

De Meetlat Langs Maatgesneden Monitoring

Onderzoek naar het Maatgesneden Monitoring system binnen het
Medefinancieringsstelsel (MFS) 2007-2010

*In opdracht van
Het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling,
Afdeling Maatschappelijk Organisaties*



Januari 2008
Auteur: Karin Weber



Inhoudsopgave

Afkortingen	5
1. Inleiding	7
2. Onderzoeksdoel en Onderzoeksvragen	9
3. Conceptueel Kader	11
3.1 Resultaatgericht Management en Resultaatgerichte Monitoring en Evaluatie	11
3.2 Indicatoren	12
3.3 Logical Framework Approach	12
3.4 Participatie in Ontwikkeling	13
3.5 Twee Benaderingen voor Monitoring en Evaluatie	13
3.6 Accountability	14
3.7 Leren en M&E	14
3.8 Samenvatting	16
4. Onderzoeksmethoden en Technieken	17
4.1 Survey	17
4.2 Interviews met sleutelinformanten	17
4.3 Peer Assists Reviews & Focus Group Discussions	18
4.4 Deskstudy	18
5. Proces Maatgesneden Monitoring	19
5.1 Aanleidingen voor Maatgesneden Monitoring	19
5.2 Totstandkoming van het Maatgesneden Monitoringssysteem	20
5.3 Implementatiefase	20
5.4 Wijze van beoordeling	21
5.5 Responstijden	21
5.6 Expertise binnen het Ministerie	22
5.7 Externe communicatie over de Maatgesneden Monitoring	22
5.8 Interne communicatie over Maatgesneden Monitoring	23
6. Voortgang beoogde resultaten Maatgesneden Monitoring	25
6.1 Lerende vermogen van MFS organisaties	25
6.2 Lerende vermogen van DGIS	25
6.3 Inhoudelijke voortgangsbewaking en verantwoording op doelmatigheid	26
6.4 Inhoudelijke voortgangsbewaking en verantwoording op doeltreffendheid	26
6.5 Inhoudelijke voortgangsbewaking en verantwoording op relevantie	27
6.6 Hogere kwaliteit van het MFS programma	27
6.7 Contacten tussen dossierhouders en MFS organisaties	28
6.8 ‘Maatgesneden karakter’ van het monitoringssysteem	28
6.9 Rapportages binnen Maatgesneden Monitoring	29
6.10 Resultaten op het niveau van partnerorganisaties en doelgroepen	29
6.11 Monitoringsprotocol als groeidocument	30
6.12 Innovatieve Resultaatmeting	30
6.13 Wederzijdse Accountability	30
6.14 Downwards en Upwards Accountability	31

7. Conclusie en Aanbevelingen	33
7.1 Onderzoeksvraag 1: Hoe heeft het proces van totstandkoming en implementatie van Maatgesneden Monitoring plaatsgevonden?	33
7.2 Onderzoeksvraag 2: In hoe verre is het beleidsinstrument ‘Maatgesneden Monitoring’ op de goede weg om bij te dragen aan de doelen	34
7.3 Van theorie naar praktijk	35
7.4 Aanbevelingen voor DGIS	36
Primaire bronnen	39
Bibliografie	43
Bijlagen	
Bijlage 1: Resultaten Enquête Maatgesneden Monitoring onder MFS organisaties	47
Bijlage 2: Resultaten Enquête Maatgesneden Monitoring dossierhouders MFS organisaties	67
Bijlage 3: Verslag Peer Assist Reviews/ Focus Group Discussions	87
Bijlage 4: Formats van het Programma- en Organisatie Monitoringsprotocol	93
Tabellen	
Tabel 3.1 Twee benaderingen voor Monitoring en Evaluatie	14
Tabel 7.1. Scores ten aanzien van beoogde resultaten MM	34

Afkortingen

AMREF	African Medical & Research Foundation
BZ	Buitenlandse Zaken (Ministerie van)
CSO	Civil Society Organisation
DAC	Development Assistance Committee
DCO	Directie Communicatie, Onderzoek en Onderwijs
DDE	Directie Duurzame Economie
DEK	Directie Effectiviteit en Kwaliteit
DEK/RM	Directie Effectiviteit en Kwaliteit, rapportage en monitoring
DGIS	Directoraat Generaal Internationale Samenwerking
DMV	Directie Mensenrechten en Vredesopbouw
DMW	Directie Milieu en Water
DSI	Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling
DSI/CU	Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling, Controller Unit
DSI/ER	Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling, Emancipatie Rechten
DSI/MY	Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling, Maatschappelijk Organisaties
DSI/SB	Directie Sociale en Institutionele Ontwikkeling, Sociaal Beleid
ECDPM	European Centre for Development Policy Management
ETC	Educational Training Consultants
FEZ	Directie Financieel Economische Zaken
FEZ/FM	Directie Financieel Economische Zaken, Financieel en Informatie management
HOM	Humanistisch Overleg Mensenrechten
ICCO	Interkerkelijke organisatie voor ontwikkelingssamenwerking
IKV	Interkerkelijk Vredesberaad
ILEIA	Centre for Information on Low External Input and Sustainable Agriculture
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
IUCN	International Union for the Conservation of Nature
LFA	Logical Framework Approach
MDGs	Millennium Development Goals
M&E	Monitoring en Evaluatie
MFO	Medefinanciering Organisatie
MFP	Medefinanciering Programma
MFS	Medefinancieringsstelsel
MinBuZa	Ministerie van Buitenlandse Zaken
MM	Maatgesneden Monitoring
MP	Monitoringsprotocol
NGO	Niet Gouvernementeale Organisatie
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OESP	Office of Evaluation and Strategic Planning
OS	Ontwikkelingssamenwerking
PAR	Peer Assist Review
RNTC	Radio Nederland Training Centrum
SALIN	Strategische Allianties met Internationale NGO's
SOMO	Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen
STRO	Social Trade Organization
TMF	Thematische Medefinanciering
UNDP	United Nations Development Programme

1. Inleiding

Sinds 1 januari 2007 zijn het kader van Thematische medefinanciering (TMF) en het zogenaamde MFP (medefinancieringsprogramma waarbinnen MFOs werden gefinancierd) geïntegreerd in het beleidskader Medefinancieringsstelsel (MFS) 2007-2010. Van Ardenne (Minbuza, 2005, p. 3-4) beschrijft het doel van deze samenvoeging van subsidiekaders als volgt: “Versterking van de complementariteit binnen het geheel van de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking en de mogelijkheid de organisaties en programma’s voortaan ook onderling op kwaliteit te kunnen vergelijken”. Het MFS heeft een budget van in totaal 2,1 miljard euro voor de periode 2007-2010. Centraal in het MFS staan: de Millennium Ontwikkelingsdoelen, kwaliteitsverbetering en resultaatgericht werken, ruimte voor innovatie via het betrekken van nieuwe actoren en innovatieve programma’s, bevorderen van onderlinge samenwerking en partnerschappen ook met niet-traditionele partners, complementariteit met de bilaterale samenwerking en minder directe afhankelijkheid van OS-subsidie (tenminste 25 % eigen inkomsten per 1 januari 2009) (Van Ardenne, 2006b).

Met de start van het Medefinancieringsstelsel (MFS) op 1 januari 2007 is een nieuw monitoringssysteem geïntroduceerd. Het nieuwe systeem, genaamd Maatgesneden Monitoring (MM), dient een bijdrage te leveren aan het lerende vermogen van het ministerie en de betrokken particuliere organisaties. Ten tweede dient MM te leiden tot een goede inhoudelijke voortgangsbewaking van MFS-activiteiten en verantwoording over MFS-gelden op doelmatigheid, doeltreffendheid en relevantie. MM is gekoppeld aan beleidsdialogen op verschillende niveaus in de organisatie. DSI/MY vervult op het terrein van MM een coördinerende, procesbewakende en stimulerende rol.

Dit onderzoeksrapport geeft een tussentijdse analyse van het beleidsinstrument Maatgesneden Monitoring binnen het MFS. Het onderzoek is bedoeld om te leren van de implementatie tot nu toe en aanbevelingen te doen voor verbetering van dit beleidsinstrument. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van DSI/MY. Het onderzoeksdoel en de onderzoeksvragen worden in de volgende paragraaf beschreven. Vervolgens wordt een conceptueel kader beschreven dat binnen dit onderzoek is gehanteerd, gevolgd door een hoofdstuk over de gehanteerde methoden en technieken van onderzoek. In hoofdstuk vijf en zes worden beide onderzoeksvragen behandeld. In het laatste hoofdstuk wordt een conclusie gegeven van dit onderzoek en worden tevens aanbevelingen gedaan ten aanzien van de Maatgesneden Monitoring.

Disclaimer: De inhoud van dit rapport is de verantwoordelijkheid van de onderzoeker. De meningen en conclusies in het rapport weergegeven worden niet noodzakelijkerwijs gedeeld door het ministerie van Buitenlandse Zaken, de MFS organisaties of enig andere direct betrokken partij.

2. Onderzoeksdoel en Onderzoeksvragen

Onderzoeksdoel

Dit onderzoek is een analyse van het beleidsinstrument Maatgesneden Monitoring binnen het MFS. Aangezien het MFS en bijbehorend Maatgesneden Monitoringssysteem pas sinds januari 2007 van start zijn gegaan, is het niet mogelijk om de voortgang van alle beoogde resultaten en doelstellingen te analyseren. Het is wel mogelijk om te onderzoeken of de Maatgesneden Monitoring op de goede weg is wat betreft doelstelling en bijdrage aan een groot aantal beoogde resultaten. Daarnaast heeft het onderzoek als doel het proces zoals deze tot nu toe heeft plaatsgevonden te evalueren. Op basis van de resultaten van dit onderzoek zullen aanbevelingen worden opgesteld die kunnen leiden tot verbetering van het instrument.

Onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag is tweeledig:

- 1) Hoe heeft het proces van totstandkoming en implementatie van Maatgesneden Monitoring plaatsgevonden?
- 2) In hoeverre is het beleidsinstrument 'Maatgesneden Monitoring' op de goede weg om bij te dragen aan ¹:
 - a) het lerend vermogen van DGIS en relevante particuliere organisaties; niet alleen op operationele, maar juist ook op het OS thematisch/inhoudelijk niveau.
 - b) een goede inhoudelijke voortgangsbewaking van - en verantwoording over - MFS-gelden op doelmatigheid, doeltreffendheid en relevantie.

Subvragen

- 1) Behorende bij onderzoeksvraag 1:
 - a) In welke vorm vond communicatie plaats tussen het ministerie en MFS organisaties?
 - b) In welke vorm vond communicatie plaats in het ministerie; tussen DSI/MY, focalpoints monitoring van themadirecties, het BZ expertteam monitoring en de dossierhouders?
 - c) Hoe was de kwaliteit van informatie tussen het ministerie en MFS organisaties?
 - d) Hoe was de kwaliteit van informatie in het ministerie; tussen DSI/MY, focalpoints monitoring van themadirecties, het BZ expertteam monitoring en de dossierhouders?
 - e) Hoe is de kwaliteit en gelijke wijze van beoordeling van monitoringsprotocollen gewaarborgd?
 - f) Op welke wijze is er rekening gehouden met de verschillen die bestaan tussen MFS organisaties?
 - g) Welke responstijden zijn gehanteerd en is hierbij sprake van grote verschillen?
 - h) Wat voor expertise is er ingezet tijdens dit proces en was deze voldoende?

¹ Onderzoeksvraag twee en de subvragen onder onderzoeksvraag twee sluiten niet altijd logisch aan bij elkaar. Binnen dit onderzoek is er voor gekozen om de onderzoeksvraag en subvragen zo te formuleren dat ze afgeleiden zijn van de doelen, uitgangspunten en beoogde resultaten van MM zoals deze zijn geformuleerd binnen DGIS.

2) Behorende bij onderzoeksvraag 2:

- a. In hoeverre draagt MM bij aan het lerend vermogen van de MFS organisatie?
- b. In hoeverre draagt MM bij aan het lerend vermogen van DGIS?
- c. In hoeverre draagt MM bij aan goede inhoudelijke voortgangsbewaking van - en verantwoording over - MFS gelden op doelmatigheid?
- d. In hoeverre draagt MM bij aan goede inhoudelijke voortgangsbewaking van - en verantwoording over - MFS gelden op doeltreffendheid?
- e. In hoeverre draagt MM bij aan goede inhoudelijke voortgangsbewaking van - en verantwoording over - MFS gelden op relevantie?
- f. In hoeverre draagt MM bij aan kwaliteitsverbetering van het MFS programma?
- g. In hoeverre staat het monitoring- en evaluatiesysteem van de MFS-organisatie centraal binnen de MM?
- h. In hoeverre draagt MM bij aan gestructureerd contact en (inhoudelijke) dialoog tussen MFS organisaties en dossierhoud(st)ers op het ministerie van Buitenlandse Zaken?
- i. In hoeverre draagt MM bij aan compactere en concretere jaarrapportages van de MFS organisatie?
- j. In hoeverre brengt MM geen extra zware administratieve lasten met zich mee voor de MFS-organisatie?
- k. In hoeverre richt MM zich op resultaten op het niveau van de partnerorganisaties en de doelgroepen?
- l. In hoeverre is er binnen het systeem van MM ruimte voor het bijstellen en herformulering van outcomes?
- m. In hoeverre stimuleert MM nieuwe, innovatieve vormen van resultaatmeting?
- n. In hoeverre stimuleert MM resultaatmeting door Zuidelijke actoren?
- o. In hoeverre draagt MM bij aan wederzijdse accountability en aan monitoring van DGIS als financier en als partner?

3. Conceptueel Kader

Het conceptueel kader dat in dit hoofdstuk wordt beschreven zal gehanteerd worden om het systeem van Maatgesneden Monitoring te analyseren. Allereerst wordt resultaatgericht management besproken, gevolgd door internationaal gehanteerde definities van M&E. Vervolgens komen de voor- en nadelen van het gebruik van indicatoren en *logical frameworks* aan bod. Participatie in ontwikkeling zal uitgebreid besproken worden alvorens een beschrijving wordt gegeven van twee verschillende benaderingen voor M&E. De laatste twee paragrafen gaan over *accountability* en leren. Het conceptueel kader wordt afgesloten met een korte samenvatting.

3.1 Resultaatgericht Management en Resultaatgerichte Monitoring en Evaluatie

Resultaatgericht Management is een benadering waarbinnen verbeterde prestaties en resultaten centraal staan. Het belangrijkste doel van resultaatgericht management is het lerende vermogen van een organisatie verbeteren en aan *accountability* verplichtingen voldoen door middel van resultaten rapportages (Meier, 2003 in OECD, 2006). Centraal binnen resultaatgericht management staat het concept van causaliteit. Men gaat er van uit dat verschillende inputs en activiteiten op een logische wijze leiden tot resultaten (output, outcome en impact). Deze resultaten worden gewoonlijk weergegeven in een keten van resultaten, waarbij ‘oorzaak en effect’ relaties worden verduidelijkt. Resultaten van ontwikkeling worden gezien als opeenvolgend en tijdsgebonden. Resultaten worden bovendien verbonden aan een serie van stappen in management binnen de programma cyclus. Daarbij is het noodzakelijk dat er op tijd wordt bijgestuurd en activiteiten worden aangepast om er voor te zorgen dat de beoogde outcomes (alsnog) worden behaald (OECD, 2006).

Resultaatgerichte M&E bestaat uit de systematische verzameling van informatie over de voortgang van beoogde resultaten. Deze informatie wordt vervolgens gebruikt in besluitvorming van het management. De belangrijkste kenmerken van resultaatgerichte monitoring en evaluatie zijn: 1) Implementatie strategieën en activiteiten worden ontwikkeld om outcomes te ondersteunen; deze strategieën en activiteiten worden continu aangepast om ervoor te zorgen dat geplande outcomes worden gehaald. 2) Indicatoren en M&E strategieën zijn op een logische wijze verbonden aan de gewenste outcomes en impacts; deze indicatoren laten zien of beoogde resultaten worden gehaald of niet. 3) Dezelfde set van indicatoren worden continu gehanteerd tijdens het gehele programma om bewijs te leveren van behaalde resultaten. M&E activiteiten analyseren in hoeverre geplande outcomes daadwerkelijk worden behaald zodat implementatie daar waar nodig aangepast kan worden (ibidem).

De termen monitoring en evaluatie worden vaak samen gebruikt of in sommige gevallen zelfs als synoniem van elkaar gezien. Er bestaat echter een belangrijk verschil tussen deze twee termen. Er zijn vele verschillende definities voor monitoring en evaluaties en tevens vele verschillende manieren voor uitvoering ervan (zie onder andere Casely & Kumar, 1987 en Gosling & Edwards, 1995). Tegenwoordig hanteren de meeste organisaties internationale definities van M&E, zoals voorgeschreven door het *Development Assistance Committee* (DAC, 2002):

Evaluation: The systematic and objective assessment of an ongoing or completed project, program or policy, its design, implementation and results. The aim is to determine the relevance and fulfilment of objectives, development efficiency, effectiveness, impact and sustainability.

Monitoring : A continuing function that uses systematic collection of data on specified indicators to provide management and the main stakeholders of an ongoing development intervention with indications of the extent of progress and achievement of objectives and progress in the use of allocated funds.

Het belangrijkste verschil tussen monitoring en evaluatie is dat monitoring een voortdurend proces is en een integraal onderdeel van project management. Monitoring kan leiden tot bijsturing van de activiteiten en in het uiterste geval ook tot stopzetting ervan. Resultaten van monitoring kunnen *lessons learned* vormen die zo input genereren voor eventueel vervolg (MinBuZa, 2005, p. 99). Evaluatie wordt periodiek uitgevoerd, zowel door intern personeel als in sommige gevallen door een extern team van evaluatoren. Wanneer een project is beëindigd wordt monitoring niet langer

uitgevoerd. Evaluaties worden juist vaak aan het einde van een project gehouden of zelfs jaren na een project om de impact van de interventie te meten (Oakley & Clayton, 2000, p. 13).

Ondanks de verschillen tussen de twee termen is er een duidelijk verband tussen monitoring en evaluatie. Uitkomsten van monitoring bepalen namelijk mede de evalueerbaarheid van activiteiten. Monitoring genereert informatie over de stand van zaken en de (potentiële) effecten van de activiteiten. Deze uiteindelijke beoordeling over de effecten van activiteiten vindt plaats door middel van evaluatie (MinBuZa, 2005, p.99). De kwaliteit van evaluatie hangt in belangrijke mate samen met het gehanteerde monitoringssysteem. Een goed monitoringssysteem zal informatie verschaffen voor de kern van elke evaluatie (Oakley & Clayton, 2000, p. 16).

