



Bezoekadres Lange Voorhout 58
 Postadres 2514 EG Den Haag
 Postbus 16228
 2500 BE Den Haag

Telefoon (070) 310 86 66
 Telefax (070) 310 86 79
 E-mail info@actal.nl

Aan de staatssecretaris van Buitenlandse
 Zaken
 De heer dr. H.P.M. Knapen
 Postbus 20061
 2500 EB Den Haag

Datum	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Bijlage(n)
30-05-2011		SvE/JvB/PO/2011/055	-
Onderwerp	Advies Regels in ontwikkeling		

Geachte heer Knapen,

Ontwikkelingssamenwerking staat voor belangrijke inhoudelijke én financiële uitdagingen. In het maatschappelijk debat wordt veel waarde gehecht aan de verantwoording van de grote subsidiebedragen die met dit beleidsterrein gemoeid zijn. Tevens vindt een omvangrijke bezuinigingsoperatie plaats, die ook gevolgen heeft voor het beschikbare budget. Juist in deze omstandigheden is het van belang om de voor ontwikkelingssamenwerking beschikbare financiële middelen zo efficiënt mogelijk te benutten. Het beperken van onnodige regeldruk kan daar een bijdrage aan leveren. Deze overweging vormt de aanleiding voor dit advies.

De subsidieregeling Medefinancieringsstelsel II 2011-2015 (MFS II) vormt een belangrijk financieel beleidsinstrument op het terrein van ontwikkelingssamenwerking. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft bij de vormgeving van MFS II een tweefasenbenadering geïntroduceerd vanuit de intentie om onnodige regeldruk te voorkomen. Niettemin blijkt de aanvraagprocedure van MFS II in praktijk nog steeds kostbaar en arbeidsintensief. Uit onze analyse blijkt dat een grote alliantie gedurende een jaar gemiddeld 19 fte heeft moeten inzetten om de subsidie-aanvraag op te stellen. Uitgaand van een uurloon van € 45,-¹, betekent dit een investering van ongeveer € 1.600.000,-.

Verschillende organisaties geven aan dat naast de inzet van eigen manuren ook is geïnvesteerd in externe expertise (o.a. voor audits, organisatiedoorlichtingen en redactie). Uit onze inventarisatie blijkt dat het gemiddeld gaat om ongeveer € 100.000,- tot € 200.000,- per deelnemende organisatie per volledig ingediende aanvraag (fase 1 en fase 2). In totaal nemen ongeveer 60 organisaties deel aan één of meer allianties waaraan een subsidie is toegekend. Dit betekent dat deze organisaties hiervoor in totaal ongeveer € 6.000.000,- tot € 12.000.000,- aan kosten voor extern onderzoek hebben gemaakt. De verantwoording van de toegekende subsidiegelden moet nog plaatsvinden. Wij verwachten dat de kosten van deze verantwoording vergelijkbaar zullen zijn met de hierboven genoemde externe kosten van de aanvraagprocedure.

¹ Dit uurloon is conform het uurloon van kenniswerkers bij maatschappelijke instellingen, zoals vastgelegd in het Standaard Kosten Model.

Dit advies spitst zich toe op de mogelijkheden om de regeldruk van de subsidiëring van ontwikkelingshulporganisaties via MFS II te verminderen. Wij hebben de knelpunten in de uitvoering geïnterviewd; op basis van deze inventarisatie brengen wij dit advies uit. Om goed zicht te krijgen op de uitvoeringspraktijk hebben wij met een aantal bij dit domein betrokken actoren gesproken (NGO's, brancheorganisatie en wetenschap). Vervolgens hebben wij door middel van twee expertpanels de bevindingen geverifieerd.

In dit advies gaan we achtereenvolgens in op de volgende punten:

1. gefaseerde aanpak van de aanvraagprocedure van MFS II;
2. aansluiten op bestaande informatie in de sector;
3. vereenvoudigen van de aanvraag;
4. consultatie van stakeholders;
5. vertrouwen in en eigen verantwoordelijkheid van ontwikkelingssamenwerkingsorganisaties.

