

Terms of Reference Beperkte beleidsdoorlichting

Beleidskader Medefinancieringsstelsel (MFS) 2007-2010

Achtergrond

In 2007 werden de thematische medefinanciering (TMF) en het MFP-breed (medefinancieringsprogramma van zes medefinancieringsorganisaties) geïntegreerd in het beleidskader Medefinancieringsstelsel (MFS) 2007-2010. In dit kader worden subsidies verstrekt voor programma's van autonome, in Nederland gevestigde maatschappelijke organisaties. Als programma onder de operationele doelstelling van grote participatie van het maatschappelijk middenveld (5.6), is het doel van de integratie de complementariteit binnen het geheel van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking te versterken en de organisaties en programma's onderling op kwaliteit vergelijken.¹ De algemene beleidsdoelstelling van het MFS is: *“duurzame armoedebestrijding in ontwikkelingslanden door versterking van het maatschappelijk middenveld in het Zuiden...”*.² Het MFS valt onder de verantwoordelijkheid van DSI/MY.³ Het totale budget bedraagt ruim 2,1 miljard euro en beslaat 59 organisaties.

In 2011 zal het MFS overgaan in een nieuw subsidiekader. Dit nieuwe kader wordt momenteel ontwikkeld door DSI/MY, en zal naar verwachting in mei 2009 ter goedkeuring aangeboden worden aan de Tweede Kamer. De beleidsontwikkeling wordt gevoed door (onder andere) een brede dialoog met het maatschappelijk middenveld over de toekomst van internationale samenwerking: *“Ontwikkeling is verandering”*, die in mei 2008 gestart is.⁴

Deze beleidsdoorlichting zal ook een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van het nieuwe beleidskader. Amper één jaar na invoering MFS in 2007 is het nog niet mogelijk effecten te meten. Slechts iets meer dan de helft van de MFS organisaties (39) heeft in 2007 subsidie gekregen, waarover zij zelf eind april 2008 op input, output en outcome niveau hebben gerapporteerd. Daarom is, in overleg met de betrokken partijen, gekozen nu een *beperkte* beleidsdoorlichting uit te voeren, d.i. zonder beschrijving van de maatschappelijke effecten maar ter voorbereiding van het meten van resultaten op een later tijdstip. In het beleidskader MFS is vastgelegd dat aan het einde van de subsidieperiode een externe evaluatie zal worden uitgevoerd naar de resultaten van de door MFS organisaties ondernomen activiteiten en van het MFS als geheel. Daarnaast is een doelmatigheidsaudit gepland van in ieder geval de grootste subsidies.⁵

Evaluatie doelstelling

Deze beperkte beleidsdoorlichting zal zich concentreren op de mate waarin het verantwoordingssysteem van het MFS de benodigde informatie genereert om de doelmatigheid, doeltreffendheid en relevantie van het beleidskader MFS 2007-2010 en de MFS organisaties te beoordelen. Zonder dat effecten gemeten worden, zal deze beperkte beleidsdoorlichting daarmee bijdragen aan de ontwikkeling van het nieuwe beleidskader.

Evaluatie onderwerp

¹ Beleidskader MFS 2007-2010 p 4

² Beleidskader MFS 2007-2010 p 6

³ DSI/MY: Directie Gender, Gezondheid en Maatschappelijke Organisaties, afdeling Maatschappelijke Organisaties.

⁴ www.ontwikkelingsverandering.nl zie bijvoorbeeld Thema 3: Verantwoording afleggen en Thema 4: Lerend vermogen

⁵ Beleidskader MFS 2007-2010 p 11/15

Het verantwoordingssysteem van het MFS werd op 1 januari 2007 geïntroduceerd: Maatgesneden Monitoring (MM).⁶ Het MM systeem is opgericht om lessen te trekken uit de uitvoering van de gesubsidieerde programma's, zowel op operationeel als thematisch/inhoudelijk niveau. Het MM systeem dient daarnaast ook de voortgangsbewaking van de MFS activiteiten en verantwoording van MFS-gelden.

MFS organisaties worden gemonitord en bijgestuurd door BZ aan de hand van een "maatgesneden" monitoringsprotocol, dit wil zeggen organisatiespecifiek en door hen voorgesteld (maar door DGIS goedgekeurd). In deze protocollen wordt gerapporteerd over vier, van het MFS beoordelingskader afgeleide, categorieën⁷:

- Inputs (op niveau van subsidieontvanger),
- Output (op niveau van subsidieontvanger en partners),
- Outcome (op niveau van doelgroep) en
- Duurzaamheid (d.i. zelfstandig behalen van resultaten op langer termijn).

