbaar zou moeten inhouden dat er in ontwikkelingslanden onafhankelijke partners zouden moeten zijn en geen veldkantoren van de moederorganisatie. Het meest nadrukkelijk in dit verwijs is Plan Nederland: *“Wij hebben met onze veldkantoren een plek in het MFP gekregen (2000) en dat feit ging de Cie Bikker in ons geval eigenstandig ter discussie stellen. Daar waren we totaal niet op voorbereid: de Commissie Bikker heeft achteraf criteria gezocht om aan te geven dat onze veldkantoren niet als zuidelijke partners opgevat mogen worden. Die criteria zijn op geen enkele wijze in het beoordelingskader of beleidskader te vinden”*.

Wij geven nog enkele andere gemaakte kanttekeningen ter overweging:

O1: bij de eis om jaarverslagen van de laatste twee jaar te overleggen als illustratie van ‘track records’ is niet geëxpliciteerd welke jaren dat dan moeten zijn. Nu zijn er organisaties die negatief zijn afgerekend omdat ze geen jaarverslag van 2005 hadden meegeleverd terwijl daar niet expliciet om is gevraagd. Opnieuw wordt er geconstateerd dat er bij de invulling van het track record criterium een onbillijke eis wordt gesteld. In de woorden van een respondent: de *“track record-vraag lijkt op achteraf met andere maten meten. Met andere woorden: de aanvrager moet met terugwerkende kracht alles SMART maken wat eerder niet perse SMART hoefde te zijn”*. Of in andere woorden: *“Het Track record (was) meer een beoordeling van de mate waarin een organisatie een track record kon presenteren volgens de normen van de commissie Bikker dan dat het iets zei over de kwaliteit van het track record. Wij hebben een track record, een goed track record zelf, alleen wij konden dat niet presenteren conform het stramien, onze administratie was daar ook helemaal niet op ingericht. Bovendien werden wij*

geconfronteerd met het feit dat wij benchmarks moesten hebben, terwijl we dat in al die jaren daarvoor nooit van ons verlangd is. We zijn dus meer afgerekend op de afwezigheid van benchmarks en geaggregeerde cijfers dan op de kwaliteit van ons werk en resultaten in het verleden”.

O3: organisaties die zich (vooral) met vluchtelingen, met noodhulp en met mensenrechten bezighouden kunnen vaak om beschermings/veiligheids- of logistieke redenen hun prestaties in de voor hen relevante keten niet al te zichtbaar of expliciet maken. Hier geldt dus met name het probleem van een overheersing van een klassiek OS beeld bij de opstellers van de criteria.
O5: Netwerkorganisaties kunnen hun partnerbeleid per definitie niet helder maken, waardoor ze, volgens deze respondenten bij voorbaat negatief scoren op dit criterium.
O6: De nadruk op ‘kengetallen en streefwaarden’ en een economistische hang naar kwantificering gaat volgens enkele respondenten ten koste van organisaties die vooral kwalitatieve veranderingen nastreven of die ernaar streven dat zaken juist niet gebeuren (die zich bijvoorbeeld bezighouden met conflictpreventie).

30. Wat denkt U van de gewichten die bij voorbaat zijn toegekend?

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 van te voren 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 van te voren bekend was (ook al maakt een organisatie bezwaar tegen “*het onderweg veranderen*” van die gewichten). Een organisatie merkt op dat de van te voren gegeven gewichten geen reële weerspiegeling bleken te zijn van de toegekende scoringsbreedte (van 6 tot 19 scoringspunten verschil). Een enkeling heeft bezwaar tegen het feit dat er geen onderbouwing zou zijn gegeven van de weging en dat het arbitrair zou zijn. Het commentaar op individuele criteria is echter tegenstrijdig, hoewel het hier steeds maar om enkele organisaties gaat die dit commentaar geven. Het commentaar op de onbillijke invulling van criterium O3 (partnerbeleid) speelt natuurlijk hier ook een rol: op deze manier gemeten krijgt het criterium een te groot gewicht. Drie organisaties vinden 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) is er onenigheid, sommige vinden het te veel benadrukt, andere zien graag een groter gewicht. Een enkeling vindt dat het criterium van de maatschappelijk oriëntatie zwaarder had mogen worden aangezet; een ander dat innovatiegerichtheid te veel meeweegt (“*innovatiegericht leren heeft een te hoog gewicht. Leren is prima, maar dat hoeft niet altijd innovatiegericht te zijn. Juist bewezen methodes zijn van belang*”). Maar we zagen eerder dat ook hier verschillend over wordt gedacht. Wel moet wel worden opgemerkt dat organisaties waarvan de subsidieaanvraag is afgewezen hier negatiever oordelen dan organisaties die wel subsidie hebben gekregen. We kunnen evenwel concluderen dat er geen redenen lijken te zijn voor verandering van de wegingscoëfficiënten.

31. Wat denkt U van de billijkheid van het besluit dat er minimaal 65% moest worden gescoord op deze O-toets?

Ongeveer 40% van de organisaties vond dit acceptabel (“*hard maar wel billijk*”); 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 geen verschillende drempel is gebruikt voor jonge/vernieuwende organisaties (bijvoorbeeld voor hen een drempel van 60%, 57% (“een zes-min”) of zelfs 55%) en 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). *“Erger is dat de beoordeling ook vaak slecht onderbouwd en soms zelfs bezijden de waarheid was. Deze aanpak geeft onvoldoende ruimte aan organisaties die op dit vlak een structurele ontwikkeling/verbetering doormaken, maar er nog niet helemaal zijn. Met name kleinere organisaties kunnen hierdoor ten onrechte benadeeld worden”*. Een andere respondent: wij zijn *“voorstander van toegankelijkheid van het MFS voor jonge organisaties. De consequentie had moeten zijn dat voor deze groep aanvragers vanaf het begin een aparte subsidiefaciliteit met passende criteria zou zijn gecreëerd. De gekozen aanpak om achteraf het voorstel van de beoordelingscommissie aan te passen ten gunste van deze groep is ons inziens onzuiver”*.

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 aanpak. Een respondent: Het is *“zeer arbitrair om 65% als minimum te stellen, zeker gezien de subjectiviteit en foutenmarge in de beoordeling, het ontbreken van een controle of organisaties in hun presentatie de werkelijkheid geen onrecht aandoen, etc. In theorie is het mogelijk om als organisatie zeer doelmatig te werken op programmaniveau en minder aandacht te hebben voor het organisatieniveau. Zo’n organisatie valt met een 6- (57%) buiten de boot”*. Een andere respondent: *“Niet onredelijk, wel jammer dat je je niet kunt herkansen. Zo’n ingewikkeld stramien is best moeilijk in te vullen, moeilijk te begrijpen waar je nu precies wat moest invullen. Wij hebben bijvoorbeeld zaken die wél goed op orde zijn, blijkbaar verkeerd ingevuld (hoewel de goede informatie wel als annex was meegestuurd!) en correctie of toelichting hierop was niet mogelijk. Dat moet voor organisaties die ook dergelijke ‘fouten’ maakten hard aangekomen zijn”*.

32. Wat denkt U van de billijkheid van de uitzondering die werd gemaakt voor ‘jonge organisaties zonder track record’?

Het grootste deel van de respondenten vindt dit billijk en ziet ook graag een voortdurende vernieuwing van de sector. Zoals ook bij de vorige vragen maakt het daarbij voor de score niet uit of organisaties tot Partos behoren of niet (bij leden van Partos organisaties blijkt dus niet een hoger ‘vested interests’ gehalte, ook al wordt dat nogal eens beweerd). 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: *“De consequentie had moeten zijn dat voor deze groep aanvragers vanaf het begin een aparte subsidiefaciliteit met passende criteria zou zijn gecreëerd. De gekozen aanpak om achteraf het voorstel van de beoordelingscommissie aan te passen ten gunste van deze groep is ons inziens onzuiver”*.

Het feit dat er ondanks deze uitzondering nauwelijks jonge/vernieuwende organisaties zijn toegelaten tot de MFS subsidie moet volgens veel respondenten te denken geven. Een minimum score van in totaal 65% wordt gezien als een grote blokkade. 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).

Er zijn evenwel ook heel andere geluiden: *“Erg jammer dat een nieuwe organisatie (meer dan) het volledige subsidie kon krijgen terwijl ‘oude bekenden’ dat niet kregen”*. Of: *“Hier is wel erg makkelijk mee omgesprongen door het ministerie. Organisaties zonder track record mochten meer aanvragen dan organisaties met een prima track record. Onbillijk dus!”* En er wordt her en der geopperd dat niet alleen nieuwe organisaties als nieuwkomers zouden moeten worden behandeld maar ook oude organisaties die echter nieuwe activiteiten ontwikkelen in ontwikkelingslanden, die vroeger niet onder de enge definitie van OS zouden vallen, maar nu wel onder de bredere definitie van het MFS. Er kan dan gelegenheid worden geboden om te ‘wennen’ aan de instituties/regelgeving van het ministerie.

33. Welke van de tien organisatietoetscriteria acht U overbodig?

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. Het CBF als onafhankelijke stichting is ingericht om een organisatie op bedrijfsvoering door te lichten. Je kunt je afvragen of het beoordelen van de organisatie adequaat door (een commissie/consultant in opdracht van) het Ministerie gedaan kan worden (de organisatie-toets controleert niet op harde feiten) en (de commissie/consultant in opdracht van) het Ministerie zich niet beter kan houden bij de voorstel-beoordeling. Als je als organisatie het CBF-keurmerk hebt zou dit voldoende moeten zijn voor het Ministerie en is een organisatietoets dus overbodig. Het trackrecord is wel relevant en zou dan bijvoorbeeld bij de voorsteltoets betrokken kunnen worden. Het zou logischer zijn als organisaties zonder CBF eenvoudig niet in aanmerking komen voor MFS (zie spelregels voor beneficiënschap goede doelen-loterijen; daarvoor wordt ook het CBF als vereiste gesteld)”*. Anderen betwijfelen de methode: het is een papieren exercitie, die door organisatiedeskundigen wordt beoordeeld zonder dat naar de ‘harde feiten’ wordt gekeken. Vooral bij O1 geldt dit bezwaar en drie organisaties vinden dat dit criterium gewoon overbodig is op deze manier. Bij sommige andere criteria worden eerdere bezwaren herhaald (bij O3 dat deelname partners in het bestuur dit tot een overbodig (want onjuist) criterium maakt; bij O9 en O10 dat het zo onduidelijk is wat wordt bedoeld dat ze om die reden overbodig zijn). Meerdere organisaties merken op dat O5 (lerend vermogen) en O10 (innovatiegerichtheid) zo dicht bij elkaar staan dat ze beter kunnen worden samengevoegd. 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 lerend vermogen). Bij deze vraag valt op dat vooral de organisaties waarvan de subsidieaanvraag is afgewezen kritische kanttekeningen maken. Opnieuw klinkt enig cynisme door: *“het zal moeilijk zijn theoretische decorbouw van rijke organisaties te onderscheiden van integere, desnoods moeizame beantwoording”* (van kleinere, armere organisaties).