3.2 Indicatoren

Indicatoren spelen een belangrijke rol binnen M&E. Het DAC (2002) definieert een indicator als volgt: “*Quantitative or qualitative factor or variable that provides a simple and reliable means to measure achievement, to reflect the changes connected to an intervention, or to help assess the performance of a development actor*”. Indicatoren helpen besluitnemers om de voortgang van een activiteit te meten wat betreft het halen van beoogde inputs, output, outcomes en doelstellingen. Indicatoren zijn dan ook een integraal onderdeel van een resultaatgericht accountability systeem.

Een dergelijk systeem vereist vaak data over een aantal verschillende indicatoren die een reflectie zijn van de informatie behoefte van besluitnemers. Het is noodzakelijk om voor elke indicator een baseline uit te voeren om het startpunt van een activiteit te kunnen identificeren. Vergelijking tussen daadwerkelijke behaalde resultaten en de geplande streefwaarden (*targets*) van indicatoren geeft besluitvormers de mogelijkheid om de voortgang van een activiteit of programma te evalueren (Horsch, n.d.).

Horsch benadrukt hoe belangrijk het is om ervan bewust te zijn dat indicatoren gebruikt dienen te worden als zogenaamde ‘*red flags*’. Indicatoren geven geen antwoord op de vraag waarom resultaten wel of niet worden behaald. Daarnaast geven indicatoren ook geen informatie over onbedoelde effecten, de relatie tussen interventies en outcomes, of acties die ondernomen moeten worden om resultaten te verbeteren. Om deze redenen moet informatie over indicatoren voorzichtig worden geïnterpreteerd (ibidem).

3.3 Logical Framework Approach

De *Logical Framework Approach* (LFA) is ontstaan in de jaren zestig. Het is een methodologie die wordt gebruikt voor de planning, het ontwerp, de uitvoering en de evaluatie van projecten en programma's. Door middel van LFA worden prioriteiten gesteld en wordt er consensus bereikt over beoogde resultaten en activiteiten van een programma in samenwerking met stakeholders. De methodologie bestaat uit een participatief proces waarbij activiteiten, inputs, output, outcomes, de relatie tussen deze niveaus, indicatoren, assumpties en risicofactoren worden geformuleerd. Een samenvatting van dit participatieve proces wordt in tabelvorm weergegeven in een zogenaamd *logical framework* (*log frame*). Het *log frame* kan dienen als basis voor M&E van een programma (UNFPA, 2004, p. 7). De *Logical Framework Approach* wordt inmiddels door vele internationale instellingen gebruikt (Van Oudheusden, 2007). Tegenstanders van LFA wijzen op de risico's van rigide toepassing van LFA en het gevaar dat de invalshoek verschuift van identificatie van en discussie over inhoudelijke assumpties naar een discussie over puur procedurele en administratieve assumpties. Gasper (1997, p. 31) noemt dit ook wel ‘*box filling*’. Daarnaast bestaat het risico van verwaarlozing of onderschatting van onbedoelde neveneffecten en van belemmering van beleidsinnovaties. Frans Leeuw (in Van Oudheusden, 2007) geeft tot slot aan dat er minder regels gesteld moeten worden aan de vorm van LFA; alleen dan kan het *log frame* betekenisvol zijn.

3.4 Participatie in Ontwikkeling

Participatieve ontwikkeling staat voor partnerschap dat bestaat op basis van dialoog tussen de verschillende actoren (*stakeholders*), waarbij de agenda gezamenlijk wordt opgesteld en lokale opinies en inheemse kennis bewust worden opgezocht en gerespecteerd. In plaats van de dominantie van een extern vastgestelde project agenda staat onderhandeling hierbinnen centraal. Personen worden hierbij dus actoren in plaats van ontvangers van hulp (Schneider & Libercier, 1994, p. 3). Er zijn verschillende niveaus van participatie in ontwikkelingsprocessen. Het laagste niveau is dat van ‘non participatie’ van stakeholders, waarbij participatie in essentie een wijze van manipulatie is; een mogelijkheid tot indoctrinatie. De tussenliggende niveaus kunnen omschreven worden als ‘informereren’ en ‘consulteren’. De twee hoogste niveau van participatie zijn ‘gelijkwaardige partnerschap’ en ‘zelfmanagement’ waarbij de begunstigen totale controle hebben (onder andere: Brager & Sprecht, 1973 en UNDP, 1998, p. 4).

Er zijn zowel argumenten voor als tegen een grotere participatie van *stakeholders*. Argumenten voor grotere participatie benadrukken dat de doelmatigheid van een activiteit wordt vergroot door participatie. In andere woorden, middelen worden op een efficiëntere wijze ingezet, doordat gebruik wordt gemaakt van lokale bronnen en vaardigheden. De doeltreffendheid van een activiteit wordt tevens vergroot door participatie; wanneer mensen betrokken worden bij een activiteit is deze gebaseerd op lokale kennis en begrip van bestaande problemen, waardoor de activiteit meer relevant zal zijn voor lokale behoeftes. Daarnaast draagt participatie bij aan lokale capaciteitsversterking en ontwikkeling van de mogelijkheden van lokale mensen om ontwikkelingsactiviteiten te managen en te onderhandelen. In andere woorden, participatie in ontwikkeling leidt tot grotere *empowerment* van de doelgroep meer transparantie en betere accountability mechanismen. Ten slotte draagt participatie in grote mate bij aan de duurzaamheid van een interventie, omdat begunstigen een groter gevoel voor *ownership* hebben (UNDP, 1998, p. 6 en Worldbank, n.d.). Argumenten tegen participatie zijn onder andere de hoeveelheid tijd en geld die er mee gemoeid kunnen zijn. Daarnaast kunnen processen van participatie irrelevant zijn en zelfs een luxe in armoedesituaties. Bovendien kan participatie een destabiliserend effect hebben wanneer het bestaande socio-politieke relaties uit haar balans haalt en de continuïteit van ontwikkelingswerk in gevaar brengt. Tot slot kan het een belasting naar de arme mensen toe betekenen en als gevolg hebben dat overheden afstand doen van hun verantwoordelijkheden om ontwikkeling op gelijke wijze te promoten (UNDP, 1998, p. 6).

3.5 Twee Benaderingen voor Monitoring en Evaluatie

Er zijn, breed gezien, twee benaderingen voor M&E te onderscheiden. Ten eerste de ‘*Scientific/Technocratische Approach*’ en ten tweede de ‘*Participatory/Interpretive Approach*’. In tabel 3.1 zijn de verschillen tussen de twee benaderingen weergegeven.²

De technocratische benadering voor M&E legt een sterke nadruk op controle van het management en gaat uit van objectiviteit en gestandaardiseerde procedures. Binnen deze benadering worden evaluatoren als negatief gezien; als externe experts die een oordeel geven over een activiteit of programma aan de hand van ingewikkelde analytische modellen die moeilijk begrijpbaar zijn voor andere stakeholders. De participatieve benadering voor M&E legt juist sterk de nadruk op participatie van verschillende stakeholders in het M&E proces, zowel bij de ontwikkeling, implementatie, resultaten en verdere besluitvorming rondom M&E. Binnen dit proces is veel ruimte voor interactie en verschillende visies van stakeholders.

² Informatie verkregen tijdens de INTRAC cursus ‘*Introduction to Participatory Monitoring and Evaluation*’, gegeven door Brian Pratt en Ian Patrick, Oxford GB, september 2007.

Tabel 3.1 Twee benaderingen voor monitoring en evaluatie

Scientific/ Technocratic Approach	Participatory/ Interpretive Approach
<ul style="list-style-type: none"> - Rationally designed operational tools - Value neutral/ Objective - Increased managerial control - Standardisation of procedures - Replicable models and norms - Evaluators seen negatively - Uses complicated analytical frameworks and methods which are not shared, and stakeholders will not easily understand - Outside experts decide what is important, analyse and report - Stakeholders only supply information; results are kept by project - Success of the project becomes more important than stakeholder perceptions and benefits 	<ul style="list-style-type: none"> - Different perceptions- relativist - No absolute objective criteria/ subjective - Identifies all interested parties - Space for dialogue/interaction - Multi-disciplinary - Evaluators as facilitators not judges - Stakeholders are more equally involved in deciding project focus, measuring of success, and measuring results - Stakeholders involved in deciding how project will be monitored and evaluated - Stakeholders involved in data collection and analysis - Stakeholders involved in changing strategy as a result of M&E - Results shared with stakeholders

Participatieve M&E is een essentieel onderdeel van resultaatgericht management volgens Coupal (2001, p. 5) omdat stakeholders participeren in de ontwikkeling van beoogde resultaten en vervolgens betrokken blijven bij het meten en monitoren van deze resultaten. Participatieve M&E vergroot tevens accountability door stakeholders bij de ontwikkeling van relevante M&E strategieën te betrekken:

Donor accountability is only part of the equation. Ultimately, local accountability leads to sustainability. Involving project stakeholders in decision-making around the collection and analysis of information is more likely to generate local ownership and lead to change since people are more likely to act on recommendations generated when people do it themselves. (Coupal, 2001, p. 5).

Volgens Coupal (ibidem) is het dan ook belangrijk om naast bestaande M&E technieken en methoden tevens participatieve methoden van M&E te gebruiken.³ De term accountability kwam al meerdere malen naar voren. In het begin van dit hoofdstuk werd gesteld dat het belangrijkste doel van resultaatgericht management is: het lerende vermogen van een organisatie verbeteren en aan accountability verplichtingen voldoen door middel van resultatenrapportages. Uit bovenstaande blijkt dat participatieve M&E methoden accountability naar met name de lokale stakeholders vergroot. In de volgende paragraaf zal de term accountability nader besproken worden.

3.6 Accountability

In de literatuur zijn tal van definities te vinden van accountability. Hoewel een complex concept zijn vele auteurs het erover eens dat de term accountability in de regel verwijst naar het verantwoordelijk houden van actoren voor hun handelen (Newell & Bellour, 2002, p. 2). De kernbetekenis van het begrip wordt gevormd door de mogelijkheid ter verantwoording te worden geroepen voor iemands acties, wat in de meeste gevallen uitleg en rechtvaardiging van een bepaald handelen impliceert, aldus Mulgan (2000).

Accountability is een relationeel begrip; er moet antwoord worden gegeven op de vraag wie naar wie accountable is (Fox, 2000, p.3). In de woorden van Day & Klein (in Cavill & Sohail, 2004): *“To talk about accountability is to define who can call for an account and who owes a duty of*

³ Voorbeelden van participatieve M&E methoden zijn: *focus group discussions, social mapping, wealth ranking, semi gestructureerde interviews, testimonial en seasonal & historical diagramming* (zie onder andere World Bank, 1998, appendix 1 en OESP, 1997).

explanation” (p.159). Goetz en Jenkins (2002, p 5) verduidelijken dit door te stellen dat er onderscheid gemaakt wordt tussen het ‘*object*’ van accountability die verplicht is verantwoording af te leggen voor zijn of haar handelen, en de ‘*agent*’ van accountability die het recht heeft toelichting en antwoorden te eisen. Objecten kunnen naar meerdere *agents* accountable zijn. NGO’s zijn bijvoorbeeld neerwaarts accountable naar partners en opwaarts accountable naar donoren (Newell & Bellour, 2002, p. 14-22). Bovendien kunnen actoren zowel *agent* als object van accountability zijn. Zo zijn politici accountable naar hun kiezers, maar zijn ambtenaren accountable naar politici (Goetz & Jenkins, 2002, p. 5).

Mechanismen die accountability trachten te bewerkstelligen worden gekenmerkt door een grote verscheidenheid. In het systeem van donoren, NGO’s en ontvangers wordt er onderscheid gemaakt tussen ‘*upwards*’ accountability en ‘*downwards*’ accountability. Men spreekt meestal van *upwards* accountability wanneer NGO’s verantwoording afleggen aan donoren en *downwards* accountability wanneer donoren verantwoording afleggen aan NGO’s en NGO’s aan de ontvangers van hulp (Naidoo, 2003, p. 3).

Donoren zijn accountable naar belastingbetalers en politici en moeten de kosteneffectiviteit en impact van hun interventies vaststellen. Dit is volgens Watson (2006, p. vii) een belangrijke reden waarom donoren resultaatgerichte management benaderingen gebruiken. Het aantrekken van meer en meer fondsen door een groeiende NGO sector die grote invloed heeft op het vormgeven van publiek beleid heeft de roep voor *accountability* mechanismen gestimuleerd (Jordan & Van Tuijl, 2006, p. 4). Van der Velden (n.d., p. 16) geeft daarnaast aan dat slechte accountability – en daardoor beperkt lerend vermogen – op termijn de betrouwbaarheid en legitimiteit van organisaties kan aantasten.

3.7 Leren en M&E

There is often a perceived gap between generating information through monitoring and evaluation and using this for future planning [...] What this gap represents is often the absence of mechanisms for learning in the design of M&E systems. (Bruce Britton, 2005, p. 11)

Zoals uit bovenstaand citaat blijkt is ‘leren’ in de praktijk vaak een ondergeschikt onderdeel van M&E. Zoals eerder vermeld is leren een van de hoofddoelen van M&E. Bij M&E is het belangrijk om de ‘*lessons learned*’ te identificeren en deze toe te passen ter verbetering van programma’s en algemene toepassingen. Er komt dan ook steeds meer nadruk op het belang van een leerstrategie als onderdeel van een M&E systeem. Bovendien worden er hogere eisen gesteld aan het ‘lerende vermogen’ van organisaties, “dat wil zeggen de mate waarin zij in staat zijn te leren van eerdere ervaringen en de wijze waarop zij kennis en ervaring toegankelijk maken voor toekomstige activiteiten” (MinBuZa, 2005, p.99). Wanneer men kijkt naar het lerende vermogen van organisaties dan gaat het hierbij in belangrijke mate om de mate waarin resultaten van M&E worden geïmplementeerd.

Volgens Van Guijt (in Berendsen, 2006) is het voor een organisatie belangrijk om monitoring te koppelen aan de leerbehoefte van de organisatie. Guijt legt uit: “Van een monitoringsysteem dat ontworpen is om ‘accountability’ te tonen, kun je niet verwachten dat het zonder wijzigingen ook allerlei handvatten biedt om ‘te leren’. Zo’n systeem moet je dus anders inrichten”. Dijkstal en Dixon gaan nog verder en beweren dat resultaatmeting tegelijkertijd voor zowel leren als controleren (accountability) onmogelijk is. Leren en accountability moeten binnen deze visie van elkaar gescheiden zijn, omdat eerlijkheid in de weergave van leerpunten anders niet geheel mogelijk is. In het rapport van de commissie Dijkstal wordt gesteld:

Afhankelijk van het ene doel (leren) of het andere doel (controleren) van resultaatmeting wordt de vraag anders gesteld en krijgt men ook andere informatie aangeleverd. Om te leren, hebben organisaties de neiging naar negatieve punten te zoeken; als zij zich moeten verantwoorden, zijn zij geneigd meer naar positieve punten op zoek te gaan. (2006, p. 17).

Volgens Smit (in Berendsen, 2006) vinden ontwikkelingsorganisaties de context waarin ze werken complex en vaak onvoorspelbaar. “Beslissingen worden zowel beïnvloed door persoonlijk gedrag als door organisaties. Organisatieleren wordt steeds meer essentieel om in zulke processen en contexten

een effectieve bijdrage te kunnen leveren aan ontwikkeling”. Kim Brice (in Berendsen, 2006) geeft het volgende aan over de hernieuwde aandacht voor organisatieleren:

De lerende organisatie is de *‘flavor of the month’*. [...] Geen ingewikkelde ‘tools’ en theorieën, maar een simpele manier om effectief te werken. Niet dat het gemakkelijk is om een lerende organisatie te zijn, maar het gaat om de basis: communicatie, begrip tussen mensen, het delen van informatie. Niet te veel hocus-pocus.

‘Flavor of the month’ of niet, er komt steeds meer nadruk op het lerende vermogen van organisaties en een leerstrategie als onderdeel van een M&E systeem.

3.8 Samenvatting

Resultaatgericht Management is een benadering waarbinnen verbeterde prestaties en resultaten centraal staan. Resultaatgerichte M&E bestaat uit de systematische verzameling van informatie over de voortgang van beoogde resultaten. Deze informatie wordt vervolgens gebruikt in besluitvorming van het management. Het belangrijkste verschil tussen monitoring en evaluatie is dat monitoring een voortdurend proces is en een integraal onderdeel van project management. Evaluatie wordt periodiek uitgevoerd, veelal aan het einde van een interventie. Indicatoren spelen een belangrijke rol binnen resultaatgericht management, omdat ze besluitnemers helpen om de voortgang van een activiteit te meten. Maar indicatoren geven geen informatie over onbedoelde effecten, de relatie tussen interventies en outcomes, of acties die ondernomen moeten worden om resultaten te verbeteren. Het is dan ook van belang dat informatie afkomstig uit indicatoren voorzichtig wordt geïnterpreteerd. Bij het gebruik van het *logical framework* gelden gelijksoortige regels. Het is van groot belang dat er aandacht is voor onbedoelde neveneffecten. Daarnaast moet de kern van de discussie zich blijven concentreren op identificatie van en discussie over inhoudelijke assumpties, in plaats van procedurele en administratieve assumpties.

De technocratische benadering voor M&E legt een sterke nadruk op controle van het management en gaat uit van objectiviteit en gestandaardiseerde procedures. De participatieve benadering voor M&E legt juist sterk de nadruk op participatie van verschillende stakeholders in het M&E proces. Participatieve M&E is een essentieel onderdeel van resultaatgericht management en vergroot *accountability* door stakeholders bij de ontwikkeling van relevante M&E strategieën te betrekken. In het systeem van donoren, NGO’s en ontvangers spreekt men van *upwards* accountability wanneer NGO’s verantwoording afleggen aan donoren en *downwards* accountability wanneer donoren verantwoording afleggen aan NGO’s en NGO’s aan de ontvangers van hulp

Tot slot komt er steeds meer nadruk op het lerende vermogen van organisaties en een leerstrategie als onderdeel van een M&E systeem. Het belangrijkste doel van resultaatgericht management is het lerende vermogen van een organisatie verbeteren en aan accountability verplichtingen voldoen door middel van resultaten rapportages.

4. Onderzoeksmethoden en Technieken

Onderzoek binnen Sociale Wetenschappen vereist een combinatie van methoden en technieken, zogenaamde triangulatie. Triangulatie is nodig om de kwaliteit, validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoeksmateriaal te kunnen vergroten. Om deze reden is triangulatie van onderzoeksmethoden en technieken toegepast in dit onderzoek. Daarnaast richten de methoden en technieken van dit onderzoek zich voornamelijk op het ontwerp van een kwalitatief onderzoek.

