

## **Eindrapport**

### **Externe Adviescommissie Versterking Maatschappelijk Middenveld (VMM)**

**5 februari 2021**

Karin Geuijen

Hans Slegtenhorst

Bouwe-Jan Smeding (ambtelijk secretaris)

## 1 Inleiding

De externe adviescommissie Versterking Maatschappelijk Middenveld (hierna: commissie) heeft op 24 april 2020 een eerste rapport over de drempeltoets, en op 20 mei 2020 het tweede rapport over de inhoudelijke beoordeling aan de minister verzonden. Dit eindrapport beschrijft de werkwijze van toetsing van de laatste fase van het beoordelingsproces en de conclusies die de commissie heeft getrokken over de uitvoering van de selectie en beoordeling van het subsidiekader VMM. Tevens worden aanbevelingen gedaan voor toekomstige subsidieprogramma's. Dit eindrapport kan niet los gezien worden van de twee eerdere rapporten; deze zijn daarom als bijlage toegevoegd.

### Werkwijze

De basis voor de commissie lag in het Besluit vaststelling beleidsregels subsidiëring Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006 (Strategische partnerschappen 2021–2025) en het Besluit adviescommissie Versterking Maatschappelijk Middenveld. De externe adviescommissie heeft de ambtelijke beoordeling van ingediende aanvragen getoetst op kwaliteit van het beoordelingsproces, alsmede op consistentie en objectiviteit. De toetsing van de commissie heeft geresulteerd in een oordeel omtrent de zorgvuldigheid van de ambtelijke beoordeling van de aanvragen. De commissie geeft derhalve geen oordeel over de inhoud van het beleid dat aan de tender ten grondslag ligt noch over de beschreven uitgangspunten voor de *Theory of Change* (ToC).

Voor een gedegen toetsing van de fase van de beoordeling van de volledige voorstellen (derde en tevens laatste fase in de selectie- en beoordelingsprocedure van het subsidiekader Versterking Maatschappelijk Middenveld) heeft de commissie de volgende documenten en bronnen geraadpleegd:

- Webinar VMM met posten en themadirecties (juni 2020).
- Uitwerking van de vragen en antwoorden (Q&A) voortkomend uit de webinars.
- Budgetverdeling VMM.
- *Guidance manuals* (inhoudelijk en financieel).
- Selectie van uitgewerkte programmavoorstellen en beoordelingsmemoranda (Bemo's).
- Verslag over fase 3 van de Directie Sociale Ontwikkeling (DSO).
- Gesprekken met selectie van penvoerders, Partos, financiële afdeling (FEZ), DSO, afgewezen penvoerders, beoordelaars binnen themadirecties, en ambassades.
- Voorbeeld van bezwaarschrift, notulen hoorzitting en beslissing op bezwaar.
- Regelmatige gesprekken met projectleider VMM.

De taak van de toetsingscommissie was in deze derde fase minder eenduidig en daardoor subjectiever. Voor de beoordeling van de drempelcriteria en de toetsing van de *Theory of Change*, de visie op samenwerking en het *Track Record* (in de eerdere twee fases) waren heldere criteria en een duidelijke methodiek opgesteld. Hieraan kon de commissie toetsen op basis van interviews en verkregen documenten of de selectie objectief en correct was uitgevoerd. Voor de beoordeling van de programmavoorstellen waren weliswaar criteria opgesteld (zoals vermeld in het besluit financiële middelen dat eind juni verstuurd is aan de penvoerders), maar gebruik van deze criteria was impliciet.

De commissie heeft op een constructieve en plezierige manier haar werk kunnen doen. De samenwerking met het ministerie was goed. De commissie heeft wel geconstateerd dat de huidige uitsluitend procesgerichte taakomschrijving de commissie beperkte in haar adviserende rol. De

commissie zou bij voorkeur ook in een eerder stadium ingesteld moeten worden voor een goed totaaloverzicht. Ten slotte is de commissie van mening dat het beter was geweest als het weggevalen derde lid van de commissie vervangen was.

De commissie heeft er voor gekozen om in dit eindrapport een expliciet onderscheid te maken tussen de doelmatigheid van de selectie en beoordelingsprocedure en de doeltreffendheid van het instrument (al lopen sommigen zaken in elkaar over). Het hoofddoel van het beleidskader, het versterken van maatschappelijke organisaties in hun rol van pleiten en beïnvloeden, is daarbij voor de commissie leidend geweest.

## 2 Doelmatigheid - “doen we de dingen goed?”

De commissie spreekt haar waardering uit voor de inzet van het management en de staf van de directie DSO en de medewerkers van de betrokken themadirecties en ambassades om binnen de beperkte tijd de 42 projectvoorstellen te beoordelen. Tevens verdienen de 42 consortia complimenten om binnen de gegeven beperkte tijdsspanne de voorstellen uit te werken en tijdig in te dienen. De commissie heeft naar aanleiding van de documentatie en gesprekken haar bevindingen in drie categorieën geclusterd.

*Omvang, tijdsdruk en vormvereisten: een (te) zware schrijfwedstrijd?*

- Uit gesprekken met consortiapartners en de directie DSO blijkt dat deze groot opgezette tender ongelooflijk veel vraagt van de betrokken organisaties. Uit gesprekken bleek dat het proces veel heeft gevraagd van de medewerkers van deze organisaties en dat met name de tijdsdruk zeer hoog was. In veel gevallen hebben organisaties ter ondersteuning consultants ingeschakeld om tijdig de vereiste documenten in te dienen. Uit gesprekken bleek dat dit ten koste gaat van beschikbare menskracht en uiteraard de financiële middelen. De late finale toezegging van het ministerie (december 2020) leidde er in sommige organisaties toe dat zij terughoudend waren met het tijdig sluiten of verlengen van samenwerkingsovereenkomsten met lokale organisaties en arbeidsovereenkomsten, waardoor organisaties en medewerkers in onzekerheid zaten. Ofschoon de doorlooptijd van de tender op zich zeer ruim bemeten lijkt (ruim een jaar) is de organisatie van het ministerie beperkt in zijn capaciteit om binnen een dergelijke termijn zoveel aanvragen en voorstellen van dergelijke omvangrijke programma's te beoordelen.
- Een veel gehoorde opmerking over deze tender was dat de beoordeling te veel gebaseerd is op basis van geschreven documenten. In met name de tweede fase van de tender werden er limieten gesteld aan de lengte van teksten via een maximaal aantal woorden. Dat gold bijvoorbeeld ook voor de uitwerking van de *Theory of Change* en de *Track Record*. In die zin werd de tender vaak als 'schrijfwedstrijd' gekwalificeerd. Consortia werden daarom veelal ondersteund door externe adviseurs. Gegeven de omvang van de tender (98 voorstellen waarbij 419 organisaties betrokken waren) en de beperkingen in tijd is deze opzet wellicht moeilijk te voorkomen, maar deze heeft als nadeel dat beoordeling beperkt van aard is en weinig ruimte biedt om mondelinge toelichting te vragen en te geven. De tweede fase is in feite de beslissende fase voor toewijzing van de budgetten terwijl het opstellen en uitwerken van voorstellen op dat moment nog moet plaatsvinden. Het risico bestaat dat wezenlijke onderwerpen te beperkt aan de orde komen en dat hierdoor organisaties

met een goed plan, een uitstekend *Track Record*, kwalitatief goede bemensing en kwalitatief goede lokale partners vanwege 'schrijfvaardigheid' al in fase twee afvallen. Een dergelijk risico wordt nog eens benadrukt wanneer vastgesteld wordt dat toekenning van budgetten heeft plaatsgevonden op basis van slechts zeer geringe verschillen in puntentoekenning. Dat doet overigens niets af aan de objectiviteit, volledigheid en consistentie van de beoordeling in de eerste twee fases van deze tender, maar zegt meer iets over de beperkingen van de inrichting van de huidige subsidietender.

*De derde fase van de tender: nog niet volledig uitgewerkte plannen, minder heldere criteria, en een minder volledig onafhankelijke meer-ogen beoordeling*

- In de voorstellen van de consortia werd in een aantal gevallen geen aanpak per land met een duidelijke rolverdeling onder partners en bijbehorende budgetten en geselecteerde lokale partners beschreven. Uit gesprekken en enkele ontvangen voorstellen bleek dat deze veelal niet verder gingen dan een grove uitwerking van de ToC en de ervaring in algemene zin van de partners. Omdat de selectie van lokale partners in de derde fase bij een aantal allianties nog niet heeft plaatsgevonden was het ook niet mogelijk voor themadirecties en met name ambassades om hier input voor te geven. Omdat de ToC en de selectie en rol van lokale partners nog niet was uitgewerkt ontbrak het veelal ook aan een beschrijving van een baseline in de projectvoorstellen. Daardoor was het ook niet goed mogelijk om duidelijke 'milestones' voor de monitoring en evaluatie te benoemen. Omdat de projectvoorstellen van de derde fase nog beperkt van uitwerking zijn zal het eerste jaar met name besteed moeten worden aan de verdere uitwerking van de aanpak en inrichting van de organisatie en de bijbehorende budgetten. De huidige criteria stonden zo'n inceptiefase in principe niet toe. Gebleken is dat verschillende allianties nog uitvoerende organisaties moeten selecteren, en een baseline survey moeten doen. Dit zal de effectieve duur van de uitvoering van de programma's bekorten.
- De derde fase van de beoordeling bleek anders van aard te zijn dan de eerdere twee fases. Na de tweede fase zijn de budgetten aan de uit de voorgaande twee rondes geselecteerde consortia (partnerschappen) al toegezegd. De derde fase is wat betreft de beoordeling anders ingericht waarbij meer sprake is van een toetsing op volledigheid en beperkt op inhoud. In de eerste fases vond de beoordeling plaats door binnen en buiten het ministerie geselecteerde onafhankelijke personen. In de derde fase vond de beoordeling plaats door medewerkers van de themadirecties die ook verantwoordelijk zijn (of waren in eerdere tenders) voor de begeleiding van partnerschappen (en de komende jaren verantwoordelijk zijn voor de monitoring van de partnerschappen) en niet ook door medewerkers of externen die een meer onafhankelijke positie innemen. De financieel medewerker van de themadirectie had zeker een meerwaarde binnen de beoordeling. De hierboven beschreven procedure leidde niet tot een volledig onafhankelijke toetsing. Een vier- of zes-ogen beoordeling op inhoud heeft niet meer plaatsgevonden. De commissie constateert dat de beoordeling van de projectvoorstellen nauwelijks tot wijzigingen heeft geleid. Enigszins tot verbazing van de commissie is er ook niet altijd een goed inzicht verkregen in de verdeling van de budgetten per land (de commissie heeft in ieder geval geen duidelijkheid in deze budgetten gekregen terwijl het ministerie wel als expliciete voorwaarde had gesteld dat alle voorstellen een budget per jaar en per land moesten hebben). De commissie acht inzicht in deze verdeling van budgetten essentieel om te beoordelen hoe de spreiding van het programma over landen heeft

