

## **Algemene opmerking Externe Adviescommissie MFS-II**

Betreft: beoordeling Drempeltoets (D-toets), Organisatietoets (O-toets), Alliantietoets (A-toets) en Voorsteltoets (V-toets).

Dd 24-03-2010

### **Samenstelling Commissie:**

Drs W.J. Deetman (voorzitter)

Drs P. Zevenbergen (lid)

Prof dr A. de Ruijter (lid)

### **Ondersteuning door:**

Drs R.W.A. Muskens

1. De opdracht aan de Externe Adviescommissie MFS-II (hierna: de Commissie) was de kwaliteit, consistentie en objectiviteit van de ambtelijke beoordelingsprocedure van de aanvragen in het kader van de MFS-II regeling te toetsen aan de hand van: a. ministeriële beleidsdocumenten, b. Het integriteitsbeleid van het ministerie, c. Het beleidssubsidiekader MFS-II, en d. Code Wijffels.
2. Met inachtneming van onderstaande opmerkingen en punten van kritiek (én de specifieke opmerkingen die vermeld zijn in de verslagen van de Commissie) is het algemene oordeel dat de ambtelijke beoordeling zorgvuldig en grondig is geschied. De Commissie constateert tevens een hoge mate van consistentie tussen en binnen de beoordelingen, én tussen de beoordelingen en achterliggende (beleids)documenten. Ook is de beoordeling, voor zover de Commissie heeft kunnen constateren, objectief verlopen.
3. De Commissie constateert een inconsistentie tussen het Subsidiebeleidskader MFS II (Staatscourant 31-07-2009) en algemene beleidsuitgangspunten van het ministerie van Buitenlandse Zaken zoals, onder andere, verwoord in het beleidsdocument 'Samenwerken, Maatwerk, Meerwaarde' (Kamerstuk 2008-2009, 31933, nr. 1 Tweede Kamer). De Commissie concludeert dat waar de algemene beleidsuitgangspunten nauwe samenwerking tussen noordelijke en zuidelijke organisaties propageren, zulke samenwerking, uitmondend in een gezamenlijke subsidieaanvraag (waarbij een zuidelijke organisatie optreedt als mede-aanvrager), conform het Subsidiebeleidskader grond is voor afwijzing binnen de D-toets.
4. De Commissie constateert dat aanvragen van kleinere, meer gespecialiseerde organisaties relatief minder makkelijk hebben kunnen voldoen aan de criteria (onder andere aan het drempelcriterium van een minimale besteding per land). De Commissie spreekt daar geen oordeel over uit, maar constateert dat dit een (wellicht onbedoeld?) neveneffect is van de gekozen criteria.
5. De Commissie is van mening dat binnen de D-toets, criteria hadden gepast die betrekking hebben op de kwaliteit van de financiële administratie en administratieve verantwoording. De Commissie beveelt aan om in een toekomstig geval de kwaliteit van de interne processen zwaarder te laten wegen.
6. De Commissie constateert dat de bewoording van de toelichtingen van de beoordeling dikwijls niet aansluit bij de bewoording van de criteria. Dit wekt de indruk dat de aanvragen zijn beoordeeld op criteria die niet van te voren bekend waren aan de aanvragers. Dit heeft ook te maken met de keuze van het departement om de indicatoren, op grond waarvan beoordeeld is, niet van te voren bekend te maken aan

de aanvragende organisaties. De Commissie is van oordeel dat dit de beoordelingen kwetsbaar maakt.

7. De Commissie constateert dat negen aanvragen zijn afgefallen op grond van de (voorlopige) Voorsteltoets. De Commissie is van mening dat – gezien het voorlopige karakter van het voorstel in dit stadium – de V-toets wellicht te streng is beoordeeld. Mogelijk hebben potentieel interessante voorstellen van kwalitatief goede organisaties hierdoor de eindstreep niet gehaald.
8. De Commissie beveelt in algemene zin aan alle overwegingen die een rol hebben gespeeld bij de beoordeling van de diverse aanvragen en alle bijbehorende documenten en rapportages voor iedereen openbaar te maken.