Binnen dit onderzoek bestaat de onderzoekspopulatie uit de 39⁴ MFS organisaties die vanaf januari 2007 MFS financiering ontvangen en de 39 betrokken beleidsmedewerkers⁵ van DGIS. Het gaat hierbij om een representatief onderzoek, dat wil zeggen dat alle organisaties die vanaf 1 januari 2007 een MFS subsidie ontvangen, worden betrokken bij het onderzoek evenals alle betrokken beleidsmedewerkers op het ministerie. Als eerste is een *survey* uitgevoerd onder de MFS organisaties en dossierhouders op het ministerie. Vervolgens zijn er semi gestructureerde diepte interviews gehouden met de leden van het BZ Expertteam monitoring en de focalpoints monitoring binnen het ministerie. Tot slot hebben er *peer assists reviews* en *focus group discussions* plaats gevonden met vertegenwoordigers van MFS organisaties. De methoden en technieken die binnen dit onderzoek gebruikt zijn staan hieronder beschreven.

4.1 Survey

Allereerst is een gestructureerde *survey* uitgevoerd. Deze onderzoeksmethode is goed toepasbaar op een grote onderzoekspopulatie binnen een bepaald tijdsbestek (Pratt & Loizos, 1992, p. 58-60). De *survey* is gehouden in de vorm van een enquête waarbij mogelijke antwoorden op vragen van tevoren vastgelegd werden. Tevens is binnen de enquête ruimte gemaakt voor open vragen en afwijkende antwoorden. De *survey* is gehouden onder de gehele onderzoekspopulatie, met uitzondering van de leden van het BZ expertteam monitoring en de focalpoints monitoring binnen het ministerie. Met deze laatste twee groepen zijn interviews gehouden, zoals hieronder beschreven. Op de enquête onder de MFS organisaties kwam een respons van 77 procent (30 van de 39). Op de enquête onder de dossierhouders van MFS organisaties kwam een respons van 62 procent (24 van de 39).⁶

4.2 Interviews met sleutelinformanten

Interviews met sleutelinformanten kunnen zeer waardevolle informatie opleveren omdat deze personen over specifieke 'inside' kennis en ervaring beschikken. Bij semi-gestructureerde diepte interviews wordt van tevoren een zogenaamde topiclijst ontwikkeld. Aan de hand van open vragen worden onderwerpen geïntroduceerd en afhankelijk van de situatie wordt er doorgevraagd op bepaalde onderwerpen (Nichols, 1991, p. 14).

Binnen dit onderzoek zijn elf diepte interviews gehouden met sleutelinformanten binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken⁷. De sleutelinformanten binnen dit onderzoek bestaan uit beleidsmedewerkers die betrokken zijn bij de ontwikkeling en implementatie van de Maatgesneden Monitoring: leden van de BZ expertgroep Monitoring en focalpoints monitoring binnen de verschillende themadirecties.⁸

⁴ In totaal ontvangen 59 organisaties MFS financiering in de periode 2007-2010. 39 organisaties hebben vanaf 1 januari 2007 subsidie ontvangen; de overige organisaties starten in 2008 of 2009.

⁵ Deze groep beleidsmedewerkers bestaat uit dossierhouders van MFS organisaties, leden van het BZ expertteam monitoring en focalpoints monitoring van themadirecties.

⁶ Zie 'Primaire Bronnen' aan het einde van dit rapport voor een gedetailleerd overzicht van respons en non-respons onder organisaties en dossierhouders.

⁷ Zie 'Primaire Bronnen' aan het einde van dit rapport voor een overzicht van geïnterviewden. Binnen dit onderzoek is ervoor gekozen om respondenten anoniem te houden. Bij citaten wordt alleen vermeld uit welke groep van respondenten het citaat afkomstig is.

⁸ Binnen dit onderzoek is ervoor gekozen om geen individuele interviews te houden met vertegenwoordiger van MFS organisaties, maar door middel van een enquête en *peer assists reviews/focus group discussions* data te verzamelen onder MFS organisaties.

4.3 Peer Assists Reviews & Focus Group Discussions

Peer Assists Review (PAR) en *focus group discussion* zijn beide participatieve onderzoeksmethoden. Bij een PAR vraagt een desbetreffende organisatie medewerkers van verschillende, maar vergelijkbare, organisaties om deel te nemen aan een bespreking van een situatie of probleem met als doel om gezamenlijk tot concrete oplossingen te komen (Dixon, 2000). Bij een *focus group discussion* wordt op informele wijze in een kleine groep gediscussieerd aan de hand van onderwerpen die door de 'interviewer' worden geïntroduceerd (Nichols, 1991, p. 14). Binnen dit onderzoek is een combinatie van beide methoden gebruikt. Op een participatieve en informele wijze zijn problemen en andere relevante onderwerpen⁹ onder de deelnemers besproken met als doel tot concrete oplossingen en aanbevelingen te komen. De PARs en *focus group discussions* hebben plaatsgevonden onder dertig vertegenwoordigers van MFS organisaties, verspreid over twee groepen.

4.4 Deskstudy

Een literatuuronderzoek naar Maatgesneden Monitoring is uitgevoerd om samen met de data verzameld middels bovenstaande onderzoeksmethoden een volledig beeld te verkrijgen. Binnen deze studie is algemene literatuur ten aanzien van monitoring en verwante onderwerpen bestudeerd, alsmede specifieke beleidsdocumenten over Maatgesneden Monitoring binnen het MFS.

⁹ N.a.v. de uitkomsten van de enquête MM is een inventarisatie gemaakt van te bespreken onderwerpen.

5. Proces Maatgesneden Monitoring

In dit hoofdstuk wordt de eerste hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord. Namelijk: hoe heeft het proces van totstandkoming en implementatie van Maatgesneden Monitoring plaatsgevonden? Achtereenvolgend zullen eerst de aanleidingen voor MM beschreven worden, gevolgd door een paragraaf over de totstandkoming van MM. Deze laatste paragraaf geeft een beschrijving van het systeem. Vervolgens worden de implementatiefase, wijze van beoordeling en responstijden behandeld. In paragraaf 5.6 wordt de expertise binnen het ministerie nader onderzocht. Dit hoofdstuk eindigt met twee paragrafen over externe en interne communicatie. In de conclusie van dit onderzoeksrapport zal een samenvatting worden gegeven van de bevindingen in dit hoofdstuk.¹⁰

5.1 Aanleidingen voor Maatgesneden Monitoring

De ontwikkeling van Maatgesneden Monitoring komt voort uit meerdere aanleidingen. Als eerste werd in de zomer van 2004 een beleidsdialoog gehouden met een grote diversiteit aan Nederlandse maatschappelijke organisaties die actief zijn op het gebied van internationale samenwerking. Op het gebied van resultaatmeting en M&E kwam het volgende naar voren:

MMV organisaties hebben op maat gesneden monitoring en evaluatie-systemen nodig die kijken naar de plaats van de organisatie in de keten en rekening houden met de verschillende tijdsspannen die voor het bereiken van de verschillende types resultaten - input, throughput, output en impact – nodig zijn. Dit vergroot de kans op goede resultaten en draagt bij tot het lerend vermogen. Bij het meten van resultaten in een keten dient ook gekeken te worden naar de resultaten die partners bereiken en moet er ook aandacht besteed worden aan wat ketenpartners vinden van de inbreng van de particuliere organisaties. Waar meetbaarheid niet mogelijk is kan plausibiliteit als maatstaf dienen. (ECDPM, 2004, p. 10).

Tweede aanleiding voor de ontwikkeling van het nieuwe monitoringssysteem is een doelmatigheidsaudit die in het najaar van 2004 door KPMG is uitgevoerd onder MFP breed organisaties. DSI/MY heeft deze mogelijkheid aangegrepen om onderzoek te laten doen naar het *overhead*¹¹ percentage. Deze bedroeg immers een maximum van negen procent onder MFP breed organisaties, terwijl TMF organisaties daarin vrij werden gelaten. Hierdoor ontstond de vraag wat men moest doen met dit overheadpercentage wanneer de beide kaders werden samengevoegd in één medefinancieringsstelsel. KPMG kwam met het advies om dit overhead percentage af te schaffen, maar er wel voor te zorgen dat er een vangrail zou komen waarin een aantal *benchmark* indicatoren worden aangegeven waar alle organisaties zich aan moeten houden. Aangezien *overhead* alleen iets zegt over input doelstellingen bleef de vraag hoe om te gaan met *benchmark* indicatoren voor output en outcome niveaus voor de grote diversiteit aan organisaties. Hiervoor was het noodzakelijk om een nieuw monitoringssysteem te ontwikkelen.

Derde aanleiding voor een nieuw monitoringssysteem is de introductie van de activiteitenwaardering. Dit waarderingssysteem maakt onderdeel uit van het monitoring systeem voor OS binnen het ministerie; het zogenaamde piramide systeem. De activiteitenwaardering is ontworpen op basis van de *logical framework* benadering. Een belangrijk principe van de activiteitenwaardering is dat het is gebaseerd op een beoordeling van activiteiten op basis van de oorspronkelijk gedefinieerde doelstellingen (inclusief targets en indicatoren). Iedere activiteit krijgt een waardering¹² op vier hoofdonderdelen, te weten input, output, doelstelling(en) en duurzaamheid. Alle waarderingen worden voorzien van een toelichtende tekst (Litjens, 2002). Naar aanleiding van dit waarderingssysteem is de directie Milieu en Water met programma monitoringsprotocollen van start gegaan in de eerste ronde van TMF (2003-2006).

¹⁰ Het merendeel van informatie binnen dit hoofdstuk is afkomstig uit de empirische data. Alleen bij citaten zal hiervan een bronvermelding worden gegeven wanneer dit niet is vermeld in de tekst. Wanneer er andere bronnen zijn gebruikt wordt dit vermeld in de tekst.

¹¹ De overhead is het deel van een budget dat een organisatie aan de eigen organisatie besteedt.

¹² Uiteenlopend van waardering A= zeer bevredigend tot waardering D= zeer onbevredigend.

De laatste aanleiding voor een nieuw monitoringssysteem is de TMF evaluatie. In de deelstudie 'Monitoring en Evaluatie' (MDF/IAC, 2006) komen, onder andere, de volgende observaties en aanbevelingen naar voren:

We have the impression that the monitoring by BM [beleidsmedewerker], since standard procedures or norms lack, is subjective and dependent on the knowledge, interest and time of the BM. Some seem to lack the capacity or interest to comprehend the monitoring by contract-organisations they are supposed to monitor. [...] we believe that it would be worthwhile to consider to put more effort in supervising the monitoring of the grants [...] (MDF/IAC, 2006, p. 68-69).

Minister Van Ardenne (2006) deelde deze mening en liet de Tweede Kamer weten dat de ingezette verbeteringen van M&E binnen de MFO's en het ministerie versterkt moesten worden voortgezet en dat deze permanente aandacht verdient. Daarbij zou een nieuwe werkwijze worden opgezet voor de structurele beleidsdialoog tussen het Ministerie en de medefinancieringsorganisaties.

5.2 Totstandkoming van het Maatgesneden Monitoringssysteem

Als gevolg van bovenstaande aanleidingen is binnen het ministerie een debat gevoerd over de verschillende mogelijkheden voor een monitoringssysteem binnen het MFS. Als resultaat van deze interne discussies heeft men gekozen voor het systeem van Maatgesneden Monitoring. Hierbij gaat men uit van monitoring op elementen die organisaties zelf van belang achten. Binnen MM wordt gebruik gemaakt van het activiteitenwaarderingssysteem als onderdeel van het piramide systeem binnen het ministerie. In het najaar van 2005 is het scenario van MM verder uitgewerkt in samenwerking met het IOB, Partos, de Piramide desk en de Adviescommissie MFS. De eerste publieke presentatie over MM vond plaats in februari 2006. In juni vond een tweede presentatie plaats.

Het doel van MM is tweeledig. Ten eerste dient MM een bijdrage te leveren aan het lerend vermogen van het ministerie en de betrokken particuliere organisaties; niet alleen op operationeel niveau, maar juist ook op het thematisch/inhoudelijk niveau. Ten tweede dient MM te leiden tot een goede inhoudelijke voortgangsbewaking van - en verantwoording over - MFS-gelden op doelmatigheid, doeltreffendheid en relevantie. Organisaties worden binnen MM gemonitord en bijgestuurd op een organisatiespecifiek en door hen voorgesteld - en door DGIS goedgekeurd - monitoringsprotocol (MP). Het MP is een afgeleide van het *Logical Framework*.¹³ Het MP bestaat uit een organisatie protocol en een programma protocol.¹⁴ Organisaties sturen elk jaar een jaarplan en een jaarverslag dat (minimaal) de planning en verantwoording geeft over de sleutelindicatoren in het MP. MM is bovendien gekoppeld aan een structuur voor het houden van beleidsdialogen op verschillende niveaus in de organisatie. In andere woorden worden er naar aanleiding van rapportages beleidsdialogen gevoerd op organisatie niveau tussen dossierhouder(s) en de MFS organisatie. Daarnaast worden thematische beleidsdialogen gevoerd met organisaties die binnen eenzelfde thema werken.

5.3 Implementatiefase

Omdat het Maatgesneden Monitoringssysteem onderdeel is van het MFS was het van belang dat het monitoringsprotocol een integraal onderdeel zou vormen van de MFS subsidieaanvraag. Dit bleek moeilijk te zijn, omdat de MFS adviescommissie daar andere ideeën over had wat betreft terminologie. Dit had als gevolg dat het ministerie na de MFS beschikkingen op een bijeenkomst in oktober 2006 organisaties moest vertellen dat er andere (internationale) definities gehanteerd zouden worden binnen MM dan de definities die binnen het MFS aanvraagstramien waren gehanteerd. Organisaties werden gevraagd om het MP om te zetten naar de internationale terminologie. MFS organisaties moesten een concept versie van het MP voor 30 november 2006 inleveren bij hun dossierhouder op het ministerie. De MFS beschikking zou in werking gesteld worden wanneer het MP van de MFS organisatie

¹³ Zie paragraaf 3.4 in dit rapport voor een beschrijving van deze term.

¹⁴ In bijlage 5 zijn de formats voor zowel het programma- als organisatie MP weergegeven.

opgesteld was. In november 2006 is tevens een interne informatiebijeenkomst gehouden voor beleidsmedewerkers die werken met MFS organisaties en het Maatgesneden Monitoringssysteem.

Binnen het ministerie werd in september 2006 een zogenaamd 'BZ expertteam monitoring' aangesteld bestaande uit zowel beheersmedewerkers (controllers) als beleidsmedewerkers van verschillende themadirecties, FEZ en het IOB. Daarnaast zijn binnen de relevante themadirectie (DSI, DCO, DDE, DMV en DMW) focalpoints monitoring aangesteld: Het focalpoint monitoring is eerste aanspreekpunt voor monitoring in het MFS vanuit zijn/haar directie en heeft overzicht over de monitoringsvoortgang binnen zijn/haar directie¹⁵. Tussen januari en september 2007 heeft het BZ expertteam monitoring alle monitoringsprotocollen bekeken en voorzien van feedback en daaraan gekoppeld een goedkeuring of advies voor terugkoppeling naar de organisatie om een aangepaste versie te schrijven. De planning was om de monitoringsprotocollen voor 30 maart 2007 vast te stellen. Wegens vele werkzaamheden rondom de bezwarenprocedure MFS is het proces van goedkeuring van monitoringsprotocollen uitgelopen tot september 2007.

5.4 Wijze van beoordeling

Het voornaamste doel van het BZ expertteam monitoring en de focalpoints monitoring binnen het beoordelingsproces van de monitoringsprotocollen was onderlinge afstemming tussen themadirecties en consistentie in beoordeling van alle protocollen. Daarnaast werd op de kwaliteit van monitoringsprotocollen gelet en of er aan de gestelde eisen werd voldaan. De meerderheid van focalpoints en BZ expertteam leden is van mening dat gelijke wijze van beoordeling van de monitoringsprotocollen zoveel mogelijk is gewaarborgd dankzij de inrichting van het beoordelingsproces. De verantwoordelijkheid van het MP lag in eerste instantie bij de dossierhouders van de MFS organisatie. Het focalpoint van desbetreffende themadirectie zag toe op consistentie binnen de directie. Vervolgens werden de monitoringsprotocollen die binnen directies als voldoende werden beschouwd voorgelegd aan het BZ expertteam monitoring. Met een systeem van meerdere lezers werden de monitoringsprotocollen binnen het team beoordeeld. Verslagen van besprekingen werden aan alle focalpoints en teamleden gestuurd. DSI/MY verzorgde de coördinatie en twee beleidsmedewerkers van DSI/MY bekeken alle 39 MFS monitoringsprotocollen, waardoor binnen het expertteam een bijdrage werd geleverd aan de consistentie van beoordeling.

Door de diversiteit in organisaties en monitoringsprotocollen en het Maatgesneden karakter van het systeem was het moeilijk om een handleiding voor beoordeling te hanteren: Een aantal teamleden en focalpoints geven aan dat het wenselijk is om op basis van de beoordelingsronde 2007 een aantal 'best practises' en richtlijnen aan te geven voor beoordeling op basis van de goedgekeurde monitoringsprotocollen die er nu liggen.

Volgens de expertteamleden werd er voldoende rekening gehouden met de verschillen tussen organisaties, dat wil zeggen de grote en kleine organisaties, de netwerk organisaties en de organisaties binnen de categorie 'Jong en Vernieuwend'. Daarnaast werd rekening gehouden met de bestaande kwaliteitssystemen en mate van M&E ervaring van verschillende organisaties. Doordat het desbetreffende focalpoint van de themadirectie aanwezig was bij besprekingen van het BZ expertteam monitoring werd organisatiespecifieke informatie gegeven daar waar nodig.

5.5 Responstijden

De meerderheid van MFS organisaties heeft één of twee conceptversies van het monitoringsprotocol in moeten leveren alvorens de definitieve versie werd vastgesteld. Gemiddeld zaten er vijf maanden tussen het indienen van het eerste concept monitoringsprotocol en vaststelling van de definitieve versie. Hier zijn grote verschillen tussen te vinden; vier monitoringsprotocollen van organisaties waren al binnen één tot drie maanden goedgekeurd, terwijl drie monitoringsprotocollen pas na negen maanden waren goedgekeurd. Ten tijde van dit onderzoek waren er drie organisaties (van de in totaal 39) wiens concept monitoringsprotocol nog niet was goedgekeurd. Zowel de meerderheid van dossierhouders als van MFS organisaties geven aan dat de tijdsduur tussen de inlevering van het eerste concept MP en de vaststelling van het definitieve MP te lang heeft geduurd. Een minderheid is van

¹⁵ Informatie afkomstig uit de *Terms of Reference* 'Focal Points Maatgesneden Monitoring binnen het MFS'.

mening dat de tijdsduur noodzakelijk was om tot een kwalitatief en inhoudelijk goed protocol te komen.