plaatsgevonden en om te beoordelen in welke mate zuidelijke organisaties daadwerkelijk een cruciale rol spelen.

### *De rol en timing van evaluaties*

- De huidige inrichting van de tender voorziet in onder meer een moment van een tussentijds onderzoek (MTR) en een eindevaluatie. Het is van belang dat de tijdstippen van onderzoek (MTR) en evaluatie zodanig zijn vastgesteld dat bijsturing en het meenemen van de eindevaluatie voor een volgende tender ingepast kan worden. In de huidige tender bleek dat niet mogelijk te zijn omdat de evaluaties van de vorige partnerschappen nog niet waren uitgevoerd op het moment dat de aanvragen ingediend moesten worden. Ook is er geen systematische aandacht voor de transfer van opgedane kennis en ervaringen naar andere consortia ingebouwd.

## 2.1 Conclusie

Op basis van de aangeleverde documenten en beperkte interviews concludeert de commissie dat de beoordeling van de programmavoorstellen van de geselecteerde allianties naar eer en geweten, in lijn met de visie van een strategisch partnerschap, zorgvuldig en overeenkomstig de reguliere beoordelings- en goedkeuringsprocedure heeft plaatsgevonden. De commissie is onder de indruk van de toewijding en zorgvuldigheid waarmee het hele proces is uitgevoerd. De genoemde reguliere procedure biedt voldoende vertrouwen in een kwalitatieve afweging en beoordeling.

De commissie heeft daarbij drie kanttekeningen. Ten eerste blijkt de tenderprocedure zeer zwaar in de gevraagde tijdsinvestering, de inzet van professionals en consultants, en te zeer gericht op het opleveren van teksten die precies aan zeer ver uitgewerkte criteria voldoen. De zekerheid die dit op papier oplevert hoeft niet per se te garanderen dat de beste inhoudelijke voorstellen gehonoreerd worden.

Waar de eerste en tweede fase van de tender gekarakteriseerd werden door precieze criteria waarop strak werd beoordeeld, bleek de derde fase veel losser. Daarbij viel op dat in een aantal gevallen partners, *baselines* en *milestones* nog niet vastgelegd waren. Ook de afwezigheid van een volledig onafhankelijke beoordeling (vier- of zes- ogenprincipe met externen) zoals in de eerder fases viel op.

De commissie constateert ook dat de evaluaties van programma's uit de vorige financieringsronde niet bekend zijn op het moment dat de nieuwe voorstellen beoordeeld worden. Dat geldt ook voor min of meer voortgezette programma's. Het is jammer dat zinvolle leerpunten in de huidige timing niet systematisch meegenomen kunnen worden.

## 2.2 Aanbevelingen

De werkzaamheden van de commissie waren niet alleen gericht op toetsing maar ook nadrukkelijk gericht op advies aan de minister of het besluitvormingsproces als van voldoende kwaliteit kon worden gezien of dat er nog punten waren om te verbeteren. De opzet van de procedure stond niet toe dat deze adviezen gegeven konden worden voordat de besluitvorming definitief werd; de onderstaande

aanbevelingen moeten daarom ook gezien worden als een advies naar toekomstige kaders en procedures:

- Overweeg het tenderproces zodanig in te richten zodat de beoordeling van de inhoudelijke kwaliteit van de projectvoorstellen van organisaties breder kan worden gedaan dan alleen op basis van teksten die gericht zijn op het voldoen aan precieze vooraf gestelde criteria. Onderzoek daarbij ook hoe het tenderproces zodanig ingericht kan worden dat de toegankelijkheid ervan voor kleinere en met name lokale organisaties vergroot kan worden. Mogelijk kan gezien worden of een ander soort minder zware tender (of programma) in het leven kan worden geroepen met voor lokale NGO's in specifieke landen beter absorbeerbare en adequate budgetten. Deze aanpak kan dan ook veel meer aandacht besteden aan een lokale visie met specifieke beperkingen en kansen. Een dergelijke nieuwe benadering vereist lichtere selectiecriteria en andere M&E eisen.
- De ToC is op basis van het door het ministerie geformuleerde beleid voor deze tender en de beschreven uitgangspunten juist vormgegeven. Echter SMART gedefinieerde milestones ter toetsing (voor monitoring en evaluaties) ontbreken nog in een aantal gevallen, mede omdat de baseline in projectvoorstellen veelal nog niet is uitgewerkt. Alle partners (ook lokale organisaties) moeten bekend zijn bij definitieve toewijzing met bijbehorende budgetten in de derde fase. Deze derde fase binnen de beoordelingsprocedure moet een volwaardig onderdeel van de tender worden en verdient onafhankelijke beoordeling, minimaal via het 'four eyes' principe.
- De uitkomsten van evaluaties en *mid-term reviews* (geleerde lessen, *do's en don't's*) moeten gebruikt worden als input voor een nieuwe tender (en zo mogelijk meegewogen in de beoordeling van aanvragers (*Track Record*)). Het zou goed zijn om zeker in de start van de programma's ('inceptiefase') het proces ook echt zodanig in te richten dat er systematisch aandacht is voor het leren. Het is belangrijk dat evaluaties een rol spelen bij eventuele toekomstige tenders, maar het leren van monitoring & evaluatie is veel belangrijker. Zeker in het geval van min of meer voortgezette consortia of programma's zou dat ook echt mogelijk moeten zijn.

### 3 Doeltreffendheid - "doen we de goede dingen?"

Het beleidskader Versterking Maatschappelijk Middenveld geeft een helder kader van de ambities en is een sterke onderbouwing van het financieringsinstrument. In de toetsing van het hele proces is de commissie een aantal aandachtspunten tegengekomen die hieronder uiteengezet worden in drie clusters:

*Balanceren tussen te veel en te weinig sturing om overconcentratie-, versnippering en overlap-effecten te voorkomen*

- Het beleidskader Versterking Maatschappelijk Middenveld bestond uit vier verschillende instrumenten te weten: Power of Voices, Power of Women, SRHR, en Women, Peace and Security.

Vrouwenrechten en gendergelijkheid waren niet alleen een op zichzelf staand thema, maar ook een dwarsdoorsnijdend thema in alle aanvragen. Door de vier verschillende instrumenten konden organisaties inschrijven op vier mogelijkheden tot financiering. Dit is door vele organisaties gedaan. Ook is er veel gebruik gemaakt om de rol van penvoerder en alliantie lid af te wisselen. Hierdoor zijn er meerdere organisaties die de komende jaren financiering ontvangen uit verschillende instrumenten, maar op zeer aanverwante thema's. Ondanks dat dit allemaal in lijn met de criteria van de verschillende instrumenten is gedaan, is de kans op overlap groot.

- Uit de voorstellen bleek dat consortia zeer ambitieus te werk gingen en zich willen richten op een (zeer) groot aantal landen. In sommige gevallen ging het om ongeveer 20-25 landen waarbij men zich kan afvragen of dit vanuit managementcapaciteit en effectiviteit nog wel verantwoord is. Een van de nadelen die de commissie heeft gehoord was dat er niet altijd volledig rekening lijkt te worden gehouden met het perspectief vanuit zuidelijke landen. Afstemming tussen en met door Nederland gefinancierde consortia was vrij minimaal (hoewel soms een ambassade op zeker moment deze afstemming op zich nam). Synergie of zelfs maar afstemming met door andere (Noordelijke) landen gefinancierde consortia lijkt er helemaal nauwelijks te zijn. Bovendien bleek dat de consortia van eenzelfde themaprogramma zich vaak richten op dezelfde landen waardoor het gevaar van overconcentratie en inefficiënte ontstaat. Uit de gesprekken maakten wij op dat er - in verband met tijdsdruk - in de laatste fase nauwelijks afspraken tussen consortia zijn gemaakt over mogelijke samenwerking en afstemming. Bovendien bleek ook dat de consortia vaak met dezelfde lokale partners samenwerkten. De huidige opzet van de tender biedt helaas geen mogelijkheid om overconcentratie-, versnippering en overlap-effecten te voorkomen.
- Een ander probleem dat wij in gesprekken tegenkwamen was de gevoelige positie van dergelijke lokale organisaties in het eigen land. In een aantal landen kunnen zij vanwege de gevoeligheid van de onderwerpen waar zij voor staan niet volledig zichtbaar opereren. De transparantie die donoren verwachten ten aanzien van strategie, monitoring, evaluatie, financiële verslaglegging en dergelijke is niet altijd (gemakkelijk) waar te maken en vereist zeer zorgvuldig en omzichtig opereren. De huidige opzet van de tender biedt hier geen goede oplossingen voor (anders dan een mogelijkheid te bieden van samenwerking met de partnerschappen).

