



MEDEFINANCIERINGSPROGRAMMA

INTERDEPARTEMENTAAL BELEIDSONDERZOEK

Ronde 1999 - nr. 2
augustus 2000

Inhoudsopgave	1
Samenvatting en Aanbevelingen	2
1. Inleiding	8
2. Achtergrond en Overzicht MFP	12
3. Doeltreffendheid van het MFP	17
4. Doelmatigheid van het MFP	22
5. Toegang tot het MFP	27
6. Ministeriële verantwoordelijkheid	33

Bijlagen:

1. Samenstelling van de werkgroep IBO MFP	38
2. Taakopdracht IBO MFP	39
3. Omvang van de financiering van particuliere organisaties.	41
4. Achtergrondinformatie over het Medefinancieringsprogramma.	43
5. Korte weergave van de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken	47
6. De "Seven Pledges" van de VN-conferenties.	49
7. Lijst met afkortingen en acroniemen.	50

Samenvatting en Aanbevelingen

Het Medefinancieringsprogramma (MFP) beoogt in het kader van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking een bijdrage te leveren aan structurele armoedebestrijding in ontwikkelingslanden. Hieronder wordt verstaan het duurzaam verbeteren van de positie van arme groepen en individuen aldaar door middel van directe armoedebestrijding, maatschappijopbouw en beleidsbeïnvloeding. De desbetreffende activiteiten worden uitgevoerd in samenwerking met particuliere organisaties in die landen.

De omvang van de MFP-middelen is in de loop der jaren gestaag toegenomen, vooral vanwege het feit dat deze middelen sinds 1980 een vast percentage van het ODA-budget vormen. In de ontwerpbegroting voor 2000 is 10 procent van de ODA-middelen, ten bedrage van 642,7 miljoen voor het MFP bestemd. Vanaf het begin van het MFP geldt dat de verdeling van de beschikbare middelen aan de organisaties zelf werd overgelaten.

De onderlinge verhoudingen tussen de MFO's en de minister voor OS zijn vastgelegd in Overeenkomsten inzake het Medefinancieringsprogramma met een looptijd van vier jaar, waarvan de laatste is aangegaan per 1 januari 1997, en in Werkafspraken tussen de minister en het Gemeenschappelijk Overleg Medefinancieringsprogramma (GOM), gedateerd 7 juni 1999. Eind 1998 is de Kaderwet Subsidies Ministerie van Buitenlandse Zaken annex de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken van kracht geworden, met als gevolg dat ook de verstrekking van de MFP-middelen onder vigeur van de desbetreffende Kaderwet gecontinueerd gaat worden. Een en ander moet zijn beslag krijgen met ingang van 1 januari 2001 per wanneer de huidige Overeenkomst inzake het Medefinancieringsprogramma afloopt en wordt omgezet in een Subsidiebeschikking. De invoering van de Kaderwet heeft grote gevolgen voor de financiële relatie tussen de minister voor OS en de MFO's. In plaats van een overeenkomst tussen twee partijen is vanaf 1 januari 2001 sprake van een eenzijdige subsidiebeschikking zijdens de minister, waarbij de MFO's zich moeten kwalificeren voor subsidiëring.

In dit eindrapport van de werkgroep IBO Medefinancieringsprogramma wordt ingegaan op de vraag in hoeverre het MFP als instrument voor structurele armoedebestrijding een doelmatige en doeltreffende bijdrage levert aan de uitvoering van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. In de Taakopdracht IBO Medefinancieringsprogramma is deze algemene vraagstelling verder uitgewerkt in 19 deelvragen (zie bijlage 2). De werkgroep heeft op basis van de Taakopdracht een Plan van Aanpak opgesteld waarin naar aanleiding van deze 19 deelvragen 4 thema's zijn geïdentificeerd:

- doeltreffendheid van het MFP,
- doelmatigheid van het MFP,
- toegang tot het MFP,
- de ministeriële verantwoordelijkheid.

Deze vier onderwerpen worden in hoofdstukken 3, 4, 5 en 6 van dit eindrapport behandeld. Vooraf gaat een inleiding die grotendeels een beschrijving van de opzet en de uitvoering van het onderzoek

bevat (hoofdstuk 1). In hoofdstuk 2 wordt in kort bestek een overzicht van het MFP gegeven. Het eindrapport begint met een samenvatting van de bevindingen en de conclusies van het onderzoek, gevolgd door de aanbevelingen van de werkgroep.

Bevindingen en Conclusies.....

..... inzake Doeltreffendheid

De samenwerkingsprogramma's van de MFO's met particuliere organisaties in ontwikkelingslanden vormen in principe een waardevolle, ja zelfs onmisbare aanvulling op de activiteiten van overheden en de marktsector in het ontwikkelingsproces. In het algemeen wordt aangenomen dat de doeltreffendheid van het MFP en zijn meerwaarde in vergelijking met andere hulpkanalen zijn gebaseerd op het volgende:

- de MFO's hebben de mogelijkheid om 'countervailing power', vooral ten opzichte van de overheid, op te bouwen. Ze kunnen werken in arme gebieden waar de lokale overheid niet of onvoldoende haar verantwoordelijkheid neemt of kan nemen.
- de MFO's kunnen flexibel opereren. Zij zijn niet afhankelijk van ingewikkelde bureaucratische processen en voorschriften en hebben daardoor makkelijker toegang tot de armen.
- de MFO's hebben goede contacten met NGO's in het Zuiden en kunnen elkaar ondersteunen. Internationale allianties en fusies worden aangegaan door MFO's ten behoeve van 'linking en learning' in Noord-Zuid en Zuid-Zuid verbanden.

In het kader van dit onderzoek komt de werkgroep tot de volgende bevindingen. Allereerst blijkt dat, afgezien van enige zeer algemene omschrijvingen in de Overeenkomst inzake het MFP en in de Subsidierегeling, een helder beleidskader, in de vorm van voldoende expliciete en gespecificeerde doelstellingen, ontbreekt. Ten tweede: met name, maar niet alleen, uit de Balansstudie Programma-evaluaties 1980-1999 van de Stuurgroep Effectrapportage/Programma-Evaluatie blijkt dat het nauwelijks mogelijk is om over de effecten van het MFP een duidelijk en betrouwbaar oordeel te vellen.

Bij ontbreken van een duidelijk beleidskader en van een goed inzicht in de resultaten van het MFP zijn de sturingsmogelijkheden ten aanzien van dit programma voor de minister voor OS beperkt tot inputelementen zoals activiteitenplannen, begrotingen en dergelijke. Daarbij komt dat de Subsidierегeling deze sturingselementen wel noemt, maar verder stelt: "Het zwaartepunt ligt niet op sturing vooraf, maar op verantwoording achteraf."

Op grond van bovenstaande trekt de werkgroep de conclusie dat het niet aantoonbaar is dat het MFP een doeltreffend programma is en dat de aansturing van het MFP en van de MFO's door de minister voor OS te kort schiet.

Er is alom erkenning voor de professionele aanpak van de MFO's. Echter, op basis van bestaande evaluaties, studies en interviews plaatst de werkgroep hierbij de volgende kritische noten:

- Het MFP-kanaal lijkt steeds minder te verschillen van het bilaterale kanaal;
- De MFO's lijken zich meer en meer te concentreren op grotere, reeds lang gevestigde lokale NGO's, hetgeen ten koste zou kunnen gaan van de contacten met kleinschalige "grass root" organisaties;
- Het is de vraag of het werkelijk doeltreffend en doelmatig is dat de MFO's zich op zoveel terreinen, landen, sectoren, thema's en doelgroepen (moeten) bewegen.

.....inzake Doelmatigheid

In de Overeenkomst inzake het Medefinancieringsprogramma is vastgelegd dat de MFO's zorg dragen voor een ordelijke administratieve organisatie en zodanige maatregelen van interne controle dat voorwaarden worden geschapen voor een doelmatige uitvoering van het MFP en een rechtmatige aanwending van middelen. Soortgelijke vereisten zijn ook in de Subsidieregeling opgenomen. De werkgroep heeft nagegaan dat het uitvoeringsproces van de MFO's voldoet aan de normen genoemd in de Overeenkomst. Bovendien zijn Icco en Novib ISO gecertificeerd terwijl Cordaid en Hivos met dit certificatieproces bezig zijn.

In de Overeenkomst is ook een uitgebreide overlegstructuur vastgelegd waarbij alle onderwerpen van belang voor de uitvoering van het MFP en het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid aan de orde kunnen komen.

Desalniettemin is de werkgroep tot de conclusie gekomen dat de minister voor OS onvoldoende (alleen in beperkte mate via overleg en jaarverslagen) inzicht kan verwerven in de interne doelmatigheid van de MFO's waar het gaat om de besteding van MFP-middelen. Bovendien is er onduidelijkheid over de mogelijke financiering van (een deel van) hun apparaatskosten uit de middelen bestemd voor MFP-activiteiten.

Verder wil de werkgroep inzake de doelmatigheid van het MFP nog het volgende naar voren brengen. Allereerst merkt de werkgroep op dat toewijzing van middelen aan het MFP op basis van een vast percentage van het ODA-budget niet bevorderlijk is voor de doelmatigheid van de besteding van deze middelen.

Ten tweede constateert de werkgroep dat elke MFO zichzelf beschouwt als een organisatie met een eigen identiteit, achterban, accenten in beleid en netwerken van partnerorganisaties. Een verder naar elkaar toegroeien van de MFO's ligt niet voor de hand. Het is dan ook niet te verwachten dat de doelmatigheid van het MFP zal worden vergroot door meer synergie tussen de MFO's.

.....inzake Toegang tot het MFP

In de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken is vastgelegd onder welke voorwaarden aanvragers aanspraak kunnen maken op een subsidie. Waar in de Subsidieregeling wordt gesteld dat het samenstel van voorschriften de toetreding van nieuwe MFO's niet uitsluit, is de werkgroep van mening dat in feite de mogelijkheid van toetreding aanzienlijk minder ruim is dan wordt voorgesteld.

Het is met name de eis van een evenwichtige en doelmatige spreiding van activiteiten over werelddelen, doelgroepen, sectoren, prioritaire gebieden en andere beleidsaccenten, welke de mogelijkheden tot specialisatie beperkt. De consequentie is immers dat de MFO's hun menskracht en overige middelen over veel disciplines en onderwerpen moeten verdelen. In de ogen van de werkgroep brengt dit enige nadelen met zich mee.

Ten eerste: omdat specialisatie niet goed mogelijk is, is het waarschijnlijk dat comparatieve voordelen niet goed kunnen worden benut, hetgeen weer een nadelige invloed heeft op het innovatief vermogen van de MFO's. Ten tweede leidt de eerdergenoemde eis met betrekking tot de spreiding van activiteiten bij een gegeven omvang van het budget tot een versnippering van de desbetreffende programma's over vele landen en projecten, hetgeen niet bevorderlijk is voor de doelmatigheid van de ingezette MFP-middelen.

Al met al is de werkgroep van mening dat de beperkte concurrentie ten gevolge van de geringe toetredingsmogelijkheden tot het MFP de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de MFO's niet ten goede komt.

Tenslotte: in de Subsidieregeling wordt aan de, in het kader van het MFP, te subsidiëren organisaties als eis gesteld dat er een "...draagvlak voor de activiteiten bestaat, bijvoorbeeld blijkend uit een bijdrage in de kosten door betrokkenen." In de praktijk lijkt dit criterium echter geen rol te spelen. Volgens de werkgroep zouden echter de mate waarin de MFO's in staat zijn om eigen middelen te genereren en hun bijdrage aan de verdere ontwikkeling van het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking, belangrijke criteria moeten zijn bij de besluitvorming over de toekenning van subsidies en daarmee over de toegang tot het MFP. De werkgroep heeft de verwachting dat ruimere toetreding tot het MFP een positief effect heeft op het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking.

.....inzake Ministeriële Verantwoordelijkheid

De reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid wordt bepaald door de mate waarin de minister ook achteraf verantwoordelijk is voor de rechtmatigheid van de bestedingen. Vóór het van kracht worden van de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken was de financiering van het MFP in feite een vorm van programmahulp. Deze situatie wordt gekenmerkt door een, in de Overeenkomst inzake het MFP opgenomen, beleidskader dat zo algemeen van aard is dat er geen sprake van is dat daadwerkelijk behaalde resultaten en effecten kunnen worden vergeleken met te bereiken doelstellingen. Bovendien laten de jaarverslagen en de overige rapportages van de MFO's geen duidelijk en betrouwbaar oordeel toe inzake de effecten van het MFP.

Na invoering van de Subsidieregeling heeft men te maken met een situatie waarin sturingsinstrumenten zoals activiteitenplannen, begrotingen en liquiditeitsprognoses weliswaar in de Subsidieregeling in algemene zin worden genoemd, maar waar in de praktijk het zwaartepunt niet op sturing vooraf, maar op verantwoording achteraf ligt.

De werkgroep is daarom van mening dat in beide situaties de ministeriële verantwoordelijkheid niet adequaat wordt ingevuld. Zeker wanneer men daarbij betreft dat uit de hoofdstukken 3 en 4 van dit

eindrapport naar voren komt dat het doeltreffend en doelmatig functioneren van het MFP niet is aangetoond.

Aanbevelingen

Op grond van de bovenstaande bevindingen en conclusies komt de werkgroep tot de volgende aanbevelingen.

1. De minister voor OS gaat over tot het opstellen van een helder beleidskader met voldoende expliciete en gespecificeerde doelstellingen. Dit beleidskader dient:
 - de complementaire rol van het MFP bij structurele armoedebestrijding aan te geven, met name ten opzichte van het bilaterale kanaal;
 - te kunnen functioneren als toetsingsinstrument vooraf, met betrekking tot de door de MFO's in te dienen activiteitenplannen;
 - te kunnen functioneren als toetsingsinstrument achteraf, met betrekking tot de bereikte resultaten.
2. MFO's dienen jaarlijks activiteitenplannen, begrotingen en liquiditeitsprognoses in. Deze activiteitenplannen worden getoetst aan de beleidsvoornemens van de minister. Vervolgens vindt toewijzing van subsidies plaats op basis van de kwaliteit van de getoetste activiteitenplannen, begrotingen en liquiditeitsprognoses. Tevens moet in de jaarverslagen een vergelijking worden getrokken tussen behaalde resultaten en ingediende activiteitenplannen (zie aanbeveling 1).
3. Het uiteindelijke subsidiebedrag bestemd voor het MFP is het resultaat van de onderlinge afweging door de minister voor OS van de kwaliteit en effectiviteit van de verschillende beleidsartikelen in de begroting van OS. De regel van een vast percentage van het ODA-budget bestemd voor het MFP wordt hiermee losgelaten.
4. De verdeling van de subsidiemiddelen tussen de MFO's wordt vastgesteld door de minister voor OS op basis van de respectievelijke activiteitenplannen en afgestemd op de mate waarin de MFO's in staat zijn eigen middelen te genereren en tevens op hun inspanningen en capaciteit om het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking te bevorderen (zie ook aanbeveling 7).
5. De inspanningen van zowel de MFO's als van de minister voor OS om te komen tot output- en outcome-indicatoren en zodoende betere effectmeting van de activiteiten van het MFP te bewerkstelligen, moeten worden vergroot. Verder beveelt de werkgroep aan de verantwoordelijkheid voor de evaluaties van het MFP uitsluitend bij de minister voor OS te leggen, waarbij een onafhankelijke instantie wordt belast met het uitvoeren van de desbetreffende activiteiten.

6. Om het inzicht in de doelmatigheid van het MFP te vergroten wordt periodiek (bijvoorbeeld eens in de vier jaar) ten behoeve van de minister voor OS een externe audit over het functioneren van de respectievelijke MFO's uitgevoerd, met bijzondere aandacht voor de omvang en de financiering van de apparaatsuitgaven.

