

MAATSCHAPPELIJKE TRANSFORMATIE:
LANGS WEGEN VAN GELEIDELIJKHEID

EVALUATIE
MATRA PROJECTEN PROGRAMMA (MPP) &
MATRA KLEINE AMBASSADEPROJECTEN (KAP)
1999 - 2003

Utrecht, 05 december 2005

Marieke de Wal
Martin Schulz
Marjolein Lem
Danielle Puma

MAATSCHAPPELIJKE TRANSFORMATIE:
LANGS WEGEN VAN GELEIDELIJKHEID

EVALUATIE
MATRA PROJECTEN PROGRAMMA (MPP) &
MATRA KLEINE AMBASSADEPROJECTEN (KAP)
1999 - 2003

INHOUD

Blz.

1.	INLEIDING	2
1.1	DOELSTELLING MATRA	2
1.2	AANLEIDING EN EVALUATIECRITERIA	2
1.3	OPZET EVALUATIE	5
1.4	LEESWIJZER	9
2.	ONDERZOEKSVERANTWOORDING	11
2.1	GESPREKKEN EN DOCUMENTATIE	11
2.2	DOSSIERS	11
2.3	ENQUÊTES	13
2.4	BENCHMARK	20
2.5	RONDETAfelGESPREKKEN	21
2.6	CONCLUSIES	21
3.	BELEIDSCONTEXT	23
3.1	OMGEVING VAN MPP EN KAP	23
3.2	ORGANISATIE EN BEHEER VAN MPP	24
3.3	BETROKKEN PARTIJEN MPP	26
3.4	BEHEERS- EN UITVOERINGS PROCEDURES MPP	28
3.5	SELECTIEPROCEDURE MPP	30
3.6	UITVOERINGSASPECTEN MPP	31
3.7	PROCEDURES KAP	32
4.	DOELTREFFENDHEID	36
4.1	DEFINITIE EN RELEVANTE ONDERZOEKSVRAGEN	36
4.2	BEHEER EN UITVOERING MPP	37
4.3	VOLGEN VAN PROCEDURES	43
4.4	KNELPUNTEN PROCEDURE	47
4.5	MATE VAN VRAAGSTURING MPP	49
4.6	MONITORING MPP	52
4.7	RESULTATEN EN EFFECTEN MPP	53
4.8	DOELTREFFENDHEID VAN KAP	55
4.9	CONCLUSIES EN OORDEEL BERENSCHOT	57

5.	DOELMATIGHEID	60
5.1	DEFINITIE EN RELEVANTE ONDERZOEKSVRAGEN	60
5.2	BEHEERSKOSTEN MPP	60
5.3	VERHOUDING NEDERLAND EN BUITENLAND	61
5.4	VERGELIJKING MPP MET PROGRAMMA'S VAN ANDERE DONOREN	62
5.5	DOELMATIGHEID VAN KAP	63
5.6	CONCLUSIES EN OORDEEL BERENSCHOT	64
6.	RELEVANTIE	66
6.1	DEFINITIE EN RELEVANTE ONDERZOEKSVRAGEN	66
6.2	DUIDELIJKHEID DOELSTELLINGEN MPP	66
6.3	AANSLUITING BIJ ONTWIKKELINGEN IN MATRA-LANDEN	68
6.4	BIJDRAGE MPP-PROJECTEN AAN MATRA-DOELSTELLINGEN	72
6.5	SUCCES- EN FAALFACTOREN VAN PROJECTEN	73
6.6	RELEVANTIE VAN KAP	74
6.7	CONCLUSIES EN OORDEEL BERENSCHOT	75
7.	DUURZAAMHEID	77
7.1	DEFINITIE EN RELEVANTE ONDERZOEKSVRAGEN	77
7.2	SOORTEN DUURZAAMHEID	77
7.3	VOORTZETTING MPP-PROJECTEN	78
7.4	KENNISVERSPREIDING	79
7.5	VERVOLGSAMENWERKING	80
7.6	INSPANNINGEN DZO/UM	81
7.7	DRAAGVLAK MPP	82
7.8	WAARDERING NEVENEFFECTEN VAN MPP	82
7.9	MEERWAARDE VAN MATRA	84
7.10	DUURZAAMHEID VAN KAP	85
7.11	CONCLUSIES EN OORDEEL BERENSCHOT	87
8.	LEREND VERMOGEN	89
8.1	DEFINITIE EN RELEVANTE ONDERZOEKSVRAGEN	89
8.2	AANPASSINGEN IN BELEID EN UITVOERING MPP	89
8.3	BELANGRIJKSTE KARAKTERISTIEKEN MPP	90
8.4	VERANDERINGEN IN VRAAG OM MATRA-ONDERSTEUNING (MPP)	92
8.5	VERVOLG VOOR MATRA	92
8.6	LESSONS LEARNED UIT VERGELIJKBARE PROGRAMMA'S	93
8.7	OPVOLGING VAN IOB-AANBEVELINGEN	94
8.8	LEREND VERMOGEN VAN DZO/UM	96
8.9	LEREND VERMOGEN VAN KAP	96
8.10	CONCLUSIES EN OORDEEL BERENSCHOT	98
9.	AANBEVELINGEN	99

Bijlagen:

1. Berekening beheerskosten.
2. Overzicht gesproken personen.
3. Overzicht geraadpleegde documenten.

DANKWOORD

Deze rapportage is het resultaat van uitgebreid onderzoek, een rapport dat dankzij de inspanningen, creativiteit en inzet van velen tot stand is gekomen. Wij voerden een groot aantal gesprekken en hebben documenten bestudeerd. Dit heeft geresulteerd in conclusies en aanbevelingen die kunnen helpen de gebeurtenissen in de jaren 1999 - 2003 beter te begrijpen en verklaren en het Matra-programma in de komende jaren verder te verbeteren. Want, laat daar geen twijfel over bestaan: het Matra-programma is uniek in zijn soort.

Met velen hebben wij in de afgelopen maanden gesprekken gevoerd over het wel en wee van het Matra-programma. Zonder deze gesprekken en zonder de input en reflectie van al onze gesprekspartners hadden wij dit onderzoek niet kunnen volbrengen.

Graag willen wij dan ook een woord van dank richten aan alle beleidsmedewerkers van DZO/UM en in het bijzonder aan Hidde van der Veer en Gerry Geuns, die fungeerden als onze dagelijkse aanspreekpunten. Zij waren steeds weer bereid verzoeken om aanvullende informatie te beantwoorden en hebben met hun flexibele opstelling in het onderzoeksproces ons werk aanzienlijk vergemakkelijkt. Ook naar Bert Hebing gaat bijzondere dank uit voor het delen van zijn enorme MATRA-kennis en zijn overtuigende enthousiasme voor het programma.

In de afgelopen maanden hebben wij vele telefonische gesprekken gevoerd met medewerkers van Nederlandse ambassades in alle Matra-subsidie ontvangende landen. Zowel de leden van de diplomatieke staf als de ondersteunende medewerkers zijn wij erkentelijk voor hun inhoudelijke bijdragen, alsmede voor het eindeloze geduld bij het uitzoeken van alle adresgegevens die wij nodig hadden voor het verspreiden van de enquête.

Onze dank gaat verder uit naar de Nederlandse uitvoerders van Matra-projecten in Midden- en Oost-Europa. Zij hebben voor ons een uitgebreide enquête ingevuld en een aantal is bereid geweest ons tijdens de rondetafelgesprekken inzicht te geven in de gang van zaken rondom hun projecten. Ook de lokale uitvoerders van Matra-projecten zowel voor Matra Projecten Programma (MPP) als voor het Matra Kleine Ambassadeprojecten programma (KAP) zijn wij veel dank verschuldigd voor het invullen van de enquêtes.

In de loop van het project hebben wij ook gebruik kunnen maken van de kennis van UNDP over de lokale uitvoering van Matra-projecten. De gesprekken met Jan Harfst en zijn rapportage waren voor ons van grote waarde.

Op deze plaats willen we ook graag de begeleidingscommissie bedanken. Gedurende het project hebben Geert van Etten, Diana van Driel en Dick van der Hoek herhaaldelijk met ons van gedachten gewisseld over de opzet en uitvoering van het onderzoek.

Tot slot bedanken wij onze collegae binnen Berenschot die op enige wijze hebben bijgedragen aan de totstandkoming van dit onderzoek en de bijbehorende rapportage. Discussies en reflecties hebben ons regelmatig tot waardevolle inzichten gebracht.

Utrecht, november 2005

Marieke de Wal, Martin Schulz, Marjolein Lem en Danielle Puma

1. INLEIDING

1.1 DOELSTELLING MATRA

Sinds 1994 zet de Nederlandse overheid zich door middel van het Maatschappelijk Transformatie (Matra-)programma in voor de bevordering van veiligheid, samenwerking en democratie in Midden- en Oost-Europa. Het programma is gericht op de ondersteuning van de overgang naar een pluriforme, democratische rechtstaat in die landen. Het doel van het programma is bovendien het versterken van netwerken van niet gouvernementele organisaties (NGOs), lokale en regionale bestuursorganisaties, natuurbeschermingsorganisaties, politieke partijen en diverse kleine en middelgrote gemeenten. Matra kent daarbij twee invalshoeken. Enerzijds is Matra erop gericht de burger te activeren en hem een rol in zowel de maatschappij als in het bestuur te geven (*civil society*), terwijl gelijktijdig wordt getracht om de rol van de overheid te verbeteren (*good governance*).

Het Matra programma bestaat uit zeven subprogramma's waaronder het Matra Projecten Programma (MPP) en het Matra Kleine Ambassadeprojecten (KAP). Deze twee deelprogramma's staan centraal in de evaluatie. MPP is in het leven geroepen om de overgang naar een pluriforme, democratische rechtsstaat in de geselecteerde landen van Midden-Zuidoost en Oost-Europa te bewerkstelligen. KAP is gericht op het bijdragen aan een *plural civil society*, waar meerdere kleinschalige activiteiten geïnitieerd worden door verschillende groepen en individuen.

1.2 AANLEIDING EN EVALUATIECRITERIA

1.2.1 Aanleiding

In de opzet van Matra is voorzien dat het programma eens per vier jaar wordt geëvalueerd. De vorige evaluatie¹ had betrekking op de eerste periode waarin Matra actief was (1994-1997). Daarop aansluitend heeft deze evaluatie betrekking op de jaren 1999-2003, een periode die al lang achter ons ligt. Dit scheidt een interessant perspectief op dit onderzoek. Enerzijds is er immers sprake van een verantwoordingsrapportage over de voornoemde jaren, anderzijds zouden aanbevelingen die direct voortkomen uit deze onderzoeksperiode voor een deel als 'mosterd na de maaltijd' komen. Aangezien we inmiddels al richting het jaar 2006 kijken, dient deze evaluatie gelezen te worden in het licht van de vraag: hoe kan Matra anno 2005 verder worden verbeterd? Dit is des te meer opportuun aangezien met de introductie van de 'Kaderregeling Subsidies BZ' in 1999 het beheersmatig karakter van Matra veranderde en we ons zes jaar na dato terecht mogen afvragen of de beheersmatige inkleuring van Matra nog van deze tijd is.

¹ Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluaties, *Diamonds and Coals - Evaluation of the Matra programme of assistance to Central and Eastern Europe, 1994-1997* (1999).

1.2.2 Onderzoeksvragen

In het 'Programma van Eisen' zijn door het Ministerie van Buitenlandse Zaken een aantal vragen gedefinieerd die als basis hebben gediend voor het onderzoek. Het volledige 'Programma van Eisen' is opgenomen in het bijlagenboek. We geven hier alleen de onderzoeksvragen weer die (op programmaniveau) zijn gesteld.

De belangrijkste vragen betreffen de relevantie, doeltreffendheid, doelmatigheid en de duurzaamheid van het programma (zie tekstbox 1). Een belangrijk aspect betreft het beheer van het programma: is de wijze van uitvoering voldoende doelmatig en transparant? Daarnaast ging het om de geschiktheid van het programma zelf, in het bijzonder in vergelijking met programma's van andere donoren met vergelijkbare doelstellingen. De antwoorden op bovenstaande vragen moesten vergelijkbaar zijn met de uitkomsten van de eerste evaluatie van IOB en er diende aandacht te zijn aan de opvolging van de aanbevelingen van deze eerste evaluatie.

Tekstbox 1: Belangrijkste onderzoeksvragen

ONDERZOEKSVRAGEN
<i>Programmaoverzicht en analyse</i>
<ol style="list-style-type: none">1. Wat zijn de belangrijkste karaktereigenschappen van het deelprogramma in de periode 1999-2003? Zijn deze veranderd in deze periode en indien dit het geval is, waarom?2. Is de vraag om Matra-ondersteuning veranderd in de onderzoeksperiode en indien dit het geval is waarom en in welke richting?3. Zijn de aanbevelingen van de vorige evaluatie opgevolgd (verbeterde monitoring, meer doelgericht landenbeleid, grotere lokale betrokkenheid) en in welke mate?
<i>Doeltreffendheid: organisatie en beheer</i>
<ol style="list-style-type: none">1. Hoe zijn de organisatie en het beheer van het programma en welke partijen zijn betrokken?2. Wat zijn de mechanismen van de vraaggestuurdheid, inclusief de besluitvorming?3. Zijn de huidige uitvoerings- en beheerspraktijken in overeenstemming met de vastgelegde procedures van DZO/UM?4. Zijn er knelpunten in de procedure die de resultaten van de programmadoelstellingen in de weg staan?5. Welke criteria zijn gehanteerd voor de selectie van projecten? Zijn deze gedurende de onderzoeksperiode veranderd en indien dit het geval is waarom?6. Hoe zijn de resultaten en de effecten gemeten?7. Hoe werkt het systeem van controle op de voortgang van projecten?8. Zijn de betrokkenen bij het programma (ministeries, parlement, ambassades, uitvoeringsorganisaties en lokale organisaties) voldoende geïnformeerd over de uitvoeringsaspecten van het programma?

Relevantie

1. Zijn de Matra-doelstellingen duidelijk omschreven? Hebben deze hun weerslag gevonden in operationele selectiecriteria en de goedgekeurde projecten?
2. In welke mate is Matra geslaagd in het bieden van een relevant antwoord op de veranderingen in vraag in de ontvangende landen?

Doelmatigheid

1. Kan het MPP worden beschouwd als een doelmatig instrument voor besteding van de begrotingsmiddelen?
2. Wat is het relatief aandeel van de beheers- en uitvoeringskosten van het programma in verhouding tot de totale waarde van de projecten?
3. Hoe verhoudt het programma zich qua doelmatigheidsaspecten tot vergelijkbare programma's van andere donoren?
4. Konden dezelfde resultaten gerealiseerd worden met minder middelen, of konden meer resultaten met dezelfde middelen worden gerealiseerd?"

1.2.3 Evaluatiecriteria

Bij de beantwoording van de vragen gaat het in eerste instantie om verantwoording afleggen, terugkijken (*retrospectie*) op de afgelopen jaren en om het doen van een uitspraak over de effectiviteit van het programma in zijn geheel. Terugkijken alleen is echter niet voldoende. Op basis van de uitkomsten van het retrospectieve deel hebben we ook de blik naar de toekomst gewend en aanbevelingen geformuleerd ter verbetering van het functioneren van het programma. Evalueren is immers leren. Aan de reeds eerder genoemde criteria 'doeltreffendheid', 'doelmatigheid', 'relevantie' en 'duurzaamheid' hebben wij dan ook nog het criterium 'lerend vermogen' toegevoegd. De evaluatiecriteria lichten we hieronder kort toe (zie tekstbox 2).

Tekstbox 2: Gehanteerde evaluatiecriteria

- Doeltreffendheid (effectiviteit)

Bij dit criterium gaat het om de mate waarin de voorafgestelde doelen op programmaniveau worden bereikt (doelbereiking of doelconformiteit) en de mate waarin het beleid en de subsidieregeling daaraan hebben bijgedragen. In de Matra-context gaat het dan concreet om de realisatie van de ondersteuning door de Nederlandse overheid van de sociale transformatie in landen in Midden- en Oost-Europa en het opbouwen en versterken van de bilaterale betrekkingen tussen Nederland en Matra-landen. Uiteraard heeft de focus op het programma-niveau gelegen, wat ertoe leidt dat met name de doeltreffendheid van de organisatie, besluitvorming en uitvoering van het programma onderzocht zijn.

- Doelmatigheid (efficiency)

Dit criterium betreft de manier waarop het programma is uitgevoerd en hoe de inzet van Matra-middelen tot de meeste effecten leidt. Gekeken is of deze middelen beter of anders kunnen worden ingezet om de beleidsdoelen te bereiken. Een belangrijk onderdeel van de berekeningen ten aanzien van doelmatigheid hebben betrekking op de beheerskosten van het programma. Anderzijds is er een levendige discussie waar te nemen in het veld met name in de subsidieontvangende landen over de vraag of Nederlandse organisaties niet te veel van de subsidiegelden voor zichzelf claimen?

- Relevantie

Dit criterium heeft betrekking op de mate waarin de inspanningen van Nederlandse organisaties en hun partnerorganisaties in Matra-landen (MPP) en de Nederlandse ambassades in deze landen (KAP) van betekenis zijn voor de realisatie van de beleidsdoelen van het Matra programma. Van belang is het hierbij te onderzoeken in hoeverre de Matra-doelstellingen duidelijk zijn omschreven en hun weerslag hebben gevonden in zowel de operationele selectiecriteria als in de beschrijvingen van de goedgekeurde projecten. Met name voor het vraaggestuurde karakter van het programma is het belangrijk te evalueren in hoeverre het programma in staat is geweest in te spelen op de veranderende behoeften vanuit de landen.

- Duurzaamheid

Dit criterium betreft de mate waarin de Matra-activiteiten op hechte grondslagen berusten, met andere woorden, het gaat hier om de 'houdbaarheid' van de activiteiten. Een belangrijke afweging in dit kader betreft de situatie wanneer de Matra-subsidie beëindigd zou worden: in hoeverre zijn de gefinancierde projecten in staat zonder deze subsidiëring hun werkzaamheden voort te zetten? In welke mate zijn de activiteiten bij de beoogde doelgroep(en) beklifd? Om dit op programmaniveau te kunnen onderzoeken zal de nadruk liggen op de inspanningen die vanuit DZO/UM geleverd worden om de duurzaamheid van de projecten te waarborgen.

- Lerend vermogen

Dit criterium gaat over de mate waarin betrokkenen op programmaniveau bij het Matra-programma in staat zijn te leren van eerdere ervaringen en over de wijze waarop zij deze kennis en ervaring toegankelijk maken en inzetten voor toekomstige activiteiten en beleid. Om het lerend vermogen te evalueren is onder meer gekeken naar de mate waarin en de manier waarop geprobeerd is de aanbevelingen van de IOB evaluatie op te volgen.

1.3 OPZET EVALUATIE

1.3.1 Programma- en projectevaluatie

De evaluatie is verdeeld in een programma- en een projectevaluatie. De programma-evaluatie is uitgevoerd door Berenschot. De projectevaluatie is uitgevoerd door UNDP, onder haar eigen verantwoordelijkheid. UNDP heeft over haar bevindingen een aparte rapportage uitgebracht. Deze is integraal overgenomen in het bijlagenboek bij dit eindrapport. In de teksten van deze eindrapportage zijn, op plaatsen waar dat nodig is, de bevindingen van UNDP geïntegreerd in de tekst.

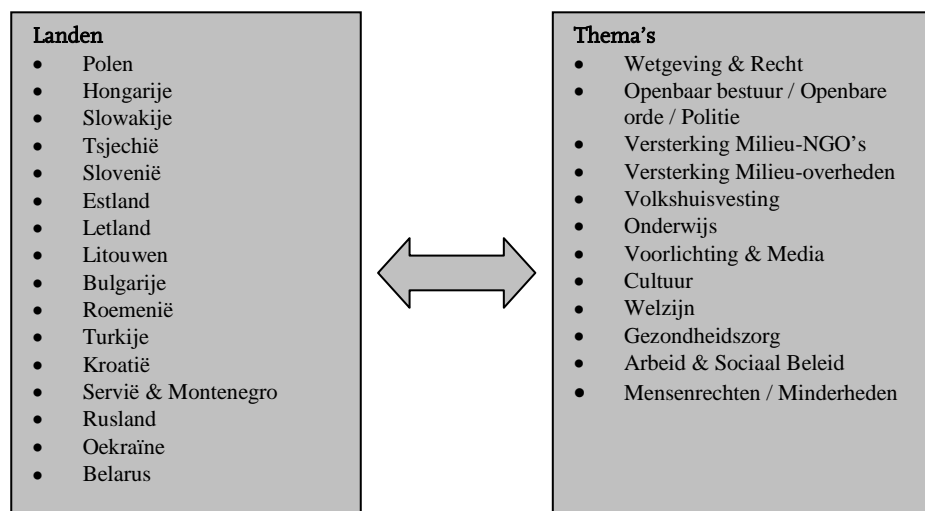
In de loop van het onderzoek is er veel afstemming geweest tussen UNDP en Berenschot. Zo heeft UNDP een bezoek gebracht aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken om haar onderzoeksoptzet te bespreken en eerste samenwerkingsafspraken te maken met Berenschot. Aansluitend daarop heeft Berenschot UNDP op de hoogte gebracht van hun bevindingen naar aanleiding van gesprekken met de beleidsmedewerkers van DZO/UM. In het verdere verloop van het project is er een paar keer gecommuniceerd over de voortgang van beide onderzoeken, die separaat van elkaar zijn uitgevoerd. Nadat UNDP haar rapport had opgeleverd, hebben beide organisaties nog een keer inhoudelijk van gedachten gewisseld over de vraag wat de uitkomsten op projectniveau nu betekenen voor Matra in brede zin. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat de gehanteerde evaluatiecriteria niet zijn afgestemd en ook de werkwijze verschillend is geweest.

In het onderzoek van Berenschot ligt de nadruk op MPP. Van de beide onderzochte subprogramma's gaat er verreweg het meeste geld naar MPP. Bovendien raakt MPP directer aan de kern van de doelstelling van Matra als geheel en heeft het departement als programmaverantwoordelijke directe invloed op de uitvoering van dit onderdeel Matra. Dit in tegenstelling tot KAP, dat nagenoeg uitsluitend door de ambassades wordt uitgevoerd. De kleinere schaal waarop KAP wordt uitgevoerd, maakt het echter zeker niet tot een onbelangrijk programmaonderdeel. In deze rapportage worden beide subprogramma's apart behandeld, wat betekent dat er per hoofdstuk een aparte paragraaf aan KAP wordt gewijd.

1.3.2 Afbakening

De onderzoeksperiode loopt van 1999 tot 2003. In deze periode was Matra actief in zestien landen in Midden- en Oost-Europa, op twaalf inhoudelijke beleidsterreinen (zie figuur 1).

Figuur 1: Matra-landen en Matra-thema's



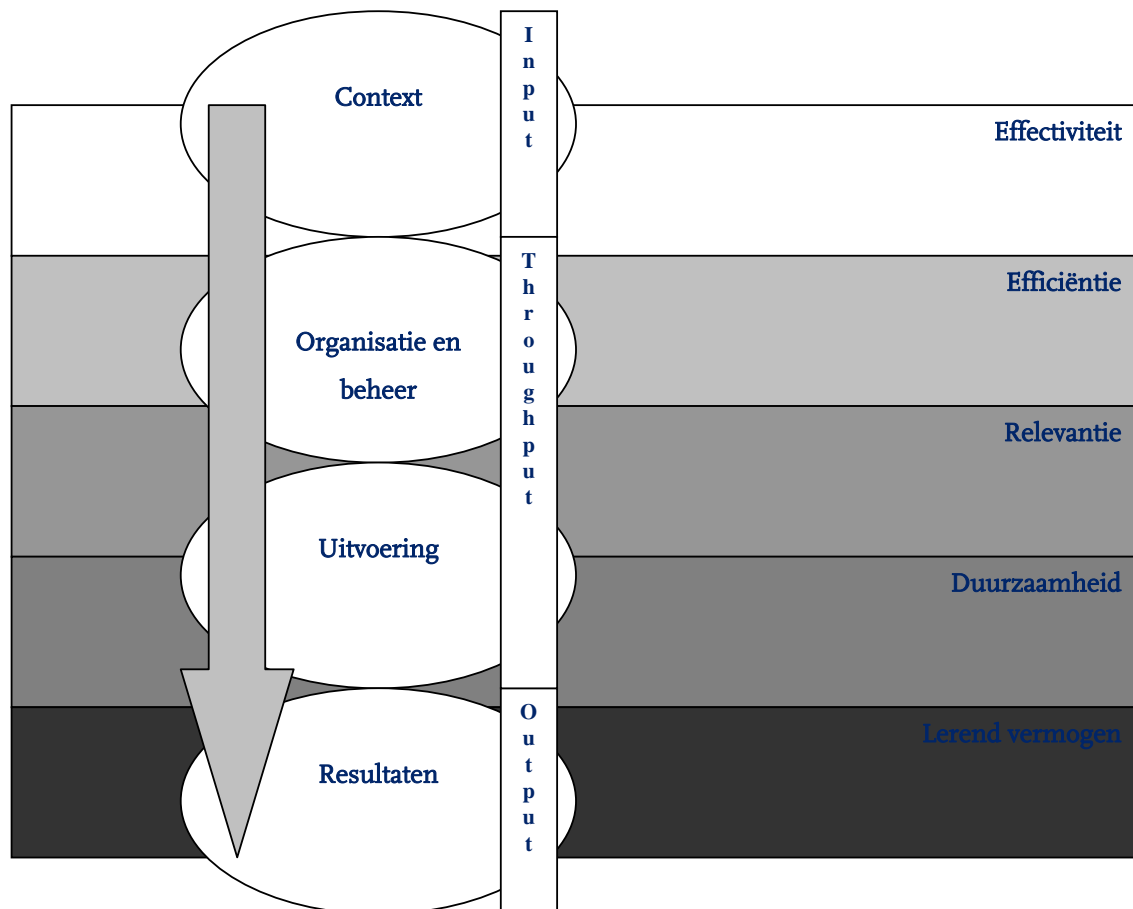
De toetreding van de nieuwe EU-lidstaten in mei 2004 heeft geleid tot een verschuiving van de aandacht. In de nieuwe lidstaten worden immers geen Matra-subsidiegelden meer verstrekt. De aandacht verschuift dan ook richting het noorden van Afrika. Dit is in zoverre voor deze evaluatie relevant, dat het de reikwijdte van aanbevelingen inperkt. Er is immers al een keuze gemaakt over de richting waarin het Matra-programma zich (geografisch gezien) ontwikkelt. In de bijlagen bij dit rapport zijn landenbeschrijvingen opgenomen van alle Matra-landen uit de onderzoeksperiode. Van deze landen is een contextanalyse gemaakt. Deze contextanalyse is geen historisch uitputtend overzicht, maar zet de belangrijkste ontwikkelingen op politiek-bestuurlijk, economisch en sociaal niveau gedurende de geëvalueerde periode op een rij.²

² Voor de projectevaluatie die UNDP heeft uitgevoerd is door de opdrachtgever gekozen om in een selectie van drie landen (te weten: Russische Federatie, Slowakije en Roemenië) onderzoek te doen. Zie UNDP, *Changing Societies: Partnerships for Shaping Europe's Future* (mei 2005), p.6.

1.3.3 Evaluatiesystematiek

Om de vijf evaluatiecriteria te onderzoeken hebben wij een vertaling gemaakt naar de beleidscyclus die binnen Matra wordt doorlopen. Dit betekent dat wij in het onderzoek hebben gekeken naar de context waarin Matra totstandkomt, naar de organisatie en het beheer van het programma als geheel en naar de wijze waarop door zowel DZO/UM als door Nederlandse en lokale projectuitvoerders invulling wordt gegeven aan de uitvoering van het Matra-programma. Iedere partij heeft daarin immers een eigen verantwoordelijkheid. Uit alle voornoemde fasen in de beleidscyclus komen de resultaten van projecten voort.

Figuur 2: Matra-beleidscyclus



Figuur 2 laat zien dat de criteria getoetst kunnen worden in verschillende fasen van de beleidscyclus. De effectiviteit van het programma laat zich meten door de behaalde resultaten te vergelijken met de gewenste doelstellingen, geplaatst in de context waaruit ze zijn ontstaan. De efficiëntie van het programma wordt gemeten aan de beheersmatige en uitvoeringskosten. De relevantie van het programma komt duidelijk naar voren in de selectie van projecten binnen de context waarin ze ontstaan. De duurzaamheid komt voort uit de wijze waarop projecten worden uitgevoerd en uit de activiteiten die partijen ondernemen om de resultaten van hun projecten te bestendigen. Het lerend vermogen laat zich afmeten aan het einde van de beleidscyclus als het erom gaat de resultaten en leermomenten van afgeronde projecten te incorporeren in de dagelijkse werkwijze. Ook aan de wijze waarop met resultaten van uitgevoerde evaluaties wordt omgegaan kan worden afgelezen in welke mate er sprake is van lerend vermogen.

1.3.4 Type onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd door een aantal kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden te combineren (*multi-method approach*). Hierdoor is een optimale inbreng van alle belanghebbenden gerealiseerd. De volgende methoden van onderzoek zijn gebruikt: gespreksvoering, documentenstudie, dossieranalyse, enquêtes, benchmark, en rondetafelgesprekken (zie ook hoofdstuk 2).

Het evaluatieonderzoek kenmerkt zich door het moment waarop het wordt uitgevoerd. Het betreft een 'real time' en 'ex post' onderzoek. Er is immers gesproken met de daadwerkelijke uitvoerders van projecten, maar er wordt wel geëvalueerd over een reeds enige tijd verstreken periode.

In dit licht is het van belang de attributieproblematiek te benoemen. Ook voor deze evaluatie geldt dat causaliteit tussen interventies en effecten moeilijk vast te stellen is. Er kan immers onmogelijk hard worden gemaakt dat behaalde resultaten (en zeker behaalde effecten van de resultaten) – uitsluitend - toe te schrijven zijn aan de inspanningen in het kader van Matra-projecten. Uitgangspunt is dan ook veel eerder de plausibiliteit aan te tonen tussen projectactiviteiten en projectresultaten. De waarderingen die wij geven voor de behaalde resultaten en effecten zijn dan ook subjectief, maar naar onze mening wel beargumenteerbaar gezien de context van het programma en de projecten.

1.3.5 Plan van aanpak

Alvorens we kort de door de verschillende fasen van het onderzoek heen lopen, is het van belang te vermelden dat het onderzoek enige vertraging heeft opgelopen. Enerzijds heeft de enquête langer geduurd dan oorspronkelijk de bedoeling was. Deze is namelijk in de zomerperiode uitgezet en in Midden- en Oost-Europese landen duren zomervakanties doorgaans langer dan in Nederland. Dit was vooraf reeds verwacht en is ook gecommuniceerd met de begeleidingscommissie. Deze vertraging leidde toen nog niet tot grote aanpassingen in de planning. Echter, door het ontbreken van een overzicht van contactpersonen per project, die voor het uitzetten van de enquête nodig waren, is veel extra tijd besteed aan het opzoeken van contactgegevens en het bellen van en e-mailen met Nederlandse en lokale uitvoerders van MPP-projecten. Ook het achterhalen van contactgegevens van lokale uitvoerders van KAP-projecten had meer voeten in de aarde dan zich vooraf liet voorspellen.

Het onderzoek is in het voorjaar van 2005 van start gegaan met een deskstudie en interviewronde. Zo zijn de subsidiehandleiding en beleidsplannen van DZO/UM bestudeerd en vervolgens in gesprekken met de beleidsmedewerkers van DZO/UM verder onder de loep genomen. In dezelfde periode zijn gesprekken gevoerd met de medewerkers van de Controlling Unit van DZO/UM. Deze vervult, naar later in deze rapportage nog zal blijken, een belangrijke rol in de uitvoering van het Matra-programma. Ook zijn gesprekken gevoerd met verschillende vakdepartementen om hun rol in de beoordeling van projectaanvragen te verduidelijken en helder te maken hoe de adviezen van deze departementen worden meegenomen in de beoordeling van de projectaanvragen.

Gedurende de zomermaanden is dossieronderzoek gedaan. Er zijn verschillende projectdossiers (uit alle Matra-landen) bestudeerd. Hieruit komen niet alleen opvattingen over de mate van compleetheid van de projectadministratie, maar ook beelden over de wijze waarop verschillende partijen invulling geven aan hun rol in de projectuitvoering.

Aan het dossieronderzoek is opvolging gegeven middels het veldwerk. Op internet zijn drie enquêtes geplaatst die betrekking hadden op de uitvoering van MPP- en KAP-projecten (het ging om een enquête voor de Nederlandse uitvoerders van MPP-projecten, een Engelstalige enquête voor de lokale uitvoerders van MPP-projecten en een Engelstalige enquête voor de lokale uitvoerders van KAP-projecten). In het separate bijlagenboek bij deze rapportage zijn niet alleen de uitkomsten van de enquête (rechte tellingen) opgenomen, maar ook de vragenlijsten die zijn gebruikt.

Gelijktijdig met de invulling van de enquête liep het proces van benchmarking. Wij hebben in telefonische gesprekken met verantwoordelijke programmamanagers van andere donoren Matra vergeleken met andere subsidieprogramma's. Deze komen in aard en omvang weliswaar niet altijd overeen met Matra, maar geven wel een beeld van specifieke programma-elementen die interessant kunnen zijn voor Matra (zie ook paragraaf 2.4).

Na het verzamelen van de informatie is de analyse en validering van start gegaan. Met ruim twintig Nederlandse uitvoerders van MPP-projecten zijn we tijdens twee rondetafelgesprekken ingegaan op de uitkomsten van de enquêtes en op de ervaringen die de uitvoerders hebben met de uitvoering van Matra-projecten. Daarna is een overkoepelende analyse van alle data gemaakt en zijn de resultaten opgeschreven in deze rapportage. Zoals reeds eerder aangegeven zijn daarin, waar nodig, ook de resultaten van het onderzoek van UNDP meegenomen.

1.4 LEESWIJZER

In hoofdstuk 2 geven we een gedetailleerde onderzoeksverantwoording. In hoofdstuk 3 schetsen we vervolgens de beleidscontext. Daarna gaan we achtereenvolgens in op de verschillende evaluatiecriteria. Hoofdstuk 4 behandelt de doeltreffendheid van Matra en in hoofdstuk 5 gaat het over de doelmatigheid van Matra. Daarna gaan we in hoofdstuk 6 in op de relevantie van het programma, waarna we in hoofdstuk 7 de duurzaamheid van resultaten behandelen. Hoofdstuk 8 betreft het criterium lerend vermogen. Het slothoofdstuk bevat onze aanbevelingen ter verbetering van het Matra-programma.

In de navolgende hoofdstukken zijn met enige regelmaat tekstboxen opgenomen. Daarin zijn teksten opgenomen met voorbeelden en citaten, ter illustratie van de hoofdtekst. Dit zijn nadrukkelijk geen nieuwe bevindingen en ook niet bedoeld als representatief voor Matra en haar doelgroep, maar geven slechts een interessant doorkijkje naar specifieke Matra-aspecten.

Het rapport bevat bovendien een aantal bijlagen. Het gaat om de volgende stukken: een berekening van de beheerskosten (bijlage 1), een overzicht van onze gesprekspartners (bijlage 2) en een overzicht van de door ons geraadpleegde documenten (bijlage 3).

Rest ons nog hier te melden dat er bij deze rapportage een apart bijlagenboek is opgesteld. Daarin zijn opgenomen:

- Het Programma van Eisen.
- De volledige rapportage van de UNDP-projectenevaluatie.
- Het volledige evaluatiekader, inclusief vragenlijsten, zoals dat gebruikt is voor de evaluatie op programmaniveau. Het evaluatiekader is vastgesteld door de begeleidingscommissie.

- De volledige beschrijvingen van Matra-landen, waarin opgenomen: een korte historische achtergrondschets, specifieke Matra-gegevens (aantal projecten in de evaluatieperiode), politiek-bestuurlijke en economische ontwikkelingen en ontwikkelingen op de belangrijkste thema's en sociaal-economische gegevens.
- De uitkomsten van alle drie de enquêtes, weergegeven in 'rechte tellingen'.

2. ONDERZOEKSVERANTWOORDING

In dit hoofdstuk gaan we in op verschillende onderdelen van het onderzoek. Daarbij gaat het onder andere om de wijze waarop gesprekken zijn gevoerd, welke dossiers om welke redenen zijn geselecteerd, hoe de respons op de verschillende enquêtes was en hoe de benchmark is verlopen.

2.1 GESPREKKEN EN DOCUMENTATIE

Voor een goed inzicht in MPP en KAP zijn gesprekken gevoerd met sleutelpersonen die goed op de hoogte zijn van het programma. Met dertien beleidsmedewerkers en drie medewerkers van de Controlling Unit van DZO/UM zijn gesprekken gevoerd. Deze vonden soms individueel, soms in twee- of drietalen plaats. Dit was afhankelijk van de indeling die door DZO/UM werd gemaakt. Ook is individueel met de vertegenwoordigers van de vijf vakdepartementen gesproken. Wegens overplaatsing en ziekte is het met een enkele beleidsmedewerker van DZO/UM niet gelukt een gesprek te voeren.

Tenslotte zijn interviews gehouden met de ambassades van vijftien Matra-landen en de consulaten van Rusland en Turkije. Het bleek soms lastig de betreffende personen te bereiken vanwege tijdsverschil en drukke agenda's. In een enkel geval is in overleg met de betreffende ambassade besloten om de betrokken persoon per mail onze vragen voor te leggen.

Voor alle gesprekken (DZO/UM, vakdepartementen en ambassades) is gebruikgemaakt van een door Berenschot opgestelde gespreksleidraad, die door de begeleidingscommissie is vastgesteld³. De inhoud van de verschillende gesprekken is vertrouwelijk, aangezien de gesprekspartners naar eigen inzicht en (op ons verzoek) zonder terughoudendheid hebben verteld over hun ervaringen en meningen over Matra. Uitspraken en citaten in het rapport zijn in zodanige vorm weergegeven dat ze niet tot een persoon of organisatie herleidbaar zijn.

Voor de deskstudie hebben wij relevante gegevens verzameld over Matra op programma-niveau en procesniveau: beleidsdocumenten DZO/UM, officiële documenten ten behoeve van de Tweede Kamer, de IOB-evaluatie, evaluatierapporten van ambassades en andere relevante rapportages en beleidsstukken. Deze gegevens zijn ofwel door DZO/UM zelf aangedragen, of via de website verkregen.

2.2 DOSSIERS

Om inzicht te verkrijgen in de wijze waarop subsidieaanvragen zijn beoordeeld en verwerkt en hoe het projectbeheer vervolgens is verlopen, hebben wij een dossieranalyse uitgevoerd. Per land zijn minimaal drie dossiers onderzocht. De wijze waarop de dossiers zijn geselecteerd wijkt op sommige punten enigszins af van de afspraken die hierover eerder met de begeleidingscommissie zijn gemaakt⁴. Deze afwijkingen en keuzes motiveren we hier.

³ Zie hiervoor het evaluatiekader dat is opgenomen in het bij deze eindrapportage behorende bijlagenboek.

⁴ Zie eveneens het evaluatiekader in het bijlagenboek.

De criteria zijn in de praktijk voor het merendeel toegepast zoals afgesproken. Het ging daarbij achtereenvolgens om het volgende:

- Er zijn dossiers geselecteerd en bestudeerd voor alle Matra-landen.
- Er zijn dossiers geselecteerd voor de periode 1998 – 2003.
- Er is rekening gehouden met de spreiding over thema's.
- Er zijn alleen dossiers bestudeerd van gehonoreerde projecten.
- Er is bij de selectie rekening gehouden met de spreiding over het Matra-land, zowel regionale als hoofdstedelijke projecten zijn geselecteerd.
- Er zijn geen projecten gekozen met dezelfde lokale counterpart.