34. Als U vanuit Uw organisatie drie criteria zou moeten kiezen uit de tien van de organisatietoets die het samen toch mogelijk maken om tot een afgewogen oordeel te komen over Uw organisatie door externe beoordelaars, welke drie zou U dan kiezen?

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 organisatie.

Deel E: overige vragen

35. *Vond U dat de criteria zoals die zijn gehanteerd bij elkaar een adequaat inzicht geven in de kwaliteit van het werk van Uw organisatie?*

Van de organisaties met subsidie vindt 1/3 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 minder: *“De criteria zijn prima. Het probleem zit bij de eenzijdige interpretatie en mechanische toepassing van de criteria door de beoordelaars. Ook is er te weinig oog voor de onderlinge samenhang tussen strategische visie, partnerbeleid en programma’s. Onderling tegenstrijdige beoordelingen worden er (door de beoordelaars) niet uitgehaald”*. Er is veel kritiek op het ‘keurslijfdenk’: *“De criteria snijden wel de onderwerpen aan die bepalend zijn voor de kwaliteit van onze organisatie. Echter, de beoordelaars (in aanvraagstramien en beoordeling) lijken uit te gaan van een ‘standaard’ of ‘ideaal’ model voor organisaties, met weinig ruimte voor eigen keuzes”*. 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’. Er wordt door kleine organisaties opgemerkt dat de hele opzet de grote organisaties zou bevoordelen.

Vooraf waar organisaties niet tot de klassieke OS organisaties hoorden leidt dat tot problemen: *“Er werd geen rekening gehouden met de aard van de verschillende organisaties. Wij pasten niet in het stramien, omdat we een netwerkorganisatie zijn. Later is het ministerie hier wel op teruggekomen en heeft extra punten toegekend aan netwerkorganisaties”*. Bij vredesorganisaties speelt ook nog mee dat *“de meest betekenisvolle aspecten van ons werk, dat zijn ook de activiteiten waarvoor wij nationaal en internationaal waardering krijgen van relevante actoren, in deze aanvraag nagenoeg volledig buiten beeld blijven. Soms omdat hiervoor geen ruimte is. Soms omdat het niet prudent is hierover naar buiten te treden”*. 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”*.

36. *Zijn er criteria gebruikt die Uw organisatie niet relevant vindt? Zo ja welke en waarom?*
De meeste organisaties gaven geen specifieke criteria aan omdat daar al eerder naar gevraagd was, vandaar ook het grote aantal respondenten dat "niet van toepassing" heeft ingevuld. Bij de organisaties met subsidie vond het grootste deel van de respondenten dat er geen irrelevante criteria gebruikt zijn. Dat geldt ook voor de meeste Partosleden. Een vijfde vond dat de toetsen in het algemeen verbeterd zouden moeten worden. Bij de organisaties zonder subsidie was dit helemaal anders. Daar vond slechts 8% dat er geen irrelevante criteria gebruikt waren, en de helft vond dat de toets in het algemeen verbeterd moest worden. Er wordt opnieuw gepleit voor bundeling van criteria *“in plaats van dat alles wordt uitgesplitst”* en er wordt opnieuw commentaar geleverd bij de kwantificerende insteek. Een aantal nieuwkomers vindt het vreemd dat er bij hen niet veel meer is gevraagd naar hun groeiperspectief en naar de plannen die ze hebben op een wat langere termijn. Zij en anderen hebben bezwaar tegen het strikte hanteren van een vierjaarperiode als tijdsperspectief. Maar ook de manier waarop binnen die vier jaar een illusie van maakbaarheid moet worden gesuggereerd in de voorstellen leidt tot fundamenteel commentaar: *“Er is een vierjaren-budget vereist en beoordeeld waarin weinig flexibiliteit zit; dat kan leiden tot verkeerde beslissingen als er aanpassingen moeten worden gemaakt...Ook is niet duidelijk in hoeverre tussen de verschillende onderdelen van de programma-aanvraag geschoven kan worden. Het lijkt nu of elke verandering aan de minister voorgelegd moet worden, hetgeen niet doenlijk is (alleen al qua werkverschaffing aan beide kanten)”*.

37. *Zijn er criteria te geven die niet zijn gebruikt maar die naar het inzicht van Uw organisatie hadden moeten worden gebruikt om een goed inzicht te geven in het werk van uw organisatie?*

De meeste respondenten hebben suggesties gedaan voor andere en nieuwe criteria. In 16 van de 36 gevallen vonden organisaties dat dit niet hoefde of gaven ze geen antwoord. 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. Een grote organisatie werpt de vraag op of het beantwoorden van vragen die een algemene indruk moeten geven over het (geplande) werk van de organisatie wel recht doet aan de praktijk waarin successen toch vooral afhangen van wat ze *‘strategische acupunctuur’* noemen. Er zou dan ook veel meer ruimte moeten zijn voor beoordelingen vanuit organisaties in het zuiden over de passendheid en effectiviteit van de activiteiten. Omdat die zuidelijke organisaties ook financieel afhankelijk zijn van de noordelijke partners zal het lastig zijn om van hen onafhankelijke oordelen te krijgen die kunnen bijdragen tot de beeldvorming over de kwaliteit van noordelijke organisaties. Maar 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. Bij die indirecte oordelen zou vooral gelet moeten worden op *“inbedding van het werk in politiek-maatschappelijke processen en de daaruit volgende nadruk op veranderingen op langere termijn; autonomie en eigenaarschap van partners, anders dan de in het stramien gehanteerde nauwe visie van financiële verzelfstandiging”*.

38. *Waren de gebruikte beoordelingscriteria en het rekenmodel dat is gebruikt bij het afwegen van alle elementen uit de aanvraag bij U voldoende en voldoende op tijd bekend?*

Zowel bij de organisaties met als zonder subsidie, en zowel bij de organisaties die wel of geen lid zijn van Partos is er een grote meerderheid die vindt dat de beoordelingscriteria en het rekenmodel niet voldoende en/of niet op tijd bekend waren. Ook de paar organisaties die vonden dat het wel op tijd was voegen daar vaak aan toe dat de tijd wel erg krap was. Vaak was men al vanaf midden 2005 bezig met de voorbereiding, maar kreeg men pas een wat preciezer indruk van de manier waarop gewerkt zou moeten worden in december 2005/januari 2006 en daarna kwamen er nog belangrijke wijzigingen, tot vlak voor indiening op 22 april 2006 (vooral de maximale groeitoets). Een aantal reacties gaat daar verder op in: Recht-toe-recht-aan: *“Nee, zeker niet. Richtlijnen en documenten werden pas in maart (2006) bekend en bovendien was de uiteindelijke toekenning van de bedragen niet duidelijk”*. Wat genuanceerder: *“De gebruikte beoordelingscriteria en het rekenmodel waren bekend, maar niet hoe die verder vorm zouden krijgen. Dat bleek pas bij de beoordeling en is tijdens het proces nooit kenbaar gemaakt. De criteria voor het toekennen van punten zijn nooit gegeven. Het toekennen (van die punten) is een vrije interpretatie van de beoordelaars (gebleken)”*. Een grote organisatie: *“Het aanvraagstramien kwam veel te laat. Vanuit discussies daaraan voorafgaand hadden we een vaag idee en het beoordelingskader was eind december 2005 ‘al’ bekend. Daarbij denken wij dat voor de echte beoordeling gebruik gemaakt is van modellen waar de aanvragers helemaal geen inzicht in hebben gekregen. We kunnen e.e.a. een beetje afleiden uit de individuele beoordelingsrapporten (die de MBN-leden met elkaar uitgewisseld hebben)”*. Een tamelijk grote organisatie: *“Nee: de uiteindelijk gebruikte wegingsfactoren zagen wij pas op het moment dat de beoordeling binnenkwam. Daarvoor dachten wij dat de wegingsfactoren 1 of 2 werden gebruikt, zoals aangegeven in het beoordelingskader. Ook de maluskorting en de extra korting voor grote aanvragen met als referentie de score van 7,7 waren niet bekend”*. Kleine organisaties hadden grote moeite met het feit dat niet of niet op tijd duidelijk werd welke eisen er specifiek aan hen zouden worden gesteld: *“De beoordelingscriteria op zich waren bekend. Het was echter niet duidelijk wat voor eisen er aan kleine organisatie gesteld zouden worden. Voor het merendeel is het stramien ingevuld als waren we een grote organisatie”*.

39. *Had U voorafgaand aan indiening een idee hoe de beoordelaars te werk zouden gaan?*

Bij de organisaties die subsidie hebben ontvangen, is er een vrij gelijke verdeling. Ongeveer een derde had vooraf wel een idee, een derde had ongeveer een idee en weer een derde had juist geen idee over hoe de beoordelaars te werk zouden gaan. De organisaties zonder subsidie hebben absoluut geen gelijke verdeling. Een meerderheid van 2/3 stelt vooraf geen idee te hebben gehad hoe de beoordelaars te werk zouden gaan .

De organisaties die zeiden wel of gedeeltelijk te weten hoe er beoordeeld zou gaan worden waren er echter niet altijd gerust op. Een kenmerkend antwoord is *“Ja. We vreesden het ergste”* of, genuanceerder: *“We hadden daar wel enige voorstelling van. Vandaar ook onze zorgen: het leek ons ondoenlijk om de ingeschatte hoeveelheid aanvragen binnen de gestelde tijd goed inhoudelijk te beoordelen. We hebben de indruk dat alle gevraagde bijlagen niet bestudeerd zijn”*. Vanuit degenen die geen idee hadden is wel geprobeerd van te voren een betere inschatting te kunnen maken: *“Nee, daarover was geen duidelijkheid en er werd ook vanuit het ministerie niet op geantwoord”*.

40. *Heeft het invullen van het indieningstramien Uw organisatie geholpen bij het aanscherpen of wijzigen van Uw missie en/of werkwijze? Op welke wijze?*

Indieningen van dit soort voorstellen zijn in het algemeen processen van reflectie, ook al gebeurt dat in een 'pressure cooker'. Met deze vraag 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 33% heeft het gedeeltelijk geholpen en bij 25% 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.