5.6 Expertise binnen het Ministerie

Tijdens het implementatieproces van MM is er binnen het ministerie één informatiebijeenkomst gegeven voor interne medewerkers. De deelname aan deze bijeenkomst was slecht. Van de 24 respondenten zijn er in totaal zeven naar de interne informatiebijeenkomst over Maatgesneden Monitoring gegaan. Een lid van het expertteam geeft aan dat het beter was geweest wanneer er meerdere trainingdagen waren georganiseerd voor interne medewerkers van het ministerie.

Over de expertise van het BZ expertteam monitoring wordt aangegeven dat er geen specifieke M&E specialisten in het team zaten; hetgeen ook niet mogelijk was aangezien BZ niet over dit soort specialisten beschikt. Door de verschillende visies van verschillende directies en ervaringen van beleidsmedewerkers en controllers was het mogelijk voor het BZ expertteam monitoring en de focalpoints om tijdens het proces deskundigheid op te bouwen en te versterken.

Mede door afwezigheid van M&E specialisten is de koppeling tussen het monitoringssysteem en de evaluatie(s) van het MFS vooralsnog onduidelijk. Daarnaast wordt door een expertteam lid aangegeven dat er van te voren niet is nagedacht over een nulmeting in het MP. MFS organisaties hebben in hun goedkeuringsbrief van het MP te horen gekregen dat ze alsnog een nulmeting moeten (re)construeren in het MP voor november 2007. Binnen het ministerie bestaat onduidelijkheid over hoe men met deze nulmeting om te gaan. Een expertteam lid raadt het ministerie aan zich af te vragen: “Wat hebben we nu in huis? Wat hebben we nodig om het echt goed te doen?”.

De mate van deskundigheid en daarnaast de mate van betrokkenheid van dossierhouders van MFS organisaties binnen het ministerie lijkt sterk uiteen te lopen. Zowel leden van het BZ expertteam als MFS organisaties spreken over dossierhouders die onvoldoende tijd en energie steken in de Maatgesneden Monitoring van desbetreffende MFS organisatie. In enkele gevallen wordt door respondenten van MFS organisaties aangegeven dat gesprekken over MM overgelaten werden aan controllers “terwijl de inhoudelijke beleidsmedewerker zich er niet al te veel mee wilde bemoeien en de terminologie zelf ook niet helemaal begreep”. Binnen een directie werd geklaagd dat het moeilijk was om de monitoringsprotocollen inhoudelijk te bekijken. De reden die dossierhouders binnen deze directie hiervoor gaven was dat ze het MFS voorstel van de organisatie niet kenden omdat zij geen zin hadden om de MFS aanvraag (die door een externe adviescommissie is beoordeeld) van de organisatie door te lezen. In een interview wordt aangegeven:

De beleidsmedewerkers [binnen deze directie] hebben echt geen zin om die voorstellen door te lezen omdat ze zelf zoiets hebben van ‘die club was er bij mij nooit door gekomen’ [in de beoordeling van de MFS aanvraag]. Ze zitten nu met een aantal activiteiten waarvan zij denken ‘dat zou niet moeten mogen’.

Een lid van het BZ expertteam monitoring gaf aan hoe belangrijk het is om het MP te “kunnen linken aan wat men daadwerkelijk beoogd”. Dat dit niet bij alle dossierhouders gebeurt blijft niet onopgemerkt bij MFS organisaties. Zij geven aan dat er een aantal dossierhouders binnen het ministerie zijn die niet achter de goedkeuring van de MFS aanvraag en/of niet achter het systeem van MM staan. Hierdoor willen de dossierhouders niet zelf betrokken zijn bij de Maatgesneden Monitoring van de MFS organisatie waar ze als dossierhouder binnen het ministerie verantwoordelijk voor zijn.

5.7 Externe communicatie over de Maatgesneden Monitoring

Veel respondenten van MFS organisaties spreken over onduidelijkheid en verwarring rondom de invoering van de Maatgesneden Monitoring (MM) tijdens informatiebijeenkomsten. Dit uit zich met name in de verwarring die ontstond over het verschil in terminologie tussen de subsidieaanvraag en het monitoringsprotocol. Organisaties geven aan dat het handig was geweest wanneer er meerdere voorbeelden voorhanden waren. Voor de strategische partner relaties waren de gebruikte voorbeelden van outputs/outcomes in de presentatie minder makkelijk toepasbaar. Deze voorbeelden waren op een zeer concreet niveau, terwijl organisaties met een strategische partner relatie veelal op een meer abstracter niveau insteken.

De gegeven informatie wordt op onderdelen gezien als vaag, niet consistent en strijdig met eerdere berichten. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de MDF bijeenkomst en de bijeenkomst op het ministerie (oktober 2007). De kwaliteit van bijeenkomsten verschilde aanzienlijk volgens organisaties: “Een bijeenkomst medio 2006 op het ministerie zelf (met een MDF facilitator) was uitgesproken slecht. De bijeenkomst op het ministerie nadat de MSF-subsidies waren toegekend voldeed wel aan de behoefte en schiep veel duidelijkheid over definities, toepassingen etc.”. Een aantal organisaties merkten op dat de bijeenkomsten informatief waren en de presentaties duidelijk. Daarnaast wordt de opstelling van het Ministerie tijdens de bijeenkomsten als constructief en open ervaren.

5.8 Interne communicatie over Maatgesneden Monitoring

Zoals eerder in dit rapport vermeld is er binnen het ministerie één informatiebijeenkomst gegeven voor interne medewerkers. Een lid van het BZ expertteam monitoring is van mening dat door de slechte opkomst veel misverstanden zijn ontstaan. Daarnaast wordt aangegeven dat gedurende het proces verslagen van bijeenkomsten en aanvullende informatie via de focalpoints naar dossierhouders is gestuurd. Leden van het expertteam vragen zich desondanks af of dossierhouders deze informatie wel hebben gelezen. Een expertteamlid geeft aan dat door het korte tijdsbestek er in de ontwikkelingsfase geen ruimte was om te overleggen met de posten of met MFS organisaties;

Die kregen het toch een beetje van boven af verordonneerd. En dan krijg je toch allerlei percepties die misschien niet allemaal terecht zijn. Er ging een zekere dreiging vanuit. Dat had misschien minder dreigend kunnen zijn als je het over een langere termijn had kunnen uitspreiden en met wat meer betrokkenheid van organisaties. Die natuurlijk zelf al vreselijk veel aan monitoring doen.

Een lid van het expertteam geeft aan dat een meer leidende rol van DEK in het proces wenselijk was geweest. “DEK heeft heel veel te winnen bij dit systeem. Dat de waarderingspiramide systeem bijvoorbeeld eens ergens over gaan en de kwaliteit van die waarderingspiramide omhoog gaat”. Een aantal focalpoints en expertteamliden geven daarnaast aan dat er in het begin van het proces geen eenduidige lijn was naar MFS organisaties. Deze verwarring had volgens hen voorkomen kunnen worden door van te voren alles binnen het ministerie uit te werken.

Over de mate waarin informatie binnen het ministerie is verstrekt over MM zijn de meningen verdeeld. Onder de respondenten die van mening zijn dat er voldoende informatie is versterkt wordt aangegeven: “Aan mijn behoefte aan informatie is steeds op adequate wijze voldaan”. In de groep van respondenten die het hier niet mee eens is wordt aangegeven dat MM: “zich zou moeten beperken tot een beperktere groep mensen die er dan echt specialisten in worden. Als dossierhouder heb je er te weinig echt mee te maken, het wordt daarmee een papieren werkelijkheid”. Focalpoints van verschillende themadirecties geven aan dat het een nadeel was dat de mensen die direct verantwoordelijk zijn voor de monitoring (dossierhouders) niet direct betrokken waren. Door dit gebrek aan betrokkenheid in het beoordelingsproces voelen sommige dossierhouders zich niet direct verantwoordelijk voor de voortgang.

De regelmaat waarmee dossierhouders contact hadden met het focalpoint monitoring binnen hun themadirectie is zeer verschillend. Het contact dat er was speelde zich veelal af rondom de laatste beoordelingsfase van het monitoringsprotocol. De meerderheid van dossierhouders beoordeelt de kwaliteit van informatie van desbetreffende focalpoint als redelijk tot goed. In de meeste gevallen waren focalpoints aanwezig bij gesprekken met MFS organisaties over MM. Een aantal respondenten geeft wel aan dat er lange tijd onduidelijkheid bleef bestaan over hoe MM precies vorm moest krijgen. De meerderheid van dossierhouders had geen direct contact met DSI/MY; dit contact liep via de focalpoints monitoring van desbetreffende directies. Een aantal respondenten geven aan dat er veel onduidelijkheid bestond over de procedures, met als gevolg dat er veel onbeantwoorde vragen waren. De focalpoints zijn positief over de coördinerende rol van DSI/MY en geven aan dat er deskundige ondersteuning werd geboden en er ruimte was voor dialoog en praktische problemen. Focalpoints en leden van het BZ expertteam monitoring zijn positief over de kwaliteit van informatie en de wijze waarop communicatie onderling plaatsvond. De bijdrage van MM aan gestructureerd contact en (inhoudelijke) dialoog tussen MFS organisaties en dossierhouders wordt als een van de beoogde resultaten besproken in het volgende hoofdstuk.

6. Voortgang beoogde resultaten Maatgesneden Monitoring

In dit hoofdstuk wordt de tweede hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord. Er wordt een analyse gemaakt over in hoeverre het Maatgesneden Monitoringssysteem op de goede weg is om bij te dragen aan de doelen en beoogde resultaten van MM. Allereerst worden de twee doelen besproken; het lerend vermogen van DGIS en MFS organisaties en inhoudelijke voortgangsbewaking van - en verantwoording over - MFS-gelden op doelmatigheid, doeltreffendheid en relevantie. Daarna wordt de voortgang en verwachting ten aanzien van de beoogde resultaten beschreven. In de conclusie van dit onderzoeksrapport zal een samenvatting worden gegeven van de bevindingen in dit hoofdstuk.¹⁶

6.1 Lerende vermogen van MFS organisaties

Tweederde van de respondenten onder MFS organisaties is het geheel of gedeeltelijk eens met de stelling dat het monitoringssysteem van MM bijdraagt aan het lerende vermogen van de MFS organisatie. Volgens respondenten draagt MM bij aan een kritische blik naar de eigen organisatie en wordt de organisatie nu nog meer dan voorheen gedwongen om aan te tonen dat er structureel wordt geleerd. Interne discussies over het monitoringssysteem hebben voor sommige organisaties intern inhoudelijk nieuwe inzichten opgeleverd. Een organisatie geeft als uitleg:

Het M&E systeem stimuleert een focus en resultaatgerichtheid tijdens de ontwikkelingsfase van het programma. Het draagt bij tot het formuleren van realistisch haalbare doelstellingen. De indicatoren zijn nu zo opgesteld dat deze naar verwachting direct feedback geven ten behoeve van adaptief management. Om te 'leren', ook buiten het programma, is het wenselijk om niet alleen naar de resultaten te kijken maar ook naar de interventies waarmee de doelstellingen bereikt worden, het hoe en waarom in de context van de doelgroep.

Een aantal respondenten spreekt over een verschil tussen kleine, jonge organisaties en grote 'oudere' organisaties. MM stimuleert om concrete doelstellingen te formuleren. Dit is met name nuttig voor een relatief kleine en jonge organisatie. De strategische partner relaties binnen het MFS hebben al een bestaand M&E systeem dat reeds bij droeg aan het lerende vermogen van de eigen organisatie. Voor deze organisaties staat MM soms 'naast' het eigen systeem. De noodzaak om een MP in te dienen heeft wel geleid tot extra nadenken en reflectie op kernresultaten.

6.2 Lerende vermogen van DGIS

Over het algemeen geven respondenten aan dat MM een verbeteringsslag is voor het lerende vermogen van DGIS. Door een beter zicht op resultaten ontstaan er ook betere mogelijkheden tot leren. Voorwaarden hiervoor zijn wel dat MM prioriteit krijgt van de MFS dossierhouders en dat waarderingen in het piramide systeem adequaat worden ingevuld. DGIS wil iets te weten komen over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de activiteiten van alle MFS organisaties. Vervolgens wil DGIS weten of er sprake is van eventuele complementariteit aan het bilaterale kanaal. Tenslotte vraagt men zich af wat de bijdrage is aan de MDGs. De vraag is of DGIS met het systeem van MM de processen boven water krijgt voor het al dan niet slagen van de activiteiten. Dit wordt als volgt uitgelegd:

Wat wij [met MM] gepoogd hebben is toch vooral om vat te krijgen op resultaten, maar waar we uiteindelijk iets over willen leren is waar die resultaten uiteindelijk door bepaald worden. En de vraag is of organisaties de informatie in huis hebben om indicatoren te kunnen verklaren. [...] Je moet weten hoe een proces geweest is, hoe de context eventueel veranderd is. Of de aannames die je gedaan hebt met deze activiteiten of die gehandhaafd zijn of niet. [...] We hebben heel sec naar die indicatoren gekeken, zonder echt te kijken naar wat de mechanismen daar om heen zijn.

¹⁶ Het merendeel van informatie binnen dit hoofdstuk is afkomstig uit de empirische data. Alleen bij citaten zal hiervan een bronvermelding worden gegeven wanneer dit niet is vermeld in de tekst. Wanneer er andere bronnen zijn gebruikt wordt dit vermeld in de tekst.

Vertegenwoordigers van MFS organisaties geven aan dat er bij 'risicofactoren' ruimte is voor context, maar dat in de rest van het MP de context ontbreekt en dus het verhaal achter de cijfers. Het is belangrijk om de assumpties die ten grondslag liggen aan activiteiten en programma's te monitoren.

Volgens een expertteamlid heeft DGIS "nog geen echt kwaliteitsmanagement systeem en geen kennismanagement systeem". Dit is iets waar de komende tijd aan gewerkt zal worden, maar op korte termijn worden hierop nog geen resultaten behaald. Eén focalpoint is van mening dat DGIS niet beschikt over een lerend vermogen, anders dan op individueel (dossierhouders) niveau, omdat er dankzij het roulatiesysteem van personeel sprake is van "Institutionele Alzheimer" binnen BZ.

Tot slot wordt aangegeven dat een goed MP leidt tot betere waarderingen en aanvullende informatie in het activiteiten waarderingssysteem van de piramide. Deze waarderingen kunnen gebruikt worden bij overdracht aan een nieuwe dossierhouder. Dankzij het activiteiten waarderingssysteem is het mogelijk om informatie uit het systeem te halen over bepaalde sectoren of organisaties. Hier kunnen lessen uit worden getrokken en men kan zien of er een bepaalde lijn zit in scores van waarderingen op bijvoorbeeld outcome niveau.

6.3 Inhoudelijke voortgangsbewaking en verantwoording over MFS-gelden op doelmatigheid

Respondenten onder MFS organisaties geven aan dat het nog te vroeg is om iets te zeggen over de bijdrage de MM levert aan inhoudelijke voortgangsbewaking van - en verantwoording over MFS-gelden op doelmatigheid. De verwachting is veelal redelijk positief. Men ziet het als een goede zaak dat MFS organisaties moeten rapporteren op indicatoren die intern worden gebruikt om te monitoren op doelmatigheid. MFS organisaties die negatief zijn over het criteria doelmatigheid binnen MM geven onder andere aan dat zij voorheen altijd veel geleverd hebben voor weinig geld; "eigenlijk zijn we door hogere eisen van subsidiegevers alleen maar duurder geworden".

MM heeft het potentieel om het inzicht in doelmatigheid te vergroten volgens beleidsmedewerkers. De voortgangsbewaking is door MM een stuk eenvoudiger gemaakt. Er is wel een extra vertaalslag nodig om de doelmatigheid van MFS gelden vast te stellen. "In principe heb je door MM veel meer informatie ter beschikking om dat in een keer goed te evalueren", aldus een lid van het BZ expertteam. Sommige dossierhouders zijn van mening dat de nadruk binnen het MP lijkt te liggen op kwantitatieve gegevens en minder op kwalitatieve. Een dossierhouder legt uit: "MM is wel een voortgangsbewaking, maar geen inhoudelijke voortgangsbewaking. De uitkomsten van de monitoring kunnen wel aanleiding vormen voor een inhoudelijk overleg".

6.4 Inhoudelijke voortgangsbewaking en verantwoording over MFS-gelden op doeltreffendheid

Door de nadruk op indicatoren op outcome niveau binnen MM zijn organisaties beter in staat om te bewaken of de doelstellingen en de resultaten worden behaald. Deze outcome indicatoren zijn opgesteld door de organisatie zelf, hetgeen de verantwoordelijkheid en *ownership* nog meer vergroot. Bovendien dwingt het organisaties te denken in termen van bijdragen aan het behalen van hogere doelstellingen van programma's, aldus een aantal respondenten onder MFS organisaties. Een aantal respondenten zijn van mening dat "door de indicator-benadering veel waardevolle kwalitatieve informatie verloren gaat" en zien een gevaar in MM en het aspect van doeltreffendheid:

Als doelen eenmaal gekozen zijn, is MM goed om de voortgang te bewaken. Het gevaar is echter dat de eis om de aanwending van MFS-gelden exact te verantwoorden met concrete indicatoren de keuze van programma's dwingt in de richting van meetbare activiteiten en weg van hoge risico's [...] Terwijl 'kwaliteit' van ontwikkelingswerk ook gebaat is bij moeilijk meetbare activiteiten als het opkomen voor mensen/ vrouwenrechten en werken in instabiele regio's met grote afbreukrisico's. In die zin kan MM afbreuk doen aan de kwaliteit en doeltreffendheid van het MFS in zijn geheel.¹⁷

¹⁷ Citaat afkomstig uit de enquête MM onder MFS organisaties.

Een aantal organisaties maken zich zorgen over hoe concrete projectresultaten in het Zuiden te koppelen zijn aan het abstractere programma-niveau. Tot slot wordt aangegeven dat doeltreffendheid wordt vergroot onder invloed van *downwards accountability*. Door de nadruk op *upwards accountability* wordt de doeltreffendheid juist verminderd.