**Verslag eerste, derde en vierde zitting Externe Adviescommissie MFS II**  
**Betreft: beoordeling drempelcriteria (D-Toets)**  
**Datum zitting: 29-01-2010, 25-02-2010 en 08-03-2010**

**Samenstelling Commissie:**

**Drs W.J. Deetman (voorzitter)**

**Drs P. Zevenbergen (lid)**

**Prof dr A. de Ruijter (lid)**

**Ondersteuning door:**

**Drs R.W.A. Muskens**

**A. Inleidend**

1. Voorafgaand aan de eerste zitting heeft de Externe Adviescommissie MFS II (hierna: de Commissie) zich laten informeren over de door het departement gevolgde beoordelingsprocedure van de drempelcriteria.

De Commissie heeft begrepen dat ieder voorstel in een parallel traject is beoordeeld door twee individuele beoordelaars. Deze twee beoordelingen zijn vervolgens naast elkaar gelegd en vergeleken. Discrepancies tussen de twee beoordelingen zijn door beide beoordelaren besproken. Eventuele verschillen van mening die dan nog overbleven zijn tenslotte door het gehele team van beoordelaars gewogen.

In een aantal gevallen – wanneer benodigde informatie ontbrak – hebben de beoordelaars extra informatie gevraagd aan de indienende organisatie, die steeds één week kregen om de ontbrekende informatie te leveren. De mogelijkheid om additionele informatie aan te leveren bestond alleen als de informatie ontbrak of onvolledig was, niet als de informatie vaag of onduidelijk was. Het contact met de indienende organisatie is steeds gelegd door een ambtenaar die *niet* betrokken was bij de beoordeling zelf.

De eindconclusies van het team van beoordelaars zijn besproken in de gehele projectgroep MFS II (onder leiding van Gerard Steeghs). Onderdeel van die projectgroep zijn zowel juridisch als financieel specialisten. Elke negatieve beoordeling is in de projectgroep nadrukkelijk getoetst op de juridische houdbaarheid. Na afhandeling binnen de projectgroep is iedere beoordeling afgetekend en voorgelegd aan de DGIS.

2. Dertien aanvragen blijken, na het doorlopen van het beoordelingstraject, niet te voldoen aan één of meer van de drempelcriteria. De beoordeling van deze aanvragen is door de Commissie getoetst. De beoordeling van de aanvragen die wel voldoen aan alle drempelcriteria is niet getoetst door de Commissie.

3. Vooraf heeft de Commissie, ter voorbereiding, inzage gehad in de beoordelingsformulieren voor de D-toets van de afgewezen voorstellen. Tijdens de zittingen van de Commissie op het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft de Commissie (beperkt) gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de gegevens in te zien die de aanvragende organisaties hadden ingediend en op grond waarvan de aanvragen zijn beoordeeld.

4. Tijdens de eerste zitting zijn vijf beoordelingen getoetst. Tijdens de derde en de vierde zitting heeft de Commissie acht ‘nagekomen’ beoordelingen van de Drempeltoets bekeken. De nagekomen aanvragen waren aanvankelijk door het ambtelijke apparaat positief beoordeeld, maar nadere beschouwing door de ambtelijke beoordelaars bracht aan het licht dat beide organisaties toch niet voldeden aan één of meer van de criteria. De leider van de

Projectgroep MFS II legt uit dat de aanvankelijke goedkeuring en latere afkeuring niet voortkomt uit het veranderen van de criteria of uit een verandering in de weging van de criteria. Het is zuiver een kwestie dat er tijdens een eerste beoordeling niet goed genoeg is gekeken.

## **B. Algemene opmerkingen bij het Subsidiebeleidskader MFS II (2011-2015)**

1. De Commissie constateert een inconsistentie tussen het Subsidiebeleidskader MFS II (Staatscourant 31-07-2009) en algemene beleidsuitgangspunten van het ministerie van Buitenlandse Zaken zoals, onder andere, verwoord in het beleidsdocument 'Samenwerken, Maatwerk, Meerwaarde' (Kamerstuk 2008-2009, 31933, nr. 1 Tweede Kamer). 1. De Commissie heeft expliciet de opdracht om het beoordelingsproces te toetsen aan (onder andere) beleidsdocument 'Samenwerken, Maatwerk, Meerwaarde'.