*Legitimiteit en doeltreffendheid in de balans tussen 'lobby en advocacy' en 'service-delivery' bij versterken maatschappelijk middenveld, meer specifiek in tijden van COVID*

- De Nederlandse overheid is van mening dat expliciete aandacht voor lobby en advocacy zeer belangrijk is. Nederland kiest hier voor een strategie die veel andere donoren niet aan durven. Deze visie werd door verschillende actoren in de gesprekken naar voren gebracht. Het beleidskader stelt 'Het hebben van enige mate van legitimiteit is cruciaal voor pleiten en beïnvloeden. Maatschappelijke organisaties die dit niet of onvoldoende hebben, zullen bij besluitvormers, de achterban of het brede publiek moeite hebben om de gewenste veranderingen te bewerkstelligen'. De legitimiteit wordt hierin gelinkt aan verschillende bronnen (zoals hun achterban, expertise, onafhankelijkheid, dienstverlening, geloofsovertuiging, of internationale mensenrechtenverdragen). Het maatschappelijk middenveld ontleent dus ook nadrukkelijk legitimiteit uit het ondersteunen van overheden bij het behalen van de SDG's in 2030 (dienstverlening). De keuze om de financiering te

beperken tot pleiten en beïnvloeden voor alle vier instrumenten is door verschillende actoren als te beperkend benoemd. De effectiviteit van het maatschappelijk middenveld dat werkt aan lobby en advocacy gekoppeld aan dienstverlening wordt door veel overheden als minder bedreigend ervaren, en door *civil society* partners als beter werkbaar en zinvoller. De commissie begrijpt dit dilemma en ondersteunt de optie dat een koppeling van pleiten en beïnvloeding aan dienstverlening zonder het hoofddoel van ‘het versterken van maatschappelijke organisaties in hun rol van pleiten en beïnvloeden’ uit het oog te verliezen, de voorkeur heeft. Deze koppeling aan dienstverlening draagt tevens bij aan het tegengaan van de geobserveerde versplintering.

- De beoordeling van de allianties, de toewijzing van budgetten, en het schrijven en beoordelen van de programmavoorstellen vonden plaats ten tijde van de COVID-pandemie. In haar eerste rapport heeft de commissie zich afgevraagd in hoeverre (gelet op de sterk gewijzigde mondiale omstandigheden als gevolg COVID-19) de prioriteiten bijgesteld moesten worden. Het beleidskader gaf in de beginfase van de selectie voldoende ruimte voor budgettaire aanpassingen omdat het formele besluit tot vaststelling van het exacte subsidieplafond na de selectie van de potentiële partners gepubliceerd is. De commissie constateert met verbazing dat er echter voor is gekozen om de beschikbare maximale budgetten uitsluitend te benutten voor pleiten en beïnvloeden en niet te kiezen voor grotere investeringen in het bestrijden van de gevolgen van de COVID-19 en/of in preventie van nieuwe uitbraken en/of in het versterken van de veerkracht van samenlevingen zodat zij hiermee beter om kunnen gaan.

#### *Netwerksamenwerking en machtsrelaties*

- Binnen de consortia.  
Er wordt in het beleidskader zeer expliciet aandacht gegeven aan machtsrelaties. Dit wordt door de commissie verwelkomd en zeer ondersteund. Het kader stelt “Meer zeggenschap van lokale maatschappelijke organisaties is een belangrijke stap voor gelijkwaardige relaties en het bevorderen van de rol van het maatschappelijke middenveld”. Ondanks een vergroting van de rol van zuidelijke organisaties binnen het programma ten opzichte van de voorganger ‘Samenspraak en tegenspraak’ is de commissie van mening dat de criteria nog steeds te beperkend waren voor zuidelijke organisaties om het voortouw te nemen. Het belang van zuidelijke organisaties wordt wel benoemd / beleden, maar zit onvoldoende als prikkel in het gehele beoordelingstraject en is in een aantal projectvoorstellen onvoldoende ingevuld. Het aantal zuidelijke penvoerders is nog steeds sterk in de minderheid, en een deel van de criteria is nog sterk op een noordelijke zienswijze gestoeld, met voor zuidelijke contexten soms veel moeilijker te verwerklijken eisen aan bijvoorbeeld transparantie. De vraag is of accountability van financiële middelen niet een te grote rol heeft gespeeld (risicomijdend gedrag), waardoor kansen voor zuidelijke actoren voor een penvoerderschap (en daarmee voor zuidelijk ownership) gemist zijn. De rol van lokale partners lijkt weliswaar verbeterd maar is nog steeds (te) beperkt (hierbij dient een uitzondering gemaakt te worden voor het onderdeel Power of Women). In het merendeel van de gevallen neemt een lokale of regionale organisatie slechts deel als alliantie-lid (bij slechts drie van de 22 partnerschappen onder Power of Voices is een zuidelijke NGO de penvoerder, terwijl bij SRGR en WPS geen enkele zuidelijke organisatie penvoerder is). Soms zijn de lokale partners organisaties die een heel continent of een groot aantal landen verdeeld over meerdere continenten bedienen en die vervolgens hun eigen lokale netwerken inzetten voor de



uitvoering. Lokale organisaties gevestigd in één land hebben niet de middelen om een dergelijke rol te kunnen vervullen en bovendien zijn de budgetten niet bedoeld om in één land te besteden. De huidige selectiecriteria (fase één en twee) en de eisen die aan projectvoorstellen in fase drie worden gesteld zijn weliswaar volgens internationale maatstaven en normering herkenbaar en aanvaardbaar; echter voor lokale organisaties is het vrijwel onmogelijk om zelfstandig voor een dergelijke tender in te schrijven. Zelfs aan de drempelcriteria zullen deze lokale organisaties in veel gevallen niet kunnen voldoen.

Uit gesprekken blijkt dat er in deze subsidietender wel voortgang te bespeuren was ten opzichte van de vorige. Het daadwerkelijk en systematisch ondersteunen van zuidelijke partners bij het verder ontwikkelen van hun professionaliteit, gericht op het uiteindelijke doel (het versterken van het maatschappelijk middenveld, ook in zijn rol als trekker van consortia) vereist waarschijnlijk dat er andere of extra prikkels ingebouwd moeten gaan worden. Het ministerie kan overwegen om (vanuit het oogpunt van strategisch partnerschap) zuidelijke partners financieel te compenseren voor het uitwerken van programmavoorstellen. De commissie constateert tevens dat de systematische versterking van zuidelijke organisaties nog onvoldoende expliciet in (de beoordeling van) de visie op samenwerking naar voren is gekomen en dat er onvoldoende prikkels zijn om dat structureel aan te pakken.

Het viel ook op dat grote bedragen van het beschikbare budget voor één partnerschap naar de internationale en Nederlandse organisaties gaan. Dit is extra nadrukkelijk naar voren gekomen bij de uitwerking van de definitieve voorstellen; door een lagere toekenning van het definitieve budget in relatie tot de oorspronkelijke aanvraag bleek dat deze korting op de budgetten veelal terecht kwam bij de uitvoerende (zuidelijke) organisaties. De verhouding tussen beheerskosten en uitvoeringskosten verschoof ten faveure van de (veelal noordelijke) penvoerders.

- Strategische partnerschappen tussen de consortia en het ministerie  
Het beleidskader VMM betreft een strategisch partnerschap tussen geselecteerde allianties en het ministerie. Het beleidskader stelt: “Een partnerschap tussen een alliantie en de Minister in het kader van de onder dit beleidskader hangende subsidie-instrumenten betreft meer dan alleen een subsidierelatie. De geselecteerde allianties gaan samen met de Minister werken aan het bereiken van een gezamenlijk gedefinieerd, strategisch doel”. De commissie constateert een spanningsveld tussen het geven van te veel dan wel te weinig sturing in de ontwikkeling van de voorstellen. In de hele procedure was veel sturing op criteria en zeer uitgewerkte eisen (met name in de eerste twee fasen) en weinig sturing op inhoudelijke afstemming op landen, thema’s en partners. De commissie onderkent dat een te grote sturende rol van het ministerie in gaat tegen de autonomie van het maatschappelijk middenveld en er te weinig ruimte zou ontstaan voor bottom-up initiatieven. De commissie is echter wel van mening dat er in het ontwikkelproces te weinig sturing is gegeven met betrekking tot afstemming van landen, thema’s en partnerorganisaties (met name uitvoerende organisaties). De afstemming met ambassades was te vrijblijvend waardoor voor sommige landen een te hoge concentratie van activiteiten in een bepaald land c.q. op een bepaald thema plaats gaat vinden.

Tot slot, het ministerie is niet alleen partner in het strategisch partnerschap, maar tevens de beoordelaar en geldverstrekker. Deze spagaat was met name zichtbaar in de derde fase van deze subsidietender waarbij enige terughoudendheid werd geadviseerd bij de ontwikkeling van het volledige programmavoorstel. Alle goede intenties ten spijt van strategisch partnerschap gaat deze

dubbelrol in de loop van de komende jaren toch sterk terugkomen. Het ministerie zal de inhoudelijke en financiële rapportages moeten beoordelen en kan daarmee in de knel komen met de rol van partner, die juist gebaseerd is op vertrouwen en gelijkwaardigheid. Uit de literatuur over netwerksamenwerking weten we dat deze dubbelrol een recept kan zijn voor problemen. De commissie is van mening dat het ministerie de definitie, omvang en impact van strategisch partnerschappen verder moet operationaliseren en verhelderen zodat medewerkers hier effectief en eenduidig mee om kunnen gaan en dat medewerkers en partners binnen het partnerschap voldoende vrijheid blijven voelen om te innoveren en daarvan te leren. Het ministerie moet met andere woorden 'faciliterend leiderschap' ontwikkelen.