Een aantal dossierhouders geven aan dat het moeilijk is om met MM iets te zeggen over de doeltreffendheid, “omdat doeltreffendheid grenst aan het gebied van impact meting. Je kunt op basis van monitoring nog niets zeggen over of de uiteindelijke doelen zijn gehaald, wel de doelen op output (en tot op zekere hoogte outcome) niveau”. Daarnaast geven dossierhouders aan dat nulmetingen en methoden om impact te meten hierbij cruciaal zijn, terwijl juist deze twee aspecten nog al eens ontbreken bij MFS organisaties. Tot slot zijn leden van het BZ expertteam monitoring van mening dat het vast stellen van de doeltreffendheid van MFS gelden mogelijk is door de MM, omdat organisaties rapporteren op outcome niveau.

6.5 Inhoudelijke voortgangsbewaking en verantwoording over MFS-gelden op relevantie

Respondenten van MFS organisatie zijn van mening dat de vraag naar relevantie een lange termijn vraag is. Daarnaast wordt gewaarschuwd voor een te grote nadruk op vooraf vastgestelde indicatoren, hetgeen ten koste kan gaan van de relevantie. Leden van het BZ expertteam monitoring benadrukken hoe belangrijk het is dat dossierhouders en MFS organisaties flexibel om gaan met het MP:

Het kan best zijn dat je als organisatie niet de resultaten behaald die je beoogd, maar dat je andere resultaten behaald, die misschien net zo relevant zijn. De context is misschien dusdanig veranderd dat de beoogde resultaten niet meer relevant zijn.

Een aantal dossierhouders is van mening dat door MM organisaties duidelijk zichtbaar moeten maken wat nu de daadwerkelijke bijdrage is aan armoedebestrijding, welke keuzes organisaties maken en welke interventie logica wordt gehanteerd. Een kanttekening daarbij is “dat je niet alles uitsluitend uit het protocol moet willen halen”. Een klein aantal dossierhouders en leden van het BZ expertteam monitoring geeft aan dat de relevantie eigenlijk al is getoetst bij de MFS aanvraag.

6.6 Hogere kwaliteit van het MFS programma

Veel MFS organisaties constateren dat aandacht voor de resultaatgerichtheid in MM kwaliteitsverbetering met zich mee brengt. Bestaande systemen zijn door MM verscherpt en verbeterd. Door middel van het formuleren en effectief meten van indicatoren wordt de meetbaarheid en kwaliteit van het MFS programma gewaarborgd. Daarnaast draagt MM bij aan focus in het programma en in de verlangde outcome. De meningen hierover zijn desondanks niet onverdeeld positief. Een aantal respondenten waarschuwt voor het gevaar tot blikvernauwing:

Allereerst kunnen (zeker met de nadruk op kwantitatieve indicatoren) de gestelde 'target values' (alhoewel deze naar verwachting realistisch gekozen zijn) ertoe leiden dat men zich met name daarop richt. Hier wordt tenslotte verantwoording voor gevraagd. Ten tweede moet nog bezien worden in hoeverre feedback op 'resultaten' voldoende informatie geeft om te weten welke vorm van adaptief management moet worden toegepast. Ten derde houdt de gevraagde nadruk op kwantitatieve indicatoren geen rekening met neveneffecten (positief en negatief).¹⁸

Een ander nadeel van het monitoringssysteem is volgens een organisatie dat het systeem ertoe leidt dat MFS-organisaties hun partners indringender gaan vragen om hun plannen en monitoring systeem in te richten aan de hand van de beoogde resultaten van de MFS-organisaties. De zelfstandigheid van de lokale organisaties wordt daarmee aangetast.

Focalpoints en expertteamleden binnen het ministerie zien dat MFS organisaties, met name de kleinere organisaties, door MM een verbeterslag maken. Vanuit DGIS wordt informatie verkregen uit MM - zowel over het functioneren van de MFS organisatie als het bereik van resultaten – ingebracht tijdens gesprekken met MFS organisaties. Hierdoor kan men een dialoog aangaan over het realiseren

¹⁸ Citaat afkomstig uit de enquête MM onder MFS organisaties.

van verbeteringen. Deze verbeteringen treden op door expliciete aandacht voor monitoring, hetgeen in het verleden niet het geval was. Voorheen lag de nadruk op eindrapportages. Tevens ontbrak in het verleden vaak “een goede afstemming tussen de posten en de mensen in het veld, maar dat is nu ook onderdeel van het MP”, aldus expertteamleden..

6.7 Contacten tussen dossierhouders en MFS organisaties

De gesprekken met dossierhouders wordt door een meerderheid van MFS organisaties als positief en constructief ervaren. Wel wordt opgemerkt dat er binnen het ministerie veel onduidelijkheid was over MM en beide partijen nog zoekende waren. Veel onduidelijkheden werd opgelost, maar inconsistentie in informatie bleef bestaan. Vele organisaties hebben de indruk dat hun eigen dossierhouder bij de verschillende themadirecties minder goed is geïnformeerd dan de medewerkers bij de coördinerende afdeling DSI/MY. Bovendien bestaat bij strategische partnerrelaties de indruk dat de dossierhouders op het ministerie niet meer van de materie afweten dan de MFS-organisaties zelf. Hierdoor werden sommige organisaties gedwongen om voor sommige vragen elders te rade te gaan.

Een groot aantal respondenten van MFS organisaties geeft aan dat het monitoringssysteem de potentie heeft om bij te dragen aan gestructureerd contact tussen de MFS organisatie en dossierhouder. Deze MFS organisaties leren veel van het contact en vinden tevens de bereidheid tot wederzijds leren. Daarnaast worden organisaties betrokken bij beleidsvormingsprocessen door de beleidsmedewerker. Kanttekening hierbij is dat MFS organisaties ervaren dat het initiatief voor een groot deel van de MFS organisatie moet komen.

Een aantal MFS organisaties geven aan dat er weinig inhoudelijk contact is geweest met beleidsmedewerker(s). Volgens hen blijkt MM vooral te gaan om het systeem en bijbehorende termen en minder om de inhoud. Strategische partnerrelaties geven aan dat de (inhoudelijke) contacten met de diverse themadirecties wisselend zijn. Daarnaast was er nauwelijks sprake van een inhoudelijke en conceptuele dialoog over het belang van M&E binnen een organisatie, het doel van M&E en de wijze waarop een organisatie omgaat met meten. Dat is als een gemis ervaren. Er wordt daarbij door organisaties aangegeven dat een actievere rol van DEK goed zou zijn geweest.

Een groot aantal dossierhouders is het er over eens dat MM bijdraagt aan het gestructureerd contact tussen de dossierhouder en MFS organisatie. Bovendien hebben dossierhouders door het contact rondom MM beter inzicht gekregen in de werkwijze van de MFS organisatie. Er wordt wel aangegeven dat dit persoonlijk is en afhankelijk blijft van de desbetreffende dossierhouder en MFS organisatie. Zoals eerder vermeld in paragraaf 5.6 lijkt de mate van deskundigheid en betrokkenheid van dossierhouders van MFS organisaties binnen het ministerie sterk uiteen te lopen. Een aantal respondenten is van mening dat MM weinig verandert ten aanzien van inhoudelijk contact tussen dossierhouders en MFS organisaties.

6.8 ‘Maatgesneden karakter’ van het monitoringssysteem

Voor de meerderheid van MFS organisaties is het eigen M&E systeem het uitgangspunt binnen MM. Men geeft aan dat MM in overleg met het ministerie flexibel is te hanteren. MM geeft organisaties (tot op zekere hoogte) vrijheid om invulling te geven aan de wijze van monitoring en formulering van het MP. Hierbij bestaat wel inconsistente in de beoordeling; sommige organisaties maakten flexibel gebruik van het MP *format* met goedkeuring van hun dossierhouder, terwijl anderen strikt aan het protocol werden gehouden door hun dossierhouder. Daarnaast wordt opgemerkt dat de plaats van M&E binnen een MFS organisatie niet naar voren komt in het MP. Binnen MM worden niet de M&E methodes beoordeeld, maar de mate waarin het MP juist is ingevuld. Inhoud is hierbij onderbelicht.

Een klein aantal organisaties geeft aan dat MM is ontworpen “vanuit het perspectief van organisaties die werken aan tastbare resultaten en in een duidelijke keten werken. De systematiek past veel minder bij netwerkorganisaties die werken aan capaciteitsopbouw en institutionele verandering.” Daarnaast wordt aangegeven dat de nadruk op streefwaarden in het systeem te groot is en de sturingsmogelijkheid vanuit Nederland van activiteiten door partners in het Zuiden wordt overschat.¹⁹

¹⁹ Bron: enquête MM onder MFS organisaties.

Onder dossierhouders MFS binnen DGIS lopen de meningen uiteen over het ‘maatgesneden karakter’ van MM. In de meeste gevallen is het M&E systeem van de MFS organisatie volgens de dossierhouders wel het uitgangspunt geweest, maar heeft de MFS organisatie wel een aantal punten moeten aanpassen en verbeteren. Een aantal respondenten benadrukt dat organisaties zelf indicatoren opstellen aan de hand van hun eigen kwaliteit systeem en zelf opgestelde subsidieaanvraag. Anderen merken op dat MFS organisaties zich substantieel hebben moeten aanpassen aan MM. Eén expertteamlid geeft aan dat het organisatie monitoringsprotocol veel lichter aangezet had moeten worden. “Wat mij betreft hadden organisaties die meer dan zeventig punten op de organisatie toets in de MFS beschikking scoorden geen organisatie protocol moeten invullen. Dat was voor mij een logische consequentie van de MM”. MFS organisaties raden aan om in het organisatie protocol alleen te monitoren op die punten waar beheersadvies is gegeven in de MFS beschikking. Er is namelijk niet in alle gevallen rekening gehouden met organisaties die meer dan zeventig punten scoorden op de o-toets en daardoor minder zwaar gemonitord zouden moeten worden op het organisatie niveau. Tot slot zijn MFS organisaties van mening dat “het monitoringssysteem van DGIS een mooi streven is in vergelijking met de (strengere) eisen van andere internationale donoren”.

6.9 Rapportages binnen Maatgesneden Monitoring

De meerderheid van MFS organisaties verwacht dat jaarrapportages wel concreter worden, maar niet compacter. Door het scherper formuleren van resultaten worden jaarrapportages concreter. Veel organisaties vragen zich af of jaarrapportages compacter worden door MM, immers een goede resultaatrapportage kan niet zonder context en illustrerende verhalen. Daarnaast geeft een groot aantal respondenten aan dat de ontwikkeling van het MP een zware belasting was voor de MFS organisaties. Of de administratieve last op termijn minder wordt moeten de MFS organisaties nog ervaren. Volgens expertteam leden en focalpoints monitoring kunnen rapportages door MM sneller afgehandeld worden dan voorheen.

Een aantal organisaties geven aan dat er op een andere manier gerapporteerd moet worden bij andere donoren, hierdoor neemt de totale werkbelasting toe. Strategische partnerrelaties geven aan dat het binnen MM lastig is om resultaten uit programma’s te aggregeren. Sommige organisaties zijn van mening dat MM tot een zwaardere (en niet noodzakelijkerwijs betere) monitoring heeft geleid dan voorheen gebruikelijk was. “Met name de noodzaak om van jaar op jaar voor het volledige programma gegevens te aggregeren en te analyseren leidt tot een aanzienlijke verzwaring en ook verandering van de gangbare praktijk. Voorheen kon dat in ruimere cycli gebeuren en hoefde niet alles tegelijk”.

Rapportages binnen MM zijn volgens sommigen alleen leesbaar en begrijpelijk voor de dossierhouder en opsteller (MFS organisatie). Zodoende kunnen de rapportages niet voor andere doeleinden door de organisatie gebruikt kan worden. Het is tot slot van belang dat er voldoende tijd wordt gegeven aan MFS organisaties om met partners te overleggen over het MP en daarnaast een vertaalslag te maken van het MP naar partners.

6.10 Resultaten op het niveau van partnerorganisaties en doelgroepen

De meerderheid van respondenten van MFS organisaties geeft aan dat in het programma MP de resultaten bijna exclusief op het niveau van partner organisaties en doelgroepen liggen. MFS organisaties en dossierhouders benadrukken beide dat in het organisatie MP aandacht is voor ontwikkeling en kwaliteitsverbetering van de MFS organisatie. Respondenten van MFS organisaties zijn het er over eens dat het een goede zaak is dat de nadruk ligt op de programma’s en de resultaten die partners bereiken en minder op de MFS organisatie. Leden van het BZ expertteam leggen uit dat er in het MP expliciet is gevraagd om het outcome niveau zodanig te definiëren dat het iets moet zeggen over wat de doelgroepen in eerste instantie doen met de aangeboden steun door de partnerorganisaties. Dat is heel duidelijk in het systeem opgenomen en expertteamleden hebben hier dan ook specifiek naar gekeken.

6.11 Monitoringsprotocol als groeidocument

Voor het merendeel van MFS organisaties is het moeilijk om op dit moment te kunnen beoordelen of er ruimte is voor het bijstellen en herformulering van outcomes. De meeste organisaties hebben met hun dossierhouder gesproken over het feit dat de monitoringsprotocollen 'groeidocumenten' zijn en dat bijstellen en herformuleren op basis van beargumentatie, ervaringen en geleerde lessen mogelijk is. Dossierhouders zien het als een goede zaak dat voortschrijdend inzicht een rol kan spelen. Tot slot blijkt dat het voor MFS organisaties onduidelijk is waar ruimte bestaat voor verandering in het MP.

6.12 Innovatieve Resultaatmeting

De meerderheid van respondenten van MFS organisaties geven aan dat het systeem van MM geen nieuwe, innovatieve vormen van resultaatmeting stimuleert. De reden hiervoor is volgens sommigen de nadruk op meetbare lineaire kwantitatieve indicatoren. Anderen zijn van mening dat de monitoringsprotocollen vooral zijn gericht op kwalitatieve instrumenten, wat niet nieuw is binnen ontwikkelingssamenwerking. Daarnaast geven respondenten aan dat door het concreet moeten formuleren van resultaten het te riskant is om te experimenteren met innovatieve vormen van resultaatmeting. Innovatie kost ook tijd en tijd is iets wat niet rijkelijk voorhanden is in het systeem volgens een respondent. Van programma-evaluaties wordt verwacht dat ze uitgevoerd worden volgens klassieke onderzoeksmethoden.

Respondenten die van mening zijn dat MM wel nieuwe, innovatie vormen van resultaatmeting stimuleert geven aan dat het systeem organisaties aanspoort om opnieuw na te denken over “wanneer is het programma succesvol en hoe kan ik dit zo efficiënt en effectief mogelijk meten? Deze discussies intern en extern hebben zeker innovatieve elementen van resultaatmeting gestimuleerd”. Een lid van het BZ expertteam monitoring geeft aan dat DGIS organisaties niet heeft kunnen inspireren op het vlak van innovatieve vormen van resultaatmeting, omdat die kennis niet in huis was. In de meest rechterkolom van het MP ‘verificatie’ is er nog wel op ingespeeld, maar daar blijkt tot op heden weinig innovatie uit.

MFS organisaties zijn van mening dat het nog te vroeg is om iets te zeggen over de bijdrage die MM levert aan resultaatmeting door Zuidelijke actoren. Het ligt bovendien aan de uiteindelijke invulling van de MFS organisatie zelf op welke wijze en door wie resultaatmeting wordt uitgevoerd. Dit is niet zozeer een vereiste van MM. Respondenten die negatief zijn over de bijdrage van MM aan dit aspect zijn van mening dat MM, dat sterk donor-georiënteerd is, het risico in zich heeft dat het leidt tot minder participatie van het Zuiden. Andere respondenten geven juist aan dat het formuleren en monitoren van resultaten op het niveau van de partnerorganisatie automatisch leidt tot een grotere rol in resultaatmeting door Zuidelijke actoren.

6.13 Wederzijdse Accountability

MFS organisaties ervaren de intentie van DGIS om naast financier ook partner te zijn, bijvoorbeeld door een open dialoog en gesprekken rondom de monitoringsprotocollen. Daarbij wordt aangetekend dat die rol actiever mag zijn. MFS organisaties moeten veelal zelf het initiatief nemen richting DGIS. DGIS als partner is kortom niet vanzelfsprekend. Een aantal respondenten geven aan dat DGIS niet voorkomt in het MP en dat het feit dat de goedkeuring van de concept protocollen zo lang op zich liet wachten geen teken is van wederzijdse accountability.

Een aantal MFS organisaties zijn van mening dat het niet erg is dat DGIS niet accountable is naar MFS organisaties, maar dat er ook niet moet worden gedaan alsof dat wel zo is. “Men moet erkennen dat een financiële relatie nu eenmaal niet gelijkwaardig is”. In plaats van wederzijdse accountability kan er gesproken worden van zogenaamde ‘good donor practise’. Hierbij is het volgens MFS organisatie onder andere belangrijk dat 1)DGIS eenduidig en structureel communiceert naar MFS organisaties over MM 2)dossierhouders tijdig en adequaat op rapportages reageren en zich aan afspraken houden 3)DGIS een open beleidsdialoog voert 4)DGIS duidelijk maakt hoe de resultaten van het MFS in rapportages van DGIS komen en hoe deze worden teruggekoppeld; transparantie 6)DGIS complementariteit met het bilaterale en multilaterale kanaal bevordert 7)ervaringen, problemen en oplossingen worden uitgewisseld tussen het ministerie en organisatie; wederzijds leren

8) DGIS dezelfde verantwoordingsverplichtingen van MFS organisaties vraagt als van het bilaterale en multilaterale kanaal.

Het is interessant om op te merken dat een groot aantal van de geïnterviewde focalpoints en expertteamleden verbaasd was te horen dat ‘wederzijdse accountability’ een van de beoogde resultaten is van MM. Daarnaast wordt aangegeven dat er nu al MFS organisaties zijn die sinds januari al twee verschillende dossierhouders hebben gehad; “de overplaatsingsroutine van het ministerie staat haaks op het streven naar meer langdurig partnerschap”. Dossierhouders vinden wederzijdse accountability wel wenselijk, maar niet realistisch gezien de rol als financier van DGIS. “DGIS legt verantwoording af aan de Kamer, niet aan organisaties”. Beleidsmedewerkers vinden het wel van groot belang dat er beleidsdialogen plaatsvinden met MFS organisaties.

Zowel door MFS organisaties als door dossierhouders wordt het idee naar voren gebracht van een monitoringsprotocol voor DGIS, waarin verantwoordelijkheden en afspraken duidelijk worden weergegeven. Tot op heden is er maar één MFS organisatie geweest waar in het MP indicatoren zijn opgenomen over wederzijdse accountability van DGIS.

