

MAATSCHAPPELIJKE TRANSFORMATIE  
LANGS WEGEN VAN GELEIDELIJKHEID

SAMENVATTEND RAPPORT VAN HET  
EVALUATIEONDERZOEK NAAR

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

Utrecht, 05 december 2005

Marieke de Wal  
Martin Schulz  
Danielle Puma  
Marjolein Lem

MAATSCHAPPELIJKE TRANSFORMATIE  
LANGS WEGEN VAN GELEIDELIJKHEID

SAMENVATTEND RAPPORT VAN HET  
EVALUATIEONDERZOEK NAAR

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

INHOUD

Blz.

1.	SAMENVATTING.....	3
2.	INLEIDING.....	5
2.1	HET ONDERZOEK .....	5
2.2	DE EVALUATIECRITERIA .....	5
2.3	DE ONDERZOEKSMETHODIEK .....	6
2.4	CONTEXT EN OMGEVING .....	7
2.5	DE PROJECTCYCLUS .....	8
3.	CONCLUSIES MATRA-ONDERZOEK .....	II
3.1	DOELTREFFENDHEID .....	II
3.2	DOELMATIGHEID .....	13
3.3	RELEVANTIE .....	14
3.4	DUURZAAMHEID.....	18
3.5	LEREND VERMOGEN.....	20
3.6	OVERKOEPELENDE CONCLUSIES PROJECTNIVEAU.....	22
4.	AANBEVELINGEN .....	24

## 1. SAMENVATTING

UNDP en Berenschot hebben het programma en de projectuitvoering van MPP en KAP, beiden onderdelen van het Matra-programma, in de periode 1999 – 2003 geëvalueerd. Er is met name onderzocht in welke mate MPP en KAP doeltreffend, doelmatig, relevant en duurzaam waren. Daarnaast is op programmaniveau ook nog het lerend vermogen van betrokken partijen bekeken.

### *Doeltreffendheid*

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 in zekere mate gerealiseerd. Dit is echter moeilijk 'hard' te maken, aangezien er geen uniforme, meetbare criteria zijn gedefinieerd door DZO/UM voor doeltreffendheid. UNDP concludeert, op basis van steekproeven in Roemenië, Slowakije en Rusland, dat de doeltreffendheid van de onderzochte projecten over het algemeen goed was. UNDP plaatst daarbij wel de kanttekening dat, hoewel Matra-projecten op een waardevolle manier kunnen bijdragen aan processen van sociale transformatie, deze projecten op zichzelf niet kunnen worden beschouwd als sturend of bepalend voor transitie.

### *Doelmatigheid*

De middelen die voor MPP en KAP worden vrij gemaakt, zijn, voor zover de onderzoekers dat hebben kunnen beoordelen, doelmatig ingezet. Voor KAP geldt dat – op programmaniveau – het inzicht hierin ontbreekt, aangezien er geen gegevens aangeleverd zijn op basis waarvan dit vast te stellen is. MPP kan worden beschouwd als een doelmatig instrument voor de besteding van begrotingsmiddelen. De verhouding tussen kosten en baten geeft geen aanleiding hier anders over te oordelen, hoewel ook hier geldt dat het inzicht in de relatie tussen daadwerkelijk gemaakte kosten en de effecten van projecten beperkt was.

UNDP komt tot een vergelijkbare conclusie. De onderzoekers hebben geen buitensporige budgetoverschrijdingen aangetroffen. In het algemeen stelt UNDP dat de onderzochte MPP-projecten op doelmatige wijze zijn uitgevoerd. Ook voor KAP geeft UNDP aan dat de door haar onderzochte projecten als doelmatig kunnen worden beoordeeld.

### *Relevantie*

MPP- en KAP-projecten leiden niet zozeer tot het daadwerkelijk realiseren van sociale transformatie maar dragen er zeker wel toe bij. De doelstellingen van MPP en KAP zijn abstract geformuleerd maar wel geoperationaliseerd in relatief tastbare selectiecriteria, aangezien de formele criteria waaraan projecten in het algemeen en projectaanvragen in het bijzonder aan dienen te voldoen, helder zijn. Maar de abstracte formulering van de programmadoelstellingen maakt de mate waarin wordt bijgedragen aan maatschappelijke transformatie moeilijk meetbaar. Ook op projectniveau is het belangrijk te werken met heldere, realistische doelstellingen. UNDP concludeert dan ook 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.

### *Duurzaamheid*

Hoewel de duurzaamheid van effecten moeilijk meetbaar blijkt, wordt de toekomstbestendigheid van MPP- en KAP-projecten positief ingeschat. Deze inschatting is vooral gebaseerd op meningen van direct betrokkenen en kan per project variëren. Duurzaamheid wordt overigens niet alleen opgevat in termen van vervolfinanciering van (project)activiteiten, maar kan ook vorm krijgen door kennisverspreiding, vervolgsamenwerking (twinning), draagvlak en bekendheid.

### *Lerend vermogen*

Het lerend vermogen van betrokkenen bij MPP en KAP is slechts beperkt ontwikkeld. Er wordt (nog) niet structureel aandacht besteed aan het in kaart brengen van *lessons learned* ten behoeve van gedegen kennisoverdracht.

De projectevaluatie laat een duidelijk positiever beeld zien dat de programma-evaluatie. De vraag die dit oproept is of aanpassingen op programmaniveau toegevoegde waarde hebben voor (nog betere) uitvoering van de projecten. Het feit echter, dat er zoveel goed uitgevoerde projecten zijn komt mede door de strikte selectieprocedure die wordt toegepast en het grote aanbod aan projectvoorstellen. Dit zorgt er voor dat er vooral kansrijke projecten wordt opgezet. Dat neemt niet weg dat er ruimte voor verbetering is. De aanbevelingen hebben betrekking op zowel praktische, operationele zaken, zoals verbetering van de monitoring van projecten en resultaat- en effectmeting als meer beleidsmatige onderwerpen, zoals het beter omschrijven in welke termen de bestendigheid van projectresultaten worden beoordeeld en het structureel vormgeven van lerend vermogen.

## 2. INLEIDING

### 2.1 HET ONDERZOEK

Sinds 1994 zet de Nederlandse overheid zich middels het Matra-programma (Maatschappelijke Transformatie) in voor de bevordering van veiligheid, samenwerking en democratie in Midden- en Oost-Europa. Het programma is gericht op het versterken van het maatschappelijk middenveld (*civil society*) en op het verbeteren van de rol van de overheid (*good governance*) in de overgang naar een pluriforme, democratische rechtstaat.

De directe aanleiding voor deze evaluatie is de wettelijke verplichting om subsidieprogramma's eens per vier jaar te evalueren. Ook de eerste periode (1994-1998) is geëvalueerd.<sup>1</sup> De opdrachtgever heeft de keuze gemaakt in het onderzoek alleen te laten kijken naar de deelprogramma's Matra Projecten Programma (MPP) en Matra Kleine Ambassadeprojecten (KAP).<sup>2</sup> Bovendien heeft de opdrachtgever ervoor gekozen de evaluatie in twee delen te laten uitvoeren: enerzijds een programma-evaluatie (uitgevoerd door Berenschot) en anderzijds een projectenevaluatie (uitgevoerd door UNDP Bratislava). In beide onderzoeken ligt de nadruk op MPP, waar verhoudingsgewijs ook het meeste geld naartoe gaat.