Door de respondenten die antwoordden dat het invullen hen gedeeltelijk geholpen heeft, werd meestal gesteld dat het invullen hen had gedwongen om meer te structureren en meer duidelijkheid te scheppen, maar inhoudelijk of strategisch (dus qua missie) heeft het hen verder meestal niet geholpen; bijvoorbeeld: *"Niet bij het wijzigen van onze missie; maar het heeft ons wel geholpen/gedwongen om over bepaalde interne processen grondig na te denken en zaken duidelijker vast te leggen"* of: *"het proces heeft wel geleid tot aanscherping en clustering"*. Veel organisaties melden dat de normale bedrijfscyclus hen voortdurend dwingt om missie en werkwijze tegen het licht te houden en dat MFS daar dus geen invloed op heeft (gehad). Maar er zijn ook positieve uitzonderingen: *"Als positieve ontwikkeling n.a.v. het aanvraagstramien kunnen wij melden dat we hierdoor op een gebrekkige onderlinge consistentie in onze informatiesystemen gewezen werden. Verder heeft het ons positief gestimuleerd verder te gaan met de ontwikkelingen die wij al in gang gezet hadden t.a.v. resultaatmeting. Ook het meten van resultaten op het niveau van de partnerorganisaties ... staat nu hoger op de agenda"*. Of: *"Het MFS-voorstel was en is aanleiding om de planmatigheid, M&E, partnerbeleid en maatschappelijke oriëntatie te herijken en te verbeteren"*. Bij organisaties die zich een plek aan het verwerven zijn temidden van de meer klassieke ontwikkelingsorganisaties blijken strategische elementen van de MFS aanvraag zelfs heel nuttig te zijn: *"Ja, de indeling DAB/MO/BB en de indeling output/outcome/effect zijn nuttig en in de organisatie (inclusief de projectendatabase) geïntegreerd. Ook het formuleren van heldere indicatoren, samen met partners is een nuttige exercitie geweest"* of: *"Het is voor ons als een van origine operationele organisatie met de ambitie en in een ontwikkelingsfase om veel nadrukkelijker via lokale partners te werken, een aansporing om daaraan concreet in het model van 'chain of actors' te werken en daarop verder te denken en te programmeren"*.

Bij de organisaties die pas recent of ten tijde van de aanvraag aan een strategisch beleidsplan zijn gaan werken wordt verschillend tegen de 'steun' van het MFS proces aangekeken: van heel positief (*"Het indienen van deze aanvraag ...heeft ons gedwongen om zeer goed na te denken over onze organisatie en al haar facetten. Dat is heel waardevol geweest"*) tot kritisch (we hebben *"zoals al jaren geleden was gepland, een beleidsplan geschreven dat inderdaad goed heeft gewerkt voor de planmatigheid en onderbouwing van de programma's. We hadden dat ook zonder MFS gedaan. Het stramien heeft daar zeker niet verhelderend in gewerkt. Integendeel, het was een keurslijf waar we onze plannen met moeite in konden wringen"*).

Opnieuw wordt opgemerkt dat het invullen van het stramien tot een perceptie van uitsluiting leidt: *"Het invullen geeft ook wel heel duidelijk aan dat er een bepaalde ideaaltypische organisatie ten grondslag ligt aan dit programma, en dat is jammer voor die organisaties die een nieuw geluid laten horen. Want hoewel het innovatieve karakter een pre leek door het*

toevoegen van een categorie jong en vernieuwend komt dit er op basis van dit stramien naar mijn idee niet uit”.

Sommige respondenten maken zich zorgen over het effect van het MFS stramien op de manier waarop organisaties werken: *“Het stramien heeft een versnelde harmonisatie van indicatoren geforceerd. Het moet nog blijken of deze ook werkbaar zijn. Een nadeel hiervan is in elk geval dat professionals indicatoren (die van oudsher onderdeel uitmaken van de professionele vrijheid en verantwoording) beschouwen als iets dat vooral te maken heeft met beheer. Dat is zeker geen winst”*.

41. Heeft het MFS (stramien) geleid tot bundeling van krachten in Uw veld? Hoe?

Slechts in een enkel geval heeft deelname aan het MFS geleid tot bundelingen van krachten (bijvoorbeeld de ICCO alliantie², of IKV PaxChristi³ of International Child Support). De grote meerderheid van degenen die de enquête hebben ingevuld stelt dat dit niet het geval is geweest en bij een aantal respondenten had het juist het tegendeel tot gevolg: bestaande verbanden werd het moeilijker gemaakt om ‘op gelijke voet’ verder te gaan.

Wel is in de aanloop naar het MFS een proces dat al eerder was begonnen verder 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. Een respondent verwoordt dit zo: *“Meer aandacht voor bilaterale contacten (ambassades). Gerichter samenwerking zoeken met verschillende Nederlandse organisaties, kennisinstututen en bedrijfsleven”*.

42. Heeft U (delen van) Uw aanvraag overlegd met andere organisaties in Uw veld of daarbuiten? Met wie dan? En hoe kijkt U daar op terug?

Heel veel respondenten zeggen dat ze in de aanloop naar het MFS hebben overlegd/samengewerkt met anderen: 75% van de organisaties met- en zonder subsidie, en 83% van de organisaties met subsidie die lid zijn van Partos.

Bij de vier grootste ontwikkelingsorganisaties is die samenwerking vrij ver gegaan, maar niet altijd tot tevredenheid: *“Met de MBN-organisaties hebben we gepoogd om gezamenlijk grip te krijgen op het invullen van het track record (Hivos, Icco, Cordaid, Oxfam Novib). Maar gezien de korte tijd waarin alles ingevuld moest worden (en elke organisatie heeft daarin zijn eigen tempo) heeft dat niet heel veel opgeleverd”*. Kleinere organisaties kwamen elkaar tegen in TMF verband en er is vaak een levendig verkeer geweest tussen geestverwanten: *“Ja, met bevriende collega’s. Het is erg nuttig om feedback te geven en te krijgen; omdat er zoveel diversiteit is onder de OS-organisaties zie ik weinig gevaar voor wat betreft concurrentie”*. Er

² Daarbij wordt wel gesteld: *“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 financiële afdeling van DGIS dat wilde, werden de regels aangepast”*.

³ 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”*

werd wel een prijs voor betaald: *“Positief proces, kan wel erg veel extra inspanning en investeringen kosten”*.

Omdat MFS in de ogen van veel organisaties concurrentieverhogend werkt is er ook wel veel terughoudendheid te bespeuren in de diepgang van de contacten en de samenwerking: *“Nee, er is toch erg individueel gewerkt door de organisaties, hetgeen misschien niet onlogisch is vanwege de ‘concurrentie’ die het systeem met zich meebrengt”* of: *“Enigszins, wij hebben vragen gesteld bij collega’s over onduidelijkheden. Echter gezien de concurrentie was dat niet altijd even makkelijk”*. Kort maar krachtig: *“Het was nuttig maar bleef ook oppervlakkig”*.

43. *Heeft het MFS stramien geleid tot het moeilijker of gemakkelijker maken van contacten met andere organisaties in uw veld? Zo ja kunt U daar dan voorbeelden van geven?*

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%. Kenmerkende reacties waren: *“Er is geen verschil t.o.v. de periode vóór het invullen van het stramien. Wel is het schrijven van een voorstel (en zeker een groot voorstel) steeds weer een moment van ‘bezinning’ op positionering van de eigen organisatie en het samenwerken met andere organisaties”*. En: *“Het stramien heeft geen invloed. De concurrentie onderling maakt contacten minder open, dat is onze indruk. Alhoewel nu veel organisaties zoeken naar samenwerking op verschillende terreinen”*.

De paar uitzonderingen zijn echter wel van belang voor een beoordeling van het effect van MFS in situaties waarbij van een fusiebeweging sprake is. Omdat het om bekende strategische samenwerkingspogingen gaat zijn we hier expliciet over de organisaties: *“Het MFS beleidskader streefde samenwerking en complementariteit na. Dat werd bemoeilijkt door a) het element van concurrentie en b) de regels die samenwerking niet altijd toelieten. Bijvoorbeeld de regel dat één aanvrager maximaal 25% van het totaal kon aanvragen beperkte in het geval van de ICCO Alliantie een nog grotere samenwerking met bijvoorbeeld Save The Children Federation met wie de alliantie een gezamenlijke indiening overwoog”*. En rondom IKV Pax Christi: *“De eigen bijdrage regeling heeft de strategische samenwerking van IKV Pax Christi met Cordaid, Hivos en ICCO belast en complexer gemaakt. Belast omdat formeel niet langer sprake is van een gelijkwaardige samenwerkingsrelatie. Complex omdat Cordaid, Hivos en ICCO de resultaten die IKV Pax Christi boekt moet verwerken in eigen subsidieaanvraag en rapportages terwijl de onderlinge afstemming die dat vergt onmogelijk was. Hoe dit in de praktijk moet werken weet eigenlijk niemand, ook omdat programma’s van IKV Pax Christi gefinancierd worden door diverse bronnen waardoor het onduidelijk is welk resultaat waar zichtbaar gemaakt moet worden”*.

44. *Heeft U zich laten adviseren bij Uw MFS indiening door professionals van buiten uw organisatie? Zo ja wie zijn dat dan geweest en hoe kijkt U daar op terug?*

Iets meer dan de helft van de respondenten met subsidie heeft zich laten adviseren door professionals van buitenaf. Bij Partos leden was dat percentage nog wat hoger. In de meeste gevallen waren dit medewerkers van professionele adviesbureau's. Bij de organisaties zonder subsidie liet nog geen tien procent zich adviseren, maar deden vrijwel alle organisaties het zelf. Als verklaring hiervoor werd vaak gegeven dat ze hiervoor geen geld hadden of het zelf wel konden (*“Nee, daar kunnen wij ons geld niet aan uit geven”*). Van de 14 organisaties die zich extern hebben laten adviseren is 93% er in geslaagd subsidie te verwerven. Van de 20 organisaties die aangaven dat ze zich niet extern hebben laten adviseren heeft maar 45%

subsidie gekregen. Extern advies is dus niet een voorwaarde, maar wel een grote steun geweest voor succes. Uit sommige reacties is het ook duidelijk dat afgewezen indieners dit achteraf betreuen: *“Nee En dat is achteraf misschien wel jammer, omdat uit de beoordeling is af te lezen, dat we soms formuleringen strategisch handiger hadden kunnen doen, maar wij als organisatie de taal van Den Haag niet tot in detail kennen, of willen/kunnen spreken”*.

Soms werd gebruik gemaakt van gerenommeerde commerciële organisatieadviesbureaus zoals PriceWaterhouseCoopers: *“We vinden dit nog steeds een goede investering, omdat juist zij vanuit hun ervaring keken met de ogen van de Berenschot-beoordelaars en ons attendeerden op onduidelijkheden, onvolledigheden etc. Daarnaast hebben wij advies van de accountant gehad (op financieel reglement)”*. In andere gevallen werd het advies gratis verstrekt en straalt de reactie het vrijwillersethos uit van beginnende organisaties (in dit geval met een succesvol subsidieresultaat): *“Hierop kijken wij zeer plezierig terug. Dat mensen belangenloos nachtenlang met ons meegewerkt hebben om alles op tijd af te krijgen!”*. Soms hebben organisaties externe advisering geïnternaliseerd in de vorm van referentiegroepen. Interessant daarbij is dat een aantal organisaties dan meldt dat ze die referentiegroepen bewust zo hebben samengesteld dat het een combinatie is van mensen van binnen en van buiten ‘het OS wereldje’.