De algemene beleidsuitgangspunten bepleiten nauwe samenwerking tussen noordelijke en zuidelijke maatschappelijke organisaties. In 'Samenwerken, Maatwerk, Meerwaarde' staat bijvoorbeeld: "Dit betekent dat binnen de noordelijke maatschappelijke organisaties structureel ruimte moet worden gecreëerd voor een versterkte inbreng en meer verantwoordelijkheden van de zuidelijke partners en andere vertegenwoordigers van de maatschappij." (paragraaf 6, pagina 14).

Het Subsidiebeleidskader daarentegen stelt dat de aanvragers van MFS-subsidies slechts statutair in Nederland gevestigde organisaties kunnen zijn.

De Commissie concludeert dat waar het de algemene beleidsuitgangspunten nauwe samenwerking tussen noordelijke en zuidelijke organisaties propageren, zulke samenwerking, uitmondend in een gezamenlijke subsidieaanvraag (waarbij een zuidelijke organisatie optreedt als mede-aanvrager), conform het Subsidiebeleidskader grond is voor afwijzing. Tegelijkertijd erkent de Commissie dat beide documenten door de Tweede Kamer zijn aangenomen. Daarom gaat de Commissie in haar werk voorbij aan deze geconstateerde inconsistentie.

2. Het 'draagvlakcriterium'(4.1.3.) is naar het oordeel van de Commissie onvoldoende scherp geoperationaliseerd. Draagvlak wordt omschreven als het 'bestendig actief zijn in en met (onderdelen) van de Nederlandse samenleving'. Dit kan blijken uit: het hebben van Nederlandse vrijwilligers; Nederlandse donateurs (waaronder niet begrepen institutionele donateurs of leden van de eigen organisatie); lidmaatschap van een Nederlands samenwerkingsverband; het uitgeven van een Nederlands tijdschrift met Nederlandse abonnees. Niet duidelijk is of een organisatie aan *al* deze criteria moet voldoen, of enkele, of slechts één. Niet duidelijk is bijvoorbeeld of het *aantal* vrijwilligers een rol speelt.

3. De Commissie vraagt zich af waarom het criterium 4.1.4. niet in combinatie wordt behandeld met criterium 4.1.3. Uit de omvang en de herkomst van de eigen bijdrage kan de mate van draagvlak in de samenleving blijken. Een organisatie die geen eigen bijdrage kan leveren, heeft evident geen steun in de samenleving. De herkomst van een voldoende eigen bijdrage kan het bestaan van draagvlak aantonen.

4. De Commissie begrijpt dat zogenaamde 'mondiale programma's' niet hoeven te voldoen aan drempelcriterium 4.1.10. (een minimale besteding van 200.000 euro per land). Echter, de Commissie constateert vervolgens dat de term 'mondiaal programma' niet helder wordt gedefinieerd. In de 'Q&A (18/11/2009)' wordt gesteld dat een 'mondiaal programma' een programma is 'dat niet specifiek aan een land of regio kan worden toegerekend'. Onduidelijk is of dit betekent dat binnen een mondiaal programma geen enkele besteding in een specifiek

land kan worden gedaan. Kan een mondiaal programma vervolgens wel uitmonden in nationale of regionale strategieën en bijbehorende bestedingen? Dienen deze bestedingen vervolgens te voldoen aan de ondergrens van 200.000 euro?

5. De Commissie merkt op dat een aantal organisaties die zich toeleggen op relatief specialistische onderwerpen (zoals TB-bestrijding, Cultuur, Mensenrechten en Milieu) de Drempeltoets niet hebben gehaald. De Commissie vraagt zich af of dit soort zeer relevante, maar toch specialistische onderwerpen wel voldoende kans maken om goedgekeurd te worden binnen het MFS II stramien, onder andere omdat zij nauwelijks zullen kunnen voldoen aan de ondergrens van een minimale besteding van € 200.000 per land. De Commissie spreekt daar geen oordeel over uit, maar constateert dat dit een (wellicht onbedoeld?) neveneffect is van de gekozen criteria. De criteria 'dwingen' sommige organisaties om gebruik te maken van de 'ontsnappingsroute' van een onhelder gedefinieerd mondiaal programma (waarbij de minimale besteding per land niet geldt).