Dit document vormt een samenvatting van de onderzoeksbevindingen. Hierin worden dan ook alleen de kern van de onderzoeken en de belangrijkste conclusies en aanbevelingen ter verbetering van het Matra-programma weergegeven. Beide evaluaties zijn in uitgebreide eindrapportages gedocumenteerd die als bijlage bij deze samenvatting zijn gevoegd.

### 2.2 DE EVALUATIECRITERIA

Voor de programma-evaluatie zijn de onderstaande evaluatiecriteria gehanteerd.

Schema 1: evaluatiecriteria

DOELTREFFENDHEID	Mate waarin de voorafgestelde doelen op programmaniveau worden bereikt (doelbereiking) en de mate waarin het beleid en de subsidieregeling daaraan hebben bijgedragen.
DOELMATIGHEID	Wijze waarop het programma is uitgevoerd en de inzet van Matra-middelen tot de meeste effecten leidt
RELEVANTIE	Mate waarin inspanningen van Nederlandse organisaties en partnerorganisaties in Matra-landen (MPP) en de Nederlandse ambassades (KAP) van betekenis zijn voor de realisatie van de beleidsdoelen van het Matra programma.
DUURZAAMHEID	Mate waarin de Matra-activiteiten op hechte grondslagen berusten, d.w.z. de 'houdbaarheid' van activiteiten. Mate waarin de gefinancierde projecten in staat zijn hun werkzaamheden te continueren na beëindiging van subsidie.

<sup>1</sup> IOB, *Diamonds and Coals*, 1999

<sup>2</sup> Uitleg hierbij is terug te vinden in het Programma van Eisen dat in het bijlagenboek van deze evaluatie zijn opgenomen.

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

UNDP heeft zich op projectniveau gericht op de evaluatiecriteria doeltreffendheid, doelmatigheid, relevantie, impact en duurzaamheid. Aan de hand van 12 hoofdindicatoren ontwikkelde UNDP een puntensysteem, waarmee 65 projecten in de drie geselecteerde landen Rusland, Roemenië en Slowakije zijn geanalyseerd en beoordeeld.

### 2.3 DE ONDERZOEKSMETHODIEK<sup>3</sup>

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.

#### *Programma-evaluatie*

Bij het begin van het onderzoek is met verschillende sleutelpersonen binnen DZO/UM (beleidsmedewerkers en medewerkers van de controlling unit), ambassades en vakdepartementen een gesprek gevoerd. Voor de deskstudie zijn relevante gegevens verzameld over Matra op programma- en procesniveau. Per land zijn daarnaast minimaal drie dossiers onderzocht, waarbij middels een a-selecte steekproef is gelet op thematische spreiding. Voor de landen Rusland, Roemenië en Slowakije zijn met name projecten geselecteerd die ook door UNDP geëvalueerd werden.

Een centraal element in de onderzoeksopzet vormden de on-line (internet) enquêtes onder de Nederlandse uitvoerders van MPP, lokale uitvoerders van MPP en (lokale) uitvoerders van KAP. De vragenlijsten bevatten open en gesloten vragen. De respondenten is gevraagd naar hun mening over hun eigen projecten, maar ook over het Matra-programma als geheel. Onderstaand schema geeft een overzicht van de respons op deze enquêtes.

Schema 2: respons enquêtes

	MPP NL	MPP LOK	KAP <sup>4</sup>
Totaal aantal projecten	260	260	Onbekend
Totaal aantal digitaal verstuurd vragenlijsten	187	71	803
Respons in aantallen	110	38	265
Percentage ingevulde enquêtes t.o.v. totaal aantal projecten	42%	15%	N.v.t.

<sup>3</sup> Een gedetailleerde verantwoording van de onderzoeksopzet wordt gegeven in de eindrapportages van Berenschot (hoofdstuk 2) en UNDP (chapter 1).

<sup>4</sup> Voor enkele ambassades is het niet mogelijk gebleken om een overzicht te verstrekken van het totale aantal uitgevoerde KAP projecten in de periode 1999-2003. Daardoor hebben we geen inzicht in de verhouding van het aantal ingevulde enquêtes ten opzichte van het totale aantal uitgevoerde projecten.

Respons in procenten	59%	54%	33%
----------------------	-----	-----	-----

Om te beoordelen in hoeverre het Matra-programma, met name qua doelmatigheidsaspecten, zich verhoudt tot vergelijkbare programma's van andere donoren hebben wij een beperkte benchmark uitgevoerd, waarbij we de interessante elementen van programma's van EURASIA, USAID, DFID en het Open Society Institute (OSI) hebben onderzocht. Om de resultaten van de MPP-enquête onder Nederlandse uitvoerders kwalitatief te verdiepen en te valideren zijn twee 'rondetafelbijeenkomsten' georganiseerd, waarbij in totaal 26 Nederlandse uitvoerders van Matra-projecten aanwezig waren.

### *Projectevaluatie*

De opdrachtgever heeft voor de projectevaluatie een selectie van de drie landen gemaakt: de Russische Federatie, Roemenië en Slowakije.<sup>5</sup> Deze keuze is tot stand gekomen op basis van de volgende overwegingen: (1) de landen bevinden zich in de evaluatieperiode in verschillende stadia van sociale transformatie, (2) zij verschillen in grootte, (3) er zijn minimaal 15 projecten in de evaluatieperiode uitgevoerd. Bovendien moest minimaal één land uit de selectie ook in de eerste evaluatie onderzocht zijn.

De onderzochte MPP- en KAP-projecten zijn geselecteerd aan de hand van de volgende criteria: (1) het zijn afgeronde projecten met (2) een goede spreiding over de Matra-thema's en (3) zij zijn geografisch goed verspreid.

De lokale uitvoerders van de projecten zijn bezocht en er zijn gesprekken gevoerd met sleutelfiguren die betrokken waren bij de projectuitvoering. Daarnaast zijn de dossiers bestudeerd.

## 2.4 CONTEXT EN OMGEVING

Het beheer van MPP is ondergebracht bij de Directie Zuid- en Oost-Europa /Uitvoering Matra (DZO/UM) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Er zijn verschillende partijen betrokken bij de besluitvormingsprocessen rondom projectaanvragen en bij de uitvoering van projecten.

De rol van de *regionale directies Centraal- en Oost-Europa* binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken is beperkt tot het uitbrengen van politieke adviezen over de haalbaarheid en wenselijkheid van projecten en over de implicaties die de projecten hebben voor de positie van Nederland in Midden- en Oost-Europa.

*Ambassades* vervullen eveneens een adviserende rol voor MPP. Ze worden gevraagd vanuit lokaal perspectief de haalbaarheid en relevantie van projectvoorstellen te beoordelen, over de betrouwbaarheid van lokale uitvoerder(s) te adviseren en voortgangsrapportages te commentariëren. Voor KAP zijn de ambassades budgethouders en beslissen ze naar eigen inzicht over het subsidiëren van projecten.

---

<sup>5</sup> Oorspronkelijk zijn vier landen voor de projectevaluatie gekozen. De opdrachtgever heeft lopende het onderzoek van UNDP besloten Belarus niet langer te laten onderzoeken. De onderbouwing van de keuze voor de drie landen is te vinden in het Programma van Eisen in het bijlagenboek.