Een afgewezen organisatie wijst wel op een dilemma: *“Overigens ligt hier ook een kernprobleem bij het indienen van een aanvraag. Door een studie te maken van hoe het beoordelingsbureau functioneert en aan welke criteria men waarde hecht, kunnen in een aanvraag punten worden gescoord. De vraag is in hoeverre er een beoordeling gemaakt wordt van de kwaliteiten van het schrijven van documenten versus de daadwerkelijke kracht van een organisatie. Hier ligt ons inziens een wezenlijk probleem voor de beoordeling van aanvragen. Uit het beoordelingsrapport van onze aanvraag komt o.i. niet de kwaliteit naar voren die wij als organisatie hebben. Tijdens het lezen van het beoordelingsrapport bekruipt telkens het gevoel: we hebben in dat zinnetje niet expliciet verwoord wat de beoordelaar zo graag leest, nu missen we weer punten, maar de benoemde kwaliteit zit wel in onze organisatie”*.

45. *Hoeveel tijd en geld heeft het voorbereiden van de aanvraag Uw organisatie gekost? (mensen/vergaderen/consultants/etc; graag bij benadering een totaalcijfer, liefst in tijd en in geld)*

Het is moeilijk iets algemeen over deze vraag te zeggen, omdat de vraag door veel respondenten niet concreet is beantwoord. Er zijn vooral grove schattingen gegeven; daarnaast lopen de antwoorden 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 andere 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 resultaat). En, zoals uit de vorige vraag al bleek, 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 met subsidie aanzienlijk meer uren en geld uitgegeven, in vergelijking met de respondenten zonder subsidie. Op basis van de antwoorden is het volgende beeld te schetsen.

Bij de organisaties die erin geslaagd zijn subsidie te verwerven loopt het aantal in de aanvraag geïnvesteerde uren uiteen van 200 uur (een ruime maand werk) tot 4500 uur (en daarmee drie mensjaren werk). De mediaan ligt bij deze succesvolle organisaties op 1000 werkuren. Bij de grotere organisaties wordt een uur werk – daar waar men expliciet is – gewaardeerd op ongeveer 80 euro; bij de kleinere organisaties op een bedrag tussen de 30 en de 50 euro. Als we voor een grove indruk een werkuur waarden op 50 euro (wat zou neerkomen op een totaalprijs voor een fte werkjaar van 80.000 euro) kunnen we de mediane financiële inspanning waarden op 50.000 euro per succesvolle organisatie. Als we dit vermenigvuldigen met alle succesvolle organisaties (58) is de totale financiële inspanning van de succesvolle organisaties om het subsidie te bemachtigen naar schatting een kleine 3 miljoen euro geweest. Voor deze investering is in totaal een bedrag verworven van 2,1 miljard euro. Gemiddeld betekent dat een voorinvestering van 1,4 promille. Er is uiteraard wel een groot verschil te zien tussen de grote organisaties en de kleine.

Bij de vier grootste organisaties die subsidie hebben verworven (ICCO alliantie 525 miljoen euro tot HIVOS 261 miljoen euro) geldt dat hun voorinvestering tussen de 1900 en 4500 uur werk is geweest, maar dat ze voor die voorinvestering gemiddeld het vierduizendvoudige hebben teruggekregen. Bij de middelgrote toewijzingen (van 10 tot 32 miljoen) ligt de voorinvestering in een geval op 0,04 procent – vergelijkbaar met de grootste organisaties – maar in alle andere gevallen op een bedrag tussen 0,2 en 0,8 procent. Bij de kleinere toewijzingen (minder dan 10 miljoen) ligt de voorinvestering weer wat hoger: tussen 0,6 en 1,4 procent. Financieel gezien is er dus niet sprake van een ‘level playing field’. De kleinere organisaties hebben per euro subsidiegeld gemiddeld een veel grotere inspanning moeten leveren dan de grote organisaties. Maar ook de minst gunstige verhouding tussen voorinvestering en uiteindelijke subsidie (1,4%) is niet buiten proporties.

De organisaties waarvan het subsidie is afgewezen investeerden gemiddeld aanzienlijk minder tijd in de aanvraag: daar lopen de uren uiteen van 120 uur (een week met drie mensen) tot 3500 uur en “elf mensjaar” (twee uitschieters, waarvan de laatste wel heel extreem). De mediaan lag bij deze afgewezen organisaties op 300 uur investering en als we daar opnieuw 50 euro per uur voor rekenen zien we een gemiddelde investering van 15.000 euro per aanvraag. Overigens ook organisaties die vergeleken met anderen weinig tijd hebben geïnvesteerd hebben dit toch ervaren als een zware opgave: “200 uur en dat is een gigantische inspanning voor een kleine organisatie” (en de aanvraag werd nog afgewezen ook)⁴.

46. *Hoe oordeelt U nu over het rendement van die bestede middelen; staat het in verhouding tot het resultaat?*

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 toch goed, en niet alleen in financiële zin : “Goed bestede middelen, zeker gezien het financiële resultaat (aanvraag is volledig gehonoreerd), maar ook gezien de opgedane inzichten en de verdere aanscherping van ons beleid, plannen, en strategieën. Tevens heeft de beoordeling van onze aanvraag tot nieuwe inzichten en aandachtspunten geleid”. En interessant is dat een relatieve nieuwkomer opmerkt: “Zeer renderend; in vergelijking met

⁴). Soms is de naïviteit wel erg groot: “Hele ruwe schatting: € 50.000 aan menskracht. Het RSI-preventieprogramma is meermalen op tilt geslagen, en het Word document, zoals het was aangeleverd, was ook geen schoonheid. Dus toen hebben we de laatste dag ook nog een secretaresse ingeschakeld om de bullets op een rij te krijgen

particuliere fondsenwerving (onze hoofdactiviteit) vergt deze subsidie-aanvraag slechts een kleine investering” (dit is een organisatie met een 100-voudig rendement).

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. Maar het algemene sentiment is dat ze er, in hun ogen, erg veel tijd en geld ingestopt hebben, en aangezien hun aanvraag niet gehonoreerd is het hen uiteindelijk “niets” zou hebben opgeleverd waardoor het rendement “nul” is. Er klinkt ook af en toe spijt in door dat men de tijd er in heeft gestopt: *“Indien we de aanvraag zouden kapitaliseren zou deze ongeveer euro 25.000 hebben gekost. Hiervan hadden we een complete (school)bibliotheek kunnen bouwen”.*

Ook de organisaties die wel subsidie hebben gekregen zijn voor een deel ontevreden met het rendement of hebben er kritische kanttekeningen bij. Heel ver gaat het als een van de grote organisaties (met een rendement van 5000 procent) stelt: *“Inzet van mensdagen staat in geen verhouding tot het resultaat! Zeker als bedacht wordt dat de follow-up van de goedkeuring (monitoringsprotocol, DRAM-tabellen jaarplan 2007; organisatorische aanpassingen) ook nog eens veel tijd en geld hebben gekost”.* Een andere grote organisatie (ook met een rendement in dezelfde orde van grootte) stelt: *“Achteraf zijn we tevreden: het volledige aangevraagde bedrag is toegekend. Maar eerlijk gezegd zijn we van mening dat een groot deel van de bestede tijd en energie beter ingezet had kunnen worden in het verder ontwikkelen van resultaatmeting”.*

Er spreekt uit de reacties ook af en toe grote onzekerheid: *“Ja, maar alleen omdat we de volledige aanvraag gehonoreerd hebben gekregen. Als we geen fondsen hadden gekregen zouden we in ernstige moeilijkheden zijn gekomen. De moeite en middelen die we in de aanvraag hebben moeten steken is ten koste gegaan van onze normale activiteiten en heeft het ons onmogelijk gemaakt elders naar fondsen te zoeken”.*

47. Welke onderdelen hebben naar Uw mening vooral veel tijd gekost en bij welke daarvan acht U die investering onevenredig zwaar of onnodig geweest?

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

Een paar illustratieve antwoorden: *“Het invullen van het stramien heeft heel veel tijd gekost, is niet altijd even duidelijk geweest en had veel efficiënter kunnen zijn”.* *“We hebben in eerste instantie veel tijd nodig gehad om het MFS stramien te begrijpen (taalgebruik en vage vragen). Vervolgens moesten bepaalde stukken vertaald worden naar het Engels zodat onze internationale staf er ook aan mee kon werken. We hebben ook veel tijd nodig gehad om de definities output, outcome, effect zoals gedefinieerd in de MFS aanvraag te begrijpen. Zoals reeds eerder (werd) vermeld, weigerde het ministerie hier verdere uitleg over te geven. Het had ons veel tijd en geld kunnen sparen indien het ministerie op onze vragen had willen antwoorden, flexibel had gereageerd op de problemen die veel organisaties bleken te hebben en het stramien zou hebben vertaald (in het Engels)”.* *“De vragen in de organisatietoets die niet op onze organisatie pasten vergden nogal wat onderzoek en vooral creatief schrijfwerk. Ook het afwijken van de logical framework-systematiek heeft veel onnodig extra werk opgeleverd; alle partners werken hiermee”.*

48. *Heeft U het in te dienen voorstel voorgelegd aan Uw bestuur of andere besluitvormende of adviserende instanties binnen Uw organisatie? Hoe kijkt U daar op terug?*

Dertig van de vijfendertig respondenten hebben het in te dienen voorstel voorgelegd aan bestuur, directie of managementteam. Daarnaast legde zo'n tien procent van de organisaties met subsidie het voorstel ook voor aan een Raad van Toezicht. Het deel van de respondenten dat het voorstel aan niemand heeft voorgelegd is het grootst binnen de organisaties zonder subsidie (17% tegenover ongeveer 10% bij de organisaties met subsidie). In veel gevallen is er sprake geweest van een bestuurlijke verantwoordelijkheid voor meerjarenplannen. Het daaruit voortkomende subsidieverzoek is een uitvloeisel hiervan dat niet meer apart door bestuursbesluiten is bekrachtigd, maar op management niveau is afgehandeld.