De 39 organisaties die sinds 1 januari 2007 subsidie hebben ontvangen, hebben eind april 2008 hun eerste rapportages over 2007 ingediend. Deze rapportage volgt hun eigen maatgesneden monitoringsprotocollen, goedgekeurd door het zogenoemde "BZ expertteam monitoring" in september 2007.⁸ Het verantwoordingssysteem van het MFS zal daarom aan de hand van de rapportage en monitoring van deze 39 MFS organisaties worden getoetst.

Probleemstelling en evaluatievragen

Deze beleidsdoorlichting is beperkt omdat een evaluatie van het effect van het MFS op de beleidsdoelstellingen één jaar na de invoering nog niet mogelijk is. De probleemstelling is daarom:

Zal met het verantwoordingssysteem van het MFS aan het einde van de subsidieperiode een oordeel gevormd kunnen worden over de doelmatigheid, doeltreffendheid en relevantie van het beleidskader MFS 2007-2010 en MFS organisaties?

Om de context van het MFS en MM systeem te verduidelijken zal de volgende informatie verzameld worden:

- Korte beschrijving en motivering van de rol van de overheid;
- Korte beschrijving van de relevante beleidsdoelstelling (*5.6 Een grote participatie van het maatschappelijk middenveld*);
- Korte beschrijving van het MFS;
- Korte beschrijving van de ingezette budgetten.

De probleemstelling zal beantwoord worden aan de hand van de volgende vragen (beoordelingscriteria en indicatoren zullen vastgelegd worden in het plan van aanpak):

Aan de hand van welke informatie vormen de MFS organisaties zich een oordeel over hun eigen doelmatigheid, doeltreffendheid en relevantie?

- Hoe verzamelen en verifiëren zij deze informatie?
- Wat is de kwaliteit van de monitoring informatie (validiteit, betrouwbaarheid etc.)?

⁶ Met het verantwoordingssysteem en MM systeem wordt niet alleen de monitoringprotocollen bedoeld maar ook jaarrapportages en andere vormen van monitoring (zoals beleidsdialog, programma evaluaties etc.)

⁷ Toelichting voor de opsteller van de MFS 2007-2010 beschikkingen, 2006

⁸ Bestaande uit zowel beheers- als beleidsmedewerkers van verschillende thema directies en FEZ.

- Vindt er bij de MFS organisaties naast monitoring ook evaluatie plaats? Zo ja, hoe (in termen van 'onafhankelijkheid', frequentie, gebruik, validiteit etc.)⁹
- Hoe past het MM systeem in de M&E van de MFS organisaties?
- Beschouwen de MFS organisaties de verantwoordingsvoorschriften van het MM systeem als hanteerbaar of zouden zij wijzigingen nuttig/noodzakelijk vinden?

Worden de doelstellingen van het MM systeem behaald?

- Hoe wordt de informatie afkomstig uit het MM systeem gebruikt door de MFS organisaties?
- Hoe wordt de informatie van MFS organisaties afkomstig uit het MM systeem gebruikt door dossierhouders bij verschillende directies van BZ?
- Is het MM systeem geschikt om lessen te trekken uit de uitvoering van MFS programma's voor BZ en de MFS organisaties?
- Is het MM systeem geschikt voor BZ om een oordeel te vormen van de doelmatigheid, doeltreffendheid en relevantie van de MFS programma's en organisaties?
- Maakt het MM systeem MFS organisaties en programma's onderling vergelijkbaar?

Methodologie

Het plan van aanpak zal de methodologie nader uit werken. Het onderzoek zal in ieder geval bestaan uit documentatie onderzoek en een enquête onder belanghebbenden in BZ en MFS organisaties.¹⁰ Op grond van een gestructureerde scan van de rapportage van 39 MFS organisaties (die deze hebben ingediend) en interviews met de belangrijkste belanghebbenden, zal een selectie gemaakt worden van 10 MFS organisaties¹¹ waarover diepgaander onderzoek zal plaatsvinden. Hiervoor zullen semi-gestructureerde interviews met medewerkers van BZ en MFS organisaties gebruikt worden. Andere belanghebbenden kunnen indien nodig geïnterviewd worden voor aanvullende informatie (bijv. Partos Kwaliteitshuis).