### 3.1 Conclusies

Een sterk maatschappelijk middenveld is in de visie van de minister van belang voor een goede democratie en een samenleving waarin iedereen mee kan doen. Nederland steunt via het beleidskader Versterking Maatschappelijk Middenveld organisaties om bij te dragen aan het verminderen van ongelijkheid, tegengaan van corruptie, en om stem te geven aan burgers om op te komen voor hun rechten. De commissie begrijpt in dat kader de focus op lobby en advocacy in het versterken van het maatschappelijk middenveld. Tegelijkertijd is de commissie van mening dat een koppeling met service-delivery programma's mogelijk zinvoller en effectiever maken, zeker meer specifiek in tijden van COVID.

In het beleidskader zijn duidelijk stappen gezet naar meer gelijkwaardige relaties tussen zuidelijke en Noordelijke partners. De commissie is van mening dat het uiteindelijke resultaat evenwichtiger had moeten zijn, en dat hier ook nog een lange weg te gaan is. Het is noodzakelijk om systematisch aandacht te blijven vragen voor gelijkwaardige relaties, via leiderschap, en ook middels financiële prikkels

Ten slotte concludeert de commissie dat een keuze voor grote autonomie van het maatschappelijk middenveld op landen en themakeuze leidt tot te weinig afstemming, inefficiënties en te grote overlap en concentratie.

### 3.2 Aanbevelingen

- Overweeg in de tender criteria op te nemen die geografische overconcentratie en versnippering voorkomen, zowel tussen de door Nederland gefinancierde consortia, als met andere partners en consortia.
- Overweeg hoe de doelstellingen van lobby en advocacy versterkt kunnen worden via een verbreding met service-delivery.
- Overweeg ook criteria op te nemen die gericht zijn op het stimuleren van systematische professionalisering en het versterken van gelijkwaardiger relaties binnen de consortia en binnen de strategische partnerschappen.



**Eerste rapport**

**Externe Adviescommissie Versterking Maatschappelijk Middenveld (VMM)**

**23 april 2020**

Karin Geuijen

Hans Slegtenhorst

Bouwe-Jan Smeding (ambtelijk secretaris)

## **Inleiding**

De externe adviescommissie Versterking Maatschappelijk Middenveld (hierna: commissie) is ingesteld met als doel het toetsen van 'het proces van de beoordeling van aanvragen op objectiviteit, volledigheid en consistentie met de beleidsregels voor de strategische partnerschappen zoals voorzien in het beleidskader Versterking Maatschappelijk Middenveld (VMM) en de bijbehorende subsidie-instrumenten (inclusief de daarbij behorende annexen)'.

Deze eerste rapportage omvat de toetsing van de eerste fase van het beoordelingsproces: hierbij is gekeken naar het ontwerp (beoordelingsstramien), de organisatie, en de uitvoering van de drempeltoets. De drempelcriteria zijn criteria waaraan een aanvraag in elk geval moet voldoen om in aanmerking voor verdere beoordeling en uiteindelijk subsidie te komen.

Zowel de drempeltoets beoordeling van de aanvragen als de toetsing van het beoordelingsproces vonden plaats gedurende de beperkingen voortkomend uit de COVID-19 maatregelen. Dit heeft beperkingen gegeven voor zowel de externe toetsingscommissie als voor de organisatie die het beoordelingsstramien moest uitvoeren.

De commissie is in een laat stadium ingeschakeld (pas na de sluitingsdatum van de aanbesteding) en is daardoor niet betrokken geweest bij het formuleren van de aanbestedingsdocumentatie, de beoordelingscriteria en ook de inrichting van de organisatie en de processen voor de beoordeling van de aanvragen. In onze eindrapportage zal de commissie hier verder op ingaan en voor zover hiertoe aanleiding is ook aanbevelingen doen voor toekomstige soortgelijke aanbestedingen. Voor deze rapportage beperkt de commissie zich vooralsnog tot het toetsen van de beoordeling op basis van de door het Ministerie van Buitenlandse zaken, Directie Sociale Ontwikkeling (hierna ministerie) geformuleerde documentatie en beoordelingscriteria.

## **Werkwijze**

Voor een gedegen toetsing heeft de commissie de volgende documenten en bronnen geraadpleegd:

- Beleidskader Versterking Maatschappelijk Middenveld (subsidie instrumenten Power of Voices Partnerschappen, Power of Women, SRGR Partnerschap fonds, en Women, Peace and Security);
- Het beoordelingsstramien drempelcriteria Versterking Maatschappelijk Middenveld (voor de vier verschillende subsidiekaders);
- Een mondelinge briefing door de projectleider en het plaatsvervangend hoofd van de Directie Sociale Ontwikkeling (DSO);
- Een mondelinge briefing met de DSO-controller over de Organisational Risk and Integrity Assessment (ORIA);
- Een interim rapport over de voortgang drempeltoets (inclusief een beschrijving van de organisatie);
- Een mondelinge briefing door twee DSO medewerkers die aanvragen hebben beoordeeld volgens het stramien van de drempeltoets;
- Het verantwoordingsdocument over de drempeltoets (inclusief het verantwoordingsdocument drempel 6d maximale bezoldiging);
- Een mondelinge briefing door het consistentieteam.

## De drempeltoets

Het beleidskader Versterking Maatschappelijk Middenveld is op zorgvuldige wijze vertaald in specifieke beoordelingsstramien. De zeven (en in het drempelstramien SRGR acht) beoordelingscriteria van de drempeltoets die werden toegepast voor deze aanbesteding zijn over het algemeen helder (feitelijk) geformuleerd in lijn met het beleidskader. Aanvragende partijen waren voldoende op de hoogte van de aspecten waar de aanvraag in de drempeltoets op beoordeeld zou worden.

- Over het algemeen boden de beoordelingscriteria (zoals is bedoeld bij de redactie van de criteria) weinig ruimte voor interpretatie. Toch zit er een duidelijk verschil in objectiviteit tussen de verschillende drempels. Zo laten de drempels D3 en D4 meer ruimte voor interpretatie dan de overige drempels. De commissie heeft geobserveerd dat dit in ieder geval in één beoordeling heeft geresulteerd in het vrij interpreteren van een criterium (afwijking van de drie landen eis binnen het Power of Voices subsidiekader). De commissie constateert dat de noodzaak die gevoeld werd om dit criterium 'in redelijkheid' te moeten interpreteren voortkomt uit de absolute formulering van het criterium (minimum eis aan het aantal landen waarin een penvoerder ervaring heeft) waar een relatieve formulering (percentage van het totale aantal landen en/of de totale ervaring van alle alliantie-partners samen), beter was geweest. De commissie ondersteunt het beleid dat 'redelijkheid' binnen de drempeltoets van groot belang is, maar vraagt zich toch af of deze vrijheid in beoordeling niet kan leiden tot ongelijkheid.
- De verdeling van verantwoordelijkheden en het toezicht hierop is organisatorisch bij de inrichting van de processen op een heldere en onafhankelijke wijze ingericht en vormgegeven. Er is een duidelijke structuur waarbij in geval van twijfel een gedegen systeem van consultatie opgetreden is. Zowel de betrokkenheid van de Directie Juridische Zaken (DJZ) als directe consultatie met het management team van DSO bieden een garantie voor kwalitatieve en uniforme beoordeling. De opzet en werkwijze van het consistentieteam zoals beschreven in de ToR is een belangrijk onderdeel in de beoordelingsstructuur. De projectleider is op dit moment tevens één van de twee leden van het consistentieteam. Ondanks dat dit formeel de volledig onafhankelijke toetsing in de weg zou hebben kunnen staan, heeft de commissie geen enkele aanwijzing dat dit lidmaatschap negatieve invloed heeft gehad op de onafhankelijke toetsing door het consistentie-team. De commissie vraagt zich wel af of het verstandig is om deze verschillende rollen door één personeelslid uit te laten voeren. Het consistentieteam heeft naast een toetsende ook een adviserende rol en het zou de onafhankelijkheid ten goede komen als enerzijds niet alle leden werkzaam zijn binnen DSO, en anderzijds de projectleider in de volgende fase geen deel meer uitmaakt van het consistentieteam.
- De eisen die aan penvoerders worden gesteld bij Power of Voices verschillen in die zin dat de eisen die aan Nederlandse maatschappelijke organisaties worden gesteld anders zijn dan aan die van organisaties die in een lage-, lage midden- of hoge middeninkomensland zijn gevestigd (namelijk minimaal drie jaar in Nederland gevestigd). Daarnaast lijkt het dat veel allianties waarin zuidelijke partijen de penvoerder zijn, zijn afgewezen in deze drempeltoets omdat ze niet aan de formele criteria van de toets voldoen. Slechts 23 aanvragen van de 98 aanvragen kwamen van penvoerders uit lage-, lage midden- en hoge middeninkomenslanden en slechts 10 zijn er door de drempeltoets gekomen. Dit is erg jammer omdat het programma als doel heeft om het maatschappelijk middenveld te versterken. De commissie is van mening dat die versterking mogelijk bevorderd zou worden als het zwaartepunt - ook in het trekken van