1. Gefaseerde aanpak

Op basis van de evaluatie van MFS I is destijds besloten om bij MFS II te werken met een aanvraagprocedure in twee fasen, met als doel een vermindering van de regeldruk voor de aanvragers en minder werk voor het ministerie. In de eerste fase van de aanvraag werd getoetst of de indienende organisatie of alliantie in staat kon worden geacht om een programma met succes uit te voeren. Deze fase omvatte onder meer een drempeltoets, een organisatietoets en een beknopte voorsteltoets. Op basis van de uitkomst van deze toetsen werd een eerste selectie van allianties en organisaties gemaakt, die in fase 2 van de aanvraagprocedure een programmavoorstel konden indienen. Het doel van de voorselectie in fase 1 was te voorkomen dat organisaties en allianties die op grond van organisatorische randvoorwaarden niet kwalificeerden voor subsidie, werden belast met een volledige aanvraagprocedure.

Wij onderschrijven het belang van een gefaseerde aanpak. Wij constateren echter dat deze aanpak bij MFS II in de praktijk onvoldoende werkt en daardoor met onnodig hoge regeldruk gepaard gaat. Uit de expertpanels bleek bijvoorbeeld dat het voor de organisaties niet goed mogelijk is om de beknopte voorsteltoets in te vullen, zonder al een uitgewerkt plan conform de vragen in fase 2 te hebben. Op dit punt blijkt het doel van het opknippen van de aanvraag in praktijk niet gerealiseerd te worden.

Daarnaast constateren we dat de eerste fase van de aanvraagprocedure onder meer nagaat of aan enkele harde voorwaarden wordt voldaan. Wanneer niet aan één of meer van deze voorwaarden wordt voldaan, volgt een afwijzing. Het verdient aanbeveling om deze harde voorwaarden in de vorm van een checklist op te nemen als eerste stap in de aanvraag, waarbij expliciet wordt vermeld dat hieraan moet worden voldaan. Op deze wijze wordt voorkomen dat allianties of organisaties onnodig de overige toetsen invullen.

Wij concluderen dat de doelstelling om bij MFS II te komen tot een uitvoeringspraktijk met minder regeldruk dan onder MFS I niet is gehaald. MFS II bezorgt aanvragers meer regeldruk en het ministerie meer werk, in plaats van minder. Dat brengt de noodzaak met zich mee om de gefaseerde aanpak te herontwerpen.

Wij adviseren om de gefaseerde aanpak te herontwerpen, waarbij de eerste fase daadwerkelijk als een eerste en lastenluw filter fungeert.

Een belangrijke mogelijkheid om de regeldruk verder te reduceren betreft de programmatoets. Deze toets omvat onder meer de zgn. contextanalyse. In fase 1 van de aanvraagprocedure wordt gevraagd naar de methodologie van deze contextanalyse. Fase 2 vraagt van de indienende organisatie of alliantie om een probleemanalyse op micro-, meso- en macro-niveau alsmede om een uitgebreide multi-actorenanalyse. Tevens wordt de indienende organisatie of alliantie gevraagd om met een hoge mate van detail aan te geven welke resultaten (output en outcome) met het programma worden beoogd over een periode van vijf jaar in landen die gekenmerkt worden door een relatief hoge mate van instabiliteit.

Wij onderkennen dat voor de subsidietoekenning inzicht nodig is in de beoogde resultaten. Wij constateren echter ook dat er breed gedragen twijfels zijn of het mogelijk is op programmaniveau gedetailleerd betekenisvolle uitspraken te doen over deze resultaten. Betrokkenen zijn van mening dat de beknopte voorsteltoets – eventueel met enkele vragen uitgebreid – op hoofdlijnen een goed en betrouwbaar beeld kan geven van de inhoud van het voorgestelde programma. Het ligt daarom in de rede de mogelijkheden te onderzoeken om de programmatoets van fase 2 te vervangen door de beknopte voorsteltoets uit fase 1, met daarbij een beperktere contextanalyse.

Wij adviseren om bij het herontwerp van de gefaseerde aanpak de mogelijkheden te onderzoeken om de programmatoets van fase 2 te vervangen door de huidige beknopte voorsteltoets uit fase 1.