De *vakdepartementen* worden gevraagd naar een inhoudelijke beoordeling van een projectvoorstel of rapportage binnen hun discipline.

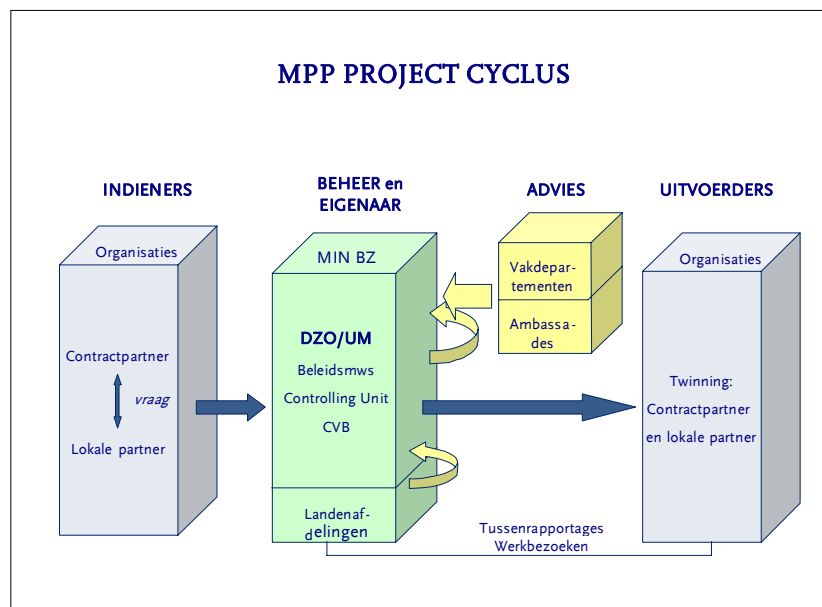
Officiële contractpartners van DZO/UM voor de uitvoering van projecten zijn de *Nederlandse of internationale organisaties*. Deze uitvoerders zijn leidend in het opstellen en indienen van een projectvoorstel en vormen na goedkeuring het formele aanspreekpunt voor DZO/UM. De Nederlandse of internationale organisaties zijn juridisch aansprakelijk, maar de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van een project dragen ze in gezamenlijkheid met de lokale partnerorganisatie. Het basisconcept van MPP is de institutionele versterking door middel van ‘twinning’ tussen een Nederlandse organisatie en lokale organisatie. Zo blijven de lijnen kort en kan kennis die in Nederland voorhanden is, worden overgebracht naar Midden- en Oost-Europese landen.

De *lokale partnerorganisaties*, maatschappelijke (niet-gouvernementele) organisaties, voeren de projecten uit.

## 2.5 DE PROJECTCYCLUS

In een selectiefase van maximaal twee maal 13 weken worden MPP-projectvoorstellen door de Commissie Vergelijkende Beoordeling (CVB), bestaande uit medewerkers van DZO/UM, uiteindelijk geselecteerd voor subsidieverlening. De voorstellen zijn dan reeds beoordeeld door beleidsmedewerker(s) van DZO/UM, en van advies voorzien door de relevante ambassade(s), betrokken vakdepartement(en) en de regionale directie binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Projecten worden beoordeeld op basis van zes criteria: (1) betrokkenheid van burgers, (2) duidelijkheid over wie/wat/waar/waarom en hoe, (3) relevantie en toegevoegde waarde, (4) draagvlak en haalbaarheid, (5) duurzaamheid en voorbeeldfunctie en (6) buitenlands-politieke overwegingen. Dit is schematisch weergegeven in onderstaande figuur.

Figuur 1: projectcyclus MPP





De selectiefase eindigt met het ondertekenen van het contract en het opstellen van de subsidiebeschikking door DZO/UM. Tijdens de uitvoering van een project rapporteren uitvoerders halfjaarlijks inhoudelijk en financieel over de voortgang. Voortgangsrapportages worden voor advies voorgelegd aan de betrokken vakdepartementen, ambassades en regionale directies. De beleidsmedewerker stelt vervolgens een inhoudelijke beoordeling op en de Controlling Unit beoordeelt de mate waarin de uitgaven nog in het gelid lopen met de begroting.

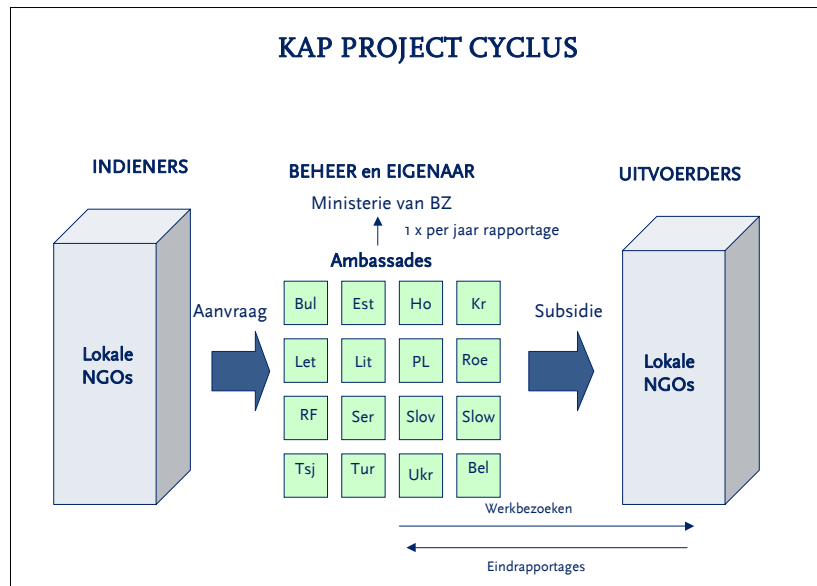
Monitoring van het project wordt verzorgd door de beleidsmedewerker, die contacten met de Nederlandse uitvoerder onderhoudt en het project bij voorkeur minstens eenmaal bezoekt. Na goedkeuring van de eindrapportage en de financiële eindverantwoording (voorzien van een accountantsverklaring) stelt de beleidsmedewerker ter afronding een slotdocument op. De Minister van Buitenlandse Zaken beslist binnen 13 weken over de subsidievaststelling, waarna eindafrekening plaats vindt.

Voor KAP zien de procedures er anders uit. 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-landen. Hierdoor kunnen gehanteerde uitvoerings- en beheersprocedures verschillen van ambassade tot ambassade. De meeste ambassades hebben één (soms twee) medewerker(s) ter beschikking voor de uitvoering en het beheer van KAP, die daarnaast veelal nog andere verantwoordelijkheden heeft.

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. In de meeste landen hanteren de ambassades geen selectierondes; het verschilt per land of een voorstel aan een bepaald format dient te voldoen. De criteria voor selectie zijn verschillend per land, 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.

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. Aan het einde van ieder jaar worden een financiële verantwoording en een overzicht van gehonoreerde projecten opgesteld. Vanwege de kleinschaligheid van KAP-projecten en de beperkte doorlooptijd (gemiddeld circa 10 maanden) is de contractduur vaak kort. Gedurende de looptijd worden projecten steekproefsgewijs gecontroleerd. Elk project wordt in principe afgesloten met een eindrapportage. De projectcyclus van KAP wordt in onderstaand figuur schematisch weergegeven.