7. Om de innovatie en specialisatie van het MFP te bevorderen, worden de toetredingsmogelijkheden van het MFP verruimd, vanzelfsprekend met handhaving van de vereisten inzake doeltreffendheid, doelmatigheid en duurzaamheid.
 - Dit geschiedt vooral door het laten vervallen van de eis van een evenwichtige en doelmatige spreiding van activiteiten over doelgroepen, sectoren, prioritaire gebieden en andere beleidsaccenten en de MFO's niet langer te verplichten om alle regio's, sectoren en thema's te bestrijken.
 - De toelatingscriteria worden aangevuld op basis van de overwegingen genoemd in aanbeveling 4 (kwaliteit activiteitenplannen, omvang eigen middelen en bevorderen draagvlak).

8. Teneinde te komen tot een betere vormgeving en invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid dienen de aanbevelingen 1 en 2 te worden geïmplementeerd.

1. Inleiding

Voor u ligt het eindrapport van de werkgroep Interdepartementaal Beleids Onderzoek Medefinancieringsprogramma (IBO MFP) onder voorzitterschap van Prof. dr. L.B.M. Mennes¹. Paragraaf 1 van dit hoofdstuk geeft in het kort weer de 'Taakopdracht' van de Ministerraad welke heeft geleid tot dit IBO². Vervolgens komt in paragraaf 2 het 'Plan van Aanpak' aan bod dat de werkgroep op basis van de taakopdracht heeft opgesteld en dat geleid heeft tot de interimrapportage aan de Ambtelijke Commissie Heroverweging (ACH) per 2 maart 2000. In paragraaf 3 wordt verslag gedaan van de gang van zaken van het onderzoek, zowel voor als na de interimrapportage. Tenslotte bevat paragraaf 4 een kort overzicht van de onderwerpen die in de verschillende hoofdstukken van dit eindrapport de revue passeren.

Referentiekader

De nota 'Aansturen op Resultaat' biedt een kader om de doelmatigheid van de MFO's te analyseren. In de jaren negentig zijn er ontwikkelingen in gang gezet voor het verbeteren van de doelmatigheid van het functioneren van de overheid. Cruciaal in deze ontwikkelingen is de invoering van een meer op output gerichte besturingswijze om meer bedrijfsmatig werken te stimuleren. Belangrijk hierbij is het definiëren van producten en diensten en de toerekening van kosten.

Deze nota is in principe bedoeld voor uitvoerende overheidsorganisaties. De MFO's, allen stichtingen, behoren niet tot deze groep. Wel kan naar het conceptueel kader worden gekeken dat in de nota 'Aansturen op Resultaat' door middel van onder andere de volgende elementen wordt gevormd:

- de meetbaarheid van kwantiteit, kwaliteit en kosten van de door een overheidsorganisatie geleverde producten en diensten (prestaties) en de daarmee verband houdende aangrijpingspunten voor sturing;
- de wijze van (externe) besturing door het vakdepartement;
- de wijze van (interne) aansturing en beheersing binnen de organisatie,

De Taakopdracht³

De Ministerraad heeft bepaald dat het onderzoek tot doel heeft om te beoordelen in hoeverre het MFP als instrument voor structurele armoedebestrijding een adequate bijdrage levert aan de uitvoering van het ontwikkelingsbeleid. Het onderzoek moet onder meer antwoord geven op vragen als:

- Wat is de actualiteit van de huidige rol van het MFP in ontwikkelingssamenwerking en is deze rol complementair aan de andere kanalen voor het ondersteunen van lokale NGO's?
- Kan de doelmatigheid van het MFP-kanaal worden vergroot door een andere opzet van het MFP

¹ Zie bijlage 1: Samenstelling van de werkgroep

² Zie bijlage 2: Taakopdracht IBO (sept 1999)

³ Zie bijlage 2.

bijvoorbeeld door verhoging van de synergie tussen de MFO's, door minder intermediaire schakels te financieren of door schaalvergroting?

- Hoe regelt de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken de erkenning als MFO en de toegang tot het MFP? Op welke wijze geven de MFO's inhoud aan hun rol van bemiddelende organisaties? Dragen MFO's bij aan versterking van het OS-draagvlak in Nederland?
- Waaruit bestaat de aansturing van de MFO's door het Ministerie van Buitenlandse Zaken en in hoeverre is deze effectief?
- Wat impliceert de Overeenkomst inzake het MFP en de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken voor de ministeriële verantwoordelijkheid?
- Welke mogelijkheden bestaan er voor een meer resultaatgericht werken en in hoeverre kan een andere allocatie van middelen voor het MFP of de MFO's daaraan bijdragen?

Plan van Aanpak

De centrale vraag binnen de taakopdracht van het onderzoek luidt: 'In hoeverre leveren de Medefinancieringsorganisaties en het Medefinancieringsprogramma een doelmatige en doeltreffende bijdrage aan structurele armoedebestrijding?'

In algemene bewoordingen heeft de probleemstelling betrekking op de vraag of er voldoende zicht is op de mate waarin de doelstellingen van de MFO's passen binnen de OS-doelstellingen. Ook richt de probleemstelling zich op de relatie Ministerie van Buitenlandse Zaken - MFO's, op de relatie van de MFO's met NGO's in de ontwikkelingslanden en op het draagvlak voor OS in Nederland. Deze hoofdvraag is uitgewerkt in een aantal onderzoeksvragen die zijn ontleend aan de Taakopdracht en die kunnen worden gegroepeerd in vier aandachtsgebieden:

- Doeltreffendheid

De deelvragen richten zich o.a. op het MFP als hulpkanaal voor structurele armoedebestrijding via voornamelijk het maatschappelijk middenveld, de eenduidigheid van de doelstellingen van het MFP en het beleidskader voor Ontwikkelingssamenwerking. Verder op de meerwaarde die het MFP heeft als kanaal voor versterking van het maatschappelijk middenveld in de ontvangende landen ten opzichte van andere actoren in ontwikkelingssamenwerking.

- Doelmatigheid

De vragen over doelmatigheid richten zich op de interne doelmatigheid (van een MFO) en de synergie tussen de MFO's. Kunnen de prestaties van een MFO in voldoende mate worden beoordeeld op basis van het beleidskader van het MFP? Kan de besteding van de middelen van de MFO's in voldoende mate inzichtelijk worden gemaakt? In hoeverre is de sturing van het MFP door het Ministerie van Buitenlandse Zaken adequaat? Kan de onderlinge afstemming tussen de MFO's ten aanzien van uitvoering en beheer worden verbeterd?

- Toegang tot het MFP

De aandacht richt zich hierbij op de voorwaarden voor toetreding tot het MFP voor potentiële MFO's zoals beschreven in de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken en op de vragen over de relatie van de MFO's met het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking in Nederland. Ook de allocatie van middelen komt hierbij aan bod, te weten de 10% van het ODA-budget in de begroting voor ontwikkelingssamenwerking bestemd voor het MFP en de verdeling van deze middelen tussen de MFO's onderling.

- Ministeriële verantwoordelijkheid

Is het wettelijk kader voor het uitvoeren van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het MFP helder en adequaat ingevuld en wordt het daartoe beschikbare instrumentarium op adequate wijze gebruikt?

Het onderzoek

Nadat de werkgroep het Plan van Aanpak had vastgesteld is besloten om gebruik te maken van een consultant die het basismateriaal zou aanleveren voor de beantwoording van de vragen over de vier onderwerpen. Het onderzoek werd daartoe gesplitst in twee fasen: een eerste zogenaamde 'quick scan' op basis van aanwezig onderzoeksmateriaal, interviews met de MFO's en medewerkers op het ministerie en ambassades alsmede bronnen daarbuiten. De werkgroep heeft begin maart 2000 de eerste fase afgesloten.

Het onderzoek van de eerste fase heeft op vele vragen een antwoord gegeven, maar een aantal moest nog verder worden uitgewerkt. De werkgroep heeft daartoe wederom gebruik gemaakt van de consultant, contact gezocht met deskundigen binnen en buiten het Ministerie van Buitenlandse Zaken en met de Stuurgroep Effectrapportage / Programma-evaluatie van het Medefinancieringsprogramma. Ook heeft de voorzitter een gesprek gehad met het GOM over de voortgang van het onderzoek. De werkgroep is in totaal ongeveer 20 keer bijeen geweest, aanvankelijk in twee wekelijkse sessies en voor het opstellen van het eindrapport met een frequentie van eenmaal per week. Op 14 juli is het eindrapport aangeboden aan de ACH.

Het IBO heeft zich hoofdzakelijk op het Medefinancieringsprogramma gericht dat wordt uitgevoerd door Cordaid, Hivos, Icco en Novib. Aangezien Foster Parents Plan Nederland (FPPN) pas vanaf 1 januari 2000 als MFO is toegelaten, is FPPN slechts in beperkte mate in het onderzoek betrokken.

Inhoud van het rapport

Het eindrapport vangt aan met een samenvatting en aanbevelingen.

Na de inleiding in dit hoofdstuk volgt in hoofdstuk 2 een overzicht van het MFP met de bedoeling om het kader van het Medefinancieringsprogramma aan te geven: ontstaan, wettelijke basis, plaats binnen ontwikkelingssamenwerking en een beknopte samenvatting van de beleidsdoelstellingen van het MFP

en de MFO's.

In hoofdstuk 3 wordt de vraag naar de doeltreffendheid van het MFP behandeld waarbij nader wordt ingegaan op de 'niche' van het MFP in ontwikkelingssamenwerking en de waardering die dit programma binnen het politieke bestel en binnen het kader van ontwikkelingssamenwerking krijgt.

In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de doelmatigheid van het MFP. Hierbij speelt de vraag in hoeverre sturing van het MFP op basis van resultaatmeting mogelijk is. Verder wordt in dit hoofdstuk de mogelijkheid tot meer synergie tussen de MFO's en de financiering van het MFP besproken.

Hoofdstuk 5 betreft de 'toegang' tot het MFP d.w.z. de eisen van toelating tot dit programma zoals die in de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken zijn geformuleerd. Ook wordt in dit hoofdstuk nagegaan in welke mate het MFP het draagvlak in de Nederlandse samenleving representeert dan wel meer belangstelling voor en participatie in ontwikkelingssamenwerking stimuleert.

In hoofdstuk 6 komt de vraag naar de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van het MFP naar voren. Wordt deze momenteel adequaat ingevuld en zo neen, wat te doen om hierin verandering aan te brengen?

In de bijlagen is de Taakopdracht opgenomen alsmede een selectie van feitelijke informatie met betrekking tot het MFP.

2. Achtergrond en Overzicht van het MFP⁴

Ontstaan van het Medefinancieringsprogramma (MFP) in kort bestek

In 1965 werd voor het eerst een bedrag van 5 miljoen in de begroting van OS opgenomen voor de medefinanciering van projecten, uit te voeren door particuliere organisaties. In 1969 werd besloten om de selectie van projecten, die tot dan toe door het Ministerie van Buitenlandse Zaken was gedaan over te laten aan de intermediaire organisaties. Dat waren Cebemo en Icco met een kerkelijke achtergrond en Novib zonder een dergelijke signatuur. In 1977 werd Hivos als organisatie met een humanistische achtergrond hieraan toegevoegd. Deze vier intermediaire organisaties kregen voor hun bemiddelende activiteiten een apparaatskostenvergoeding.

In 1980 vond de start van het Medefinancieringsprogramma in zijn huidige vorm plaats. In dit verband vermeldt de Ontwerpbrief voor de Programmafinanciering aan de Tweede Kamer van 19 mei 1980 het volgende: "Het geven van een grotere mate van zelfstandigheid bij voorbereiding en selectie aan de bemiddelende organisaties moet bekeken worden tegen de achtergrond van:

- het herhaald uitgesproken vertrouwen van de overheid in deze instellingen en hun programma's. De toetsing door de overheid van de door deze organisaties ingediende projecten heeft op basis van dit vertrouwen steeds meer het karakter van een marginale beoordeling gekregen. Programmasubsidie kan derhalve ook gezien worden als een sluitstuk op de natuurlijke ontwikkeling van de samenwerking tussen overheid en bemiddelende organisaties.
- De wens om de betrokkenheid van brede lagen binnen onze maatschappij met het ontwikkelingsvraagstuk te vergroten.
- Het scheppen van betere mogelijkheden om een goede afstemming op verlangens van groeperingen aan de basis in ontwikkelingslanden te verwezenlijken; particuliere organisaties hebben in bepaalde gevallen meer mogelijkheden om een doelgroepenbeleid te voeren, waarin de doelgroep ook zelf deelneemt⁵."

Besloten werd om het programma vooralsnog te beperken tot de genoemde vier medefinancieringsorganisaties "op historische gronden en om redenen van de wenselijke continuïteit" waar:

- zij tezamen voeling kunnen houden met het nagenoeg volledige veld van maatschappelijke stromingen in Nederland,
- zij in hun relatiepatroon met het particulier initiatief in de ontwikkelingslanden elkaar goed aanvullen en een ruime toegankelijkheid van het Medefinancieringsprogramma mogelijk maken,
- zij ieder voor zich, in staat zijn om de noodzakelijke expertise op te bouwen.

Wat betreft de financiering sprak men aanvankelijk nog over subsidies. Echter, al spoedig werd de term programmafinanciering geïntroduceerd.

⁴ Dit hoofdstuk heeft betrekking op de vragen 1 en 2 uit de Taakopdracht, bijlage 2.

⁵ Tweede Kamer, zitting 1980-81, 16400 hoofdstuk V, nr 17.

Wat de "verdeelsleutel" voor de programmamiddelen betreft, heeft de minister voor OS dit van meet af aan als een interne aangelegenheid van de MFO's beschouwd. Volgens dezelfde Memorie van Toelichting van de begroting voor 1980 was deze verdeling uit 1974 gebaseerd op "verwerkingscapaciteit" en niet op "de levensbeschouwelijke indeling van de Nederlandse maatschappij". Desalniettemin heeft het criterium een 'afspiegeling van de Nederlandse bevolking' wel degelijk een rol gespeeld bij de verdeling van de MFP-middelen tussen de MFO's⁶.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de vier MFO's zijn destijds een overeenkomst aangegaan, die iedere vier jaar werd vernieuwd. Vanaf 2001 wordt deze vervangen door een Ministeriële Beschikking op basis van de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken.

De groei van het MFP is mede gebaseerd op de koppeling aan het groeipercentage van het ODA-budget dat op zijn beurt is gekoppeld aan de groei van het BNP. In 1980 was dit nog 6%. In de jaren negentig groeide het programma naar 7,5% en van 1996 tot 2000 naar 10% van dit budget. In de ontwerpbegroting 2000 is een bedrag van 642,7 miljoen voor het MFP bestemd.

In 1995 ging Cebemo met de Vastenactie op in Balance en in 1998 fuseerde Balance met Memisa en Mensen in Nood onder de naam Cordaid. Vanaf 2000 is het MFP uitgebreid met Foster Parents Plan Nederland (FPPN).

Voor het overleg met het ministerie is het Gemeenschappelijk Overleg Medefinancieringsorganisaties (GOM) gevormd, dat geen koepel is, maar uitsluitend namens de MFO's coördinatiewerkzaamheden uitvoert⁷.

De invoering van de Subsidieregeling:

De Kaderwet Subsidies Ministerie van Buitenlandse Zaken is op 24 december 1998 van kracht geworden om uitvoering te geven aan de derde tranche van de Algemene Wet Bestuursrecht. De verdere uitwerking van de Kaderwet vond tegelijkertijd plaats in de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken. Belangrijkste wijziging ten aanzien van het MFP is dat de *tweezijdige* 'overeenkomst tussen de minister en de MFO's zal worden omgezet in een *eenzijdige* subsidiebeschikking. De MFP-overeenkomst is opgezegd en per 1 januari 2001 zal de nieuwe beschikking van kracht worden.