Ten aanzien van de landen waarvoor dossiers zijn bestudeerd, is één uitzondering gemaakt. Aangezien in Servië-Montenegro in de geëvalueerde periode slechts één project ten uitvoer is gebracht, hebben we vanzelfsprekend voor dit land maar één dossier kunnen bestuderen.

Bijna alle projecten die gestart zijn in 1998, zijn uitgevoerd tot diep in de evaluatieperiode 1999 - 2003. Alle systematieken van tussenrapportages en verantwoordingen, adviezen van verschillende partijen en beoordelingen door DZO/UM zijn dan ook te meten bij deze projecten. Bovendien is het niet zelden zo dat projecten pas enige tijd na hun honorering van start gaan, wat betekent dat projectaanvragen uit 1998 soms pas echt in 1999 van start zijn gegaan. Enkele projecten die in 2003 van start zijn gegaan, zijn nog niet voltooid. Ook deze projecten zijn in de evaluatie meegenomen. Gezien het cyclisch karakter van het programma is het niet mogelijk een vast begin en eind punt te formuleren. Vandaar dat er in de evaluatie projecten voorkomen die soms net iets voor 1999 zijn gestart of nog na 2003 zijn uitgevoerd en afgerond.

Bij de selectie van dossiers is gekozen voor een a-selectie steekproef, omdat dit het meest representatieve beeld oplevert van de projecten. Op basis van de door beleidsmedewerkers aangeleverde lijsten met projecten per land zijn de projecten geselecteerd. Omdat op deze lijsten alleen uitgevoerde projecten waren opgenomen, konden wij geen niet-gehonoreerde projecten selecteren. Daarnaast ligt de focus van de evaluatie op effectiviteit en efficiency van uitgevoerde projecten. Een analyse van niet-gehonoreerde projecten zou uitsluitend gericht zijn op de selectieprocedure. De selectieprocedure is in de loop van het onderzoek in enquêtes en rondetafelgesprekken overigens uitgebreid aan bod gekomen.

Bij aanvang van de selectie is gebleken dat het voor de binding tussen het onderzoek van UNDP en Berenschot nuttig zou zijn om een aantal van dezelfde projecten te onderzoeken. Daarom is het volgende criterium toegevoegd: voor de selectie van dossiers voor Rusland, Slowakije en Roemenië zijn met name projecten geselecteerd die ook door de UNDP geëvalueerd worden.

Zoals reeds eerder aangegeven is rekening gehouden met de spreiding over thema's en landen. In tabel 1 is te zien hoe zich dit vertaald heeft naar de onderzochte dossiers.

Tabel 1: Dossierselectie gespreid over Matra-landen en –thema's 1999 - 2003

	Wetgeving & Recht	Openbaar Bestuur/Openbare Orde	Versterking Milieu/NGO's	Versterking Milieu-Overheden	Volkshuisvesting	Onderwijs	Voorlichting & Media	Cultuur	Welzijn	Gezondheidszorg	Arbeid & Sociaal Beleid	Mensenrechten & Minderheden
Polen												
Hongarije												
Slowakije												
Tsjechië												
Slovenië												
Estland												
Letland												
Litouwen												
Bulgarije												
Roemenie												
Turkije												
Kroatië												
Servië & Montenegro												
Rusland												
Oekraïne												
Belarus												
Regionale projecten												

Opvallend is dat het thema ‘Versterking milieu-overheden’ niet vertegenwoordigd is in de dossierselectie. Dit is als volgt te verklaren: bij de projectoverzichten (op basis waarvan wij onze selectie maakten) werd alleen aangegeven dat het project onder het thema ‘milieu’ viel, zonder hierbij een uitsplitsing te maken naar milieu-NGO's en milieu-overheden. Pas na bestudering van dossiers bleek dat alleen projecten die onder het thema milieu-NGO's vielen in de steekproef waren meegenomen. Dit is op zichzelf niet verwonderlijk, aangezien in de periode 1999 - 2003 slechts twee projecten binnen het thema milieu-overheden zijn uitgevoerd.

2.3 ENQUÊTES

Een centraal element in de onderzoeksopzet wordt gevormd door de on-line (internet) enquêtes onder de Nederlandse uitvoerders van MPP, de lokale uitvoerders van MPP en de (lokale) uitvoerders van KAP. De gehanteerde vragenlijst bevatte zowel open als gesloten vragen. De enquête moet worden gezien als een kwalitatief onderzoeksinstrument. Immers, er is slechts een beperkt aantal organisaties bevroegd. Wij zien de enquête dan ook vooral als indicatief voor de uitkomsten die bij een grotere steekproef verkregen zouden zijn. De trends en beelden die uit het onderzoek naar voren komen beschouwen we als richting gevend voor het onderzoek, zonder daaraan statistische betrouwbaarheid te willen toedichten.

De vragenlijsten van MPP voor de Nederlandse en lokale uitvoerders bevatten voor een belangrijk deel dezelfde vragen, zodat de antwoorden vergeleken konden worden.

Belangrijk om hier te vermelden is het feit dat het gaat om een enquête op projectniveau. De benaderde organisaties zijn gevraagd om vanuit een bepaald (door ons geselecteerd) project de vragenlijst in te vullen. Het betreft dus geen enquête op overkoepelend programma-niveau.

Het internet enquêtesysteem werkt als volgt. De respondenten krijgen een e-mail toegezonden met daarin een gebruikersnaam en wachtwoord voor het on-line invullen van de enquête. Iedere combinatie van gebruikersnaam en wachtwoord is uniek en kan slechts eenmaal worden gebruikt. Er is de respondenten veel tijd gegeven om de vragenlijst in te vullen. Alle enquêtes zijn op 15 juni 2005 opengesteld. De enquêtes voor MPP (zowel voor de Nederlandse als de lokale organisaties) zijn op 5 september 2005 afgesloten. De enquête voor KAP is op 10 oktober 2005 gesloten. Aanleiding voor de langere invultijd was het feit dat het verzamelen van contactgegevens van maatschappelijke organisaties in sommige Midden- en Oost-Europese landen langer duurde dan verwacht.

2.3.1 Enquêtes MPP

Om gebruikersnaam en wachtwoord aan de respondenten toe te zenden was een lijst met contactgegevens van Nederlandse uitvoerders noodzakelijk. DZO/UM bleek, vooral wegens capaciteitsgebrek door overplaatsing en onderbezetting, niet in staat de e-mailadressen van Nederlandse en lokale organisaties aan te leveren. Uiteraard is wel bekend welke Nederlandse organisatie een project hebben uitgevoerd en wat de naam van dit project is. Met deze gegevens hebben wij tal van uitvoerders gebeld op zoek naar contactpersonen en e-mailadressen zowel in Nederland als in het buitenland.

Per land hebben wij Nederlandse uitvoerders gebeld en gevraagd wie betrokken is of was bij het betreffende project en of deze persoon bereid zou zijn aan het onderzoek mee te werken. De projectenoverzichtslijst van DZO/UM geeft inzicht in het aantal projecten dat per jaar is uitgevoerd in ieder subsidie land. Per land heeft minimaal 50% van de Nederlandse uitvoerders een uitnodiging voor het invullen van de enquête ontvangen. Het is vooral lastig gebleken om bij grote organisaties de contactpersoon te achterhalen. Regelmatig bleek ook dat contactpersonen niet meer werkzaam waren bij de benaderde organisaties.

Zowel telefonisch als per mail zijn de Nederlandse uitvoerders verzocht om emailadressen aan te leveren van de lokale projectuitvoerders. Met deze gegevens zijn de lokale partners aangeschreven. Ongeveer de helft van de Nederlandse uitvoerders heeft gehoor gegeven aan ons verzoek om contactgegevens van lokale uitvoerders aan te leveren. Een aantal e-mailadressen bleek niet meer in gebruik te zijn, waardoor wij de lokale uitvoerders ondanks alle inspanningen van betrokkenen niet hebben kunnen bereiken. Zowel voor de Nederlandse als lokale uitvoerders geldt dat de enquête in de zomer op internet beschikbaar was, waardoor een aantal mensen wegens afwezigheid niet in staat is geweest de enquête in te vullen.

Respons MPP

In tabel 2 is te zien dat een kleine 60% van alle Nederlandse organisaties, die een gebruikersnaam en wachtwoord hebben ontvangen, de enquête ook daadwerkelijk heeft ingevuld. Daarbij valt op dat er voor alle landen enquêtes zijn ingevuld. Met respectievelijk 15%, 14% en 14% van het totaal is de respons voor de Russische Federatie, Roemenië en Bulgarije het hoogst. Organisaties die actief zijn in Polen vormen het kleinste aandeel in de respons. Hiervoor hebben wij geen verklaring kunnen vinden.

Tabel 2: Responsoverzicht NL uitvoerders van MPP-projecten 1999 - 2003

MPP NL						
land	totaal aantal projecten	verstuurd	respons	% respons	% ingevulde enquêtes ten opzichte van totaal aantal verstuurde enquêtes	% ingevulde enquêtes ten opzichte van totaal aantal projecten
Belarus	16	14	10	71%	9%	63%
Bulgarije	33	22	15	68%	14%	45%
Estland	7	4	3	75%	3%	43%
Hongarije	16	8	5	63%	5%	31%
Kroatie	16	12	5	42%	5%	31%
Letland	12	12	5	42%	5%	42%
Litouwen	13	10	6	60%	5%	46%
Oekraïne	18	8	3	38%	3%	17%
Polen	12	11	2	18%	2%	17%
Roemenie	36	24	15	63%	14%	42%
Rusland	37	25	16	64%	15%	43%
Servie	1	1	1	100%	1%	100%
Slovenie	4	3	2	67%	2%	50%
Slowakije	15	16	11	69%	10%	73%
Tsjechie	18	12	8	67%	7%	44%
Turkije	6	5	3	60%	3%	50%
Totaal	260	187	110	59%	100%	42%

De respons van de lokale organisaties op de MPP-enquête bedraagt 54%, zie tabel 3. Het aantal ingevulde vragenlijsten ten opzichte van het totale aantal projecten is met 15% echter aan de lage kant. Dit heeft overigens een eenvoudige verklaring. Voor het verspreiden van gebruikersgegevens van de enquête waren wij afhankelijk van de medewerking van Nederlandse projectuitvoerders. Aangezien zij slechts in beperkte mate contactgegevens hebben aangereikt, zijn er ook relatief weinig enquêtes ingevuld door de lokale organisaties. Daar komt nog bij dat de Engelse taal voor maatschappelijke organisaties in Midden- en Oost-Europa soms moeilijk te begrijpen is en dat niet iedereen aldaar over een computer beschikt.

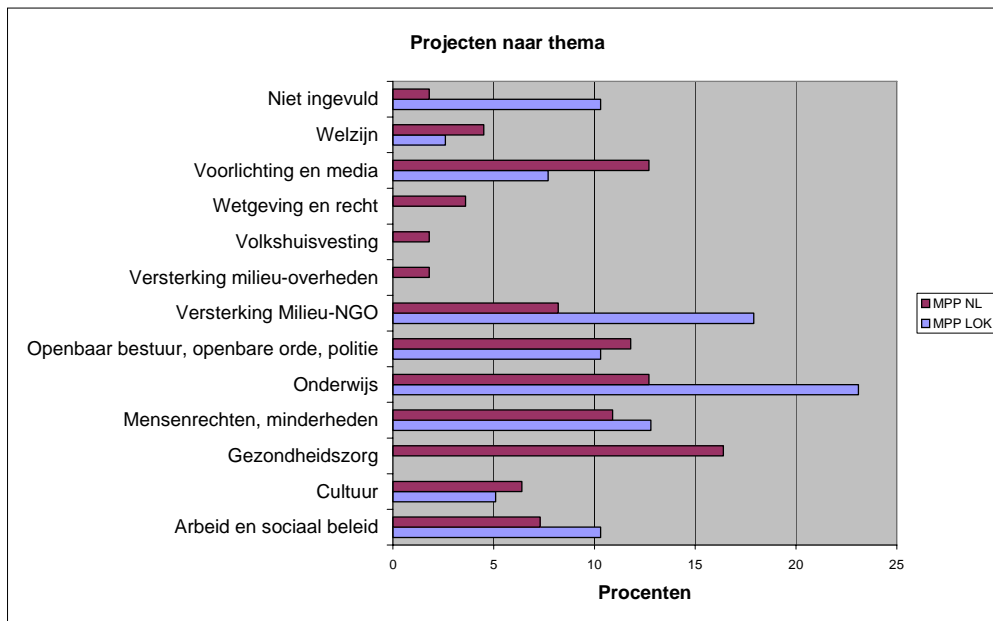
Tabel 3: Responsoverzicht lokale uitvoerders MPP-projecten 1999 – 2003

MPP LOK						
land	totaal aantal projecten	verstuurd	respons	% respons	% ingevulde enquêtes ten opzichte van totaal aantal verstuurde enquêtes	% ingevulde enquêtes ten opzichte van totaal aantal projecten
Belarus	16	0	0	nvt	nvt	0%
Bulgarije	33	6	3	50%	8%	9%
Estland	7	2	2	100%	5%	29%
Hongarije	16	0	0	nvt	nvt	0%
Kroatie	16	5	2	40%	5%	13%
Letland	12	9	2	22%	5%	17%
Litouwen	13	3	2	67%	5%	15%
Oekraïne	18	0	0	nvt	nvt	0%
Polen	12	5	3	60%	8%	25%
Roemenie	36	8	3	38%	8%	8%
Rusland	37	13	7	54%	18%	19%
Servie	1	1	1	100%	3%	100%
Slovenie	4	2	1	50%	3%	25%
Slowakije	15	4	4	100%	11%	27%
Tsjechie	18	8	8	100%	21%	44%
Turkije	6	5	0	nvt	nvt	0%
Totaal	260	71	38	54%	100%	15%

Onderzochte MPP-projecten naar thema

Voor de enquêtes van MPP is een belangrijk criterium dat er projecten zijn onderzocht op verschillende thema's waarop Matra actief is. In figuur 3 op de volgende pagina zijn de thema's weergegeven van de projecten waarvoor enquêtes zijn ingevuld.

Figuur 3: Onderzochte MPP-projecten naar thema⁵ 1999 - 2003



We zien dat de meeste thema's in de enquête vertegenwoordigd zijn. Dat er niet voor ieder thema reacties zijn van een lokale partij heeft te maken met het relatief lage aantal gere-turneerde vragenlijsten door lokale partijen ten opzichte van het totaal aantal projecten.

Onderzochte MPP-projecten naar status

Een andere belangrijk criterium ligt in de status van de onderzochte projecten. In het onderzoek is bijna 70% van de projecten afgerond. Bijna 30% loopt nog. De voorkeur van de opdrachtgever van dit evaluatieonderzoek ging uit naar afgeronde projecten, aangezien bij deze projecten het volledige proces (van projectaanvraag tot definitieve subsidiebeschikking) kan worden beoordeeld. Bovendien was het ten tijde van de eerste evaluatie nog niet mogelijk om afgeronde projecten onder de loep te nemen. Vandaar dat in deze evaluatie met name afgeronde projecten zijn betrokken.

Type Nederlandse organisatie

Het derde en laatste criterium dat we hier behandelen heeft betrekking op het type Nederlandse organisatie dat de vragenlijst heeft ingevuld. Er zijn immers verschillende typen uitvoerders denkbaar. De opdrachtgever hechtte aan een spreiding tussen de verschillende typen uitvoerders. De meeste organisaties die projecten uitvoeren met Matra-gelden blijken vooral NGOs van Nederlandse bodem te zijn (bijna 80% van de respondenten). Ongeveer 12% classificeert zichzelf als adviesbureau en circa 10% als een onderwijsinstelling.

⁵ Verklaring van de legenda: MPP NL staat voor de antwoorden van de Nederlandse uitvoerders (paarse balk) en MPP LOK staat de respons van voor de lokale organisaties (blauwe balk).

2.3.2 Enquêtes KAP

In alle landen waar KAP-subsidies worden verstrekt, zijn de Matra-medewerkers op de ambassades telefonisch benaderd met de vraag om adressen aan te leveren van uitvoerders van KAP-projecten in de periode 1999 - 2003. Voor sommige ambassades was dit een eenvoudige opgave. Andere ambassades hadden meer moeite met ons verzoek, omdat de gegevens niet meer beschikbaar waren of er onvoldoende tijd en capaciteit was om een en ander uit te zoeken. Met behulp van de aangeleverde gegevens hebben wij de uitvoerders per e-mail de inlogcodes voor een internet enquête gestuurd.

Omdat het slechts in enkele gevallen mogelijk bleek om de gegevens van een merendeel van de KAP ,uitvoerders te bemachtigen hebben wij ervoor gekozen om enkele ambassades een selectie van ongeveer 30 uitvoerders te laten maken met wie zij nog regelmatig contact hebben. Hierdoor is de kans op respons hoger, maar de kans dat uitvoerders ook daadwerkelijk bij projecten in de onderzoeksperiode betrokken was geringer. Wij achten dit voor de kwaliteit van de reacties en voor de inhoud van de bevindingen geen belemmering. Het feit dat verschillende ambassades aangaven dat het niet mogelijk was ons een totaaloverzicht aan te leveren, verklaart waarom wij in tabel 4 geen informatie hebben kunnen opnemen over het totale aantal uitgevoerde KAP-projecten in de 16 landen. Daardoor hebben we geen inzicht in het percentage ingevulde enquêtes ten opzichte van het totale aantal uitgevoerde projecten.

Tabel 4: Responsoverzicht KAP-uitvoerders 1999 - 2003

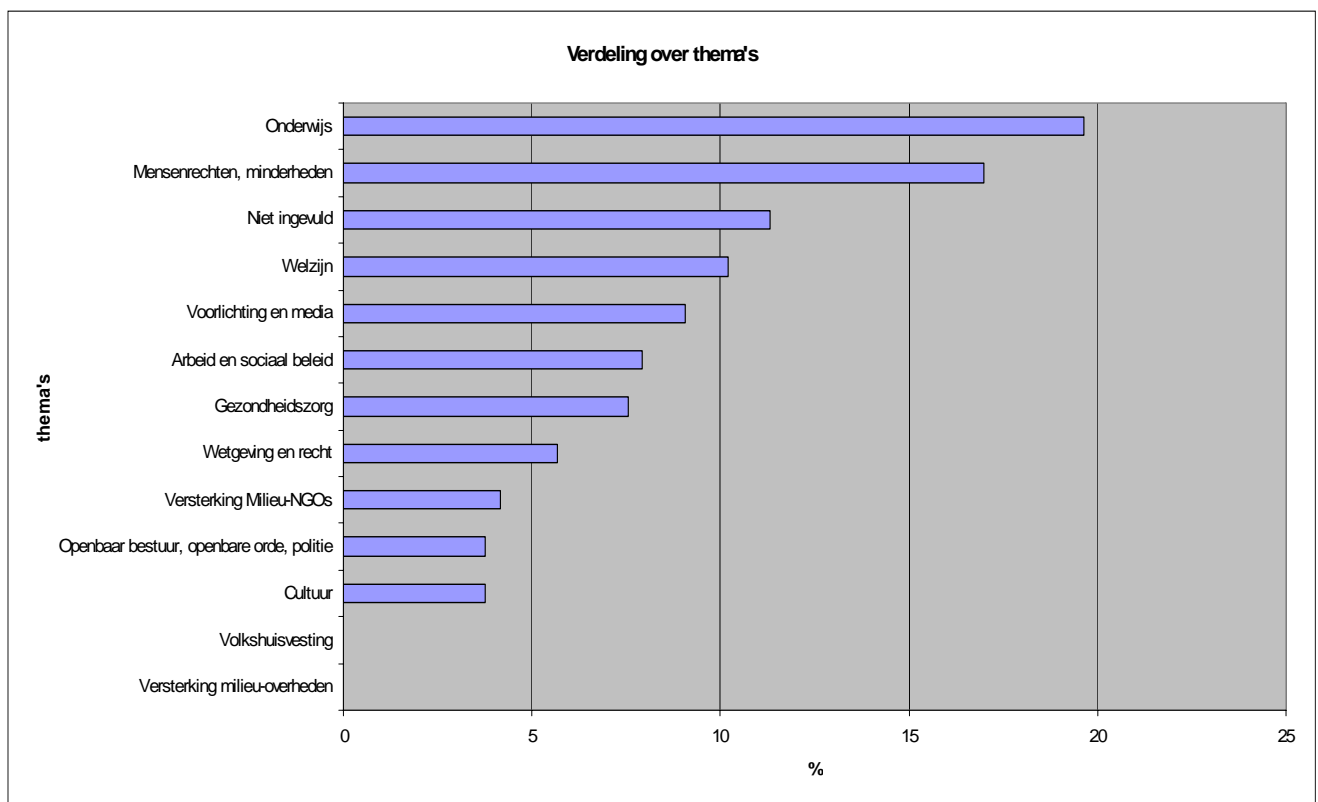
KAP				
land	verstuurd	respons	% respons	% ingevulde enquêtes ten opzichte van totaal aantal projecten
Belarus	0	0	nvt	nvt
Bulgarije	20	11	55%	4%
Estland	35	27	77%	10%
Hongarije	0	0	nvt	nvt
Kroatië	0	0	nvt	nvt
Letland	98	21	21%	8%
Litouwen	22	0	0%	0%
Oekraïne	104	44	42%	17%
Polen	144	21	15%	8%
Roemenie	21	11	52%	4%
Rusland	135	36	27%	14%
Servie	4	4	100%	2%
Slovenië	67	22	33%	8%
Slowakije	40	18	45%	7%
Tsjechië	42	11	26%	4%
Turkije	71	39	55%	15%
Totaal	803	265	33%	100%

Zoals uit tabel 4 blijkt, heeft een derde van de aangeschreven KAP-uitvoerders onze vragenlijst in gevuld. Vergeleken met de respons voor MPP NL (59%) en MPP LOK (54%) is dat een stuk lager. Rekening houdend met het feit dat het vaak om kleine NGOs gaat en dat een aanzienlijk deel van de emailadressen (ongeveer 10 tot 20%) onbestelbaar was, vinden wij 265 reacties echter wel degelijk positief.

Voorts dient opgemerkt te worden dat Belarus in verband met het moeilijke politieke klimaat niet is meegenomen in de KAP-enquête. Het feit dat er geen vragenlijsten zijn verstuurd naar KAP-uitvoerders in Hongarije en Kroatië is te verklaren doordat de ambassades aldaar aangaven ons de gevraagde gegevens niet binnen de evaluatietermijn te kunnen leveren (onder andere door onderbezetting in de zomermaanden). De constatering dat geen van de aangeschreven Litouwse organisaties heeft gereageerd blijkt door een fout van onze kant verklaard te kunnen worden. De unieke inlogcodes voor Litouwen waren abusievelijk dubbel verstuurd, waardoor men niet in de vragenlijst kon komen. Deze fout bleek gedurende de looptijd van de enquête niet meer te verhelpen.

Wat betreft de verdeling van de KAP-projecten over de Matra-thema's, constateren we dat van de twaalf thema's de meeste invullers van de enquête actief zijn op onderwijsgebied: van de 265 projecten zijn 52 organisaties (20%) hier actief. Het thema 'Mensenrechten en minderheden' is een goede tweede met 17%. Milieu-Overheden, volkshuisvesting en cultuur scoren het laagst. Daarbij moet aangetekend worden dat 11% van de responden het thema van het project niet heeft ingevuld, waarschijnlijk omdat het onderwerp van het project binnen verschillende thema's viel (zie ook figuur 4).

Figuur 4: Respons KAP-uitvoerders naar thema 1999 - 2003

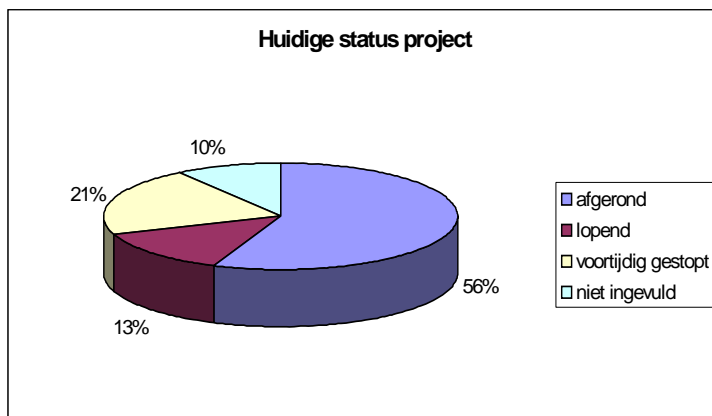


Het merendeel van de onderzochte KAP-projecten is inmiddels afgerond. Opvallend is overigens wel het aantal vroegtijdig stopgezette projecten. Ongeveer 20% van alle KAP-projecten wordt niet voltooid. Op het eerste gezicht lijkt dit een hoog percentage. In de loop van deze rapportage zal duidelijk worden dat de meeste betrokkenen zeer tevreden zijn over KAP en over de resultaten die het oplevert. Wij zijn ervan overtuigd zijn dat de respondenten het naar hun mening juiste antwoord hebben ingevuld (er zijn geen aanwijzingen om deze gegevens op een andere manier te interpreteren).

In de gesprekken met ambassades die wij hebben gevoerd, is door sommige gesprekspartners aangegeven dat de verdeling tussen goede projecten, projecten met gemiddelde kwaliteit en matige/mislukte projecten ongeveer 60% - 20% - 20% is. Dit doet ons vermoeden dat het percentage dat uit de enquête naar voren komt accuraat is, aangezien het niet onlogisch is te veronderstellen dat slechte/mislukte projecten voortijdig worden gestopt.

Overigens komen de percentages die UNDP heeft becijferd wat positiever uit. Gemiddeld 12% van de KAP-projecten zou van onvoldoende kwaliteit zijn⁶. Figuur 5 laat zien wat de status is van de KAP-projecten die wij hebben onderzocht.

Figuur 5: Respons KAP-uitvoerders naar status project 1999 - 2003



2.4 BENCHMARK

Om te beoordelen in hoeverre het programma zich, met name qua doelmatigheidsaspecten, verhoudt tot vergelijkbare programma's van andere donoren, hebben wij een beperkte benchmark uitgevoerd. Aangezien het moeilijk is om programma's te vinden die qua karakter (schaalgrootte, vraaggestuurdheid, twinning, en dergelijke) overeenkomen met Matra, hebben wij in overleg met DZO/UM een aantal organisaties geselecteerd die werkzaam zijn in de Matra-landen en mogelijk interessante elementen bevatten voor Matra. Gekozen is voor EURASIA, USAID, DFID en het Open Society Institute (OSI).

Om tot een vergelijking te komen hebben wij een deskstudie van de programma's uitgevoerd en vervolgens telefonisch contact gezocht met verantwoordelijke programma-managers om een aantal vragen aan hen voor te leggen. Het bleek niet eenvoudig om de juiste personen telefonisch te kunnen spreken. Uiteindelijk is met twee mensen van het OSI een telefonisch interview gehouden en heeft DFID per e-mail gereageerd op onze vragen. Bij EURASIA en USAID bleek het niet mogelijk de juiste mensen telefonisch te interviewen en hebben wij ons beperkt tot de deskstudie.

De vier programma's zijn onderling sterk verschillend van karakter, wat het moeilijk maakt om ze te vergelijken. Op basis van de benchmark is het niet mogelijk om uitspraken te doen over de wijze waarop Matra zich in termen van doelmatigheidsaspecten verhoudt tot deze vier programma's. Hiervoor zijn de programma's te verschillend en hebben wij te weinig medewerking van deze organisaties gekregen. Wel geven wij in deze rapportage een aantal voor Matra interessante elementen uit de andere programma's weer.

⁶ UNDP, 'Changing societies', p.XX.

2.5 RONDETAFLGESPREKKEN

Om de resultaten van de enquête kwalitatief te verdiepen en te valideren zijn twee bijeenkomsten georganiseerd voor Nederlandse uitvoerders die de enquête hadden ingevuld. Bij het organiseren hiervan zijn wij als volgt te werk gegaan. In de enquête werden vijf data genoemd, waarvoor respondenten een voorkeur konden aangeven. Wij hebben twee data uitgekozen waarop de meeste respondenten hadden aangegeven beschikbaar te zijn. Deze personen zijn (als vertegenwoordiger van hun organisatie) per e-mail uitgenodigd voor een van de twee bijeenkomsten. Dit waren 20 mensen per bijeenkomst. Aangezien soms meerdere mensen vanuit dezelfde organisatie zich hadden opgegeven, hebben wij getracht een spreiding van organisaties over de twee bijeenkomsten te bereiken. De mensen die hadden aangegeven niet te kunnen, hebben hierover bericht gekregen. Indien zij toch aanwezig konden zijn, bestond de mogelijkheid alsnog te komen. Uiteindelijk zijn bij beide bijeenkomsten 13 personen (dus 26 in totaal) aanwezig geweest.

In algemene zin waren de aanwezigen zeer enthousiast over de mogelijkheid tot uitwisseling van ervaringen. Her en der werden visitekaartjes uitgewisseld. Ook hebben de deelnemers afgesproken contact te houden om op de hoogte te blijven van het verloop van dit evaluatieonderzoek (onder meer ten aanzien van het tijdstip waarop het eindrapport naar de Tweede Kamer wordt gestuurd).

2.6 CONCLUSIES

Gesprekspartners en documentatie

Betrokkenen bij MPP en KAP op alle niveaus hebben een optimale bereidheid getoond om ons van informatie en relevant materiaal te voorzien. Dat dit laatste niet altijd mogelijk bleek, is dus zeker niet aan hen te wijten. Wij vonden het wel opmerkelijk dat ons inziens 'eenvoudige' gegevens, zoals een volledig overzicht van gegevens van betrokken uitvoerders van projecten uit de periode 1999 - 2003, niet beschikbaar bleek.

Dossiers

De geselecteerde dossiers van afgeronde projecten uit de periode 1999 - 2003 bleken vrijwel allemaal volledig. Daar waar soms documenten ontbraken ging het meestal om externe adviezen. We troffen dan wel de adviesverzoeken van DZO/UM aan maar niet de reacties van ambassades, vakdepartementen en/of regionale bureaus van het ministerie. Zij zijn ook niet verplicht te adviseren. We komen hier in 4.3.2 nog op terug.

Respons enquêtes

Gezien de omstandigheden (zomerperiode) zijn we tevreden met de reactie op de drie enquêtes. We zijn in elk geval in staat op basis van deze respons betrouwbare uitspraken doen en adequate conclusies trekken. De spreiding over landen en thema's is daarbij goed te noemen: praktisch allemaal zijn zij in de uitkomsten vertegenwoordigd.

Benchmark

Een goede vergelijking tussen verschillende subsidieprogramma's van verschillende donoren is eigenlijk niet te maken. Programma's blijken in specifieke opzichten zo fundamenteel van elkaar te verschillen dat een vergelijking van bijvoorbeeld doelstellingen, wijze van uitvoering en behaalde resultaten dan ook geen heldere inzichten oplevert. De vergelijking kan wel inspirerend zijn ten aanzien van elementen die bijvoorbeeld interessant kunnen zijn voor Matra.

Rondetafelgesprekken

De deelnemers aan de twee rondetafelgesprekken bleken blij met de hun geboden gelegenheid te reflecteren op MPP.

Wij raden dan ook aan serieus aandacht te besteden aan terugkoppeling van de uitkomsten van dit evaluatieonderzoek aan alle betrokkenen (gesprekspartners van DZO/UM, vakdepartementen, ambassades, Nederlandse uitvoerders van MPP, hun lokale counterparts en KAP-uitvoerders). Het gaat dan met name ook om het communiceren van wat DZO/UM met de uitkomsten uit dit rapport gaat doen (bijvoorbeeld in termen van verbeteringen aanbrengen).

3. BELEIDSCONTEXT

3.1 OMGEVING VAN MPP EN KAP

In de vorige hoofdstukken is reeds aan bod gekomen dat de situatie, zoals deze was tijdens de evaluatieperiode, al zo ver achter ons ligt dat leermomenten van die tijd op de huidige situatie verminderd van toepassing zijn. Dit is echter niet alleen te wijten aan de uitbreiding van het werkgebied van Matra over de Middellandse Zee heen, maar ook aan de veranderingen in de subsidieontvangende landen zelf. Was Matra in het begin in hoge mate gericht op het democratiseren van ex-communistische, Oost-Europese landen; in de onderzoeksperiode van 1999 - 2003 is de omslag naar de huidige situatie op gang gekomen. Immers, Matra bevindt zich op de overgang van de oude naar de nieuwe stijl. Daarin ligt de nadruk niet langer op het openbreken van de gesloten structuur die kenmerkend was voor de destijds heersende communistische regimes (met andere woorden het helpen oprichten van democratische instituties, zowel op gouvernementeel als op non-gouvernementeel niveau), maar meer op het bestendigen van het proces naar een pluralistische democratische samenleving met mondige, in de politieke en bestuurlijke structuren participerende burgers.

Inmiddels zijn acht van de 16 Matra-landen lid geworden van de Europese Unie. Hier wordt het programma geleidelijk beëindigd. In de Matra-beleidsbrief die op 21 september 2004 is verzonden aan de Tweede Kamer, zijn de nieuwe beleidslijnen uiteengezet voor zowel de nieuwe EU-lidstaten, de toetredingslanden en de Ooster- en Zuiderburen van de Europese Unie.

MPP is in het nieuwe beleid de kern van het deelprogramma Matra voor Goed Bestuur. Dit deelprogramma heeft als centrale doelstelling de bijdrage aan de door Nederland gewenste overgang naar een pluriforme, democratische rechtsstaat in de geselecteerde landen van Midden-, Zuidoost- en Oost-Europa. Versterking van netwerken van niet gouvernementele organisaties en lokale en regionale bestuursorganisaties, natuurbeschermingsorganisaties, politieke partijen alsook diverse kleine en middelgrote gemeenten is de kernactiviteit binnen Matra voor Goed Bestuur.

Zowel MPP als KAP beogen via financiële ondersteuning van projecten de sociale transformatie in Midden- en Oost-Europa te ondersteunen.

3.1.1 Doelstellingen MPP

MPP bestaat uit twee componenten, namelijk de opbouw van een 'burgerlijke maatschappij' (civil society) en de verbetering van goed bestuur (good governance). Bij de eerste benadering ligt de nadruk op het versterken van de rechtszekerheid en rechtsbescherming van burgers en het stimuleren van burgerschap, mondigheid, pluriformiteit en particulier initiatief. De tweede component richt zich op verbetering van het functioneren van de overheid, bevordering van democratie, openbaar bestuur en sociaal beleid; bevordering van transparantie en verantwoording van overheidsoptreden; een verbeterde toegankelijkheid van overheden en het versterken van de rechtsstaat.⁷

⁷ Uit: Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Subsidiehandleiding Matra Projecten Programma* (juli 2002), pag. 4.

Institutionele versterking door middel van de opbouw en versterking van netwerken tussen Nederland en de doellanden ('twinning') geldt als het basisconcept van het programma, dat voorziet in een methode tot 'match-making' tussen Nederlandse organisaties en gelijkgestemde 'draggers van de transformatie'.⁸

3.1.2 Doelstellingen KAP

KAP voorziet kleine NGOs van financiële steun (tot 15.000 Euro) voor de ontwikkeling van activiteiten, waarbij de nadruk ligt op mogelijkheden om activiteiten op het gebied van kennisoverdracht, cultuur, informatievoorziening aan het publiek of onderwijs te financieren. Het programma is gedelegeerd aan ambassades, die verantwoordelijk zijn voor de selectie van projecten en de toekenning van subsidies. KAP is specifiek bedoeld voor kleinschalige initiatieven. De subsidies zijn veelal aanvullend van aard, dus ter aanvulling op andere geldstromen.

Zo meldt de website van één van de Nederlandse ambassades:

'Social transformation is an objective of truly grand proportions. But it does not imply that it can only be achieved through the device of grand schemes. If only large scale approaches counted, all too many people would be excluded from the exercise, and all too few would be touched by it.'

Evenals MPP wordt KAP geleidelijk aan uitgefaseerd in die landen die per 1 mei 2004 lid zijn geworden van de Europese Unie. Sinds 2004 is KAP opengesteld voor de cluster "Zuiderburen" en kunnen projecten ook worden uitgevoerd in Marokko, Algerije, Tunesië, Jordanië, Syrië en Libanon.

3.2 ORGANISATIE EN BEHEER VAN MPP

3.2.1 Organisatie MPP

Het beheer van Matra is ondergebracht bij de Directie Zuid- en Oost-Europa /Uitvoering Matra (DZO/UM) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Bij DZO/UM zijn sinds medio 2004 22 mensen werkzaam (het Hoofd Matra, het plv. Hoofd, 11 beleidsmedewerkers, 7 controllers en 2 ondersteunende medewerkers (secretariaat, bedrijfsbureau)). In de periode van de evaluatie (1999 - 2003) werkten er 5 controllers en 10 beleidsmedewerkers bij DZO/UM.

Alle beleidsmedewerkers hebben één, soms twee Matra-landen waarvoor zij in de hele projectcyclus verantwoordelijk zijn. Zij behandelen een project dus vanaf de aanvraag tot de afronding. Werkoverleggen binnen DZO/UM vinden tegenwoordig voornamelijk in clusterverband plaats. Daarvoor was nog sprake van de zogenaamde landengroepen (zie tabel 5).

⁸ Uit: Ministerie van Buitenlandse Zaken, Bijlage bij *Beleidsbrief 2004: officiële beleidsvoornemens van de regering voor het Matra-programma 2004-2007* (september 2004).

Tabel 5: Landengroepen DZO/UM

LANDENGROEPEN	
1. Kandidaat lidstaten EU	Tsjechië, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Slowakije, Slovenië
2. Westelijke Balkan	Bulgarije, Kroatië, Roemenië, Turkije
4. Overige	Wit-Rusland, Rusland, Turkije en Oekraïne

3.2.2 Programmabeheer MPP

Bij oprichting in 1994 werd in de procedures vastgelegd dat Matra niet onder de aanbestedingsregels valt, gezien het vraaggestuurd karakter van het programma. In 1997 werden de procedures aangepast in lijn met de Algemene Wet Bestuursrecht. Matra viel vanaf dat moment ook onder de Kaderwet Subsidies en werd daarmee officieel een subsidieprogramma, hoewel dat feitelijk al vanaf het begin het geval was, aldus het IOB (p. 20)⁹. In 1998 - 1999 onderging het programma een ingrijpende structuurverandering met de introductie van de Kaderregeling subsidies Buitenlandse Zaken. Dit veranderde het beheerskarakter van Matra aanzienlijk.

Omdat een belangrijk deel van de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking als subsidie moest worden aangemerkt, bracht het Ministerie van Buitenlandse Zaken in 1998 en 1999 een op het ministerie van Buitenlandse Zaken gerichte Subsidiewetgeving tot stand. Hoewel de wet er niet toe dwong om alle subsidies in één regeling te regelen, werd er vanuit het oogpunt van toegankelijkheid van regelgeving voor gekozen om één ministeriële subsidie-regeling te maken.

Sinds 1 januari 1999 is de Subsidieregeling BZ van kracht. Deze regeling bevat een globaal kader voor de verstrekking van subsidies door de minister voor Buitenlandse Zaken en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. De regeling voorziet in twee vormen voor subsidieverlening: activiteitensubsidies en instellingsubsidies. De activiteiten waarvoor een activiteitensubsidie kan worden verleend zijn gericht op concrete, liefst meetbare, resultaten. Instellingsubsidies voorzien in de bekostiging van de integrale kosten van de werkzaamheden van een instelling.

Bij het opstellen van de regeling is gepoogd om een optimale balans tussen stabiliteit en flexibiliteit te creëren. Het accent ligt daarom op doelstellingen die middels activiteiten behaald kunnen worden, in plaats van op de concrete activiteiten of werkzaamheden die verricht moeten worden ter bereiking van de doelstelling. Bovendien is de normstelling meer kwalitatief dan kwantitatief en worden geen absolute bedragen of bekostigingspercentages neergelegd maar relatieve afwegingscriteria. De subsidie wet- en regelgeving is in het Handboek Bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken nader uitgewerkt.