2. Aansluiten op bestaande informatie

Organisaties die actief zijn in de sector van ontwikkelingssamenwerking, maken vaak gebruik van één of meer kwaliteitskeurmerken. Ook wordt vaak aangesloten bij een gedragscode (bijvoorbeeld als onderdeel van een keurmerk). De Code Wijffels, waaraan organisaties zich moeten houden om het CBF keurmerk te kunnen voeren, is hiervan een voorbeeld. De aanvraagprocedure sluit slechts beperkt bij deze keurmerken en codes aan. Aansluiting bij dergelijke in de sector veelvoorkomende keurmerken en codes zonder extra bewijslast in de aanvraag kan de regeldruk aanzienlijk verminderen.

Wij adviseren om in de aanvraagprocedure van subsidies voor ontwikkelingsorganisaties aansluiting na te streven bij bestaande informatie, kwaliteitsindicaties en door of in samenwerking met de sector opgestelde normeringen.

3. Vereenvoudigen van de aanvraag

Wij stellen vast dat in de aanvraag van MFS II vragen naar reeds bij het departement bekende informatie zijn opgenomen. Zo vraagt het ministerie aan de indienende organisatie of alliantie welke subsidies reeds door het ministerie aan de organisatie worden verstrekt. Verwacht mag worden dat het ministerie al over deze informatie beschikt. Een ander voorbeeld betreft de eerste vraag van fase 2, die identiek is aan de eerste vraag van fase 1. Het toekennen van een administratief nummer in fase 1 kan deze doublure voorkomen.

Het ministerie beschikt daarnaast over een ruime ervaring met een groot aantal organisaties uit eerdere subsidietrajecten uit het Nederlandse maatschappelijke middenveld. Door deze ervaringen van het ministerie een geformaliseerde plaats te geven in een aanvraagprocedure, kan bij organisaties waarmee al ervaringen zijn opgedaan, mogelijk worden volstaan met een beperkte informatie-uitvraag in fase 1. Daarbij kan de onafhankelijke beoordeling van de aanvragen gewaarborgd blijven.

Wij adviseren om in de aanvraagprocedure van subsidies voor ontwikkelingsorganisaties het principe van eenmalige gegevensuitvraag te hanteren.

Verskillende vragen uit het aanvraagformulier vereisen bewijs dat voldaan wordt aan bepaalde geldende randvoorwaarden om in aanmerking te komen voor subsidie. Dit is zowel het geval bij de drempeltoets als bij verschillende vragen in de overige toetsen. Voorbeelden hiervan zijn zaken aangaande de statuten van de organisatie of de wijze waarop de gelden verdeeld zijn over verschillende landen. Vermindering van regeldruk is hier mogelijk door deze vragen te vervangen door een eigen verklaring. De indienende organisatie of alliantie verklaart daarin of wordt voldaan aan de gestelde voorwaarden. Bewijsvoering kan aldus worden verminderd. Wanneer blijkt dat niet aan de voorwaarden is voldaan, kunnen sancties volgen. Op deze manier wordt uitgegaan van vertrouwen en wordt de verantwoordelijkheid in belangrijke mate bij de ontwikkelingssamenwerkingsorganisaties gelegd.

Wanneer in de aanvraagprocedure uit wordt gegaan van keurmerken, kan gebruik worden gemaakt van eigen verklaringen dat over een gevraagd keurmerk of certificaat wordt beschikt. Deze methode wordt ook al voorgesteld in het wetsvoorstel Nieuwe Aanbestedingswet, dat door dit kabinet is ingediend. In dit voorstel wordt tevens geregeld dat alleen de partij die de opdracht gegund krijgt, de gevraagde bewijsstukken daadwerkelijk dient te overleggen. Dit is een minder belastend alternatief om de regeldruk van bewijsstukken te verminderen.

Wij adviseren in de aanvraag meer gebruik te maken van eigen verklaringen van de ontwikkelingssamenwerkingsorganisaties.