In de subsidietitel van de AWB wordt bepaald dat de subsidie-ontvanger een activiteitenplan, een begroting, een activiteitenverslag, een jaarrekening of een financieel verslag moet indienen⁸. De Toelichting op de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken vermeldt ten aanzien van het Medefinancieringsprogramma het volgende: "Binnen het raamwerk van wet, regeling en subsidiebeschikking beschikken de organisaties bij de besteding van de subsidiemiddelen, overeenkomstig de praktijk van de bestaande programma-overeenkomsten, over een grote mate van vrijheid van handelen. Het zwaartepunt ligt derhalve niet op sturing vooraf, maar op verantwoording

⁶ Motie van der Stoep zitting Tweede Kamer 14 november 1996 en het 'Catharijke akkoord' van 26 juni 1997 tussen de MFO's onderling over de verdeling van de middelen.

⁷ Zie voor kerngegevens van het MFP bijlage 4.

⁸ Zie artikel 4:61 en 4:75 van de AWB.

achteraf.”

Over de beleidsdoelstellingen en de te verwachten resultaten van het beleid laat de Subsidieregeling zich niet in expliciete bewoordingen uit. In afdeling 6, paragraaf 1 wordt aangegeven dat het moet gaan om “...activiteiten die strekken tot of dienstig zijn aan structurele armoedebestrijding in ontwikkelingslanden door samenwerking met particuliere organisaties in die landen.” Wat de minister in concreto beoogt met het beleid, wordt in de Subsidieregeling niet nader uiteengezet. Volgens artikel 1.1.6. van de Subsidieregeling heeft de minister hiervoor de ruimte door middel van het formuleren van beleidsvoornemens alsmede in de (nog op te stellen) beschikking.

In de Subsidieregeling zijn de bepalingen van de MFP-overeenkomst voor het merendeel overgenomen, zij het dat in de Subsidieregeling nadrukkelijk wordt gesteld dat de toegang tot het MFP voor andere organisaties dan de MFO's mogelijk is⁹. In de volgende hoofdstukken wordt uitvoerig op deze regelgeving ingegaan.

Plaats van het Medefinancieringsprogramma binnen Ontwikkelingssamenwerking

Het MFP is gericht op duurzame armoedebestrijding in ontwikkelingslanden. Hieronder wordt verstaan het duurzaam verbeteren van de positie van arme groepen en individuen door middel van: directe armoedebestrijding, maatschappijopbouw en beleidsbeïnvloeding.

Overheid, marktsector en maatschappelijk middenveld, dat wil zeggen formele en informele particuliere organisaties, spelen allen een rol bij de bestrijding van armoede. Per land kan hun rol verschillend worden ingevuld. In het algemeen zal het verschaffen van basisvoorzieningen een taak van de overheid zijn, doch in vele ontwikkelingslanden is de financiële ruimte en de uitvoeringscapaciteit van de overheid beperkt en worden de leemten opgevuld door particulier initiatief, vaak in de vorm van NGO's. Deze hebben ook een belangrijke functie bij het opbouwen van het maatschappelijk middenveld, dat in de meeste ontwikkelingslanden nog veel versterking nodig heeft om als 'tegenkracht' en belangenbehartiger van de armen te kunnen optreden. Politieke, sociale en economische rechten dienen doorgaans te worden bevochten. Hierbij wordt gestreefd naar een democratische, goed georganiseerde maatschappij met een bevolking, die voldoende mondig is om haar wensen naar voren te brengen en kan lobbyen voor haar belangen. Zoals bekend is dit in de ontwikkelingslanden meestal niet het geval, waardoor de versterking van het maatschappelijk middenveld een belangrijk doel van het MFP is geworden. Het gaat hier om de versterking van een grote variëteit aan niet-gouvernementele en non-profit organisaties en van hun capaciteit om bij te dragen aan de vorming van democratische instellingen en aan armoedebestrijding; het betreft daarbij zowel formele NGO's, als allerlei informele groeperingen.

Het Medefinancieringsprogramma richt zich, zoals gezegd, op organisaties die zich bezig houden met het versterken van de positie van arme groeperingen. Het betreft zowel de kleinere, minder ervaren NGO's die vaak in marginale gebieden opereren, als ook de grotere, gevestigde NGO's die veelal zelf

⁹ Zie hiervoor ook Hoofdstuk 5.

in staat zijn om de contacten met donoren te leggen en lobbycapaciteit op politiek niveau op te bouwen.

De MFO's zijn door hun "speciale antennes" in staat om marginale groepen te bereiken en relaties met strategische NGO's op te bouwen. Ook zijn zij beter geschikt dan bijvoorbeeld ambassades om groepen te versterken die zich inzetten voor politiek gevoelige maatschappelijke veranderingen.

'Politieke druk, mobilisatie van het publiek, effectieve lobby en ook fondsenwerving: Dat is de helpende hand die noordelijke NGO's hun counterparts in de arme landen moeten toesteken'¹⁰.

Zoals gezegd, de omvang van het budget van het medefinancieringsprogramma is vanaf het 1980 gerelateerd aan het ODA-budget en sinds kort gesteld op 10% daarvan. Het MFP ontvangt daarmee een belangrijk gedeelte van het totaal bedrag van de Nederlandse hulp die via het particuliere middenveld wordt verleend. In 1997 wordt de hulp via het particuliere organisaties (in totaal f 1228 miljoen) als volgt verdeeld: MFP 44%; voedselzekerheid- en voedselverbeteringsprogramma tezamen met de additionele activiteiten van de vier Medefinancieringsorganisaties (MFO's) 5%; overige particuliere (niet commerciële) organisaties 51%¹¹.

Beschrijving belangrijkste beleidsdoelstellingen van het MFP

Het beleidskader voor het Medefinancieringsprogramma is in de Subsidieregeling omschreven als 'activiteiten die strekken tot, of dienstig zijn aan, structurele armoedebestrijding in ontwikkelingslanden door samenwerking met particuliere organisaties in die landen'. Dit beleidskader baseert zich op de omschrijving uit de Overeenkomst van 1997 waarin de drie kenmerken van het MFP tot uitdrukking komen, te weten versterking van de rechten van de mens, de participatie van de doelgroepen in ontwikkeling en de zelfredzaamheid van de doelgroepen.

Er is geen OS-beleidsnota over het maatschappelijk middenveld en het MFP. In recente Memories van Toelichting wordt alleen in algemene zin over de bijdrage van het particuliere kanaal aan armoedebestrijding gesproken. Ook wordt in speeches van de minister en brieven aan de Tweede Kamer de bijdrage van het particuliere kanaal aan de opbouw van de samenleving vermeld, zonder deze specifiek uit te werken. Naar aanleiding van het gesprek met de MFO's in februari 2000 heeft de minister enige gedachten geformuleerd over de toekomst van het MFP in de 21^e eeuw. In de visie van de minister voor OS zal het MFP blijven bestaan op grond van doelmatigheidsoverwegingen¹². Wel zal de bijdrage van de MFO's aan de beleidsontwikkeling niet meer exclusief vanuit de Nederlandse visie moeten komen, maar vanuit hun internationale netwerken. Ook zal de bijdrage van het MFP aan de draagvlakverbreding en -versterking opnieuw ter discussie moeten komen¹³.

¹⁰ Speech van de minister voor OS bij Cordaid op 18 januari 2000.

¹¹ Zie bijlage 3.

¹² Brief minister voor OS aan Vaste Commissie van de Tweede Kamer 29 februari 2000

¹³ Discussie minister voor OS – MFO's 3/9 februari 2000

De MFO's hebben zelf naar aanleiding van de impactstudie van 1991 in maart 1995, een beleidsstudie opgesteld¹⁴ gevolgd door de beleidsnotitie 'Nieuwe wegen' in april 1995 waarin het beleid t.a.v. structurele armoedebestrijding wordt omschreven:

- sociale ontwikkeling gedragen door lokale organisaties;
- versterking van de burgerlijke samenleving via bestaande maatschappelijke organisaties; en
- beleidsbeïnvloeding gericht op versterking van partners in het Zuiden.

Het feit dat er geen eenduidig beleid bestaat ten aanzien van structurele armoedebestrijding via het particuliere kanaal, heeft mede tot misverstanden geleid bij de toelating van FPPN tot het MFP. In het gesprek van februari j.l. met de vier reeds gevestigde Medefinancieringsorganisaties legde de Minister een relatie tussen de invulling van structurele armoedebestrijding en de '7 pledges' van de VN conferenties¹⁵. Dit is aanleiding tot verdere discussie met de MFO's en het particuliere veld over wat nu wel of niet onder structurele armoedebestrijding moet worden verstaan.

Samenwerkingsrelaties

De MFO's onderhouden een groot en groeiend netwerk van Nederlandse, Europese en andere internationale organisaties waarmee verschillende vormen van samenwerking bestaan. De samenwerkingsrelaties zijn in het algemeen gericht op het realiseren van gemeenschappelijke doelstellingen, op beleidsbeïnvloeding in Nederland, Europa en wereldwijd, op wederzijdse toegang tot en gebruik van expertise en netwerken en op verbetering van coördinatie en afstemming van activiteiten. Een deel van de relaties is direct verbonden aan het financieren van activiteiten van partnerorganisaties in het Zuiden. Cordaid is betrokken bij de internationale lobby- en beleidsbeïnvloedingactiviteiten van CIDSE (Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité) en Caritas International. Hivos is aangesloten bij het netwerk EUROSTEP (European Solidarity Towards Equal Participation). Foster Parents Plan Nederland maakt als Nederlandse organisatie deel uit van PLAN International en gebruikt dit netwerk tevens voor het uitvoeren van eigen beleidsprioriteiten. Icco onderhoudt relaties met APRODEV (Association of Protestant Development Agencies in Europe). Novib is aangesloten bij EUROSTEP en heeft reeds een intensieve samenwerking met Oxfam International.

¹⁴ GOM (1995), *Met het oog op kwaliteit*, eindrapportage over de maatregelen van Cebemo, Hivos, Icco en Novib naar aanleiding van de Impactstudie.

¹⁵ Zie bijlage 6.

3. Doeltreffendheid

In dit hoofdstuk komt aan de orde in welke mate de MFO's de geformuleerde beleidsdoelstellingen realiseren¹⁶. Tevens is in dit kader van belang in hoeverre deze beleidsdoelstellingen van de MFO's overeenkomen met de beleidsdoelstellingen van de minister voor OS. De volgende aspecten komen in dit hoofdstuk aan bod:

- De beleidsdoelstellingen van OS en van de MFO's,
- de beleidsdoelstellingen van het MFP en de MFO's,
- een analyse van doeltreffendheid van MFO's ten aanzien van MFP doelstellingen, en
- evaluaties ten aanzien van doeltreffendheid van het MFP en de MFO's,

Beschrijving van de doeltreffendheid

Het MFP heeft tot doel een bijdrage te leveren aan structurele armoedebestrijding. Hieronder wordt verstaan het duurzaam verbeteren van de positie van arme groepen en individuen in ontwikkelingslanden. Dit wordt gedaan door samenwerking met particuliere organisaties in die landen. In een toespraak van de minister voor OS van begin vorig jaar wordt het armoedevraagstuk als een complex maatschappelijk probleem gepresenteerd met economische, sociale en politieke aspecten, alsmede micro-, meso- en macro oorzaken. Deze aspecten en oorzaken van armoede dienen in combinatie te worden aangepakt wil armoede duurzaam worden bestreden.¹⁷

De relatie tussen structurele armoedebestrijding en particuliere organisaties is gebaseerd op het inzicht dat ook een maatschappelijk middenveld nodig is om een land tot ontwikkeling te brengen, vooral op lokaal en micro-niveau. Daarbij tracht het maatschappelijk middenveld participatief en transparant bestuur af te dwingen. In deze visie bevordert kritisch tegenspel van particuliere organisaties het ontwikkelingsproces en laat dit ten goede komen aan met name de armere lagen van de bevolking. 'De koppeling van het maatschappelijk middenveld hier aan particuliere organisaties daar ...geeft bovendien de mogelijkheid om samenhang te brengen tussen armoedebestrijding daar en de daarmee samenhangende noodzaak tot beleidsveranderingen hier'¹⁸.

Artikel I van de Overeenkomst inzake het MFP, van kracht geworden per 1 januari 1997, geeft het algemene beleidskader aan dat de minister voor OS en de vier MFO's zijn overeengekomen, namelijk het leveren van een bijdrage aan structurele armoedebestrijding in ontwikkelingslanden. In twee korte paragrafen wordt in artikel I het MFP beleidskader summier uiteengezet. De eerste paragraaf (I.1) vermeldt wat het MFP beoogt: internationaal erkende rechten van de mens verwezenlijken / versterken; participatie en zeggenschap van doelgroepen in ontwikkeling bevorderen; en doelgroepen in staat stellen zelfstandig in hun levensonderhoud te voorzien.

¹⁶ Dit hoofdstuk heeft betrekking op de vragen 8, 9, 10, 12, 14, 1 en 17 uit de Taakopdracht, bijlage 2.

¹⁷ Toespraak Minister voor OS ter gelegenheid van de fusie Bilance, Memisa en Mensen in Nood, 20-1-1999.

¹⁸ Toespraak Minister voor OS op nieuwjaarsreceptie Novib, 11-1-1999.

De tweede paragraaf (1.2) geeft aan dat de MFO's bij de uitwerking van het MFP-beleid bijzonder aandacht zullen besteden aan:

- programma's die uitgaan van en direct ten goede komen aan de doelgroep;
- de toegang van doelgroepen tot sociale basisvoorzieningen;
- de positie van de vrouw en haar participatie in de maatschappelijke ontwikkeling;
- het milieu als onderdeel van duurzame ontwikkeling;
- de rol van maatschappelijke organisaties;
- het procesmatige en resultaatgerichte karakter van de voorgenomen financiering;
- de geografische en sectorale samenhang.

Eind 1998 is de Kaderwet Subsidies Ministerie van Buitenlandse Zaken van kracht geworden voor het MFP. De invulling van de Kaderwet, momenteel verwoord in de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken, bepaalt in grote mate de aansturing van het MFP en van de MFO's met behulp van specifieke artikelen ten aanzien van de MFO's¹⁹. Deze artikelen geven vooral de voorwaarden weer voor het verlenen van subsidie en gaan niet nader in op de invulling van de relatie van de minister met de MFO's.

In het vorige hoofdstuk is reeds benadrukt dat de Toelichting van de Subsidieregeling²⁰ aangeeft dat het zwaartepunt bij de besteding van de MFP-middelen niet op sturing vooraf maar op verantwoording achteraf ligt.

Desalniettemin heeft de minister binnen de Subsidieregeling toch een aantal mogelijkheden om zich te informeren over de doeltreffendheid van de aansturing van het MFP.

Ten eerste aan de hand van de jaarverslagen, de enige rapportageverplichting van de MFO's. De vereisten voor de inhoud van deze verslagen is gespecificeerd in de Overeenkomst inzake het MFP waarin wordt vermeld dat deze zowel beschrijvend als analytisch van aard dienen te zijn. Jaarlijks wordt na besprekingen tussen de desbetreffende MFO en de Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling (DSI) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken op basis van de jaarverslagen décharge verleend over het gevoerde beleid en de uitgegeven middelen.

Ten tweede kan de minister zich informeren inzake de doeltreffendheid door middel van evaluatie van de programma's van de MFO's. Dergelijke programma-evaluaties vinden plaats onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van de MFO's en de minister²¹. De rapportage van de programma-evaluaties wordt aangeboden aan de Tweede Kamer. De evaluatieonderzoeken zijn sedert 1998 ondergebracht bij de Stuurgroep Effectrapportage / Programma-Evaluaties (sinds kort Stuurgroep Evaluatie Medefinancieringsprogramma), welke is ingesteld met het doel de kwaliteit en het tempo van de rapportage te verhogen. De Stuurgroep heeft in september 1999 de zogenaamde Balansstudie uitgebracht.

¹⁹ Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken, Hoofdstuk II, Afdeling 6, paragraaf 1, artikelen 2.6.2, 2.6.3 en 2.6.4 (Staatscourant 1988, nr 249/pag 26).