6.14 Downwards en Upwards Accountability

Ruim tweederde van de dossierhouders is van mening dat verantwoording afleggen aan de donor één van de uitgangspunten van MM is. Er wordt aangegeven dat hier niets mis mee is, maar dat er wel van beide kant geleerd moet worden. Dossierhouders geven tevens aan dat “verantwoording naar boven niet zonder verantwoording naar beneden kan”. Uit sommige antwoorden van dossierhouders blijkt dat Maatgesneden Monitoring niet als functie heeft dat DGIS naar MFS organisaties verantwoording aflegt, maar dat het de bedoeling is dat MFS organisaties naar hun partners verantwoording afleggen. Een dossierhouder zegt hier het volgende over:

“Als het [MM] hiervoor gebruikt gaat worden, moeten de organisaties wel hun partners hun strategisch plan en monitoringsprotocol geven! In principe is in de aanvraag uitgebreid aandacht besteed aan betrokkenheid van partners en zijn de wensen van de partner terug te vinden in de aanvraag en dus ook in het MP, dus uiteindelijk zou dit downwards accountability moeten versterken.”

MM geeft volgens MFS organisaties slechts in beperkte mate vorm aan *downwards accountability*. De nadruk ligt op *upwards accountability*. “Het is nu vooral een tool van de financier (DGIS) om te kijken of er wordt bereikt wat er in het aanvraagstramien is beloofd”. Een aantal respondenten geeft aan dat het systeem desalnietemin dwingt om ook *downwards* (naar partners toe) verantwoording af te leggen. Zowel dossierhouders als MFS organisaties geven aan dat DGIS *downwards accountability* van MFS organisaties naar partnerorganisaties en de doelgroep zou moeten stimuleren. Dit is mogelijk door met name participatieve M&E methoden en technieken te stimuleren. Daarnaast is het van belang dat er binnen het MP ruimte is voor input van partners. Tot slot wordt door MFS organisaties aangegeven dat de nadruk op *upwards accountability* binnen MM ten koste gaat van *downwards accountability*.

7. Conclusie en Aanbevelingen

Binnen dit onderzoek is aan de hand van primaire en secundaire data een analyse gemaakt over in hoeverre het beleidsinstrument ‘Maatgesneden Monitoring’ op de goede weg is om bij te dragen aan de doelen van Maatgesneden Monitoring. Daarnaast had het onderzoek als doel om het proces zoals deze tot nu toe heeft plaatsgevonden te evalueren. Allereerst worden de resultaten per onderzoeksvraag gepresenteerd. Vervolgens wordt een terugkoppeling gemaakt met het conceptueel kader. Aan het einde van dit hoofdstuk zullen op basis van de resultaten van dit onderzoek aanbevelingen worden gegeven die kunnen leiden tot optimalisering van het instrument.

7.1 Onderzoeksvraag 1: Hoe heeft het proces van totstandkoming en implementatie van Maatgesneden Monitoring plaatsgevonden?

Het Maatgesneden Monitoringssysteem is ontwikkeld naar aanleiding van de beleidsdialoog in 2004, een doelmatigheidsaudit onder MFOs, de introductie van de activiteitenwaardering als onderdeel van het piramidesysteem en de TMF evaluatie. Het doel van MM is tweeledig. Ten eerste dient MM een bijdrage te leveren aan het lerend vermogen van het ministerie en de betrokken particuliere organisaties. Ten tweede dient MM te leiden tot een goede inhoudelijke voortgangsbewaking van - en verantwoording over - MFS-gelden op doelmatigheid, doeltreffendheid en relevantie.

Binnen het ministerie zijn focalpoints monitoring aangesteld per themadirectie en een ‘BZ expertteam monitoring’. Het voornaamste doel van dit BZ expertteam monitoring en de focalpoints monitoring was onderlinge afstemming tussen themadirecties en consistentie in beoordeling van alle monitoringsprotocollen. Door de beoordelingssystematiek was het mogelijk om rekening te houden met de verschillen tussen organisaties en vond gelijke wijze van beoordeling zoveel mogelijk plaats. Door de wijze van beoordeling voelden direct verantwoordelijke dossierhouders minder betrokkenheid bij het proces. Organisaties hebben gemiddeld vijf maanden moeten wachten en in de tussentijd gemiddeld één tot twee concept versies moeten inleveren alvorens goedkeuring van het MP plaats vond. Er was sprake van grote verschillen in de responstijden die zijn gehanteerd.

Mede door afwezigheid van M&E specialisten is de koppeling tussen het monitoringssysteem en de evaluatie(s) van het MFS vooralsnog onduidelijk. Daarnaast is er van te voren niet nagedacht over een nulmeting in het MP²⁰. De mate van deskundigheid en daarnaast de mate van betrokkenheid van dossierhouders van MFS organisaties binnen het ministerie lijkt sterk uiteen te lopen. Een interne informatiebijeenkomst is slecht bezocht en een aantal dossierhouders hebben zich bewust niet betrokken bij het MM proces van ‘hun’ MFS organisatie.

In de ontwikkelingsfase van MM was er te weinig ruimte om te overleggen met MFS organisaties, waardoor deze het gedeeltelijk van boven af opgelegd kregen en er een zekere dreiging vanuit ging. Tijdens de implementatie fase heeft het ministerie organisaties moeten vragen om het MP om te zetten naar de internationale terminologie, omdat de Adviescommissie MFS andere terminologie hanteerde in het aanvraagstramien. In de beginfase bestond er zowel onder MFS organisaties als dossierhouders verwarring en onduidelijkheid over de implementatie van MM. Dossierhouders geven aan dat er veel onduidelijkheid bestond over de procedures, met als gevolg dat er veel onbeantwoorde vragen waren. MFS organisaties zien de gegeven informatie op onderdelen als vaag, niet consistent en strijdig met eerdere berichten. Daarnaast wordt de opstelling van het Ministerie tijdens de bijeenkomsten als constructief en open ervaren. De kwaliteit van informatie van focalpoints wordt door dossierhouders als redelijk tot goed beoordeeld. Tot slot zijn DSI/MY, focalpoints en leden van het BZ expertteam monitoring positief over de kwaliteit van informatie en de wijze waarop communicatie onderling plaats vond.

²⁰ MFS organisaties hebben in hun goedkeuringsbrief van het MP te horen gekregen dat ze alsnog een nulmeting moeten (re)construeren in het MP voor november 2007.

7.2 Onderzoeksvraag 2: In hoe verre is het beleidsinstrument ‘Maatgesneden Monitoring’ op de goede weg om bij te dragen aan:

- a) Het lerend vermogen van DGIS en relevante particuliere organisaties; niet alleen op operationele, maar juist ook op het OS thematisch/inhoudelijk niveau
- b) Een goede inhoudelijke voortgangsbewaking van - en verantwoording over - MFS-gelden op doelmatigheid, doeltreffendheid en relevantie.

Het is mogelijk om per beoogd resultaat van MM te laten zien wat de verwachting/tussenstand is van de mate waarin MM op de goede weg is wat betreft de bijdrage ten aanzien van dit resultaat. Dit is mogelijk door aan elk beoogd resultaat een score toe te bedelen. De scores zijn (-); MM is niet op de goede weg om bij te dragen aan dit beoogde resultaat; (0) MM is gedeeltelijk op de goede weg om bij te dragen aan dit beoogde resultaat; en (+) MM is op de goede weg om bij te dragen aan dit beoogde resultaat. De tabel met scores is hieronder weergegeven.

Tabel 7.1 Scores ten aanzien van beoogde resultaten MM

Verwachting/Tussenstand t.a.v. beoogde resultaat	- (score)	0 (score)	+ (score)
Lerende vermogen DGIS		0	
Lerende vermogen MFS organisaties			+
Voortgangsbewaking en verantwoording op doelmatigheid		0	
Voortgangsbewaking en verantwoording op doeltreffendheid		0	
Voortgangsbewaking en verantwoording op relevantie		0	
Hogere kwaliteit van het MFS programma			+
Gestructureerd (inhoudelijk) contact MFS org. en dossierhouder		0	
M&E systeem van MFS org. staat centraal binnen MM		0	
Compactere en concretere jaarrapportages van MFS org.		0	
Geen extra zware administratieve lasten voor MFS org.	-		
Resultaten op partnerorganisatie en doelgroep niveau			+
Ruimte voor het bijstellen en herformuleren van outcomes			+
Stimulatie van nieuwe, innovatieve vormen van resultaatmeting	-		
Stimulatie van resultaatmeting door Zuidelijke actoren	-		
Wederzijdse accountability	-		

Volgens de meerderheid van respondenten draagt MM bij aan een kritische blik naar de eigen organisatie en worden organisaties nu nog meer dan voorheen gedwongen om aan te tonen dat er structureel wordt geleerd. De verwachtingen ten aanzien van de bijdrage die MM levert aan het lerende vermogen van DGIS zijn verschillend. MM heeft die potentie in zich, maar voorwaarden binnen DGIS, zoals een kwaliteitsmanagement systeem en een kennismanagement systeem ontbreken nog gedeeltelijk. MM heeft het potentieel om het inzicht in doelmatigheid te vergroten, maar hier is wel een extra vertaalslag voor nodig. Over het aspect van doeltreffendheid zijn de meningen verdeeld. Sommigen zijn van mening dat je op basis van monitoring niets kunt zeggen over doeltreffendheid, anderen zijn van mening dat dit wel mogelijk is omdat organisaties rapporteren op outcome niveau. Wat betreft het aspect van relevantie zijn sommige van mening dat dit een lange termijn vraag is, terwijl anderen aangeven dat MM bijdraagt aan voortgangsbewaking en verantwoording op relevantie. De meerderheid van respondenten constateert dat aandacht voor de resultaatgerichtheid in MM kwaliteitsverbetering met zich mee brengt.

Bij bovenstaande aspecten is het zaak dat er ruimte binnen het MP wordt geboden voor onbedoelde effecten. Organisaties maken zich zorgen dat door de resultaatgerichte indicatorbenadering veel waardevolle kwalitatieve informatie verloren gaat en organisaties risicomijdend gedrag gaan vertonen. Een nadeel van MM lijkt bovendien te zijn dat het systeem ertoe leidt dat MFS-organisaties hun partners indringender gaan vragen om hun plannen en monitoring systeem in te richten aan de hand van de beoogde resultaten van de MFS-organisaties.

Een groot aantal respondenten is het er over eens dat MM bijdraagt aan gestructureerd contact tussen dossierhouders en MFS organisaties. Desondanks ervaren MFS organisaties dat het initiatief voor een groot deel van hen moet komen. Over het inhoudelijke aspect van deze contacten zijn de meningen bovendien verdeeld. Binnen MM is de inhoud volgens velen onderbelicht. Voor de meerderheid van MFS organisaties is het eigen M&E systeem het uitgangspunt binnen MM, maar heeft de organisatie wel een aantal punten moeten aanpassen en verbeteren. De systematiek van MM past minder goed bij netwerkorganisaties. Het 'maatgesneden' karakter van MM verschilt bovendien door inconsistentie in de beoordeling van monitoringsprotocollen door dossierhouders.

De meerderheid van MFS organisaties verwacht dat jaarrapportages wel concreter, maar niet compacter worden. De ontwikkeling van het MP was voor velen een zware belasting. Of de administratieve last op termijn minder wordt moeten de MFS organisaties nog ervaren. Rapportages binnen MM zijn volgens sommigen alleen leesbaar en begrijpelijk voor de dossierhouder en opsteller (MFS organisatie). In het programma MP liggen de resultaten bijna exclusief op het niveau van partner organisaties en doelgroepen. In het organisatie MP is aandacht voor ontwikkeling en kwaliteitsverbetering van de MFS organisatie. Het merendeel van respondenten ziet de monitoringsprotocollen als 'groeidocumenten' waarbij bijstellen en herformuleren mogelijk is. De meerderheid van respondenten geeft aan dat het systeem van MM geen nieuwe, innovatieve vormen van resultaatmeting stimuleert. Hetzelfde geldt voor resultaatmeting door Zuidelijke actoren.

Tot slot is wederzijdse accountability niet vanzelfsprekend. Het is belangrijk dat DGIS zich houdt aan zogenaamde *good donor practise* waarbinnen verantwoordelijkheden en afspraken duidelijk worden weergegeven. MM geeft volgens MFS organisaties slechts in beperkte mate vorm aan *downwards accountability*. Zowel dossierhouders als MFS organisaties geven aan dat DGIS *downwards accountability* van MFS organisaties naar partnerorganisaties en de doelgroep zou moeten stimuleren.

7.3 Van theorie naar praktijk

De hoofddoelen van MM komen overeen met het belangrijkste doel van resultaatgericht management: het lerende vermogen van een organisatie verbeteren en aan *accountability* verplichtingen voldoen door middel van resultaten rapportages. Om deze doelen te bereiken is het is belangrijk dat het Maatgesneden Monitoringssysteem zo is ingericht dat het zowel *accountability* kan tonen als handvatten biedt om te leren. Het monitoringssysteem moet kortom gekoppeld worden aan de leerbehoefte van de organisatie. Het is daardoor essentieel om een leerstrategie te ontwikkelen als onderdeel van het monitoringssysteem. Dit is met name belangrijk voor DGIS aangezien er onduidelijkheid bestaat over hoe omgegaan moet worden met de resultaten van MM.

Voor de meeste MFS organisaties ligt het probleem niet bij een leerstrategie, maar aan de op het eerste gezicht tegenstrijdige doelen van MM. Organisaties zijn bang om afgerekend te worden op de resultaten in het MP. Hierdoor bestaat de kans dat organisaties terughoudend zijn in rapportages en besprekingen over afwijkende resultaten. Dit staat leren in de weg, zowel voor MFS organisaties als voor DGIS. Het is daarom belangrijk dat DGIS de angst wegneemt die onder MFS organisaties bestaat door hier duidelijk over te communiceren. Zowel DGIS als MFS organisaties moeten er zorg voor dragen dat er binnen het systeem van MM voldoende ruimte is voor leren en er ook daadwerkelijk gebruikt gemaakt wordt van deze ruimte.

Maatgesneden Monitoring is een duidelijk voorbeeld van een resultaatgericht management systeem. In het conceptueel kader is resultaatgericht management beschreven als een benadering waarbinnen verbeterde presentaties en resultaten centraal staan. Resultaatgerichte M&E bestaat uit de systematische verzameling van informatie over de voortgang van beoogde resultaten. Deze informatie wordt vervolgens gebruikt in besluitvorming van het management. De weergave van deze informatie vindt binnen MM plaats in de monitoringsprotocollen. Deze monitoringsprotocollen vormen de basis van MM en zijn vergelijkbaar met *logical frameworks*. Net als in *logical frameworks* worden in het MP indicatoren geformuleerd op de niveaus input, output, outcome en duurzaamheid. De risico's bij het gebruik van *log frames* en indicatoren doen zich tevens voor bij het systeem van MM. Indicatoren geven namelijk geen informatie over assumpties die ten grondslag liggen aan interventies, de relatie tussen interventies en outcomes, of acties die ondernomen moeten worden om resultaten te verbeteren. Daarnaast bestaat het risico van verwaarlozing of onderschatting van onbedoelde neveneffecten en van

belemmering van beleidsinnovaties. Bovenstaande aspecten zijn juist de punten waarop MFS organisaties en DGIS willen leren binnen de MM. Het is dan ook van belang dat informatie afkomstig uit indicatoren voorzichtig wordt geïnterpreteerd en er voldoende ruimte wordt gecreëerd voor deze aspecten. Dit is mogelijk door beperkte regels te stellen aan de vorm van het MP. Daarnaast moet de kern van de discussie tussen MFS organisaties en DGIS van inhoudelijke aard zijn, in plaats van discussies over procedurele en administratieve aspecten.

Het systeem van MM neigt naar een bureaucratische benadering voor M&E. Het systeem legt namelijk een sterke nadruk op controle van het management en gaat uit van objectiviteit en gestandaardiseerde procedures. Bovendien is aangegeven dat rapportages binnen MM alleen leesbaar en begrijpelijk zijn voor de dossierhouder en opsteller (MFS organisatie) van het MP. Het monitoringssysteem is hierdoor moeilijk te begrijpen voor andere stakeholders en waarschijnlijk zelfs voor partnerorganisaties. MM geeft bovendien slechts in beperkte mate vorm aan *downwards accountability* van MFS organisaties naar partnerorganisaties en ontvangers van hulp. Om deze nadelen gedeeltelijk op te heffen is het belangrijk dat MM zich meer gaat richten op de participatieve benadering voor M&E, waarbinnen meer nadruk wordt gelegd op participatie van verschillende stakeholders in het M&E proces. Zoals beschreven in het conceptueel kader is participatieve M&E een essentieel onderdeel van resultaatgericht management. Participatieve M&E leidt tot grotere doelmatigheid en doeltreffendheid van een activiteit. Daarnaast draagt participatie bij aan lokale capaciteitsversterking, *ownership* en duurzaamheid van een interventie. Participatieve M&E vergroot tevens *accountability* door stakeholders bij de ontwikkeling van relevante M&E strategieën te betrekken. Het is dan ook van groot belang dat participatieve M&E methoden en technieken binnen MM gestimuleerd worden vanuit DGIS. Daarnaast moeten MFS organisaties er zorg voor dragen dat partnerorganisaties en andere stakeholders worden betrokken bij het MM proces. Voorwaarde is dat DGIS hier voldoende ruimte voor creëert en zowel MFS organisaties als dossierhouders flexibel omgaan met het MM systeem.

Tot slot bestaat er ondanks de verschillen tussen de twee termen een duidelijk verband tussen monitoring en evaluatie. De kwaliteit van evaluatie hangt in belangrijke mate samen met het gehanteerde monitoringssysteem. Een goed monitoringssysteem zal informatie verschaffen voor de kern van elke evaluatie. Het is belangrijk dat er binnen DGIS een koppeling plaats vindt tussen het systeem van MM en evaluaties binnen het MFS. Hiervoor kan men een M&E *framework* ontwikkelen.

7.4 Aanbevelingen voor DGIS

Korte termijn (2008)

- Zorg voor eenduidigheid, consistentie en continuïteit in communicatie; Ontwikkel één loket voor vormvragen over MM (coördinator bij DSI/MY).
- Biedt ruimte voor onbedoelde effecten en onderliggende assumpties in rapportages; niet alleen rapporteren op vooraf opgestelde indicatoren; Beschouw indicatoren en streefwaarden als een indicatie, niet als een vooraf vastgesteld resultaat. Voorkom hiermee dat organisaties risico's gaan mijden.
- Monitor in het organisatie protocol alleen op die punten waarop beheersadvies is gegeven in de MFS beschikking.
- Ontwikkel een handleiding voor MM (zowel voor dossierhouders, focalpoints als MFS organisaties) met daarin aandachtspunten bij beoordeling en *best practises* uit de monitoringsprotocollen die nu al zijn goedgekeurd.
- Zorg voor voldoende deskundigheid en betrokkenheid onder dossierhouders en betrokken beleidsmedewerkers door meerdere trainingdagen binnen het ministerie te geven. Benadruk dat MFS organisaties het volgende van dossierhouders verwachten: 1) Actuele kennis en op de hoogte zijn van inhoudelijke aspecten; 2) Betrokkenheid bij MFS organisatie; 3) Regelmatig contact met MFS organisatie; 4) Open zijn voor wederzijdse feedback; 5) Mogelijkheid geven voor aanpassing van het MP; 6) Deze aanpassingen ook BZ breed communiceren i.v.m. beleidsdialoog; 7) Op de hoogte zijn van het bedrijfsplan van MFS organisatie; 8) Op de hoogte zijn van MFS aanvraag van MFS organisatie; 9) Op de hoogte zijn van het MP van de

MFS organisatie; 10) Controller bij het MP betrekken indien nodig; 10) Niet openlijk sceptisch staan tegenover MM en het MFS.