allianties - naar zuidelijke partners zou verschuiven. De commissie vraagt zich af of de gehanteerde criteria zelf, of de toepassing daarvan bij de drempeltoets, te 'bureaucratisch' van aard zijn, waardoor partners die mogelijk wel goed zijn, worden afgewezen omdat ze op papier niet goed lijken. En andersom: dat partners bevoorreed worden die op papier alles op orde hebben, hoewel ze misschien in de praktijk minder goed zijn dan andere. De commissie heeft geconstateerd dat in een aantal gevallen aanvragen na interventie door het consistentieteam alsnog aan de drempelcriteria hebben voldaan. Het consistentieteam oordeelde daarbij dat gevraagde gegevens er bij nader inzien wel waren of dat aannemelijk gemaakt kon worden dat de penvoerders / alliantiepartners voldeden, alleen niet gemakkelijk vindbaar o.i.d. De drempeltoets zou uitsluitend gericht moeten zijn op het uitselcteren van allianties (penvoerders en alliantiepartners) die niet aan hun taak kunnen voldoen. Voorkomen moet worden dat de drempeltoets in zijn uitwerking te veel op 'bureaucratische vaardigheden' zou toetsen. De commissie raadt aan dit nader te onderzoeken en voor de toekomst actie te ondernemen zodat zuidelijke organisaties wel geselecteerd kunnen worden. Wellicht spelen zaken als de gevraagde geografische breedte (meerdere landen), de aanzienlijke omvang van de beschikbare subsidiebedragen, en het lagere niveau van bureaucratische vaardigheden, hierbij een rol. De commissie vraagt zich tevens af op welke wijze er in de ontwikkeling van de strategische partnerschappen een incentive ingebouwd kan worden voor de penvoerders om daadwerkelijk de versterking van zuidelijke alliantiepartners zodanig gestalte te geven dat de kans op penvoerderschap door zuidelijke NGO's in de toekomst groter wordt.

- De verantwoordelijkheid van de penvoerder en de alliantiepartners wordt in vraag D2 weergegeven. De commissie kan in dit stadium niet beoordelen of de formulering van rollen en verantwoordelijkheden eventueel nog (financiële) risico's in zou kunnen houden omdat de toetsing van penvoerders veel verder lijkt te gaan dan die van de alliantiepartners omdat voor de penvoerders een uitgebreide Organisational Risk and Integrity Assessment (ORIA) dient plaats te vinden. Het is derhalve van belang dat de contracten met de penvoerder c.q. alliantie (bij afsluiting van fase 3) zodanig zijn geformuleerd dat risico's en kosten eenduidig en helder zijn vastgelegd zodat de penvoerder hiervoor de volledige verantwoordelijkheid kan nemen.
- Vraag D3 voor Power of Voices vraagt niet naar de keuze van een van de 7 thema's die de aanvrager moet kiezen om in aanmerking te komen voor subsidie maar beperkt zich tot het bovenliggende criterium van "structurele armoedebestrijding en inclusieve ontwikkeling". De thema's komen pas bij de beoordeling in fase 2 aan de orde. Zoals ook al in het verantwoordingsdocument van het ministerie verwoord was bij een aantal aanvragen de "relatie met het doel van het betreffende subsidie-instrument soms lastig te vinden in de documenten". Een eenduidige omschrijving van het betreffende doel (bv. armoedebestrijding en inclusieve ontwikkeling) was tevens niet opgenomen in het beoordelingskader. Bij de beoordeling van het SRGR partnerschap fonds is echter evenwel een vraag 8 toegevoegd over de SRGR resultaatsgebieden.
- De commissie wil in overweging geven opnieuw te kijken naar de verhouding tussen het doel van deze tender – namelijk het versterken van het maatschappelijk middenveld – en de uitwerking van enkele drempelcriteria in de praktijk. De commissie constateert een mogelijke spanning bij drie van deze criteria.
  - De achterliggende gedachte van vraag D5 is in de vraagstelling niet geheel duidelijk ten aanzien van de eis dat ten minste 25% uit subsidies en/of bijdragen van andere partijen dan Buitenlandse Zaken moet komen. Ofschoon de formulering van deze drempel op

zich wel helder is, vraagt de commissie zich af wat het ministerie hiermee wil bereiken. Op basis van de huidige formulering is het vrij eenvoudig om aan deze eis te voldoen terwijl toch een aanzienlijk deel van de financiering van deze organisaties afkomstig is van overheden. Soms is er namelijk sprake van indirecte financiering wanneer bijvoorbeeld de funding van ander NGO's komt die eveneens fondsen van de overheid verkrijgen. Veelal worden organisaties door andere donoren (overheden) gefinancierd.

- De commissie vraagt zich af of dit de bedoeling is of dat juist de inbreng van andere bronnen zoals particuliere financiers van belang is omwille van het waarborgen van een onafhankelijke positie. In dat geval zou het aanbeveling verdienen om de eis van het uitsluiten van niet volledig maatschappelijke partners te heroverwegen, waardoor bijvoorbeeld ook (gedeeltelijk) sociale ondernemingen onderdeel van een alliantie zouden kunnen worden, en zelfs penvoerder zijn.
  - Een vergelijkbare vraag doet zich voor rond D4 die gericht is op de eis aan de penvoerder om ervaring te hebben in minimaal 3 landen waarin het voor te stellen programma zal gaan opereren. De achterliggende gedachte lijkt te zijn dat daarmee afgedekt wordt dat allianties niet in landen gaan werken waarin zij geen ervaring hebben. Dat vindt de commissie begrijpelijk. De eis lijkt gericht op penvoerders die grote programma's trekken. Het gevolg zou echter kunnen zijn dat (Zuidelijke) penvoerders die zich specialiseren op één of slechts enkele landen feitelijk uitgesloten zouden kunnen worden van deze tender doordat zij niet aan deze drempel voldoen. Daarmee zou deze op zichzelf goed geformuleerde en begrijpelijke drempel uiteindelijk niet in lijn liggen met het doel van dit programma, namelijk het versterken van het maatschappelijk middenveld in Zuidelijke landen.
- In Nederland is politiek bewust gekozen om de hoogte van topinkomen voor (semi) publieke instellingen te maximeren via de Wet Normering Topinkomens. Het bezoldigingsmaximum voor het management en bestuursleden van penvoerders en alliantiepartners gevestigd in Nederland en andere EU-lidstaten is hier een afgeleide van en is helder vorm gegeven in een concreet maximum maximumbedrag. Voor Noorwegen, Zwitserland, Japan, VS en Canada zijn andere maximum bedragen vastgesteld op basis van EUROSTAT koopkrachtgegevens. Voor met name penvoerders en alliantiepartners in andere landen zijn geen concrete maximum bedragen vastgesteld en wordt deze bij de drempeltoets beoordeeld op basis van functie, geografische ligging en omvang en complexiteit van de organisatie. Met name aanvragen van penvoerders en/of alliantiepartners uit deze landen kunnen tot discussie leiden. De commissie raadt aan dit criterium voor volgende aanbestedingen te heroverwegen. Het ligt voor de hand dat organisaties met ontwikkelingsdoelstellingen behoudend dienen te zijn ten aanzien van de beloning van het management, bestuursleden en raden van toezicht; zeker wanneer de financiering van deze organisaties voor een belangrijk deel uit belastinggeld komen. Om te voorkomen dat er discussies ontstaan over de redelijkheid van de hoogte van inkomens en/of vergoeding bevelen wij aan concrete meetbare normen te hanteren zoals bijvoorbeeld een maximum inkomen, een maximale ratio tussen het hoogste en laagste inkomen binnen een organisatie, een ratio ten aanzien van de omvang van de organisatie in FTE's en/of omvang van het jaarlijks te besteden budget enz.
  - In het verantwoordingsdocument van de drempeltoets worden aandachtspunten aangedragen voor toekomstige subsidiekaders. Hoewel het opzetten van een BZ centraal archief het overwegen waard is ziet de commissie een aantal aspecten die meegenomen moeten worden in de overweging. Ervaring leert dat het up-to-date houden van een centraal archief lastig is wat de



betrouwbaarheid van de data niet ten goede komt (met implicaties voor de efficiency voor toekomstige selectiemomenten). Een dergelijk centraal archief moet er tevens voor zorgen dat het zich niet slechts richt op de 'usual suspects' en andere (Zuidelijke) organisaties uitsluit. Tenslotte, het aandachtspunt ten aanzien van het opvragen van documenten 'van vóór publicatie van een beleidskader' moet er niet toe leiden dat het slechts een bureaucratische toetsing wordt; integriteit moet blijken uit een track record en zou als zodanig misschien zelfs beter in fase 2 meegenomen kunnen worden.