Figuur 2: projectcyclus KAP



### 3. CONCLUSIES MATRA-ONDERZOEK

#### 3.1 DOELTREFFENDHEID

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 in zekere mate gerealiseerd. Dit is echter moeilijk 'hard' te maken, aangezien er geen uniforme, meetbare criteria zijn gedefinieerd door DZO/UM voor doeltreffendheid. UNDP concludeert, op basis van steekproeven in Roemenië, Slowakije en Rusland, dat de doeltreffendheid van de onderzochte projecten over het algemeen goed was. UNDP plaatst daarbij wel de kanttekening dat, hoewel Matra-projecten op een waardevolle manier kunnen bijdragen aan processen van sociale transformatie, deze projecten op zichzelf niet kunnen worden beschouwd als sturend of bepalend voor transitie.

##### 3.1.1 Doeltreffendheid MPP

###### *Monitoring van de projecten*

De monitoringsprocedures zijn geformaliseerd met de invoering van halfjaarlijkse en eind-rapportages en met de invoering van het *logical framework*. Voor de monitoring van de projecten is DZO/UM in sterke mate afhankelijk van deze rapportages. Voor wat betreft de inhoud van de rapportages valt het een en ander te verbeteren. Op basis van de dossieranalyse wordt geconcludeerd dat deze rapporten inhoudelijk vaak weinig toegevoegde waarde hebben als het gaat om monitoring van voortgang en resultaten van projecten. Er staat vaak weinig nieuws in ten opzichte van voorgaande rapportages. Relevante informatie voor het projectmanagement, zoals de voortgang van de projecten, feedback over de selectie van projecten, concrete resultaten en eventuele overname van de projecten wordt niet systematisch gegenereerd. Ook UNDP meent dat de monitoring van projecten verbeterd kan worden, door ambassades een meer pro-actieve rol te geven. Hierbij dient echter te worden opgemerkt dat het aan financiële middelen ontbreekt om Nederlandse ambassades in het buitenland te versterken.

###### *Resultaat- en effectmeting*

Effecten van projecten worden doorgaans niet systematisch gemeten. Resultaten worden primair gemeten in termen van aantallen activiteiten en de mate waarin uitvoering is gegeven aan het plan van aanpak van ieder individueel project. Maatschappelijke transformatie, de mate waarin de maatschappij (op grote of kleine schaal) veranderd naar aanleiding van Matra-projecten, wordt niet in kaart gebracht. Volgens UNDP is dit een gevolg van het feit dat duidelijke benchmarks en meetbare, controleerbare indicatoren zelden op een consequente manier worden gedefinieerd in projectvoorstellen. Dit bemoeilijkt de mogelijkheden voor effectieve doelbereiking, alsook voor monitoring en evaluatie.

###### *Werkbezoeken*

Er worden op beperkte schaal werkbezoeken afgelegd. Ook de terugkoppeling naar aanleiding van deze bezoeken is beperkt. Beleidsmedewerkers geven aan vaak geen tijd te hebben voor werkbezoeken en Nederlandse uitvoerders zijn regelmatig niet op de hoogte van de visites aan de lokale organisaties. Bezoeken uit Nederland worden over het algemeen wel zeer op prijs gesteld door de lokale uitvoerder.

### *Selectiecriteria*

De formele MPP-procedures zijn duidelijk en transparant. Deze zijn immers openbaar en vastgesteld. Hoewel de formele selectiecriteria door Nederlandse uitvoerders voldoende helder worden bevonden, is het vaak niet inzichtelijk waarom een aanvraag voor een MPP-project al dan niet is afgewezen. Uitvoerders wensen meer inzicht in de afwijzingsgronden - de manier waarop criteria worden gewogen.

### *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 ten opzichte van de eerste evaluatie. De selectieprocedure duurt nog steeds erg lang, bijna 9 maanden. Slechts een kwart van de projectaanvragen wordt binnen de gestelde termijn (inclusief verlenging) afgehandeld. Op dit moment lijkt dat vooral een gevolg van een opeenstapeling van administratieve procedures en formeel benodigde afstemming tussen bijvoorbeeld beleidsmedewerkers en medewerkers van de Controlling Unit.

Over de selectieprocedure merkt UNDP op dat de capaciteit en kwaliteit van de indienende partijen niet systematisch wordt beoordeeld. Dit kan het risico opleveren dat Matra-subsidies worden toebedeeld aan organisaties die onvoldoende zijn voorbereid.

### *Vraagsturing*

Vraagsturing is een goede indicator om de mate te beoordelen waarin lokale partijen ook daadwerkelijk een probleem hebben. Hebben zij dat niet of onvoldoende of hebben zij niet scherp wat het probleem precies is en hoe het aan te pakken, dan neemt de kans op succes van het project af. Wie het initiatief voor het opzetten van een bepaald project neemt, doet daarbij minder ter zake. Nederlandse uitvoerders geven echter wel aan er juist de voorkeur aan te geven als een lokale partij de eerste stap zet, als teken van hun uitdrukkelijke commitment.

### *Communicatie tussen DZO/UM en ambassades*

De kwaliteit van het contact met DZO/UM en de ambassades wordt door zowel Nederlandse als lokale uitvoerders overwegend positief beoordeeld. Ook over de ondersteuning en informatievoorziening vanuit het Ministerie wordt door de partijen in het veld positief geoordeeld. Er bestaat bij de uitvoerders wel behoefte aan projectoverstijgende informatie. Daarbij gaat het enerzijds om uitwisseling van ervaringen met projectuitvoering binnen een bepaald land en anderzijds om effectmetingen. Wat levert Matra nu daadwerkelijk op in termen van maatschappelijke verandering?

### *Communicatie tussen DZO/UM en adviserende 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 kunnen zeer waardevol zijn in het beoordelingsproces. De terugkoppeling vanuit DZO/UM over de opvolging van adviezen laat echter te wensen over. Dit kan demotiverend werken voor ambassades, regionale bureaus en vakdepartementen.

### *Taken beleidsmedewerkers DZO/UM*

De nadruk bij de taken van de beleidsmedewerkers heeft zich in de afgelopen jaren 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 ver-

hoogde administratieve lasten. De samenwerking met de collega's van CU verloopt niet optimaal.

### 3.1.2 Doeltreffendheid KAP

#### *Beheers- en uitvoeringsprocedures*

In vergelijking met MPP zijn de beheers- en uitvoeringsprocedures voor KAP erg flexibel en eenvoudig. Procedures zijn niet altijd formeel vastgelegd, hoewel indieningsprocedures over het algemeen duidelijk vermeld worden op de websites van de ambassades. In lijn met het kleinschalige en ad hoc karakter van KAP zijn de procedures gericht op snelheid, eenvoud en lage kosten. Lokale uitvoerders zijn overwegend enthousiast over de communicatie met de ambassade gedurende de uitvoering van een project, zowel aangaande de frequentie als de kwaliteit.

#### *Monitoring van projecten*

Monitoring van KAP vindt hoofdzakelijk plaats middels telefonisch, elektronisch of persoonlijk contact. Tussenrapportages zijn gezien de korte doorlooptijd vaak overbodig. Bovendien is de monitoring sterk afhankelijk van het type project. Meer systematische monitoring en evaluatie, bijvoorbeeld door middel van doelgroepbenadering en 'clusterarrangementen', zou volgens UNDP kunnen helpen om het monitoren van projecten te verbeteren en effecten beter te verspreiden.