6. Het criterium 4.1.15 is helder, alleen roept de operationalisatie vragen op. Het criterium gaat uit van de (toekomstige) salariëring op 01-01-2011 terwijl de operationalisatie melding maakt van het aantonen op basis van de jaarrekeningen (van voorbije jaren). De Q&A geeft een beter toegesneden operationalisatie: een *auditor statement* omtrent thans betaalde salarissen in combinatie met bewijs inzake het beloningsbeleid voor komende jaren.

**Verslag tweede, derde en vierde zitting Externe Adviescommissie MFS-II**  
**Betreft: beoordeling Organisatietoets (O-toets), Alliantietoets (A-toets) en Voorsteltoets (V-toets)**  
**Datum zitting: 25-02-2010, 01-03-2010 en 08-03-2010**

**Samenstelling Commissie:**

**Drs W.J. Deetman (voorzitter)**

**Drs P. Zevenbergen (lid)**

**Prof dr A. de Ruijter (lid)**

**Ondersteuning door:**

**Drs R.W.A. Muskens**

**A. Algemene opmerking en vragen**

1. Het valt de Externe Adviescommissie MFS-II (hierna de Commissie) op dat er enkele criteria zijn waar vrijwel geen enkel voorstel voldoende op scoort. Dat roept bij de Commissie de vraag op of de hierbij de eisen bij deze criteria wel redelijk en/of helder waren. Een voorbeeld is criterium 4.4.3.a
2. In algemene zin vraagt de Commissie zich af of organisaties die uiteindelijk in aanmerking komen voor subsidiëring onder het MFS-II programma, maar die onvoldoende gescoord hebben op één of meer van de criteria, in een later stadium alsnog zullen moeten voldoen aan deze criteria. Dit is vooral relevant bij een aantal essentiële criteria, zoals bijvoorbeeld over de kwaliteit van de interne financiële processen. De Projectleider MFS-II geeft aan dat het gebruikelijk is dat, indien een organisatie onvoldoende scoort op een bepaald relevant criterium, bij de uitvoering van het project daar een speciale monitoring op plaats zal vinden.
3. Met betrekking tot criterium 4.2.3. (Toepassing van de Code Wijffels), valt het de Commissie op de gevraagde criteria niet aansluiten bij de Code Wijffels. Een voorbeeld is de vraag om een klachtenregeling (criterium 4.2.3.b); een klachtenregeling komt niet voor in de Code Wijffels. De Commissie constateert dat criterium 4.2.3. de aanvragers 'op het verkeerde been' zet.
4. De Commissie heeft van de projectleider MFS-II vernomen dat de beoordelingsindicatoren (zoals geformuleerd in het Beoordelingsstramien MFS-II) vooraf niet aan de aanvragers bekend zijn gemaakt (dit om te vermijden dat de aanvraag eenvoudig kon worden 'toegeschreven' naar de indicatoren). De Commissie constateert echter dat de gekozen indicatoren de criteria niet altijd even goed 'afdekken', waardoor de indruk ontstaat de aanvragen zijn beoordeeld op criteria die de aanvragers van te voren niet bekend waren. De Commissie is van oordeel dat dit de beoordelingen kwetsbaar maakt. Een voorbeeld is te vinden bij criterium 4.2.3.a (De aanvrager biedt inzicht hoe onderscheid tussen bestuurs- en toezichtfuncties is geregeld). Een van de indicatoren hierbij is dat er in de aanvraag aandacht is voor (...) fondsenwerving en vrijwilligersbeleid. De Commissie vraagt zich af of van aanvragers kan worden verwacht dat zij op grond van het criterium, de toelichting hierbij én de 'Q&A's' tot de conclusie dienen te komen dat zij binnen dit criterium beoordeeld zullen worden op fondsenwerving en vrijwilligersbeleid.
5. Het is de Commissie niet duidelijk op welke grond de zwaarte van de puntentelling bij ieder criterium is gekozen. Zo stelt de Commissie vast dat mbt criterium 4.2.1a. het niet beschikken over fatsoenlijke financiële en administratieve processen uitermate zwaarwegend zou moeten zijn. Toch levert dit slechts aftrek van 2 punten op (van de

maximaal 60 die er binnen de O-toets te behalen zijn). De Commissie beveelt aan om in een toekomstig geval de kwaliteit van de interne processen veel zwaarder te laten wegen. Idealiter zou kwaliteit van de financiële administratie en administratieve verantwoording een drempelcriterium moeten zijn.