## **Algemeen**

- De beoordeling van de aanvragen onder deze aanbesteding is gestart op het tijdstip van de gedeeltelijke lock down in Nederland en de omliggende landen. Naar het zich laat aanzien zullen de economische gevolgen van deze crisis substantieel tot dramatisch zijn en de Nederlandse overheid dwingen om haar prioriteiten bij te stellen. Voor andere hoge inkomenslanden maar ook lage- en middeninkomenslanden zullen de gevolgen eveneens zeer groot zijn en zullen prioriteiten bijgesteld worden. Voor deze aanbesteding wordt in principe een maximumbedrag van ruim EUR 1,2 miljard beschikbaar gesteld. De Commissie vraagt zich af in hoeverre, gelet op de sterk gewijzigde mondiale omstandigheden als gevolg COVID-19, de prioriteiten bijgesteld zullen worden. Ook veel NGO's waarvoor deze aanbesteding is bedoeld zullen hun prioriteiten willen en moeten bijstellen. Zo zou gekozen kunnen worden voor grotere investeringen in het bestrijden van de gevolgen van de COVID-19 en/of in preventie van nieuwe uitbraken en/of in het versterken van de veerkracht van samenlevingen zodat zij hiermee beter om kunnen gaan. In dit stadium van de tender is het nog mogelijk daarop in te grijpen. Wanneer de tender in de huidige opzet met de genoemde maximale budgetten wordt doorgezet zal het niet eenvoudig zijn om de doelstellingen bij te stellen omdat de aanbestedingsdoelstellingen en de wijze van beoordeling en uiteindelijk de keuze van de partners gebaseerd is op de huidige eisen ten aanzien van deskundigheid, track record en criteria op het gebied van "pleiten en beïnvloeden" voor de 4 subsidie-instrumenten. Bij een beoordeling van de ToC in fase 2 van de beoordeling en de verdere uitwerking van de partnerschappen in fase 3 zullen de huidige bestaande eisen, doelstellingen en criteria bepalend zijn voor toewijzing. Uiteraard valt de besluitvorming over het doorzetten van de aanbesteding in haar huidige vorm en doelstelling buiten het mandaat van deze commissie, maar het zou naïef zijn wanneer de commissie - mede gelet op de omvang van de beschikbare gestelde bedragen - hier geen aandacht voor zou vragen.

## **Conclusie**

De commissie spreekt haar waardering uit voor de gedegen en professionele wijze waarop het ministerie de drempeltoets heeft uitgevoerd. Het verantwoordingsdocument geeft een uitvoerig overzicht waarin ook heldere conclusies, dilemma's en aanbevelingen worden opgenomen. De beoordelingsteams hebben ondanks de beperkingen veelvuldig overleg gevoerd om te komen tot een gedegen en afgewogen drempeltoets beoordeling. Het consistentieteam heeft in samenwerking met DJZ en het DSO-MT naar eer en geweten alle twijfelgevallen en afgekeurde aanvragen nogmaals tegen het licht gehouden met daarbij het standpunt om in alle redelijkheid te beoordelen.

Zoals eerder opgemerkt heeft de COVID19 pandemie impact gehad op de beoordeling. Er zal echter een nog veel grotere impact zijn op de landen waar de programma's uitgevoerd zullen worden. De commissie wil benadrukken dat het van het grootste belang is dat het ministerie voor half mei

tenminste duidelijkheid moet geven over eventuele kortingen op het totale budget voor VMM en de verwachtingen aan geselecteerde allianties gericht op programma ontwikkeling (fase 3) en uitvoering..

### **Aanbevelingen**

De commissie adviseert in deze fase van het beoordelingstraject het volgende:

- Schep zo snel mogelijk duidelijkheid over de voortgang van deze tender en de implicaties ten aanzien van budgetten en doelstellingen;

Voor de langere termijn adviseert de commissie op basis van deze eerste fase:

- Heroverweeg de bestaande drempelcriteria en beperk deze tot het formuleren van zo concreet mogelijke criteria die zich zo min mogelijk lenen voor interpretatie.
- Heroverweeg hoe de tenderprocedure het overstijgende doel van het investeren van dit budget in het versterken van het maatschappelijk middenveld nog beter kan dienen, enerzijds via het verminderen van regels die mogelijk overmatige bureaucratische vaardigheden vereisen, en die (zeer) grote programma's bevoordelen, en anderzijds via het versterken van de capaciteiten van Zuidelijke organisaties om penvoerderschap op zich te nemen.
- Overweeg om de externe adviescommissie in een eerder stadium in te schakelen om zo de mogelijkheid te bieden om de beoordelingscriteria en de structuur voorafgaande aan de beoordeling te kunnen toetsen.

**Tweede rapport**

**Externe Adviescommissie Versterking Maatschappelijk Middenveld (VMM)**

**Inhoudelijke beoordeling**

**20 mei 2020**

Karin Geuijen

Hans Slegtenhorst

Bouwe-Jan Smeding (ambtelijk secretaris)

## **Inleiding**

De externe adviescommissie Versterking Maatschappelijk Middenveld (hierna: commissie) heeft op 24 april haar eerste rapport over de drempeltoets aan de minister verzonden. Dit tweede rapport beschrijft de werkwijze van toetsing van de inhoudelijke beoordeling voor de 2<sup>de</sup> fase van het beoordelingsproces en de conclusies die de commissie heeft getrokken. Tevens worden aanbevelingen gedaan voor de volgende fase (uitwerking volledig programmavoorstel) als voor toekomstige subsidietenders.

## **Werkwijze**

Voor een gedegen toetsing van de inhoudelijke beoordeling van de aanvragen heeft de commissie de volgende documenten en bronnen geraadpleegd:

- De 'Werkwijze inhoudelijke beoordeling' (subsidie instrumenten Power of Voices Partnerschappen, Power of Women, SRGR Partnerschap fonds, en Women, Peace and Security);
- De 'Verdeling punten' en het 'Beoordelingsstramien subsidiebeleidskader Versterking Maatschappelijk Middenveld' (voor de vier verschillende subsidiekaders);
- De 'Te hanteren procedure additionele punten geografische inzet'
- De Terms of Reference (ToR) voor de beoordelingscommissies.
- Een mondelinge briefing door de projectleider en het plaatsvervangend hoofd van de Directie Sociale Ontwikkeling (DSO);
- De aanbiedingsmemoranda (inclusief bijlages) van de vier beoordelingscommissies;
- Een mondelinge briefing met de vier voorzitters van de beoordelingscommissies;
- Een selectie van ingevulde beoordelingsstramienien;
- Het memo aan de minister ('Afronding inhoudelijke beoordeling Versterking Maatschappelijk Middenveld');
- Een mondelinge briefing met de projectleider.

De commissie had graag één van de DSO-MT vergaderingen als observant bij willen wonen. Dit verzoek werd door DSO niet gehonoreerd.

De commissie is van mening dat de planning niet ideaal was om haar werkzaamheden uit te voeren. Het DSO-rapport is reeds aangeboden aan de minister voordat de commissie heeft kunnen rapporteren (zelfs voordat de commissie alle documentatie had ontvangen). De commissie zit logischerwijs aan het eind van de cyclus, maar wordt daardoor extra belemmerd in haar werkzaamheden op het moment er vertraging in eerdere fases optreedt. De bevindingen en conclusies van de adviescommissie baseren zich met name op documenten en minder op basis van gesprekken (waarvoor uiteindelijk ook weinig tijd was). Om de rol van de commissie in de derde fase effectiever vorm te geven beveelt de commissie aan om vroegtijdig een gesprek over rollen en verwachtingen tussen DSO-MT en de commissie te plannen.

## **De inhoudelijke beoordeling**

De commissie spreekt haar waardering uit voor de gedegen en integere wijze waarop de inhoudelijke toetsingsronde heeft plaatsgevonden. Daarnaast constateert zij een vijftal dilemma's die aandacht

behoeven omdat in elk daarvan twee aspecten naast elkaar staan, die allebei nastrevenswaardig zijn, maar lastig tegelijkertijd te verwerkelijken. Het ene aspect gaat over het creëren van maatschappelijke meerwaarde (public value), in dit geval het versterken van het maatschappelijk middenveld. Dit aspect wordt bevorderd door een focus op effectiviteit, samenwerken, adaptiviteit, en leren. Het andere aspect wordt gekenmerkt door de 'prestatie-logica', en is gericht op cruciale zaken als verantwoording, competitie, transparantie, en efficiëntie. Allebei deze aspecten zijn belangrijk en moeten tegelijkertijd in het oog gehouden worden. De commissie constateert dat in dit traject soms de prestatie-logica dominant lijkt te zijn en beveelt aan voortdurend de balans tussen de twee aspecten in het oog te houden.

### **Dilemma 1**

#### **Consistentie en transparantie in toetsing - waardering van feitelijke kwaliteit, ook als die niet precies op papier staat.**

- De commissie is van mening dat de consistentie in beoordeling op een gedegen manier is vormgegeven. De beoordelingsstramienien bevatten veel vragen die niet altijd volledig concreet zijn en die ruimte bieden voor interpretatie, waardoor consistentiechecks van groot belang zijn. In het aanbiedingsmemorandum van de Power of Voices Partnerschappen beoordelingscommissie staat "Een beoordeling op kwaliteit van deze aard en omvang blijft een intersubjectief proces waarbij de methodologie de waarborgen moet bevatten dat ieder voorstel op gelijke gronden wordt gewogen en gescoord." Ondanks de verschillende manieren waarop de consistentie middels het 'zes ogen principe' (en soms zelfs een 'acht ogen principe'), de afstemming tussen verschillende teams, en de raadpleging van programmamedewerkers is gewaarborgd door de verschillende beoordelingscommissies, is de commissie van oordeel dat er binnen elk van de beleidskaders consistent beoordeeld is, en dat ook de ranking voldoende consistent is. De commissie is met name onder de indruk van de wijze waarop de beoordelingscommissie van Power of Women middels een 'glossary' de operationalisatie van de criteria heeft vormgegeven. Deze beoordelingscommissie heeft een mooie oplossing gevonden door te starten met een bespreking van de criteria, deze gedurende de beoordelingsfase steeds verder aan te scherpen, en dit vast te leggen in een 'groeidocument'. Na een eerste ronde is opnieuw naar alle aanvragen teruggegaan om aan de hand van het aangescherpte interpretatiekader deze nog eens te bekijken. Dit resulteert in een zeer hoge mate van intersubjectieve consistentie in de beoordeling (maar het is wel veel werk). Andere beoordelingscommissies hebben gewerkt met 'geeltjes' die de punten aangaven waarop de beoordelingen niet helemaal in lijn waren. Daar is later op teruggekomen. Ook een goede werkwijze, met name als er na de eerste beoordelingsronde nog voldoende tijd is om een gedegen discussie te voeren, zoals bij WPS. Tot slot waren er soms ook contacten met andere beoordelingscommissies om te sparren of werd er advies van DSO (auditor) gevraagd.
- De puntenverdeling is voorafgaand aan de beoordeling door de projectorganisatie / DSO opgezet. Parallel hieraan is geen inhoudelijke argumentatie geschreven. De punten zijn verdeeld in lijn met het beleidskader. Tijdens de trainingdagen van de beoordelingscommissies is deze puntenverdeling per subsidiekader besproken en op grond van feedback van de beoordelaars is er een aantal wijzigingen aangebracht in de verdeling van de punten over de verschillende categorieën. Ook hier is geen verslaglegging van (waardoor het niet duidelijk is waar wijzigingen hebben plaatsgevonden). De commissie is van mening dat het een gemiste kans is dat er geen inhoudelijke onderbouwing is

geschreven gedurende dit traject. Zowel voor het lerend vermogen van de organisatie als voor de transparantie van het beoordelingsproces zou het waardevol zijn geweest om een inhoudelijke argumentatie te hebben.