⁹ Voor een beschrijving van ontwikkelingen in programmabeheer in de periode 1994-1997 verwijzen we naar de IOB evaluatie 'Diamanten en Kolen', pag. 15-18.

Naar aanleiding van de nieuwe subsidieregeling en aanbevelingen uit de IOB evaluatie heeft DZO/UM de subsidiehandleiding voor het MPP drastisch aangepast. Waar eerder selectiecriteria en uitvoerings- en beheersprocedures nog veel ruimte voor interpretatie overlieten, werden deze na 1998 een stuk duidelijker. De subsidiehandleiding biedt indieners nu richtlijnen en dient voor het Matra-management als beoordelingskader.

3.3 BETROKKEN PARTIJEN MPP¹⁰

Er zijn, naast DZO/UM, verschillende partijen betrokken bij de besluitvormingsprocessen rondom projectaanvragen en bij de uitvoering van de projecten. Deze partijen zullen we hier kort noemen, waarbij we aangeven op welke momenten in het proces ze betrokken zijn.

Regionale afdelingen Centraal en Oost-Europa

Afdeling DZO/UM valt onder het Directoraat Generaal Regiobeleid en Consulaire Zaken, maar de directie DZO draagt de primaire verantwoordelijkheid over het beheer van het Matra-programma. De rol van de regionale afdelingen is beperkt tot het uitbrengen van politieke adviezen over de haalbaarheid, wenselijkheid en implicaties van Matra-projecten. DZO/UM verzoekt de afdelingen om advies op verschillende formele momenten: bij de beoordeling van projectvoorstellen, voortgangsrapportages en eindrapportages.

Ambassades

Evenals regionale afdelingen binnen Buitenlandse Zaken, vervullen ook ambassades een puur adviserende rol voor MPP. Op verzoek van DZO/UM beoordelen ze (binnen de subsidieontvangende landen) vanuit lokaal perspectief de haalbaarheid en relevantie van projectvoorstellen. Ook worden ze gevraagd over de betrouwbaarheid van lokale uitvoerder(s) te adviseren en voortgangsrapportages te becommentariëren. De hoeveelheid menskracht beschikbaar voor de uitvoering van Matra verschilt per ambassade. Bovendien is de ambassade betrokken bij werkbezoeken vanuit DZO/UM, die worden voorbereid en ondersteund door het ambassadepersoneel.

Voor KAP zijn de ambassades budgethouders. Ze kunnen naar eigen goeddunken beslissen over het subsidiëren van projecten. De meeste ambassades hebben hiervoor een eigen handleiding opgesteld.

Vakdepartementen

Een derde type advies wordt ingewonnen bij de vakdepartementen. Het gaat dan om een inhoudelijke beoordeling van een projectvoorstel of rapportage binnen de discipline van het vakdepartement. De behandeling hiervan geschiedt op verschillende manieren. Sommige departementen wijzen een vast kernteam aan dat alle documenten beoordeeld, andere wijzen per project(voorstel) verantwoordelijke experts aan en weer andere ministeries hebben de beoordeling van projectvoorstellen, voortgangs- en eindrapportages uitbesteed aan een onafhankelijke organisatie.

¹⁰ Zie ook: IOB evaluatie 'Diamanten en Kolen', pag. 31-35.

Per departement verschilt ook de institutionele inbedding. Binnen sommige departementen is het adviseren aan Matra verplicht gesteld terwijl het bij andere departementen een meer facultatieve aangelegenheid lijkt te zijn.

Nederlandse uitvoerders

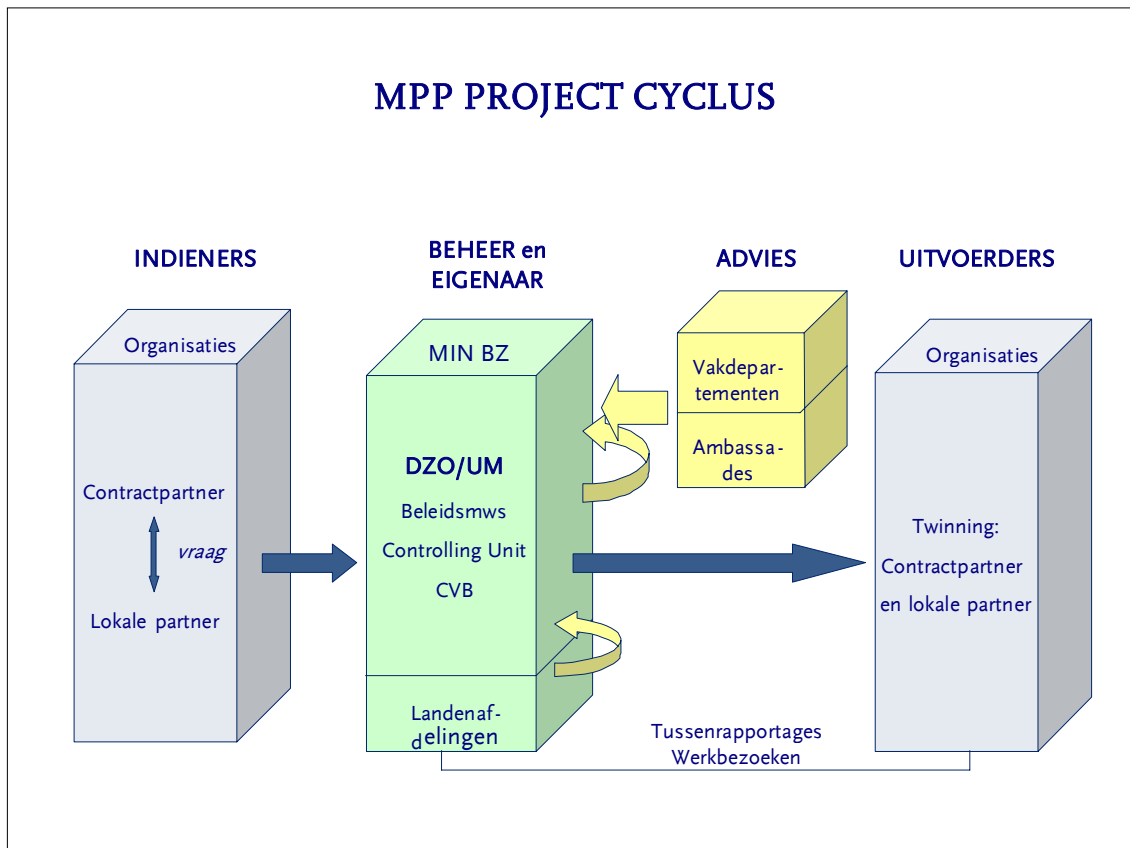
Voor de uitvoering van MPP-projecten gaat DZO/UM een contractuele verbintenis aan met uitsluitend een Nederlandse of internationale organisatie. Deze organisaties zijn officieel leidend in het opstellen en indienen van een projectvoorstel en vormen na goedkeuring van het projectvoorstel het formele aanspreekpunt voor DZO/UM. De juridische aansprakelijkheid ligt dan ook bij de Nederlandse uitvoerders. Verantwoordelijkheid voor de uitvoering van een project dragen de Nederlandse uitvoerders en hun lokale partnerorganisatie gezamenlijk. Hoe zij aan die verantwoordelijkheid invulling geven spreken zij in goed overleg af. Doorgaans verzorgen de Nederlandse organisaties de projectadministratie en de rapportagecyclus richting DZO/UM. De Nederlandse uitvoerders onderhouden gedurende de gehele projectcyclus de contacten met hun lokale partner(s). DZO/UM, noch een vakdepartement of regionale afdeling binnen het Ministerie, heeft officieel contact met de lokale uitvoerder. Contacten tussen de ambassades en lokale partners zijn niet geformaliseerd, maar ambassades adviseren wel over alle voortgangsrapportages. In dit kader vinden er regelmatig gesprekken plaats, ook al varieert dit per ambassade.

Lokale partners

Het basisconcept van MPP is de institutionele versterking door middel van 'twinning' tussen een Nederlandse organisatie en een lokale partnerorganisatie. Een lokale organisatie alleen komt niet voor MPP-subsidie in aanmerking. Doel van deze relatie is in de eerste plaats de kennisoverdracht van Nederlandse naar lokaal werkende organisaties. Bovendien ondersteunt het programma alleen maatschappelijke (niet gouvernementele) organisaties. Lokale organisaties onderhouden formeel alleen contact met hun Nederlandse partner. Contact met de ambassade en DZO/UM vindt incidenteel plaats, maar is niet volgens vastgelegde procedures, met uitzondering van werkbezoeken vanuit DZO/UM. De lokale uitvoerder levert doorgaans informatie voor voortgangs- en eindrapportages aan bij de Nederlandse partnerorganisatie, die deze verwerkt en bij Buitenlandse Zaken indient.

Figuur 6 op de volgende pagina geeft de formele relaties tussen de betrokken partijen voor het MPP schematisch weer.

Figuur 6: MPP-Projectcyclus



3.4 BEHEERS- EN UITVOERINGS PROCEDURES MPP

De huidige procedures voor beheer en uitvoering van MPP, die ook van toepassing waren in de evaluatieperiode, zijn vastgelegd in de Subsidiehandleiding (juli 2002). DZO/UM is bij het ter perse gaan van deze rapportage nog bezig met het vernieuwen van de Subsidiehandleiding, welke naar verwachting begin 2006 vastgesteld zal worden. De vastgelegde procedures worden in tabel 6 samengevat.

Tabel 6: MPP-beheer en uitvoeringsprocedure

Van voorstel tot afronding – vastgelegde procedure	
Indienen voorstellen - projectaanvragen	
	Indienen voorstellen door Nederlandse en lokale uitvoeringsorganisatie(s), in een tweejaarlijkse ronde, vooraf aangekondigd in de Staatscourant. De Minister van Buitenlandse Zaken beslist binnen dertien weken over de subsidieaanvraag. Deze behandeltermijn kan maximaal éénmaal met 13 weken verlengd worden.
	Projectvoorstel wordt voor advies voorgelegd aan relevante vakministeries, de ambassade(s) in het land, respectievelijk de landen, waar de voorgestelde activiteiten zullen worden uitgevoerd, en de regiodirectie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De Controlling Unit levert advies over de financiële voortgang.

	Beleidsmedewerker maakt een lijst van de te selecteren voorstellen, aan de hand van de criteria: betrokkenheid van burgers, duidelijkheid over wie/wat/waar/waarom en hoe, relevantie en toegevoegde waarde, draagvlak en haalbaarheid, duurzaamheid en voorbeeldfunctie, buitenlands-politieke overwegingen.
Selectie van projecten	
	Genomineerde projecten worden voorgelegd ter selectie aan de Commissie Vergelijkende Beoordeling (CVB). De Commissie bestaat uit medewerkers van DZO/UM.
	Geselecteerde projecten gaan voor goedkeuring naar de directeur DZO.
	Beleidsmedewerkers worden geïnformeerd welke projecten voor subsidie in aanmerking komen. Beleidsmedewerkers stellen subsidiebeschikking op en schrijven afwijzingsbrieven.
Uitvoering van projecten	
	Uitvoerders rapporteren halfjaarlijks inhoudelijk en financieel over de voortgang van de projectuitvoering op basis van richtlijnen en een daarvoor ontwikkeld format.
	Voortgangsrapportage wordt voor advies voorgelegd aan relevante vakministeries, de Nederlandse ambassade(s) van het land (of de landen) waar het project wordt uitgevoerd en de regionale afdeling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Mede op basis van ingewonnen adviezen stelt de Beleidsmedewerker een inhoudelijke beoordeling op. De Controlling Unit binnen DZO beoordeelt de financiële voortgang van het project.
	Beleidsmedewerker bewaakt de voortgang, onderhoudt contacten met Nederlandse uitvoerder en bezoekt het project bij voorkeur tenminste eenmaal
Afsluiting en verantwoording	
	Na afronding van de projectactiviteiten dient de subsidieontvanger een aanvraag in voor subsidievaststelling, vergezeld van een inhoudelijk eindrapport alsook een financiële eindverantwoording op basis van richtlijnen en een daarvoor ontwikkeld model.
	Beleidsmedewerker stelt ter afronding van het project een slotdocument op (vaststellingsbeschikking voor de uitvoerder) op basis van eindrapportage, financiële beoordeling en accountantsrapportage.
	Subsidievaststelling: na goedkeuring van inhoudelijke en financiële eindrapportage beslist de Minister van Buitenlandse Zaken binnen dertien weken over subsidievaststelling. Eindafrekening geschiedt op basis van werkelijk gemaakte kosten tot een maximum van de bij projectaanvraag toegekende subsidie.

Overigens onderscheidt IOB in haar evaluatieonderzoek zeven verschillende stappen in de projectcyclus¹¹, waarbij dient te worden opgemerkt dat deze niet zo zeer qua inhoud, als wel qua clustering verschilt van de indeling die wij hanteren. In vergelijking met die eerste onderzoeksperiode (1994 - 1997) heeft zich een opmerkelijke verandering voorgedaan. Afgeschaft is de zogenaamde *formuleringsfase*, waarin voor een tweede maal advies werd ingewonnen voor projectvoorstellen die door de identificatiefase waren gekomen. In plaats daarvan worden projecten nu beoordeeld door de Commissie Vergelijkende Beoordeling, dat gaat efficiënter en vooral sneller.

¹¹ Zie : IOB evaluatie 'Diamanten en Kolen', pag. 36-38.

3.5 SELECTIEPROCEDURE MPP

In de subsidiehandleiding van juli 2002 zijn zes criteria geformuleerd voor het beoordelen van MPP-aanvragen (zie tabel 7). We lichten ze hieronder kort toe.

Tabel 7: Beoordelingscriteria voor MPP-aanvragen (juli 2002)

SELECTIECRITERIA
1. Betrokkenheid van de burgers
2. Wie, wat, waar, waarom en hoe?
3. Relevantie, toegevoegde waarde
4. Draagvlak en haalbaarheid
5. Duurzaamheid en voorbeeldfunctie
6. Buitenlands-politieke overwegingen

1. *Betrokkenheid van de burgers*

Projectvoorstellen die aantoonbaar de betrokkenheid van burgers bij de herstructurering van hun maatschappij bevorderen dan wel de basis leggen voor een dergelijke betrokkenheid genieten de voorkeur. Daarnaast strekt de mate waarin sprake is van en een eigen bijdrage aan het project vanuit de lokale partner en/of relevante overheden, tot aanbeveling.

2. *Wie, wat, waar, waarom en hoe?*

Een projectvoorstel moet duidelijk maken welke problemen in betrokken land(en) zijn geïdentificeerd, welke activiteiten zullen worden ontwikkeld en welke concrete resultaten zullen moeten worden bereikt zodat de doelstellingen worden gehaald. Projectresultaten dienen zo concreet, tastbaar en meetbaar mogelijk te zijn omschreven. Bij de aangevraagde subsidie dient sprake te zijn van een goede kosten-batenverhouding, dat wil zeggen dat de subsidie in evenredige verhouding staat tot aard, omvang en beoogde resultaten van de activiteiten.

3. *Relevantie, toegevoegde waarde*

Het bereiken van inhoudelijk bevredigende resultaten op een bepaald terrein betekent nog niet automatisch dat daarmee ook een bijdrage wordt geleverd aan de algemene Matra-doelstelling. Bij de uitvoering van Matra wordt getoetst of een voorgestelde activiteit toegevoegde waarde heeft voor de maatschappelijke transformatie. Het moet duidelijk zijn welke maatschappelijke doelen worden nagestreefd. Is het een innovatief project? Waar zal de verandering moeten worden bereikt? De relevantie wordt beoordeeld in het licht van de lokale context. Wat is de meerwaarde van de inbreng vanuit Nederland en van de betrokken Nederlandse en lokale organisaties en hun samenwerking? Subsidieaanvragers dienen aantoonbare ervaring in de regio te hebben.

4. *Draagvlak en haalbaarheid*

Matra is een vraaggestuurd programma. Het beoogt in het bijzonder de 'twinning' te bevorderen tussen organisaties in Midden- en Oost-Europa en Nederland. Projecten zijn een gezamenlijk initiatief van de indienende organisatie in Nederland en de lokale project-partner(s). In de aanvraag zal dan ook moeten worden aangegeven wat de inhoudelijke bijdragen zijn van respectievelijk de Nederlandse en de lokale partner(s) in het project en op welke wijze de 'twinning' (dat wil zeggen een langdurige relatie) wordt bevorderd. Uit de aanvraag moet blijken dat in de betrokken plaats, regio en land voldoende draagvlak voor het project bestaat. Dat draagvlak blijkt uit het expliciete verzoek van betrokkenen (lokale uitvoerders respectievelijk de doelgroep) om de voorgestelde activiteit uit te voeren en - bij voorkeur - uit een voldoende eigen bijdrage van de aanvragende partij (c.q. doelgroep en/of relevante overheden). Draagvlak en lokale context bepalen mede of een project haalbaar wordt geacht.

5. *Duurzaamheid en voorbeeldfunctie*

Elk voorstel dient duidelijk aan te geven op welke wijze de resultaten zullen worden verankerd, hoe de verkregen kennis wordt 'geïnstitutionaliseerd' en op welke wijze de projectresultaten worden verspreid. Voor projecten met perspectief op zelfstandig opereren na afloop van het project strekt het meezenden van een 'businessplan' of vergelijkbare inschatting van de termijn waarbinnen en de manier waarop dit zelfstandig opereren wordt nagestreefd, tot voordeel. Projecten moeten een voorbeeld zijn voor het eigen initiatief van de doelgroep en/of anderen in de omgeving.

6. *Buitenlands-politieke overwegingen*

Een projectvoorstel kan te allen tijde worden afgewezen op grond van onverenigbaarheid daarvan met de politieke beleidsdoelstellingen van de Minister van Buitenlandse Zaken. Ook kunnen een of meerdere landen vanwege buitenlands-politieke overwegingen worden uitgesloten van Matra-subsidies. Dit beleid wordt openbaar gemaakt. Op grond van politieke overwegingen kunnen ook reeds ingediende voorstellen afgewezen worden.

3.6 UITVOERINGSASPECTEN MPP

3.6.1 Voortgangscontrole

Uit schema 2 blijkt dat uitvoerders halfjaarlijks volgens een voorgeschreven format dienen te rapporteren over de voortgang van hun project. Voortgangsrapportages zijn voor DZO/UM de voornaamste manier om een project te monitoren. Het geeft beleidsmedewerkers inhoudelijk en financieel inzicht in de voortgang van een project. Bovendien is het een belangrijk instrument om een project aan of bij te sturen; het uitbetalen van de volgende termijn is immers afhankelijk van de goedkeuring van een rapportage.

Volgens de vastgelegde procedures vindt monitoring verder plaats middels werkbezoeken van de betrokken DZO/UM-medewerker aan de projecten. Streven daarbij is ieder project tenminste éénmaal te bezoeken.

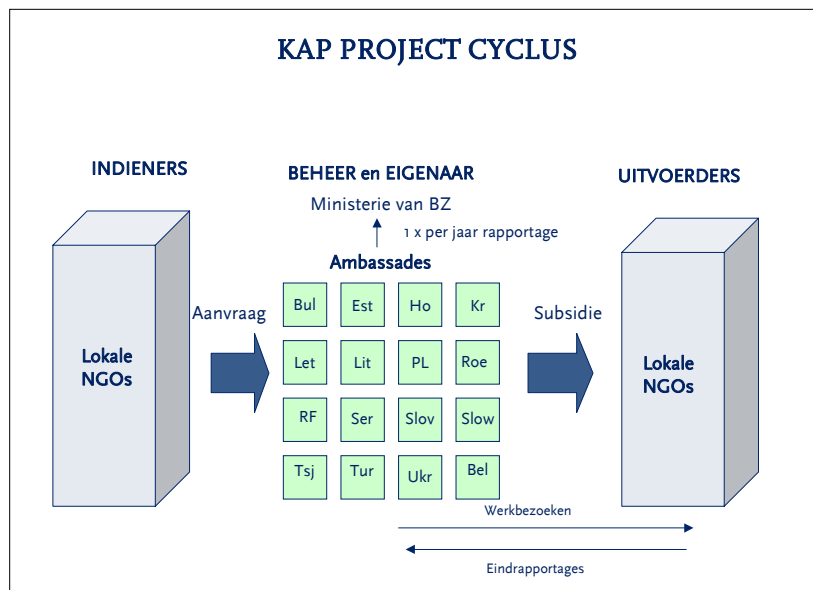
Daarnaast gebeurt monitoring voor een aanzienlijk deel via informele contacten. Via telefoon en e-mail met uitvoerders, ambassades en mogelijk andere partijen houden beleidsmedewerkers ‘grip’ op de voortgang van een project. Bovendien worden bezoeken afgelegd van uitvoerders aan het ministerie. Het aantal bezoeken is de laatste jaren echter afgenomen.

3.6.2 Meting van resultaten en effecten

Uitvoerders geven in hun eindrapportage aan in hoeverre de vooraf gestelde resultaten zijn bereikt. Iedere beleidsmedewerker stelt ter afronding van een project een slotdocument (subsidievaststelling) op, waarin hij/zij op basis van verschillende bronnen een beoordeling geeft van de behaalde resultaten. Dergelijke bronnen zijn de eindrapportage, de financiële beoordeling en een accountantsverklaring, maar ook input van de ambassade en andere betrokken partijen. Echter, voor een feitelijke meting van de gerealiseerde resultaten en effecten bestaan voor DZO/UM weinig mogelijkheden. Projecten worden niet na afloop bezocht. Of de voortgang van een project na beëindiging van Matra-financiering wordt bijgehouden is afhankelijk van het persoonlijk initiatief van de individuele beleidsmedewerker.¹²

3.7 PROCEDURES KAP

Figuur 7: Procedures KAP



¹² Voor de volledigheid zij vermeld dat het bijhouden van de voortgang en prestaties van een project na beëindiging van de subsidierelatie niet aan de beleidsmedewerkers van DZO/UM is opgedragen.

3.7.1 Organisatie en beheer

Gemeten naar het totaalbudget is KAP een relatief klein onderdeel van het Matra-programma. Het beheer en de uitvoering van KAP is gedelegeerd naar de ambassades in de begunstigde Matra-landen¹³. Hierdoor kunnen gehanteerde uitvoerings- en beheersprocedures verschillen van ambassade tot ambassade. De meeste ambassades hebben één (soms twee¹⁴) medewerker(s) ter beschikking voor de uitvoering en het beheer van KAP, die daarnaast veelal nog andere verantwoordelijkheden hebben. Deze medewerkers zijn betrokken bij de hele projectcyclus: ze bieden desgevraagd hulp bij het opstellen van een subsidieaanvraag, assisteren bij het aanscherpen van een projectvoorstel, onderhouden contacten met uitvoerders gedurende de implementatie van het project, zorgen ervoor dat rapportages worden ingeleverd en dragen zorg voor financiering.

Net zoals bij MPP worden verschillende stappen doorlopen in het proces van indiening en van uitvoering van een KAP-project. Gezien het kleinschalige karakter van de projecten is dit proces overwegend korter en flexibeler dan dit het geval is bij MPP. Hoewel de procedures per land kunnen verschillen, schetsen we hieronder de meest gebruikelijke gang van zaken.

Preregistratiefase

In deze eerste fase informeren lokale NGOs zich bij de ambassade over de mogelijkheden (en beperkingen) van KAP. Afstemming tussen de organisatie en de Matra-medewerker op een ambassade is doorgaans informeel van aard en gebeurt telefonisch, per e-mail of tijdens een bezoek aan de ambassade. Verschillende ambassades geven op hun websites informatie over KAP en bijvoorbeeld hoeveel budget er beschikbaar is voor een bepaalde periode.

Nederlands diplomaat bij één van de ambassades:

“Een tijdje terug hebben we nog een project mogelijk gemaakt. Tijdens een bezoek ergens in het land kwam ik een dame tegen die bedrijven wilde laten meebetalen (sponsoren) aan het werk van NGOs. Ze heeft subsidie toegewezen gekregen zodat ze een congres over dit thema kon organiseren”.

Registratiefase

In de meeste landen hanteren de ambassades geen selectierondes, zodat organisaties gedurende het hele jaar voorstellen kunnen indienen. In enkele landen kunnen KAP-voorstellen alleen in vooraf aangekondigde selectierondes worden ingediend. Het verschilt per land of een voorstel aan een bepaald format dient te voldoen. Enkele ambassades hebben ter ondersteuning een aanvraagformulier opgesteld dat gebruikt kan worden voor een projectaanvraag. De organisaties zijn dan veelal niet verplicht om dat format ook daadwerkelijk te gebruiken. Zodra een voorstel is ingediend wordt dit op ontvankelijkheid getoetst door de verantwoordelijke beleidsmedewerker(s). Projecten dienen daarbij aan de basiscriteria te voldoen die op vrijwel alle websites beschreven worden (het gaat daarbij om de standaard criteria die aan Matra ten grondslag liggen).

¹³ In alle Matra subsidie ontvangende landen is een ambassade gevestigd, behalve in Wit-Rusland. In dit geval is de ambassade gevestigd in Warschau, Polen.

¹⁴ In de gevallen waar meerdere personen bij KAP zijn betrokken gaat het meestal om (een) toegevoegde lokale medewerker(s).

Beoordelingsfase

Doorgaans is het zo dat een organisatie ieder jaar slechts eenmaal in aanmerking kan komen voor een KAP-subsidie. De criteria voor selectie zijn verschillend per Matra-land (zie tekstbox 3a) maar passen over het algemeen in de doelstellingen van Matra. Dat betekent dat KAP-projecten dienen bij te dragen aan de verbetering van het openbaar bestuur, de versterking van het middenveld of de mondigheid van burgers. Daarnaast hanteren enkele ambassades nog aanvullende criteria (zie tabel 8). Doorgaans is het jaarlijkse budget echter de beperkende factor.

Tabel 8: Selectiecriteria KAP 1999 -2003

SELECTCRITERIA KAP (<i>MEEST GENOEMDE CRITERIA</i>)
<ul style="list-style-type: none">• Thema (afhankelijk van de ontwikkelingen per land ligt de nadruk op bijvoorbeeld gezondheidszorg, versterking NGOs, mensenrechten, etc.)• Inhoudelijke relevantie: sluit het projectvoorstel aan bij lokale ontwikkelingen, bijvoorbeeld bij een maatschappelijk debat of juist een taboe dat doorbroken zou moeten worden of controversiële onderwerpen (denk aan: drugsgebruik, huiselijk geweld, asielzoeker zonder status, etc.)?
AANVULLENDE CRITERIA (<i>MEEST GENOEMDE CRITERIA</i>)
<ul style="list-style-type: none">• Innovatieve karakter van het project (is het al eerder gedaan? Met welk succes?)• Bekendheid NGO (is de aanvrager bij de ambassade bekend?) en de steun die een NGO nodig heeft (indien meerdere donoren dan komt een NGO minder gauw in aanmerking)• Impact: inschatting van de <i>spin off</i> van de resultaten van een project• Prioriteitsgebieden: regionale gebieden die soms meer steun behoeven en ook de regionale spreiding van NGOs

3.7.2 Uitvoeringsaspecten

In formele zin is er weinig contact tussen de ambassades en DZO/UM over de uitvoering van KAP. Eens per jaar krijgt het ministerie een jaarplan voor het volgende jaar en even zo vaak volgt er een verantwoordingsrapportage. Aan het einde van ieder jaar worden een financiële verantwoording en een overzicht van gehonoreerde projecten opgesteld.

Na binnenkomst worden alle aanvragen geregistreerd, waarna er een selectie wordt gemaakt. Voor de goedgekeurde aanvragen wordt een Beoordelingsmemorandum (BEMO) opgesteld; de andere projecten worden schriftelijk afgewezen. Uiteindelijk zijn het de buitengewoon en gevolmachtigd ambassadeur en het plaatsvervangend missiehoofd die de voorstellen formeel goed moeten keuren. Na ondertekening van de contracten wordt een eerste tranche aan betalingen overgemaakt. Vanwege de kleinschaligheid van KAP-projecten en de beperkte doorlooptijd (gemiddeld circa 10 maanden) is de contractduur vaak kort.

Gedurende de looptijd worden de projecten steekproefsgewijs gecontroleerd. Over de gehele linie wordt grofweg een derde van de projecten gemonitord. Hiertoe worden meestal werkbezoeken afgelegd, die vaak ook de vorm hebben van aanwezigheid op een met KAP-middelen gefinancierd congres of een bijeenkomst waar bijvoorbeeld een publicatie wordt gepresenteerd. Voor meer bezoeken ontbreekt het de ambassades vaak aan capaciteit maar speelt ook de lange (reis)afstand een rol. Op basis van deze bezoeken wordt een monitoringsmemorandum (MOMO) opgesteld.

Elk project wordt in principe afgesloten met een eindrapportage, inclusief financiële verantwoording. In de meeste landen wordt de laatste 20% van de financiering na ontvangst en goedkeuring van deze rapportage uitbetaald. Soms is er ook voor gekozen de subsidie in één keer uit te keren om extra administratieve last te vermijden. In sommige landen worden projecten afgesloten met een evaluatiegesprek op de ambassade.

De ambassades geven in feite allen op hun eigen wijze invulling aan de uitvoering van KAP. Kenmerkend daarbij is de mogelijkheid snel te handelen. De selectie- en toekenningsprocedure is vaak kort. Er is natuurlijk wel een aantal aspecten die ons in de loop van het onderzoek zijn opgevallen, die kunnen helpen de uitvoeringspraktijk van KAP te verbeteren. Deze zullen in de volgende hoofdstukken aan de orde komen (zie ook hoofdstuk 8 voor afsluitende conclusies hieromtrent).

Nederlands diplomaat van één van de ambassades:

“Heel af en toe gaat er ook wel eens een project mis. Van de in de afgelopen jaren gecontroleerde 40 projecten is er slechts één project waar het echt slecht gaat. Daarvan wordt momenteel ook aan Den Haag gevraagd om de uitvoerder voor het gerecht te brengen, maar over het algemeen zou je kunnen zeggen dat de verdeling goed, gemiddeld, matig / slecht gelijk is aan 60%, 20% en 20%. Wanneer van een slecht project sprake is, valt dat doorgaans tijdens de monitoring al op.”

Nederlands diplomaat bij één van de ambassades:

“KAP is vooral goed voor ondersteunen van de bewustwording van burgers rond bepaalde onderwerpen, zoals de positie van Roma in het land of de houding tegenover homo's. Vaak gebeurt dat door communicatieprojecten, zoals een poster- of flyercampagne, een tijdschrift of een radioprogramma”.

4. DOELTREFFENDHEID

4.1 DEFINITIE EN RELEVANTE ONDERZOEKSVRAGEN

In tekstbox 3 staat de omschrijving die wij in dit evaluatieonderzoek hanteren voor het begrip doeltreffendheid:

Tekstbox 3: Begripsomschrijving doeltreffendheid

DOELTREFFENDHEID (EFFECTIVITEIT)
Doeltreffendheid is de mate waarin voorafgestelde doelen op programmaniveau worden bereikt (doelbereiking of doelconformiteit) en de mate waarin het beleid en de Subsidieregeling daaraan hebben bijgedragen. In Matra-context gaat het dan concreet om de realisatie van de ondersteuning door de Nederlandse overheid van de sociale transformatie in landen in Midden- en Oost-Europa en het opbouwen en versterken van de bilaterale betrekkingen tussen Nederland en Matra-landen.

In het Programma van Eisen voor dit evaluatieonderzoek zijn de navolgende onderzoeksvragen opgenomen die relevant zijn in het kader van het beoordelen van de doeltreffendheid van MPP en KAP (zie tekstbox 4).

Tekstbox 4: Relevante onderzoeksvragen doeltreffendheid

ONDERZOEKSVRAGEN M.B.T. DOELTREFFENDHEID
<ul style="list-style-type: none">• Hoe is aan de organisatie en het beheer van het programma vormgegeven en welke partijen zijn betrokken?• Wat zijn de mechanismen van de vraaggestuurdheid, inclusief de besluitvorming?• Zijn de huidige uitvoerings- en beheerspraktijken in overeenstemming met de vastgelegde procedures van DZO/UM?• Zijn er knelpunten in de procedure die de resultaten van de programmadoelstellingen in de weg staan?• Welke criteria zijn gehanteerd voor de selectie van projecten? Zijn deze gedurende de onderzoeksperiode veranderd en indien dit het geval is waarom?• Hoe zijn de resultaten en de effecten gemeten?• Hoe werkt het systeem van controle op de voortgang van projecten?• Zijn de betrokkenen bij het programma (ministeries, parlement, ambassades, uitvoeringsorganisaties en lokale organisaties) voldoende geïnformeerd over de uitvoeringsaspecten van het programma?

Een deel van deze onderzoeksvragen, met name de meer beschrijvende aspecten, is in hoofdstuk 3 al aan de orde gekomen. In dit hoofdstuk concentreren we ons op onze bevindingen rondom de organisatie, het beheer, de uitvoering en de procedures van MPP en KAP en de door ons gesignaleerde knelpunten. Daarbij gaan we specifiek in op de vraaggestuurdheid, de monitoring en de resultaten en effecten van projecten. In de laatste paragraaf vatten we onze conclusies en formuleren we ons oordeel ten aanzien van de doeltreffendheid van MPP en KAP.

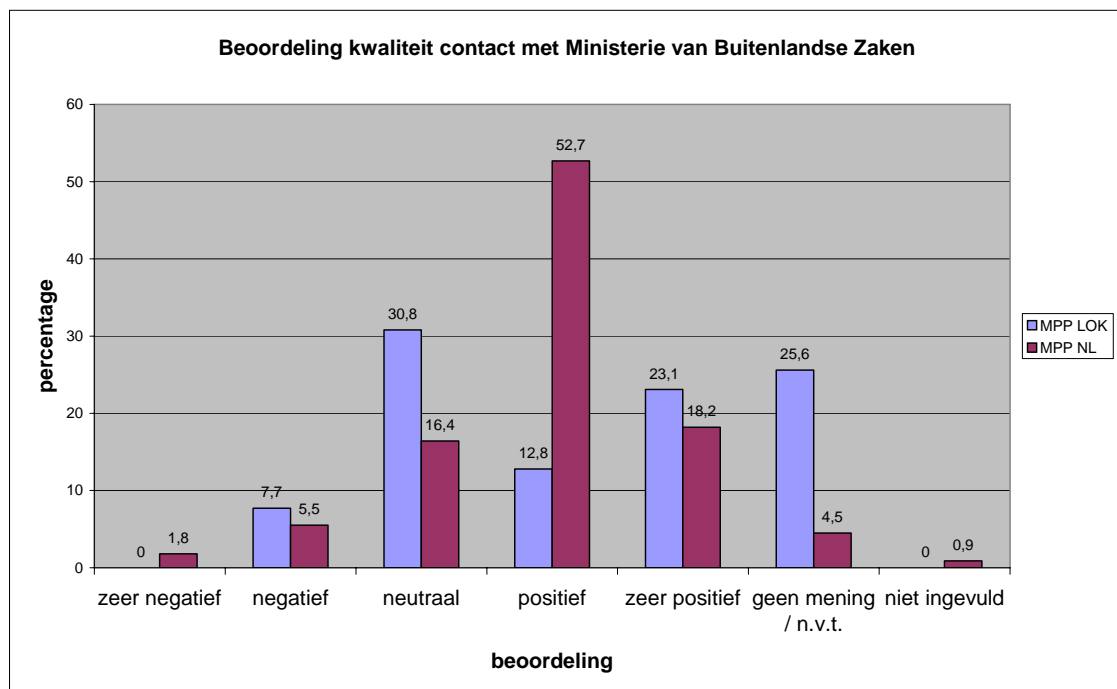
4.2 BEHEER EN UITVOERING MPP

DZO/UM voert zelf geen projecten uit, maar kan door middel van contactmomenten met de uitvoerders (in beperkte mate) wel sturing geven aan de uitvoering. Het zijn dan ook deze contactmomenten die voor een belangrijk deel bepalen hoe het externe beheer van het programma invulling krijgt. Het andere, zo niet nog belangrijkere, meetmoment om het beheer en de uitvoering van MPP aan af te meten is gelegen in de wijze waarop DZO/UM invulling geeft aan de procedures en in de wijze waarop zij de selectiecriteria hanteert.

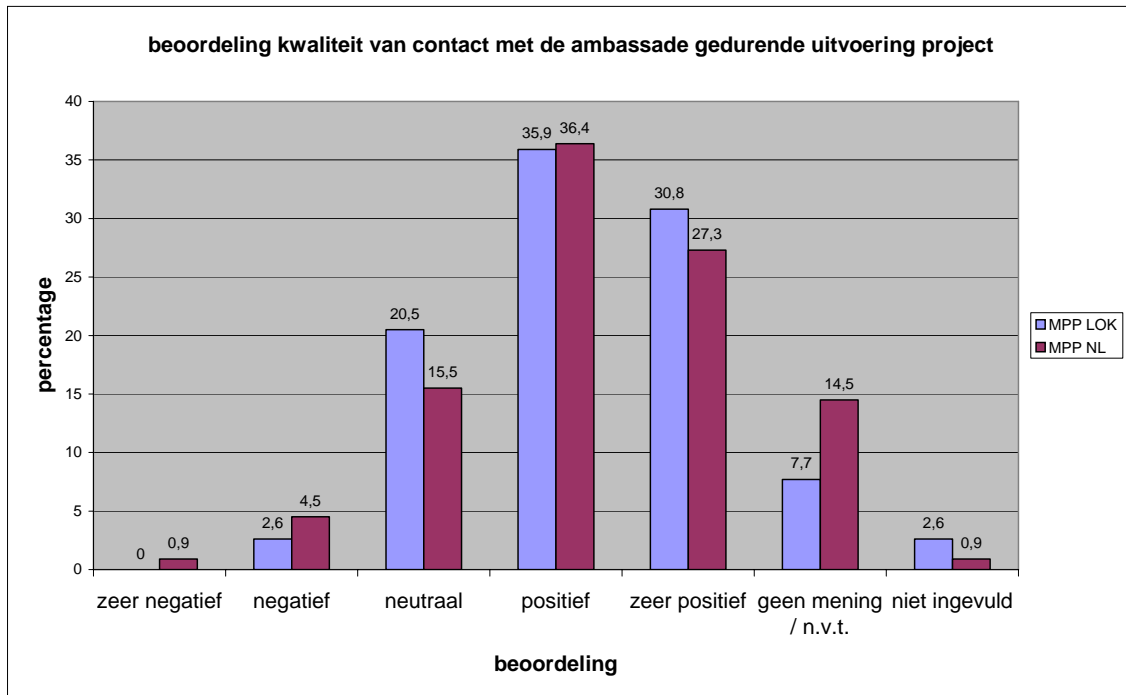
4.2.1 Contactmomenten

In de enquête hebben wij Nederlandse en lokale uitvoerders gevraagd de kwaliteit van het contact met DZO/UM en met de Nederlandse ambassade in het land waar zij het project uitvoeren gedurende de uitvoering van het project te beoordelen. Figuur 8 geeft de ervaringen met DZO/UM weer en figuur 9 geeft aan hoe het contact met de ambassades wordt beleefd.

Figuur 8: Beoordeling contact met DZO/UM door Nederlandse en lokale uitvoerders 1999 - 2003



Figuur 9: Beoordeling contact met ambassades door Nederlandse en lokale uitvoerders 1999 – 2003



De kwaliteit van het contact met DZO/UM en de ambassade wordt door zowel Nederlandse als lokale uitvoerders overwegend positief beoordeeld. 70% van de Nederlandse uitvoerders noemt de kwaliteit van het contact met DZO/UM positief. 56% van de lokale uitvoerders heeft geen mening of is neutraal over het contact met het ministerie. Dit is niet opmerkelijk omdat zij ze geen formele contacten met DZO/UM onderhouden. Ook de relatief lagere score van de Nederlandse uitvoerders over het contact met de ambassade (30% geeft aan neutraal te zijn of geen mening te hebben) is verklaarbaar, gezien het feit dat zij geen formele relatie met de ambassade onderhouden.