#### *Resultaten en effecten*

Vanuit de ambassades wordt er relatief weinig gedaan aan resultaat- en effectmeting. Het effect van KAP projecten (bijvoorbeeld: is er sprake van mentaliteitsverandering?) is lastig vast te stellen, gezien het kleinschalige en kortlopende karakter van de projecten. Veel prioriteit heeft dit bovendien niet voor de ambassades.

## 3.2 DOELMATIGHEID

De middelen die voor MPP en KAP worden vrij gemaakt, zijn, voor zover de onderzoekers dat hebben kunnen beoordelen, doelmatig ingezet. Voor KAP geldt dat – op programmaniveau – het inzicht hierin ontbreekt, aangezien er geen gegevens aangeleverd zijn op basis waarvan dit vast te stellen is. MPP kan worden beschouwd als een doelmatig instrument voor de besteding van begrotingsmiddelen. De verhouding tussen kosten en baten geeft geen aanleiding hier anders over te oordelen, hoewel ook hier geldt dat het inzicht in de relatie tussen daadwerkelijk gemaakte kosten en de effecten van projecten beperkt was.

UNDP komt tot een vergelijkbare conclusie. De onderzoekers hebben geen buitensporige budgetoverschrijdingen aangetroffen. In het algemeen stelt UNDP dat de onderzochte MPP-projecten op doelmatige wijze zijn uitgevoerd. Ook voor KAP geeft UNDP aan dat de door haar onderzochte projecten als doelmatig kunnen worden beoordeeld.

De beheerskosten van MPP zijn berekend op basis van een formatie- en bezettingsoverzicht van DZO/UM, daterend uit 2004. KAP is hierin niet meegenomen omdat de uitvoering daarvan bij de ambassades is neergelegd. Gegevens uit de evaluatieperiode bleken niet te achterhalen, gezien de overstap naar een nieuwe administratiesysteem. De totale aan DZO/UM toe te rekenen kosten zijn gedeeld op het totaal aan commiteringen in het kader van MPP in de periode 1999-2003. Onderstaand schema geeft de resultaten weer.

Schema 3: beheerskosten MPP programma

	1999	2000	2001	2002	2003	GEMIDDELD
AANTAL LOPENDE PROJECTEN <sup>6</sup>	175	176	189	172	176	178
COMMITERINGEN (MILJOEN EURO)	11,8	7,2	7,1	17,2	18,5	12,4
% BEHEERSKOSTEN	7%	11%	11%	5%	4%	8%

Op basis van deze berekening is 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 wordt over het algemeen als wenselijk beschouwd voor de goede uitvoering van taken. Bovendien wordt binnen DZO/UM het gemis aan menskracht regelmatig gevoeld en is dit punt in gesprekken herhaaldelijk naar voren gebracht. Er bestaat een duidelijke behoefte aan capaciteit, in de zin van uitbreiding op het niveau van beleidsmedewerker(s) en controller(s).

### 3.3 RELEVANTIE

MPP- en KAP-projecten leiden niet zozeer tot het daadwerkelijk realiseren van sociale transformatie maar dragen er zeker wel toe bij. De doelstellingen van MPP en KAP zijn abstract geformuleerd maar wel geoperationaliseerd in relatief tastbare selectiecriteria, aangezien de formele criteria waaraan projecten in het algemeen en projectaanvragen in het bijzonder aan dienen te voldoen, helder zijn. Maar de abstracte formulering van de programmadoelstellingen maakt de mate waarin wordt bijgedragen aan maatschappelijke transformatie moeilijk meetbaar. Ook op projectniveau is het belangrijk te werken met heldere, realistische doelstellingen. UNDP concludeert dan ook 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.

#### 3.3.1 Relevantie MPP

##### *Landenbeleid versus landenspecifieke benadering*

Binnen MPP is in het geformuleerde landenbeleid aandacht voor de verschillen tussen de zestien Matra-landen, waarbij met name wordt gekeken naar de status van het land voor toetreding tot de Europese Unie. Het beleid steunt op eerder gemaakte afspraken en verdragen met deze landen. Van een landenspecifieke benadering, 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 daarom geen specifieke thema's of aandachtspunten per land geformuleerd. Door een aantal Nederlandse uitvoerders wordt dit als positief ervaren, om-

<sup>6</sup> Het gaat hier om een indicatie van het aantal projecten per jaar waarbij uit gegaan is van een gemiddelde looptijd van drie jaar per project.

dat 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 lokale behoeften die prioriteit hebben.

#### *Aansluiting bij ontwikkelingen in Matra-landen*

Om het gehele maatschappelijke spectrum te bedienen zijn twaalf thema's vastgesteld waarbinnen projectvoorstellen in overweging worden genomen. Deze thema's zijn breed geformuleerd, maar blijken in de praktijk wel werkbaar. Bij de selectie van de projecten wordt rekening gehouden met een spreiding over thema's en landen. Onderstaand schema geeft weer binnen welke thema's in de Matra-landen in de periode 1999-2003 projecten zijn uitgevoerd.

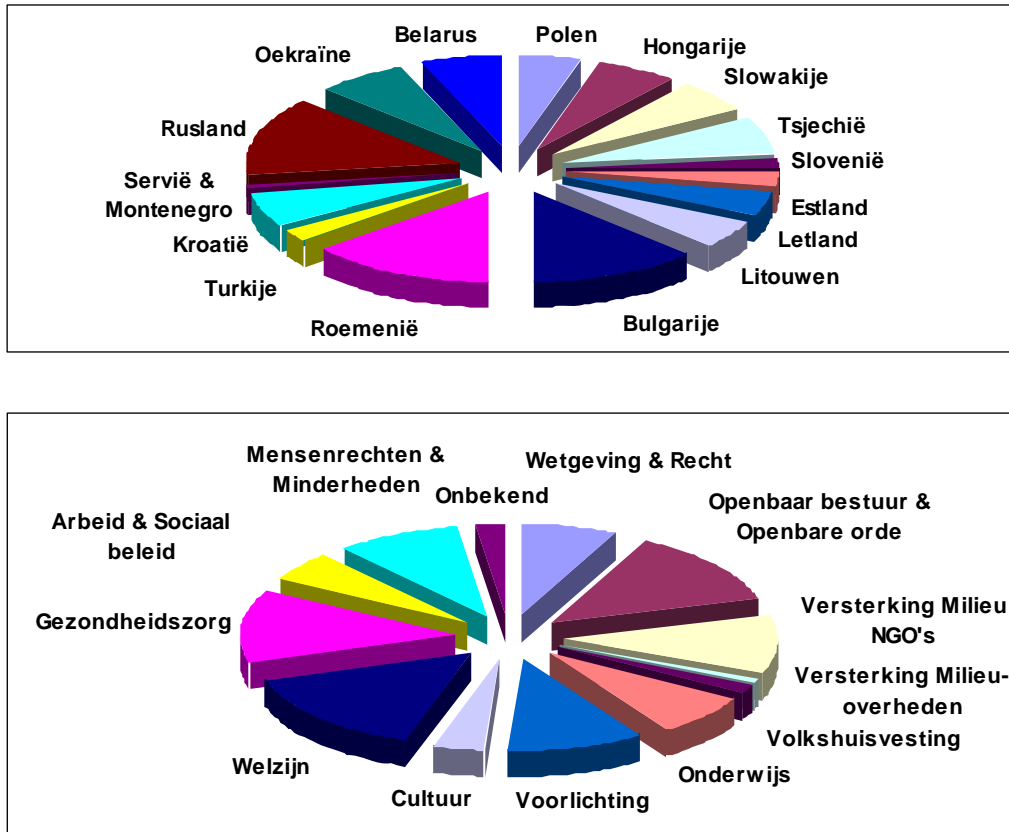
Schema 4: thema's naar landen

	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

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. Uit het rapport van UNDP blijkt tevens dat juist in die landen waar de sociale transformatieprocessen het zwakst zijn, de interventies van Matra als meest relevant beoordeeld kunnen worden. Ook beschouwen de lokale belanghebbenden de projecten over het algemeen als relevant omdat ze aan de behoeften en prioriteiten tegemoet komen, zelfs wanneer de resultaten misschien

teleurstellend waren. In onderstaande figuren geven we weer hoeveel projecten er in ieder land en op elk thema zijn uitgevoerd gedurende de evaluatieperiode.