- In het verantwoordingsdocument van de drempeltoets gaf DSO aan dat de beoordelingsteams tijdens het beoordelingsproces werden geconfronteerd met een aantal dilemma's binnen de verschillende drempelcriteria. Eén daarvan had betrekking op de samenwerkingsovereenkomst (drempel D2). Er werd gesteld: "de kwaliteit en omvang van deze overeenkomsten varieerde van aanvraag tot aanvraag. Daar waar afspraken naar de mening van de beoordelaars te summier waren uitgewerkt was dit niet direct een reden tot een negatieve beoordeling van deze drempel maar werden er aantekeningen van gemaakt die zo mogelijk later in het beoordelingsproces (fase uitwerking volledig programmavoorstel) als aandachtspunt meegenomen dienen te worden". Tijdens de inhoudelijke toetsing is de visie op samenwerking beoordeeld. Hier waren drie criteria voor aangeleverd waarop maximaal 175 punten gescoord konden worden (met een minimumeis van 120 punten). Met name het tweede criterium was sterk bepalend: er zijn zes onderdelen gegeven waarop de inbreng van de lokale partners en doelgroepen in besluitvormingsprocessen gewaarborgd moesten worden. Het verschil in punten tussen voldoende (60 punten) en onvoldoende (20 punten) is zeer groot. Meerdere allianties zijn afgefallen op dit onderdeel terwijl ze voldoende scoorden op de andere twee onderdelen. Bij de inhoudelijke beoordeling mocht er niet teruggegrepen worden op de samenwerkingsovereenkomst die voor de drempeltoets aangeleverd was. Daar waar organisaties bij de drempeltoets het voordeel van de twijfel kregen (en een aandachtspunt meekregen voor de uitwerkingsfase van het volledige programmavoorstel) werd hier bij de inhoudelijke beoordeling geheel anders mee omgegaan. De commissie is van mening dat er op een integrale wijze beoordeeld had moeten worden waarbij ook de samenwerkingsovereenkomst meegenomen had kunnen worden.
- De beoordelingscommissie SRGR Partnerschap fonds heeft één aanvraag die niet door de drempeltoets was gekomen toch meegenomen in de inhoudelijke beoordeling (en ook een totale score toegekend). De commissie begrijpt de pragmatische redenering van de beoordelingscommissie om dit te doen (te weten, een grotere eenduidigheid in beoordeling in het geval het eventuele bezwaar van deze alliantie wordt toegekend), maar is van mening dat dit niet consistent is met andere subsidiekaders / beoordelingscommissies die dit niet gedaan hebben, en niet consistent richting minimaal één andere alliantie binnen het SRGR Partnerschap fonds die om dezelfde reden niet door de drempeltoets was gekomen. Volgens het verantwoordingsdocument over de drempeltoets zijn er vier allianties die alleen op de salariseis zijn afgefallen (waarvan twee allianties binnen het SRGR Partnerschap fonds subsidiekader); deze informatie was niet bekend bij de beoordelingscommissie van het SRGR Partnerschap fonds die aangaf dat het slechts één alliantie betrof. Duidelijke richtlijnen vanuit het DSO-MT / de projectleiding had deze situatie kunnen voorkomen.
- De commissie waardeert zeer dat de beoordelingscommissies zich correct hebben gehouden aan 'wat er op papier staat'. Dat bevordert de transparantie, en navolgbaarheid in het proces. Echter, het kan ook als neveneffect hebben dat allianties die veel ervaring hebben in het precies op passende wijze 'ramen' een voordeel zouden kunnen hebben ten opzichte van allianties die

mogelijk inhoudelijk en qua werkwijze net zo goed zijn, maar minder goed kunnen formuleren, waaronder allianties met een Zuidelijke trekker. Om dit potentiële negatief en ongewild bijeffect te compenseren adviseert de commissie om te heroverwegen om aanvullende toelichting te vragen, bijvoorbeeld via een gestructureerd interview, zoals in eerdere subsidierondes gebeurde.

## **Dilemma 2**

### **Inhoudelijke expertise en betrokkenheid - onafhankelijkheid en vernieuwend perspectief**

- Voor iedere beoordelingscommissie is een ToR. De focus in deze ToR ligt op de externe leden van de beoordelingscommissie. Terecht zijn er stevige criteria gesteld aan de externe experts voor de beoordelingscommissies (waaronder minimaal 15 jaar ervaring in het werken met maatschappelijke organisaties op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, en aantoonbare expertise op het gebied van pleiten en beïnvloeden, capaciteitsversterking van lokale organisaties, en werken met een Theory of Change). De ToR geven echter geen richting aan de expertise en ervaring van de leden van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ). De beoordelingscommissies waren vrijwel uitsluitend samengesteld uit leden (zowel extern als intern) die met de VMM/ngo-sector hebben gewerkt (of nog steeds werken), waardoor volledige onafhankelijkheid niet goed geborgd is. De commissie constateert hierdoor een mogelijke spanning tussen enerzijds inhoudelijke expertise en betrokkenheid bij de allianties en de thema's en anderzijds onafhankelijkheid en het potentieel om vernieuwende perspectieven in te brengen die tot een nog grotere mate van leren kunnen leiden. De commissie pleit voor een brede deskundigheid met medewerkers met langdurige ervaring maar ook juist medewerkers die geen onderdeel zijn van het maatschappelijk middenveld kader en meer op afstand kijken (bij pleiten en beïnvloeden kan je denken aan personen die bijvoorbeeld in de marketing en communicatie sector hebben gewerkt of personen die veel ervaring hebben met aanbestedingen, evaluaties van 'challenge funds').
- De commissie heeft opgemerkt dat een deel van de externe leden van de beoordelingscommissies die via een externe partij komen, ook weer speciaal door dat bureau worden ingehuurd. Dat lijkt wat inefficiënt: ingehuurd die weer inhuren. Het is de commissie bekend dat het ministerie vastzit aan een raamovereenkomst. Het is de vraag of de constructie van een raamovereenkomst bij de werving en selectie geholpen heeft. Mogelijk zou het ministerie deze mensen ook wel rechtstreeks kunnen inhuren (minder overheadkosten aan externe partij). Tevens moet de vraag gesteld worden of de organisaties die afvielen omdat de daar beschikbare consultants betrokken waren geweest bij het opstellen van aanvragen ook niet 'onafhankelijken' in had willen huren.
- Binnen de beoordelingscommissie van Women, Peace & Security werd een DSO-MT lid als auditor ingezet in die gevallen waar de beoordelingscommissie niet verder kwam ("Als de drie commissieleden geen consensus kunnen bereiken of ergens niet uitkomen, kan zij worden ingebeld om het proces weer op gang te helpen"). Ditzelfde MT-lid schoof tevens deels aan bij de besprekingen van de beoordelingscommissie van Power of Women. In de ToR van de beoordelingscommissie werd nadrukkelijk gesteld "De commissie dient onafhankelijk en zonder last of ruggenspraak te opereren". De commissie heeft geen signalen opgevangen dat er gedurende het beoordelingsproces van ongewenste druk sprake is geweest. Het feit dat een leidinggevende (die ook verantwoordelijk is voor de beoordeling van een medewerker) meeluistert tijdens

beoordelingscommissie besprekingen heeft echter het gevaar in zich dat een BZ lid van de beoordelingscommissie indirect beïnvloed wordt. Hoewel er tijdens deze beoordelingsronde geen aanwijzingen voor zijn geweest dat een dergelijke beïnvloeding heeft plaatsgevonden, is de commissie van mening dat betrokkenheid van een DSO MT-lid tijdens het beoordelingsproces de onafhankelijkheid van de beoordelingscommissies zou kunnen beïnvloeden en zij beoordeelt dit als niet wenselijk. Uit de gesprekken die de commissie met de vier beoordelingscommissies heeft gevoerd kwam tevens naar voren dat een verzoek tot aanpassing van de puntentelling door het DSO-MT is gedaan. Als dit inderdaad het geval is geweest zou dit een aantasting van de onafhankelijkheid van de beoordelingscommissie betekenen wat zeer onwenselijk is (zelfs als dit de eventuele consistentie tussen de subsidiekaders zou versterken).