- Maak een M&E *framework* en ontwikkel daar aan gekoppeld een leerstrategie als onderdeel van MM binnen DGIS. Hierbinnen worden de benaderingen en werkwijze ten aanzien van monitoring en evaluatie beschreven evenals speciale aandachtsgebieden, zoals: hoe en wat men wil leren, betrokkenheid van stakeholders en de wijze van rapporteren.
- Stimuleer participatieve en innovatieve M&E methoden en resultaatmeting door Zuidelijke actoren. Gebruik de kolom 'verificatie' in het MP hier onder andere voor.
- Controleer (door middel van een steekproef) of dossierhouders waarderingen in de piramide op adequate wijze hanteren.
- Voer jaarlijkse aggregatie en voornamelijk analyse van waarderingen in Piramide uit in nauwe samenwerking met DEK/RM. Trek hier lessen uit op directie- en MFS-stelselniveau.

Lange termijn (2009 -2010)

- Vergelijk het MM systeem en structuur van rapportage met andere internationale donoren en internationale NGOs. Onderzoek de mogelijkheid van harmonisatie van verantwoordingsmechanismen.
- Herhaal dit onderzoek uit 2007 in 2009 onder de betrokken stakeholders.
- Ga uit van de vier basisaspecten (input, output, outcome en duurzaamheid). Laat de tabelvorm los en schrijf geen format voor.
- Verschuif de focus op de technocratische benadering voor M&E naar de participatieve benadering voor M&E.
- Hanteer vergelijkbare verantwoordingseisen voor het bilaterale-, multilaterale- en civilaterale kanaal.

Primaire bronnen

Semi gestructureerde diepte interviews

(periode augustus-september 2007)

1. Dirk-Jan Koch (destijds DSI/MY), lid BZ expertteam monitoring.
2. Esther Hogan – de Graaf, focalpoint maatgesneden monitoring voor DMW.
3. Jaap Rooimans (FEZ/FM), lid BZ expertteam monitoring.
4. Jan-Willem Nibbering (destijds DSI/MY), lid BZ expertteam monitoring.
5. Jelte van Wieren, focalpoint maatgesneden monitoring voor DMV.
6. Johanna Spreeuwenberg, focalpoint maatgesneden monitoring voor DSI/SB en DSI/ER.
7. Jolanda van Cooten (DSI/MY), coördinator Maatgesneden monitoring.
8. Lex van der Hoeven (DMV/CU), lid BZ expertteam monitoring.
9. Louis Laarakkers, focalpoint maatgesneden monitoring voor DDE.
10. Miranda Jansson (DSI/CU), lid BZ expertteam monitoring.
11. Philip Bastiaenen (DEK/RM), lid BZ expertteam monitoring.

Informele gesprekken

(periode juli- oktober 2007)

1. Rita Tesselaar (IOB)
2. Marja Exterkate (Partos)
3. Leni Buisman (destijds hoofd DSI/MY)
4. Ada Holleman (DSI/MY)
5. Stijn Janssen (DSI/MY)

Peer Assist Reviews/ Focus Group Discussion

(27 september 2007)

Deelname:

1. Aart Schalkwijk, Zeister Zendingsgenootschap
2. Bart Pereboom, International Child Support
3. Bernette Zuidhof, Humana
4. Birgit van Delft, Save the Children
5. Chris Enthoven, Wereld Natuur Fonds
6. Dieneke de Groot, ICCO
7. Francisca Hubeek, WNF
8. Frans Baneke, World Population Foundation
9. Frans Verberne, ETC
10. Hans Guijt, Terre des Hommes
11. Ivo Otten, Oxfam Novib
12. Jacoline Plomp, Solidaridad
13. Jappe Kok, Hivos
14. Liesbeth Daniëls, Schorer
15. Lisette Gast, Child Helpline International
16. Marcella Kraay, Clean Clothes Campaign
17. Marieke Pluk, Spark
18. Marike Radstaake, HOM
19. Marleen Engbers, Dokters van de Wereld
20. Marleen Hasselerharm, International Child Support

21. Maurits Servaas, ICCO
22. Nicole Kienhuis, Mundial Productions
23. Peter Konijn, Cordaid
24. Rietje Grit, IUCN
25. Robert Wiggers, Wilde Ganzen
26. Suzanne Olivier, Stro
27. Wouter Rijnveld, Woord en Daad
28. Woutine van Beek, Amref
29. Yolanda Sikking, Global Forest Coalition

Enquête Maatgesneden Monitoring voor MFS organisaties

(periode augustus- september 2007)

Respondenten:

1. AMREF
2. Butterfly Works
3. Child Helpline International
4. Clean Clothes Campaign
5. Cordaid
6. Dokters van de Wereld
7. ETC Foundation
8. Global Forest Coalition
9. Hivos
10. HOM
11. Humana
12. ICCO
13. ILEIA
14. International Child Support
15. IUCN
16. Liliane Fonds
17. Maastricht School of Management
18. Oxfam Novib
19. Pax Christi / IKV
20. Press Now / RNTC
21. Save the Children Nederland
22. Schorer
23. Solidaridad
24. Spark
25. STRO
26. Terre des Hommes
27. Warchild
28. Wereld Natuur Fonds
29. Woord en Daad
30. World Population Foundation

Non respons

1. Both Ends
2. Fair Trade Original
3. Female Cancer Program
4. Health Action International
5. Interface for Cycling Expertise

6. Leger des Heils
7. Mundial Productions
8. SOMO
9. Waste

Enquête Maatgesneden Monitoring voor dossierhouders van MFS organisaties binnen het ministerie

(periode augustus- september 2007)

Respondenten:

1. Dossierhouder Amref
2. Dossierhouder Both Ends
3. Dossierhouder Butterflyworks
4. Dossierhouder Clean Clothes Campaign
5. Dossierhouder Cordaid
6. Dossierhouder Dokters van de Wereld
7. Dossierhouder ETC
8. Dossierhouder Female Cancer Programme
9. Dossierhouder Global Forest Coalition
10. Dossierhouder Health Action International
11. Dossierhouder Hivos
12. Dossierhouder Humana
13. Dossierhouder ICCO
14. Dossierhouder International Child Support
15. Dossierhouder IUCN
16. Dossierhouder Pax Christi / IKV
17. Dossierhouder Press Now/ RNTC
18. Dossierhouder Save the Children
19. Dossierhouder Schorer
20. Dossierhouder SOMO
21. Dossierhouder Terre des Hommes
22. Dossierhouder Waste
23. Dossierhouder Wereld Natuur Fonds
24. Dossierhouder World Population Foundation

Non respons

1. Dossierhouder Liliane Fonds
2. Dossierhouder Child Helpline International
3. Dossierhouder Fair Trade Original
4. Dossierhouder HOM
5. Dossierhouder ILEIA
6. Dossierhouder Interface for Cycling Expertise
7. Dossierhouder Leger des Heils
8. Dossierhouder Maastricht School of Management
9. Dossierhouder Mundial productions
10. Dossierhouder Oxfam Novib
11. Dossierhouder Solidaridad
12. Dossierhouder Spark
13. Dossierhouder STRO
14. Dossierhouder Warchild
15. Dossierhouder Woord en Daad

Bibliografie

- Ardenne, A. Van. (2006). *Kamerbrief inzake Rapport van de Commissie Dijkstal*. Den Haag: MinBuza
- Ardenne, A. Van. (2006b). *Aanbiedingsbrief inzake subsidietoekenning van het Medefinancieringsstelsel (MFS) 2007 – 2010*. Den Haag: MinBuza.
- Berendsen, W. (2006). De Hype van de Lerende Organisatie. We leren allang – alleen niet bewust. *ViceVersa*, 3. Retrieved September 20, 2007 from <http://www.viceversaonline.nl/index.php?viceversaSection=Achtergrond&articleId=10980>
- Brager, C. & Sprecht, H. (1973). *Community Organizing*. Columbia: Columbia University Press.
- Britton, B. (2005). *Organisational Learning in NGOs: Creating the Motive ,Means and Opportunity*. Oxford: Intrac. Retrieved September 24 from <http://www.coady.stfx.ca/resourceBin/public/mofi/file/Organizational%20Learning/Organizational%20Learning%201%20Britton.pdf>
- Casely, D.J. & K. Kumar (1987) *Project monitoring and evaluation in agriculture*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Cavill, S., & Sohail, M. (2004). Strengthening accountability for urban services. *Environment and Urbanization*, 2004; 16; 155. Retrieved July 1, 2007 from <http://eau.sagepub.com/cgi/reprint/16/1/155>
- Commissie Dijkstal. (2006). *Vertrouwen in een Kwetsbare Sector? Rapport van de Commissie Draagvlak en Effectiviteit in Ontwikkelingssamenwerking*. Retrieved September 15, 2007 from <http://dprn.fss.uu.nl/Report%20of%20the%20Dijkstal%20commission.pdf>
- Coupal, F. (2001). *Results-based Participatory Monitoring & Evaluation 1*. Retrieved September 15, 2007 from <http://www.mosaic-net-intl.ca/documents/article-PME.pdf>
- Development Assistance Committee (DAC). (2002). *Glossary of Terms in Evaluation and Results-Based Management*. Paris: OECD.
- Dixon, N.M. (2000). *Peer Assist : Guidelines for Practise*. Retrieved September 16, 2007 from http://www.commonknowledge.org/userimages/resources_peer_assist_guidelines+.pdf
- ECDPM. (2004). *Partnerschap in een Polariserende Wereld: Het Nederlands maatschappelijk middenveld en ontwikkelingssamenwerking. Eindrapport van de beleidsdialoog 2004*. Maastricht: ECDPM
- Fox, J. (2000). *Civil society and political accountability: Propositions for discussion*. Santa Cruz: University of California. Retrieved July 1 from <http://www.nd.edu/~kellogg/events/pdfs/Fox.pdf>
- Gasper, D. (1997). *Logical Frameworks: A Critical Assessment*. Working Paper #264. Den Haag: Institute of Social Studies.
- Goetz, A., & Jenkins, R. (2002). *Voice, accountability and human development: The emergence of a new agenda*. Retrieved July 1, 2007 from <http://www.bbk.ac.uk/polsoc/staff/academic/rob-jenkins/voice-accountability-human-development>

- Horsch, K. (n.d.). Indicators: Definition and Use in a Results-Based Accountability System. Retrieved September 15, 2007 from <http://www.gse.harvard.edu/hfrp/pubs/onlinepubs/rrb/indicators.html>
- Jordan, L. & Tuijl, P. van. (2006). *NGO Accountability: Politics, Principles & Innovations*. London: Earthscan.
- Litjens, P.J.M. (2002). *Richtlijnen voor het toepassen van het waarderingssysteem voor activiteiten en sectoren*. Den Haag: Minbuza.
- MDF/IAC. (2006). *Evaluation of the Theme-based Cofinancing Programma, Cross-cutting Study : Monitoring & Evaluation*. Ede-Wageningen: MDF/IAC.
- MinBuZa. (2003). *Beleidsvisie Civil Society en Structurele Armoedebestrijding: De rol van actoren uit het Nederlands maatschappelijk middenveld*. Retrieved January 19, 2007 from <http://www.minbuza.nl/binaries/pdf/os-subsidies/civil-society-en-structurele-armoedebestrijding.pdf>
- Minbuza. (2005). *Offerteaanvraag Evaluatie Thematische Medefinancieringsprogramma (TMF)*. Retrieved September 13 from <http://www.tmf-evaluatie.nl/Tenderdocument%20Evaluatie%20TMF%202005.pdf>
- Minbuza. (2005). *Beleidskader Medefinancieringstelsel (MFS) 2007-2010*. Den Haag: MinBuZa.
- MinBuZa. (2007). *Beleidsbrief Ontwikkelingssamenwerking: Een Zaak van Iedereen: Investeren in ontwikkeling in een veranderde wereld*. Den Haag: MinBuZa.
- Mulgan, R. (2000). 'Accountabilty': *An ever-expanding concept?* Discussion Paper No. 72. Canberra: Australian National University. Retrieved July 1 from http://dspace.anu.edu.au/bitstream/1885/41945/1/dp_72.htm
- Naidoo, K. (2003). *Civil Society Accountability: "Who Guards the Guardians?"*. Lunchtime address delivered by Kumi Naidoo, 3 April 2003, UN Headquarters, New York. Retrieved June 30, 2007 from <http://www.civicus.org/new/media/NGO%20Accountability.doc>
- Newell, P., & Bellour, S. (2002). *Mapping accountability: Origins, contexts and implications for development*. IDS Working Paper 168. Brighton: Institute of Development Studies. Retrieved July 1 from <http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/wp/wp168.pdf>
- Nichols, P. (1991). *Social Survey Methods: A Fieldguide for Development Workers*. Oxford: Oxfam UK & Ireland.
- Oakley, P & Clayton, A. (2000). *The Monitoring and Evaluation of Empowerment: A Resource Document*. Occasional Papers Series No. 26. Oxford: INTRAC.
- OECD (2006) *Emerging Good Practice in Managing for Development Results*. Retrieved September 15, 2007 from <http://www.oecd.org/dataoecd/35/10/36853468.pdf>
- OESP. (1997). *Who Are the Question-makers? A Participatory Evaluation Handbook*. New York: Office of Evaluation and Strategic Planning, UNDP. Retrieved September 20 from <http://www.undp.org/eo/documents/who.htm>

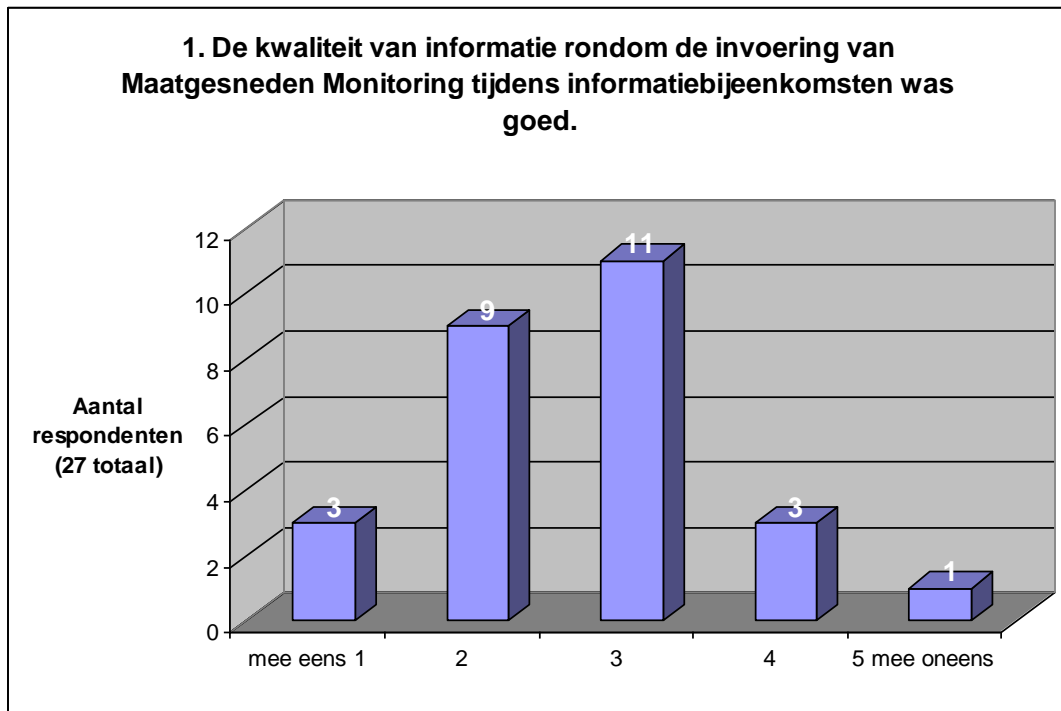
- Oudheusden, E. Van. (2007). Boekhouders aan de macht. *ViceVersa*, 2. Retrieved September 20, 2007 from http://www.viceversaonline.nl/index.php?page=30_3_1&viceversaissueId=20
- Pratt, B. & Loizos, P. (1992). *Choosing Research Methods : Data Collection for Development Workers*. Oxford: Oxfam GB.
- Schneider, H. & Libercier, M.H. (1994). Concepts, Issues and Experiences for Building Up Participation, in *Participatory Development From Advocacy to Action*, Paris: OECD Development Center.
- Schulpen, L. (red.) (2001). *Hulp in Ontwikkeling: bouwstenen voor de toekomst van internationale samenwerking*. Assen: Koninklijke Van Gorcum
- UNDP. (1998). *UNDP Guidebook on Participation*. Retrieved September 15, 2007 from http://www.seemotion.org/download/UNDP_GUIDEBOOK_ON_PARTICIPATION.pdf
- UNFPA. (2004). *Programme Manager's Planning Monitoring and Evaluation Toolkit. Tool Number 1: Glossary of Planning, Monitoring & Evaluation Terms*. Retrieved September 9, 2007 from http://www.unfpa.org/monitoring/toolkit/tool1_glossary.doc
- Velden, F. van der. (n.d.). *Facilitation of organisational change processes; Beyond organisational- and institutional development*. Soesterberg: Context, international cooperation.
- Watson, D. (2006). *Monitoring and Evaluation of capacity and capacity development*. Discussion paper No 58B. ECDPM, April, 2006.
- World Bank. (n.d.). *Participatory Monitoring and Evaluation*. Retrieved September 15, 2007 from <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTPCENG/0,,contentMDK:20509352~menuPK:410312~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:410306,00.html>
- World Bank. (1998). *World Bank Participation Sourcebook*. Washington: World Bank. Retrieved September 15, 2007 from <http://www.worldbank.org/wbi/sourcebook/sba104.htm>

Bijlage 1 Resultaten Enquête Maatgesneden Monitoring onder MFS organisaties

In deze bijlage worden de resultaten weergegeven per vraag of stelling zoals deze is gesteld in de enquête Maatgesneden Monitoring aan MFS organisaties die vanaf 1 januari 2007 MFS financiering ontvangen. In totaal ontvangen 39 organisaties vanaf 1 januari 2007 MFS financiering (het aantal MFS organisaties in de periode 2007-2010 is in totaal 59). Van de 39 MFS organisaties hebben 30 een enquête ingevuld, de respons komt hiermee op 77 procent.