Documentatie (onder andere):

- Beleidskader Medefinancieringsstelsel (MFS) 2007-2010 (januari 2006)
- Beleidsvisie "Civil society en structurele armoedebestrijding. De rol van actoren uit het Nederlands maatschappelijk middenveld" (2003)
- Beleidsdialoog "Ontwikkeling is verandering" www.ontwikkelingsverandering.nl
- Bijlage 2 Modelbeschikkingen MFS 2007-2010: Maatgesneden monitoring (2006)
- "Kwaliteit in Ontwikkeling", Adviescommissie MFS (september 2006)
- "De juiste maat? Terugblik op het tot stand komen van het MFS", Dietz en de Ruijter (juni 2007)
- "Juist gemeten? Evaluatie van het beoordelingstraject MFS 2007-2010", Cornelissen, Nieuwhof en Schulpen (maart 2008)
- "De meetlat langs maatgesneden monitoring", Weber (januari 2008)
- Jaarverslagen en Monitoringsprotocollen MFS organisaties
- Evaluaties TMF en MFP-breed

Aanpak en team

⁹ Zie bijeenkomst Maatgesneden Monitoring in het MFS (16/10/2006) waarin voor verschillende MFS organisaties is vastgesteld dat evaluaties verwacht worden (bijv. grootste MFOs, netwerk organisaties, MFOs uit categorie "Jong & Vernieuwend").

¹⁰ Hierbij wordt rekening gehouden met de enquête die DSI/MY en Partos hebben gehouden over de ervaringen van MFS organisaties met het MM systeem.

¹¹ Uit de categorieën: Partnerrelaties en Strategische Partnerrelaties, d.i. (gemiddeld) intensieve relatie en gemiddelde/hoge beleidsrelevantie. Deze steekproef kan niet representatief zijn gezien de diversiteit van de MFS organisaties, maar zal trachten verschillende organisaties te beslaan.

Op verzoek van R wordt de doorlichting uitgevoerd door de IOB. De IOB zal, na het vastleggen van de Terms of Reference, het onderzoek leiden in nauwe samenwerking met een externe consultant.

De externe consultant, ingehuurd door de IOB, zal een gedetailleerd plan van aanpak opstellen waarin de bovenstaande onderzoeksvragen worden geoperationaliseerd. Het plan van aanpak bevat onder andere een taakverdeling, opzet eindrapport, identificatie relevante documentatie, identificatie belanghebbenden, methode voor de scan van 39 MFS rapportages en vragenlijst voor de semi-gestructureerde interviews.

De IOB zal een Referentiegroep voorzitten met vertegenwoordiging van DSI/MY, FEZ, Ministerie van Financiën, Partos Kwaliteitshuis en een onafhankelijke expert. Deze Referentiegroep zal op verschillende momenten tijdens de beleidsdoorlichting gevraagd worden om schriftelijk commentaar (op plan van aanpak en concept onderzoeksrapport).

Planning

Het onderzoek zal zo snel mogelijk van start gaan zodat de bevindingen gebruikt kunnen worden bij het opstellen van het nieuwe beleidskader. Begin februari 2009 worden de tussentijdse bevindingen, op basis van het documentatie onderzoek, besproken met DSI/MY. Het concept eindrapport zal voor commentaar verspreid worden tegen eind maart 2009. Het eindrapport van de beperkte beleidsdoorlichting zal midden april 2009 worden vastgesteld zodat het begin mei 2009 kan worden toegezonden aan de Tweede Kamer samen met het nieuwe beleidskader.

Planning	46	47	48	49	50	51	52	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
	Dec							Jan					Feb			Ma			Apr						
TOR opstellen/vastleggen IOB,contract externe consultant	■																								
Bespreking externe consultant, uitnodigen Stuurgroep, aankondiging studie MFS		■																							
Ontwikkelen methodologie (semi-structured vragenlijst, document scan, identificeren belanghebbenden, context beschrijving...)			▨	▨	▨																				
Plan van aanpak 10/12/08					■																				
Plan van aanpak besproken in Ref Groep - 15/12/08					■																				
Interviews belangrijkste belanghebbenden BZ + MFS, documentatie-onderzoek, scan MM rapportage, enquête			▨	▨	▨	▨	▨	▨	▨	▨	▨	▨													
Tussentijdse bevindingen vastgesteld 02/02/09													■												
Presentatie tussentijdse bevindingen BZ 06/02/09													■												
Diepte onderzoek bij 10 MFS organisaties													▨	▨											
Verwerken enquête door IOB															■										
Analyse en synthese enquête en interviews																▨									
Concept onderzoeksrapport aan IOB 13/03/09																	▨								
Concept onderzoeksrapport klaar voor comments -17/03/09																			■						
Concept onderzoeksrapport Ref Groep 24/03/09																				■					
Opstellen definitief onderzoeksrapport																					■				
Vaststellen onderzoeksrapport																						■			
Naar R																							■		
Naar TK																								■	

■ IOB
 ▨ Consultant
 ■ Referentiegroep

Vastgesteld november 2008