Maar kennelijk vindt er wel degelijk afstemming plaats met de ambassade vanuit de Nederlandse organisatie. Dit wordt bevestigd door de uitkomsten van een andere vraag in de enquête: 50% van de Nederlandse uitvoerders beoordeelt de ondersteuning vanuit de ambassade als positief of zeer positief. In gesprek met de Nederlandse uitvoerders valt vervolgens op dat zij wisselende ervaringen hebben met de wijze waarop de ambassade staat tegenover MPP-projecten. Velen zouden het op prijs stellen als de ambassadeur of een vertegenwoordiger van de diplomatieke staf meer moeite zou doen om belangrijke momenten in het project bij te wonen.

Nederlandse uitvoerder:

“Het is toch wat moeilijk uit te leggen dat de burgemeester van een stad waar ons project plaats vond wél aanwezig was bij de feestelijke presentatie maar dat er geen vertegenwoordiger van de Nederlandse overheid aanwezig was, nota bene één van de geldschieters!”

Ook als het gaat om de ondersteuning en informatievoorziening vanuit het ministerie wordt door de partijen in het veld positief geoordeeld. De helft van de Nederlandse uitvoerders die de enquête hebben ingevuld geeft aan positief te zijn over de informatievoorziening vanuit DZO/UM. Wat betreft de ondersteuning vanuit het ministerie, is eveneens 50% van de Nederlandse organisaties positief. Over de gehele linie wordt de rol van DZO/UM in de uitvoering van de projecten als positief ervaren. Waar het gaat om de informatievoorziening is er echter wel een opvallend punt dat resteert. De Nederlandse uitvoerders geven aan meer behoefte te hebben aan overkoepelende inzichten. Zij willen graag weten wat er nu eigenlijk door middel van Matra wordt bereikt, welke projecten ondersteund worden en wat uitvoerders mogelijk nog van elkaar kunnen leren. In deze discussie zien de uitvoerders een duidelijke coördinerende en faciliterende rol voor DZO/UM weggelegd, die het momenteel niet vervult. De belangrijkste reden daarvoor is dat er in het verleden, door het management geen prioriteit aan is gegeven. Dat neemt niet weg dat de behoefte onder uitvoerders nu wel degelijk bestaat.

4.2.2 Verandering in selectiecriteria

Aan het begin van de onderzoeksperiode waren de selectiecriteria nog weinig specifiek geformuleerd. De werkwijze van DZO/UM kwam in grote lijnen overeen met de periode die door IOB is geëvalueerd. Beleidsmedewerkers beoordeelden projecten in de eerste plaats op de geschiktheid van de projectpartners om het project tot een goed einde te brengen. Veel meer dan nu vervulden projecten een pilot-rol. Het grootste deel van de beschikbare middelen ging in deze periode naar initiatieven op *grass-root level*, waarbij het voornamelijk draaide om aandacht vragen (bijvoorbeeld voor homoseksualiteit of minderheden) en het op de maatschappelijke en politieke agenda brengen van dergelijke thema's, die regelmatig met taboe omgeven zijn. Ten gevolge van ontwikkelingen in de begunstigde landen en de voortschrijdende professionalisering van het programma (mede n.a.v. de Subsidieregeling) worden nu projecten met een ander karakter geselecteerd. De huidige projecten richten zich meer op doorontwikkeling en verspreiding van kennis, hoewel ook projecten op pilot-niveau blijven bestaan.

Logical framework

Eén van de aanbevelingen van IOB was om de richtlijnen voor projectformulering en de selectiecriteria te verbeteren. DZO/UM heeft onder meer invulling aan deze aanbeveling gegeven door een 'logical framework' toe te voegen aan het format voor subsidieaanvragen. Sinds juli 2002 worden indieners verondersteld dit format te volgen voor hun subsidieaanvragen. Doel van dit 'logical framework' is het stimuleren van partijen om zelf goed na te denken over de voorgestelde resultaten, de te behalen effecten en over de vraag of deze gezien de voorgestelde activiteiten haalbaar zijn. Ook maakt het 'logical framework' het mogelijk om beter vorm te geven aan monitoring. Dit format is echter pas op het einde van de onderzoeksperiode ingevoerd.

Ook UNDP heeft in haar projectevaluatie geconstateerd dat 'logical frameworks' in veel gevallen geen onderdeel vormen van het projectvoorstel¹⁵. UNDP stelt dat indicatoren om impact te kunnen meten in veel voorstellen onderontwikkeld zijn en dat benchmarks en meetbare en controleerbare indicatoren zelden op een systematische manier worden uitgewerkt, hetgeen de mogelijkheden voor effectief beoordelen van impact, monitoring en outcome evaluatie beperkt.

Op dit punt steekt het verschil tussen de onderzoeksperiode en de huidige situatie andermaal de kop op. Immers, aanbevelingen over de periode van voor het 'logical framework' zijn nauwelijks meer van toepassing. Vandaar dat wij de Nederlandse uitvoerders tijdens de rondetafelgesprekken met name gevraagd hebben naar hun ervaringen met het 'logical framework'. De meningen waren verdeeld. Enkele organisaties meenden dat het format inderdaad de consistentie van projectvoorstellen ten goede komt; zij vonden het een bruikbaar en nuttig format. Anderen waren van mening dat het 'logical framework' erg ingewikkeld is. Doordat alles zo nauwkeurig ingevuld moet worden, kost het veel tijd. Bovendien komen dezelfde onderwerpen constant terug, maar dan in een ander verband. Het onderdeel van het 'logical framework' waar nagenoeg iedereen het overigens wel over eens is, is het gedeelte van de financiële verantwoording. Het detailniveau waarop de financiële verantwoording dient plaats te vinden gaat de meesten te ver.

Nederlandse uitvoerder:

"Het is echt gebeurd dat ik twee euro niet kon verantwoorden in mijn eindrapportage en dat ik daarover een half jaar discussie heb gevoerd met het ministerie. Dat kan toch niet de bedoeling zijn".

Overigens geven dezelfde criticasters toe dat Matra, in vergelijking met andere Europese subsidieprogramma's of programma's van de Wereldbank, minder 'zwaar' is waar het gaat om financiële verantwoording.

Steunbetuigingen

Een andere verandering, die in de loop van de onderzoeksperiode is opgetreden, is de verplichte toevoeging van steunbrieven van (mede)uitvoerende lokale partijen of belangrijke belanghebbenden. Het gaat daarbij om brieven of verklaringen van de lokale organisaties en overheden die de noodzaak van het aanpakken van de problematiek en hun betrokkenheid bij het project onderstrepen.

Tijdens de dossieranalyse kwamen wij in de dossiers veelvuldig zogenoemde steunbrieven tegen. Soms duiden deze op een grote betrokkenheid van de lokale partijen en werden concrete financiële toezeggingen gedaan, zoals bijvoorbeeld in het geval van een project waaruit wij onderstaand citaat weergeven:

"(...) declare that they will support the project. It is understood that 45.000 EUR required for the cost of building can be met by (...) whereas this could be met by the (...) municipality itself. Besides, the (...)holding has expressed that they shall only feel gladness to provide material and immaterial supports to this project in every stage. A letter on the subject to be provided by the (...)holding will be submitted to you as soon as possible. The municipality of (...) further declares that they will undertake to bring at least 10% of our photocopy works to this workshop".

¹⁵ UNDP, 'Changing Societies', pag. 83.

Dit is echter een uitzondering. Ook UNDP signaleerde dat in de budgetvoorstellen een gebrek aan bijdrage(n) van de lokale partner naar voren komt¹⁶. Wij kwamen in onze dossieranalyse met regelmaat standaard aanbevelingsbrieven tegen, waarvan de tekst vermoedelijk was opgesteld door de indienende organisaties en die verschillende lokale partijen hadden ondertekend zonder specifieke toezeggingen te doen. Aangezien er weinig betrokkenheid uit spreekt, anders dan in algemene termen, kan de toegevoegde waarde van dergelijke steunbrieven in twijfel worden getrokken. Hoewel de Nederlandse uitvoerders het belang van de brieven niet ontkennen, vinden zij het veel belangrijker dat de lokale partij zich probleemeigenaar voelt.

Nederlandse uitvoerder:

“Als de lokale partner niet in staat is om te definiëren welk probleem een oplossing behoeft, dan weet ik direct dat dit project lastig kan worden.”

4.2.3 Selectieprocedure onder de loep

Doorlooptijd

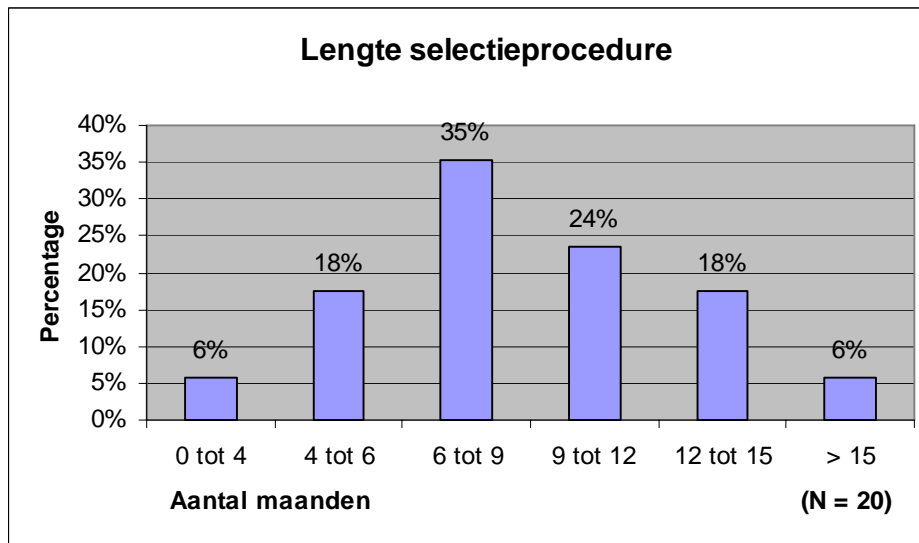
In navolging van IOB hebben wij opnieuw de lengte van de selectieprocedure onderzocht. IOB bepaalde op basis van 50 dossiers dat de gemiddelde tijd tussen indiening en ondertekening van het contract in de periode 1994 - 1997 8,8 maanden bedroeg. 80% van de onderzochte projecten werd binnen een jaar goedgekeurd, waarvan 32% binnen 6 maanden. Twee redenen bleken ten grondslag te liggen aan vertraging in het proces: ten eerste hadden indieners vaak langer dan 6 maanden nodig om hun projectvoorstel uit te breiden nadat ze de identificatiefase waren doorgemaakt. Ten tweede duurde het inwinnen van advies vaak lang, met name vakdepartementen lukte het veelal niet om hun advies binnen de gestelde periode te verstrekken. De dubbele adviesronde was hierbij met name problematisch.

Zoals in hoofdstuk 3 is beschreven is de zogenaamde ‘formuleringsfase’ afgeschaft. Hierdoor zijn beide genoemde redenen van vertraging feitelijk niet langer relevant. Immers, projecten worden tegenwoordig geaccepteerd of afgewezen. Verbeteringen kunnen wel worden aangebracht, maar dan dient het projectvoorstel tijdens een volgende subsidieronde opnieuw te worden ingediend. Projectvoorstellen zijn nu reeds bij indiening compleet en advies (bij vakdepartementen, ambassades en regio directies van Buitenlandse Zaken) wordt nog maar één keer ingewonnen. Ondanks deze verbeteringen is de selectieprocedure echter niet veel korter geworden.

Een analyse van 20 dossiers wijst uit dat de gemiddelde lengte van de selectieprocedure in de periode 1999-2003 negen maanden bedroeg. Overigens was er onder de 20 dossiers één project waarbij de procedure maar liefst 20 maanden bedroeg. Wanneer dit project niet wordt meegenomen in de berekening, komt het gemiddelde van de lengte van de procedure uit op 8,3 maanden (zie ook figuur 10). Gezien het karakter van onze berekening, schatten wij dat de selectieprocedure in lengte ongeveer gelijk is gebleven. Vanwege de 13 weken die er in de procedure zijn opgenomen voor deze selectie (en de maximale verlenging van nog eens 13 weken) is dit gemiddelde aan de hoge kant.

¹⁶ UNDP, ‘Changing Societies,’ pag. 85.

Figuur 10: Gemiddelde doorlooptijd selectieprocedure MPP-aanvragen 1999 - 2003



Uit figuur 10 blijkt dat ongeveer een kwart van alle projectaanvragen binnen de gestelde termijn (inclusief verlenging) wordt afgehandeld. De rest duurt langer. De oorzaken hiervoor zijn ten opzichte van de periode van 1994 - 1998 wel veranderd. Wij onderkennen op basis van gesprekken met beleidsmedewerkers van DZO/UM en Nederlandse uitvoerders dat in ieder geval de volgende oorzaken zijn aan te wijzen:

1. De beperkte capaciteit van beleidsmedewerkers en Controlling Unit. Beiden hebben een te groot aantal dossiers te verwerken in een te kort tijdsbestek. Met name de Controlling Unit lijkt overbelast.
2. De volgorde van werken. Beleidsmedewerkers en Controlling Unit werken na elkaar aan. Hierin wordt tijd verloren. Dit geldt overigens alleen bij de beoordeling van voortgangsrapportages.
3. Cumulatie van administratieve taken. Niet alleen de nieuwe projectvoorstellen dienen te worden beoordeeld. Ook de voortgangsrapportages van lopende projecten en de eindrapportages van afgeronde projecten dienen te worden beoordeeld. Al deze trajecten lopen gedurende het jaar door elkaar heen. Het aantal gelijktijdig te verwerken dossiers is dan wellicht groter dan DZO/UM kan verwerken.

Het beeld dat de selectieprocedure een knelpunt vormt in de procedures, wordt ook bevestigd in de enquête. Gevraagd naar hun mening over de tijdsduur tussen projectaanvraag en beschikking, oordeelt 56% van de Nederlandse uitvoerders negatief tot zeer negatief. Slechts 18% is positief over de behandeltermijn.

Transparantie

Gevraagd naar de transparantie van de selectieprocedure heeft bijna de helft van de respondenten (40%) de optie 'neutraal' ingevuld. 26% is daarentegen uitgesproken negatief over de transparantie van het proces, hetgeen er op neer komt dat slechts een vijfde van de ondervraagde uitvoerders positief is over de transparantie in het selectieproces.

In de rondetafelgesprekken zijn we op beide uitkomsten van het onderzoek verder ingegaan. Veel uitvoerders valt het namelijk op dat er door het langdurige wachten in de selectiefase ook kostbare tijd van de latere uitvoering verloren gaat. In deze periode kan immers ook de context van het project in het land waar het project wordt uitgevoerd veranderen. Gezien de (relatief) korte doorlooptijd van projecten gaat er bij veel projecten een aantal maanden verloren om, na toekenning van de subsidie, het plan aan te passen aan de nieuwe situatie en daarvoor weer een fiat te krijgen van DZO/UM.

Nederlandse uitvoerder:

“Het belangrijkste probleem is de rol van “dat college” dat alle voorstellen beoordeelt. Je hebt als uitvoerder gewoon geen zicht op de vraag waarom ze je voorstel al dan niet goedkeuren.”

Communicatie beoordelingsprocedure

Nederlandse uitvoerders zijn positief over de communicatie omtrent de uiteindelijke beoordeling van hun aanvraag. Zo'n 65% van de respondenten geeft aan de communicatie goed te vinden, tegenover slechts 7% negatief.

De meeste uitvoerders die wij hebben gesproken zijn zeer te spreken over telefonische contacten met de beleidsmedewerkers van Matra naar aanleiding van een toekenning of afwijzing.

Nederlandse uitvoerder:

“Telefonisch contact met het Ministerie gaat doorgaans goed. Als je even belt leggen ze precies uit wat er niet klopte in de aanvraag. Maar ik moet er wel bij zeggen dat dit afhankelijk is van de beleidsmedewerker die je tref, ze zijn niet allemaal even bereidwillig. Sommigen kunnen je echt niet verder helpen”.

Wat betreft de communicatie over de selectieprocedure is wel verbetering denkbaar, zo oordelen de uitvoerders tijdens de rondetafelgesprekken. Er is overwegend behoefte aan meer inzicht in de afwegingen die binnen DZO/UM worden gemaakt om een project wel of niet te honoreren. De meeste organisaties begrijpen dat er soms politieke keuzes gemaakt moeten worden, die moeilijk zijn uit te leggen aan de hand van de vastgestelde selectiecriteria. Zij zouden dit echter graag willen horen, zodat ze daar voor een eventuele volgende keer rekening mee kunnen houden. Daarnaast, zo vinden de meesten, is het ook niet erg om eerlijk te zijn als er gewoon geen budget meer beschikbaar is.

Nederlandse uitvoerder:

“Als het nderdaad zo is dat ik project nummer 15 ben op dit thema in een bepaald land, dan mogen ze dat ook gewoon zeggen. Als er teveel projecten zijn ingediend op dat vlak, dan moeten er projecten afvallen, dat begrijp ik best. Als dat het mijne is en het voorstel toch van kwaliteit getuigt, dan ka ik best accepteren dat ik deze keer pech heb gehad.”

4.3 VOLGEN VAN PROCEDURES

Als het om het beheer van het programma gaat, ligt de vraag voor in welke mate de procedures worden gevolgd bij de uitvoering van het Matra-programma. De algemene indruk die zich na het bestuderen van alle materiaal aan ons opdringt is dat de procedures in belang-

rijke mate worden gevolgd. Uit de dossieranalyse blijkt voorts dat de dossiers overwegend compleet zijn en dat de veertien stappen die de procedure telt consequent doorlopen worden. Waarbij een enkele uitzonderingen de regel bevestigt. Dit wordt ondersteund door de bevindingen van UNDP, die uitwijzen dat de kwaliteit van projectdocumentatie overwegend hoog is¹⁷.

Er is echter wel een aantal kanttekeningen te maken.

4.3.1 Behandelingstermijn

De eerste kanttekening betreft de behandelingstermijn van de projectvoorstellen. Zoals hiervoor al aangegeven is, leert de praktijk dat de behandeling van een subsidieaanvraag nagenoeg altijd langer dan 13 weken duurt. Vrijwel zonder uitzondering wordt er gebruik gemaakt van de wettelijke mogelijkheid om de behandeltermijn éénmalig te verlengen.

4.3.2 Externe adviezen

Een tweede kanttekening is dat het opvalt dat adviezen qua vorm en inhoud sterk van elkaar verschillen. DZO/UM heeft de verplichting om bij elk projectvoorstel en iedere rapportage advies te vragen bij de betreffende ambassade, vakdepartement en regionale afdeling. Deze partijen zijn echter niet verplicht om een advies op te leveren. De vorm, frequentie en kwaliteit van de adviezen kunnen mede door het ontbreken van een standaardformat voor advisering per project verschillen.

Vakdepartementen

De vakdepartementen die wij gesproken hebben, geven ieder op een andere manier invulling aan hun adviserende rol. Adviezen worden lang niet altijd door elk departement gegeven, soms heeft het geen prioriteit. Ter illustratie geven wij hieronder een aantal verschillende werkwijzen weer (tekstbox 5).

¹⁷ UNDP, 'Changing societies', p. 84.

WERKWIJZE VAKDEPARTEMENTEN

Eén van de ministeries beoordeelt alle voorstellen (10 à 15 per ronde) volgens zelf opgestelde criteria. Eerder werden de projectvoorstellen naar experts binnen het ministerie gestuurd. Nu bekijkt een klein team alle voorstellen, omdat deze het beste te beoordelen zijn door ze te vergelijken en het bovendien sneller gaat. Het advies kan 'positief', 'negatief' of 'aanpassen' zijn. Voortgangrapportages worden wel gelezen, maar niet door medewerkers van het ministerie beoordeeld in verband met onvoldoende capaciteit. Sinds kort schrijven de experts van het ministerie wel een beoordelingsmemorandum over de eindrapportage, waarin zij aangeven in welke mate het doel bereikt is.

Bij een ander ministerie, dat ook alle aanvragen zelf beoordeeld, worden de projectaanvragen uitgezet bij verschillende experts, die voornamelijk letten op de haalbaarheid van de voorstellen, de kwaliteit van de Nederlandse uitvoerder en eventuele overlapping en synergie met andere activiteiten. Het ministerie heeft hier zelf een beoordelingsleidraad voor ontworpen. Het ministerie brengt geen 'go/no go'-advies uit, omdat men meent daartoe vanwege geringe kennis van de achtergrond van de vraag niet in staat te zijn. In plaats daarvan verstrekt men inhoudelijke aanbevelingen. Voortgangs- en eindrapportages worden vanwege de werkdruk op het ministerie zelden ter beoordeling voorgelegd aan experts, al wordt er wel kennis van genomen.

Weer andere ministeries besteden de beoordeling van MPP-projectvoorstellen en –rapportages uitbested aan een externe, onafhankelijke organisatie. Een van deze ministeries was bereid ons te vertellen dat hiervoor een budget van circa 90.000 EUR per jaar beschikbaar is.

Over het algemeen hebben onze gesprekspartners bij de vakministeries de indruk dat DZO/UM hun adviezen waardeert en opvolgt. Toch worden er ook enkele kritische opmerkingen geplaatst. Zo betreuren sommigen het dat DZO/UM niet altijd het beste projectvoorstel honoreert, op basis van politieke overwegingen (spreiding over landen en thema's, buitenlands-politieke factoren). Soms worden projecten met een negatief advies door het ministerie goedgekeurd, bijvoorbeeld omdat er te weinig aanvragen voor een bepaald land zijn geweest en Buitenlandse Zaken toch graag een project in dat land wenst te honoreren.

Enkele vakdepartementen merken op dat er weinig feedback van Buitenlandse Zaken op de adviezen komt. Zo ontvangen zij wel een afschrift van correspondentie met de uitvoerders, maar hebben zij vaak geen overzicht over welke projecten wel en niet gehonoreerd zijn en waarom. Bovendien komt naar voren dat thema's en landen niet altijd stroken met prioriteiten van de vakministeries.

Het Ministerie van Justitie bijvoorbeeld heeft een kader van 6 landen (waaronder Marokko) opgesteld waarop ze zich wil richten. Justitie richt zich niet op voormalig Russische republieken en geeft hier dan ook geen advies over.

Volgens de huidige procedure worden *alle* ingediende projectvoorstellen ter beoordeling aan de vakdepartementen voorgelegd. Verschillende ministeries geven aan dat ze in verband met de werkdruk alleen de door Buitenlandse Zaken als positief beoordeelde projecten van advies zouden willen voorzien. Enkele gesprekspartners geven voorts aan al in een eerdere fase, namelijk die van het opstellen van een projectvoorstel, betrokken te willen worden zodat sturing nog mogelijk is.

Ambassades

Ambassades geven aan vrijwel altijd een advies uit te brengen over de projectvoorstellen. Wat betreft halfjaarlijkse rapportages verschillen de geluiden. Sommige ambassades voorzien de rapportages stelselmatig van een advies. Andere geven aan het lastig te vinden om tussentijdse rapportages te bestuderen en beoordelen; er is vaak weinig tijd tussen het verzoek en de deadline voor advies. Naast de formele contactmomenten is er wel regelmatig informeel contact tussen DZO/UM en de ambassades. Inhoudelijk zijn het met name de medewerkers van de ambassades die te kennen geven de tussenrapportages niet vernieuwend te vinden.

Wanneer een ambassade niet reageert op tussentijdse- of eindrapportages, gaan de beleidsmedewerkers van DZO/UM er vanuit dat er geen opmerkingen zijn. Bij enkele ambassades heeft MPP een lage prioriteit (in tegenstelling tot KAP is de ambassade geen programmaeigenaar van MPP). Bovendien verschilt de beschikbare capaciteit per ambassade. De meeste ambassades hebben een secretaris die 50-80% van zijn tijd besteed aan Matra, dat wil zeggen inclusief KAP. Voor ondersteuning van MPP is derhalve vaak beperkte tijd beschikbaar.

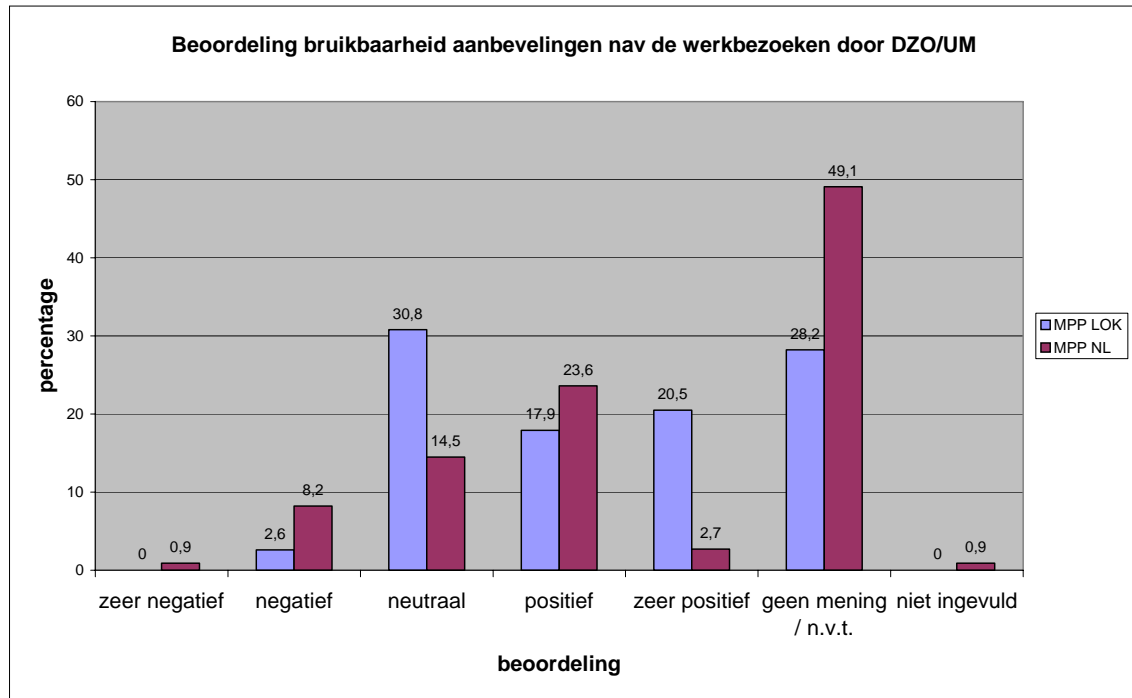
Net zoals de vakdepartementen wijzen enkele ambassades erop dat de afwikkeling van hun adviezen vrij procedureel is. Ze krijgen een afschrift van het DZO/UM-besluit, maar missen inzicht in de afwegingen die daaraan ten grondslag liggen.

4.3.3 Werkbezoeken aan projecten

Een derde kanttekening bij de uitvoering van Matra volgens de vastgelegde procedures is de frequentie van werkbezoeken vanuit het Ministerie. DZO/UM streeft ernaar elk project minstens één keer te bezoeken. In de praktijk lukt het de beleidsmedewerkers vaak niet elk jaar de landen in hun portefeuille te bezoeken, laat staan dat ieder project bezocht kan worden. Op de vraag hoe bruikbaar de aanbevelingen zijn die voortkomen uit werkbezoeken, antwoordt bijna 65% van de Nederlandse uitvoerders en 60% van de lokale uitvoerders dan ook met 'geen mening' of 'neutraal'. Navraag tijdens de rondetafelgesprekken onderstreept de bevindingen: veel projecten worden nooit bezocht (zie figuur 11 op de volgende pagina).

Een saillant detail dat de Nederlandse uitvoerders van MPP-projecten steekt, is het gegeven dat DZO/UM-medewerkers hen klaarblijkelijk niet altijd vooraf op de hoogte stellen van voorgenomen bezoeken. In die gevallen waarin projecten wel zijn bezocht, worden de aanbevelingen slechts in een kwart van de gevallen als bruikbaar beoordeeld door de Nederlandse uitvoerders. Vaak hebben zij overigens geen zicht op de suggesties die zijn gedaan. Deze zijn dan alleen met de lokale partijen gecommuniceerd of er is in het geheel geen sprake van.

Figuur II: Beoordeling Nederlandse uitvoerders t.a.v. bruikbaarheid aanbevelingen werkbezoeken



4.4 KNELPUNTEN PROCEDURE

Naast voornoemde kanttekeningen over de meer procedurele kant zijn wij ook enkele knelpunten tegengekomen die van belang zijn te vermelden teneinde de doeltreffendheid van MPP te kunnen vergroten. Het gaat ons inziens om knelpunten die de realisatie van de programmadoelstellingen in de weg kunnen staan.

4.4.1 Taken en werkdruk beleidsmedewerkers DZO/UM

In de afgelopen maanden hebben wij gesproken met bijna alle beleidsmedewerkers bij DZO/UM. Aan deze gesprekken hebben wij positieve indrukken overgehouden. De medewerkers zijn enthousiast over Matra en gedreven om het programma goed te beheren en uit te (doen) voeren. Met name het beheer van het programma is de afgelopen jaren aanzienlijk verbeterd, zo vinden de meesten. De werksfeer bij DZO/UM wordt door de medewerkers overwegend als plezierig ervaren. Er is sprake van collegialiteit en goede werkverhoudingen.

Toch is het niet allemaal 'koek en ei'. Een groot deel van de medewerkers meent dat de sfeer formeler en bureaucratischer is geworden over de jaren. De structuurverandering van 1999 naar aanleiding van de Subsidieregeling wordt daarbij vaak aangedragen als oorzaak. Nu is het vaak zo dat 'vroeger alles beter was', maar feit is dat ten gevolge van de aangescherpte procedures het beheer van het programma zakelijker en transparanter is geworden en beleidsmedewerkers meer op afstand zijn gaan adviseren. Beleidsmedewerkers, die doorgaans mede gemotiveerd worden door het kunnen leveren van inhoudelijke bijdragen aan projecten (op welk moment in de projectcyclus dan ook), voelen zich, in de woorden van één van hen 'door de omstandigheden verworpen tot administratieve organen'.

Er is, met andere woorden, sprake van een professionelere projectmanagement cyclus, maar tegelijkertijd ook van een verminderde betrokkenheid van de beleidsmedewerkers. Deze ontwikkelingen gaan ten koste van bijvoorbeeld het aantal werkbezoeken, het formeel en informeel overleg met collega's, uitvoerders, indieners van projectvoorstellen en andere partijen. De meeste beleidsmedewerkers die wij hebben gesproken betreuren deze ontwikkeling. De invoering van het nieuwe administratie-en-controlsysteem Piramide lijkt niet te hebben bijgedragen aan het vergemakkelijken van het werk van de beleidsmedewerkers. Over dit, inmiddels niet meer zo nieuwe, systeem wordt binnen DZO/UM behoorlijk geklaagd. Piramide wordt ingewikkeld gevonden en vergt veel handelingen om relatief simpele dingen te verwerken.

Daarnaast heeft de afdeling schijnbaar structureel te kampen met onderbezetting. Als gevolg van ziekte en reguliere overplaatsing moeten beleidsmedewerkers regelmatig en soms gedurende langere perioden werk van collega's overnemen. Dit komt het vaak intensieve werk van projectbeoordeling en –monitoring niet ten goede.

4.4.2 Spanning tussen financiën en inhoud

Een ander knelpunt is de spanning tussen financiële procedures en (beleids)inhoud, welke naar voren komt in de werkrelatie tussen beleidsmedewerkers en de Controlling Unit (CU). De beleidsmedewerker onderhoudt primair de contacten met contractpartners. CU verzorgt de financiële afwikkeling van projectvoorstellen en projecten. De beleidsmedewerker kijkt vanuit de inhoud naar de cijfers, terwijl CU vanuit de cijfers naar de inhoud kijkt. Hierin bestaat ons inziens een gezonde spanning, aangezien beiden de nadruk op een ander deel van de projectverantwoording leggen. Deze gezonde spanning tussen beide invalshoeken lijkt echter te zijn doorgeslagen naar een strijdlustige houding van beide partijen jegens elkaar. De beleidsmedewerkers verwijten CU te veel te kijken naar de cijfers en daarbij de context van het project uit het oog te verliezen, terwijl CU beleidsmedewerkers aankijkt op het niet goed financieel volgen van projecten. Daar komt nog bij dat de capaciteit van beiden beperkt is, wat mede oorzaak is van het feit dat de afhandeling van voorstellen en rapportages vaak lang duurt.

Nederlandse uitvoerders hebben ons in de ronde tafelbijeenkomsten laten weten hier last van te ondervinden. Zij krijgen soms 'CU-opmerkingen' van een beleidsmedewerker die hier eigenlijk niet mee uit de voeten kan. Enkele Nederlandse organisaties zijn dan zo gis om zelf met CU te bellen, waardoor het probleem vaak snel uit de lucht is. Maar in principe fungeert de beleidsmedewerker als het aanspreekpunt voor de Nederlandse uitvoerder.

4.4.3 Administratieve lasten

We vroegen Nederlandse uitvoerders naar hun mening over de tijdsinspanning die het opstellen van een projectvoorstel van hen vergt. De resultaten liegen er niet om. 40% van de respondenten is negatief tot zeer negatief over de hoeveelheid tijd die met het opstellen van een voorstel gepaard gaat. Een grote groep is neutraal en slechts 16% heeft een positieve mening ingevuld.

De procedures schrijven voor dat de voortgang van een project tenminste tweemaal per jaar wordt verantwoord in een inhoudelijke en financiële rapportage. Betaling van de volgende termijn is afhankelijk van de goedkeuring van beleidsmedewerkers en controllers van DZO/UM, zoals vastgesteld in de Subsidieregeling.

Deze rapportages worden ter beoordeling voorgelegd aan ambassades, vakdepartementen en politieke bureaus binnen Buitenlandse Zaken.

We hebben de uitvoerders gevraagd om de administratieve lasten (zoals het opstellen van de halfjaarlijkse voortgangsrapportage en de eindrapportage) die gepaard gaan met de uitvoering van MPP-projecten te beoordelen. De meningen hierover zijn verdeeld. Bijna de helft van de Nederlandse uitvoerders beoordeelt de lasten omtrent het opstellen van voortgangs- en eindrapportages als zwaar. Tegelijkertijd vindt ongeveer 38% dat de lasten wel passend zijn voor de hoeveelheid gelden die worden verdeeld. Slechts 1% vindt het ondoenlijk om aan de eisen te voldoen. Lokale organisaties zijn meer tevreden over de lasten. Daarbij moet aangetekend worden dat hun rol bij het opstellen van de rapportages doorgaans beperkter is dan die van de Nederlandse uitvoerders.

Ook van DZO/UM en de verschillende adviesorganen vergt het beoordelen van de rapportages een grote tijdsinzet. De beoordeling duurt vrijwel altijd langer dan de daarvoor vastgestelde termijn. In bepaalde gevallen duurde het zelfs langer dan zes maanden voordat een rapportage vastgesteld kon worden. De redenen hiervoor variëren. Vaak treedt er vertraging op bij het inwinnen van adviezen. Zoals eerder aangegeven, reageren niet alle ambassades en vakdepartementen op voortgangsrapportages. Zij die dat wel doen, hebben daar vaak veel tijd voor nodig vanwege capaciteitsproblemen of juist omdat ze een gedegen advies willen geven. Uiteraard kan er ook binnen DZO/UM vertraging optreden bij de afhandeling van voortgangsrapportages, eveneens in geval van capaciteitsgebrek of in geval van financiële onduidelijkheden.

In ieder geval, doordat de beoordeling van een halfjaarlijkse rapportage doorgaans langer dan twee maanden duurt, kunnen de adviezen een achterhaald karakter hebben. In de rondetafelgesprekken is dit onderstreept. De meeste uitvoerders geven aan de reactie van DZO op hun rapportages niet af te wachten en gewoon verder te gaan met de uitvoering van het project.

Nederlandse uitvoerder: *“Het commentaar van DZO/UM is vaak mosterd na de maaltijd”.*

Een andere Nederlandse uitvoerder merkte op dat hoe minder veranderingen hij in zijn rapportages aangeeft, des te minder vragen hij vanuit het ministerie krijgt: *“Bij mij heet iedereen het hele project hetzelfde, of er nou tussentijds mensen vervangen worden of niet. Je gelooft toch niet dat je anders weer weken bezig bent om uit te leggen dat er iemand bij je organisatie is weggegaan en dat die dus vervangen moest worden? En dan moet je weer op goedkeuring daarvoor wachten”.*

4.5 MATE VAN VRAAGSTURING MPP

MPP is het belangrijkste programma van het ‘klassieke’ Matra; het instrument is gericht op de bevordering van goed bestuur en van het maatschappelijk middenveld. Vraaggestuurdheid wordt daarbij als een essentieel kenmerk aangemerkt. ‘Nieuwe stijl’ Matra-programma’s, zoals het Matra Pre-accessie Programma, waarbij de nadruk vooral op de centrale overheid ligt, die beschouwd wordt als ‘agent of change’, hebben een meer beleidsgestuurd karakter.

Uit de IOB evaluatie van 1999 blijkt dat vraaggestuurdheid kan worden aangemerkt als een van de belangrijkste succesfactoren van het MPP-programma. Het concept heeft volgens het IOB bewezen een geschikt instrument te zijn om de veranderende behoeftes in een transitie maatschappij te identificeren. Ons is gebleken dat er verschillende opvattingen over vraaggestuurdheid bestaan (zie tekstbox 6).

Tekstbox 6: Ovattingen over vraaggestuurdheid

BELANG VAN VRAAGSTURING

“Matra is een vraaggestuurd programma. Het beoogt in het bijzonder de ‘twinning’ te bevorderen tussen organisaties in Midden- en Oost-Europa en Nederland. Projecten zijn een gezamenlijk initiatief van de indienende organisatie in Nederland en de lokale projectpartner(s)”. (Subsidiehandleiding juli 2002, p.8)


“Matra is a demand-oriented subsidy programme and functions on the basis of open project applications. Policy steering has been kept to a minimum. No sectoral priorities have been defined and no country allocations are used” (IOB, p.45).

“The programme is ‘demand-driven’ in that the projects are initiated by the Dutch applicants” (UNDP, p. 29)

“What is striking for a demand-driven programme like Matra is that more than half of the evaluated projects were initiated by the Dutch or western side” (IOB, p. 253)

Niet zo duidelijk is van wie de vraag precies moet komen om als vraaggestuurd te worden aangemerkt. De Subsidiehandleiding, evenals het IOB, spreekt over een ‘gezamenlijk initiatief van Nederlandse indiener(s) en lokale projectpartner(s)’. UNDP noemt, in haar rapportage, projecten vraaggestuurd wanneer die zijn geïnitieerd door Nederlandse aanvragers¹⁸. Matra-procedures benadrukken dat de vraag uit het begunstigde land moet komen. Ook binnen DZO/UM blijkt geen eenduidige visie op het begrip ‘vraagsturing’ te bestaan. Voor de één betekent vraaggestuurd dat de vraag door de lokale uitvoerder geformuleerd moet zijn. Voor de ander geldt een ruimere definitie. Er is dan sprake van vraaggestuurde projecten als er een subsidievraag van buiten het ministerie komt, wie daartoe het initiatief genomen heeft, doet er voor hen niet toe. Projecten die door Nederlandse uitvoerders aan lokale organisaties zijn voorgelegd worden dan ook door sommigen als ‘uitgelokte vragen’ beoordeeld, terwijl andere hierin vooral de rol van kennisverspreider van de maatschappelijke organisaties uit Nederland zien.

Op basis van de gesprekken en de dossieranalyse komen wij tot een viertal mogelijkheden om vraagsturing te definiëren. Deze zijn in onderstaand overzicht weergegeven.