Figuur 3: Projecten per land en per thema



### *Bijdrage MPP-projecten aan Matra-doelstellingen*

Het streven is dat de projecten bijdragen aan een verandering in het gedachtegoed van mensen en zo stap voor stap wordt stap voor stap een mentaliteitsverandering teweeggebracht. 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. Vervolgens moeten deze projecten een sneeuwbaaleffect creëren. Daarbij gelden de volgende succes- en faalfactoren:

Schema 5: succes- en faalfactoren van MPP projecten

SUCCEFACTOREN 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 tot stand gekomen	De middelen van de lokale counterpart zijn beperkt. De verwachtingen van de lokale en Neder-



	landse uitvoerders lopen uiteen
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 (of onrealistische) doelstellingen, onduidelijk hoe deze omgezet worden in activiteiten
Het project sluit aan bij de actuele situatie	Vertraging in uitvoering

### 3.3.2 Relevantie KAP

#### *Doelstellingen 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 is makkelijker *ex ante* in te schatten en *ex post* vast te stellen dan bij een grootschaliger MPP-project.

#### *Bijdrage KAP-projecten aan Matra-doelstellingen*

De meeste KAP-projecten proberen een bewustwordingsproces bij de doelgroep teweeg te brengen. Een bewustwordingsproces vergt vooral tijd en 'exposure' om in te bedden. KAP tracht, en slaagt daar naar onze waarnemingen goed in, 'speldenprikken' als impuls voor een veranderingsproces uit te delen. Het is belangrijk te onderkennen dat KAP zich richt op een niche, die door de meeste andere donor-programma's nauwelijks wordt bediend. KAP wordt in elk geval door alle betrokkenen zeer gewaardeerd. Doordat KAP bijzondere aandacht besteedt 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.

#### *Aansluiting bij ontwikkelingen in Matra-landen*

De verantwoordelijkheid voor de operationalisering van KAP-doelstellingen ligt bij de ambassades. De vertaling naar selectiecriteria is dan ook per land verschillend. 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.

### 3.4 DUURZAAMHEID

Hoewel de duurzaamheid van effecten moeilijk meetbaar blijkt, wordt de toekomstbestendigheid van MPP- en KAP-projecten positief ingeschat. Deze inschatting is vooral gebaseerd op meningen van direct betrokkenen en kan per project variëren.

#### 3.4.1 Duurzaamheid MPP

##### *Voortzetting MPP-projecten*

Het aantal projecten dat na afloop van de subsidietermijn een vervolg krijgt lijkt positief. 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%). Nederlandse uitvoerders hebben een belangrijke rol in de advisering over vervolgfianciering.

Toch is de ervaring van een aantal uitvoerders dat na het wegvallen van de subsidie niet alle lokale organisaties in staat zijn om het project een vervolg te geven. 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.<sup>7</sup>

Naast financiën spelen de politieke steun en lokale situatie 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. Volgens UNDP vergroot een grotere participatie en betrokkenheid van lokale partners de mogelijkheden voor nationale bijdragen voor de projecten, een aspect wat vaak mist in MPP-voorstellen en -budgetten.

##### *Kennisverspreiding*

Kennisverspreiding speelt een belangrijke rol bij MPP-projecten. Ongeveer 85% van de Nederlandse uitvoerders en lokale uitvoerders geven aan dat het project heeft geleid tot nieuwe kennis. Het blijkt dat bijeenkomsten, trainingen en publicaties veel gebruikte middelen zijn voor kennisverspreiding. Volgens UNDP is een belangrijke bijdrage van de MPP-projecten de succesvolle overdracht en verspreiding van innovatieve methodologieën en benaderingen. 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*

Ruim de helft van de Nederlandse uitvoerders geeft aan dat na beëindiging van de subsidie vervolgsamenwerking is gestart met de lokale partnerorganisatie, wat een belangrijke uitkomst is voor een programma dat gebaseerd is op 'twinning'. In hoeverre een netwerk ontstaat lijkt in sterke mate af te hangen van de betrokkenheid van de Nederlandse uitvoerder.

---

<sup>7</sup> UNDP, 'Changing Societies,' pag. 78.

### *Inspanningen DZO/UM*

Duurzaamheid wordt door de beleidsmedewerkers van DZO/UM als een belangrijk criterium gezien. Hun oordeel daarover is grotendeels gebaseerd op de eigen (niet altijd volledige of actuele) kennis van NGOs, lokale steunbrieven en de inschattingen van de ambassades, die zich hierbij vaak baseren op het imago van de lokale organisatie. Nederlandse uitvoerders verwachten een actievere inzet 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. Dit brengt DZO/UM echter in een lastige positie. Enerzijds zijn beleidsmedewerkers graag bereid om mee te denken over vervolgstappen en bevelen zij succesvolle projecten graag aan bij andere donoren. Anderzijds leidt betrokkenheid van DZO/UM bij het zoeken naar vervolgfianciering ongewild tot de verwachting dat DZO/UM ‘dit wel zal kunnen regelen’ of dat er ‘anders wel een vervolg vanuit Matra wordt gefinancierd’. Dit laatste behoort niet tot de mogelijkheden van Matra. Het is dan ook wenselijk helder te communiceren over de rol van DZO/UM bij het verbeteren van duurzaamheid. Dit laat onverlet dat DZO/UM met al haar contacten en ervaring wel een stimulerende rol kan spelen. Laat er geen misverstand over bestaan dat de Nederlandse uitvoerders het initiatief moeten nemen bij het ondersteunen van lokale partners die de duurzaamheid willen vergroten. DZO/UM kan echter een rol vervullen in het bij elkaar brengen van uitvoerders van projecten. Hierdoor kunnen zij van elkaar leren en waar mogelijk tot samenwerking komen.

### *Draagvlak en meerwaarde*

MPP heeft zeker draagvlak en bekendheid in Matra-landen. 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. Een ruimte meerderheid van de respondenten geeft ook aan dat de meeste projecten zonder fianciering vanuit Matra niet tot stand waren gekomen.

#### 3.4.2 Duurzaamheid KAP

Duurzaamheid is voor KAP, in vergelijking met MPP, een minder belangrijk selectiecriterium. Immers, KAP projecten zijn kleine projecten, met een korte doorlooptijd, die doorgaans gebruikt worden om een proces van verandering op gang te brengen. 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. UNDP merkt op: *“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”*<sup>8</sup>.