49. *Hebben Uw partnerorganisaties in 'het zuiden' een rol gespeeld bij het tot stand komen van Uw aanvraag? Zo ja: hoe? En hoe kijkt U daar op terug?*

In driekwart 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. Een terugkerend verwijt is het feit dat het Ministerie geen Engelse vertalingen heeft gemaakt zodat alle organisaties die hun zuidelijke partners wilden betrekken bij het aanvraagproces nu zelf in het Engels (of ook in andere talen) moesten gaan vertalen, wat tijdrovend, kostbaar en verwarrend bleek. Het gaf ook specifieke interpretatieproblemen: *"Ja, een heel belangrijke rol. Echter, het stramien was niet vertaald, was onduidelijk voor partners uit het zuiden die niet dagelijks te maken hebben met de OS beleidsissues en het stramien haalde de logica volledig uit het programma. Bovendien is DRAM niet altijd even efficiënt en eenduidig, zeker niet voor een partner uit het zuiden"*. In een aantal gevallen is er gebruik gemaakt van een interactieve website. In andere gevallen door veldreizen: *"Ja; de behoefte werd aangegeven door de partners; het schrijven van de aanvraag is begonnen met een veldreis om het logical framework op te stellen. Het programmavoorstel is meerdere malen door de partners aangevuld en gecorrigeerd. Het was een goede samenwerking al was het moeilijk aan de partners duidelijk te maken wat de relevantie van veel van de vragen was"*. Een van de respondenten gaat verder en maakt politiek kritische opmerkingen: *"Wij hebben op onderdelen een needs-assessment gedaan, waarbij de meningen van partners zijn meegenomen. Anderzijds was het in het strakke stramien lastig enig ownership bij hen te leggen, want hoe gaan we dan verder met de beleidsrelevantie, de maatschappelijke orientatie, de aansluiting bij de MDG's en de Afrika bias van de regering"*.

Sommige respondenten hebben er van afgezien om partners te consulteren omdat ze zelf niet echt in het nut ervan geloofden. Er spreekt af en toe ook enig paternalisme mee: *"...hebben wij getracht hen te vrijwaren van de complexiteit van deze operatie"*.

50. *Wat voor effect zal het MFS, naar Uw mening, op termijn hebben 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 betekent 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 en hebben het Ministerie nu wellicht opgegeven als een relevante partner en de OS sector als een relevant werkterrein). 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.

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. Er zal ook minder verschil gaan ontstaan met wat er bilateraal en multilateraal gebeurt waardoor juist de specifieke waarde van een civilaterraal kanaal wordt ondergraven, juist een terrein waarop Nederland uitblinkt.

Een antwoord springt er uit door zijn volledigheid: *"Ik meen dat er sprake is van een ambigue beeld. 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 m.i. 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 leidinggevenden binnen de sector. Helaas ontbreekt het 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 m.i. kort door de bocht en wat gechargeerd:

- *Een 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".

51. We willen U drie 'politieke' uitspraken voorleggen en willen u vragen aan te geven in welke mate U het met die uitspraken eens bent: 5 = helemaal eens, 4 = daar zit een kern van waarheid in, 3 = neutraal, geen mening, 2 = dat lijkt me overdreven/grotendeels onjuist, 1 = dat lijkt me echt onzin.

- 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'.*

	5	4	3	2	1
Wel/wel	5	10		7	
Wel/niet	7	2			
Niet	1	4	1		1

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, waarbij opvalt 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.*

	5	4	3	2	1
Wel/wel	10	8	1	2	1
Wel/niet	4	2		2	
Niet	1	4		1	1

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.*

	5	4	3	2	1
Wel/wel	4	7	4	7	1
Wel/niet	1	4	1	3	
Niet	2	1	1		2

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.

52. Wilt U verder nog opmerkingen kwijt over het proces of over het beoordelingskader van MFS (of over de vragen van deze terugblik)?

Er worden hier nog zeer veel opmerkingen gemaakt. Voor veel respondenten is het een manier om een proces dat toch wel met enige frustratie gepaard is gegaan 'van zich af te schrijven'.

Als we de vele opmerkingen proberen te ordenen zien we de volgende thema's:

De herkenbaarheid:

"Het duurde heel lang voordat ik mijn organisatie herkende in de teksten die ik aan het schrijven was. Het stramien laat weinig ruimte over om de kwaliteiten te beschrijven zoals die in de praktijk ervaren worden door ons, de media en onze doelgroep".

"Aanvragers konden binnen het stramien de consistentie van hun aanpak (vooral de politiek-sociale component) en de complexiteit van het werkveld niet voldoende weergeven".

"Wij vonden de manier van presenteren van ons programma nogal lomp – waarschijnlijk omdat er zoveel extra informatie gevraagd werd – waardoor het hoofdthema van de aanvraag enigszins vertroebeld werd".

Het probleem van de kleine en jonge organisaties:

"Voor een kleine NGO ...is dit eigenlijk een veel te zware belasting. Door alle NGOs, grote en kleine, over één kam te scheren worden kleine NGOs gedwongen zeer uitgebreide en ingewikkelde vragenlijsten te beantwoorden".

"Een kleine vrijwilligersorganisatie kan op geen enkele wijze voldoen aan de organisatietoets en dat had duidelijk gemaakt moeten worden".

"In algemene zin is het kader niet toereikend geweest voor het beoordeling van innovatie en vernieuwing van organisaties in deze sector. Jonge organisaties kunnen niet tippen aan de organisatietoets en missen daardoor de boot. Een reflectie op hoe de categorie jong en vernieuwend wel een bijdrage zou kunnen leveren aan de sector lijkt me voor de levensvatbaarheid van de sector op de lange termijn van groot belang. De overheid heeft de vernieuwende inbreng van het veld hard nodig om OS in brede zin op de kaart te houden in het maatschappelijke en politieke veld".

De vooronderstellingen van meetbaarheid:

*“De nadruk op resultaten is door MFS-stramien vertaald in het ‘plannen’ van resultaten. Deze vermeende planbaarheid is niet realistisch en gaat in tegen het besef dat ontwikkeling (en niet alleen lobby en advocacy) een complex en in hoge mate niet maakbaar proces”.
“Overheid moet oppassen om niet door te slaan in wens naar resultaatgericht willen werken. Die wens pas niet altijd op weerbarstige realiteit en voorkomt flexibiliteit van organisaties”.*

Het stramien zelf:

*“Om het afbreukrisico te beperken zouden organisaties zich eerst op de drempelcriteria moeten kunnen kwalificeren alvorens te investeren in een voorstel”.
“Onbegrijpelijk dat het ministerie over MFS communiceert in het Nederlands, waardoor communicatie met partners wordt bemoeilijkt”.
“Verder wijkt het aanvraagstramien op veel onderdelen af van het Beoordelingskader. Het cijfersysteem dat gehanteerd is in de beoordeling is in het proces nergens kenbaar gemaakt (behalve het gewicht dat aan een onderdeel gehangen wordt, maar niet hoeveel punten er op welk onderdeel te behalen zijn en hoe zwaar welk sub-onderdeel dan weegt).
“Grootste struikelblok proces: 1 maand van te voren spelregels enorm veranderen door invoeren van willekeurig en slecht beredeneerd groeimodel”.*

Maar toch ook wel waardering:

*“Als nieuwe speler hebben we het naar ons beste vermogen ingevuld onder het motto: als ze dit willen weten kunnen ze het krijgen. Het is een soort van examen... we kunnen ons...niet altijd even goed vinden in de vele kritiek zoals geuit in de sector waarin vele organisaties de indruk wekken dat het hun recht is geld van het ministerie te krijgen”.
Wij zijn “een groot voorstander van een onafhankelijke beoordelingscommissie, dat is de enige manier om tot een juiste en objectieve beoordeling te komen. Het proces verdiende niet altijd de schoonheidsprijs, maar over de bank genomen is het goed verlopen”.*

Het financieel reglement:

“Ik mis aandacht voor het financieel reglement. Bij de totstandkoming van het financieel reglement is volkomen onverwachts de institutionele subsidie afgeschaft. Voor een organisatie als de onze is dat nadelig, de aanneming is nu immers dat wij programmatisch vier jaar vooruit kunnen kijken en bovendien voor vier jaar de resultaten van ons werk kunnen plannen. Dat is natuurlijk in sommige contexten goed mogelijk. Maar in een context van oorlog en wanorde niet doenlijk. Vredesorganisaties maken liever een Meerjarenplan op strategisch niveau waarbij de programmatische vertaling naar activiteiten zich gaande weg ontrolt. Dat vraagt om instellingsfinanciering en een beoordeling van strategie en niet van activiteiten”. Het afschaffen van de instellingssubsidie als modaliteit zal ongetwijfeld ook door andere dan de vredesorganisaties als een verlies zijn ervaren en behoeft inderdaad nader onderzoek.

De rol van het Ministerie:

“Wij begrijpen wel dat een beoordeling van ‘externe experts’ bij sommige gelegenheden wel nuttig kan zijn; toch vinden wij het inbreng van medewerkers van de ministerie die het werk van de organisaties zelf hebben gevolgd van primaire belang”.

De rol van Partos:

“De rol van Partos blijft ons bevreemden, omdat deze organisatie de grote gevestigde belangen en daaraan gelieerde belangen oververtegenwoordigt (bestuurssamenstelling)” (van een organisatie die er nooit aan mee heeft willen doen).

De beoordelingspraktijk en het ‘gevoel’ na afloop van de subsidiebeschikking:

“Voor het verloop van het proces is het vreemd dat tussen het moment van voorstel-indiening en de uitslag er op geen enkele wijze contact is tussen de indiener en beoordelaar. Er is geen hoor-wederhoor, mogelijkheid van toelichting of opheldering geven etc”.

“Wij zijn niet blij met het feit dat de beoordelaars niet alle bijlagen hebben bestudeerd”.

“Wat wij uit de beoordeling voelen is dat er niet veel verbondenheid noch kennis aanwezig is van de vele kleine organisaties in Nederland. Een studie naar effectiviteit en doelmatigheid van kleine organisaties ten opzichte van grote organisatie zou wel een verrassende resultaten kunnen opleveren. Het zou mooi zijn als hier eens echt aandacht aan zou worden besteed”.

“De kwaliteit van de beoordelaars vinden we achteraf gezien beneden de maat en zou in het vervolg een veel groter aandachtspunt moeten zijn”.