²⁰ Toelichting bij Subsidieregeling, Hoofdstuk 2, Afdeling 6, paragraaf 1 (Staatscourant 1988, nr 249/pag 26).

²¹ De procedure voor programma-evaluaties is uitgewerkt in bijlage 4 van de Overeenkomst inzake het MFP.

De Balansstudie heeft als doel om lessen te trekken uit eerdere ervaringen met programma-evaluaties en deze te benutten voor in de toekomst uit te voeren evaluaties. Het onderzoek dat meerdere deelstudies omvat, concentreert zich op 33 programma-evaluaties die vanaf 1993 zijn voltooid. Zoals in de Balansstudie verwoord, is gezien de complexe activiteiten van de MFO's, op dit moment nog geen goed model beschikbaar om hun resultaten te meten.

Monitoring en evaluatie vormen de voornaamste instrumenten om inzicht te krijgen in de effecten van de activiteiten van de MFO's. Zowel jaarverslagen als andere documenten besteden aandacht aan monitoring en evaluatie en benadrukken het belang ervan. Op vier niveau's worden op dit terrein inspanningen geleverd:

- bij de MFO's intern;
- binnen internationale netwerken van MFO's;
- binnen het GOM;
- door de Stuurgroep evaluatie MFP.

Elke MFO is intern bezig om haar eigen monitoring en evaluatiesysteem aan te passen om beter te kunnen voldoen aan de eisen van meer resultaatgerichte rapportages. In dit opzicht is het kenmerkend voor de MFO's dat er een overeenkomst valt waar te nemen in de monitoring en evaluatiesystematiek van partnerorganisaties.

De MFO's die deel uitmaken van een internationaal netwerk zijn bezig binnen deze netwerken een gezamenlijk instrumentarium hiervoor te ontwikkelen (bijv. bij Novib-Oxfam). Daarnaast zijn er in GOM verband werkgroepen die zich met deze problematiek bezig houden. Zo wordt er bijvoorbeeld gewerkt aan een afstemming van sectorindelingen op basis van de OESO/DAC-criteria.

Analyse van de doeltreffendheid van het MFP ten opzichte van de beleidsdoelstellingen van de Minister voor OS.

De jaarverslagen en overige rapportages van de MFO's geven geen inzicht in de resultaten van de uitgevoerde activiteiten ten opzichte van beleid en planning. Hierdoor wordt het bepalen van de resultaatgerichtheid van de uitvoering van de MFO's bemoeilijkt of zelfs onmogelijk gemaakt. Ten aanzien van het MFP aandachtspunt 'het resultaatgerichte karakter van de voorgenomen financieringen' geven de jaarverslagen van de MFO's weinig inzicht. Ook de programma-evaluaties geven onvoldoende beeld over resultaat en effectiviteit van de MFO-programma's. Zowel de MFO's als het DGIS zijn hiervoor verantwoordelijk. Aansturing van MFO's op basis van jaarverslagen en evaluaties achteraf zou heroverwogen moeten worden, temeer daar de notulen van GOM-DSI vergaderingen geen systematisch beleidsoverleg laten zien. Met andere woorden, de ex-post beleidsdialoog tussen MFO's en het DGIS is aan herziening toe.

De meerwaarde van het MFP als particulier kanaal ten opzichte van het bilaterale kanaal is als zodanig vrij breed geaccepteerd in de Nederlandse samenleving (Parlement, Minister, draagvlak in Nederland). Ten aanzien van deze meerwaarde wordt in het algemeen ervan uitgegaan dat:

- de MFO's de mogelijkheid hebben om 'countervailing power', vooral ten opzichte van de overheid, op te bouwen. Ze kunnen werken in armoedegebieden waar de lokale overheid niet of onvoldoende haar verantwoordelijkheid neemt of kan nemen.
- de MFO's flexibel kunnen opereren. Zij zijn niet afhankelijk van ingewikkelde bureaucratische processen en voorschriften en hebben daardoor gemakkelijker toegang tot de armen.
- de MFO's goede contacten hebben met NGO's in het Zuiden en elkaar kunnen ondersteunen. Internationale allianties en fusies worden aangegaan door MFO's ten behoeve van 'linking en learning' in Noord-Zuid en Zuid-Zuid verbanden.

Op basis van interviews met enkele ambassades, die in het kader van dit IBO benaderd zijn, heeft de werkgroep de volgende indrukken ten aanzien van het MFP. De waardering voor de professionaliteit van het MFP is groot. Er zijn ambassades die bovendien wijzen op de grotere effectiviteit van het MFP op het gebied van rurale ontwikkeling, mensenrechten en de versterking van de positie van de vrouw in vergelijking met het bilaterale kanaal. Tegelijkertijd zijn er kritische kanttekeningen bij de effectiviteit van het MFP: het MFP-kanaal begint te lijken op het bilaterale kanaal dat lokale NGO's met rechtstreekse financiering ondersteunt. Op sommige terreinen, dicht bij overheidstaken, overlappen de twee kanalen elkaar soms. MFO's voeren veel activiteiten met grotere gevestigde instanties en lijken weg te schuiven van kleinschalige 'grass root' organisaties. Eveneens wordt opgemerkt dat met betrekking tot projecten die uitgevoerd worden met gevestigde banken, kamers van koophandel, enz. de meerwaarde van het bilaterale kanaal groter is. Ook zijn de MFO's minder effectief ten aanzien van macro-onderwerpen en op het terrein van inkomensgenererende activiteiten. Voor interventies in verarmingsprocessen en uitvoering van projecten inzake OS-thema's zonder politieke gevoeligheden kan directe financiering van NGO's via het bilaterale kanaal doeltreffender zijn dan door middel van het particuliere kanaal. Dit is afhankelijk van de situatie per land en van de positie en ervaring van de desbetreffende NGO.

Evaluatie van de doeltreffendheid

In het algemeen zijn resultaten op het gebied van ontwikkelingssamenwerking moeilijk of nauwelijks te meten. Dit blijkt des te meer op te gaan voor MFO-activiteiten op het gebied van structurele armoedebestrijding. Het grootste probleem is dat de MFO activiteiten vooral tot doel hebben processen te ondersteunen en in de meerderheid van de gevallen geen concreet product opleveren (bijvoorbeeld democratiseringsprocessen, lobbyactiviteiten, mensenrechten). Uit het bovenstaande is gebleken dat MFO's op hun eigen manier proberen om hun resultaten te meten, maar dat dit nog niet heeft geleid tot een 'ideale' meting van output. Bij een 'ideale' meting zouden de activiteiten tussen MFO's en binnen MFO's vergelijkbaar moeten zijn. Doordat output en kwaliteit niet direct meetbaar zijn, wordt het lastig om de prijs/kwaliteitverhouding te berekenen.

De belangrijkste conclusie van de Balansstudie luidt dan ook dat, ondanks het feit dat de "Terms of Reference" in meerderheid aangeven dat effectmeting tot de centrale onderzoeksopdracht behoort, de evaluatoren nauwelijks in staat zijn gebleken om over de effecten van het MFP een duidelijk oordeel te kunnen vellen.

Het blijkt dus dat de 'ideale' aansturing op output en outcome (resultaten, doelstellingen en effecten) op dit moment niet mogelijk is. Hiervoor zouden eerst output en outcome-indicatoren moeten worden ontwikkeld, gekoppeld aan een daarop gericht monitoring en evaluatie systeem. De operatie "Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording" (VBTB) die momenteel volop gaande is, biedt in de toekomst informatie over de realisaties van de geformuleerde beleidsdoelen en maakt het wellicht daarmee mogelijk om (meer) op output te sturen. Aansturing op input (activiteitenplan, begroting) is nu al haalbaar. Een alternatief is (als 'second best' genoemd in de nota Aansturen op Resultaat) aansturing op throughput (interne aansturing op het uitvoeringsproces). Hiervoor zijn nog geen aangrijpingspunten ontwikkeld, maar deze liggen zeker binnen de mogelijkheden op korte termijn. Hierbij kan gedacht worden aan vergelijking van geplande met gerealiseerde activiteiten en de daaraan gerelateerde kosten.

In de vorige paragraaf is naar voren gekomen dat er wel degelijk ontwikkelingen zijn op monitoring en evaluatiegebied. Echter, het is niet geheel duidelijk in hoeverre deze ontwikkelingen op de eerder in dit hoofdstuk beschreven vier niveau's (intern bij de MFO's, via internationale netwerken, in GOM-verband en de Stuurgroep) op elkaar worden afgestemd. De werkgroep heeft de indruk dat de afstemming van de monitoring- en evaluatieactiviteiten in internationaal verband (bijvoorbeeld Novib met Oxfam) verder zijn gevorderd dan de afstemming tussen MFO's in Nederland.

4. Doelmatigheid

Na de in het vorige hoofdstuk besproken doeltreffendheid komt nu de doelmatigheid van het MFP en de MFO's aan de orde²². Onder doelmatigheid wordt verstaan: de mate waarin met een gegeven inzet van middelen zoveel mogelijk producten of diensten kunnen worden geleverd. Hoe doelmatiger zowel MFP als MFO's functioneren, des te meer prestaties worden gegenereerd met de beschikbare MFP-middelen. Onder meer de beleidsmatige en de financiële vormgeving van het MFP, zoals verwoord in de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken, zijn dan relevant.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de doelmatigheid van de MFO's, de financiering van het MFP en de MFO's en de mogelijkheden voor synergie tussen de MFO's.

Beschrijving van de doelmatigheid.

De minister heeft geen bevoegdheid om direct in de bedrijfsvoering van de MFO's in te grijpen om de doelmatigheid te sturen omdat het hier particuliere organisaties betreft. Wel kan hij door gebruik van doelmatigheidsprikkels invloed uitoefenen op de doelmatige inzet van MFP-middelen, door middel van:

- de subsidievoorwaarden met betrekking tot het uitvoeringsproces;
- afspraken met betrekking tot de apparaatskostenvergoeding;

De eerste doelmatigheidsprikkel staat vermeld in artikel 1.1.4 van de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken, waarin wordt gesproken van *"in staat zijn tot een adequaat financieel beheer"* en *"ervaringsdeskundigheid met betrekking tot activiteiten als waarvoor subsidie wordt aangevraagd, een doelgerichte en doelmatige uitvoering van de activiteiten kunnen waarborgen"*.

De MFO's hebben een 'projectcyclus' beschreven op basis waarvan projectvoorstellen en partners worden beoordeeld, uitgevoerd en gemonitord. Icco en Novib zijn ISO gecertificeerd, hetgeen inhoudt dat de organisatie en het uitvoeringsproces aan bepaalde kwaliteitsnormen voldoet. Cordaid en Hivos verrichten momenteel inspanningen om eveneens te kunnen worden gecertificeerd.

De MFO's werken hun beleid uit in interne jaarplannen, veelal per regio. Speciale thema's en speerpunten worden vastgelegd in themadocumenten. De Novib stelt naast jaarplannen ook meerjarenplannen op. In het meerjarenplan 1999-2002 worden doelen aangegeven (soms kwantitatief) die in 2002 bereikt dienen te zijn.

De tweede doelmatigheidsprikkel betreft de apparaatskostenvergoeding voor de MFO's, waaraan door het Ministerie van Buitenlandse Zaken een maximum is gesteld. Hierdoor hebben MFO's een prikkel om zo doelmatig mogelijk om te gaan met de MFP-middelen.

²² Dit hoofdstuk heeft betrekking op de vragen 3, 4, 5, 11, 12, 15, 16, 17, 18 en 19 uit de Taakopdracht, zie bijlage 2.

Beschrijving van de financiering van het MFP en van de MFO's.

Naast de vormgeving van de aansturing door het Ministerie van Buitenlandse Zaken via de Subsidieregeling is de financiering een ander sturingsinstrument met consequenties voor de doelmatigheid, zowel van het MFP als van de MFO's. De MFO's worden sinds 1996 hoofdzakelijk uit 10 procent van de ODA-middelen gefinancierd. Aanvankelijk was het desbetreffende percentage samengesteld uit deels MFP-middelen en deels additionele projectfinanciering. Sinds 1999 bestaat dit percentage volledig uit MFP-middelen. Minister Herfkens heeft toegezegd dat het MFP in deze kabinetsperiode op 10 procent van het ODA-budget mag rekenen.

De onderlinge verdeling van de MFP-middelen, genoemd in de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken geschiedt sinds 1997 aan de hand van het Catharijne-Akkoord waarin is bepaald dat de confessionele MFO's in 2000 beide samen 55% van de MFP middelen ontvangen (was 66%). Novib en Hivos ontvangen in 2000 45% (was 33%). De verdeelsleutel die de MFO's toepassen voor de onderlinge verdeling van de MFP-middelen had oorspronkelijk een relatie met de uitvoeringscapaciteit van de MFO's. Heden ten dage heeft de verdeelsleutel min of meer het karakter van een afspiegeling van de positie van de MFO's in de Nederlandse samenleving. De ratio achter de verdeelsleutel is niet transparant. De werkgroep heeft de indruk dat, bij het vaststellen van de onderlinge verdeling van de MFP-middelen nu eens de uitvoeringscapaciteit van de MFO's, dan weer hun draagvlak in de Nederlandse samenleving als criterium wordt gebruikt.

Beschrijving van de synergie tussen de MFO's.

Synergie tussen de activiteiten van de MFO's kan hun doelmatigheid bevorderen doordat kennis, ervaring en netwerken niet separaat door elk van de MFO's maar gezamenlijk wordt ingezet.

Afstemming van beleid, uitvoering en beheer tussen de MFO's vindt plaats in GOM-verband. Het GOM verricht gemeenschappelijke taken en verzorgt onderlinge uitwisseling en coördinatie.

Door de verschillende NGO-netwerken van de MFO's in ontwikkelingslanden is synergie in het veld nauwelijks relevant. Er wordt wel onderling afgestemd als blijkt dat meerdere MFO's een relatie hebben met één lokale NGO.

Het blijkt dat een aantal MFO's synergie meer zoekt in internationale netwerken met gelijkgezinden dan met andere MFO's. De Novib is bezig haar activiteiten (bijvoorbeeld resultaatmetingen) af te stemmen op die van Oxfam International. Het is onduidelijk in hoeverre deze internationale oriëntatie bijdraagt of juist een belemmering vormt voor synergie binnen het MFP. Een voorbeeld van een Nederlandse synergie activiteit, los van het GOM-verband, is het opzetten van I/C consult²³ door Icco en Cordaid samen.

²³ I/C Consult is sinds 1994 een semi-autonome consultancy-unit t.b.v. capaciteitsopbouw van partnerorganisaties van Cordaid en Icco, I/C consult richt zich ook op training, advisering en evaluatie in opdracht van beide MFO's.

Analyse van de doelmatigheid

Aangezien de MFO's geen overheidsorganisaties zijn, is sturing van interne uitvoeringsprocessen door de minister niet mogelijk en evenmin wenselijk. De MFO's zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het MFP. Wel dient de minister zich ervan te kunnen vergewissen dat de MFP-middelen door de organisaties op een doelmatige wijze worden gebruikt en moet hij eventuele doelmatigheidsproblemen kunnen hanteren. Hiervoor is het nodig dat de minister voldoende vertrouwen heeft in de uitvoeringsprocessen van de MFO's. Dit zou kunnen door bijvoorbeeld een 'operational audit' te laten uitvoeren (bijvoorbeeld om de vier jaar).²⁴

Het is niet duidelijk in hoeverre kruissubsidiëring plaatsvindt bij MFO's. Als de bijdrage in de apparaatskosten niet voldoende is om de totale apparaatskosten te dekken, is het de vraag of middelen bestemd voor MFP-activiteiten hiervoor worden ingezet en er zodoende sprake is van interne kruissubsidiëring. Ook in dit opzicht is meer transparantie gewenst.