4. Consultatie van stakeholders

Een belangrijk voornemen van het huidige kabinet is om stakeholders meer te betrekken bij beleidsvorming. Internetconsultatie is een vorm die hiervoor steeds vaker wordt gekozen. Ook bij de aanvraagprocedure van een omvangrijke subsidieregeling als MFS II kan een dergelijke consultatie meerwaarde bieden. Op deze wijze kan namelijk worden getoetst of het formulier duidelijk en begrijpelijk is. Het kan de veelheid aan vragen die over de aanvraagprocedure van MFS II zijn gesteld, en onduidelijkheden die door de toetsen werden opgeroepen, voorkomen.

Ook kunnen op deze manier suggesties voor minder belastende alternatieven aan de orde komen. Daarbij blijkt het een belangrijke overweging om de praktijk van aanvraagprocedures van andere (internationale) subsidiestromen mee te nemen. Onderlinge afstemming door belangrijke subsidieverleners kan de regeldruk voor de organisaties verlichten.

Wij adviseren om bij het ontwerp van de aanvraag van omvangrijke subsidieregelingen stakeholders te consulteren en hierbij internationale best-practices te onderzoeken.

5. Vertrouwen en eigen verantwoordelijkheid

Wij stellen ten slotte vast dat er in het kader van de aanvraag en verantwoording van de subsidiegelden veel informatie van de organisaties gevraagd wordt. Wij constateren tevens dat er verschillende verantwoordingssystemen worden gehanteerd. Zo vergt de evaluatie door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) een nulmeting en een éénmeting. Daarnaast vraagt het ministerie van Buitenlandse Zaken aan de organisaties te rapporteren over de voortgang, op basis van een monitoringssystematiek. Ook heeft het ministerie de mogelijkheid om thematische organisatie-overstijgende evaluaties te verrichten en zal het de organisaties benaderen voor de resultatenrapportage inzake de Millenniumdoelstellingen.

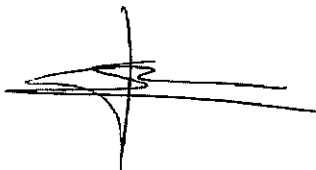
Verantwoording van het beschikbaar gestelde subsidiebudget behoort een vast onderdeel van subsidiëring door de overheid te zijn. Het gaat bij MFS II om grote bedragen. Om die reden is een gedegen verantwoording van de middelen gewenst en is de laatste jaren gewerkt aan het lerend vermogen van de organisaties. Er lijkt nu echter sprake te zijn van meervoudige verantwoordingen, waarbij verschillende systemen worden gebruikt en verschillende informatie wordt uitgevraagd.

Het ministerie hanteert het uitgangspunt van een zware selectie, waarna de organisaties het vertrouwen en de verantwoordelijkheid krijgen om hun programma's uit te voeren. De meervoudige verantwoording die de organisaties moeten afleggen, weerspiegelt dit uitgangspunt niet. De regeldruk van MFS II kan op korte termijn worden verminderd wanneer de betrokken partijen tot één verantwoordingssystematiek komen die voor alle partijen betekenisvol en bruikbaar is.

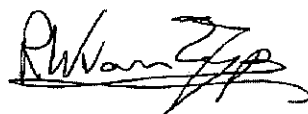
Wij adviseren om met de verschillende betrokken partijen één verantwoordingssystematiek overeen te komen.

Wij onderkennen dat het ministerie van Buitenlandse Zaken de doelstelling had om te komen tot het lastenluw invullen van MFS II, door een gefaseerde aanpak te kiezen. De praktijk is echter dat MFS II per saldo tot meer regeldruk voor aanvragers en meer werk voor het ministerie heeft geleid. Wij achten echter verdere vermindering van de regeldruk voor zowel de aanvraagprocedure als de verantwoording van subsidies in het kader van MFS II noodzakelijk en ook mogelijk. Dit advies bevat een aantal aanknopingspunten om de subsidieverstrekking aan maatschappelijke organisaties in de toekomst lastenluwer te organiseren. Wij zien uw reactie op ons advies met belangstelling tegemoet.

Hoogachtend,

A stylized, handwritten signature in black ink, consisting of a large, sweeping horizontal stroke with a vertical line intersecting it.

Dr. S.R.A. van Eijck
Collegevoorzitter

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'R.W. van Zijp' with a stylized flourish at the end.

Dr. R.W. van Zijp
secretaris