“Na lezing van het advies van de commissie Bikker was een post-MFS depressie nauwelijks te onderdrukken (ook al was er subsidie verworven, en in dit geval heel veel). Belangrijkste oorzaken voor dit gevoel:

- *Er is erg veel tijd gestoken in de totstandkoming van het plan. De beoordeling is met name bedrijfsmatig gebeurd en voor ons gevoel nauwelijks inhoudelijk. Het eigen bedrijfsplan heeft geen (zichtbare) rol gespeeld in de beoordeling. Nergens in het advies wordt gerefereerd aan het bedrijfsplan.*
- *Beoordeling en puntentoedeling is gedaan op basis van de afzonderlijke stukjes. Informatie uit het bedrijfsplan of uit andere delen van de aanvraag is niet meegenomen.*
- *Meerwaarde en samenhang van het geheel heeft nauwelijks een rol van betekenis gespeeld.*
- *De adviescommissie heeft de kwantitatieve onderbouwing zwaar laten meetellen. Daar waar kwaliteit niet in kwantiteit uitgedrukt kan worden, is de beoordeling negatiever. (We hebben) eerlijk willen zijn en geen effecten willen kwantificeren die niet aan te tonen zijn. We moeten vast stellen dat dat ons punten heeft gekost in de beoordeling.*
- *Het advies heeft een sterk ‘maakbaarheidgehalte’; de relatie tussen Doelen – Resultaten – Activiteiten – Middelen (DRAM) is leidend. Als je vooraf kunt aantonen en aannemelijk kunt maken dat je inzet van middelen tot kwantificeerbare resultaten zal leiden, dan scoor je goed.*

“De principiële bezwaren die in een Partos-brief van 6 februari 2006 aan de minister werden geuit, zijn wat ons betreft daarmee bewaarheid geworden. Deze principiële bezwaren waren:

- a) processen worden opgeknipt tot activiteiten zonder samenhang;*
- b) illusionaire meetbaarheid van processen*
- c) complementariteit en diversiteit is teruggebracht tot een ééndimensionaal input-output denken”.*

Deze evaluatie:

“Het is jammer dat ook de evaluatie ...vooral ingaat op de ‘hokjes’ van specifieke criteria in plaats van de aanpak als zodanig ter discussie te stellen”.

De toekomst:

“Het is te hopen dat het systeem over 3 jaar niet weer omgegooid gaat worden; OS is iets van de lange termijn, en het is contraproductief om de systematiek steeds weer te veranderen”.

“Grootste potentiële struikelblok voor de verdere uitvoering: gaat de beleidsdialoog met BuZa echt van de grond komen?”.

Bijlage 5a:

Plan van aanpak interactieve dialoog om te komen tot nieuw beleidskader

(Afkomstig van Jan Gruijters, voorzitter van TMF Platform)

1. Aanleiding

In AEV aangekondigde samenvoeging van MFP en TMF.

2. Doelstellingen

- Gemeenschappelijke analyse van de rol van maatschappelijke organisaties in Noord en Zuid bij internationale samenwerking;
- Mede op basis daarvan identificeren en uitwerken van richtinggevende beleidsprincipes voor kwaliteitsvolle internationale samenwerking op de lange termijn;
- Opstelling van samenwerkingsrelaties tussen Ministerie van Buitenlandse Zaken en maatschappelijke organisaties actief op het domein van internationale samenwerking;
- Formulering van nieuw beleidskader voor medefinanciering.

3. Agenda

Op basis van voorgesprekken met MFP en TMF (o.a. op 19 november 2003 met de Minister van Ontwikkelingssamenwerking) is de volgende agenda opgesteld:

- *Partnerschap*
Subthema's zijn ondermeer: spanningsboog tussen politiek primaat en particuliere onafhankelijkheid; comparatieve bijdrage aan internationale samenwerking door diverse actoren; rolverdeling – multi-actor approach – en complementariteit; pluriformiteit en samenwerking.
- *Vermaatschappelijking van internationale samenwerking*
Subthema's zijn ondermeer: draagvlak voor internationale samenwerking; vermaatschappelijking van internationale samenwerking.
- *Interventiestrategieën en beleidscoherentie;*
- *Landengerichte benadering;*
- *Kwaliteit en resultaat:*
Subthema's: verantwoord en leren; resultaat, effect en impact; kwalitatief en kwantitatief.

De dialoog bouwt voort op de beleidsnotitie Civil Society en structurele armoede bestrijding, vigerend beleidskaders MFP (2003-2006) en TMF (versie 2003-2006).

4. Deelnemers

Gelet op de complexiteit en de strakke planning van het proces wordt het deelnemersveld in eerste instantie beperkt tot representanten van organisaties die nu medefinanciering ontvangen. De stuurgroep kan i.o.m de facilitator besluiten tot verbreding van het deelnemersveld. Het totaal aantal deelnemers bedraagt maximaal 50. De stuurgroep en facilitator kunnen besluiten externe deskundigen uit te nodigen voor input.

5. Karakter van het proces

Het proces is te karakteriseren als dialoog op basis van partnerschap. Partnerschap veronderstelt: gemeenschappelijke doelstellingen; onderscheiden verantwoordelijkheden; gelijkwaardigheid; wederkerigheid; transparantie; beleidsruimte, mandaat, kennis en capaciteit voor dialoog. Een dergelijk proces van beleidsvorming staat bekend als interactieve beleidsvorming (zie Communicatiespelregels bij interactieve beleidsvorming opgesteld in opdracht van de Rijksvoorlichtingsdienst door XPIN, juli 2003).

6. Procesbegeleiding

Het proces wordt volgens afspraak extern en onafhankelijk gefaciliteerd. Een stuurgroep met vertegenwoordigers van DSI, MFP en TMF is verantwoordelijk voor begeleiding en monitoring van de voortgang. Deze stuurgroep is betrokken bij de keuze facilitator, de vaststelling deelnemers en de procesinrichting.

7. Spelregels

DSI stelt spelregels op voor de dialoog die zijn gebaseerd op partnerschap en de beleidspraktijk rond interactieve beleidsvorming. Deze spelregels worden door de stuurgroep vastgesteld en door de facilitator bewaakt

8. Communicatie

Representanten in de stuurgroep zijn verantwoordelijk voor communicatie in eigen achterban. DSI is verantwoordelijk voor communicatie en draagvlak binnen eigen ministerie.

9. Planning

Het gehele proces kent twee fases:

- Interactieve dialoog over uitgangspunten en beleidsprincipes: juni t/m september;
- Onderhandeling over nieuw beleidskader: oktober t/m november.

10. Stappenplan eerste fase

De eerste fase kent op hoofdlijnen de volgende stappen:

a. Kennismaking (mei)

Facilitator maakt kennis met sleutelspelers.

b. Start bijeenkomst (eind mei begin juni)

Plv.Dgis verzorgt kick-off en presenteert overeengekomen agenda en methodiek aan deelnemersveld.

c. Werkateliers (juni, augustus)

In vijf werkateliers worden agenda punten uitgediept. Nadere invulling volgt later.

d. Synthese atelier (augustus/september)

Resultaten van werkateliers verwerken tot beleidsprincipes, overeenkomsten en verschillen identificeren.

e. Consultatie (september)

Conclusies delen, discussie over verschillen in inzicht.

f. Slotbijeenkomst (september)

Presentatie visie.

Deze planning is uitermate krap, een uitloop in oktober is mogelijk. De onderhandelingen over een beleidskader (gepland voor oktober/november) kunnen immers binnen twee maanden plaatsvinden. De facilitator moet in overleg met de stuurgroep dit stappenplan kunnen wijzigen op basis van voortschrijdend inzicht.

Inrichting van het onderhandelingstraject volgt in later stadium.

11. Organisatie en financiering

DSI is verantwoordelijk voor organisatie, rapportage en andere noodzakelijke ondersteuning. De financiering vindt plaats door DSI op basis van nog op te stellen budget.

Bijlage 5b: Spelregels voor beleidsdialoog op basis van partnerschap

(Afkomstig van Jan Gruijters, voorzitter TMF Platform, bewerkt door Arie de Ruijter)

Een constructieve en productieve beleidsdialoog wordt gekenmerkt doordat deelnemers boven de belangen en visies van hun eigen organisaties kunnen uitstijgen. Alle deelnemers erkennen dat er tegengestelde belangen en contrasterende visies zijn, en zijn bereid daar mee om te gaan.

Een interactieve beleidsdialoog heeft de volgende kenmerken:

- *Open qua deelname, maar met engagement*
Iedereen mag meedoen, maar committeert zich aan een traject voor een bepaald onderdeel. Dat geldt voor zowel de deelnemers uit het maatschappelijk middenveld als voor de participerende ambtenaren.
- *Inhoudelijk open*
Er zijn geen “official views”, dogma’s en andere waarheden.
- *Gelijkwaardig*
Tijdens de discussie zijn er geen bevoorrechte partijen, geen partij kan de ander zijn wil opleggen.
- *Duidelijke verantwoordelijkheden*
Iedereen behoudt zijn eigen verantwoordelijkheid: organisaties zijn verantwoordelijk naar hun achterban en andere stakeholders, de minister is verantwoordelijk naar het parlement. Bij belangrijke besluiten zoeken partijen bijtijds contact met elkaar met het oog op de zorgvuldigheid van het proces.
- *Wederkerig*
De discussies betreffen niet alleen het beleid van de maatschappelijke organisaties, maar ook het beleid van de overheid.
- *Transparant*
De discussies zijn openbaar, worden verslagen op een website, en het is duidelijk wat er met de resultaten wordt gedaan. De deelnemers zijn op de hoogte van de stappen in het proces en hebben kennis van belangen en ambities van betrokken partijen. Relevante informatie is bijtijds beschikbaar, partijen zijn bereid informatie te delen.
- *Structuur*
De ervaring heeft geleerd dat eenmalige bijeenkomsten tot weinig leiden. Elke discussie of consultatie heeft daarom een langdurig of zelfs een (semi)permanent karakter, met fases van divergentie en convergentie.
- *Complementariteit*
Doel van de dialoog is te komen tot een geheel dat meer is dan de som der delen. Het gaat om samenwerking, complementariteit en partnership waar dat de effectiviteit van de inspanningen bevordert.

Bijlage 5c: Beginselen van proces- c.q. verandermanagement

(Arie de Ruijter, ontleend aan: H. de Bruijn, E. ten Heuvelhof en R. In 't Veld: Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming. Schoonhoven: Academic Service, 1998.)

Procesmanagement

De ervaringen met processen van verandering zijn vaak teleurstellend. De inhoud is meestal geen probleem, maar de gerealiseerde eindsituatie wijkt voor alle betrokken partijen sterk af van de gewenste eindsituatie. Waardoor ontstaan teleurstellende ervaringen en wat zijn de problemen die een procesbenadering vereisen?

- Problemen zijn ongestructureerd, d.w.z. er is geen objectieveerbare oplossing voorhanden. Reden: er is geen objectieve informatie beschikbaar en de waarden en normen van betrokken partijen verschillen.
- Een oplossing zal dus nooit **objectieverbaar** zijn, maar kan wel **gezaghebbend** zijn: ze wordt dan door de betrokken partijen geaccepteerd. Hiertoe is het noodzakelijk, dat deze partijen bij het proces van probleemformulering en –oplossing betrokken worden. Ergo: **problemen moeten in een netwerk worden opgelost**.
- Belangrijk: partijen in netwerken gedragen zich vaak strategisch, w.s.z. dat zij hun gedrag en hun omgang met anderen in dienst stellen van de optimale behartiging van hun eigen belangen. Dergelijk strategisch gedrag compliceert het zicht op de besluitvorming.
- Kenmerk van problemen die een procesontwerp vereisen is, dat ze **dynamisch** zijn. Het probleem verandert in de loop van de tijd en daarmee ook het antwoord voor de oplossing, bijv. door het vrijkomen van nieuwe informatie. Partijen in een netwerk kunnen daarvan strategisch gebruikmaken.