Vraaggestuurd 	1. Lokale organisatie benadert Nederlandse of internationale organisatie met een vraag
	2. Nederlandse of internationale organisatie benadert lokale organisatie met een vraag
	3. Derde partij (a. DZO/UM of b. ambassade of een andere partij) legt contact tussen partners
Beleidsgestuurd	4. DZO of ambassade nodigt uit op bepaalde gebieden voorstellen in te dienen

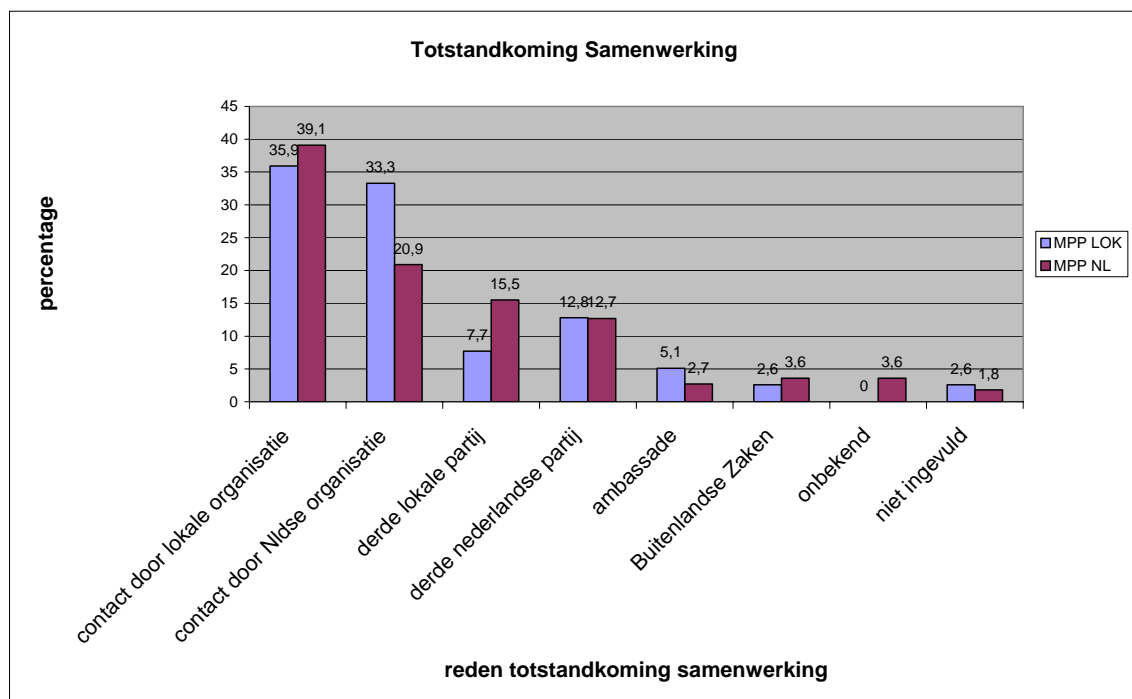
¹⁸ UNDP, ‘Changing Societies’, pag. 35.

Van de bovenstaande vier mechanismen is de eerste optie het meest 'vraaggestuurd': de vraag komt immers uit het begunstigde land en sluit daarom, zo is de veronderstelling, het beste aan bij lokale behoeften. De laatste optie is uitsluitend beleidsgestuurd: het initiatief ligt niet meer bij de uitvoerders, maar bij de beleidsmakers. Dit laatste mechanisme is bij MPP niet van toepassing.

Samenwerking en duurzaamheid

Figuur 11 geeft weer hoe uitvoerders hebben aangegeven op welke wijze samenwerking tussen partners totstandkomt. Hieruit blijkt dat mechanisme 1 en 2 het meest voorkomend zijn. Ongeveer 40% van de projecten uitgevoerd tussen 1999 en 2003 kwam tot stand doordat de lokale organisatie contact opnam met een Nederlandse of internationale uitvoerder. Nederlandse organisaties namen in 20% van de gevallen zelf contact op (volgens lokale organisaties was dat in een derde van de projecten het geval). In 20% tot 30% van de gevallen kwam de samenwerking tot stand doordat een derde partij het contact legde. De rol van Buitenlandse Zaken en de ambassade is in deze erg klein, te weten minder dan 8%.

Figuur 12: Totstandkoming samenwerking volgens de uitvoerders van MPP-projecten 1999 – 2003



Vraaggestuurdheid wordt in het algemeen beschouwd als een waardevol instrument. Door niet te sturen in de vraag, maar deze te laten ontstaan bij toekomstige uitvoerders, beoogt Buitenlandse Zaken de betrokkenheid van uitvoerders en de duurzaamheid van projecten te vergroten. Bovendien sluiten de projecten zo beter aan bij actuele behoeften, is de veronderstelling. Er zijn echter ook nadelen aan verbonden.

Zo bestaat er een risico dat bepaalde thema's onderbelicht blijven, hoewel ze wel belangrijk kunnen zijn. Een thema zoals bijvoorbeeld homoseksualiteit wordt in bepaalde landen zodanig controversieel gevonden dat er nauwelijks voorstellen worden ingediend. Dit betekent echter niet dat het geen relevant of actueel probleem is. Zolang er geen aanvragen voor binnenkomen, kan DZO/UM daar evenwel niets aan doen.

Aan de andere kant geldt wellicht ook dat zolang er bij dergelijke controversiële thema's niemand is die het initiatief durft te nemen voor een project, het ontvangende land misschien nog niet ontvankelijk is voor projecten op dit vlak.

Verder is het mogelijk dat thema's onderbelicht blijven doordat indieners blijven vasthouden aan 'oude' onderwerpen, waarin ze eerder succesvol zijn geweest. Daarnaast kan een vraag ook 'uitgelokt' worden, doordat bijvoorbeeld een Nederlandse organisatie reeds goede contacten in een land heeft en zich daar verder wil ontwikkelen. Dit kan een verminderde betrokkenheid van de lokale partij(en) tot gevolg hebben, wat zich kan vertalen in beperkte duurzaamheid van het project.

Beleidsmedewerkers bij DZO/UM en ambassades geven aan dat zij het soms betreuren dat ze niet meer op onderwerpen kunnen sturen. Met name ambassades merken dit op: zij hebben immers een goed beeld van wat er speelt in hun land en kunnen niches aangeven van, dan wel meer ruchtbaarheid geven aan, actuele thema's. In de huidige procedure worden ze echter gedwongen om af te wachten.

4.6 MONITORING MPP

In paragraaf 4.3 is het systeem van voortgangs- en eindrapportages reeds aan de orde gekomen. In deze paragraaf gaan we nader in op meningen van betrokken partijen over het systeem van monitoring binnen DZO/UM.

De meeste uitvoerders hebben geen moeite met de regelmaat van rapporteren, maar wel met wat er allemaal gerapporteerd moet worden; dat kan volgens hen een stuk korter en efficiënter. De eerste voortgangsrapportage komt overigens vaak te vroeg, merken enkelen op. Als een project net is gestart moeten er nog veel zaken in gang worden gezet, waardoor resultaten en uitgevoerde activiteiten nog schaars zijn.

Nederlandse uitvoerder:

“Als je dan in het begin al door een beleidsmedewerker van DZO/UM op de vingers wordt getikt over het uitblijven van resultaten, dan getuigt dat niet van veel inlevingsvermogen.”

In het licht van doeltreffendheid rijst de vraag of het wel effectief is dat bijna al het monitoren van projecten – op papier – vanuit DZO/UM gebeurt. Ambassades beantwoorden deze vraag steevast negatief; ze menen vanuit het veld beter te kunnen beoordelen wat er speelt bij projecten, ze zitten er immers bovenop. Ook UNDP heeft zich deze vraag gesteld. De evaluatoren concluderen dat de rol van ambassademedewerkers in het screenen van indieners en het nagaan van capaciteit van de partners verder zou kunnen worden uitgebouwd. Doordat ambassades maar beperkte bevoegdheden hebben waar het MPP betreft, worden bepaalde problemen niet gesignaleerd, hoewel ze door tijdige coördinatie en interventie voorkomen zouden kunnen worden. UNDP pleit er dan ook voor ambassades een grotere rol te geven in het monitoring- en evaluatieproces¹⁹.

¹⁹ UNDP, 'Changing Societies,' pag. 87.

Het vergroten van de delegatie bij ambassades is echter niet reëel. Hiervoor blijkt, zo melden medewerkers van DZO/UM, geen geld beschikbaar te zijn. Echter, in de afgelopen jaren is op enkele ambassades reeds met succes lokale staf aangetrokken (wat veel goedkoper is) met het doel te ondersteunen bij KAP en MPP. Zo maken de ambassades in Sofia en Kiev ruim gebruik van lokale kracht bij de monitoring van MPP (onder andere bij het beoordelen van adviezen en rapportages).

4.7 RESULTATEN EN EFFECTEN MPP

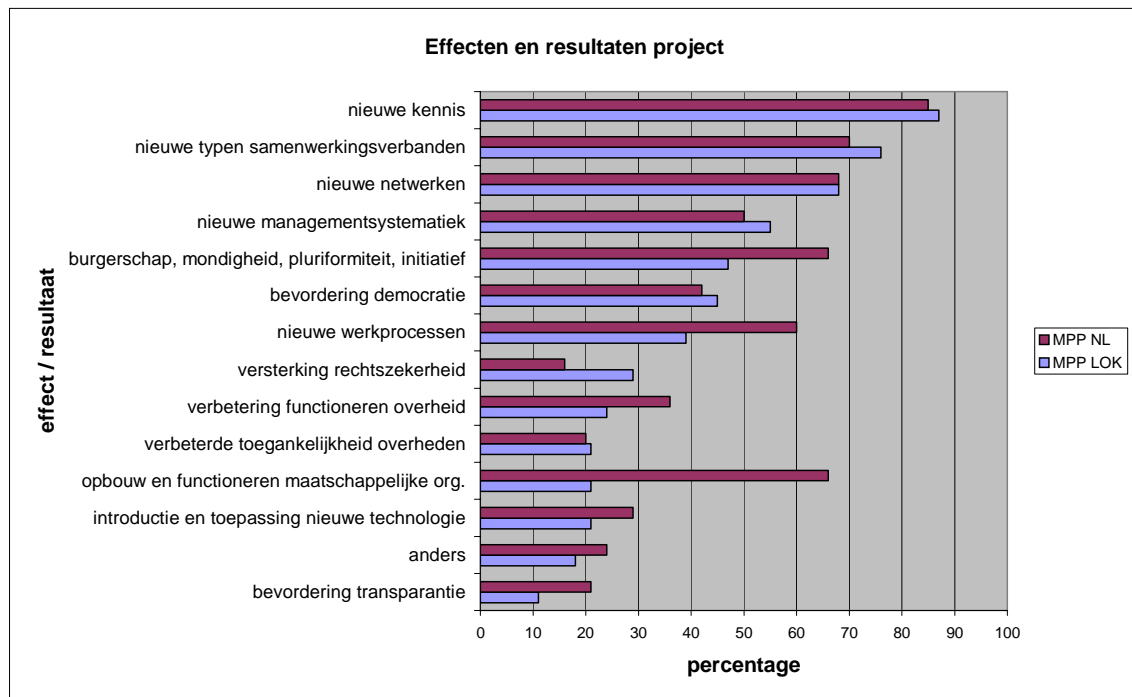
Resultaat- en effectmeting lijkt één van de minder goed ontwikkelde onderdelen van de MPP-projectcyclus. Effecten worden feitelijk niet systematisch gemeten. Resultaten worden alleen gemeten in termen van aantallen activiteiten en de mate waarin uitvoering is gegeven aan het plan van aanpak van ieder individueel project. Hoewel er *ex ante*, tijdens het selectieproces, veel aandacht uitgaat naar het operationaliseren van de beoogde doelstellingen wordt er *ex post* niet of nauwelijks gemeten in hoeverre deze doelstellingen gerealiseerd zijn. Binnen DZO/UM wordt gesteld dat er slechts beperkte capaciteit en prioriteit is om de effecten en de duurzaamheid van projecten daadwerkelijk te meten. Tegelijkertijd wordt er onvoldoende op resultaat en effectmeting gestuurd in de voortgangs- en eindrapportages.

The evaluators noted that most progress and final reports were purely narrative and lacking in "hard" quantitative and qualitative analysis. (UNDP, pag. 82)

Tijdens de dossieranalyse is ons opgevallen dat de nadruk in rapportages ligt op het weergeven van *activiteiten*, niet op resultaten en effecten. Bij Nederlandse uitvoerders heerst een cultuur om op het aantal producten (trainingen, conferenties) te willen worden afgerekend, niet op een daadwerkelijke realisatie van projectdoelstellingen. Dat UNDP dezelfde mening is toegedaan blijkt uit nevenstaand citaat.

De vraag is feitelijk in hoeverre de projecten hebben bijgedragen aan de doelstellingen van MPP. Wij vroegen de respondenten aan te geven welke resultaten en effecten zij bereikt hebben met hun projecten (zie figuur 13 op de volgende pagina).

Figuur 13: Effecten en resultaten projecten 1999-2003



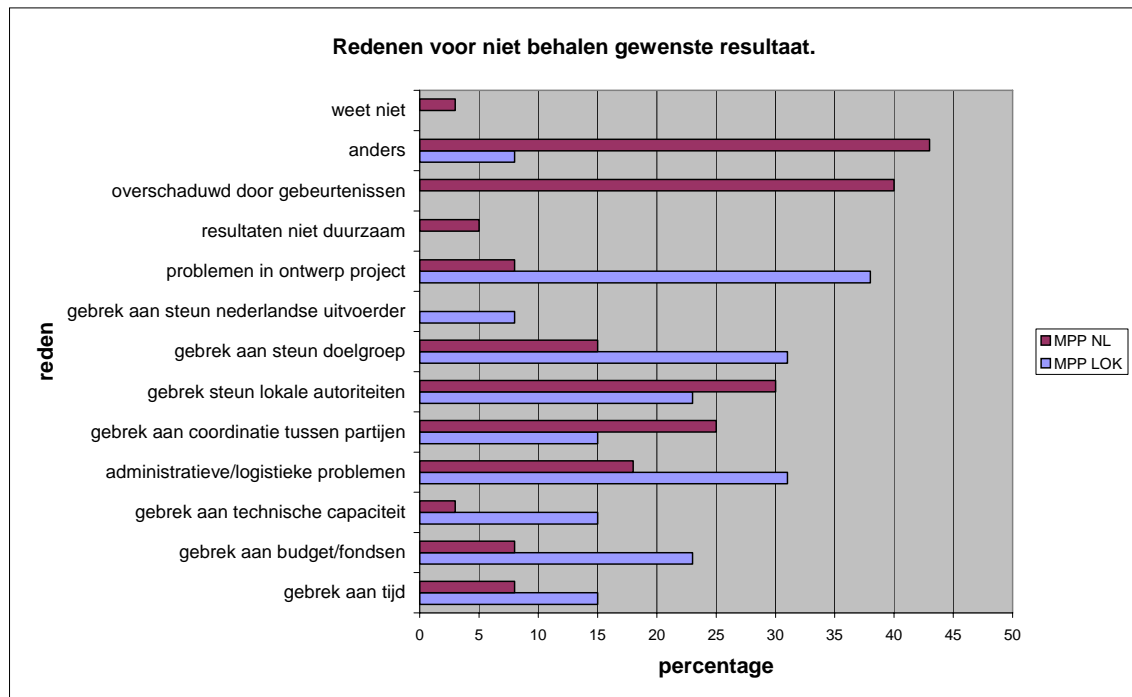
Het is opmerkelijk dat met name de lokale organisaties meer concrete resultaten, zoals nieuwe kennis, nieuwe samenwerkingsverbanden en nieuwe netwerken hoger scoren dan abstracte effecten zoals bevordering van transparantie, verbetering van toegankelijkheid van overheden en versterking van rechtszekerheid.

Tijdens de rondetafelgesprekken is aangegeven dat dit enerzijds verklaard kan worden uit de 'attribution gap' (zie paragraaf 1.3.4). Het is moeilijk om de daadwerkelijke bijdrage van een project aan abstracte doelstellingen in te schatten. Daarnaast is het vaak onmogelijk om na de looptijd van drie jaren bepaalde veranderingen, zoals mentaliteitsverandering, te meten. Een andere reden die is, is het verschil in perceptie van begrippen zoals initiatief en burgerschap. Dit zijn Nederlandse begrippen die wellicht door lokale organisaties minder goed herkend worden.

Op de vraag of het project het resultaat heeft opgeleverd dat vooraf voorzien was, reagerden zowel Nederlandse als lokale uitvoerders overwegend positief. Ruim 40% geeft aan dat de doelstellingen grotendeels worden gehaald en zelfs meer dan 30% is van mening dat de doelstellingen volledig zijn behaald.

Indien het project niet geheel heeft geleid tot de gewenste resultaten, dan waren de redenen hiervoor veelzijdig (zie figuur 14 op de volgende pagina).

Figuur 14: Verklaringen voor het niet realiseren van resultaten van MPP-projecten 1999 - 2003



Opvallend is dat de meningen van lokale en Nederlandse uitvoerders over de redenen van het niet slagen van projecten uiteenlopen. Volgens lokale organisaties ligt het probleem vaak bij het projectontwerp (waarmee ze een deel van het probleem op hun Nederlandse counterpart afschuiven) of bij de administratieve lasten. Dit is een vrij projectmatige benadering. Nederlandse organisaties identificeren meer procesmatige problemen als oorzaak voor het niet slagen. Gebrek aan steun van lokale autoriteiten en onvoorziene gebeurtenissen scoren daarbij het hoogst.

De contextgebonden variabelen hebben een grote en belangrijk invloed op het verloop en het effect van MPP-projecten. Nederlandse uitvoerders betogen dat de kwaliteit van de lokale counterpart doorslaggevend is voor het succes van een project. Daarnaast zijn alleen al zaken als wijzigingen van lokale regels, de (al dan niet om politieke redenen) vervanging van sleutelfiguren in het project ter plaatse of de aandacht die een bepaald thema kan krijgen gezien de preoccupaties van mensen in subsidieontvangende landen, redenen voor het bereiken van andere effecten dan die vooraf voorzien waren. Uitvoerders van projecten moeten dan ook gedurende de volledige looptijd blijf geven van hun flexibiliteit en vindingrijkheid om projecten tot een succes te kunnen maken.

4.8 DOELTREFFENDHEID VAN KAP

4.8.1 Beheer en uitvoering KAP

In vergelijking met MPP zijn de beheers- en uitvoeringsprocedures voor KAP erg flexibel en eenvoudig. Procedures zijn niet eens altijd formeel vastgelegd, hoewel dat niet opgaat voor indieningsprocedures, deze zijn doorgaans duidelijk vermeld op de websites van de ambassades. In lijn met het kleinschalige en ad-hockarakter van het programma zijn de procedures gericht op snelheid, eenvoud en lage kosten.

Vrijwel iedere ambassademedewerker die wij spraken roemt de flexibiliteit van KAP. Deze grote mate van vrijheid wordt echter niet door iedereen evenzeer gewaardeerd.

Een vertegenwoordiger van één van de ambassades: *“De lol van het programma is dat het extreem flexibel is. Bij wijze van spreken kunnen we het voorstel vandaag bespreken en morgen kan de uitvoering beginnen.”*

En een andere gesprekspartner gaat in op de rapportagestructuur: *“De rapportagestructuur is zeker niet keihard, we verlangen gewoon iets ‘eindrappachtigs’”.*

En tenslotte nog een reactie van een medewerker van een ambassade:

“There are procedures, but these are not very clear. What we miss is a clear indication of what to do in many cases. Guidelines could be helpful, for example on ‘How to set up reporting’. I have drawn up a few guideline-documents, on FAQs (frequently asked questions), guide of how to write applications etc. This could be more structured, for example through exchanges between embassies”.

Uitvoerders zijn over het algemeen erg enthousiast over het contact met de ambassade gedurende de uitvoering van het project, zowel aangaande de frequentie als de kwaliteit. 85% van de KAP-uitvoerders beoordeelde de frequentie van het contact als positief tot zeer positief en 83% vond hetzelfde van de kwaliteit van het contact. 82% van de uitvoerders vindt de ondersteuning vanuit de ambassade gedurende de uitvoering van het project positief tot zeer positief. Tegelijkertijd is het wel zo dat 40% van de NGOs aangeeft de inzet van tijd en menskracht ten opzichte van de resultaten van het project groot tot zeer groot te vinden. 44% beoordeelt de vereiste inzet als passend.

4.8.2 Monitoring KAP

Monitoring van KAP vindt hoofdzakelijk plaats middels telefonisch, elektronisch of persoonlijk contact tussen een ambassademedewerker en de uitvoerder. Gezien de korte doorlooptijd van de projecten zijn tussenrapportages doorgaans overbodig. De intensiteit van de monitoring is erg afhankelijk van het soort project. Ambassades proberen zo veel mogelijk projecten te bezoeken. Activiteiten in het kader van projecten, zoals congressen of conferenties worden indien mogelijk altijd bezocht door iemand van de ambassade. Soms wordt dan een MOMO (monitoringsmemorandum) opgesteld. Met name de verspreiding van de kleine projecten kan echter de monitoring danig bemoeilijken. Zoals UNDP opmerkt: *“In Russia, with its enormously vast territory and by far the largest KAP programme, effective monitoring poses truly daunting challenges”*.²⁰

We zijn verschillende keer tegengekomen dat ambassades een externe evaluatie van KAP in hun land hebben laten uitvoeren.

4.8.3 Resultaten en effecten

Net als bij MPP, wordt er vanuit de ambassades relatief weinig gedaan aan resultaat- en effectmeting. Dit heeft deels te maken met het feit dat projecten vaak vrij concrete doelen hebben, zoals het organiseren van een congres of het publiceren van een boekje. De activiteiten worden dan geregistreerd (congres georganiseerd), maar het effect daarvan (mentaliteitsverandering) is veel lastiger vast te stellen en krijgt weinig aandacht.

²⁰ UNDP, ‘Changing Societies,’ pag. 88.

Vertegenwoordigers van ambassades:

“De projecten leiden te weinig tot resultaten. De betrokken NGOs worden gedragen door een klein aantal actieve uitvoerders, die weinig maatschappelijk draagvlak hebben. Ook het type projecten draagt eraan bij dat er weinig resultaten worden geboekt. Veel projecten bestaan uit het organiseren van seminars en conferenties. Deze worden alleen door mensen die toch al commitment hebben voor het onderwerp bezocht.”

“We krijgen van NGOs terug dat het bewustzijn rondom hun thema’s toeneemt.”

“Effect in de zin van ‘trigger effect’ wordt niet hard gemeten. Je moet soms afgaan op je gevoel. We hebben vaak vrij intensief en open contact met uitvoerders, dan weet je wel of een project goed is gegaan of niet.”

Gevraagd naar de mate waarin de doelstellingen van hun project zijn gerealiseerd, zijn KAP-uitvoerders overwegend positief: meer dan 80% van de respondenten geeft aan dat de resultaten grotendeels tot volledig zijn behaald.

Op de vraag welke resultaten het project geboekt heeft, wordt het hoogst gescoord op het antwoord ‘opdoen van nieuwe kennis’. Het aangaan van nieuwe samenwerkingsverbanden is eveneens een uitkomst van KAP-projecten.

4.9 CONCLUSIES EN OORDEEL BERENSCHOT

De algemene doelstellingen van MPP en KAP, die betrekking hebben op democratisering van Midden- en Oost-Europese landen en op het vergroten van de participatie van burgers in het publieke leven, worden naar onze mening in zekere mate gerealiseerd. Hiervoor zijn echter van tevoren geen uniforme meetbare criteria gedefinieerd en wij kunnen dit oordeel kwantitatief gezien dan ook moeilijk ‘hard’ maken. De enquêteuitkomsten onder de uitvoerders van projecten suggereren een hoge mate van doelbereiking, maar geven ook geen uitsluitsel over de vraag of er daadwerkelijk transformatie-effecten zijn opgetreden in de subsidie ontvangende landen.

Wij baseren ons oordeel dan vooral ook op de vele informatie uit de gevoerde gesprekken, de ervaringen en opinies van onze gesprekspartners en op ons eigen waarnemingsvermogen bij de bestudering van dossiers, enquêteresultaten en ander (schriftelijk) materiaal. Overkoepelende resultaat- en effectmetingen hebben zowel voor MPP als voor KAP nooit plaatsgevonden. Tot op zeker hoogte achten wij ook de naamsbekendheid die Matra in de afgelopen tien jaar in Midden- en Oost-Europa heeft opgebouwd een teken van de mate waarin effecten worden behaald.

Hierna geven we onze belangrijkste conclusies ten aanzien van de doeltreffendheid van MPP en KAP weer.

Selectieprocedure

Hoewel er in de evaluatieperiode sprake is geweest van aanpassingen in de selectieprocedure van MPP heeft dit niet geleid tot verkorting van de doorlooptijd. Wij vinden dat de selectieprocedure te lang duurde en duurt. Op dit moment lijkt dat vooral een gevolg van een opeenstapeling van administratieve procedures en formeel benodigde afstemming tussen bijvoorbeeld beleidsmedewerkers en CU-medewerkers.

Naast de lopende selectieprocedure dienen gelijktijdig ook tussen- en eindrapportages te worden behandeld van andere projecten. Deze cumulatie van activiteiten kan door de medewerkers van DZO/UM en hun collega's van CU met de huidige bezetting eenvoudigweg niet worden weggewerkt. Daarvoor is een aantal oplossingen denkbaar, te weten: minder dossiers per medewerker, scheiding tussen projectbeoordeling en projectbegeleiding en het laten indienen van minder voortgangsrapportages. We komen hier in hoofdstuk 9 nog op terug.

Selectiecriteria

Voor de Nederlandse uitvoerders is het vaak niet inzichtelijk waarom een aanvraag voor een MPP-project al dan niet is afgewezen. Het beoordelingsmemoranda en de beschikkingen die daarover worden opgesteld geven te weinig informatie om op te maken wat de reden voor een honorering of afwijzing is. Er is meer inzicht gewenst in de criteria en in de weging ten opzicht van elkaar. Ook is het voor de uitvoerders niet duidelijk welke rol het College van Vergelijkende Beoordeling speelt en op basis van welke criteria zij hun keuze bepalen. Dit verdient enige nuancering. De formele criteria zijn voor de uitvoerders voldoende helder. Wat niet duidelijk is, zijn de achterliggende, ook meewegende criteria waarop de uitvoerder middels zijn voorstellen geen invloed kan hebben. Dank aan de spreiding over landen en thema's, wat met zich meebrengt dat goede voorstellen toch af kunnen vallen. Er is alom begrip voor deze systematiek en daarom zou een dergelijke afwijzingsgrond op prijs worden gesteld.

Communicatie met en informatie aan partijen

Wij zijn van mening dat de formele MPP-procedures helder en transparant zijn. Deze zijn immers openbaar en vastgesteld. De terugkoppeling vanuit DZO/UM over besluiten laat echter te wensen over. Dit werkt demotiverend voor zowel Nederlandse als lokale projectuitvoerders, maar ook voor ambassades en vakdepartementen. Er wordt doorgaans veel tijd besteed aan het opstellen van projectaanvragen of aan het schrijven van adviezen en vervolgens wordt niet altijd duidelijk waarom een project is afgewezen of wat er nu precies met de adviezen is gedaan. Dit geldt overigens niet voor KAP, waar dergelijke procedures soms niet eens op papier staan.

Taken beleidsmedewerkers DZO/UM

Wij concluderen verder dat de nadruk bij de taken van de beleidsmedewerkers zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld tot bijna een administratieve aangelegenheid. De inhoudelijke uitdagingen van de tijd dat beleidmedewerkers nog inhoudelijke bijdragen leverden aan projectvoorstellen, zijn nu meer uitzondering dan regel. Ook de werkdruk lijkt te zijn toegenomen, mede door verhoogde administratieve last. De samenwerking met de collega's van CU verloopt niet optimaal.

Vraagsturing

Vraagsturing is een goede indicator om de mate te beoordelen waarin lokale partijen ook daadwerkelijk een probleem hebben. Hebben zij dat niet of hebben zij niet scherp wat het probleem precies is en hoe het te lijf kan worden gegaan, dan neemt de kans op succes van het project af. Wie het initiatief neemt, doet daarbij niet echt ter zake.

Hoewel Nederlandse uitvoerders tegenover ons aangeven er juist wel de voorkeur aan geven als een lokale partij de eerste stap zet, als teken van hun uitdrukkelijke commitment.

Resultaat- en effectmeting

Resultaten zijn alleen gemeten in termen van aantallen activiteiten en de mate waarin uitvoering is gegeven aan het plan van aanpak van ieder individueel project. Effecten worden niet systematisch gemeten. Betrokken uitvoerders geven aan dat (voorziene) projectresultaten wel degelijk worden behaald, waarbij de nadruk ligt op concrete resultaten.

5. DOELMATIGHEID

5.1 DEFINITIE EN RELEVANTE ONDERZOEKSVRAGEN

In tekstbox 7 staat de omschrijving die wij in dit evaluatieonderzoek hanteren voor het begrip doelmatigheid:

Tekstbox 7: Begripsomschrijving doelmatigheid

DOELMATIGHEID (EFFICIENCY)
Doelmatigheid in de Matra-context is de manier waarop het programma wordt uitgevoerd en de manier waarop de inzet van middelen tot de meeste effecten leidt.

In het Programma van Eisen voor dit evaluatieonderzoek zijn de navolgende onderzoeksvragen opgenomen die relevant zijn in het kader van het beoordelen van de doelmatigheid van MPP en KAP (zie tekstbox 8).

Tekstbox 8: Relevante onderzoeksvragen doelmatigheid

ONDERZOEKSVRAGEN M.B.T. DOELMATIGHEID
<ul style="list-style-type: none">• Wat is het relatieve aandeel van de beheers- en uitvoeringskosten van het programma in verhouding tot de totale waarde van de projecten?• Hoe verhoudt het programma zich qua doelmatigheidsaspecten tot vergelijkbare programma's van andere donoren?• Kan het MPP worden beschouwd als een doelmatig instrument voor besteding van de begrotingsmiddelen?• Konden dezelfde resultaten gerealiseerd worden met minder middelen, of konden meer resultaten met dezelfde middelen worden gerealiseerd?

In dit hoofdstuk concentreren we ons op onze bevindingen rondom de kosten van Matra en de vergelijking met andere programma's. In de laatste paragraaf vatten we onze conclusies samen, waarbij we specifiek ingaan op de vraag of hetzelfde bereikt had kunnen worden met minder middelen of wellicht meer met een betere inzet van dezelfde middelen. Tevens formuleren we hier ons oordeel ten aanzien van de doelmatigheid van met name MPP.

5.2 BEHEERSKOSTEN MPP

De beheerskosten van MPP zijn berekend op basis van een formatie- en bezettingsoverzicht van DZO/UM, dat is gedateerd op 8 oktober 2004. De gebruikte cijfers zijn niet alleen een jaar verouderd, maar ook niet afkomstig uit de evaluatieperiode. De daadwerkelijke gegevens uit die tijd blijken voor DZO/UM moeilijk te achterhalen, gezien de overstap naar het nieuw administratiesysteem.

De berekening is gemaakt met de veronderstelling als waren de cijfers van 2004 ook van toepassing geweest in de jaren binnen de evaluatieperiode. De berekening is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- De salariskosten, die voor een werknemers bij DZO/UM zijn gebruikt, zijn gebaseerd op de BBRA salarisschalen met als peildatum 1 juli 2002.
- Voor iedere medewerker is een berekening gemaakt uitgaande van zijn of haar eigen schaal (periodiek 5 binnen die schaal) met in acht neming van de volgende bijkomende kosten:
 - a. 13% extra kosten (8% vakantietoeslag en 5% opslag voor scholing en opleiding)
 - b. 25% werkgeverslasten (sociale lasten, werkplek, computer, et cetera).
- Overige kostensoorten, zoals uitval van werknemers door langdurige ziekte, kosten voor onvoorziene gebeurtenissen, reiskosten van medewerkers of bureaunkosten zijn in de berekening niet meegenomen.
- Dezelfde berekening is gemaakt voor de kosten die DZO/UM bijdraagt in de Controlling Unit, de administratieve ondersteuning en de directie van DZO. Gezien het feit dat drie onderdelen van DZO (te weten DZO/UM, DZO/OE en DZO/WB) gebruikmaken van deze ondersteunende onderdelen van de organisatie, hebben wij niet alle kosten van deze ondersteuning toebedeeld. In overleg met de begeleidingscommissie is bepaald dat aan DZO/UM kunnen worden toegerekend: 20% van de directie, 40% van de CU en 1/3 gedeelte van de administratie.
- Er is bij de berekening uitgegaan van de door DZO/UM afgegeven commiteringen. Dit is gerechtvaardigd aangezien de voorbereidingen en selectieprocedure zeer tijdrovend zijn.

De totale, aan DZO/UM toe te rekenen, kosten hebben wij gedeeld op de totale uitgaven die in het kader van MPP zijn gedaan in de evaluatieperiode. Aangezien KAP wordt uitgevoerd door de ambassades, achten wij de inspanningen van DZO/UM op dit vlak gering, en hebben wij de uitgaven voor KAP niet opgenomen in de berekening.

In bijlage 1 is een gedetailleerde berekening opgenomen. Tabel 9 geeft slechts de resultaten weer.

Tabel 9: Berekening kosten MPP

	1999	2000	2001	2002	2003	Gemiddeld
Committeringen (miljoen Euro)	11,8	7,2	7,1	17,2	18,5	12,4
% Beheerskosten	7%	11%	11%	5%	4%	8%

5.3 VERHOUDING NEDERLAND EN BUITENLAND

Aangezien het procedurele zwaartepunt bij de Nederlandse uitvoerder ligt, is de relatie tussen de Nederlandse en lokale uitvoerder vaak niet geheel gelijk. Dit veroorzaakt mede de indruk, die met name onder lokale uitvoerders en ambassadepersoneel lijkt te bestaan, dat relatief veel MPP geld in Nederland 'aan de strijkstok blijft hangen'. Sommige ambassades en uitvoerders zeggen zelfs het idee te hebben dat praktisch het hele MPP budget in Nederland wordt besteed. Desgevraagd worden percentages van 70% tot 90% genoemd.

Dit geld zou dan met name in de loonkosten voor de Nederlandse experts gaan zitten. Verschillende ambassades geven aan dit een zwakte van MPP te vinden en zouden dan ook willen zien dat het aandeel van Nederlandse kosten wordt teruggebracht tot maximaal 50% van het totale budget.

Onze indruk op basis van de dossieranalyse en gesprekken is dat het beeld dat een overgroot deel van het MPP geld in Nederland besteed wordt, niet klopt. Zeker, de kosten voor Nederlands personeel vormen vaak een substantieel gedeelte van het budget, maar dit is gezien het hogere prijspeil in Nederland niet opmerkelijk. Bovendien komt een groot gedeelte daarvan ten goede van het buitenland. Met andere woorden, van de kosten voor Nederlands personeel in het buitenland plukken de lokale partijen de vruchten (met andere woorden zij merken de effecten). Op basis van een snelle berekening aan de hand van gegevens uit de dossieranalyse, is onze indruk is dan ook dat een verhouding van 30% tot 40% van de bestede middelen in Nederland en 60 tot 70% lokaal realistisch is²¹.

5.4 VERGELIJKING MPP MET PROGRAMMA'S VAN ANDERE DONOREN

Het vergelijken van de financiële gegevens van de programma's van andere donoren met die van Matra is niet goed mogelijk. Matra is in de wereld een relatief klein programma. Voor andere programma's is het in verhouding eenvoudiger (en goedkoper) om een grote backoffice te onderhouden. Hier komt nog bij dat de vertegenwoordigers van andere programma's (voor zover wij die hebben kunnen spreken) niet bereid waren ons inzicht te verschaffen in hun financiële huishouding.

Ook zonder deze benchmark gegevens hebben wij een indruk gekregen van de administratieve lasten die subsidieprogramma's van verschillende donoren met zich meebrengen. Tijdens de rondetafelgesprekken maakten verschillende aanwezigen de opmerking dat de lasten van Matra in vergelijking met programma's van bijvoorbeeld de EU en de Wereldbank meevallen. Tussen de administratieve lasten van de uitvoerders en die van de beheerders van een subsidieprogramma (zoals Matra) bestaat een rechtevenredig verband. Immers, alles wat de uitvoerders opschrijven moet door de beheerders worden gelezen en beoordeeld. Hiervoor is een backoffice van voldoende omvang noodzakelijk, waardoor we kunnen veronderstellen dat de beheerskosten van een programma lager zijn, naar mate de administratieve lasten lager uitvallen. Deze redenering is ook op KAP van toepassing.

Verhouding kosten en effecten

MPP levert een kleine bijdrage, maar is zeker geen druppel op een gloeiende plaat. De effecten op kleine schaal 'verdampen' niet, maar lijken wel degelijk blijvend te zijn. Denk daarbij aan het principe 'train-de-trainer', waar veel projecten mee werken, het blijvende bestaan van netwerken en de vervolgprojecten en –samenwerkingen die naar aanleiding van Matra totstandkomen (zie ook hoofdstuk 7).

²¹ Eén aspect dat een accurate berekening bemoeilijkt is het feit dat onduidelijk is welke kosten aan wie moeten worden toegerekend. Op basis van een gesprek met een medewerker van CU hebben we een grove indeling gemaakt, die echter nergens formeel vastligt.

Kanttekening hierbij is dat er nauwelijks effecten van Matra worden gemeten. MPP voorziet enkel in monitoring van de voortgang. Uitvoerders geven aan dat zicht op deze effecten wel wenselijk is en dat zij hieraan graag een bijdrage willen leveren. De rapportagesystematiek van Matra-projecten zou naast de uitvoering van activiteiten, meer gericht moeten worden op het meten van effecten (zie ook onze conclusies in hoofdstuk 4).

Voor KAP gaat deze redenering niet op. KAP is gericht op het mogelijk maken van kleine initiatieven. Regelmatig wordt geld besteed aan infrastructuur of congressen en de opbouw van netwerken die vervolgvactiteiten voor de toekomst mogelijk maken. Het meten van effecten is daardoor veel minder goed mogelijk.

5.5 DOELMATIGHEID VAN KAP

Het is lastig om inzicht te geven in de uitvoerings- en beheerskosten van KAP. De uitvoering en het beheer van het programma zijn immers gedecentraliseerd en vallen onder de verantwoordelijkheid van de ambassades in de Matra-landen. DZO/UM heeft geen totaaloverzicht in de kostenkant van het programma beschikbaar. Gezien het relatief kleine gewicht van KAP in deze evaluatie was het voor ons niet opportuun deze kosten nadrukkelijk kwantitatief te onderzoeken.

Op basis van gesprekken met betrokken bij ambassades hebben wij desalniettemin een redelijke indruk gekregen van de kostenkant van KAP. Doordat er relatief kleine bedragen met KAP-subsidies gemoeid zijn, kunnen inhoudelijke en financiële zaken relatief eenvoudig worden afgewikkeld. Bijna alle ambassades maken bij de aanvang van een project 80% van het gehonoreerde bedrag over. De resterende 20% wordt betaald zodra de eindrapportage, bestaande uit een inhoudelijk en financieel deel, is goedgekeurd.

Enkele citaten over de doelmatigheid van KAP volgens ambassademedewerkers:

“Wij houden het bij één vragenronde aan de NGO wanneer deze een voorstel heeft ingediend. We willen een ping-pong traject zien te voorkomen. Je moet immers letten dat de managementtijd binnen de perken blijft gezien de geringe omvang van deze projecten”.

“Als het moet kan een project in één dag groen licht krijgen. Het effect per euro is heel effectief bij KAP”.

“Wij maken vrijwel altijd meteen het geld voor 100% over. Geen 80-20 constructie; dan verdubbelt de administratieve last. Daarmee nemen we een risico dat het een keer mis gaat. Maar dat zal ons uiteindelijk een stuk minder kosten dan wat je anders aan beheer en management kwijt bent”.