Al met al heeft de minister, behalve via overleg en de jaarverslagen van de MFO's, onvoldoende mogelijkheden om inzicht te verkrijgen in de interne doelmatigheid van de organisaties inzake de besteding van MFP-middelen inclusief de apparaatskosten. Ook de bestaande monitoring- en evaluatiesystemen geven de minister geen handvatten om meer inzicht in de interne doelmatigheid van de MFO's te verkrijgen.

Analyse van de financiering.

Ten aanzien van de financiering van het MFP en van de MFO's merkt de werkgroep op dat toewijzing van een vast percentage van het ODA-budget enkele nadelen heeft:

- het budget is niet gerelateerd aan een prestatie waardoor de prikkel tot doelmatig en doeltreffend gedrag ontbreekt.
- een beleidsmatige en budgettaire afweging tussen de instrumenten van het OS-beleid is niet mogelijk omdat een vast percentage een schot plaatst tussen het MFP en andere ODA-uitgaven.
- als gevolg van het bovengenoemde wordt het MFP onttrokken aan de begrotingsdiscipline, hetgeen niet bevorderlijk is voor een doeltreffende en doelmatige besteding van middelen; bovendien is de toewijzing van het MFO-budget niet gerelateerd aan activiteitenplannen of bereikte resultaten. Met andere woorden: budgetallocaties worden niet ingegeven door "output"-verwachtingen maar via "input"-overwegingen.
- het gaat in tegen het gestelde in de toelichting op de Subsidieregeling Buitenlandse Zaken, waarin het volgende wordt vermeld: "De omvang en de spreiding van de onderscheiden programma's criteria zijn voor de beoordeling van de subsidieaanvragen en voor de bepaling van de omvang van het subsidiebedrag".

²⁴ In Denemarken wordt bijvoorbeeld elke 3 a 4 jaar een 'capacity assessment' uitgevoerd.

Daarnaast is de verdeelsleutel van de MFP-middelen voor de MFO's geenszins een toonbeeld van transparantie. De hierboven genoemde nadelen van een vast percentage gelden hier eveneens²⁵. Kwaliteit van de programma's, van de uitvoering, van de organisatie, de mate waarin MFO's in staat zijn eigen middelen te genereren, concurrentie, doelmatigheid en bereikt resultaat spelen geen rol bij de verdeling van MFP-middelen. De minister voor OS toont geen bemoeienis met deze verdeling, maar stelt de door de MFO's voorgestelde verdeling slechts vast. Deze invulling van bevoegdheden lijkt niet in overeenstemming te zijn met de vereisten van de ministeriële verantwoordelijkheid²⁶.

Analyse van de synergie.

Ten aanzien van de synergie beschouwen de MFO's zichzelf als organisaties met ieder een eigen identiteit, achterban, accenten in beleid en eigen netwerken van partnerorganisaties. Enkele 'natuurlijke' samenwerkingsrelaties zoals I/C consult komen voor. Een 'natuurlijke' convergentie, waarbij MFO's meer naar elkaar toegroeien op basis van overeenkomsten, wordt niet verwacht. De belangrijkste overeenkomst tussen deze organisaties is de deelname in het MFP programma.

Met het oog op de doelmatigheid van het MFP en van de aansturing van dit programma door het Ministerie van Buitenlandse Zaken, is afstemming op een aantal punten gewenst:

- Afstemming van beleid en uitvoering met betrekking tot het MFP. Deze afstemming met het ministerie vindt plaats in GOM verband en kan verder worden verdiept op het moment van subsidieaanvraag (zie ook aangrijpingspunten voor sturing).
- Afstemming met ambassades over het beleid en de uitvoering. Deze afstemming met ambassades is in gang gezet door middel van de werkafspraken, maar kan van beide kanten geïntensiveerd worden.
- Onderlinge afstemming van systemen voor monitoring & evaluatie met betrekking tot het MFP. Deze afstemming heeft tot nu toe nog geen zichtbare resultaten opgeleverd. Op dit punt zijn er nog duidelijke synergievoordelen te bereiken.
- Afstemming van rapportages inzake het MFP. In GOM verband is gestart met het opstellen van kerntabellen waarin gemeenschappelijk kerngegevens worden weergegeven. Daarnaast buigen werkgroepen zich over sectordefinities op basis van OESO/DAC-definities. Samen met het Ministerie van Buitenlandse Zaken kan verder worden gewerkt aan afstemming van rapportages waardoor het ministerie meer inzicht heeft op de besteding van de MFP-middelen.

De werkgroep merkt ten aanzien van de schaalgrootte op dat uit een vergelijking met Denemarken, Zweden en Engeland naar voren komt dat de Nederlandse MFO's gemiddeld 4 tot 5 maal groter zijn. In hoeverre de omvang van de NGO's en de steeds groter wordende internationale netwerken invloed hebben op de doelmatigheid van de MFO's en eventuele 'crowding out' van kleinere NGO's optreedt, kan op basis van huidige gegevens niet worden bepaald. De werkgroep maakt hierbij de volgende

²⁵ Zie vraag 18 uit de taakopdracht.

opmerkingen. De huidige omvang van de MFO's is mede tot stand gekomen op basis van de MFO-overeenkomsten en de subsidievoorwaarden, als gevolg van de eis dat de activiteiten multisectoraal en over meerdere regio's moeten zijn verspreid. Indien deze voorwaarde wordt losgelaten, kan de omvang van de MFO's waarschijnlijk ook afnemen. Anderzijds ligt het in de rede dat een zekere "kritische massa" schaalvoordelen in de hand werkt. De werkgroep acht het niet mogelijk om in het kader van dit onderzoek een uitspraak te doen over de minimum efficient size van MFO's.

²⁶ Zie ook het hoofdstuk over ministeriële verantwoordelijkheid.

5. Toegang tot het MFP

De Subsidieregeling Ministerie van Buitenlands Zaken vermeldt een aantal vereisten waaraan organisaties en hun activiteiten moeten voldoen om te kwalificeren als MFO, waardoor zij recht krijgen op subsidieverlening in het kader van bijzondere financieringsprogramma's, in casu het MFP.

De huidige situatie is dat slechts een zeer beperkt aantal organisaties toegang heeft tot het MFP. Hierbij wordt aangenomen dat deze organisaties "een afspiegeling van de Nederlandse bevolking vormen"²⁷ en dus representatief zijn voor het particuliere initiatief inzake ontwikkelingssamenwerking. In dit hoofdstuk worden de effecten van de toetredingsregeling op het functioneren van het MFP en van de MFO's nagegaan vooral wat betreft hun doeltreffendheid en hun doelmatigheid²⁸. Allereerst wordt uiteengezet hoe momenteel de toegang tot het MFP is geregeld. Dan volgt een analyse van deze toegangsregeling waarbij ook het vermogen om eigen middelen te genereren en het draagvlak van de MFO's in de Nederlandse samenleving in beschouwing wordt genomen.

De huidige toegang tot het MFP

In de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken is vastgelegd onder welke voorwaarden aanvragers aanspraak kunnen maken op een subsidie. De opzet van de regeling betreffende de toekenning van subsidies wordt beschreven in de Algemene Bepalingen²⁹, waaruit onder andere blijkt dat de minister de vrijheid heeft om ten aanzien van elk van de activiteiten die onder de subsidieregeling vallen (nadere) beleidsvoornemens te formuleren, het subsidieplafond vast te stellen en te beslissen over de verdeling van de middelen, zowel in de tijd als over de aanvragers. Hoofdstuk twee van de Subsidieregeling bevat regelgeving onder ander ten aanzien van de MFO's³⁰. De desbetreffende regels hebben betrekking op zowel activiteiten als organisaties.

Enkele belangrijke elementen uit hoofdstuk 2, afdeling 6, paragraaf 1 betreffende medefinancieringsorganisaties zijn:

- de in artikel 2.6.1. geformuleerde *algemene beleidsdoelstelling* van het MFP. Deze luidt: "De minister kan subsidies verstrekken ten behoeve van activiteiten die strekken tot of dienstig zijn aan structurele armoedebestrijding in ontwikkelingslanden door samenwerking met particuliere organisaties in die landen."
- de eisen aan de *activiteiten*³¹, te weten:
 - evenwichtige en doelmatige *spreiding* over doelgroepen, sectoren, prioritaire gebieden en andere accenten in het beleid van de minister;
 - gericht op *structurele armoedebestrijding*;

²⁷ Nieuw akkoord verdeelsleutel Medefinancieringsgelden, brief van het GOM aan de Minister voor OS, 26 juni 1997.

²⁸ Dit hoofdstuk heeft betrekking op de vragen 6, 7, 9 en 10 uit de Taakopdracht, bijlage 2.

²⁹ Hoofdstuk 1, artikel 1.1.6 tot en met 1.1.8.

³⁰ Hoofdstuk 2: Activiteiten, Afdeling 6, Bijzondere Financieringsprogramma's, paragraaf 1, Medefinancieringsorganisaties.

³¹ Afdeling 6, paragraaf 1, artikel 2.6.2. De activiteiten moeten in samenhang voldoen aan deze eisen.

- *geïnitieerd door en rechtstreeks ten goede komend aan* (groepen) armen in ontwikkelingslanden;
- de toegang tot *sociale basisvoorzieningen* bevorderen;
- bijdragen aan de verbetering van de positie van *vrouwen*;
- de achteruitgang van het *milieu* bestrijden;
- de rol van maatschappelijke organisaties versterken met het oog op een evenwichtige en democratische *maatschappij-opbouw*;
- bevorderen van de internationaal erkende burger-, politieke, economische, sociale en culturele *rechten van de mens*.
- de eisen aan de *organisaties*³², te weten:
 - in Nederland gevestigde en niet op het maken van winst gerichte rechtspersonen;
 - naar statutaire doelstelling en feitelijke werkzaamheden in hoofdzaak gericht op *structurele armoedebestrijding* in ontwikkelingslanden *via particuliere organisaties* in die landen aan de hand van een thematisch breed, multisectoraal en over meerdere continenten gespreid en samenhangend geheel van activiteiten;
 - aantoonbaar in staat zijn om zorg te dragen voor een doelgerichte en doelmatige besteding van de verstrekte middelen en beschikken daartoe over voldoende *deskundigheid* op de verschillende door het programma bestreken sectoren en regio's en op financieel gebied en beheersmatig vlak en
 - beschikken over een *netwerk* van relaties in ontwikkelingslanden dat is toegesneden op de thematische, sectorale en regionale spreiding van het geheel van activiteiten en een daarmee samenhangende maatschappelijke verankering in Nederland.
- Overig³³ (met betrekking tot de subsidieaanvraag):
 - de minister voor OS neemt bij de *beoordeling* van de subsidie en de vaststelling van de hoogte van de subsidie mede in acht een evenwichtige en doelmatige spreiding van de activiteiten over doelgroepen, sectoren, prioritaire gebieden en andere beleidsaccenten;
 - de MFO's worden uitgenodigd gezamenlijk een *voorstel* te doen met betrekking tot de MFP-subsidiëring; dit voorstel dienen de MFO's bij de subsidieaanvraag te voegen.

Ten aanzien van de bovenstaande bepalingen vermeldt de Toelichting van de Subsidieregeling onder meer het volgende:

- Kenmerk is een bestendige subsidierelatie met een aantal *vaste partners*.
- De organisaties beschikken over voldoende *vrijheid van handelen* om de schijn dat zij als bestuursorgaan optreden te vermijden.
- Het samenstel van voorschriften sluit *toetreding van nieuwe MFO's* tot 'het bestel' niet uit.
- een organisatie die voor subsidiëring in aanmerking wil komen moet een *additionele bijdrage* leveren.
- Het zwaartepunt ligt niet op sturing vooraf maar op *verantwoording achteraf*.

³² Afdeling 6, paragraaf 1, artikel 2.6.3.

³³ Afdeling 6, paragraaf 1, artikel 2.6.4.

Tot slot kan ten aanzien van het MFP het volgende worden opgemerkt. De minister voor Ontwikkelingssamenwerking had bij de start van het Medefinancieringsprogramma voor ogen dat de MFO's zouden bemiddelen ten aanzien van particuliere initiatieven uit de Nederlandse samenleving. Tevens zouden de initiatieven, die passen bij het karakter en het takenpakket van de MFO's, zoveel mogelijk via deze organisaties worden gekanaliseerd. Bij de invulling van deze "loketfunctie" voor particuliere initiatieven is de veronderstelling dat de MFO's 'tezamen voeling kunnen houden met het nagenoeg volledige veld van maatschappelijke stromingen in Nederland'. Dit houdt in dat ook wordt aangenomen dat de MFO's een draagvlak in de samenleving hebben. De MFO's hebben zelf aangegeven de samenwerking met traditionele en nieuwe maatschappelijke organisaties van belang te vinden, 'zij willen niet alleen het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking vergroten, maar ook hun maatschappelijke verankering versterken en verbreden'.³⁴

Analyse van de toetredingscriteria voor het MFP

In de taakopdracht van dit IBO staat vermeldt als algemene doelstelling "...te beoordelen in hoeverre het MFP als instrument voor structurele armoedebestrijding een doelmatige en doeltreffende bijdrage levert aan de uitvoering van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid". In het verlengde hiervan is het van belang na te gaan hoe de toegang tot het MFP thans is geregeld en in hoeverre wijzigingen in de huidige toetredingsvoorwaarden en -criteria zouden kunnen bijdragen aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het programma.

In de Algemene Bepalingen van de Subsidieregeling zijn de voorwaarden voor het ontvangen van een subsidie ruim geformuleerd. Echter, in de Medefinancieringsparagraaf van hoofdstuk 2 van de Subsidieregeling zijn een groot aantal specifieke subsidievoorwaarden ten aanzien van het MFP geformuleerd welke hoge eisen stellen aan potentiële toetreders tot het MFP. De eis aan de activiteiten die luidt "evenwichtige en doelmatige spreiding over doelgroepen, sectoren, prioritaire gebieden en andere accenten in het beleid van de minister" en de eisen aan de organisaties ten aanzien van "deskundigheid" en "netwerk" maken het alleen voor organisaties met een staf met deskundigheid op meerdere terreinen, mogelijk toe te treden tot het MFP. Dit betekent dat een organisatie een bepaalde minimum omvang moet hebben om aan deze eisen te kunnen voldoen. Daarnaast worden thematische, sectoraal of regionaal georiënteerde NGO's uitgesloten omdat de activiteiten aan de eis van "een thematisch breed, multisectoraal en over meerdere continenten gespreid en een samenhangend geheel van activiteiten" moeten voldoen. Al deze elementen beperken de mogelijkheden voor toetreding tot het MFP. In feite is de toetreding aanzienlijk minder ruim dan verwoord in de Algemene Bepalingen.

Het is de vraag of deze zware, toegang beperkende voorwaarden de doeltreffendheid en doelmatigheid van het MFP bevorderen. Immers, de eerder genoemde eis van de evenwichtige en doelmatige spreiding van de activiteiten over doelgroepen, sectoren, prioritaire gebieden en andere beleidsaccenten heeft als consequentie dat MFO's hun aandacht, menskracht en andere middelen

³⁴ Nieuw akkoord verdeelsleutel medefinancieringsgelden, brief van het GOM aan de Minister voor OS, 26 juni 1997.

over veel disciplines en onderwerpen moeten verdelen, waardoor specialisatie niet wordt bevorderd. In de ogen van de werkgroep heeft dit enkele nadelen. Ten eerste ligt het in de rede dat MFO's comparatieve voordelen minder goed kunnen benutten omdat specialisatie niet goed mogelijk is. En dit terwijl het voor de hand ligt dat juist specialisatie het innovatief vermogen van de MFO's stimuleert. Bovendien lijkt een en ander de complementariteit van de MFO's niet te bevorderen. Ten tweede leidt de eerdergenoemde eis met betrekking tot de spreiding van de activiteiten bij een gegeven budget, tot versnippering van de programma's over vele landen en projecten, hetgeen niet bevorderlijk kan zijn voor de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de ingezette MFP-middelen. Al met al is de werkgroep van mening dat het ontbreken van competitieve prikkels door de beperkte toetredingsmogelijkheden tot het MFP, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de MFO's niet ten goede komt.