Of een project wordt voortgezet na beëindiging van externe fianciering, is sterk afhankelijk van het betreffende land, het thema van het project en het type organisatie. Bij totale afwe-

---

<sup>8</sup> UNDP, 'Changing Societies,' pag. 10

zigheid 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. KAP-projecten ontwikkelen zich bij uitzondering tot een MPP-project.

### 3.5 LEREND VERMOGEN

Het lerend vermogen van betrokkenen bij MPP en KAP is slechts beperkt ontwikkeld. Er wordt (nog) niet structureel aandacht besteed aan het in kaart brengen van *lessons learned* ten behoeve van gedegen kennisoverdracht.

#### 3.5.1 Lerend vermogen MPP

##### *Aanpassingen in beleid en uitvoering*

Het Matra-programma heeft in de evaluatieperiode intern een cultuurverandering ondergaan; het is ontwikkeld van een persoonlijk-getint, maar minder strak georganiseerd naar een zakelijk en gestroomlijnd programma. Met de invoering van de subsidiehandleiding 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 'papier informatie'. In tegenstelling met de periode 1994-1997 is er veel minder persoonlijk contact met Nederlandse uitvoerders.

##### *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. DZO/UM fungeert meer op de achtergrond, wanneer projecten eenmaal worden uitgevoerd. Zij heeft een weinig (pro)actieve rol in de monitoring en evaluatie van projecten. Zo blijkt bijvoorbeeld dat DZO/UM weinig betrokken is bij belangrijke aanpassingen en veranderingen tijdens een project. In slechts in 4% van de gevallen is een aanscherping in projectdoelstelling of – strategie op aanraden van DZO/UM geweest.

##### *Veranderingen in vraag om Matra-ondersteuning*

De sociale transformatie in de Matra-landen heeft de afgelopen jaren een belangrijke ontwikkeling doorgemaakt. 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.

Ook wordt opgemerkt 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 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.

#### *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. Daarnaast geeft 45% van de Nederlandse en 62% van de lokale organisaties aan dat er buiten Matra om een vergelijkbaar project is gestart.

#### *Opvolging van aanbevelingen uit de eerste evaluatie*

In de vorige evaluatie is aanbevolen om te komen tot een landenspecifieke benadering. Deze is er niet gekomen. DZO/UM acht een dergelijke aanpak in strijd met het principe van vraaggestuurdheid. Zo lang er voldoende aandacht is voor landenspecifiek thema's hoeft dit geen probleem te zijn. Dat betekent wel dat de adviserende rol van ambassades hier zwaar moet wegen zodat de daar aanwezige expertise optimaal kan worden benut. De aanbevelingen die UNDP doet ten aanzien van een landenspecifieke benadering, zijn in dit kader dan ook niet relevant.

De tweede aanbeveling betrof het verbeteren van het rapportagesysteem ten behoeve van het lerend vermogen. Hoewel de monitoring is verbeterd, functioneert het systeem niet optimaal. De derde en vierde aanbeveling ging over de gevolgen van de Awb. Het belangrijkste gevolg voor Matra is de lange duur van de termijnen. De afhandeling van projecten is echter nog steeds te traag. De laatste aanbeveling behelsde richtlijnen voor projectformulering en -selectie. Helderheid over de procedure is inmiddels tot stand gekomen door de komst van een subsidiehandleiding en professionalisering van de beoordelingsprocedure.

#### *Lerend vermogen 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 het slotdocument waar het eindoordeel over het project wordt beschreven, worden over het algemeen leermomenten genoteerd. Deze documenten blijven echter in het dossier, worden niet onderling gecommuniceerd, laat staan bijvoorbeeld per land geaggregeerd. 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 personeelwisselingen. 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.

#### 3.5.2 Lerend vermogen KAP

Eén van de belangrijkste aanpassingen in het KAP-beleid in de onderzoeksperiode is de budgetuitbreiding. Mede ten gevolge van de positieve conclusies uit het eerste evaluatierapport 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 het algemeen is het lerend vermogen van KAP niet institutioneel geregeld. Het formuleren van *lessons learned* vindt hoofdzakelijk op individueel niveau en op ambassadeniveau

plaats. Zij 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 van DZO/UM uit 2001 een begin is gemaakt. Sommige ambassades hebben aan gegeven hun procedures aangepast te hebben op basis van eigen ervaringen, maar niet dat dit proces gestuurd zou zijn vanuit DZO/UM.

### 3.6 OVERKOEPELENDE CONCLUSIES PROJECTNIVEAU

De projecten die zij heeft onderzocht in de drie Matra landen overziend, komt UNDP in haar rapport tot de conclusie dat de effectiviteit, efficiëntie en relevantie van de uitgevoerde Matra projecten goed zijn. De totale resultaten van de projectevaluatie door UNDP levert voor de onderzochte landen onderstaand beeld op.

Schema 6: overall beoordeling UNDP

OVERALL SUCCES RATE	OVERALL PROJECT PERFORMANCE	EFFECTIVENESS	RELEVANCE	SUSTAINABILITY
RUSSIAN FEDERATION				
Very poor and poor	4 (17%)	5 (21,5%)	2 (9%)	2 (9%)
Satisfactory and good	6 (26%)	5 (21,5%)	4 (17%)	9 (39%)
Very good and outstanding	13 (57%)	13 (57%)	17 (74%)	12 (52%)
ROMANIA				
Very poor and poor	2 (9%)	2 (9%)	2 (9%)	1 (4%)
Satisfactory and good	8 (35%)	9 (39%)	5 (22%)	10 (43%)
Very good and outstanding	13 (57%)	12 (52%)	16 (70%)	12 (52%)
SLOVAK REPUBLIC				
Very poor and poor	2 (11%)	4 (21%)	2 (11%)	1 (5%)
Satisfactory and good	8 (42%)	7 (37%)	6 (32%)	6 (32%)
Very good and outstanding	9 (47%)	8 (42%)	11 (57%)	12 (63%)

In dit schema is te zien dat ruim de helft (voor de Russische Federatie en Roemenië) en iets minder dan de helft (voor Slowakije) van alle uitgevoerde MPP- en KAP-projecten van zeer goede tot uitstekende kwaliteit is. Het aantal projecten dat onvoldoende kwaliteit heeft ligt voor de drie landen gemiddeld op 12%. Dat is een hele goede score. Matra is immers een programma dat zich vooral richt op vernieuwing en innovatie en op het aanjagen van verandering. Dan mag er ook wel eens wat mis gaan maar het is opvallend dat dat in de onderzochte periode zeer beperkt het geval is geweest.

Hoewel de totale beoordeling van de projecten (zeer) positief uitvalt, ziet UNDP ruimte voor verbetering.

UNDP is van mening dat de documentatie van projecten op orde is, maar ruimte laat voor verbetering. De projectvoorstellen geven regelmatig blijk van onvoldoende mechanismen om duurzaamheid te garanderen, in het bijzonder waar het gaat om risico analyses. Ook meetbare indicatoren voor nagestreefde effecten zijn nog onvoldoende ontwikkeld. Bovendien geven de projectvoorstellen weinig blijk van betrokkenheid van de lokale uitvoerders in termen van inbreng van eigen middelen. UNDP acht het van belang de rol van de lokale uitvoerders in de toekomst te vergroten, niet alleen om de efficiëntie te vergroten overigens, maar ook om de duurzaamheid en effectiviteit van projecten te vergroten.