KAP is een pragmatisch programma, het laat beheerders en uitvoerders veel vrijheid en is weinig bureaucratisch. Doorgaans wordt het geld besteed aan projecten met duidelijke doelen. Doordat er geen inhuur van derden is, wordt vrijwel 100% van het budget lokaal besteed. De gerichtheid van het programma is groot; projecten worden binnen de ambassade en het land zelf uitgevoerd, er zijn weinig actoren bij betrokken en besluitvormingsprocedures zijn snel.

Verder valt op dat 21% van alle KAP-projecten voortijdig wordt gestopt (zie paragraaf 2.3.2). Dit kan een indicatie voor het efficiënt gebruiken van middelen. Immers, projecten waarvan te verwachten is dat ze niet tot de gewenste resultaten zullen leiden worden voortijdig gestopt.

Tot slot valt de wijze op waarop projecten worden aangemeld voor subsidie. Het feit dat er geen formele rondes zijn en dat subsidierelaties ook regelmatig ontstaan tijdens reguliere werkzaamheden van de ambassades (werkbezoeken bijvoorbeeld), leidt waarschijnlijk mede tot een efficiënte besteding van beschikbare middelen.

5.6 CONCLUSIES EN OORDEEL BERENSCHOT

De middelen die voor MPP en KAP worden vrij gemaakt zijn, voor zover wij dat kunnen beoordelen, doelmatig ingezet.

Doelmatige besteding begrotingsmiddelen

MPP kan worden beschouwd als een doelmatig instrument voor de besteding van begrotingsmiddelen. De verhouding tussen kosten en baten geeft ons geen aanleiding hier anders over te oordelen. Veel uitvoerders die wij spraken zouden graag zien dat er meer geld beschikbaar zou komen, waarmee nog meer projecten gefinancierd zouden kunnen worden. Meer geld is echter geen oplossing op zich. Het staat niet garant voor de keuze van de juiste projecten of te realiseren effecten. Bovendien moet een dergelijk programma inhoudelijk goed ondersteund worden en ook dat kost geld.

Ten aanzien van KAP is ons inzicht in de relatie kosten en baten te beperkt gebleven om hierover een zinnige uitspraak te kunnen doen.

Beheerskosten MPP

Er vanuitgaande dat de personele bezetting in de evaluatieperiode dezelfde was als in 2004, komen wij tot de conclusie dat de beheerskosten van het programma, op de lange termijn, aan de lage kant zijn. Een percentage beheerskosten van ongeveer 10% of iets daarboven is ronduit wenselijk voor de goede uitvoering van taken. Binnen DZO/UM wordt het gemis aan menskracht ook regelmatig gevoeld en in gesprekken met ons is dit punt herhaaldelijk naar voren gebracht (zie paragraaf 4.4.1). Er bestaat een duidelijke behoefte aan capaciteit. Dit geldt voor zowel (een extra) controller(s) als beleidsmedewerkers.

Gelden in Nederland en het buitenland

De discussie over de vraag hoeveel geld er nu eigenlijk ‘aan de strijkstok’ in Nederland blijft hangen, lijkt ons geen juiste. Immers, naar onze mening dient de kwaliteit van de het uiteindelijk geleverde resultaat altijd voorop te staan. De vraag hoeveel geld er in Nederland wordt besteed en hoeveel in het buitenland, is daaraan ondergeschikt. Er is ons inziens een tweetal argumenten die duidelijk maken waarom er hier sprake is van een oneigenlijke discussie:

- Welke positie een partij in deze discussie inneemt is naar onze mening sterk afhankelijk van het gekozen perspectief. Het is zeer begrijpelijk dat Nederlandse tarieven vanuit lokaal oogpunt als hoog worden ervaren. De tarieven liggen immers lokaal aanzienlijk lager. Vanuit Nederlands perspectief zijn de gehanteerde tarieven echter helemaal niet zo hoog. De subsidiehandleiding stelt immers duidelijke grenzen aan de dagtarieven, waarbij terecht gedifferentieerd wordt tussen tarieven voor profit- en non-profitorganisaties.

- Het prijspeil in de begunstigde landen ligt lager dan in Nederland. Met andere woorden: voor hetzelfde geld kun je lokaal meer expertise 'kopen'. In vergelijking met lokale tarieven is het zeker logisch en begrijpelijk dat de Nederlandse tarieven hoog gevonden worden. Maar uiteindelijk komt een groot deel van de expertise die daarmee wordt aangeschaft ten goede van het begunstigde land.

Overigens zijn wij wel van mening dat het in de zin van Matra ligt expertise lokaal wordt ingekocht, indien deze daar voor handen is. Het invliegen van (relatief dure) Nederlandse specialisten is dan niet nodig.

Verhouding kosten en effecten

Om de verhouding tussen de kosten en effecten te kunnen beoordelen is het belangrijk goed inzicht te hebben in de daadwerkelijk gemaakte kosten. Omdat ook de effecten van projecten onvoldoende gemeten worden is het niet mogelijk een uitspraak te doen over de mate waarin deze verhouding voor MPP en KAP doelmatig is.

Zelfde resultaten met minder middelen?

Deze vraag laat zich moeilijk beantwoorden. Wij zijn van mening dat de begrotingen van uitvoerende partijen, zowel in Nederland als lokaal, wel degelijk met goed onder de loep dienen te worden genomen, om verkwisting van overheidsgeld te voorkomen. Maar al te veel beknipten op de budgetten van deze partijen is niet gepast, gezien de inzet en vindingrijkheid die zij tonen om projecten tot een succes te maken. Een direct verband tussen de hoogte van het totaal voor Matra beschikbare subsidiebedrag en de effecten die ermee worden bereikt is naar onze mening niet te leggen. Wel zijn er factoren in de projectuitvoering die ervoor zorgen dat geld, dat anders aan activiteiten besteed had kunnen worden, relatief onnodig verdampt. Denk daarbij vooral aan de administratieve procedures, de rapportagecycli en de mate van detaillering waarmee begrotingen dienen te worden onderbouwd. In de gesprekken met uitvoerders is ook gebleken dat dit "toch wel enige mate van creatief boekhouden in de hand werkt. Uitvoerders besparen zich graag de tijdrovende administratieve 'rompslomp' die samengaat met het aanvragen van een 'kleine verschuiving' binnen de verschillende posten van het budget.

6. RELEVANTIE

6.1 DEFINITIE EN RELEVANTE ONDERZOEKSVRAGEN

In tekstbox 9 staat de omschrijving die wij in dit evaluatieonderzoek hanteren voor het begrip relevantie:

Tekstbox 9: Begripsomschrijving relevantie

RELEVANTIE
De mate waarin de inspanningen van Nederlandse organisaties en hun partnerorganisaties in Matra-landen (MPP) en de Nederlandse ambassades in deze landen (KAP) van betekenis zijn voor de realisatie van de beleidsdoelen van het Matra-programma.

In het Programma van Eisen voor dit evaluatieonderzoek zijn de navolgende onderzoeksvragen opgenomen die relevant zijn in het kader van het beoordelen van de relevantie van MPP en KAP (zie tekstbox 10).

Tekstbox 10: Relevante onderzoeksvragen relevantie

ONDERZOEKSVRAGEN M.B.T. RELEVANTIE
<ul style="list-style-type: none">• Mate waarin projecten hebben bijgedragen aan realisatie Matra-doelstellingen• Zijn de Matra-doelstellingen duidelijk omschreven? Hebben deze hun weerslag gevonden in operationele selectiecriteria en de goedgekeurde projecten?• Mate waarin doelen realistisch zijn voor situaties in de landen, de mate waarin ingespeeld is op veranderingen in de landen en de mate van vraaggestuurdheid van het programma• In welke mate is Matra geslaagd in het bieden van een relevant antwoord op de veranderingen in vragen in de ontvangende landen?

In dit hoofdstuk concentreren we ons op onze bevindingen ten aanzien van de mate van duidelijkheid van de doelstellingen, selectiecriteria en gehanteerde thema's van MPP en KAP. Verder gaan we in op de bijdragen die de projecten hebben geleverd aan de realisatie van MPP- en KAP-doelstellingen en de succes- en faalfactoren. In de laatste paragraaf vatten we onze conclusies samen en formuleren we hier ons oordeel ten aanzien van de relevantie van MPP en KAP.

6.2 DUIDELIJKHEID DOELSTELLINGEN MPP

Volgens onze gesprekspartners van DZO/UM zijn de doelstellingen van MPP duidelijk omschreven. Zij geven aan dat naast het faciliteren van maatschappelijke transformatie in de Matra-landen ook het versterken van de relatie met deze landen een doel is om goodwill te kweken voor strategische allianties wanneer zij tot de EU zijn toegetreden.

Door Matra komen toekomstige EU landen in de Nederlandse invloedssfeer. Dit kan in de toekomst gunstig zijn voor bijvoorbeeld stemgedrag in Brussel.

Bestudering van de algemene doelstellingen van Matra leert ons echter ook dat de doelstellingen niet SMART²² zijn geformuleerd. Het is de vraag of dit ook een eis moet zijn voor overkoepelende programmadoelstellingen. De mate waarin wordt bijgedragen aan maatschappelijke transformatie, is mede daardoor echter moeilijk meetbaar te maken.

Ook op projectniveau is het belangrijk te werken met heldere, realistische doelstellingen. Uit het UNDP rapport blijkt dat projecten met ambitieuze doelstellingen en te hoge verwachtingen over de mate waarin beleid wordt hervormd en de resultaten worden geïnstitutionaliseerd minder succesvol zijn dan projecten waarbij dit niet het geval is.²³

Operationele selectiecriteria

Om te beoordelen in hoeverre de doelstellingen hun weerslag hebben gevonden in de operationele selectiecriteria en daarmee in de goedgekeurde projecten hebben wij de selectiecriteria die in de subsidiehandleiding geformuleerd zijn geplaatst naast de selectiecriteria die de beleidsmedewerkers hanteren. Deze zijn afgeleid uit de gesprekken met de medewerkers van DZO/UM en uit de dossieranalyse.

Tabel 10: Vergelijking formele en gehanteerde selectiecriteria

SELECTIECRITERIA SUBSIDIEHANDLEIDING	SELECTIECRITERIA BELEIDSMEDEWERKERS DZO/UM
Betrokkenheid van de burgers	Het project betreft op allerlei niveaus van de maatschappij de burger bij de herstructurering van zijn maatschappij op een belangrijk terrein Doelgroep kan een belangrijke plaats innemen in het maatschappelijk middenveld (breedte van de participatie) Project past in democratische bottom-up-benadering
Wie, wat, waar, waarom en hoe?	Duidelijke en heldere probleemanalyse Goede prijs-kwaliteitverhouding Concrete resultaten Werkwijze: kennisoverdracht, begeleiding, ondersteuning en opleiding
<i>Relevantie, toegevoegde waarde</i>	Aansluiten bij actualiteiten van het land, bijvoorbeeld verkiezingen Project heeft innovatieve benadering Expertise en kennis Nederlandse uitvoerder Ervaring Nederlandse uitvoerder in de regio Project speelt zich af op snijvlak overheid/burger Project richt zich op criteria waar het betreffende land voor toetreding aan de EU aan moet voldoen (bijvoorbeeld mensenrechtensituatie)
Draagvlak en haalbaarheid	Betrokkenheid van de lokale partners

SMART staat voor: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

²³ UNDP, 'Changing Societies', pag. 84.

SELECTIECRITERIA SUBSIDIEHANDLEIDING	SELECTIECRITERIA BELEIDSMEDEWERKERS DZO/UM
<i>Duurzaamheid en voorbeeld- functie</i>	Kans op duurzame relatie Nederlandse en lokale uitvoerders De vraag voor het project is op initiatief van de lokale counterpart totstandgekomen
<i>Buitenlands-politieke overwe- gingen</i>	Politieke urgentie om project voorrang te geven

Uit tabel 10 blijkt dat de abstracte doelstellingen van MPP zijn omgezet in heldere, operationele selectiecriteria, die door de beleidsmedewerkers gebruikt worden in de selectieprocedure. De in de subsidiehandleiding geformuleerde beoordelingscriteria worden ook daadwerkelijk in de selectieprocedure toegepast. Hier merken we een grote verandering op ten opzichte van de periode 1994 - 1997. Uit de evaluatie van IOB blijkt dat in deze periode de selectiecriteria nog vaag geformuleerd waren. Beleidsmedewerkers beoordeelden projecten in de eerste plaats op de geschiktheid van de projectpartners om het project tot een goed einde te brengen. De geformuleerde selectiecriteria die sinds 2002 gebruikt worden omvatten veel meer criteria dan alleen de expertise van de projectpartners en dragen bij aan een verheldering van de doelstellingen van MPP.

6.3 AANSLUITING BIJ ONTWIKKELINGEN IN MATRA-LANDEN

Twaalf thema's

Om het gehele maatschappelijke spectrum te bedienen zijn twaalf thema's vastgesteld waarbinnen projectvoorstellen in overweging worden genomen. Bij de selectie van de projecten wordt rekening gehouden met een spreiding over thema's en landen.

Onze gesprekspartners van DZO/UM en de ambassades hebben aangegeven het onderscheid in de twaalf thema's werkbaar te vinden voor MPP, omdat zij breed geformuleerd zijn. Dit zorgt ervoor dat een projectvoorstel vrijwel altijd binnen een van de thema's past en dus voor subsidie in aanmerking komt. In een groot aantal gevallen is een projectvoorstel een combinatie van verschillende thema's. Zo is het thema mensenrechten een belangrijk aspect in projecten die gericht zijn op het verbeteren van het welzijn van burgers of het hervormen van de media.

De twaalf thema's zijn al in 1994 geformuleerd en weerspiegelen de werkgebieden van alle departementen in Nederland. Er zijn met andere woorden ontwikkelthema's in Matra-landen op basis van de thema's die voor Nederland van belang geacht worden. Het is dan de vraag hoe relevant deze twaalf nu nog zijn om de doelstellingen van Matra te bereiken. Thema's schrappen is echter niet zomaar mogelijk. Door de departementale 'vertegenwoordiging' bevestigt de indeling in thema's gelijktijdig de coördinerende rol van DZO/UM.

Daarnaast is de vraag legitiem in hoeverre alle thema's voor alle Matra-landen gelden. In dit licht moet ook de aanbeveling van IOB gezien worden om vanuit een landenspecifieke benadering te gaan werken. We komen hier in paragraaf 8.5 nog op terug.

Verdeling MPP-projecten per thema per land

Tabel 11 geeft weer binnen welke thema's in de Matra-landen in de periode 1999-2003 projecten zijn uitgevoerd. In geen van de landen zijn projecten in alle twaalf de themagebieden uitgevoerd. Wel is het zo dat bij de grotere landen zoals Rusland, Bulgarije en Roemenie het merendeel van de thema's aan bod is gekomen. De thema's Openbaar Bestuur/ Openbare Orde, Gezondheidszorg en Voorlichting en Media zijn het meeste aan bod gekomen. De thema's Versterking Milieu- Overheden en Volkshuisvesting zijn relatief weinig ten uitvoer gebracht. Voor ieder land is een zekere concentratie rond bepaalde thema's waar te nemen. Hieruit kan worden afgeleid dat de vraagsturing van het programma ertoe heeft geleid dat er in ieder land projecten zijn opgezet volgens de behoeften van dat land. MPP is er dan ook in geslaagd om in te spelen op de vragen uit de ontvangende landen.

Tabel 11: Thematische spreiding projecten per Matra-land 1999 – 2003

	Wetgeving & Recht	Openbaar bestuur/ Openbare orde	Versterking milieu-NGO's	Versterking milieu-overheden	Volkshuisvesting	Onderwijs	Voorlichting & Media	Cultuur	Welzijn	Gezondheidszorg	Arbeid & Sociaal beleid	Mensenrechten & Minderheden	Onbekend	TOTAAL:
Polen		3	1	2				1	5					12
Hongarije	1	3				2	3	2	1		2		2	16
Slowakije		3	2		1	1			1	4	1	2		15
Tsjechië	2	2	3		1	2	1			3	1	3		18
Slovenië		1						1		1		1		4
Estland		2	2				2					1		7
Letland	1	1	1				2	1		1	1	4		12
Litouwen	3		1			1	1			4	2	1		13
Bulgarije	1	6	2			3	4	1	9		2	5		33
Roemenië	4	4	4			4	3		6	7	2	2		36
Turkije		3							1			2		6
Kroatië	1	3	3					1	5	1		2		16
Servië & Montenegro							1							1
Rusland	3	2	6		2	2	6	3	4	8		1		37
Oekraïne	3	2	1			3			5				4	18
Belarus			1			1	4		3	4	3			16
Totaal	19	35	27	2	4	19	27	10	40	33	14	24	6	260

Tabel 12: Vergelijking aantal projecten per thema in de periode 1994 - 1997 en 1999 - 2003

Jaar	Goed bestuur	Civil society	Milieu	Gezondheid/welzijn	Sociale infrastructuur	Onderwijs	Cultuur	Onbekend	Totaal
Totaal 1994-1997	40	45	26	40	7	11	7	0	176
% totaal aantal projecten	23%	26%	15%	23%	4%	6%	4%	0%	100%
Totaal 1999-2003	54	65	29	73	4	19	10	6	260
% totaal aantal projecten	21%	25%	11%	28%	2%	7%	4%	2%	100%

Aangezien in de IOB evaluatie 7 sectoren gehanteerd zijn en wij de 12 thema's van DZO/UM aanhouden geven wij hieronder een verdeling van de 12 thema's over de 7 sectoren:

- Goed bestuur: Wetgeving & Recht en Openbaar bestuur/ Openbare orde en Politie.
- Civil Society: Mensenrechten & Minderheden, Voorlichting & Media en Arbeid & Sociaal Beleid.
- Gezondheid en Sociaal Welzijn: Gezondheid en Welzijn.
- Milieubescherming: Milieu-Overheden en Milieu-NGO's.
- Sociale Infrastructuur: Volkshuisvesting.
- Onderwijs: Onderwijs.
- Cultuur: Cultuur.

Uit bovenstaande tabel is af te leiden dat het procentuele aandeel van de 7 sectoren ten opzichte van het totaal aantal aanvragen nauwelijks is veranderd. Gezien de veranderende vraag vanuit de Matra-landen is dit een opmerkelijke uitkomst. Wij beschikken echter niet over de gegevens om een vergelijking te maken tussen de thema's per land in de periode 1994-1997 en 1999-2003. Wellicht heeft per land wel degelijk een verschuiving binnen de thema's plaats gevonden, maar is dit niet te herleiden op het totaal aantal projecten.

Landenbeleid

Om dieper in te gaan op de mate waarin MPP aansluit op de vragen die afkomstig zijn uit de subsidie ontvangende landen hebben wij in tabel 13 aangegeven hoe DZO/UM haar landenbeleid toepast. Let wel, het landenbeleid is niet hetzelfde als een landenspecifieke aanpak.

Tabel 13: Landenbeleid DZO/UM

LAND	STATUS	DIFFERENTIATIE IN HET LANDENBELEID
Polen	Toegetreden tot EU in mei 2004	De speciale relatie met Polen via de "Utrecht Conferentie" krijgt meer vorm
Hongarije, Slowakije en Tsjechië	Toegetreden tot EU in mei 2004	Een meer sectorale aanpak wordt gevolgd, waarbij aan wisselende vakministeries een leidende rol wordt toegekend. Voor de in het kader van deze partnerschappen geïdentificeerde projecten komen extra middelen en een speciale werkwijze beschikbaar.
Slovenië, Estland, Letland, Litouwen	Toegetreden tot EU in mei 2004	-
Bulgarije en Roemenië	Kandidaat-lidstaat (streven is toetreding in 2007)	In het kader van de kiesgroepstructuur van IMF en Wereldbank worden bijzondere relaties onderhouden, die tevens passen in de groei naar een EU-lidmaatschap
Turkije	Kandidaat-lidstaat (toetredingsonderhandelingen worden in 2005 geopend)	Opname in Matra-programma na het besluit van de ER van Helsinki t.a.v. de kandidatuur van Turkije
Kroatië	Kandidaat-lidstaat (toetredingsonderhandelingen worden in 2005 geopend)	gebaseerd op speciale relaties in het kader van Stabiliteitspact, alsmede kiesgroep Wereldbank en IMF
Servië&Montenegro	Potentiële kandidaat- lidstaat	-
Rusland, Oekraïne en Belarus	Oosterburen	Staat in begin van een proces van toenadering tot de EU. De Matra-samenwerking is dan ook op een meer maatschappelijke leest geschoeid

Uit tabel 13 wordt duidelijk dat er aandacht is voor de verschillen tussen de landen, waarbij met name wordt gekeken naar de status van het land voor toetreding tot de Europese Unie. Er wordt vooral gerefereerd aan eerder gemaakte afspraken en verdragen met deze landen. Van een landenbenadering waarbij onderscheid wordt gemaakt in de sociale, politieke en economische context van landen is echter geen sprake. De vraaggestuurdheid van het programma gaat uit van de gedachte dat de door de lokale en Nederlandse uitvoerders geformuleerde vraag de (veranderende) behoeften van de landen weergeven. DZO/UM heeft geen specifieke thema's of aandachtspunten per land geformuleerd. Om zich een beeld te vormen van de situatie in landen laat DZO/UM zich voorlichten door de politieke afdeling van Buitenlandse Zaken en door de betreffende ambassade. Verder komen de beleidsmedewerkers van DZO/UM in cluster-overleggen bijeen om de projecten in de landen te bespreken. Veel beleidsmedewerkers geven echter aan dat deze overleggen vaak niet heel inhoudelijk van aard zijn. De situatie van de Matra-landen wordt niet in clusteroverstijgende overleggen besproken. Dit wordt door veel beleidsmedewerkers als een gemis ervaren, omdat 'je veel van de ervaringen van anderen kunt leren'.

6.4 BIJDRAGE MPP-PROJECTEN AAN MATRA-DOELSTELLINGEN

Onze gesprekspartners van DZO/UM hebben aangegeven dat Matra vooral leidt tot *bijdragen* aan de doelstelling, niet zozeer het *realiseren* van de doelstelling. Het streven is dat de projecten bijdragen aan een verandering in het gedachtegoed van mensen en zo stap voor stap een mentaliteitsverandering teweeg brengen. Om dit te kunnen bereiken is het belangrijk dat de projecten een spin-off effect weten te creëren.

‘Matra levert ‘seed money’ (zaaien van noviteiten) en richt zich daarbij op duurzaamheid en disseminatie – verspreiding van ideeën. Je bouwt een maatschappij op via het steunen van NGOs waaraan mensen zich gelieerd voelen’.

Belangrijkste motieven

In de enquête hebben wij onze respondenten gevraagd aan te geven wat de redenen waren om aan MPP deel te nemen. Uit hun antwoorden komen de volgende drie belangrijkste motieven naar voren:

- Maatschappelijke betrokkenheid.
- Het verbeteren van de positie van de doelgroepen.
- Het versterken van de relatie met de lokale partner.

De publicitaire waarde van een project en commerciële activiteiten scoren relatief laag.

Ook de lokale uitvoerders stelden wij deze vraag²⁴. De belangrijke motivaties voor deelname waren achtereenvolgens:

- Het oplossen van een praktisch probleem.
- Verbetering van de positie van de doelgroepen.
- Het uitbreiden van het lokale netwerk.
- Verbetering van het functioneren van de (lokale) overheid.

Relatief minder goed scoren fysieke middelen, verbeteren van de positie van de organisatie en het functioneren van de eigen organisatie.

Realisatie motieven

Het is uiteraard niet alleen interessant te weten waarom partijen besluiten tot het indienen van een projectaanvraag. De kern van het gedachtegoed van Matra ligt in de mate waarin partijen erin slagen om met het project bij te dragen aan realisatie van die motieven. Desgevraagd gaven de Nederlandse en lokale uitvoerders dat de projecten in hoge mate hebben bijgedragen aan de motieven die de organisaties hadden om het project op te starten.

Volgens Nederlandse organisaties leverden projecten met name een bijdrage aan de realisatie van het versterken van de relatie met de lokale partner, het verbeteren van de positie van

²⁴ Overigens zijn verschillende antwoordcategorieën gehanteerd. Zie hiervoor de vragenlijsten die deel uit maken van het evaluatiekader dat is opgenomen in het separate bijlagenboek.

de doelgroep, maatschappelijke betrokkenheid en het uitbreiden van het netwerk. Daarnaast scoorden ook het ontwikkelen van nieuwe kennis hoog.

Voor lokale organisaties hebben MPP-projecten vooral bijgedragen aan het oplossen van praktische problemen, het versterken van de relatie met de Nederlandse partner, financiële ondersteuning en uitbreiding van het lokale netwerk.

6.5 SUCCES- EN FAALFACTOREN VAN PROJECTEN

Uit gesprekken met DZO/UM, de vakdepartementen en ambassades en uit de dossieranalyse hebben wij een aantal factoren afgeleid die bepalend kunnen zijn voor het slagen of mislukken van projecten.

Tabel 14: Overzicht succes- en faalfactoren MPP-projecten 1999 - 2003

SUCCESFACTOREN PROJECTEN	FAALFACTOREN PROJECTEN
Projecten hebben concrete doelstellingen	De politieke context in het land werkt het project tegen
De lokale uitvoerder heeft gedurende het project bekendheid gekregen onder de bevolking	De organisatie structuur van het project is onvoldoende
Er is een samenwerking tussen de lokale uitvoerder en de lokale overheid totstandgekomen	De middelen van de lokale counterpart zijn beperkt
Er is voldoende draagvlak voor het project (met name vanuit overheid)	Te weinig aandacht in voorbereidingsfase voor de kennis van de lokale counterpart en het politieke klimaat
Grote betrokkenheid van de burgers	Matige management en uitvoering van de Nederlandse uitvoerder
Samenwerking met de overheid heeft zich vooral op de lage overheden gericht (gemeenten) en minder op bestuurders van hoog niveau. Deze bestuurders blijken andere politieke ambities te hebben, die niet altijd met de Matra-projecten stroken.	Resultaten zijn moeilijk meetbaar
Projecten zijn kleinschalig opgezet	Te abstracte doelstellingen, onduidelijk hoe deze omgezet worden in activiteiten
Het project sluit aan bij de actuele situatie	Vertraging in uitvoering

Deze factoren laten duidelijk zien hoe belangrijk het is dat bij de situatie in het desbetreffende land wordt aangesloten. De bijdrage van projecten ter ondersteuning van het proces van sociale transformatie wordt vooral bereikt door een mentaliteitsverandering in gang te zetten, waarvan gehoopt wordt dat deze een sneeuwbaaleffect teweegbrengt. Voor een mentaliteitsverandering is het belangrijk dat projecten concreet en kleinschalig zijn opgezet en daarbij goed en (voor de doelgroep) herkenbaar aansluiten bij de politieke context van het land.

6.6 RELEVANTIE VAN KAP

6.6.1 Doelstellingen van KAP

De doelstelling van KAP is behoorlijk praktisch en pragmatisch. Omdat het om relatief kleine subsidies gaat zijn de beoogde projectresultaten doorgaans specifiek en minder ambitieus. Daarbij komt dat de projecten een korte doorlooptijd hebben. De haalbaarheid van de doelstellingen, kortom, is makkelijker *ex ante* in te schatten en *ex post* vast te stellen dan bij een grootschaliger MPP-project.

Gevraagd naar de redenen voor organisaties om KAP-subsidie aan te vragen, werd op eigenlijk alle antwoordcategorieën even hoog gescoord. Verbetering van de maatschappelijke organisatie van de eigen organisatie, van het functioneren van de eigen organisatie en van de samenwerking in het lokale netwerk werden genoemd, naast fysieke middelen en financiële ondersteuning. Maar ook het oplossen van een praktisch probleem, verbetering van de positie van de doelgroepen en verbetering van het functioneren van de (lokale) overheid bleken belangrijk.

Wanneer we kijken naar de bijdrage van het project bij het *realiseren* van deze motieven zien we wel uiteenlopende uitkomsten. Het oplossen van een praktisch probleem blijkt het best gerealiseerd te worden, evenals financiële ondersteuning. Verbeteren van de positie van de eigen organisatie of het functioneren van lokale overheden blijken moeilijker gerealiseerd te worden, wellicht te verklaren door het meer abstracte karakter van deze motieven.

6.6.2 Bijdrage KAP-projecten aan MATRA-doelstellingen

De meeste KAP-projecten proberen een bewustwordingsproces bij de doelgroep teweeg te brengen. Veel projecten richten zich dan ook op het organiseren van een congres, het publiceren van een boek, het geven van trainingen etc. Een bewustwordingsproces vergt vooral tijd en 'exposure' om in te bedden. Het is de vraag of KAP-projecten onmisbaar zijn voor het realiseren van de algemene Matra-doelstellingen gezien kleinschaligheid ervan. Anderzijds moet niet onderschat worden wat juist de impact van 'speldenprikken' als KAP kan zijn. We hebben in elk geval kunnen constateren dat KAP door alle betrokkenen erg wordt gewaardeerd.

Doordat KAP bijzondere aandacht besteed aan NGOs met een achterstand, dat wil zeggen nieuwe, provinciale of kleine organisaties, stelt het ook dit deel van het maatschappelijk middenveld in staat om actief te zijn. Ambassades zijn stuk voor stuk zeer enthousiast over KAP en uit de reacties van uitvoerders spreekt hetzelfde.

Een vertegenwoordiger van een ambassade: *"ik ben buitengewoon groot fan van KAP"*.

En de reacties van diverse KAP-uitvoerders:

"Our organization and blind people express huge gratitude for an opportunity to blind people to study and further to use a computer".

"Thank you for your support! The MATRA program helped to widen the amount of themes (lectures) and practical activities (yoga and water gymnastics) for pregnant women. As a result of this, the awareness of healthy behavior during pregnancy and preparedness for giving birth has increased".

6.6.3 Aansluiting bij ontwikkelingen in Matra-landen

De verantwoordelijkheid voor de operationalisatie van KAP-doelstellingen ligt bij de ambassades. De vertaling naar selectiecriteria is dan ook per land verschillend. Aansluiting bij lokale behoeften wordt echter door vrijwel alle ambassades beschouwd als een erg belangrijk (zo niet het meest belangrijke) selectie criterium. Het laagdrempelige en flexibele karakter van het programma, gecombineerd met een grote bekendheid, maakt het voor allerlei verschillende soorten organisaties mogelijk om subsidies te krijgen. Bovendien zijn de twaalf thema's dusdanig breed geformuleerd dat bijna elk onderwerp wel ergens in te passen valt.

Wat betreft de aansluiting van het programma bij de ontwikkelingen van de landen op macroniveau, hebben we gemerkt dat veel organisaties in de landen die op 1 mei 2004 tot de EU toetraden, het betreuren dat KAP uitgefaseerd wordt. De Europese fondsen die ervoor in de plaats kwamen zijn over het algemeen veel grootschaliger en moeilijker te verkrijgen. Voor kleine of onderontwikkelde NGOs, voor wie KAP al een uitdaging is, zijn dergelijke fondsen vaak een onhaalbare kaart.

6.7 CONCLUSIES EN OORDEEL BERENSCHOT

Mate van doelbereiking

De doelstellingen van het Matra-programma zijn abstract geformuleerd, maar wel geoperationaliseerd in relatief tastbare selectiecriteria. De formele criteria waaraan projecten in het algemeen en projectaanvragen in het bijzonder dienen te voldoen, zijn naar onze mening helder. Het is belangrijk erop te letten dat projecten meer concrete en minder ambitieuze doelen formuleren. Dit komt niet alleen de meetbaarheid en controleerbaarheid van de uitvoering van het project ten goede. Het zorgt er ook voor dat projecten tussentijds minder vaak hoeven te worden bijgesteld en dat teleurstelling wordt voorkomen over het niet behalen van vooraf toch al onhaalbare doelstellingen.

Geformuleerde thema's

De thema's zijn breed geformuleerd, maar blijken in de praktijk wel werkbaar. Gezien de context waaruit ze zijn ontstaan is het niet zonder meer mogelijk om tot de formulering van nieuwe thema's te komen, al achten we enige flexibiliteit wenselijk ten aanzien van projecten die niet binnen de thema's passen maar wel duidelijk voldoen aan het criterium van vraagsturing.

Landenbeleid versus landenspecifieke benadering

Alhoewel er wel een landenbeleid geformuleerd is, wordt niet landenspecifiek ingespeeld op veranderingen. Het uitgangspunt is dat het vraaggestuurde karakter van het programma leidt tot relevante projectaanvragen. Dit heeft als gevolg dat MPP sectoraal zeer breed is, maar er weinig vanuit het land zelf wordt gedacht. Door een aantal Nederlandse uitvoerders wordt dit als positief ervaren, omdat dit alle ruimte laat aan de wensen die vanuit het land zelf geformuleerd worden. Anderen stellen dat door meer landenspecifiek te kijken een focus aangebracht kan worden op behoeften die prioriteit hebben.

Doelrealisatie

Naar onze mening leidt het Matra-programma niet zo zeer tot het daadwerkelijk realiseren van sociale transformatie, maar draagt het er wel toe bij. Hierin ligt een belangrijk onderscheid, namelijk dat alle kleine beetjes helpen. MPP en KAP bewegen zich dikwijls op terreinen die in veel landen nog (nagenoeg) onontgonnen terrein zijn. Veel projecten hebben een lerend element in zich, waarbij nieuwe kennis wordt ontwikkeld, in ieder geval voor het ontvangende land.

7. DUURZAAMHEID

7.1 DEFINITIE EN RELEVANTE ONDERZOEKSVRAGEN

In tekstbox 11 staat de omschrijving die wij in dit evaluatieonderzoek hanteren voor het begrip duurzaamheid:

Tekstbox 11: Begripsomschrijving duurzaamheid

DUURZAAMHEID
De mate waarin de Matra-activiteiten op hechte grondslagen berusten, met andere woorden de 'houdbaarheid' van de activiteiten.

In het Programma van Eisen voor dit evaluatieonderzoek zijn de navolgende onderzoeksvragen opgenomen die relevant zijn in het kader van het beoordelen van de duurzaamheid van MPP en KAP (zie Tekstbox 12).

Tekstbox 12: Relevante onderzoeksvragen duurzaamheid

ONDERZOEKSVRAGEN M.B.T. DUURZAAMHEID
<ul style="list-style-type: none">• Geef een indicatie van de voortzetting van projecten na afloop subsidie (houdbaarheid).• Welke inspanningen heeft DZO geleverd om de houdbaarheid te bevorderen. <ol style="list-style-type: none">1. Geef een waardering van de neveneffecten.2. Geef een indruk van de totstandgekomen netwerken / draagvlak.

In dit hoofdstuk concentreren we ons op onze bevindingen ten aanzien van de wijzen waarop het vervolg van projecten al dan niet vorm kreeg en de (neven)effecten. In de laatste paragraaf vatten we onze conclusies samen en formuleren we hier ons oordeel ten aanzien van de duurzaamheid van MPP en KAP.

7.2 SOORTEN DUURZAAMHEID

In de loop van het onderzoek zijn een aantal verschillende soorten van duurzaamheid duidelijk geworden (zie tabel 15 op de volgende pagina). Het gaat daarbij niet zonder meer om opeenvolgende gradaties van duurzaamheid. Het gaat veel meer om verschillende niveaus, waarbij het ene niveau niet beter of hoger is dan de andere. De vraag welk niveau van duurzaamheid haalbaar is, verschilt per project.

Tabel 15: Soorten duurzaamheid

→ Individuen dragen resultaten uit (producten, kennis, internalisering in gedrag/houding/attitude)
→ Opgebouwde netwerken (infrastructuren) blijven bestaan.
→ Projecten worden voortgezet na afloop van de subsidie.
→ Er komt een vervolg project van gelijkende aard in hetzelfde land.
→ Zelfde project wordt in een ander land ook opgetrokken.

Dit onderscheid dient vooral om de duurzaamheid van MPP vanuit verschillende invalshoeken te kunnen bekijken.

7.3 VOORTZETTING MPP-PROJECTEN

De mate waarin projecten worden voortgezet is bepalend voor de duurzaamheid van MPP. De mate van voortzetting van projecten is het resultaat van de inspanningen van zowel de Nederlandse als de lokale organisaties. Aan de Nederlandse organisaties is in de enquête gevraagd of zij een bijdrage hebben geleverd aan het voortbestaan van het project na beëindiging van de subsidie. In 70% van de gevallen hebben de Nederlandse organisaties aangegeven dat zij de lokale organisatie(s) geadviseerd hebben over het voort laten bestaan van het project. Ook helpen Nederlandse organisaties de lokale partnerorganisatie(s) met het vinden van nieuwe partners voor samenwerking (30%) of het vinden van andere financiering (30%).

De vraag is nu of het de lokale partnerorganisaties lukt om na beëindiging van de Matra-subsidie daadwerkelijk een vervolg te geven aan het project. Lokale organisaties geven aan dat zo'n 30% van de projecten na afronding is overgenomen door (lokale) overheden. In 27% van de gevallen heeft de lokale organisatie een nieuwe subsidie gekregen of is het project voortgezet middels andere bronnen van donorfinanciering (19%). De inspanningen van de Nederlandse organisaties lijken daadwerkelijk hun vruchten te hebben afgeworpen.

Een kwart van de lokale uitvoerders geeft aan op andere wijze in staat geweest te zijn om vervolg aan het project te geven. In deze categorie werd door vrijwel alle respondenten aangegeven dat zij zelf in staat waren om het project voort te zetten. Maar er zijn ook andere geluiden te horen geweest. Ruim 20% van de respondenten gaf aan niet te weten of projecten zijn voortgezet en volgens ongeveer 10% zijn projecten na afloop van MPP-financiering niet vervolgd.

In de rondetafelbijeenkomsten is bevestigd dat Matra vaak een voorloper is van andere projecten, maar er worden kanttekeningen gezet bij de kans dat projecten daadwerkelijk een vervolg krijgen. De ervaring van de uitvoerders is dat na het wegvallen van de subsidie niet alle lokale organisaties in staat zijn om het project een vervolg te geven.

Lokale organisatie:

“The outcome of the project has been continually useful. With a little of added finances from our own organization we have been able to continually use the material produced by the project.”

Lokale organisatie:

“The original project was reduced in activities because of lack of financial resources available to support the original project content.”