In een situatie waarin partijen elkaar nodig hebben om tot oplossing van een bepaalde problematiek te komen, moeten ze onderling **procesafspraken** maken over hoe zij tot besluitvorming te komen, d.w.z.

- **Afspraken over spelregels, die de betrokken partijen hanteren om tot besluitvorming te komen**
- Een procesbenadering van verandering betekent dus dat:
 - Vooraf tussen de betrokken partijen afspraken worden gemaakt over de wijze waarop het proces van besluitvorming zal verlopen.
 - Het accent in deze afspraken vooraf verschijft van de inhoud van de verandering naar de wijze waarop deze tot stand zal komen
- Het centrale onderscheid tussen een inhoudelijke en een procesmatige benadering van verandering:
 - Een inhoudelijke benadering lijkt op wetenschappelijke werkwijze: probleemanalyse en inhoudelijke oplossing, invoering is geslaagd als het inhoudelijk ontwerp is gerealiseerd. Veranderingsproces wordt aangestuurd door personen/organisaties die een sterke commitment hebben met het inhoudelijk ontwerp. Beperkte aandacht voor procesregels.
 - Een procesbenadering begint met procesafspraken tussen partijen, waarop proces van besluitvorming volgt conform de afspraken, resulterend in een inhoudelijk ontwerp.

Veranderingsproces wordt aangestuurd door personen/organisaties die sterk commitment hebben met de procesafspraken.

- Verschuiving van een inhoudelijke benadering naar een **procesbenadering** betekent verschuiving van de rol van “verandermanager”: hij is vooral procesmanager, zorgt dat het proces van verandering goed verloopt.
- Hiernaast is rol weggelegd voor de procesarchitect. Verschuiving van architect van de inhoudelijke verandering (inhoudsdeskundige) naar **procesarchitect**: onder haar/zijn verantwoordelijkheid komen de procesafspraken tot stand.
- Derde rol voor **initiator**, de partij die een bepaalde verandering wil bewerkstelligen, waarvoor steun van andere partijen onontbeerlijk is.

Valkuilen bij het oplossen van problemen die een procesbenadering vergen.

1. Fixatie probleem

Te snelle keuze voor een strakke probleemdefinitie past niet bij complexe problemen. Partijen erkennen bijv. probleemstructurering niet. Ook kunnen tijdens proces van probleemoplossing nieuwe informatie en inzichten ontstaan.

2. Te weinig participanten

Beperking participanten bij probleemoplossing gaat voorbij aan het feit, dat de partijen in een netwerk van elkaar afhankelijk zijn (ook m.b.t. tenuitvoerlegging)

3. Fixatie oplossing

Procesontwerper zal vaak de nadruk leggen op het zoeken naar oplossingen als ongoing proces i.p.v. fixeren van de gekozen oplossing.

4. Context weggedefinieerd

Juist sterk accent op de contextgebondenheid van problemen nodig.

Procesbenadering: argumenten pro

1. Draagvlak

Bij uitvoeren van de gekozen oplossing, is de steun van alle relevante partijen nodig. Willen deze steun verlenen, dan dien zij bij het proces van probleemformulering en oplossing betrokken te worden

2. Reductie van inhoudelijke onzekerheid

De confrontatie tussen de verschillende informatiebronnen van betrokken partijen kan de kwaliteit van de te gebruiken informatie verbeteren. Wil een dergelijke confrontatie plaatsvinden, dan dienen de relevante partijen bij de probleemoplossing betrokken te worden.

3. Verrijking van probleemdefinities en oplossingen

Kennis en waarden van een individuele partij kunnen verrijkt worden en beter begrip voor de visie van andere partijen ontwikkelen.

4. Incorporatie van dynamiek

Het is de kunst om te voorkomen dat nieuwe inzichten en informatie buiten het proces van probleemoplossing en binnen het proces niet beschikbaar zijn.

5. Transparantie van de besluitvorming

Bewaken van de procedurele voortgang maakt het proces transparant voor alle betrokkenen.

Het resultaat van een proces: consensus of commitment

Wanneer de procesbenadering met succes is toegepast, heeft het product van een proces een aantal kenmerken:

1. Draagvlak voor het product

2. Product van het proces is **inhoudelijk robuust**, d.w.z. inhoudelijk zo sterk onderbouwd, dat het stand houdt t.o.v. critici
3. Het is een **fair proces** geweest: transparant, waardoor de besluitvorming controleerbaar is.

Optelsom van 1,2 en 3 kan leiden tot **consensus**, maar meestal tot **commitment** aan een bepaald product, d.w.z. dat een partij verklaart dat zij:

- Zich committeert aan het product van een proces
- Zich wellicht distantieert van bepaalde onderdelen
- Bereid is om voor het product in te staan

Randvoorwaarden wil procesmanagement actief zijn:

- Partijen moeten overtuigd zijn van de noodzaak om gezamenlijk tot besluitvorming te komen: sense of urgency
- Besluitvorming moet daadwerkelijk open zijn: door deelname aan het proces moeten partijen niet de indruk krijgen dat ze een fuik inzweemen.
- Partijen moeten er zeker van zijn dat hun centrale belangen en core values niet worden aangetest.
- Proces moet voldoende “winstmogelijkheden” en prikkels voor coöperatief gedrag bevatten
- Het proces moet voldoende inhoudelijk zijn.

De procesarchitect: het ontwerpen van een besluitvormingsproces

Aan het procesontwerp, dat een geheel van procesafspraken bevat, liggen zgn. ontwerpprincipes ten grondslag. De ontwerpprincipes kunnen worden gebruikt als leidraad voor procesmanagement.

Vier categorieën ontwerpprincipes

Er zijn 15 ontwerpprincipes, te onderscheiden in een viertal categorieën. De ontwerpprincipes moeten een bijdrage leveren aan de argumenten pro procesbenadering.

Categorie I: Openheid

Het besluitvorming is een **open proces**, waarin overleg en onderhandeling centraal staan. Alle relevante partijen worden bij het proces betrokken, vooraf zo weinig mogelijk inhoudelijke beperkingen m.b.t. het besluitvormingsproces. Het **procesmanagement** moet zich kenmerken door openheid: eerlijke kans voor alle partijen om de besluitvorming te beïnvloeden. **Deelnemende partijen** moeten zich voldoende zwaar laten vertegenwoordigen.

Categorie II: Veiligheid

Deelnemende partijen moeten **voldoende bescherming van de eigen positie** krijgen, d.w.z. dat zij er zeker van kunnen zijn dat hun centrale belangen niet in het geding zijn. Voor bedrijven bijv. zijn bepaalde bedrijfsgegevens vertrouwelijk en van groot strategisch belang.

Overheid en bestuurders zijn gebonden aan het primaat van de politiek (parlement, politieke verantwoordelijkheid) Maatschappelijke organisaties worden geacht publieke standpunten in te nemen en kunnen niet voor langere tijd stilzwijgen. Kritische partijen moeten ervan uit kunnen gaan dat hun centrale belangen door deelname niet worden

aangetast. De initiatiefnemende partij moet er zeker van zijn dat het proces voldoende vaart en voortgang heeft.

Categorie III: Voortgang

Betreft de noodzaak van besluitvorming binnen het proces. Deze categorie ontwerpprincipes moet garanderen, dat het proces **voldoende vaart** heeft.

Categorie IV: Inhoud

De voortgang dient ook te voldoen aan de eis van kwaliteit: het proces moet voldoende inhoudelijke elementen hebben. Inhoudseis is belangrijk, omdat het gaat om ongestructureerde problemen, waarvoor geen objectieve oplossingen mogelijk zijn.

Een procesontwerp zal altijd recht moeten doen aan de vier kernelementen.

Verdere precisering

Categorie I: Ontwerpprincipes die tot open besluitvorming leiden

I: Alle relevante partijen worden bij het besluitvormingsproces betrokken, d.w.z.

- Partijen die de besluitvorming kunnen blokkeren
- Partijen die de besluitvorming kunnen verrijken (met nieuwe hulpmiddelen)
- Partijen die belang hebben bij de besluitvorming
- Partijen die op morele gronden recht hebben op participatie

II: Inhoud wordt proces

- Voorafgaande aan de start worden zo min mogelijk inhoudelijke keuzen gemaakt
- Keuzemomenten worden beschreven
- Hoe het proces van besluitvorming op deze momenten zal verlopen wordt aangegeven

III: Het proces en het procesmanagement kenmerken zich door transparantie en openheid

- Voor partijen is duidelijk wat de procesgang is, hoe hun belangen worden beschermd, welke beslisschema's gelden en wie bij het proces betrokken zijn
- Partijen kunnen nagaan of de procesgang integer is en hun voldoende kansen biedt
- Optreden van de procesmanager moet transparant zijn: focus op het proces en niet op de inhoud.

Categorie II: Ontwerpprincipes die de positie van de deelnemende partijen beschermen

IV: Commitments kunnen door partijen worden uitgesteld: de toekomst biedt voor iedere partij ruimte

- Belangrijk aspect van ruimte is dat een partij zich gedurende het besluitvormingsproces niet aan allerlei deelbeslissingen hoeft te committeren (op basis van inhoudelijke of strategische motieven)
- Uitstel van commitments mogelijk

V: De centrale belangen van partijen worden beschermd.

- Afspreken dat bepaalde besluiten door een minderheid kunnen worden geblokkeerd
- Voor bepaalde besluiten formuleren van dissenting opinion mogelijk

VI: Het proces kent exitregels.

- Uittreden is een optie die is opgenomen in de procesafspraken

VII: het proces kent een zachte koppeling tussen de besluiten tijdens het proces en tussen het resultaat van het proces en de hieropvolgende activiteiten

- Ieder proces kent een aantal deelbesluiten (tussenproducten) en een finaal besluit (eindproduct) dat wordt gevolgd door implementatie
- Zachte koppeling impliceert dat in de toekomst altijd nog enige ruimte is: tussenproduct x wordt opgeleverd, maar er is geen eenduidige en/of lineaire relatie met het hieropvolgende tussenproduct x+1.

Categorie III: Ontwerpprincipes die de voortgang van het proces garanderen

VIII: Het proces genereert winstmogelijkheden en prikkels voor coöperatief gedrag, met name bij de afronding van het proces.

- Winstmogelijkheden in de staart van het proces moeten zo groot mogelijk zijn
- Winst voor de diverse partijen moet niet te vroeg worden uitbetaald.