Verder kan de minister voor OS volgens artikel 1.1.10, sub c een subsidieaanvraag weigeren indien de beschikbare subsidiemiddelen zijn uitgeput. In de Toelichting op de Subsidieregeling staat echter dat de MFO's gezamenlijk een verdelingsvoorstel indienen bij de minister zodat het gestelde subsidieplafond, i.c. 10 procent van het ODA-budget, altijd volledig wordt uitgedeeld aan de subsidieaanvragers. Hier ontbreekt derhalve een financiële prikkel om prestaties te koppelen aan een (financiële) beloning³⁵. Het is niet aannemelijk dat de doelmatigheid van het MFP wordt bevorderd door het feit dat de MFO's met zekerheid over een vast percentage van de ODA-begroting kunnen beschikken en zij zelf een verdelingsvoorstel mogen opstellen, waarbij niet wordt gekeken naar activiteitenplannen en begrotingen.

Ten slotte maakt artikel 1.1.10, sub a gewag van verenigbaarheid met het beleid van de minister. De huidige vormgeving van het MFP heeft echter tot gevolg dat de minister het beleid van de MFO's niet kan toetsen aan zijn eigen beleid in het beoordelingstraject van een subsidieaanvraag. Het zwaartepunt ligt immers op verantwoording achteraf met als consequentie dat de minister onvoldoende formele sturingsmogelijkheden³⁶ heeft gecreëerd door vooraf geen voorwaarden³⁷ te stellen in de vorm van activiteitenplannen, begrotingen en liquiditeitsprognoses. Juist deze sturingsinstrumenten vooraf maken het mogelijk om de MFO's af te rekenen als bij de verantwoording achteraf de geleverde prestaties kunnen worden afgezet tegen de verwachte resultaten uit de activiteitenplannen en/of begrotingen³⁸. Een hiermee samenhangende consequentie is dat de minister voor OS onvoldoende zekerheid kan hebben over het doeltreffend en doelmatig gebruik van de MFP-middelen waarvoor hij verantwoordelijkheid draagt³⁹.

³⁵ Zie ook het hoofdstuk Doelmatigheid waarin wordt ingegaan op de verdeling van de MFP-middelen en een vast percentage voor het MFP van ODA.

³⁶ Zie ook het hoofdstuk over de ministeriële verantwoordelijkheid.

³⁷ Hoofdstuk 1, afdeling 2, artikel 1.2.1. van de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken.

³⁸ Dat zou ook in lijn zijn met de operatie "Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording" waarin expliciet de drie W-vragen worden gesteld: wat willen we bereiken, wat gaan we ervoor doen en wat mag het kosten.

³⁹ Zie ook het hoofdstuk over ministeriële verantwoordelijkheid.

Draagvlak en eigen bijdragen

De Subsidieregeling, hoofdstuk 1, artikel 1.1.8, lid 1, stelt als voorwaarde voor een te subsidiëren organisatie dat er een "draagvlak voor de activiteiten bestaat, bijvoorbeeld blijkend uit een bijdrage in de kosten door betrokkenen". In de Medefinancieringsparagraaf is deze "medefinancieringsclausule" geheel losgelaten. Bij de toekenning van subsidies aan de bestaande MFO's speelt in feite de ontwikkeling van het maatschappelijk draagvlak voor deze organisaties geen rol meer, aangezien zij een vooraf vastgelegd budget zelf onderling kunnen verdelen.

Met het inzicht dat het OS-draagvlak in de Nederlandse samenleving nog wel blijft bestaan maar zich nauwelijks vernieuwt, is de bezorgdheid over het voortbestaan van het maatschappelijk draagvlak toegenomen⁴⁰. Daarnaast heeft de toenemende professionaliteit en specialisatie in het ontwikkelingswerk de communicatie met de achterban gecompliceerd. Ook het niet inzichtelijk kunnen maken van de resultaten van ontwikkelingssamenwerking leidt tot bezorgdheid inzake het draagvlak. Deze bezorgdheid lijkt een rol te hebben gespeeld bij de beslissing van de minister voor OS om FPPN, met zijn enorme wervingscapaciteit in de Nederlandse samenleving, toe te laten tot het MFP⁴¹. Tegelijkertijd heeft de minister aangekondigd dat de MFO's, verschillend van de tot dusver bestaande praktijk in het MFP, nadrukkelijk betrokken zouden moeten worden bij de opbouw van het draagvlak in de samenleving. 'Medefinanciering' komt daarbij weer terug in de discussie over de aard van het MFP, zoals indertijd bij de start van het programma.

De activiteiten van de MFO's lijken weinig van elkaar te verschillen. Voor de niet-deskundige buitenwereld is het niet eenvoudig duidelijkheid te krijgen in welke opzichten de MFO's zich daadwerkelijk onderling onderscheiden. Zij voeren grotendeels dezelfde activiteiten uit en cofinancieren activiteiten van andere particuliere organisaties. Dit geldt zowel voor Nederland als voor het werkterrein van de MFO's in de ontwikkelingslanden. Aan de inkomstenkant bestaat evenmin een duidelijke onderscheid. Hoewel de algemene opvatting nog steeds is dat Cordaid en Icco de confessionele geledingen van de samenleving bestrijken, is dit in de praktijk veel minder het geval. Bijvoorbeeld, de giften en donaties die Novib ontvangt, komen uit alle lagen van de bevolking, inclusief het confessionele deel daarvan.

Het feit dat sprake is van onderlinge kruisverbanden, hoeft op zichzelf geen bezwaar te zijn. Dit wordt ook niet gezien als "in elkaars vaarwater zitten". Maar daardoor vervalt wel één van de argumenten dat de MFP-regeling beperkt zou moeten blijven tot de huidige organisaties. Toetreders zullen namelijk geen afgebakend veld verstoren.

Wat betreft de invulling van de "loketfunctie" van de MFO's brengt de werkgroep het volgende naar voren. Het gaat hier om de mate waarin de MFO's een kanaliserende functie vervullen voor de

⁴⁰ European Centre for Development Policy Management (ECDPM) "Draagvlak in Ontwikkeling", juni 1999 en "Public attitudes and international development co-operation", OECD (1998) van I. Smillie en H. Helmich (eds.).

⁴¹ Subsidiebeschikking toelating FPPN tot het MFP 311299, zie ook de speech van de minister voor OS bij Cordaid van 18 januari 2000 en de samenvatting van de discussie tussen de Minister voor OS en de MFO's 3 en 9 februari in de brief aan de Tweede Kamer van 29 februari 2000.

financiering van ontwikkelingsrelevante activiteiten van maatschappelijke organisaties in Nederland. Het blijkt moeilijk te zijn om deze loketfunctie concreet in kaart te brengen. In feite zijn hiervoor alleen gegevens over de inkomsten van de MFO's op basis van hun samenwerkingsrelaties met NGO's ter beschikking⁴². Deze inkomsten maken een klein deel uit van de totale bestedingen aan projecten door de MFO's. Elk van de (vier) MFO's hebben in 1998 circa 10 miljoen aan andere NGO's doorgegeven. Dit wijst erop dat ook dit aspect niet als argument kan worden gebruikt om de toetreding tot het MFP beperkt te houden. Een van de argumenten om de toegang tot het MFP beperkt te houden, luidde dat deze organisaties een breed maatschappelijk draagvlak genieten. Dit zou tot uiting komen doordat andere NGO's gebruik zouden maken van de mogelijkheid om een samenwerkingsverband aan te gaan met een MFO om een project uit te voeren. In de praktijk blijkt dit slechts ten dele het geval te zijn.

Al met al is de werkgroep van mening dat de ontwikkeling van het maatschappelijk draagvlak en de mate waarin de MFO's eigen middelen genereren voor de huidige MFO's in de praktijk slechts tot op zekere hoogte relevant is. De beperkte mate waarin en de wijze waarop de huidige MFO's het maatschappelijk draagvlak voor het particuliere initiatief inzake ontwikkelingssamenwerking representeren zijn volgens de werkgroep voldoende argumenten om de toegang tot het MFP te verruimen. Volgens de werkgroep zou het maatschappelijk draagvlak een belangrijk element moeten vormen in de besluitvorming over de toekenning van subsidies en daarmee over de toegang tot het MFP.

⁴² In 1998 was dit percentage (voor de vier MFO's) ca. 6% van alle bestedingen aan projecten. De overige 94% was afkomstig uit het MFP, eigen fondsenwerving en de additionele middelen, waarbij de eigen fondsenwerving ca. 60 miljoen bedroeg.

6. Ministeriële verantwoordelijkheid

In dit hoofdstuk wordt het MFP vanuit het perspectief van de ministeriële verantwoordelijkheid beschouwd⁴³. De relevante vraag in dat kader is hoe de minister zijn verantwoordelijkheid heeft ingevuld ten aanzien van de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van de besteding van de MFP-middelen en of hij zodoende in voldoende mate verantwoording kan afleggen aan het parlement.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op het begrip ministeriële verantwoordelijkheid in het algemeen en ten aanzien van het financieel beheer in het bijzonder. Vervolgens wordt de toepassing van dit begrip op de praktijk van het MFP in beschouwing genomen, waarna in een volgende paragraaf een evaluatie van deze praktijk volgt.

In het kader van dit hoofdstuk zijn relevant:

- de Comptabiliteitswet,
- de Algemene Wet Bestuursrecht,
- de Kaderwet Subsidies Ministerie van Buitenlandse Zaken,
- de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken,
- de Overeenkomst inzake het Medefinancieringsprogramma,
- de Nota Beheer en Toezicht, en
- de (nog op te stellen) Algemene Maatregel van Bestuur of ministeriële regeling.

Het begrip ministeriële verantwoordelijkheid

Ministeriële verantwoordelijkheid is het staatsrechtelijke uitgangspunt dat ministers, gezamenlijk en afzonderlijk, aanspreekbaar zijn op het doen en laten van de regering bij het behartigen van het algemeen belang. Daarnaast zijn ministers aanspreekbaar op de vervulling van de taken die aan het ambt van minister zijn verbonden. Deze uitgangspunten vormen de basis van de politieke controle op het functioneren van de regering.

De ministeriële verantwoordelijkheid is geen afgebakend en juridisch vaststaand begrip. Zij beperkt zich niet tot de uitoefening van bestaande bevoegdheden. Ministers kunnen worden aangesproken op het feit dat zij nalaten ervoor te zorgen dat de nodige bevoegdheden worden geschapen om aantasting van het algemeen belang te voorkomen. De reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid wordt door de Algemene Rekenkamer omschreven als "...in welke mate de minister zich ook achteraf verantwoordelijk acht voor de rechtmatigheid van de bestedingen." Zij is dus niet éénduidig en voor eens en altijd vast te stellen aangezien zij de resultante is van een dynamische wisselwerking tussen regering en parlement. Daarnaast wordt zij mede begrensd door opvattingen over de rol van de overheid en percepties over het vermogen van de overheid om in de samenleving te interveniëren. In die zin is ministeriële verantwoordelijkheid in belangrijke mate een politiek begrip.

⁴³ Dit hoofdstuk heeft betrekking op de vragen 8, 9, 10, 12 en 13 uit de Taakopdracht zie bijlage 2.

Op de politieke invulling wordt in dit hoofdstuk niet verder ingegaan: het is aan het parlement om al dan niet genoeg te nemen met de verantwoording die een minister aflegt.

Het begrip ministeriële verantwoordelijkheid heeft dus allereerst een politieke invulling. Toch kan dit begrip concreter worden ingevuld, met name op het punt van financieel beheer; de Comptabiliteitswet vormt het kader daarvoor. Daarbij zijn van belang:

- De minister moet minimale vereisten vastleggen over het door hem te voeren financieel beheer. Dit betekent dat de minister moet zorgdragen voor het opzetten van een ordelijk en controleerbaar financieel beheer. Hiermee kan de minister zijn centrale verantwoordelijkheden uit hoofde van de Comptabiliteitswet ten aanzien van doelmatig beheer, van de organisatie en van het beleid dat aan de begroting van het betrokken ministerie ten grondslag ligt, op zich nemen en blijven dragen⁴⁴.
- De Algemene Rekenkamer onderzoekt, ten aanzien van het gevoerde financiële beheer, of de verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de begrotingswetten en met andere wettelijke regelingen en of is zorggedragen voor een ordelijk en controleerbaar financieel beheer.
- De minister moet zijn beleid evalueren⁴⁵.

In de situatie waarin de Overeenkomst inzake het MFP van kracht is, geeft de minister invulling aan zijn verantwoordelijkheid door toe te zien op de goede werking van het proces van beoordeling, contractering, monitoring en sanctionering⁴⁶. Het doel is dat MFP-middelen pas worden toegekend als in redelijke mate het vooruitzicht bestaat dat de inzet van deze middelen de gewenste effecten bereikt zowel in de zin van doelmatigheid als rechtmatigheid. Na invoering van de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) biedt de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken aangrijpingspunten om bovenstaande verantwoordelijkheden met name ten aanzien van subsidierelaties te kunnen waarmaken. Het gaat dan om de volgende bevoegdheden ten aanzien van subsidieontvangers:

- het beleidskader: het formuleren van de doelstellingen en de verwachte effecten van het beleid, zowel in financiële als in beleidsmatige zin⁴⁷.
- de cyclische bevoegdheden (in het kader van de planning & control-cyclus, met inbegrip van toezicht): begroting, activiteitenplannen, jaarrekening, financiële jaarverslagen, activiteitenverslagen, programma-evaluaties en effectrapportages
- de aanvullende bevoegdheden: sanctiemogelijkheden, recht op algemene of bijzondere aanwijzingen en het recht op informatie of onderzoek.

⁴⁴ Artikel 17, lid 1 CW en artikel 20, lid 1 CW.

⁴⁵ Artikel 17, lid 1 CW.

⁴⁶ Nota Beheer en Toezicht, pagina 9.

⁴⁷ Het op een nieuwe leest schoeien van de indeling van de departementale begrotingen in het kader van "Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording" sluit hier op aan.

De ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van het MFP

Ten tijde van de Overeenkomst was de financiering van het MFP in feite een vorm van programmahulp. Daarbij was de minister voor OS verantwoordelijk voor de monitoring en rapportage aan het parlement over de aanwending van de MFP-middelen conform hetgeen daarover in de desbetreffende Overeenkomst was bepaald⁴⁸.

Na het van kracht worden van de Subsidieregeling draagt de minister voor OS zijn beleid inzake het MFP uit door middel van het subsidiëren van de activiteiten van de MFO's. Bij de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van het MFP gaat het erom dat de minister met de hem ter beschikking staande instrumenten voldoende sturing kan geven, zodat hij zijn beleidsvoornemens, met de financiële middelen die hij aan de MFO's ter beschikking stelt, kan bereiken en adequate verantwoording kan afleggen aan het parlement. Deze instrumenten moeten de minister verschaft worden via de subsidiewetgeving en -regelgeving. Daarbij is het van essentieel belang dat de bevoegdheden van de minister helder zijn omschreven zodat ook zijn verantwoordelijkheid duidelijk is afgebakend: geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheden⁴⁹.

In de subsidietitel van de AWB wordt bepaald dat de subsidie-ontvanger een activiteitenplan, een begroting, een activiteitenverslag, een jaarrekening of een financieel verslag moet indienen⁵⁰. Deze zijn de instrumenten die de minister voldoende sturingsmogelijkheden in handen geven om op adequate wijze verantwoording af te leggen aan het parlement.