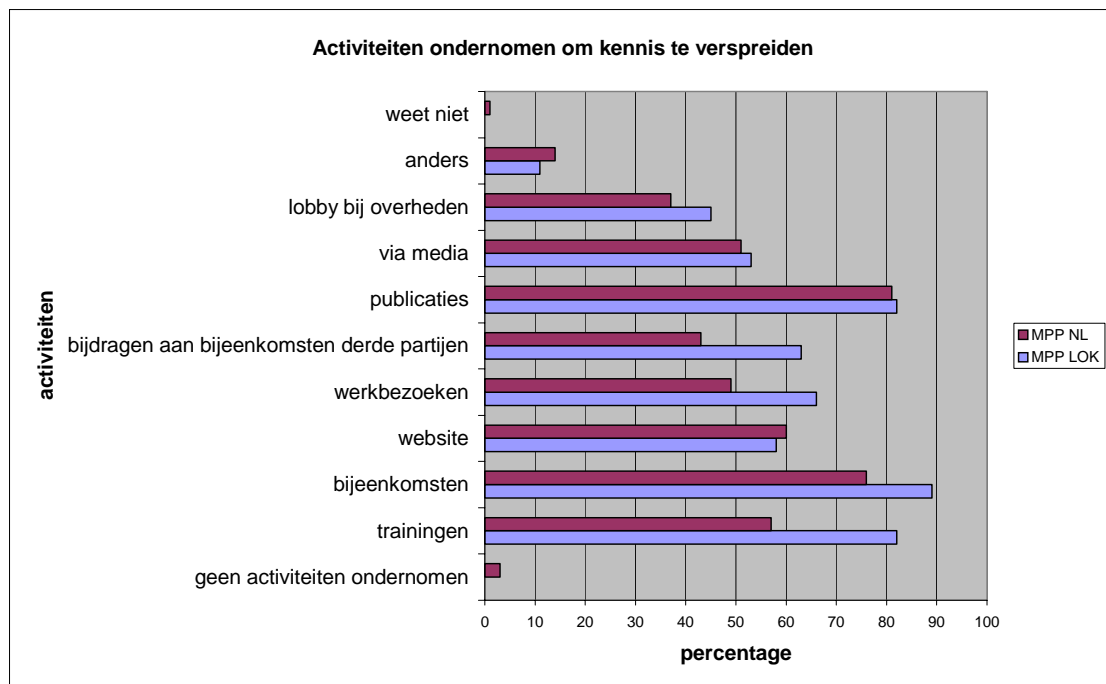
Zo vraagt een project gericht op democratisering meer tijd dan de drie jaren waarin Matra het wil financieren. Ook UNDP merkt op dat een periode van 2 á 3 jaar vaak te kort is voor projecten met ambitieuze doelstelling gericht op transformatie.²⁵

7.4 KENNISVERSPREIDING

De mate waarin opgedane kennis wordt uitgedragen en verspreid draagt bij aan de duurzaamheid van een project. Een groot aantal projecten is gericht op het verkrijgen van nieuwe kennis. In de enquête geeft zo'n 85% van de Nederlandse uitvoerders en lokale uitvoerders aan dat het project heeft geleid tot nieuwe kennis. De vraag rijst dan in hoeverre deze kennis wordt toegepast en verspreid. In de perceptie van de lokale organisaties wordt 82% van de opgedane kennis door de eigen organisatie gebruikt. Volgens deze respondenten wordt in 32% van de projecten de opgedane kennis door lokale overheden gebruikt. Er wordt zelden aangegeven dat de kennis niet in de praktijk wordt toegepast.

Het is voorts interessant om te bezien welke activiteiten in het project zijn ondernomen om ontwikkelde kennis te verspreiden (zie figuur 15). Vrijwel alle door ons geformuleerde activiteiten blijken regelmatig gebruikt te worden ter verspreiding van de kennis. Het blijkt dat bijeenkomsten, trainingen en publicaties drie veel gebruikte middelen zijn voor kennisverspreiding. Er worden zelden geen activiteiten ondernomen om kennis te verspreiden.

Figuur 15: Kennisverspreidende activiteiten volgens Nederlandse en lokale uitvoerders 1999 - 2003



²⁵ UNDP, 'Changing Societies,' pag. 84.

De activiteiten die worden ondernomen om kennis te verspreiden zijn afhankelijk van het type project. Uit de dossieranalyse en gesprekken met beleidsmedewerkers is gebleken dat een groot aantal van de Matra-projecten mede gebaseerd is op het 'train-de-trainer'-principe. Onze gesprekspartners van DZO/UM en de ambassades laten zich zeer positief uit over deze vorm van kennisoverdracht, omdat verondersteld wordt dat dit een spin-off effect heeft en bijdraagt aan bewustzijn en mentaliteitsverandering.

Een Nederlandse uitvoerder:

De getrainde medewerkers zullen hun kennis en ervaring in eventuele andere betrekkingen uitdragen. Door de coaching en 'train-the-trainer'-modules is een verandering van denken ontstaan die verder reikt dan dit project."

7.5 VERVOLGSAMENWERKING

Naast voortzetting van projecten en kennisverspreiding is het opbouwen van een netwerk bepalend voor de duurzaamheid. Voor een programma gebaseerd op 'twinning' zoals Matra is het bijzonder interessant om te bezien in hoeverre de samenwerking tussen de Nederlandse uitvoerder en de lokale partner en met andere lokale organisaties is voortgezet na beëindiging van het project.

Van de lokale organisaties geeft 70% van de respondenten aan dat na beëindiging van de subsidie vervolgsamenwerking is gestart met de lokale partnerorganisatie. De Nederlandse organisaties geven aan dat dit in 50% van de projecten gebeurde. De afwijking kan verklaard worden uit het feit dat de Nederlandse organisaties gevraagd zijn adressen op te leveren van lokale organisaties bij het uitzetten van de enquête. Hierdoor zijn met name lokale organisaties benaderd die wellicht nog contact hebben met de Nederlandse organisatie. Desalniettemin is dit een zeer positieve uitkomst.

Uit dossieranalyse blijkt dat in veel gevallen ook een netwerk ontstaat tussen de lokale NGOs onderling en/of tussen de lokale NGOs en de overheid. Met betrekking tot de relatie tussen de lokale NGOs en de overheid blijkt dat de relatie met decentrale overheden bestendiger is dan die met hoge politieke bestuurders, omdat zij andere prioriteiten hebben. Ambassades kunnen een belangrijke rol spelen bij het creëren van een netwerk, omdat zij vaak contacten tussen verschillende NGOs leggen.

In hoeverre een netwerk ontstaat lijkt in sterke mate af te hangen van de betrokkenheid van de Nederlandse uitvoerder. Veel van onze gesprekspartners vanuit DZO/UM en enkele ambassades zijn tegenstander van de uitvoering van MPP-projecten door (commerciële) adviesorganisaties, omdat deze zich na afronding van het project terugtrekken en daarbij de betrokkenheid minder is. Consultants die aanwezig waren bij de rondetafelgesprekken gaven aan dat ze niet aan het netwerk van veel NGOs te kunnen tippen, maar wel andere kwaliteiten in te brengen hebben. Zo zijn sommige doelen in projectplannen sectoroverstijgend, waardoor het samenbrengen van stakeholders een belangrijk element in het project is. Niet-inhoudelijke consultancyorganisaties zijn hiertoe vaak beter geëquipeerd. Ook zijn zij vaak zeer goed in staat om vanuit een expertrol trainingen te verzorgen en zijn zij zeer deskundig in professioneel projectmanagement. Tijdens de rondetafelgesprekken werd dan ook geconcludeerd dat de rol van consultancyorganisaties niet als negatief beoordeeld hoeft te worden. Wel is de zorg geuit dat doordat de gevestigde NGOs zo goed in staat zijn aanspraak te maken op hun netwerk, de nieuwe en kleinere NGOs moeilijker in aanmerking komen voor Matra-financiering.

7.6 INSPANNINGEN DZO/UM

DZO/UM hecht veel waarde aan de duurzaamheid van projecten. Uit gesprekken met beleidsmedewerkers van DZO/UM blijkt dat zij bij het beoordelen van de projectvoorstellen de kans op duurzaamheid een belangrijk criterium vinden. Deze bevinding hebben wij geverifieerd in de dossieranalyse. Het is opvallend dat er door DZO/UM geen onderscheid wordt gemaakt in de mate van duurzaamheid die bereikt kan worden. Zoals uit onze benadering van duurzaamheid blijkt (zie 7.2), zijn verschillende vormen en niveaus van duurzaamheid te onderscheiden, die niet vanzelfsprekend voor alle projecten van toepassing zijn. Duurzaamheid wordt weliswaar als een belangrijk criterium gezien, maar beleidsmedewerkers hebben alleen de middelen om deze duurzaamheid 'op papier' te toetsen. Hun oordeel is grotendeels gebaseerd op hun eigen (niet altijd volledige of actuele) kennis van NGOs, steunbrieven en de inschatting van de ambassade, die zich hierbij vaak baseert op het imago van de lokale organisatie.

Beleidsmedewerkers geven aan een meer proactieve houding te willen innemen bij het vergroten van de duurzaamheid van projecten. Ook uit de rondetafelgesprekken blijkt dat Nederlandse uitvoerders een actievere inzet verwachten van DZO/UM op het gebied van duurzaamheid. Gepleit wordt voor een inbedding van duurzaamheid vanaf de ontwikkeling tot de uitvoering en nazorg van een project. Van DZO/UM worden strategisch advies en een terugkoppeling naar aanleiding van rapportages en voorstellen verwacht. Beleidsmedewerkers kunnen bijvoorbeeld meedenken met de Nederlandse uitvoerders over vervolgfianciering. Duidelijk is overigens wel dat de Nederlandse uitvoerders het voortouw moeten nemen bij het ondersteunen van uitvoerders die de duurzaamheid willen vergroten. DZO/UM kan echter met een rol vervullen in het bij elkaar brengen van uitvoerders van projecten. Hierdoor kunnen zij van elkaar leren en waar mogelijk tot samenwerking komen. Deze samenwerking leidt weer tot toekomstbestendigere resultaten.

Cofinanciering

Hierbij kan nog worden opgemerkt dat een aantal uitvoerders tijdens de rondetafelgesprekken heeft aangegeven het opmerkelijk te vinden dat cofinanciering niet gesteund wordt door DZO/UM. Door DZO/UM wordt cofinanciering door de lokale uitvoerders wél toegejuicht: een bijdrage (ook al is het in de vorm van inzet van personeel of gebruik van hardware) is bevorderlijk voor het commitment van de lokale partner. Cofinanciering met andere donoren is enerzijds aantrekkelijk vanwege onder meer de spreiding van risico's. Anderzijds is de uitvoeringspraktijk dan vaak een stuk lastiger: er moet meer worden overlegd en afgestemd en uitvoerders zitten vaak met een dubbele administratieve last want elke donor heeft eigen eisen ten aanzien van bijvoorbeeld rapportages. En de discussie over donorharmonisatie heeft wat dat betreft nog niet tot bevredigend resultaat geleid.

Verlening van projecten

Een laatste opvallend feit dat we hier willen noemen is het knelpunt van financiering van vervolgprojecten. Subsidies voor vervolg of ter verlenging van MPP-projecten worden vanuit Matra-gelden niet verstrekt. Volgens het beoordelingskader horen projecten innovatief te zijn. Dit biedt ruimte voor een experimenteel karakter van projecten. Hier ontstaat een spanning met de duurzaamheid. Een verlenging op een bestaand project is immers moeilijk te realiseren, omdat het projectvoorstel dan per definitie minder vernieuwend zal zijn. Uit dossieranalyse blijkt dat per uitzondering verlenging aan het project wordt toegekend.

Hierbij gaat het doorgaans om een kortere perioden, waarbij de kwaliteit van het geleverde eindproduct significant beter lijkt te zijn als de kortstondige verlenging wordt toegekend. Tijdens de rondetafelgesprekken is gebleken dat Nederlandse uitvoerders moeite hebben met deze spanning. Voortzetting van een project binnen Matra is moeilijk, terwijl hier vaak wel behoefte aan is. Zij onderkennen echter ook dat dit een eigenschap is waarmee bij aanvang van het project al rekening gehouden had kunnen worden.

7.7 DRAAGVLAK MPP

Zowel de ambassades als Nederlandse uitvoerders geven aan dat MPP in de Matra-landen grote bekendheid geniet. Ook tijdens de rondetafelgesprekken is dit beeld bevestigd. Hetzelfde geldt overigens voor KAP. Het verschil met andere donoren is dat Matra een laagdrempelig en flexibel programma is. Omdat de budgetten relatief kleiner zijn, kunnen ook lokale organisaties met weinig capaciteit in aanmerking komen voor subsidie. Ook bieden de budgetten ruimte voor innovatieve programma's, omdat tot op zekere hoogte een risico genomen kan worden. Hierdoor is een toegankelijk programma gecreëerd, wat zeer gewaardeerd wordt door de Nederlandse en lokale betrokkenen.

Draagvlak komt verder tot uitdrukking in het twinning concept. Was het in de evaluatieperiode gebruikelijk vooral in te zetten op kennisoverdracht van de Nederlandse naar de lokale organisaties, tegenwoordig lijkt de trend meer in de richting van een gezamenlijke project uitvoering te gaan. Dit hangt samen met het feit dat steeds meer NGOs in subsidie ontvangende landen tot volle wasdom zijn gekomen. Voor projecten waarin kleinere NGOs uit het buitenland participeren (of NGOs die voor de eerste keer deelnemen aan MPP) kan kennisoverdracht nog steeds een belangrijke twinning grondslag zijn.

Tot slot blijkt draagvlak ook uit de steunbrieven die lokale belanghebbenden en projectsympathisanten opstellen ter ondersteuning van de Matra-projecten. In hoofdstuk 4 hebben we reeds de betrekkelijkheid van deze steunbrieven benadrukt waar het gaat om de daadwerkelijk materiële bijdragen die eruit voortkomen. Waar het echter gaat om het draagvlak voor MPP-projecten kan worden gesteld dat de steunbrieven blijk geven van waardering voor de activiteiten die met MPP-gelden van de grond komen.

7.8 WAARDERING NEVENEFFECTEN VAN MPP

Naast de beoogde effecten van een programma zijn er in de uitvoering van het programma ook (doorgaans onvoorziene) neveneffecten opgetreden. Het is ons opgevallen dat bij de beoordeling van projecten niet structureel door DZO/UM aandacht aan de mogelijke neveneffecten wordt besteed. Het eerste, en wellicht belangrijkste, neveneffect dat Matra in de afgelopen jaren teweeg heeft gebracht, kwam naar voren in de rondetafelgesprekken. De naamsbekendheid van Matra heeft namelijk in positieve zin bijgedragen aan het imago en het profiel van Nederland in de Matra-landen.

Nederlandse uitvoerder:

“Als ik na afronding van een project mijn lokale partners weer eens ontmoet, gebeurt het met een zekere regelmaat dat één van hen een belangrijke promotie heeft gemaakt. Soms zie je dat ze na een kabinetswisseling op een belangrijke post in de regering terecht zijn gekomen”.

Ook geven Nederlandse uitvoerders aan dat mensen van de lokale partnerorganisatie die bij het project betrokken waren, vaak na het project blijken door te groeien naar hogere functies binnen de organisatie of bij de overheid. Hierdoor ontstaan netwerken op strategische niveaus die voor vervolg opdrachten, toekomstige samenwerking, of gewoon in algemene zin nuttig en waardevol zijn. Ook aan de totstandkoming van een lokaal netwerk draagt MPP in belangrijke mate bij. Het is niet alleen de relatie tussen de Nederlandse en lokale organisatie die tot stand wordt gebracht, maar een netwerk van relaties tussen betrokken lokale partijen en andere NGOs. Kennisuitwisseling tussen Nederlandse uitvoerders onderling kan ertoe leiden dat de netwerken elkaar gaan versterken.

In de enquêtes hebben wij de projectuitvoerders gevraagd naar de positieve en negatieve effecten die zij op voorhand niet hebben kunnen voorzien (tekstbox 13).

Tekstbox 13: Voorbeelden van onvoorziene MPP-effecten

Positieve effecten:

“De twee partner NGO’s hebben in veel sterkere mate dan verwacht een beter imago gekregen bij bevolking en overheid, en hebben vele procenten meer media-aandacht gekregen dan verwacht. Individuen hebben zich ook erg gesteund gevoeld door het project, terwijl op voorhand de verwachting was meer via groepen te werken. Een van de deelnemende gemeenten heeft een prijs gewonnen en twee andere hebben een subsidie ontvangen van de Kroatische overheid ten behoeve van samenwerking met NGO’s.

“Een huwelijk tussen een internationale expert en een Letse schone”

“In de loop van het project zijn twee nieuwe NGO’s opgericht door individuen die betrokken waren bij het project. Deze bestaan nu nog en zijn redelijk succesvol. Ze hanteren ook on-Wit-Russische manieren van werken, bijvoorbeeld delegeren van taken en open communicatie. De contacten met de overheid op milieugebied zijn veel beter geworden dan te voorzien was. Dat heeft organisaties een tijdlang na het project nog geholpen.”

Negatieve effecten:

“Ruzie over invulling en uitvoering van het project. Eén van de vijf partners stelde zich ongeveer als volgt op: Geef ons nu maar het geld, dan zorgen wij wel dat het goed besteed wordt. Jullie hoeven jullie niet met onze interne organisatie en met ons werk te bemoeien. Als Nederlanders begrijpen jullie toch niks van Rusland.” Op deze wijze is er natuurlijk geen sprake meer van samenwerking. Na onderhandelingen is de betreffende organisatie uiteindelijk bijgedraaid.

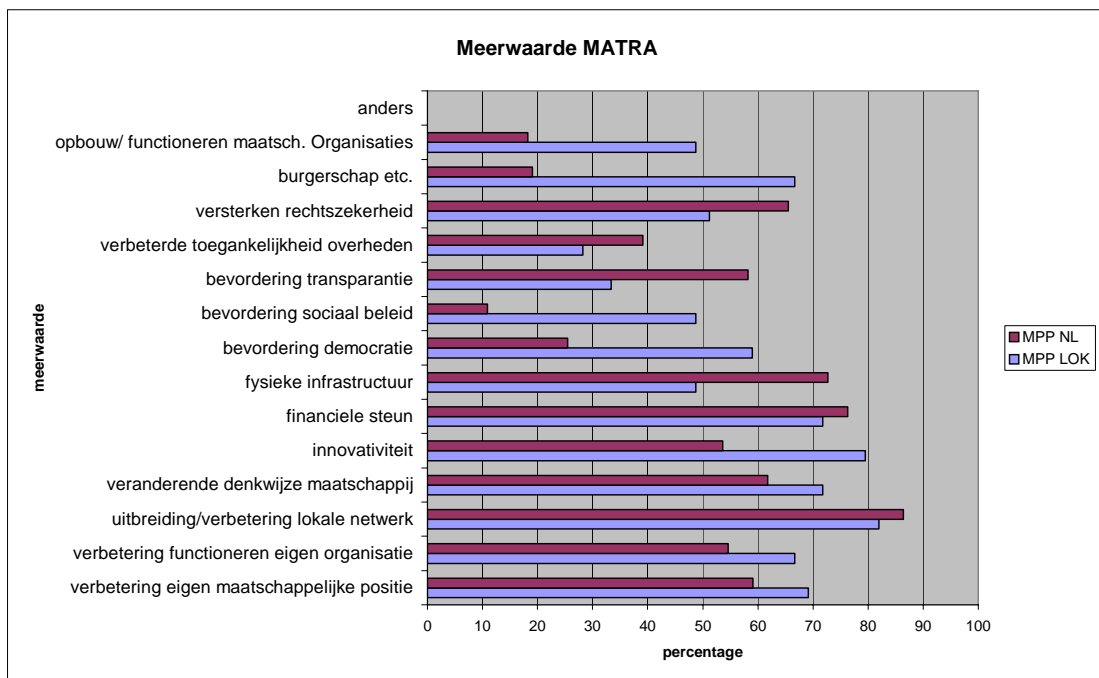
“Relaties met sommige contacten zijn verslechterd als gevolg van teleurstelling aan beide kanten over enerzijds capaciteiten en anderzijds verplichtingen als gevolg van het project. Het project was meer tijdsintensief dan verwacht door alle betrokkenen en mede daardoor viel de betaling van Kroatische partners lager uit dan gepland. Op het einde van het project is dit gerepareerd na lang wachten op honoreren van een verzoek daartoe door Matra

“Een negatief neveneffect is geweest dat mensen uit ons project door de KGB gemonitord zijn, meer dan daarvoor. Dat geldt ook voor onszelf, ik ben bijvoorbeeld op een vervelende manier benaderd door iemand van de Wit-Russische ambassade die iets gedaan wilde krijgen en heel duidelijk aangaf dat hij alles van mij en de lokale partners wist. Voor de lokale mensen is dat natuurlijk veel bedreigender.”

7.9 MEERWAARDE VAN MATRA

In de enquête is de respondenten gevraagd welke meerwaarde zij het Matra-programma toedichten. Het blijkt dat bij de lokale organisaties de meer concrete aspecten, zoals uitbreiding en verbetering van het sociale netwerk, fysieke infrastructuur en financiële steun hoog scoren. Meer abstracte aspecten, zoals bevordering van het sociaal beleid, bevordering van burgerschap en bevordering van democratie scoren minder goed bij lokale organisaties (zie figuur 16).

Figuur 16: Meerwaarde van Matra volgens Nederlandse en lokale uitvoerders van MPP-projecten 1999 - 2003



Het feit dat respondenten Matra meerwaarde toedichten leidt onherroepelijk tot de vraag of dezelfde resultaten ook zonder het bestaan van Matra behaald hadden kunnen worden. Ook deze vraag is voorgelegd aan Nederlandse en lokale organisaties.

Een grote meerderheid van zowel de Nederlandse (83%) als lokale (65%) uitvoerders geeft aan dat zonder Matra-ondersteuning het project niet ten uitvoer was gebracht. Volgens 14% van de lokale respondenten was het project zonder Matra later uitgevoerd. Van de lokale respondenten geeft 38% aan dat het project zonder Matra in kleinere vorm was uitgevoerd, tegenover 17% van de Nederlandse uitvoerders.

We hebben de Nederlandse respondenten ook nog enkele vragen voorgelegd over de projectorganisatie van Matra en over de overkoepelende resultaten die met het Matra-programma worden behaald. Hierop hebben de meeste projectuitvoerders nauwelijks zicht. Ruim de helft heeft de vragen namelijk niet ingevuld. De andere helft scoort verdeeld op deze vragen.

Tijdens de rondetafelbijeenkomsten werd aangegeven dat de Nederlandse uitvoerders weinig zicht hebben op het MPP-programma als geheel en de resultaten van andere projecten. Ook hebben ze weinig contact met andere Nederlandse uitvoerders.²⁶

7.10 DUURZAAMHEID VAN KAP

7.10.1 Innovativiteit versus duurzaamheid

In tegenstelling tot MPP is duurzaamheid een veel minder belangrijk selectie criterium voor KAP. Immers, KAP-projectvoorstellen worden juist beoordeeld op hun innovatieve karakter. Tussen de begrippen duurzaamheid en innovatie zit een duidelijke spanning: wanneer een project telkens nieuwe elementen in zich moet hebben, ligt doorgaan op de ingeslagen weg minder voor de hand. Zoals UNDP ook opmerkt: “KAP projects are very limited in size and scope, very localised and focused on single issues rather than more complex problems that have nation-wide implications. They never even aspired to be replicable”.²⁷

Of een project wordt voortgezet na beëindiging van externe financiering, is sterk afhankelijk van het betreffende land, het thema van het project en het type organisatie. In sommige landen is een organisatie al blij als een project zonder verstoring tot afronding kan komen. Bij totale afwezigheid van steun van de overheid zijn NGOs erg afhankelijk van buitenlandse financiering en is duurzaamheid van projecten moeizaam zonder deze externe steun. In andere landen zijn er inmiddels voldoende mogelijkheden ontwikkeld voor maatschappelijke organisaties om na beëindiging van KAP-financiering lokale steun te verkrijgen.

Wij constateren verder dat een KAP-project zich bij uitzondering ontwikkelt tot een MPP-project (zie tekstbox 14).

Tekstbox 14: Van KAP naar MPP volgens medewerkers van ambassades

“Het gebeurt nagenoeg nooit dat een KAP-project doorgroeit naar de status van MPP-project. Hoewel er soms wel kansrijke projecten zijn, die de ambassade graag zou voordragen, gaat het toch om organisaties met een beperkte omvang, die gezien het vele te verrichten werk voor de aanvraag niet kunnen opbrengen. MPP is toch vooral een programma waar grotere organisaties subsidies halen”.

“Not many KAP projects evolve into MPP projects. It’s one of our aims, not yet happened much. Rather the other way around. Occasionally organisations that have done big Matra projects come back for KAP”.

“Dat KAP-projecten vaak uitgroeien tot MPP-projecten is niet waar. Bij ons gebeurt dat misschien bij één op de tien projecten”.

“Graduatie KAP naar MPP gebeurt niet vaak. Ik moet eerlijk zeggen dat wij het ook niet zo aanmoedigen, het is een heel ander proces en bovendien hebben we het dan niet meer in de hand. MPP staat verder van ons af, omdat het beheerd en gestuurd wordt vanuit Den Haag.

²⁶ Ook aan lokale organisaties hebben we deze vraag voorgelegd, maar helaas zijn de antwoord categorieën op een verwarrende manier zijn weergegeven, waardoor de resultaten niet bruikbaar zijn.

²⁷ UNDP, ‘Changing Societies,’ *Introduction*, p. 5 .

MPP en KAP staan duidelijk ver van elkaar af, qua beheer, procedures en hoogte van financiering. MPP stelt immers hele andere eisen aan een organisatie dan KAP dat doet.

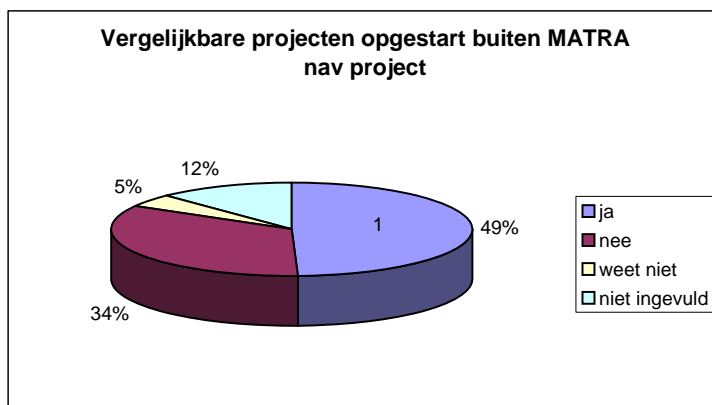
UNDP stelt in dit verband:

“There seems to be a gap between the KAP and the MPP sub-programmes that could perhaps be filled with a facility for providing larger-size grants for national organisations that have a proven track record of professionalism and success in carrying out projects and that could take the initiative in applying and leading MPP-style projects.”²⁸

Hoewel KAP-projecten er niet primair op gericht zijn om duurzame maatschappelijk effecten te realiseren, geven organisaties wel aan veel activiteiten te ondernemen om kennis te verspreiden. Slechts 15% geeft aan niets op dit gebied te doen. De meest populaire vormen om te zorgen dat kennis wordt verspreid zijn publicaties, bijeenkomsten en trainingen.

Het is uiteraard ook mogelijk dat met de opgedane kennis vergelijkbare projecten worden opgestart buiten KAP om. Desgevraagd geeft bijna de helft van de 265 KAP-respondenten aan dat dit wel eens gebeurt (zie figuur 17). Dit is een positieve bevinding, omdat het erop duidt dat KAP-projecten inderdaad aansluiten bij lokale behoeften en dat bovendien de opgedane kennis en ervaring verspreid wordt in de samenleving.

Figuur 17: Vergelijkbare projecten opgestart buiten KAP om 1999 – 2003



7.10.2 Vervolgsamenwerking en neveneffecten

De vraag of deelname aan KAP had geleid tot initiatieven voor vervolgsamenwerking werd door de KAP-respondenten met een overweldigend 'ja' beantwoord. In 83% van de projecten is dat in ieder geval aan de orde; slechts 3% van de projecten heeft niet geleid tot vervolgsamenwerking. Een verklaring voor dit hoge percentage kan zijn dat KAP-financiering vaak niet als enige bron van inkomsten wordt gebruikt. Bij de projecten zijn regelmatig ook andere donoren betrokken, met wie samenwerking in dezelfde of andere vorm gecontinueerd kan worden na afronding van KAP-financiering.

Ook KAP levert onvoorziene effecten op. Negatieve effecten worden vrijwel niet genoemd, positieve des te meer (zie tekstbox 15).

²⁸ UNDP, UNDP, 'Changing Societies,' *Conclusions, Lessons learned and Recommendations*, p. 79.

“Three new jobs were created, we found new cooperation partners for future common projects, also good exchange of experience”,

“During the project the issue of terminology usage arose: children with disabilities are often referred to as sick or ill children, especially by their parents. With the usage of such term, the children will develop lower self-esteem, become comfortable (they let their parents do everything for them and do not show interest in developing their skills) and are in a way deprived of the right to grow up as functioning members of the society despite of their diagnosis. We encouraged parents to see how such terminology can harm their own children. This issue is now being taken up by the Ministry of Social Affairs”.

“Employment and further career development of project participants”.

“Our organisation took part in development of a legal act (law) which was directly connected with the topic of the project. It was unexpected as legislative activities were not planned within the project proposal”.

7.10.3 Meerwaarde van KAP

Volgens de respondenten heeft KAP een grote meerwaarde als het gaat om het verlenen van financiële steun aan kleine organisaties. Bovendien heeft KAP voor de respondenten een grote meerwaarde wat betreft het steunen van burgerschap, het bevorderen van de democratie en innovatieve projecten. De bijdrage van KAP aan het in uitvoering brengen van een project is aanzienlijk. Meer dan de helft van de projecten zou volgens de KAP-respondenten niet of in een kleinere vorm zijn uitgevoerd indien er geen KAP-subsidie beschikbaar was.

7.11 CONCLUSIES EN OORDEEL BERENSCHOT

Duurzaamheid van effecten blijkt moeilijk meetbaar. Wij schatten de duurzaamheid van MPP en KAP positief in. Deze inschatting van de mate waarin de effecten van MPP- en KAP-projecten toekomstbestendig bleken, is dan ook vooral gebaseerd op inschattingen en perspectieven van direct betrokkenen en kan ook per project variëren.

Voortzetting projecten

Het aantal projecten dat na afloop van de subsidietermijn een vervolg krijgt lijkt positief. Vaak is het voor de lokale organisatie echter wel moeilijk om na beëindiging van de subsidie het project financieel gezond (en draaiende) te houden. Nederlandse organisaties hebben daarin een belangrijke rol waar het gaat om advisering omtrent vervolgfianciering.

DZO/UM toetst de potentiële duurzaamheid op papier. Overige inspanningen zijn puur incidenteel en afhankelijk van de relatie tussen beleidsmedewerker en projectuitvoerder. Dit neemt niet weg dat vanuit het veld en vanuit DZO/UM zelf in de toekomst wel een grotere rol voor het ministerie wordt bedacht op dit gebied.

Steun van buiten

Naast financiën spelen de politieke steun en lokale situatie ook een rol bij de vraag of voortzetting van projecten mogelijk is. Wanneer de lokale overheden projecten omarmen neemt de kans op een vervolgtraject of een voortzetting van het project toe. Aangezien zij de lokale situaties kennen en fysiek dichterbij de projecten aanwezig kunnen zijn kunnen ambassades een rol vervullen in de monitor van de duurzaamheid.

Kennisverspreiding

Veel aandacht gaat uit naar kennisverspreiding. Met name het 'train-de-trainer'-principe lijkt daarbij succesvol. De nadruk van kennisverspreiding ligt daarbij echter doorgaans op de inhoud, op kennis die in de loop van het project is opgedaan met betrekking tot maatschappelijke problematiek. Kennisuitwisseling ten aanzien van ervaringen met de werking van Matra-projecten is er nauwelijks.

Vervolgsamenwerking

Er komt behoorlijk wat vervolgsamenwerking voort uit Matra-projecten. Het feit dat er ongeveer 30% van de uitgevoerde projecten wordt voortgezet in de vorm waarin de projecten zijn opgezet, is voor ons vooral een teken van het initiërende karakter van de Matra-programma. Voor de continuering van samenwerking in welke vorm dan ook is van zijden van Nederlandse organisaties (die geen probleemhebber zijn) toch een hoge mate van commitment vereist. In dit licht wordt regelmatig betoogd dat het participeren van consultancyorganisaties in Matra-projecten niet wenselijk is. Daar staat tegenover dat zowel Nederlandse uitvoerders als hun lokale counterparts hebben aangegeven dat de specifieke competenties van consultancyorganisaties meerwaarde hebben in de uitvoering van Matra-projecten.

Draagvlak en meerwaarde

MPP en KAP hebben zeker draagvlak in de Matra-landen. De brede bekendheid van Matra is hier een teken van. Respondenten geven dan ook aan dat Matra zeker meerwaarde heeft en dat de meeste projecten zonder MPP- of KAP-financiering niet tot stand waren gekomen.

8. LEREND VERMOGEN

8.1 DEFINITIE EN RELEVANTE ONDERZOEKSVRAGEN

In tekstbox 16 staat de omschrijving die wij in dit evaluatieonderzoek hanteren voor het begrip lerend vermogen:

Tekstbox 16: Begripsomschrijving lerend vermogen

LEREND VERMOGEN
De mate waarin betrokkenen op programmaniveau bij het Matra-programma in staat zijn te leren van eerdere ervaringen en over de wijze waarop zij deze kennis en ervaring toegankelijk maken en inzetten voor toekomstige activiteiten en beleid.

In het Programma van Eisen voor dit evaluatieonderzoek zijn de navolgende onderzoeksvragen opgenomen die relevant zijn in het kader van het beoordelen van het lerend vermogen van betrokkenen bij MPP en KAP (zie tekstbox 17).

Tekstbox 17: Relevante onderzoeksvragen

ONDERZOEKSVRAGEN M.B.T. LEREND VERMOGEN
<ul style="list-style-type: none">• Zijn de aanbevelingen van de vorige evaluatie opgevolgd (verbeterde monitoring, meer doelgericht landenbeleid, grotere lokale betrokkenheid) en in welke mate? Zo nee, waarom niet?• Wat zijn de belangrijkste karaktereigenschappen van het deelprogramma in de periode 1999-2003? Zijn deze veranderd in deze periode en indien dit het geval is, waarom?• Is de vraag om MATRA ondersteuning veranderd in de onderzoeksperiode en indien dit het geval is waarom en in welke richting?

In dit hoofdstuk concentreren we ons op onze bevindingen ten aanzien de manier waarop betrokkenen zijn omgegaan met veranderingen in beleid en/of uitvoering van MPP en KAP, mogelijke veranderingen in de vraag om MPP- en KAP-ondersteuning en de opvolging van de aanbevelingen van IOB uit het eerste evaluatieonderzoek. In de laatste paragraaf vatten we onze conclusies samen en formuleren we hier ons oordeel ten aanzien van het lerend vermogen van betrokkenen bij MPP en KAP.

8.2 AANPASSINGEN IN BELEID EN UITVOERING MPP

Uit gesprekken met DZO/UM kunnen wij afleiden dat het programma intern een cultuurverandering heeft ondergaan; van een persoonlijk-getint, maar minder strak georganiseerd naar een zakelijk en gestroomlijnd programma. Met de invoering van de subsidiehandhaving in 2002 is een belangrijke professionaliseringsslag gemaakt in de selectieprocedure. De selectie en aansturing van het programma wordt in duidelijke procedures weergegeven.

Nadeel van deze nieuwe procedure is dat beleidsmedewerkers de projecten van achter hun bureau aansturen en in een hoge mate afhankelijk zijn van 'papieren informatie'. In tegenstelling met de periode 1994 - 1997 is er veel minder persoonlijk contact met Nederlandse uitvoerders. Beleidsmedewerkers geven aan het jammer te vinden de projecten alleen op basis van rapportages aan te sturen. Eerder was in de selectiefase nog ruimte voor gesprekken met de uitvoerders om projecten bij te sturen. Dit kostte tijd maar leidde tot goede projectvoorstellen en grote onderlinge betrokkenheid.

Een medewerker van DZO/UM: 'In die tijd was het nog mogelijk om samen de kleine, ruwe diamantjes te zoeken en fijn te polijsten'.

Overigens kunnen deze gesprekken in principe nog steeds gevoerd worden maar gebeurt dat tegenwoordig onder grotere tijdsdruk en vaak via telefoon en/of e-mail. Zo worden soms kwalitatief slechte projectvoorstellen voorkomen, waardoor de kans op juridische bezwaarprocedures kleiner is.

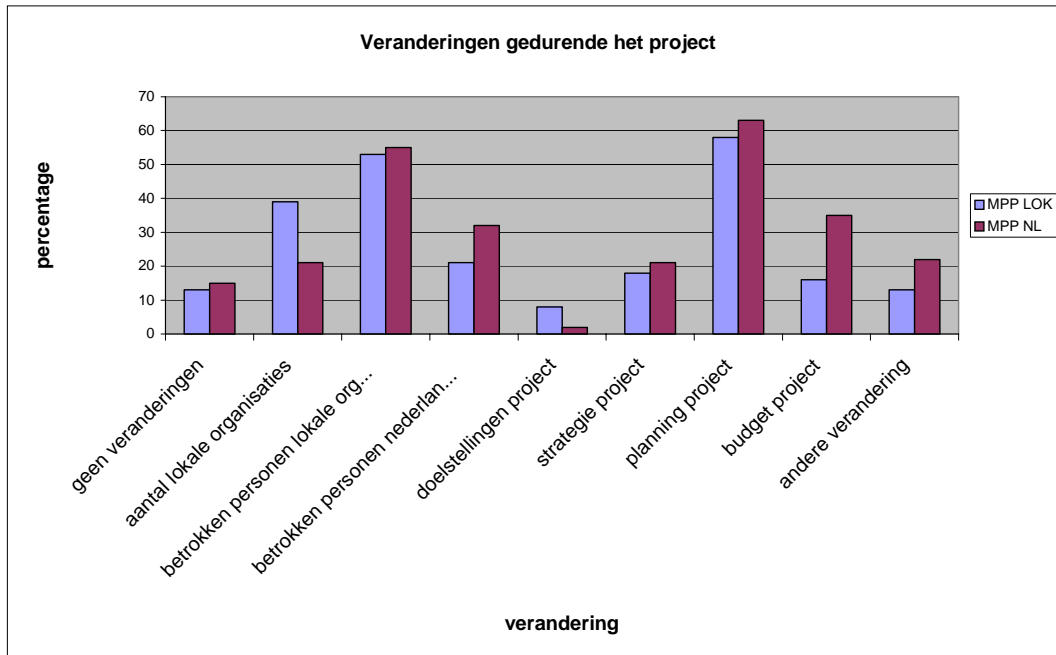
8.3 BELANGRIJKSTE KARAKTERISTIEKEN MPP

8.3.1 Nadruk op selectiefase

DZO/UM is verantwoordelijk voor het management, de uitvoering en financiering van het programma. De focus ligt sterk op de selectiefase van projecten. Door een goede selectie probeert DZO/UM de kwaliteit van MPP te waarborgen. Zoals in het hoofdstuk over duurzaamheid is besproken fungeert DZO/UM meer op de achtergrond, wanneer projecten eenmaal worden uitgevoerd. Zij heeft een weinig (pro)actieve rol in de monitoring en evaluatie van projecten. Uit de enquête blijkt bijvoorbeeld dat DZO/UM weinig betrokken is bij belangrijke aanpassingen en veranderingen tijdens een project.

Wij vroegen de respondenten of gedurende de uitvoering van het project veranderingen waren opgetreden (zie figuur 18 op de volgende pagina).

Figuur 18: Veranderingen in de projectuitvoering volgens Nederlandse en lokale uitvoerders 1999 – 2003



De belangrijkste veranderingen die zijn aangegeven betreffen veranderingen in de planning van het project, waarbij het doorgaans gaat om vervanging van de personen die het project uitvoeren vanuit de lokale organisatie en om wijzigingen van het aantal lokale organisaties waarmee werd samengewerkt. 2% van de Nederlandse uitvoerders en 8% van de lokale uitvoerders geeft aan dat de doelstellingen van het project veranderd zijn gedurende de uitvoering. Een verandering in strategie van het project wordt door 21% van Nederlandse en 18% van de lokale uitvoerders aangegeven.

Indien de doelstelling(en) of de strategie tijdens de uitvoering worden aangepast, dan wordt in ongeveer 64% van de gevallen aangegeven dat dit veroorzaakt is door veranderingen in de lokale context. Van de Nederlandse respondenten geeft 65% aan dat veranderingen op aanraden van de lokale partnerorganisatie werden doorgevoerd. De lokale organisaties geven aan dat in 45% van de gevallen de Nederlandse organisatie aan heeft geraden een veranderingen aan te brengen. De rol van de ambassade en DZO/UM hierin zijn minimaal; slechts in 4% van de gevallen wordt aangegeven dat op hun aanraden de doelstelling of strategie veranderd is.

8.3.2 Monitoring van de projecten

De monitoringprocedures zijn geformaliseerd met de invoering van halfjaarlijkse en eindrapportages en met de invoering van het logical framework. Voor de monitoring van de projecten is DZO/UM in sterke mate afhankelijk van deze voortgangs –en eindrapportages. Uit dossieranalyse moet geconcludeerd worden dat deze rapporten weinig informatie bevatten over concrete resultaten van het project.