IX: Het proces kent een zware bemensing

- Zware vertegenwoordiging is bevorderlijk voor extern gezag en de uitstraling van het proces.
- Beschikking over “commitment power” van de eigen organisatie.
- Zware vertegenwoordiger kan enige afstand van de eigen achterban nemen

X: Het procesmanagement maakt actief gebruik van de omgeving van het proces

- Partijen die niet participeren, maar wel belang hebben bij en invloed uit kunnen oefenen op het proces.

XI: Het procesmanagement investeert in extern gezag en uitstraling

XII: De procesmanager benut de eindigheid van het proces

- Partijen ontmoeten elkaar weer na afloop van het proces
- Toekomstige ontmoeting gebruiken om in het lopende proces extra prikkels in te bouwen voor coöperatief gedrag.
- Aan het eind van het proces koppelingen maken met andere thema's en besluitvormingsprocessen, waarbij de partijen betrokken zijn.

XIII: Conflicten worden zo diep als mogelijk in het proces weggelegd

- Ontwerpproces pas starten als er “sense of urgency” is
- Gebruikmaken van het gegeven dat de organisatiestructuur van veel processen gelaagd is (stuurgroet-projectgroep-werkgroep) en de conflicten diep neerleggen.

- Positieve effecten van conflicten door stuurgroepleden te benutten in besluitvorming
- Speciale rol voor externe deskundigen bij oplossen van conflicten
- Aanwijzen van plaatsvervangers i.p.v. formele vertegenwoordigers

Categorie IV: Ontwerpprincipes die de inhoud van het proces garanderen

XIV: Inhoudelijke inzichten worden faciliterend gebruikt, de rollen van experts en belanghebbenden worden gescheiden en vervlochten

- Naast belanghebbenden ook plaats geven aan inhoudsdeskundigen, die besluitvormingsproces niet determineren, maar faciliteren.
- Duidelijke rolverdeling tussen belanghebbende en inhoudsdeskundige
- Scheiding van rollen moet vergezeld gaan van duidelijke vervlechting, dwz dat vanuit een zelfstandige positie gestructureerde relaties worden onderhouden.

XV: Het proces kent een verloop van inhoudelijke variëteit naar selectie

- Eerst moet een variëteit aan opvattingen aan de orde komen, hierna kan selectie plaatsvinden
- Hoe groter variëteit, des te groter het gezag van geselecteerde probleemdefinitie en oplossingen.
- Hoe groter de variëteit, des te meer kans op leerprocessen bij deelnemende partijen.

De procesarchitect in actie: het maken van een procesontwerp

Uitgangspunt zijn situaties waarin geen standaard voorhanden is, maar procesafspraken het resultaat kunnen zijn van een onderhandelingsproces.

De “reflectioner-in-action”

Twee benaderingen mogelijk: inductief (informatie verzamelen bij de belangrijkste partijen) en deductief (gebruik maken van zgn. ontwerpprincipes). In de praktijk vaak beide benaderingen tegelijk gebruikt. Eerst ontwerp bouwstenen voor een procesnadering (primaat bij deductie). Op grond van de reactie van betrokken partijen ontwerp aangepast (primaat bij inductie). Deze reflectie verrijkt vervolgens arsenaal van kennis en inzichten, waarna aanscherping van ontwerpprincipes kan volgen.

Het maken van een procesontwerp vergt een interactieve werkwijze: de procesarchitect maakt zijn ontwerp in overleg met de potentiële participanten.

Procesarchitect moet gevoel hebben voor:

Doelen, belangen, ruimte voor doelverschuiving van participanten

Informatie, visie en opvattingen van participanten over de op te lossen problematiek

Waarden van de participanten bij beoordeling van problemen en oplossingen

Vervolgens stelt de procesarchitect aantal ontwerpeisen op die met participanten worden besproken. De ontwerpeisen worden vertaald in een ontwerp, dat het resultaat is van overleg met de betrokken partijen.

“Sense of urgency”

Een procesontwerp vereist een sense of urgency, dwz. Dat voldoende partijen van mening moeten zijn dat er sprake is van een probleem en ervan overtuigd moet zijn dat dit

probleem slechts door enigerlei vorm van samenwerking oplosbaar is. Dit zijn absolute voorwaarden voor commitment. Sense of urgency is niet alleen noodzakelijk voor de start, maar moet ook tijdens het proces van ontwerpen in stand blijven.

Wat kan de procesarchitect doen om afhaken te voorkomen?

Organiseer een kritieke massa aan partijen (aanzuigende werking). Een of meer partijen die samen één machtsblok in het netwerk vormen kunnen als formele opdrachtgever fungeren.

Geduld: beter te laat dan te vroeg. Hoe hoger de sense of urgency, des te meer slaagkansen

Pressie vanuit de omgeving gebruiken

Integriteit procesontwerp uitdragen. Benadrukken dat terugtrekken contraproductief is en deelname aantrekkelijk is: het procesontwerp is integer, waarbij aan de belangen van elke partij recht wordt gedaan.

Hoe inhoudelijk is een procesontwerp?

De procesarchitect neemt kennis van de doelen, informatie en waarden van de participanten en kan vervolgens zijn procesontwerp meer of minder inhoudelijk maken. Is er sprake van grote meningsverschillen, dan geldt het principe “inhoud wordt proces”.

Consensus kan tijdens het ontwerpen van een proces afnemen.....

Door unfreezing: door besprekingen met betrokken partijen, worden participanten bij herhaling geconfronteerd met de opvattingen en wensen van andere partijen. Ze kunnen daardoor onzeker worden over de eigen opvattingen, informatie en doelstellingen.

Door strategisch gedrag: vaagheid over de eigen stellingname (wait and see) geeft maximale bewegingsvrijheid voor de toekomst. Procesarchitect kan alleen ruimte bieden.

Door de noodzaak van reputatie-onderzoek. Betekent dat de procesarchitect bij elke partij informeert naar de positie en opvattingen van andere partijen. Reputatie-onderzoek noodzakelijk voor de kwaliteit van de informatie t.b.v. ontwerp. Het levert ook gevoel ook gevoel op voor de relaties tussen partijen: de feelings (en feelings zijn facts). Reputatie-onderzoek is ook een goed instrument om te meten of de sense of urgency nog voldoende sterk is.

Reputatie-onderzoek verschaft ook veel informatie over de belangen van partijen. Door reputatie-onderzoek kan de hoeveelheid consensus afnemen en is het raadzaam ontwerpprincipes “inhoud wordt proces” te activeren.

Afnemende consensus kan positief worden gemaakt

Procesarchitect moet duidelijk maken dat incubatietijd van het ontwerpproces noodzakelijk is voor stijgende curve: toenemende dissensus kan de sense of urgency bij partijen verhogen, unfreezing kan positief zijn omdat partijen meer openstaan voor de opvattingen van andere partijen en onzekerheid en strategisch gedrag bieden mogelijkheden voor het leren door de procesarchitect.

De fasen van het ontwerpproces

1. **Sense of urgency en voldoende commitment** bij een kritieke massa van partijen is een sense of urgency, zij ervaren een bepaalde situatie als problematisch en zijn zich ervan bewust dat zij elkaar nodig hebben om de problematiek op te lossen. Belangrijk is dat degenen die in overleg treden met de procesarchitect over voldoende commitment-power beschikken.

2. **Selectie partijen, commitment power partijen en plan van aanpak.** Stap 2 kan in een aantal ronden verlopen.
3. **Opdrachtverlening:** door initiator of meerdere partijen.
4. **Probleem-identificatie:** inventarisatie van probleemperceptie door partijen. Belangrijk is dat partijen zich in de formulering herkennen. Probleemidentificatie is belangrijk moment om sense of urgency te versterken, hoe groter de kloof tussen partijen, des te meer mogelijkheden voor de procesarchitect om de legitimiteit van zijn aanpak te bevestigen.
5. **Opstellen ontwerpeisen:** deductief en inductief, met inbreng van de eigen ontwerpeisen van betrokken partijen.
6. **Operationaliseren ontwerpeisen**
7. **Ontwerpen van het proces.** De procesarchitect doet een voorstel, dat in een aantal ronden aan partijen wordt voorgelegd en aangepast. Eindigt als vertegenwoordigers van partijen consensus hebben bereikt over het proces. Veel ruimte is noodzakelijk.
8. **Prototyping:** gebruikt om het ontwerpen proces te toetsen door bijv. spelsimulatie of contra-expertise
9. **Commitment aan ontwerp realiseren:** door organisaties die in het ontwerp worden genoemd.
10. **maatregelen voor overgang van ontwerpfase naar uitvoeringsfase** (organisatie secretariaat, financiering, afspraken met partijen over activiteiten, bemensing etc).

Van de procesarchitect naar de procesmanager

De centrale opdracht voor de procesarchitect is om een proces zodanig te structureren, dat de beoogde resultaten op enig moment opgeleverd kunnen worden. De werkelijkheid van het proces is echter weerbarstig en roept de vraag op naar het management van het proces. De architectuur is dusdanig, dat het proces prikkels voor coöperatief gedrag bevat. Het huis dat aldus is gebouwd dient vervolgens te worden beheerd en bestuurd. Hiermee verschuift de aandacht van procesarchitect naar procesmanager.

Bijlage 6 Afkortingen

BUZA	Ministerie van Buitenlandse Zaken
CBF	Centraal Bureau Fondsenwerving
CERES	Research School for Resource Studies for Development
CNV	Christelijk Nationaal Vakverbond
DGIS	Directoraat Generaal Internationale Samenwerking
DSI/MY	Directoraat Sociale en Institutionele Ontwikkeling, afdeling Maatschappelijke Organisaties (Ministerie van Buitenlandse Zaken)
ECDPM	European Centre for Development Policy Management
FNV	Federatie Nederlandse Vakbeweging
GOM	Gemeenschappelijk Overleg Medefinanciering
INK	Instituut Nederlandse Kwaliteit
IS	Internationale Samenwerking
ISO	International Organization for Standardization
KIT	Koninklijk Instituut voor de Tropen
Linkis	Laagdrempelige Initiatieven en Kenniscentrum voor Internationale Samenwerking
MBN	Medefinanciering Breed Netwerk
MFP	Mede Financierings Programma
MFS	Mede Financierings Stelsel
NCDO	Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling
OS	Ontwikkelingssamenwerking
Partos	Branchevereniging voor particuliere internationale samenwerking
PSO	PSO Capaciteitsopbouw in ontwikkelingslanden
SALIN	Strategische Allianties met Internationale NGOs (programma van het Ministerie van Buitenlandse Zaken)
SNV	Nederlandse Ontwikkelings Organisatie (voorheen Stichting Nederlandse Vrijwilligers)
TMF	Thematische Mede-Financiering
ToR	Terms of Reference