Echter, de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken benadrukt in de Toelichting op de Subsidieregeling over het Medefinancieringsprogramma dat bij de besteding van de subsidiemiddelen, overeenkomstig de praktijk van de bestaande programma-overeenkomsten, het zwaartepunt niet op sturing vooraf, maar op verantwoording achteraf ligt. Deze terughoudende invulling van de bevoegdheden van de minister leidt tot minder sturing vooraf dan op grond van de Nota Beheer en Toezicht wenselijk en het in de AWB en de Subsidieregeling geboden instrumentarium (activiteitenplan, begroting, jaarverslag of jaarrekening) mogelijk is. Meer invloed in het begin van het beleidscyclus leidt tot meer mogelijkheden tot afstemming van beleid en biedt daardoor meer kansen op het realiseren van de door de minister gewenste beleidseffecten.

Over de beleidsdoelstellingen en de te verwachten resultaten van het beleid laat de Subsidieregeling zich niet in expliciete bewoordingen uit. In Hoofdstuk 2, artikel 2.6.1 wordt aangegeven dat het moet gaan om "...activiteiten die strekken tot of dienstig zijn aan structurele armoedebestrijding in ontwikkelingslanden door samenwerking met particuliere organisaties in die landen." Wat de minister in concreto beoogt met het beleid wordt in de Subsidieregeling niet nader uiteengezet. Volgens artikel 1.1.6. van de Subsidieregeling heeft de minister hiervoor de ruimte door middel van het formuleren van beleidsvoornemens in de Staatscourant dan wel op een andere geschikte wijze.

⁴⁸ Nota Beheer en Toezicht, pagina 13.

⁴⁹ Commissie Scheltema.

⁵⁰ Zie artikel 4:61 en 4:75 van de AWB.

Vervolgens worden in de Subsidieregeling globale voorwaarden geschetst ten aanzien van de desbetreffende activiteiten en organisaties, en nadere overwegingen geformuleerd bij de beoordeling van een subsidieaanvraag. Aangezien geen specifieke beleidsvoornemens voor het MFP zijn geformuleerd is het noch voor de MFO's, noch voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken mogelijk de resultaten van de MFO's daaraan te toetsen. Voorwerp van toetsing zouden dan de genoemde activiteitenplannen en de begrotingen van de MFO's zijn. Nu is slechts achteraf een globaal inzicht in de activiteiten van de MFO's mogelijk.

Het feit dat de MFO's zelfstandige particuliere organisaties zijn, betekent niet dat de minister geen invloed kan hebben op besteding van de middelen die hij toekent. Ondanks het feit dat deze organisaties zelfstandige rechtspersonen zijn, kan het parlement de minister ter verantwoording roepen inzake de besteding van de verleende subsidiemiddelen. Zo heeft de huidige minister voor OS, in zijn brief aan de Tweede Kamer van 16 november 1999, het volgende laten weten: "Zodra overheidssubsidie aan het particuliere initiatief wordt gegeven, impliceert dit dat de overheid eigen voorwaarden moet stellen en keuzes kan maken."

Evaluatie van de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van het MFP

Het is twijfelachtig of in de situatie waarin de Overeenkomst nog van kracht is, de ministeriële verantwoordelijkheid wel adequaat wordt ingevuld. De redenen hiervoor zijn tweërlei. Allereerst is de Overeenkomst inzake het MFP, en met name het daarin opgenomen beleidskader zo algemeen van aard dat er geen sprake van is dat daadwerkelijk behaalde resultaten en effecten vergeleken kunnen worden met te bereiken doelstellingen. Ten tweede: de jaarverslagen en overige rapportages van de MFO's laten geen duidelijk en betrouwbaar oordeel toe inzake de effecten van het MFP (zie ook hoofdstuk 3).

In het nieuwe regime bevat de vormgeving van het MFP niet voldoende waarborgen dat recht gedaan kan worden aan de verplichtingen die de Comptabiliteitswet voorschrijft. De Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken legt ten aanzien van het MFP het zwaartepunt bij verantwoording achteraf over de bereikte resultaten. Hierdoor krijgen sturingsinstrumenten in het begin van de planning & control-cyclus onvoldoende gewicht, waardoor de ministeriële verantwoordelijkheid niet adequaat wordt ingevuld. De minister maakt dus onvoldoende gebruik van de, in de Subsidieregeling in algemene zin genoemde, informatiebronnen annex sturingsinstrumenten voor activiteitsubsidies, te weten het activiteitenplan, de begroting en de liquiditeitsprognose (voor de eerstkomende 12 maanden). Het is juist met behulp van deze instrumenten dat de minister voldoende bevoegdheden kan creëren om inzicht te verwerven in de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van het MFP-programma⁵¹.

Indien het nu zou vaststaan dat het MFP in alle opzichten doeltreffend en doelmatig functioneert, dan zou voor zowel de minister als het parlement, een reden bestaan om het zwaartepunt op

⁵¹ Zie vraag 12 uit de taakopdracht, bijlage 2.

verantwoording achteraf te leggen. De hoofdstukken van dit rapport inzake de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het MFP geven echter geen aanleiding om te constateren dat dit het geval is. Het verplaatsen van het invullen van de bevoegdheden door het zwaartepunt van de verantwoording voor in de beleidscyclus te concentreren, heeft positieve gevolgen voor de controle op de doelmatigheid en het financieel beheer van het MFP. Ten eerste kan de centrale directie financieel-economische zaken de in de Comptabiliteitswet opgedragen taak om “de aan Onze betrokken minister voor te leggen voorstellen betreffende de begrotingen en de meerjarenramingen alsmede het uitoefenen van toezicht op de uitvoering van de begrotingen” adequater uitoefenen⁵². Ten tweede kan de departementale accountantsdienst het gevoerde financieel beheer en de jaarlijkse financiële verantwoordingen beter controleren⁵³. De jaarrekening van het Ministerie van Buitenlandse Zaken komt dan meer tegemoet aan de eis uit de Comptabiliteitswet⁵⁴ waarbij de uitgaven onder het begrotingsartikel inzake het MFP worden verantwoord inzake beoogde en gerealiseerde activiteiten, prestaties en effecten. Tevens beschikt de minister dan over zodanige informatie dat de Algemene Rekenkamer zijn bevoegdheden, zoals genoemd in de Comptabiliteitswet⁵⁵ kan uitoefenen.

⁵² Artikel 21, lid 1 CW.

⁵³ Artikel 22, lid 1 CW.

⁵⁴ Artikel 65, lid 4 CW.

⁵⁵ Artikelen 51 en 57 CW.

Werkgroep IBO Medefinancieringsprogramma

Prof. dr. L.B.M. Mennes	voorzitter
Drs. P.T. van der Kallen Ministerie van Financiën	secretaris
Drs. D. E. Wentink Ministerie van Buitenlandse Zaken	co-secretaris
Drs. C.S.M. Beemsterboer (plv.) Ministerie van Economische Zaken	
Mw. drs. E.J. Bense Ministerie van Economische Zaken	
Mw. drs. H.G. Elfferich Ministerie van Algemene Zaken	
Dr. R.C. Harkema Ministerie van Buitenlandse Zaken	
Mw. ir. D.K.A.M. Minten (plv.) Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	
Drs. G.G.J.Thissen Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	
Mr. A.T.L.M. van de Ven Ministerie van Financiën	
Mw. drs. R. Weiffenbach-Steeghs Ministerie van Buitenlandse Zaken	

Taakopdracht voor het IBO Medefinancieringsprogramma (MFP)⁵⁶

Korte omschrijving en budgettair beslag

Het Medefinancieringsprogramma (MFP) is in 1965 ingesteld als een "programma van ontwikkelingssamenwerking met particuliere organisaties in ontwikkelingslanden. In het beleidskader van de lopende MFP-overeenkomst staat als algemene doelstelling "in het kader van de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking een bijdrage leveren aan structurele armoedebestrijding". Werd hiertoe in 1980 op projectbasis samengewerkt met vier participerende organisaties (de zgn. Medefinancieringsorganisaties (MFO's)), sindsdien gebeurt dit op basis van een programmafinancieringsovereenkomst met als kenmerk de zelfstandige taakuitoefening van MFO's gekoppeld aan een verantwoording achteraf van beleid en beheer.

Voor het Medefinancieringsprogramma wordt een bedrag van 642,7 miljoen in de begroting 2000 ter beschikking gesteld. Dit bedrag wordt volgens een door de MFO's opgestelde en door de minister voor OS gesanctioneerde verdeelsleutel verdeeld. Bij de verdeling wordt rekening gehouden met het netwerk van contacten in ontwikkelingslanden, de absorptiecapaciteit van de vier organisaties en met het draagvlak van de organisaties in de Nederlandse samenleving. Bij de keuze van samenwerking met particuliere organisaties in de Derde Wereld wordt niet uitgegaan van godsdienstige of politieke voorkeur.

Doelstelling van het onderzoek en onderzoeksvragen

Het onderzoek heeft tot doel te beoordelen in hoeverre het MFP als instrument voor structurele armoedebestrijding een doelmatige en doeltreffende bijdrage levert aan de uitvoering van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid.

Het onderzoek moet onder meer antwoord geven op de volgende vragen⁵⁷:

1. Wat is de actualiteit van de huidige rol van het MFP in ontwikkelingssamenwerking?
2. In het kader van structurele armoedebestrijding is versterking van het maatschappelijk middenveld in de ontwikkelingslanden en samenwerking met de lokale NGO's van groot belang. De MFO's hebben hierin tot op de dag van vandaag een belangrijke rol gespeeld. Aanvankelijk verliepen de contacten met lokale NGO's vrijwel voornamelijk via MFO's. De laatste jaren is hierin verandering gekomen en wordt ook rechtstreeks via ambassades en via multilaterale organisaties met lokale NGO's gewerkt. De vraag is of de rol van de MFO's complementair is aan de andere kanalen voor het ondersteunen van lokale MFO's.
3. In hoeverre kan de doelmatigheid van het MFP-kanaal worden vergroot door verhoging van de synergie tussen MFO's? Hierbij dient in ieder geval aandacht te worden besteed aan de onderlinge samenhang van de programmakeuzes aan de MFO's en de afstemming in het kader van uitvoering en beheer (bijv. door (gemeenschappelijke) output- en impactmeting).

⁵⁶ Conform brief aan de Tweede Kamer dd. 1-11-1999.

⁵⁷ Bij deze opzet is in die zin afgeweken van de oorspronkelijke taakopdracht dat de vragen onder elkaar zijn gezet en vervolgens van een nummer voorzien. De vragen zijn woordelijk niet gewijzigd.

4. Kan de doelmatigheid van het MFP worden verhoogd door minder intermediaire schakels te financieren?
5. Waar ligt het break-even point tussen schaal- en efficiëntievergroting enerzijds en flexibiliteit en wendbaarheid anderzijds?
6. Via de Subsidiewetgeving Buitenlandse zaken is geregeld aan welke voorwaarden particuliere organisaties in Nederland moeten voldoen om erkend te worden als medefinancieringsorganisatie. In beginsel kunnen - naast de huidige vier MFO's - ook andere organisaties als MFO worden erkend, mits zij voldoen aan de in de wet genoemde voorwaarden. Deze voorwaarden vormen een hoge drempel voor kleine organisaties. Het is op dit moment de bedoeling dat zij toegang krijgen tot de Medefinancieringsregelingen via de bestaande MFO's. Op welke wijze geven de MFO's inhoud aan hun rol van bemiddelende organisaties?
7. Hiermee verband houdt de vraag wat de MFO's zien als hun draagvlak binnen Nederland en op welke wijze zij aan versterking van het OS-draagvlak in Nederland bijdragen.
8. Is de aansturing van de medefinancieringsorganisaties door het Ministerie van Buitenlandse zaken effectief?
9. In hoeverre geeft het beleidskader van de Minister voor OS inhoudelijke aansturing aan de MFO's om hun beleid vorm te geven en uit te voeren?
10. Is het beleid van de Minister voldoende specifiek beschreven om de prestaties van de MFO's te kunnen beoordelen?
11. Is de beheersmatige aansturing van het MFP door de Minister doeltreffend en efficiënt?
12. Geven de beschikbare instrumenten voor controle van de uitvoering van het programma als jaarrapportages, beleidsgesprekken en programma-evaluaties in voldoende mate inzicht in de doelmatigheid en effectiviteit van de besteding van de middelen van het programma?
13. In hoeverre biedt de overeenkomst/beschikking een garantie dat de gewenste Ministeriële verantwoordelijkheid voor de beoordeling van de uitvoering van het programma tot zijn recht komt?
14. Wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van de toezichtmogelijkheden die het Ministerie heeft o.a. via monitoring ter plaatse door gebruikmaking van het postennetwerk?
15. Maakt het Ministerie voldoende gebruik van de ervaringen van de MFO's?
16. Welke mogelijkheden zijn er voor meer bedrijfsmatig/resultaatgericht werken?
17. In hoeverre kan de kwaliteit van de uitvoering een rol spelen bij het ter beschikking stellen van de middelen door onderlinge vergelijkbaarheid van de doeltreffendheid van outputfinanciering en de kwaliteit van het beheer?
18. In hoeverre is de verdeelsleutel het juiste instrument om de toe te kennen bedragen te bepalen?
19. Welke andere instrumenten/criteria (zoals hoogte eigen bijdrage in de financiering van programma's, kosten uitvoering, mobilisatie achterban, heldere criteria voor op te stellen programma's) zijn mogelijk geschikt?

Het onderzoek zal worden ondersteund door een extern bureau.

Deelnemende departementen: AZ, Buza, EZ, LNV en Financiën.

Omvang van de financiering particuliere organisaties

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft voor de jaren 1996 en 1997 een overzicht gemaakt van alle gelden die aan particuliere (niet commerciële) organisaties (het "maatschappelijk middenveld") zijn overgedragen⁵⁸. Een cijfermatige samenvatting wordt hieronder gegeven, waarbij wij zoveel mogelijk een indeling hebben gemaakt naar programma en type medefinanciering, zie tabel 1

Tabel 1. Kwantitatief overzicht kanalisering hulp via het maatschappelijk middenveld.

	1996	1997	1996	1997	Begrotingspost
Maatschappelijk Middenveld (NGO's)	Milj	milj	%	%	
MFP, de vier MFO's	489,6	542,9	44,7	44,2	Art. 13.05.01
Voedselzekerheid -verbetering Novib	10	10	0,9	0,8	Art. 13.05.02
Additionele financiering (alle vier)	49,7	46,8	4,5	3,8	Diverse art
totaal MFP-organisaties	549,3	599,7			
in % van het totaal	50,2	48,8	50,2	48,8	
Prog pers samenw ontwl (PSO)	33,8	36,8	3,1	3,0	Art.13.05.03
Programma Uitzending Managers (PUM)	12,3	11,5	1,1	0,9	Art.10.03
Vakbondsmedefinancieringsprog (VMP)	21	22	1,9	1,8	Art.13.05.04
Noodhulp aan NGO's	60	63,7	5,5	5,2	Art 09.04.01
Voedselzekerheid en -verbetering VPO	20	20	1,8	1,6	Art.13.05.02
Kleine plaatselijke activiteiten (KPA)	7	7	0,6	0,6	Art. 13.07
NCDO	19	20	1,7	1,6	Art 16.02.01
Onderwijs *	32,8	32,7	3,0	2,7	Diverse art 14
Milieu *	18,6	25,9	1,7	2,1	Art 12.01.01
Overige maatschappelijke ontwikkeling *	32	41,1	2,9	3,3	Diverse art
Totaal niet MFP-Nederland	256,5	280,7			
In % van het totaal	23,4	22,9	23,4	22,9	
NGO's buiten nederland (via HMA)	289,2	347,6	26,4	28,3	
In % van het totaal	26,4	28,3			
Totaal maatschappelijk middenveld	1095	1228	100	100	

* de lijst van ontvangende NGO's kon niet worden achterhaald; het betreft een veeltal van DGIS- afdelingen en groeperingen en is niet aan 1 specifiek programma gebonden.

Bron: Tabel is samengesteld op basis van de Minister van Ontwikkelingssamenwerking aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 20 febr. 1998, voor de jaren 1996 en 1997, en de Begroting Buitenlandse Zaken 2000: voor de jaren 1998, 1999, 2000.