Relevante informatie voor het projectmanagement, zoals de voortgang van de projecten, feedback over de selectie van projecten en eventuele overname van de projecten wordt niet systematisch gegenereerd. Deze conclusie is ook in de eerste evaluatie naar voren gekomen.²⁹

Ook is er geen helder overzicht over de geschiktheid van Nederlandse en lokale uitvoerders. Alhoewel in het verleden nog werd bijgehouden welke ervaringen met welke uitvoerders zijn gemaakt, verdwijnt informatie over uitvoerders nu in het dossier. Enige mate van overdracht van ervaringen blijft natuurlijk wel wenselijk. Ook functioneert een organisatie soms slechts door toedoen van een enkel aantal personen minder goed. Het zou raadzaam zijn om toch de ervaringen met de uitvoerders systematisch in kaart te brengen, waarbij er ruimte is voor toelichting en mogelijke ontwikkelingen die de organisaties doormaken.

8.4 VERANDERINGEN IN VRAAG OM MATRA-ONDERSTEUNING (MPP)

De sociale transformatie in de Matra-landen heeft de afgelopen jaren een belangrijke ontwikkeling doorgemaakt.³⁰ Beleidsmedewerkers van DZO/UM geven aan in projectaanvragen te zien dat de kennis en expertise in toenemende mate in de landen aanwezig zijn, maar dat de steun van Nederlandse uitvoerders nodig is om hier iets mee te doen. Nederlandse uitvoerders zorgen dan ook niet zozeer voor de overdracht van kennis, maar hebben een stimulerende en faciliterende rol in het gebruik van die kennis.

Verscheidene medewerkers van DZO/UM merken op dat er in projectvoorstellen of in de uitvoering regelmatig voorbij wordt gegaan aan reeds aanwezige expertise bij de lokale uitvoerder. Daardoor worden soms inefficiënte Nederlandse oplossingen onnodig naar het buitenland geëxporteerd. DZO/UM zou er volgens enkele beleidsmedewerkers voor moeten waken dat Nederlandse praktijken tot norm verheven worden. Immers, in bepaalde Matra-landen zijn de NGOs inmiddels zo goed ontwikkeld dat de nadruk in de twinning meer op gelijkwaardige samenwerking en minder op kennisoverdracht van Nederlandse organisaties naar het buitenland zou moeten liggen.

Beleidsmedewerkers van DZO/UM merken ook op dat regelmatig dezelfde uitvoerders projectvoorstellen indienen en gehonoreerd krijgen. Dit beeld kregen wij ook bij bestudering van de dossiers. Ook tijdens de rondetafelgesprekken werd aangegeven dat organisaties het idee hebben meer kans op financiering te hebben als DZO/UM bekend met de organisatie is.

8.5 VERVOLG VOOR MATRA

Op de vraag of de organisaties in de toekomst opnieuw gebruik gaan maken van Matra voor het realiseren van projecten reageert 90% van de Nederlandse en 75% van de lokale organisaties positief. De overige respondenten geven aan het nog niet te weten. Wij vroegen hen ook of er naar aanleiding van het uitgevoerde project andere, vergelijkbare projecten buiten Matra om zijn opgestart. 45% van de Nederlandse en 62% van de lokale organisaties geven aan dat er buiten Matra om een vergelijkbaar project is gestart. Aangezien wij vanuit de gesprekken met DZO/UM de indruk kregen dat er weinig bekend is over mogelijke opvolging van projecten, vinden wij deze uitkomst verrassend.

²⁹ IOB, *Diamonds and Coals*, pag. 9.

³⁰ Zie ook de landenbeschrijvingen in de bijlagen.

Zoals eerder is aangegeven bij duurzaamheid, staat DZO/UM voor de vraag op welke manier zij een rol kan vervullen in het monitoren en coördineren van de opvolging van projecten (zie hoofdstuk 7).

8.6 LESSONS LEARNED UIT VERGELIJKBARE PROGRAMMA'S

Voor de benchmark hebben wij een korte deskstudie gedaan naar vergelijkbare programma's, te weten DFID, Open Society Institute, EURASIA en USAID. Bij de vergelijking met andere programma's hebben wij vooral gezocht naar een aantal elementen, dat interessant kan zijn voor de opzet en uitvoering van MPP.

Monitoring en evaluatie

Ook andere programma's gebruiken werkbezoeken om een goed beeld te krijgen van de voortgang die in projecten gemaakt wordt. Hierbij wordt vaak ook gebruik gemaakt van expertise in het netwerk, zoals ambassades (c.q. eigen lokale kantoren). Bij de grotere projecten wordt ook wel gebruik gemaakt van eigen of externe consultants. Zij kunnen worden ingezet om organisaties gedurende de looptijd van een project te assisteren, bijvoorbeeld bij het opstellen van rapportages en het evalueren van hun project. Ook kunnen deze consultants uitvoerende organisaties steunen bij institutionele vraagstukken, zoals het versterken van het management. Aanbevelingen kunnen zich op het subsidieprogramma richten, maar ook op de uitvoerende organisaties. Dit gebeurt regelmatig bij het Open Society Institute, omdat zij in hun benadering niet zozeer projecten financieren, maar juist inzetten op institutionele versterking.

Vraaggestuurdheid

Programma's die met vraagsturing werken lijken te moeten balanceren tussen de vraaggestuurdheid en de eigen prioriteiten van het programma. Soms wordt naast de algemene thema's nog een aantal specifieke prioriteiten geformuleerd die regiogebonden zijn. Het gevaar bij het formuleren van thema's die prioriteit hebben, is dat organisaties die eigenlijk niet betrokken zijn bij een bepaald thema hier toch projectvoorstellen voor indienen, omdat ze weten dat hun kansen op dit thema groter zijn. Daarnaast kan het willekeurig in de hand werken (wat voor de ene regio wel geldt, geldt voor de andere juist weer niet), wat kan leiden tot het ongewenste effect dat beoordelings- en toewijzingscriteria niet eenduidig worden toegepast.

Duurzaamheid

Om de duurzaamheid van de projecten te vergroten wordt vaak geprobeerd om uitvoerders met elkaar in contact te brengen. Dit gebeurt bijvoorbeeld door het organiseren van trainingen voor de uitvoerders of door het uitwisselen van informatie op de website. Ook richt een aantal programma's zich niet alleen op projecten, maar ook op institutionele versterking. Zo krijgen uitvoerders soms de mogelijkheid om hun personeel uit de subsidie te financieren. Ook wordt soms ondersteuning geboden aan bijvoorbeeld het management.

Flexibiliteit

In landen waar het proces van sociale transformatie nog aan hevige veranderingen onderhevig is, proberen veel programma's uitvoerders niet de verwachting op te leggen dat projecten woord voor woord uitgevoerd worden. Bij rapportages willen ze zo veel mogelijk ruimte bieden voor veranderende situaties.

8.7 OPVOLGING VAN IOB-AANBEVELINGEN

IOB heeft in haar evaluatie over de periode 1994-1997 een aantal aanbevelingen gedaan ter verbetering van het Matra-programma. In ons onderzoek hebben we gekeken naar de mate waarin de aanbevelingen van de IOB evaluatie zijn opgevolgd.

Gediversifieerde en landenspecifieke benadering van het programma

In de beleidsbrief (2000) wordt een duidelijker differentiatie naar ontwikkelingsniveau in termen van toenadering tot de EU voorgesteld. DZO/UM heeft echter geen specifieke thema's of aandachtspunten per land geformuleerd, maar hanteert de 12 thema's die in 1994 gedefinieerd zijn voor alle landen.

Wel zijn binnen DZO/UM cluster-overleggen ingesteld om de uitvoer van MPP meer op clusters van landen toe te spitsen dan op individueel niveau. Vanuit DZO/UM hebben wij echter begrepen dat deze overleggen weinig inhoudelijk van aard zijn.

Overigens stellen zowel DZO/UM als sommige van de Nederlandse uitvoerders het overschakelen op een volledig landenspecifiek programma in het licht van de vraaggestuurdheid juist niet op prijs.

Differentiatie in het programma

In Matra 'nieuwe stijl' is een duidelijker onderscheid gemaakt tussen de verschillende deelprogramma's. De doelstellingen en procedures zijn duidelijker vastgelegd in de subsidiehandleiding 2002.

Donorinterventie

Uit de eerder genoemde beleidsbrief blijkt dat Matra actief zal blijven bij de bevordering van donorcoördinatie op gouvernementeel zowel als niet-gouvernementeel niveau. Om de hiermee gepaard gaande verzwaring van de werklust op te kunnen vangen is aangegeven dat de personele bezetting van betrokken afdelingen en ambassades verder zou worden versterkt. Wij kunnen geen uitspraak doen of deze verzwaring van de personele bezetting ook daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. De bezettingscijfers uit de evaluatieperiode bleken gezien de overschakeling op een nieuwe administratiesysteem niet eenvoudig voorhanden.

Verbeteren lerend vermogen door verbetering rapportagesysteem

De monitoring van de projectuitvoering is verbeterd. Indieners rapporteren middels de halfjaarlijkse rapportages en sluiten het project af met een eindrapportage. Nederlandse uitvoerders zijn primair verantwoordelijk voor de rapportages. Of projectresultaten na afloop verspreid worden is afhankelijk van de uitvoerders.

Alhoewel dus duidelijk opvolging is gegeven aan deze aanbeveling, willen wij hierbij wel opmerken dat tijdens de bijeenkomsten van de klankbordgroepen veelvuldig werd gesproken over de rigiditeit van het systeem en de belemmeringen van het logical framework. De Nederlandse uitvoerders gaven aan geen problemen te hebben met het opleveren van halfjaarlijkse rapportages, maar merkten vaak dat de timing hiervoor niet aansluit bij de ontwikkelingen in het project. Het logical framework belemmerde hen daarnaast in het weergeven van de voortgang en maakte de rapportage meer tot een ‘invuloefening’.

Gevolgen van de Awb voor de selectieprocedure van Matra evalueren

DZO/UM heeft aangegeven dat de door de Awb genoemde termijnen tegenwoordig worden gehanteerd. Een evaluatie van de gevolgen heeft tot op de dag van vandaag niet plaatsgevonden, anders dan middels de nu voorliggende periodieke evaluatie. Deze termijnen zijn echter relatief lang en zoals we eerder hebben laten zien, nemen de procedures van Matra veel tijd in beslag. Ook de Nederlandse uitvoerders die tijdens de rondetafelgesprekken aanwezig waren ervaren de afhandeling van de projecten als traag. De Awb is tevens bedoeld om willekeur uit te sluiten. Er geldt één toetsingsprincipe, dat van de kwaliteit. In essentie laat de Awb vrijheid voor het kiezen van een toetsingsprincipe (of wie het eerst komt, het eerst malt of een kwaliteitstoetsing). Wanneer eenmaal de keuze gemaakt is om te toetsten op basis van de kwaliteit van het projectvoorstel, is het dus ook alleen mogelijk om op basis van de kwaliteit van het voorstel een subsidie te weigeren. Hierdoor staat het DZO/UM niet vrij om aan uitvoerders, die eigenlijk worden afgewezen omdat ze ‘project nummer zoveel op dat thema in dat land zijn’, hiervan op deze wijze op de hoogte te stellen. Maar de argumentatie ‘andere prioriteiten in combinatie met beperkte middelen’ is natuurlijk wel legitiem.

Richtlijnen voor projectformulering en criteria voor selectie verbeteren

In juli 2002 is een subsidiehandleiding opgesteld. Het management is versterkt in die zin dat de staf van de uitvoerende afdeling is uitgebreid en de beoordelingsprocedure is geprofessionaliseerd.³¹

Beter gebruik maken van de aanwezige expertise per land in het management van het Matra-programma

Om meer inzicht te krijgen in specifieke ontwikkelingen van een land maakt DZO/UM gebruik van de kennis op de ambassades. De ambassades geven advies voor de projectvoorstellen en de tussen- en eindrapportages. Wij krijgen de indruk dat de inzet van de ambassades sterk afhankelijk is van de capaciteit en persoonlijke betrokkenheid van de medewerkers. De ambassades zouden een belangrijker rol kunnen vervullen in de monitoring van de projecten, maar dit is natuurlijk afhankelijk van hun capaciteit. Ook hier komen wij in het afsluitende hoofdstuk nog op terug.

³¹ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Bijlage bij *Beleidsbrief*.

8.8 LEREND VERMOGEN VAN DZO/UM

Als eigenaar en beheerder van het Matra-programma vervult DZO/UM een prominente rol in de beleidscyclus. Bij deze afdeling komt veel informatie samen. In de dossieranalyse is gebleken dat beleidsmedewerkers in het slotdocument waar het eindoordeel over het project wordt beschreven, een paragraaf opnemen over de leermomenten. Deze documenten blijven echter in het dossier, worden niet onderling gecommuniceerd, laat staan bijvoorbeeld per land te aggregeren.

Door informatie over projecten en uitvoerders overzichtelijk en toegankelijk te maken wordt gewaarborgd dat beleidsmedewerkers onderling ervaringen kunnen uitwisselen. Kennis op een goede manier aan elkaar en aan nieuwe collega's overdragen is belangrijk voor DZO/UM. Het roulatiesysteem van het ministerie leidt immers regelmatig tot personeelswisselingen. Er wordt binnen DZO/UM niet structureel aandacht besteed aan kennisdeling – en verspreiding. Terwijl dit toch een belangrijk instrument zou kunnen zijn om het gebrek aan continuïteit (wegens onderbezetting door ziekte en overplaatsing) te ondervangen.

8.9 LEREND VERMOGEN VAN KAP

Eén van de belangrijkste aanpassingen in het KAP-beleid in onze onderzoeksperiode is de budgetuitbreiding. Mede ten gevolge van de positieve conclusies van het IOB over de bijdrage van KAP aan maatschappelijke transformatie werd het budget voor KAP vergroot van 1,7 miljoen Euro in 1999 naar 3 miljoen Euro in 2003.

In de eerste evaluatie had IOB een specifieke suggestie voor KAP: verbeter het programma-management op de ambassades. Het IOB raadde aan om mogelijkheden te onderzoeken om lokale experts parttime aan te stellen op de ambassades voor het beoordelen en monitoren van KAP-projecten of expertgroepen in te stellen met specifieke taken. Op meerdere ambassades is dit inderdaad gebeurd (zo is de capaciteit van de staf in Moskou, Kiev, Sofia, Boekarest en Warschau vergroot).

In het algemeen constateren wij dat lerend vermogen voor KAP niet institutioneel is geregeld. Het omgaan met 'lessons learned' vindt hoofdzakelijk op individueel niveau en op ambassadeniveau plaats. Alle voorbeelden van lerend vermogen die wij aantreffen zijn dan ook illustratief voor een bepaald land, maar niet representatief voor KAP als geheel.

Dit is onder meer het geval met de stroomlijning van KAP-procedures, waarmee volgens de voortgangsrapportage "De transformatie rond 2000" van DZO/UM in 2001 een begin is gemaakt. Wij hebben in de gesprekken met ambassades hierover niets terug gehoord. Ambassades geven wel aan incidenteel hun procedures te hebben aangepast, op basis van eigen ervaringen, maar niet dat dit proces gestuurd zou zijn vanuit DZO/UM.

Zoals gesteld vindt lerend vermogen voor wat betreft het KAP-beleid hoofdzakelijk op ambassadeniveau plaats. Wij zijn meerdere ambassades tegengekomen die zelf een evaluatie van het programma hebben laten uitvoeren. Het valt buiten onze mogelijkheden om gedetailleerde uitspraken te doen over de lessen die daaruit getrokken zijn, maar we kunnen wel enkele voorbeelden geven van de aanbevelingen die daaruit voort kwamen.

Zoals uit tekstbox 18 blijkt, zijn deze aanbevelingen overwegend praktisch van aard. De betrokken ambassade heeft ons laten weten de meeste aanbevelingen inmiddels te hebben doorgevoerd.

Tekstbox 18: Aanbevelingen uit een externe KAP-evaluatie

Aanbevelingen uit de externe evaluatie van KAP van één van de ambassades:

Adresseer het gebrek aan monitoring, opvolging en feedback door informele discussiebijeenkomsten te organiseren en elk jaar een externe expert een kort evaluatierapport op te laten stellen, waarin de belangrijkste veranderingen en trends worden belicht

Verander specifieke procedures, zoals het verstrekken van een ontvangstbevestiging wanneer een voorstel is ingediend, een clausule opnemen in de reglementen waarin wordt gespecificeerd wanneer vertraging in het overmaken van de subsidie kan optreden en neem een duidelijke verklaring op over wanneer (en wanneer niet) begunstigden in aanmerking kunnen komen voor vervolgsubsidie.

Wees proactiever: stel een bepaald percentage van het jaarlijkse budget beschikbaar voor pro-actieve subsidiëring. Dit geldt kan bijvoorbeeld gaan naar initiatieven voor het vergroten van naamsbekendheid (tentoonstellingen, documentaires, publieke debatten etc).

Hieronder volgen nog enige voorbeelden van lerend vermogen op ambassadeniveau:

Een medewerker van één van de ambassades:

“Tot 2003 ondernamen wij geen actie om aankomende indieningrondes bekend te maken. Organisaties wisten van andere organisaties of via het internet dat er een nieuwe ronde aankwam. De informatie was echter behoorlijk schaars, waardoor we weinig aanvragen kregen en steeds maar dezelfde organisaties terugkwamen. In 2003 besloten we om officiële rondes te organiseren, die openbaar werden aangekondigd via onze website, in vakbladen, NGO mailing lijsten, for a, etcetera. Het resultaat was dramatisch: het aantal aanvragen verdrievoudigde. Omdat er meer concurrentie was, verbeterde bovendien de kwaliteit van de aanvragen”.

Voor een andere ambassade was dit juist andersom:

“Tot 2003 hielden we elk jaar workshops voor de NGO-wereld om KAP onder de aandacht te brengen. We bouwden een enorm netwerk op in het land. Maar op een gegeven moment bleken zulke grootschalige bijeenkomsten niet meer nodig. Het programma is inmiddels erg bekend en alle informatie is via onze website te vinden”.

Deze ambassade leerde dat sturing af en toe nodig kan zijn:

“Op een gegeven moment merkten wij dat aanvragen steeds uit dezelfde regio's kwamen. Daarom hebben we het concept van 'prioriteitsregio's' ingesteld. De ambassade kiest nu elk jaar twee regio's uit die speciale aandacht verdienen, omdat het maatschappelijk middenveld daar minder ontwikkeld is en we weinig aanvragen uit die gebieden krijgen. We merken dat dit werkelijk bijdraagt aan een meer evenwichtige spreiding van KAP-gelden over het land”.

Een andere ambassade bemerkte dat er een grote behoefte bestond aan meer actieve ondersteuning:

“Wij merkten dat veel organisaties moeite hadden met het opstellen van subsidieaanvragen. Daarom organiseren we nu een jaarlijkse inloopdag waar organisaties hulp kunnen vragen bij het voorbereiden van een aanvraag. Bovendien hebben we meer mogelijkheden gecreëerd voor individuele afspraken met organisaties. Dit heeft er toe geleid dat projectvoorstellen van een overwegend betere kwaliteit zijn dan een paar jaar geleden”.

8.10 CONCLUSIES EN OORDEEL BERENSCHOT

Het lerend vermogen van betrokkenen bij MPP en KAP is slechts beperkt ontwikkeld. Wij vinden dan ook dat er substantieel meer aandacht ontwikkeld moet worden voor adequaat instrumentarium. Gedegen kennisoverdracht en een goed institutioneel geheugen is cruciaal voor het functioneren van DZO/UM. De huidige werkwijzen, zoals monitoring en feedback voldoen niet omdat ze niet structureel en vaak slechts 'op papier' worden toegepast. Men zou meer gericht moeten zijn op het structureel in kaart brengen van succes- en faalfactoren van Matra-projecten en deze kennis actief toepassen bij het beoordelen van aanvragen en het begeleiden bij de uitvoering.

Vanuit andere programma's van andere donoren kunnen ons inziens met name de suggesties ten aanzien van het versterken van duurzaamheid (uitvoerders met elkaar in contact brengen) en de flexibele opstellingen ten aanzien van veranderende situaties ter inspiratie dienen.

Ten aanzien van de opvolging van de aanbevelingen uit het eerste evaluatieonderzoek concluderen we dat de landenspecifieke benadering er niet is gekomen. Men acht een dergelijke aanpak in strijd met het principe van vraaggestuurdheid. Wij denken dat zo lang er voldoende aandacht is voor landenspecifieke thema's dit geen probleem hoeft te zijn. Dat betekent wel dat de adviserende rol van ambassades hier zwaar moet wegen zodat de daar aanwezige expertise optimaal kan worden benut.

Hoewel de monitoring is verbeterd, constateren we toch dat het systeem niet optimaal functioneert. We doen in het laatste hoofdstuk enkele verbeteringsuggesties voor de toekomst. Het belangrijkste gevolg van de Awb voor Matra is de lange duur van de termijnen. De afhandeling van projecten is nog te traag. Wel is helderheid over de procedure ontstaan door een subsidiehandleiding en professionalisering van de beoordelingsprocedure.

Wat KAP betreft, concluderen we dat het omgaan met lessons learned verschilt per ambassade. Structurele aandacht hiervoor en onderlinge uitwisseling zou ook hier het lerend vermogen versterken. Het is de vraag of hier voldoende aandacht besteed wordt tijdens bijvoorbeeld de jaarlijkse terugkomdagen voor ambassades. Inmiddels zijn er wel al twee conferenties voor lokaal personeel georganiseerd en deze bijeenkomsten hebben een goede bijdrage geleverd aan de mogelijkheid contacten op te doen en onderling ervaringen uit te wisselen.

9. AANBEVELINGEN

Aan de hand van de onderzoeksbevindingen en op basis van de daaraan verbonden conclusies formuleren we in dit hoofdstuk aanbevelingen voor verbetering van de uitvoering van MPP en KAP, zowel in de vorm van praktische, operationele aanbevelingen als in meer beleidsmatige suggesties.

Daarbij merken we op dat lang niet alle verbeteringsuggesties uitsluitend betrekking hebben op de achterliggende evaluatieperiode maar juist op de huidige praktijk.

Meer aandacht voor de inhoud

MPP is beheersmatig goed opgezet maar er mag wat ons betreft meer aandacht zijn voor de inhoud. Beleidsmedewerkers dienen zich vooral bezig te houden met de projecten en de landen waarvoor zij verantwoordelijk zijn en puur administratieve zaken moeten, indien mogelijk, aan een goed geëquipeerde back office worden overgelaten. Ook de afstemming en de samenwerking met de collegae van CU dient verbeterd te worden, bijvoorbeeld door regulier werkoverleg en vastgelegde werkafspraken. Gezien de werkdruk die wij hebben geconstateerd, in combinatie met het feit dat de beheerskosten laag zijn, achten wij een uitbreiding in f.t.e. voor DZO/UM op het niveau van beleidsmedewerker en controller geen overbodige luxe.

Daarnaast zou ook aan oplossingen als minder dossier per medewerker en een striktere scheiding tussen projectbeoordeling en projectbegeleiding gedacht kunnen worden. Een andere optie zou ook nog kunnen zijn het aantal voortgangsrapportages dat ingediend moet worden, te beperken. We komen hier verderop in de hoofdstuk nog op terug.

Maar een mogelijke inzet van meer middelen zou volgens ons dus ruimte moeten bieden aan een herdefiniëring van de werkzaamheden van de beleidsmedewerkers. Zij dienen zich meer te richten op de inhoudelijke begeleiding van projectuitvoering dan op de administratieve beheerstaken. Gezien het bescheiden aandeel van de beheerskosten zou een groter deel van het subsidiebudget besteed mogen worden aan de 'face lift' van de interne organisatie.

Minder maar wel betere administratie

De administratieve doorlooptijd van selectie- en beoordelingsprocedure is te lang. Projecten gaan mede daardoor soms niet optimaal van start. Tegelijkertijd hebben we geconstateerd dat de administratieve lasten, met name voor de halfjaarlijkse voortgangsrapportages, relatief hoog zijn, zowel voor beleidsmedewerkers van DZO/UM als voor uitvoerders. We raden DZO/UM aan te zoeken naar (creatieve) mogelijkheden om de doorlooptijd te verkorten en de lasten te verminderen. We komen daar later nog op terug. De al eerder genoemde back office zou ook generieke administratieve taken over kunnen nemen om zo individuele beleidsmedewerkers te ontlasten.

Daarnaast heeft het ons verbaasd dat zowel DZO/UM als diverse ambassades niet in staat bleken gevraagde informatie over MPP- en KAP-projecten aan te leveren. Ook financiële gegevens bleken moeilijk te achterhalen. Niet alleen ten behoeve van de volgende evaluatie is het belangrijk dat er aandacht wordt geschonken aan de administratieve huishouding.

Adviezen van externe partijen

Vakdepartementen, ambassades en regionale bureaus brengen met wisselende regelmaat en kwaliteit op verzoek van DZO/UM adviezen uit over projectaanvragen en (tussen)rapportages. Dergelijke inhoudelijke adviezen zijn zeer waardevol in het beoordelingsproces. Indien er sprake is van een eerste selectie van projectvoorstellen, kunnen wij ons voorstellen dat alleen de aanvragen die door deze eerste selectie komen ter advisering worden voorgelegd aan externe partijen.

Wij zijn van mening dat de frequentie en de motivatie voor medewerking kan verbeteren door het verzorgen van een betere terugkoppeling. Deze feedback zou dan met name moeten gaan over de kwaliteit en inhoud van de adviezen maar ook of er (gemotiveerd) al dan niet opvolging aan gegeven is. Voor de inhoud van de adviezen kan de uniformiteit worden vergroot door het opstellen van een format voor advisering. Dit betekent niet dat de adviseerende organen hun vrijheid in advisering verliezen maar dat de adviezen wel op een zelfde manier gebruikt kunnen worden. Dit verschaft helderheid voor alle partijen. Wanneer een dergelijk format in overleg wordt opgesteld, is de garantie op daadwerkelijke haalbaarheid groter.

Monitoring van projecten

- Beperkte waarde tussenrapportages

Het blijkt dat de tussenrapportages inhoudelijk vaak weinig toegevoegde waarde hebben als het gaat om monitoring van (tussentijdse) voortgang en resultaten van projecten. De meeste uitvoerders blijken moeite te hebben met wat er elke keer weer gerapporteerd moet worden, dat kan volgens hen korter en efficiënter. Alleen als het logical framework vanaf het begin goed wordt toegepast, heeft het het beoogde tijdsbesparende effect en draagt het bij aan goede monitoring. Ons is gebleken dat het werken met dit framework lang niet altijd voordelen oplevert. Meer flexibiliteit in rapportagevorm kan wellicht de waarde van de rapportages verhogen en heeft nog een ander bijkomend effect, namelijk versnelling van de doorlooptijd van afhandeling van deze documentenstroom. Bovendien wordt er vaak op het niveau van activiteiten gerapporteerd. Een aanpassing in het framework zou er toe kunnen leiden dat er meer aandacht is voor het rapporteren over (tussentijdse) resultaten.

- Werkbezoeken

Er worden op beperkte schaal werkbezoeken afgelegd. De norm die gehanteerd wordt, is twee keer per jaar, maar er zijn medewerkers die soms niet eens één werkbezoek per jaar afleggen. Ook de terugkoppeling naar aanleiding van deze bezoeken laat te wensen over. Beleidsmedewerkers geven aan vaak geen tijd te hebben, Nederlandse uitvoerders zijn lang niet altijd op de hoogte van de visites en de lokale organisaties stellen bezoek uit Nederland over het algemeen zeer op prijs. Al met al is een werkbezoek een uitstekend instrument om het contact te onderhouden, het project te volgen en voeling te houden met de lokale ontwikkelingen.

- Voortgangsbijeenkomsten

Om de knelpunten ten aanzien van administratieve lasten, tussenrapportages, beperkte tijd voor monitoring en werkbezoeken op te lossen, is het wellicht het overwegen waard om de monitoring op een andere manier in te richten. Natuurlijk moet er periodiek gerapporteerd blijven worden over het budget en veranderingen in het projectuitvoering.

Dit kan door middel van een vereenvoudigd rapportageformat, dat wellicht in dialoog met 'het veld' (de Nederlandse uitvoerders) kan worden opgesteld. Daarnaast kan tussenrapportage ook plaatsvinden in een gesprek tussen uitvoerders(s) en beleidsmedewerker. Zo'n (half)jaarlijkse bijeenkomst zou op basis van het vooraf ingeleverde rapportageformat en aan de hand van een vaste gespreksleidraad kunnen plaatsvinden. Het verslag van het gesprek samen met financiële tussenstand kan dan dienen als rapportagedocument. Zo'n voortgangsbijeenkomst kan eens per jaar ook 'op locatie' (in het betreffende Matra-land) gehouden worden. Als DZO/UM niet in staat blijkt om dit jaarlijks te organiseren dan is er naar onze mening een taak voor de ambassades weggelegd.

Bij een dergelijk gesprek kunnen ook de lokale uitvoerder(s) en/of de controller uitgenodigd worden. Op deze manier wordt de focus van de monitoring door DZO/UM inhoudelijker, het contact tussen betrokkenen verbetert want de 'lijnen' zijn korter en de administratieve handelingen zijn te overzien.

Resultaat- en effectmeting

Projectresultaten zijn alleen gemeten in termen van aantallen activiteiten en de mate waarin uitvoering is gegeven aan het plan van aanpak van elk individueel project. Effecten worden niet systematisch gemeten. Het maken van een jaarlijkse Matra-effectrapportage dat een dwarsdoorsnede bevat van alle projecten kan extern als instrument dienen om de meerwaarde van Matra zichtbaar te maken. Het gaat dan nadrukkelijk niet om een samenvatting van alle tussenrapportages maar een weerslag van wat beleidsmedewerkers hebben gemeten aan (tussentijdse) resultaten. Intern kan het opstellen van een dergelijk document bijdragen aan de behoefte aan inhoudelijke verdieping en het verder nadenken over en formaliseren van methoden voor resultaatmeting en het kan fungeren als basis voor kennisoverdracht.

NGOs en consultants

Door diverse betrokkenen zijn kritische opmerkingen gemaakt over de uitvoering van MPP-projecten door adviesbureaus. Zij zouden van nature minder betrokken zijn bij de Matra-thema's en Matra-landen wat onder meer zou moeten blijken uit de beperkte duurzaamheid van hun projecten. Anderzijds is betoogd dat consultants juist specifieke expertise inbrengen die NGOs niet of minder bezitten. Wij denken dat het goed is voor de synergie en voor het onderlinge lerend vermogen om te overwegen NGOs en adviesbureaus gezamenlijk projectvoorstellen te laten indienen. Dan wordt op voorhand al geen afbreuk gedaan aan de gewenste duurzaamheid én kunnen professionele deskundigheden optimaal worden benut.

Duurzaamheid

Om de focus op duurzaamheid te verbeteren, raden we aan bij aanvang van een project expliciet te maken wat binnen dat project onder duurzaamheid wordt verstaan. Zoals we in 7.2 al aangaven, bestaan er verschillende vormen van duurzaamheid die qua haalbaarheid sterk afhankelijk zijn van de specifieke kenmerken van een project. Wanneer van tevoren duidelijk wordt aangegeven in welke termen de bestendigheid van de resultaten van een project wordt beoordeeld, geeft dit richting en helderheid.

Daarnaast zou de rol van DZO/UM bij het realiseren van duurzame projecten vergroot kunnen worden. Zij hebben informatie over projecten, landen, uitvoerders en succes- en faalfactoren. Wanneer deze op een intelligente manier verbonden worden, kan DZO/UM(pro-)actief inspanningen gericht op duurzaamheid bevorderen. Hetzelfde zou kunnen gelden voor het vinden van vervolffinanciering: beleidsmedewerkers kunnen uitvoerders wellicht verder helpen aan contacten binnen het Ministerie en/of bij andere donoren.

Lerend vermogen

- DZO/UM

Binnen DZO/UM moet gericht worden gewerkt aan kennismanagement. Beleidsmedewerkers dienen meer gericht te zijn op bijvoorbeeld succes- en faalfactoren en knelpunten van hun eigen werkwijze én van de projectuitvoeringen. Dit zou structureel in kaart gebracht kunnen worden. Dergelijke ervaring en kennis moet regelmatig uitgewisseld worden en toegankelijk blijven. Dit moet worden gefaciliteerd en kan daardoor een vanzelfsprekend onderdeel van het dagelijks werk worden. Op deze manier wordt concreet iets gedaan met leermomenten (inclusief de bewustwording ervan) en dat komt het institutioneel geheugen van DZO/UM ten goede.

- Ambassades

Ambassades bepalen in feite voor een groot deel zelf hoe zij KAP invullen. Dat is enerzijds de charme van KAP, waardoor er snel, flexibel en ad hoc initiatieven ondersteund kunnen worden. Anderzijds is het jammer dat er niet optimaler gebruik gemaakt wordt van elkaars ervaring en kennis. Daardoor wordt het wiel vast vaker dan één keer uitgevonden. Sommige ambassades financieren al jaren KAP-projecten, terwijl andere daar net mee begonnen zijn. Niet alleen inhoudelijke informatie kan uitgewisseld worden, ook kan bijvoorbeeld gekeerd worden van elkaars procedurele werkwijzen. Bovendien overlappen de thema's elkaar en kunnen ambassades elkaar suggesties doen voor succesvolle projecten of zelfs NGOs met elkaar in contact brengen. Volledige decentralisatie lijkt evenwel financieel niet tot de mogelijkheden te behoren.

- Matra-platform

Nederlandse uitvoerders hebben te kennen gegeven dat zij graag vaker met elkaar van gedachten zouden willen wisselen over Matra, de projecten en de landen waarin zij actief zijn. De jaarlijkse 'Matra-terugkomdag' biedt daar onvoldoende mogelijkheden voor. Hoewel het in eerste instantie wellicht niet tot de kern van Matra en daarmee niet tot de taken van DZO/UM behoort, adviseren wij toch om de uitvoerders te ondersteunen in het opbouwen van een onderling netwerk. Zo'n netwerk dient voor informatie- en ervaringsuitwisseling tussen uitvoerders en voor gevraagde en ongevraagde adviezen aan DZO/UM. Op die manier kan DZO/UM op een makkelijke wijze communiceren en in dialoog treden met haar contractpartners en kunnen mogelijk zelfs werkwijzen afgestemd worden. Wij stellen ons voor een dergelijk netwerk in de vorm van een Matra-platform te gieten.

Transparantie KAP

Hoewel dit zeker niet geldt voor alle ambassades, denken we dat in het algemeen men meer aandacht kan schenken aan het geven van inzicht in selectie- en beoordelingsprocedures voor aanvragen voor KAP-projecten.

BIJLAGE 1
BEREKENING BEHEERSKOSTEN

BEREKENING BEHEERSKOSTEN

Gebaseerd op de cijfers zoals deze in hoofdstuk 5 zijn aangegeven hebben wij de volgende berekening opgesteld van de beheerscijfers.

DZO/UM			
BBRA Schaal	# F.t.e.	Kosten per f.t.e. (€)	Totaal (€)
10	1	47.307,79	47.307,79
11	3,67	53.112,99	194.747,62
12	3	59.590,78	178.772,34
13	1	68.008,82	68.008,82
15	1,11	85.842,09	95.284,72
Totaal	9,78	n.v.t.	€ 584.121,29

Administratie			
BBRA Schaal	# F.t.e.	Kosten per f.t.e. (€)	Totaal (€)
6	4	31.407,16	125.628,64
8	2	37.600,00	75.200,00
Controlling Unit			
8	1,64	37.600,00	61.664,00
9	1	41.842,60	41.842,60
10	2	47.307,79	94.615,58
13	1	68.008,82	68.008,82
Directie			
17	1	103.651,96	103.651,96
Totaal	12,64	n.v.t.	€ 570.611,54
1/3 van Administratie	6	n.v.t.	€ 66.942,88
40% van CU	5,64	n.v.t.	€ 106.452,40
20% van Directie	1	n.v.t.	€ 20.730,92

Eindtotaal	
Kosten DZO/UM	€ 584.121,29
Kosten CU/Administratie/Directie	€ 194.126,20
Totaal	€ 778.247,49

BIJLAGE 2
OVERZICHT GESPROKEN PERSONEN

OVERZICHT GESPROKEN PERSONEN

DZO/UM:

Dhr. Ben Paalvast
Dhr. Bert Hebing
Dhr. Bert van Geel
Dhr. Claudio Slippens
Dhr. Hidde van der Veer
Dhr. Jos Douma
Dhr. Martin Kok
Dhr. Willem ten Doeschate
Mevr. Annemarie Spapens
Mevr. Caroline Enst
Dhr. Franta Wijchers
Mevr. Gerry Geuns
Mevr. Ida de Kat
Mevr. Jobien Peters
Mevr. Jolande Niermeijer
Mevr. Jos Uijterlinde

VAKDEPARTEMENTEN:

Dhr. Oudeman (VROM)
Dhr. Remeijn (Justitie)
Dhr. Van der Stelt (SOZAWE)
Mevr. Alkemade (VWS)
Mevr. Beijlsmit (EVD/Bureau Cross)
Mevr. Tijhaar (Justitie)

AMBASSADES:

Dhr. Bouali (HMA Moskou)
Dhr. Dumoré (HMA Vilnius)
Dhr. Van Helsdingen (HMA Boekarest)
Dhr. Boenders (HMA Warschau)
Dhr. Kelderhuis (HMA Belgrado)

Dhr. Klarenbeek (HMA Zagreb)
Dhr. Huisman (HMA Ljubljana)
Dhr. Slagter (HMA Riga)
Dhr. Van den Berg (HMA Bratislava)
Dhr. Mätlik (HMA Estland)
Mevr. Kutluer (HMA Ankara)
Mevr. Ritsema (HMA Praag)
Mevr. Vlachova (HMA Bratislava)
Mevr. Bardadin (HMA Kiev)
Mevr. Barlas-Aslan (Consulaat Istanbul)
Mevr. Nitescu (HMA Boekarest)

RONDETAFFELBIJEENKOMSTEN

Dhr. Van Ruitenbeek (Cordaid)
Dhr. Veuger (3xM)
Dhr. Warnar (FPE)
Dhr. Bosman (Schoolmanagers)
Dhr. De Jong (Kadaster)
Dhr. Mulder (InHolland Academie)
Dhr. Van der Meulen (Ministrie van Justitie)
Dhr. Timmer (3xM)
Dhr. Leunis (Human European Consultancy)
Dhr. Posthouwer (Geoplan)
Dhr. Van Velzen (Media Academie)
Dhr. Buisman (Jellinek)
Mevr. De Knecht-van Eekelen
Mevr. Goedhart (GIP-NL)
Mevr. Bodewes (VNG Internationaal)
Mevr. Van Mens (SOA/AIDS NL)
Mevr. De Jong (Nederlandse Museumvereniging Internationale Betrekkingen)
Mevr. Kranendonk (WECEF)
Mevr. Kolnaar (Gemeente Utrecht)
Mevr. Van der Toorn (Euroglío)

BENCHMARK

Mevr. Simonits (Open Society Institute)

Mevr. Martinez (Open Society Institute)

BIJLAGE 3
OVERZICHT GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN

OVERZICHT GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN

- Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluaties, *Diamonds and Coals - Evaluation of the Matra programme of assistance to Central and Eastern Europe, 1994-1997* (1999)
- UNDP, *Changing Societies: Partnerships for Shaping Europe's Future* (mei 2005)
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Subsidiehandleiding Matra Projecten Programma* (juli 2002)
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, Bijlage bij *Beleidsbrief 2004: officiële beleidsvoornemens van de regering voor het Matra-programma 2004-2007* (september 2004)
- Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Voortgangsrapportage uitvoering Matra-programma periode 1999-2001* (2000).