### **Dilemma 3**

#### **Strakke toetsing op criteria - een sterke rol voor Zuidelijke organisaties**

- Het valt op dat - na zo veel jaren van ervaring met de versterking van het maatschappelijk middenveld (het VMM-instrument) - er nog zo weinig Zuidelijke organisaties als penvoerder deelnemen aan deze aanbesteding en er vervolgens nog minder kwalificeren bij zowel de drempeltoets als de inhoudelijke toets. In de geformeerde consortia nemen de lokale organisaties veelal de rol van alliantiepartner in, niet van 'trekker'. Het is daarom onduidelijk in hoeverre Zuidelijke organisatie in consortia een bepalende rol kunnen spelen in de landen waar zij actief zijn. Men kan zich afvragen of deze vorm van aanbesteding een geschikt instrument is om lokale organisaties te interesseren en een kans te geven om te kwalificeren. Het gaat te ver voor de commissie om hier een scherpe analyse van oorzaken over uit te spreken maar het lijkt met name te maken te hebben met de omvang van de aanbesteding (zeer grote bedragen), de absorptiecapaciteit van organisaties, de veelheid en complexiteit aan eisen, het jargon dat Noordelijke organisaties gebruiken en vermoedelijk ook een verschil in strategische visie, cultuur en aanpak. Gelet op het grote belang dat het ministerie hecht aan een grote participatie van Zuidelijke organisaties is het opvallend te constateren dat bij de beoordeling van de aanvragen de visie op samenwerking zo beperkt aandacht krijgt zowel in de wijze van vraagstelling, de toewijzing van punten, als ook in het kleine aantal vragen (slechts 3). Tenslotte zou betrokkenheid van een vertegenwoordiging uit de partnerlanden in de opzet van het subsidiekader en in beoordelingscommissies een rol kunnen spelen bij het vergroten van inbreng en trekkerschap van Zuidelijke organisaties. De COVID19 pandemie heeft aangetoond dat het goed mogelijk is om de selectie van allianties tijd- en plaats onafhankelijk uit te voeren en van deze ervaring kan in de toekomst dus ook meer gebruik gemaakt worden om niet-Nederlandse personen te betrekken in het gehele proces. Dit sluit ook goed aan bij de uitgangspunten van het huidige subsidiekader: "daadwerkelijke zeggenschap is vaak alleen mogelijk als deze vanaf het begin gewaarborgd is".

### **Dilemma 4**

#### **Geloofwaardigheid via toekomstplannen - geloofwaardigheid via prestaties uit het verleden**

- Het beoordelingsstramien bestaat uit drie hoofdcategorieën, te weten: Theory of Change, visie op samenwerking, en Track Record. Voor de eerste categorie kon maximaal 550 punten gescoord worden, voor de tweede 175 punten, en voor de laatste 275 punten. De nadruk lag dus duidelijk op



de Theory of Change. De commissie is van mening dat de verdeling over de drie hoofdcategorieën onvoldoende gebalanceerd was. Het Track Record is volgens de commissie essentieel omdat hier niet alleen de concrete resultaten (output en outcome) van organisaties naar voren zouden moeten komen, maar ook de ervaringen met samenwerking (proces). De commissie is van mening dat de bereikte resultaten en het proces in deze fase van de aanbesteding te beperkt aan de orde zijn gekomen.

- In de aanbestedingsdocumentatie van het subsidie-instrument Power of Voices Partnerschappen worden de zeven thema's waarop de aanvragen zich konden richten benoemd en er wordt gesteld dat aanvragers het thema 'vanuit een eigen benadering en met oog voor coherentie' kunnen invullen. In het beleidskader is onder Track Record (punt 3.1) gesteld dat de casuïstiek die aangeleverd moet worden 'de kennis van de penvoerder en de overige alliantiepartners van de thematiek waarop de Theory of Change van de alliantie betrekking heeft' moet bevatten. In het beoordelingsstramien van Power of Voices Partnerschappen wordt in het geheel niet meer ingegaan op de specifieke thema's waarop het programma zich richt. Er wordt dus niet beoordeeld of de alliantie de specifieke kennis en ervaring heeft om in het gekozen thema effectief te opereren. Klimaatproblematiek is bijvoorbeeld een duidelijk ander onderwerp dan veiligheid en rechtsorde of handel en verduurzaming van waardeketens waarvoor specifieke kennis en ervaring vereist is. Voor de beoordeling van de aanvragen is voor alle zeven thema's hetzelfde formulier gebruikt en er zijn dus geen specifiek inhoudelijke vragen per thema gesteld. De kans is hierdoor nadrukkelijk aanwezig dat toetsing op visie, kennis en ervaring op elk van de zeven specifieke thema's onvoldoende diepgang bereikt heeft. In de beoordelingscommissie van Power of Voices Partnerschappen werd een thematisch lid (roulerend per thema) aangesteld, maar zonder criteria waarop getoetst diende te worden is de kans op subjectieve beoordeling aanwezig. Tevens is het zonder specifieke beoordelingscriteria niet mogelijk om te leren waarom bepaalde thema's beter scoorden dan andere thema's.

## **Dilemma 5**

### **COVID19 pandemie: voorspelbaarheid toetsingskader - adaptiviteit en leren**

- In haar advies aan de regering schrijft de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) "Veel is nog onzeker over de aard, omvang en duur van de coronacrisis. De situatie is dynamisch en dat moet het antwoord ook zijn, in epidemiologisch, sociaal, economisch en politiek opzicht". De uitwerking van projectvoorstellen onder het subsidiekader Versterking Maatschappelijk Middenveld moet volledig rekenschap geven van deze dynamische situatie. De AIV adviseert "om in de samenwerking en hulpverlening responsief te zijn ten aanzien van prioriteiten die de landen in Afrika stellen. Een les uit de ebola-crisis is dat lokaal ownership en legitimiteit van belang zijn om een pandemie in lokale gemeenschappen te bestrijden. Gezaghebbende communicatie, het managen van geruchten en het vinden van praktische bottom-up oplossingen bleken cruciaal." Versterking van het maatschappelijk middenveld past zeer goed in deze oproep. Hierbij dient een balans gevonden te worden tussen het hoofddoel van het subsidiekader (versterken van maatschappelijke organisaties in hun rol van pleiten en beïnvloeden) en de prioriteiten die de diverse landen aangeven. Het ministerie heeft aangegeven in juni in gesprek te gaan met de geselecteerde allianties om te horen op welke wijze die allianties de COVID19 impact wil meenemen in hun programma ontwikkeling. De commissie is

van mening dat het ministerie proactief dit gesprek aan moet gaan met een prominente rol van de Zuidelijke alliantiepartners. Duidelijke verwachtingen / criteria moeten uitgesproken worden om zo daadwerkelijk responsief te kunnen handelen. Daarbij lijkt het wenselijk om een behoorlijke mate van flexibiliteit in te bouwen zodat programma's adaptiever en lerender kunnen worden dan mogelijk is bij een vooraf vastgelegd langjarig programma waarin wordt afgerekend op strak vastgelegde vereisten.

## **Conclusie**

Op basis van de aangeleverde documenten en beperkte interviews met de voorzitters van de teams is de commissie positief over de wijze waarop de projectorganisatie en beoordelingscommissies hebben gefunctioneerd, en waarop consistentie is nagestreefd en geborgd, ondanks de beperkingen van de COVID19 crisis. De beoordelingscriteria leggen een nadruk op de beoordeling van de Theory of Change (aanpak) en minder op de ervaring en deskundigheid (Track Record) en de visie op samenwerking met Zuidelijke partners. De aanbesteding baseert zich met name op de werkelijkheid op papier en minder op waar de organisaties feitelijk toe in staat zijn en hoe zij de samenwerking met de alliantiepartners vormgeven. Dit is ten dele een verklaring die de commissie heeft voor het beperkt aantal pen voerende Zuidelijke NGO's die zijn geselecteerd.

## **Aanbevelingen**

De commissie adviseert in deze fase van het beoordelingstraject het volgende:

- Stel vanaf nu het leren van elkaar centraal, en stimuleer de samenwerking tussen allianties om elkaar zo te versterken. In het kader van de COVID19 preventie en respons is dit leren nog belangrijker dan voorheen.
- Communiceer duidelijk verwachtingen en criteria met de geselecteerde allianties om zo daadwerkelijk responsief te kunnen handelen met betrekking tot de COVID19 pandemie.
- Blijf ook in de projectontwikkeling (fase drie) het grotere doel van het programma goed voor ogen houden: de versterking van het maatschappelijk middenveld. Het is van belang dat er bij de start van deze ontwikkelfase voldoende criteria, handvatten en/of prikkels aanwezig zijn om deze versterking van Zuidelijke organisaties en de transfer van verantwoordelijkheden naar Zuidelijke partners vorm en inhoud te geven.
- Zorg dat er op korte termijn duidelijkheid is over de rol en verantwoordelijkheden (verwachtingen) van de externe adviescommissie in de derde fase van deze tender.

Voor de langere termijn adviseert de commissie op basis van deze tweede fase:

- Het inschakelen van Zuidelijke organisatie zwaarder te wegen in de beoordeling, met name op basis van in het verleden bereikte resultaten en het samenwerkingsproces.
- Een nieuwe aanpak voor Zuidelijke organisaties op te zetten met kleinere bedragen en minder bureaucratische eisen.
- De projectorganisatie en de beoordelingscommissie zowel bij het opstellen van de aanbestedingsdocumentatie als bij de beoordeling van de aanvragen te versterken door zowel

excellente meerjarige inhoudelijke kennis als meer onafhankelijke relevante (aanpalende) kennis bijeen te brengen om daarbij een meer innovatieve aanpak te stimuleren.

- In de toekomst de beoordeling niet uitsluitend te baseren op formele informatie op papier, maar ook aanvullende toelichting te vragen, bijvoorbeeld via een gestructureerd interview (zoals in eerdere subsidierondes gebeurde).