6. De Commissie merkt op dat in een aantal gevallen vijf of meer organisaties onderdeel zijn van een alliantie, en vraagt zich af of dit in sommige gevallen niet zal leiden tot spanningen met de organisatorische capaciteiten van de penvoerder. In meer algemene zin, constateert de Commissie dat de nadruk die het ministerie legt op alliantievorming in sommige gevallen leidt tot 'perversiteiten'.
7. De Commissie vraagt zich af hoe het ministerie zorg heeft gedragen voor de consistentie in de beoordeling *binnen één* aanvraag. Zo constateert de Commissie dat sommige criteria deels overlappen (zoals 4.2.3.a en 4.2.7.a) terwijl de scores op deze criteria soms duidelijk verschillen. Ook vraagt de Commissie zich af of (en zo ja: hoe) is gekeken naar de consistentie *tussen* de verschillende aanvragen.
8. Met betrekking tot de V-Toets is de Commissie van mening dat de beoordeling algemeen aan de lage kant is. Vooral op criterium 4.4.1.a scoren veel aanvragers onvoldoende. De V-toets betreft een *voorlopig* voorstel; een zekere mate van abstractie dient geaccepteerd te worden.

## B. Aanbevelingen

1. De toelichting bij het criterium 4.2.5 stelt expliciet dat de aanvrager **maximaal drie** programma's als bewijs van het track record dient te overleggen. Volgens de Commissie is puntenaftrek wanneer een aanvrager **minder dan drie** programma's overlegt niet redelijk. Juist de nadruk die de toelichting legt op het maximum van het aantal aangeleverde voorbeelden, wekt de indruk dat minder dan drie voorbeelden niets afdoet aan de score. De opmerking in de Q&A op dit gebied, doet daar volgens de Commissie weinig aan af. De Commissie adviseert de puntentelling wat dit betreft aan te passen.
2. De Commissie is van mening dat criterium 4.4.3.a (De logica van het voorstel) onvoldoende is geoperationaliseerd. Geen enkele aanvraag 'scoort' maximaal op dit criterium (en overigens scoort ook geen enkele aanvraag een 0). De Commissie heeft het vermoeden dat de beoordeling van dit criterium tussen de verschillende aanvragen in hoge mate inconsistent is. Ook constateert de Commissie dat er een zekere mate van overlap is tussen criterium 4.4.3.a en criteria 4.4.1.a en 4.4.2.a waardoor sommige aanvragen twee keer negatief worden beoordeeld op hetzelfde deelcriterium.
3. De Commissie beveelt aan dat criterium 4.4.3.a buiten beschouwing wordt gelaten en dus niet meetelt bij de beoordeling van de V-toets. Een consequentie hiervan is dat 'de logica van het voorstel' in een later stadium nadrukkelijk aan de orde komt in de P-toets.
4. De Commissie geeft in overweging om hetzelfde te laten gelden voor criterium 4.4.3.b
5. In de toelichting van de criteria die relateren aan accountantscontroles en de beoordeling van de administratieve organisatie, dient steeds het woord 'tekortkoming' te worden vervangen door 'onvolkomenheid'.
6. De Commissie constateert dat in veel gevallen de toelichting van de beoordeling niet aansluit bij de bewoordingen gebruikt in het criterium. Daardoor lijkt het soms alsof de beoordeling is gedaan op grond van nieuwe, voor de aanvragers onbekende, criteria. De Commissie beveelt aan dat, vooral daar waar een toets algemeen als

negatief is beoordeeld, de toelichtingen zo worden herschreven dat er aansluiting is met de bewoording in de criteria.

7. De Commissie beveelt aan dat bij het bekend maken van de uitslagen van de O-, A-, en V-toetsen, ook de gebruikte indicatoren worden vrijgegeven, opdat daarmee de puntentelling ook inzichtelijker wordt. Dit past bij een algemenere aanbeveling van de Commissie om alle overwegingen die een rol hebben gespeeld bij de beoordeling van de diverse aanvragen en alle bijbehorende documenten en formulieren voor iedereen openbaar te maken.