#### 4. AANBEVELINGEN

Aan de hiervoor weergegeven conclusies worden aanbevelingen voor verbetering van de uitvoering van MPP en KAP gekoppeld, zowel in de vorm van praktische, operationele aanbevelingen als in meer beleidsmatige suggesties. Daarbij hebben lang niet alle verbeteringsuggesties uitsluitend betrekking op de achterliggende evaluatieperiode maar juist op de huidige praktijk.

##### *Projecten- versus programmaniveau*

De projectevaluatie laat een duidelijk positiever beeld zien dan de programma-evaluatie. Dit was ook al zo ten tijde van de eerste evaluatie. De vraag die dit oproept is: hebben veranderingen op programmaniveau wel toegevoegde waarde voor de (nog betere) uitvoering van projecten in Midden- en Oost-Europa? Deze vraag is moeilijk te beantwoorden. De kwaliteit op projectniveau komt immers voort uit de wijze waarop de Nederlandse uitvoerder en de lokale uitvoerders de projecten vorm en inhoud geven. Het feit echter, dat er zoveel goede projecten zijn, komt naar onze mening voort uit de strakke en strenge selectieprocedure die DZO/UM hanteert bij de aanmelding van projecten. Met andere woorden, het grote aanbod van projectvoorstellen en de kritische blik van DZO/UM zorgen ervoor dat er vooral (zeer) kansrijke projecten worden opgezet. Hierdoor is het ons inziens mogelijk om in het stadium van de projectuitvoering voor een 'lossere' begeleidingsvariant te kiezen nu gebeurt.

##### *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 geconstateerde werkdruk, in combinatie met het feit dat de beheerskosten laag zijn, is een uitbreiding in fte voor DZO/UM op het niveau van beleidsmedewerker en controller geen overbodige luxe.

##### *Verbetering van projectvoorstellen*

UNDP beveelt aan de projectvoorstellen van subsidieaanvragers verder te laten verbeteren. Met name waar het gaat om risicoanalyse, meetbare indicatoren voor effecten en mechanismen om duurzaamheid te bevorderen. Deze aanbeveling delen wij, aangezien hierdoor monitoring eenvoudiger wordt en effecten van Matra beleid meer zichtbaar worden. UNDP beveelt bovendien aan om projecten van begin af aan op te zetten in *logical frameworks*, vanuit het oogpunt dat deze investering gedurende het project zal resulteren in eenvoudiger te produceren rapportages en financiële verantwoordingsdocumenten. Wij achten deze aanbeveling slechts in beperkte mate haalbaar. Nederlandse en lokale projectuitvoerders hebben een inhoudelijke expertise, die nodig is om projecten op een goede manier uit te voeren. Een verantwoordingssystematiek die de huidige in complexiteit overstijgt, is voor deze uitvoerders een te grote opgave. Bovendien is een strengere systematiek niet noodzakelijk aangezien de huidige systematiek voldoet aan de eisen van de Awb.

##### *Betere screening projectuitvoerders*

In haar rapport beveelt UNDP aan om tot een betere screening van potentiële projectuitvoerders te komen, met name in Nederland. De onderzoekers hebben in hun onderzoek



vastgesteld dat de mate waarin organisaties geïnstitutionaliseerd zijn, in belangrijke mate doorslaggevend is voor het succes en falen van Matra projecten. Hoewel wij deze analyse delen, kiezen wij hier voor een andere aanbeveling. Een extra screeningprocedure van de uitvoerder bij ieder nieuw ingediend projectvoorstel zal de procedures rondom Matra onnodig compliceren. Wij zijn dan ook van mening dat DZO/UM er goed aan doet om in de toekomst tijdens interne overleggen meer aandacht te besteden aan eerdere ervaringen die zijn opgedaan met projectuitvoerders.

#### *Adviezen van externe partijen*

De frequentie en de motivatie voor medewerking van externe partijen die DZO/UM adviseren over beoordeling en begeleiding van projecten, 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 adviserende 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 naar verwachting 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 hebben moeite met wat er elke keer weer gerapporteerd moet worden, dat kan korter en efficiënter. Alleen als het *logical framework* vanaf het begin goed wordt toegepast, heeft het de beoogde tijdsbesparende effect en draagt het bij aan goede monitoring. Maar gebleken is 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. 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 wellicht 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.

Ook UNDP is van mening dat monitoring meer aandacht dient te krijgen. Daarbij denken de onderzoekers in eerste instantie aan het instellen van bijvoorbeeld focusgroepen.

#### *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. Bovendien kan het fungeren als basis voor kennisoverdracht.

#### *Gefaseerde veranderingsprocessen*

Op basis van haar onderzoek beveelt UNDP aan in de toekomst te werken met realistische ambities en haalbare doelstellingen en tijdsafbakening. Bovendien acht UNDP het een goede ontwikkeling om maatschappelijke veranderingen in de toekomst vorm te geven in gefaseerde trajecten die achtereenvolgens in termijnen worden gefinancierd en uitgevoerd. Wij maken hierbij de opmerking dat deze aanbeveling niet in lijn ligt met de centrale gedachte achter het Matra-programma om maatschappelijke verandering aan te jagen en te stimuleren. Na deze impuls dienen projectuitvoerders het project op eigen kracht verder te ontwikkelen. De door UNDP voorgestelde verandering in werkwijze kan alleen vorm krijgen door een essentiële verandering in de programma opzet.

#### *Duurzaamheid*

Om de focus op duurzaamheid te verbeteren, kan bij aanvang van een project expliciet gemaakt worden wat binnen dat project onder duurzaamheid wordt verstaan. 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 vervolgfianciering: beleidsmedewerkers kunnen uit-

voerders wellicht verder helpen aan contacten binnen het Ministerie en/of bij andere donoren.

#### *Nederlandse uitvoerders als experts*

UNDP beveelt in haar rapportage aan om in de toekomst Nederlandse uitvoerders een rol te geven in de twinning op basis van hun expertise. De Nederlandse organisaties brengen in de samenwerking expertise in die lokaal niet voorhanden is en treden niet langer op als overkoepelende management entiteit. Wij delen de analyse van UNDP dat het beter is expertise lokaal in te kopen indien dat mogelijk is. Gezien de contractuele relaties die DZO/UM onderhoudt met de Nederlandse uitvoerders (zij zijn juridisch aansprakelijk) kan hun rol in projecten niet zonder meer worden ingedamd. De invulling van die rol is in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van de Nederlandse organisaties zelf.

#### *Gat tussen KAP en MPP*

Het is geen gegeven dat succesvolle KAP projecten in een later stadium doorgroeien als MPP-project. Bovendien is er een aanzienlijk gat tussen beide sub-programma's waar het gaat de omvang van projecten. UNDP beveelt aan om dit gat op te vullen door grotere subsidiebedragen (dan het beperkte KAP) beschikbaar te stellen aan lokale organisaties die een bewezen staat van dienst hebben.

#### *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. Dit geldt ook voor MPP. Daardoor wordt het wiel vast vaker dan één keer uitgevonden. Sommige ambassades financieren al jaren KAP-projecten en adviseren bij MPP-projecten, terwijl anderen 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.

- 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, is aan te raden 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.