In de tabel zijn dus alleen de overdrachten opgenomen die zijn verricht aan NGO's. Een aantal begrotingsposten is direct toe te bedelen aan een beperkt aantal uitvoerende organisaties, terwijl dit voor andere posten een scala aan verschillende organisaties en projecten betreft, welke niet direct beschikbaar is. Het Ministerie heeft aan aantal groepen niet opgenomen, zoals het internationale

⁵⁸ Brief van de Minister van Ontwikkelingssamenwerking aan de voorzitter van de Tweede Kamer (DSI/MY-369 dd 20 februari 1998).

onderwijs (NUFFIC, ISS, etc), en SNV, terwijl SNV toch samenwerkt met meer dan 300 NGOs in 28 landen⁵⁹.

Zoals uit bovenstaande tabel duidelijk wordt, vormen de fondsen die aan de MFP-organisaties worden verstrekt door het Ministerie ongeveer de helft van alle fondsen aan het maatschappelijk middenveld (zoals gedefinieerd). Hiermee hebben de MFP-organisaties zich een dominante positie verworven.

De fondsen die aan alle andere uitvoerders van medefinancieringsprogramma's (PSO, PUM, VMP, VPO, KPA, NCDO en Noodhulp Organisaties) worden toebedeeld vormen ongeveer 15% van het totaal. Het geheel aan Nederlandse NGO's (niet-MFP-organisaties) komt op gemiddeld 23% (de eerder genoemde 15% plus 8% die gaat naar kleinere en meer specifieke NGO's actief op het gebied van onderwijs, milieu en maatschappelijke ontwikkeling).

Tenslotte gaat 26%-28% naar NGO's in het buitenland, via de Nederlandse Ambassades en rechtstreeks door het ministerie aan internationale NGO's (overdrachten aan VN-organisaties zijn zoals eerder vermeld niet meegerekend).

⁵⁹ Begroting BUZA 2000.

Achtergrondinformatie over het Medefinancieringsprogramma

Beknopt overzicht beleidsdoelstellingen MFO's.

Novib streeft 'naar duurzame ontwikkeling door initiatieven van arme mensen in ontwikkelingslanden te ondersteunen en hun ook hier een stem te geven' en heeft daarbij drie doelen:

- samen met partners in het zuiden armoede structureel bestrijden;
- mensen hier informeren over de niet-westerse wereld;
- opkomen voor de belangen van de armsten in ontwikkelingslanden in de besluitvorming in het westen.

Verder zal *Novib* in de komende jaren extra aandacht besteden aan de thema's

- mensenrechten,
- de positie van vrouwen,
- milieu.

De missie van *Icco* is 'werken aan een wereld waarin geen armoede en onrecht heersen.' Het *Icco*-beleid neemt de volgende thema's als uitgangspunt:

- mensenrechten,
- gender
- milieu

Andere thema's zijn Hulp en Handel, Duurzaam Bosbeheer en OS-beleid in Nederland en in EU-verband.

Hivos staat voor emancipatie, democratisering en armoedebestrijding in ontwikkelingslanden. De 5 speerpunten van *Hivos* zijn

- economie en krediet,
- kunst en cultuur,
- vrouwen en ontwikkeling,
- milieu,
- mensenrechten en aids-preventie.

Speciale aandacht besteedt *Hivos* aan thema's als Economie en Krediet, Mensenrechten en Aids, en Gender.

Cordaid staat voor duurzame maatschappij-opbouw en het verlenen van humanitaire hulp aan de minderbedeelden door professionele, efficiënte en effectieve ontwikkelingssamenwerking. *Mensen in Nood* staat voor noodhulp en wederopbouw wereldwijd. *Memisa* staat voor structurele gezondheidszorg. Belangrijke werkvelden van *Bilance* zijn

- basisvoorzieningen,
- inkomensgenererende activiteiten,
- mensenrechten en democratie.

Een centraal thema van *Bilance* richt zich op Sociale Ontwikkeling.

Foster Parents Plan Nederland/PLAN International heeft als voornaamste doel de positie van kansarme kinderen te verbeteren, waarbij het zich richt op structurele ontwikkeling. Er zijn 5 aandachtsvelden:

- Gezond opgroeien
- Onderwijs & leren
- Leefomgeving
- Levensonderhoud & inkomen
- Communicatie

In aanvulling op het reguliere pakket van programma's dat *FPPN/Plan International* te bieden heeft, concentreert de Nederlandse organisatie zich op 4 speerpunten:

- Vrouwen en ontwikkeling
- Rechten van het kind met speciale aandacht voor meisjes
- Voedselzekerheid
- Geïntegreerd milieu management op gemeenschapsniveau

*Kerngegevens*⁶⁰

De MFO's richten zich op een breed scala van sectoren. Met betrekking tot de in de MFP-overeenkomst gestelde voorwaarde 'sectorale samenhang' bij de uitvoering van hun programma's, rapporteren de vier MFO's jaarlijks over de gemeenschappelijk overeengekomen en de in overeenkomst vastgelegde klassificaties van sectoren:

⁶⁰ Gebaseerd op de GOM-kerntabellen van 1998

Tabel 1: Percentage MFP-fondsen naar sector (1998, uitgaven en committeringen in procenten)

Sector	Bilance	Bilance	Hivos	Hivos	Icco	Icco	Novib	Novib
	uitg	com	uitg	com	uitg	com	uitg	com
Primaire productieve sector	18	13	9	9	22	20	17	12
Overige economische activiteiten	11	15	17	12	8	7	11	12
Habitat	6	6	5	6	3	2	4	4
Gezondheidszorg	8	6	3	3	12	13	5	7
Mensenrechten	9	9	16	14	9	8	11	13
Sociale opbouw	25	26	16	19	17	18	25	26
Communicatie	2	2	9	7	3	2	6	4
Onderwijs	8	9	6	5	8	10	7	8
Counterpartopbouw	9	10	19	24	11	13	10	9
Noodhulp	3	4	0	1	1	1	4	5
Ongespecificeerd					6	8	-	-
Totaal	100.0	100.0	100.0	100.0	100	100	100	---

Tabel 2: Percentage MFP-fondsen over de drie doelstellingen (uitgaven in procenten)

Doelstellingen	Bilance	Hivos	Icco	Novib
Direkte armoedebestrijding	64	40	51	59
Maatschappij-opbouw	34	51	25	29
Beleidsbeïnvloeding	2	9	6	12
Ongespecificeerd			18	-
Totaal	100.0	100.0	100.0	100.0

Tabel 3: Percentage MFP-fondsen naar continent (uitgaven in procenten)

Continent	Bilance	Hivos	Icco	Novib
Afrika	37,3	35	35	35
Azië	25	25	27	28
Latijns-Amerika	33,1	35	28	31
Oost-Europa/Wereldwijd	4,6	5	10	7
Totaal	100.0	100.0	100.0	100.0

Tabel 4: Aantal projectevaluaties in kalenderjaar (in aantallen)

	Bilance	Hivos	Icco	Novib
Totaal	132	31	74	100

Tabel 5: Aantal partners in het lopend bestand (in aantallen)

	Bilance	Hivos	Icco	Novib
Doelgroeporganisaties/basisorganisaties/ Lidmaatschapsorganisaties/maatschappelijke organisaties	173	266	118	168
Intermediaire organisaties/service- Organisaties/dienstverlenende organisaties	1068	396	601	596
Netwerkorganisaties	38	92	75	75
Overigen (bedrijven, lokale overheden, eigen beheer)		24	26	-
Totaal	1279	778	820	---

Tabel 6: Aantal lopende projecten in kalenderjaar (in aantallen)

	Bilance	Hivos	Icco	Novib
Totaal	2030	996	1324	1349

Tabel 7: Aandacht voor gender (percentage MFP-fondsen/aantal vrouwenorganisaties)

	Bilance	Hivos	Icco	Novib
Percentage MFP-fondsen	53	33	55	50
Aantal vrouwenorganisaties	112	119	56	117

Tabel 8: Aandacht voor milieu (percentage MFP-fondsen/aantal milieuorganisaties)

	Bilance	Hivos	Icco	Novib
Percentage MFP-fondsen	13,5	15	18	20
Aantal milieuorganisaties	60	125	32	117

Tabel 9: Aandacht voor mensenrechten (percentage MFP-fondsen/aantal mensenrechtenorganisaties)

	Bilance	Hivos	Icco	Novib
Percentage MFP-fondsen	9	22	5	11
Aantal mensenrechtenorganisaties	98	190	54	149

Tabel 10: Basis sociale voorzieningen (uitgaven in percentage MFP-fondsen)

	Bilance	Hivos	Icco	Novib
Totaal	30,8	15	23	21

Tabel 11: Reproductieve gezondheid (uitgaven in percentage MFP-fondsen)

	Bilance	Hivos	Icco	Novib
Totaal	6	5	5	2

Tabel 12: MOL's (Minder Ontwikkelde Landen - uitgaven in percentage MFP-fondsen)

	Bilance	Hivos	Icco	Novib
Totaal	29	10	26	34

Tabel 13: Stedelijke armoede: projecten in urbane omgeving (uitgaven ruraal/urbaan in percentage MFP-fondsen)

	Bilance	Hivos	Icco	Novib
Urbane	18	13	9	11

Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken 24 december 1998

Afdeling 6: Bijzondere financieringsprogramma's

Paragraaf 1: Medefinancieringsorganisaties:

Artikel 2.6.1.

De Minister kan subsidie verlenen ten behoeve van activiteiten die strekken tot of dienstig zijn aan structurele armoedebestrijding in ontwikkelingslanden door samenwerking met particuliere organisaties in die landen.

Artikel 2.6.2.

De activiteiten voldoen in samenhang aan de volgende eisen:

- a. Evenwichtige en doelmatige spreiding over doelgroepen, sectoren, prioritaire gebieden en andere accenten in het beleid van de Minister,
- b. Gericht op structurele armoedebestrijding,
- c. Geïnitieerd door en rechtstreeks ten goede komend aan – groepen – armen in ontwikkelingslanden,
- d. Bevorderen de toegang tot sociale basisvoorzieningen zoals basisonderwijs en basisgezondheidszorg,
- e. Dragen bij aan het verbeteren van de positie van vrouwen,
- f. Bestrijden de achteruitgang van het milieu,
- g. Versterken de rol van maatschappelijke organisaties met het oog op een evenwichtige, democratische maatschappijbouw en
- h. Bevorderen de internationaal erkende burger-, politieke, economische, sociale en culturele rechten van de mens.

Artikel 2.6.3.

Voor subsidie komen in aanmerking in Nederland gevestigde niet op het maken van winst gerichte rechtspersonen die voldoen aan de volgende eisen:

- a. Naar statutaire doelstelling en feitelijke werkzaamheden in hoofdzaak gericht op structurele armoedebestrijding in ontwikkelingslanden via particuliere organisaties in die landen aan de hand van een thematisch breed, multisectoraal en over meerdere continenten gespreid en samenhangend geheel van activiteiten,
- b. Aantoonbaar in staat om zorg te dragen voor een doelgerichte en doelmatige besteding van de verstrekte middelen en beschikt daartoe over voldoende deskundigheid op de verschillende door het programma bestreken thema's, sectoren en regio's en op financieel en beheersmatig vlak en

- c. Beschikt over een netwerk van relaties in ontwikkelingslanden dat is toegesneden op de thematische, sectorale en regionale spreiding van het geheel van activiteiten en een daarmee samenhangende maatschappelijke verankering in Nederland.

Artikel 2.6.4.

1. De Minister neemt bij de beoordeling van subsidieaanvragen en bij de vaststelling van de hoogte van de subsidie aan de afzonderlijke organisaties mede in acht een evenwichtige en doelmatige spreiding van de activiteiten, bedoeld in artikel 2.6.2 over doelgroepen, sectoren, prioritaire gebieden en andere beleidsaccenten.
2. De Minister nodigt de voor subsidiëring op grond van deze paragraaf in aanmerking komende organisaties uit hem daartoe gezamenlijk een voorstel te doen.
3. Elke voor subsidiëring in aanmerking komende organisatie voegt het gezamenlijk voorstel dan wel de resultaten van het overleg bij haar aanvraag om subsidie.

Ten aanzien van de bovenstaande bepalingen vermeldt de Toelichting van de Subsidieregeling onder meer het volgende:

- Kenmerk is een bestendige subsidiërelatie met een aantal *vaste partners*.
- De organisaties beschikken over voldoende *vrijheid van handelen* om de schijn dat zij als bestuursorgaan optreden te vermijden.
- Het samenstel van voorschriften sluit *toetreding van nieuwe MFO's* tot 'het bestel' niet uit.
- een organisatie die voor subsidiëring in aanmerking wil komen moet een *additionele bijdrage* leveren.
- Het zwaartepunt ligt niet op sturing vooraf maar op *verantwoording achteraf*.

De '7 pledges' van de VN – conferenties

1. Reducing extreme poverty, with fifty percent by 2015,
2. Universal primary education, by 2015,
3. Gender equality,
4. Infant and child mortality, reduce death rates with 2/3 of the 1990 level by 2015,
5. Maternal mortality, reduce rate with 75 percent between 1990 –2015,
6. Reproductive health, access should be available through the PHC for all individuals of appropriate ages, no later than 2015,
7. Environment, by 2005 there should be a current national strategy for sustainable development in the process of implementation, in every country, so as to ensure that current trends in the loss of environmental resources are effectively reversed at both global and national levels by 2015.

LIJST MET AFKORTINGEN EN ACRONIEMEN

ACH	Ambtelijke Commissie Heroverweging
APRODEV	Association of Protestant Development Agencies in Europe
AWB	Algemene Wet Bestuursrecht
BILANCE	Katholieke Ontwikkelingsorganisatie (Cebemo en Vastenactie)
CEBEMO	Centrale voor Bemiddeling bij Medefinanciering van Ontwikkelingsorganisaties
CIDSE	Coopération International pour le Développement et la Solidarité
CORDAID	Catholic Organization for Relief and Development
CW	Comptabiliteitswet
DGIS	Directoraat Generaal Internationale Samenwerking
DSI	Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling Ministerie van Buitenlandse Zaken
EUROSTEP	European Solidarity Towards Equal Participation
FPPN	Foster Parents Plan Nederland
GOM	Gemeenschappelijk Overleg Medefinanciering
HMA	Hare Majesteits Ambassade
HIVOS	Humanistisch Instituut voor Ontwikkelingssamenwerking
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
ICCO	Interkerkelijke Organisatie voor Ontwikkelingssamenwerking
I/C CONSULT	Consultancy Unit Icco en Cordaid
ISO	International Organisation for Standardisation
ISS	Institute of Social Studies
KPA	Kleine Plaatselijke Activiteiten programma
M&E	Monitoring en evaluatie
MEMISA	Medische Missie Actie
MFP	Medefinancieringsprogramma
MFO	Medefinancieringsorganisatie
NCDO	Nationale Commissie voor Internationale Samenwerking en Duurzame Ontwikkeling
NEI	Nederlands Economisch Instituut
NGO	Non Governmental Organisation
NOVIB	Nederlandse Organisatie voor Ontwikkelingssamenwerking
NSOB	Nederlandse School voor Openbaar Bestuur
NUFFIC	Netherlands University Foundation for International Cooperation
ODA	Official Development Assistance
OESO/DAC	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling /Development Assistance Committee
OS	Ontwikkelingssamenwerking
OXFAM	Oxford Family (OXFAM International)

PSO	Vereniging voor Personele Samenwerking met Ontwikkelingslanden
PUM	Programma Uitzending Managers
SNV	Nederlandse Ontwikkelingsorganisatie (uitzending deskundigen)
VBTB	Operatie 'Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording'
VMP	Vakbondsmedefinancieringsprogramma
VN	Verenigde Naties
VPO	Programma Voedselzekerheid en Voedselverbetering