In de enquête werd bij elke stelling om uitleg gevraagd, vele organisaties hebben hier gebruik van gemaakt. Onder de resultaten per stelling – weergegeven in een grafiek – wordt een samenvatting gegeven van de toelichting die is gegeven door verschillende organisaties. In de analyse is onderscheid gemaakt tussen de verschillende relatievormen van MFS organisaties (Partner relatie, Programma relatie of Strategische partner relatie). Uit deze analyse bleek dat er weinig verschil is in de beantwoording van vragen tussen de verschillende relatievormen. Om die reden zal in deze bijlage alleen daar waar relevant het onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende relatievormen.

Niet alle organisaties hebben voor elke vraag en/of stelling een antwoord gegeven. Per vraag of stelling wordt (in de grafiek) aangegeven hoeveel respondenten een antwoord hebben gegeven.

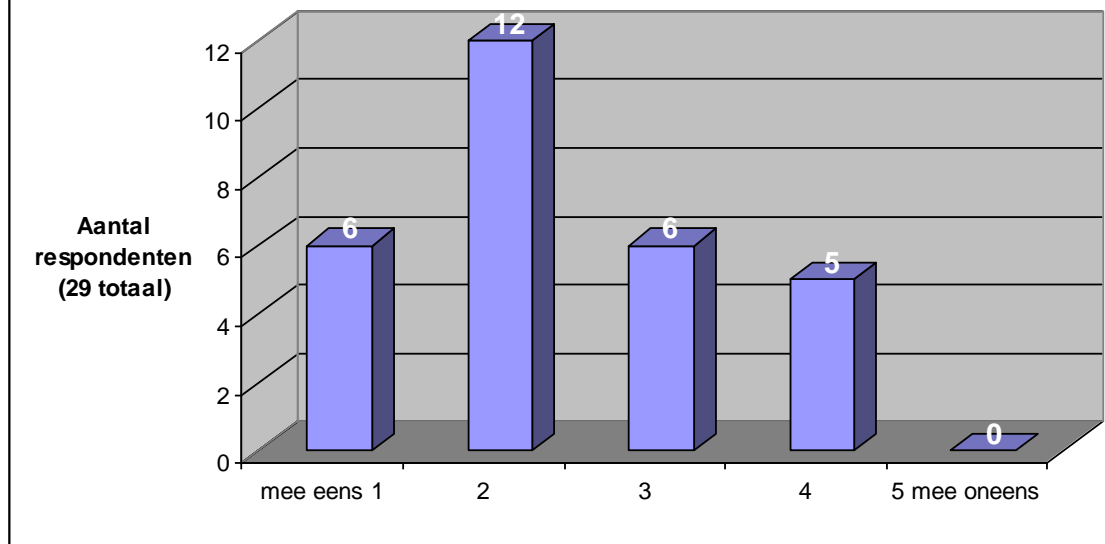


Het merendeel van de respondenten is het hier gedeeltelijk mee eens en gedeeltelijk mee oneens. Vele respondenten spreken over onduidelijkheid en verwarring rondom de invoering van de Maatgesneden Monitoring tijdens informatiebijeenkomsten. Dit uit zich met name in de verwarring die ontstond over het verschil in terminologie tussen de subsidieaanvraag en het monitoringsprotocol (input, output en outcome). Organisaties geven aan dat het handig was geweest wanneer er meerdere voorbeelden voorhanden waren. Voor de strategische partner relaties waren de gebruikte voorbeelden van outputs/outcomes in de presentatie minder makkelijk toepasbaar. Deze voorbeelden waren op een zeer concreet niveau, terwijl organisaties met een strategische partner relatie veelal op een meer abstracter niveau insteken.

De gegeven informatie wordt op onderdelen gezien als vaag, niet consistent en strijdig met eerdere berichten. Een organisatie geeft tevens aan dat het onduidelijk bleef hoe 'maatgesneden' de maatgesneden monitoring zou worden, gezien het tamelijk uitgebreide format. Een andere organisatie geeft aan dat er onduidelijkheid bestond over de taal. Deze organisatie was in eerste instantie verteld dat het monitoringsprotocol in het Nederlands moest, terwijl later bleek dat Engels ook was toegestaan.

Een aantal organisaties merkt op dat de bijeenkomsten informatief waren en de presentaties duidelijk. Daarnaast wordt de opstelling van het Ministerie tijdens de bijeenkomsten als constructief en open ervaren.

2. De kwaliteit van informatie rondom de invoering van Maatgesneden Monitoring tijdens gesprekken met de dossierhoud(st)er was goed.

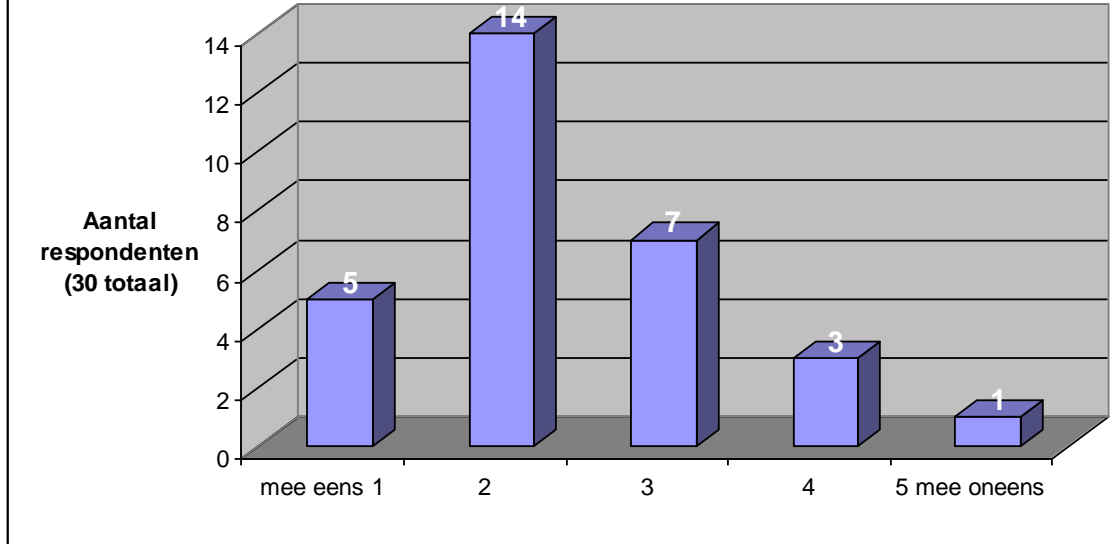


Van in totaal 29 respondenten zijn 18 het hier gedeeltelijk om geheel mee eens. De gesprekken met dossierhouders worden over het algemeen als positief en constructief ervaren. Wel wordt opgemerkt dat er binnen het ministerie veel onduidelijkheid was over Maatgesneden Monitoring en beide partijen nog zoekende waren. Veel onduidelijkheden werd opgelost, maar inconsistentie in informatie bleef bestaan. Vele organisaties hebben de indruk dat hun eigen dossierhouder bij de verschillende themadirecties minder goed is geïnformeerd dan de medewerkers bij de coördinerende afdeling; DSI/MY.

Met name in vergelijking met strategisch partnerrelaties bestaat de indruk dat de dossierhouders op het ministerie niet meer van de materie afweten dan de MFS-organisaties zelf. Hierdoor werden sommige organisaties gedwongen om voor sommige vragen elders te rade te gaan.

Enkele MFS organisaties hebben binnen het eerste jaar een andere dossierhoud(st)er gekregen omdat hij of zij is overgeplaatst in de zomerronde naar een andere functie binnen BZ. In enkele gevallen wordt door respondenten aangegeven dat gesprekken over de Maatgesneden Monitoring overgelaten werden aan controllers “terwijl de inhoudelijke beleidsmedewerker zich er niet al te veel mee wilde bemoeien en de terminologie zelf ook niet helemaal begreep”. De mate waarin een dossierhouder een organisatie kan adviseren hangt kortom erg af van de ervaring en betrokkenheid van de desbetreffende beleidsmedewerker.

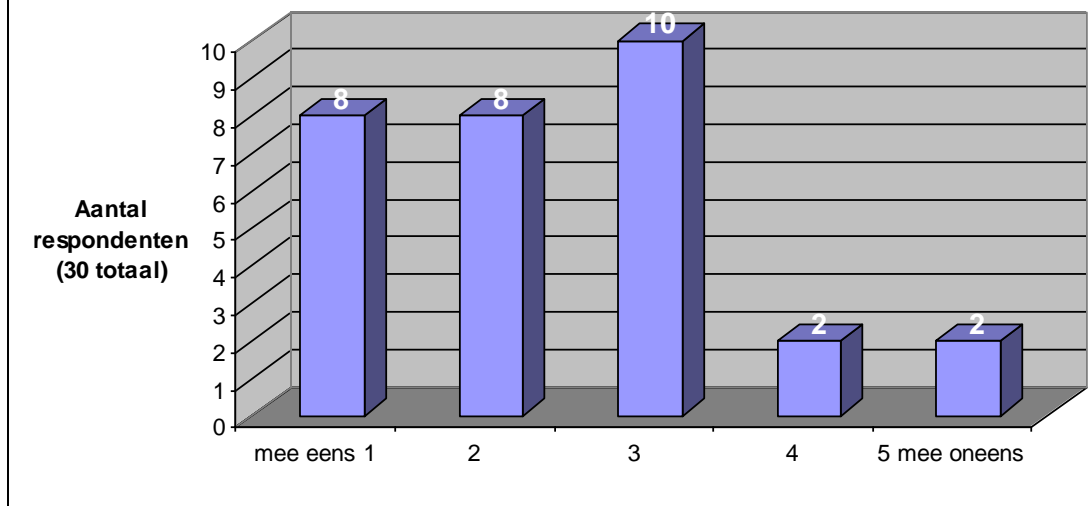
3. Het systeem van Maatgesneden Monitoring draagt bij aan gestructureerd contact tussen de MFS organisatie en dossierhouder op het ministerie van Buitenlandse Zaken



Van in totaal 30 respondenten zijn 19 het hier gedeeltelijk om geheel mee eens. Vele respondenten geven aan dat het monitoringssysteem de potentie heeft om bij te dragen aan gestructureerd contact tussen de MFS organisatie en dossierhouder op het ministerie van Buitenlandse Zaken. Kanttekening hierbij is dat MFS organisaties ervaren dat het initiatief voor een groot deel van de MFS organisatie moet komen.

Tevens wordt opgemerkt dat gesprekken tot nu toe veelal over de vorm van monitoringsprotocollen ging en niet over de inhoud van het werk van MFS organisaties. Daarnaast vraagt een enkele organisatie zich af of de monitoringsprotocollen niet alleen voor ingewijden te lezen zijn: *“de nadruk ligt op planning en controle. De protocollen bestaan vooral uit tabellen met cijfers die alleen voor ingewijden te lezen zijn. Het veronderstelt kennis van de MFS aanvraag van de desbetreffende MFS organisatie en de systematiek en terminologie die heel specifiek is voor het MFS. Is het alleen geschikt voor de dossierhouder binnen onze themadirectie of ook voor andere directies?”*

4. Het (inhoudelijk) contact rondom de Maatgesneden Monitoring met de beleidsmedewerker(s) van het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt door de MFS organisatie als waardevol ervaren

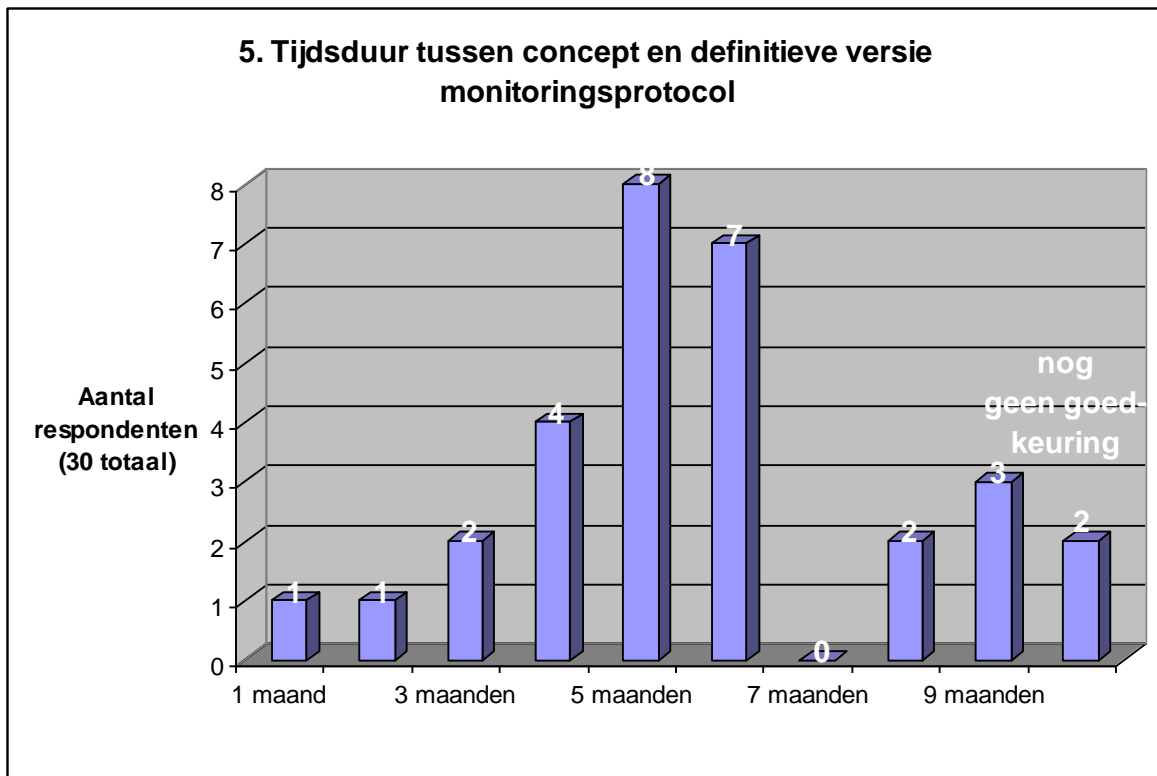


De meningen hierover zijn verdeeld. Maar vier respondenten (van totaal 30) zijn het er gedeeltelijk of geheel mee eens.

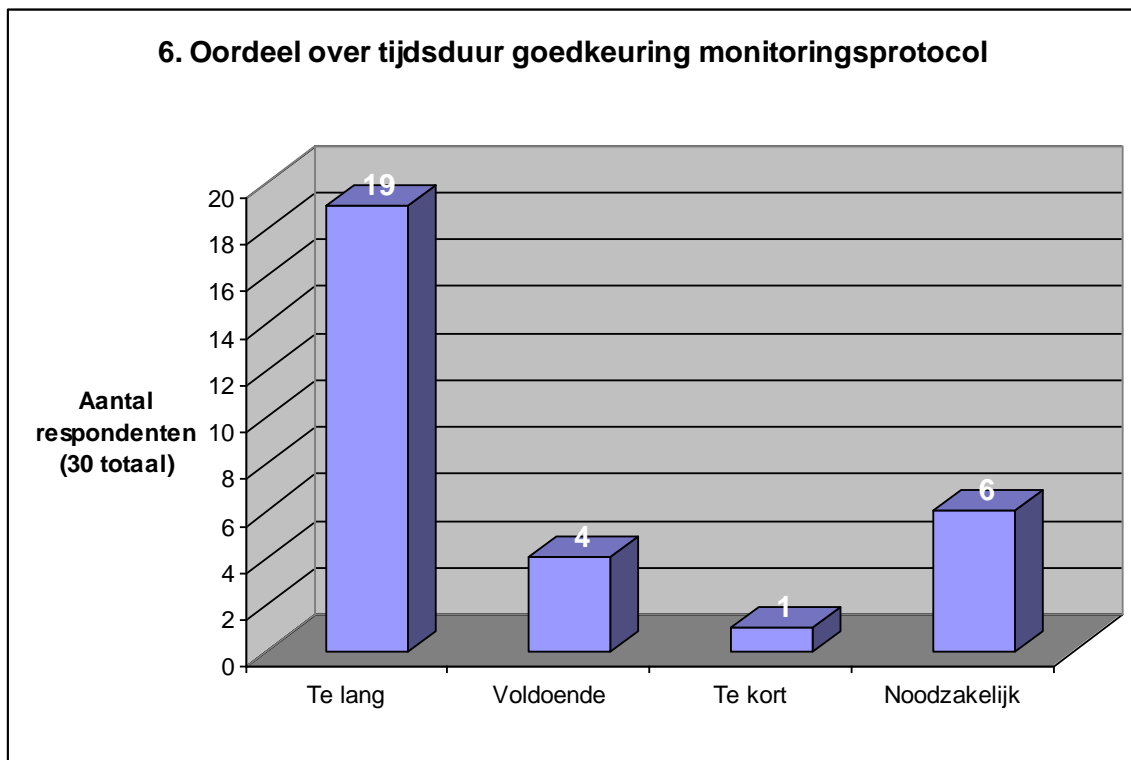
De organisaties die het eens zijn met deze stelling geven aan dat er goed inhoudelijke contact is met de beleidsmedewerker(s) van het ministerie en dat dit contact als waardevol wordt ervaren. Deze MFS organisaties leren veel van het contact en vinden tevens de bereidheid tot wederzijds leren. Daarnaast worden organisaties betrokken bij beleidsvormingsprocessen door de beleidsmedewerker.

Respondenten die het gedeeltelijk tot oneens waren met deze stelling geven aan dat er weinig inhoudelijk contact is geweest met beleidsmedewerker(s). Volgens hen blijkt de Maatgesneden Monitoring vooral te gaan om het systeem en bijbehorende termen en minder om de inhoud. Daarnaast geven organisaties aan dat zij niet altijd antwoord kregen op hun vragen van de beleidsmedewerker(s), dat er soms intern overleg nodig voordat er een antwoord kwam, waardoor het antwoord op zich liet wachten. Anderen geven aan dat de Maatgesneden Monitoring in potentie bij draagt aan inhoudelijke contact met de MFS organisatie, maar in de praktijk (nog) niet: *“Maatgesneden Monitoring helpt bij het gezamenlijk vaststellen van waar het programma staat, maar het leidt niet tot een meer systematische feedback vanuit de desbetreffende themadirectie”*.

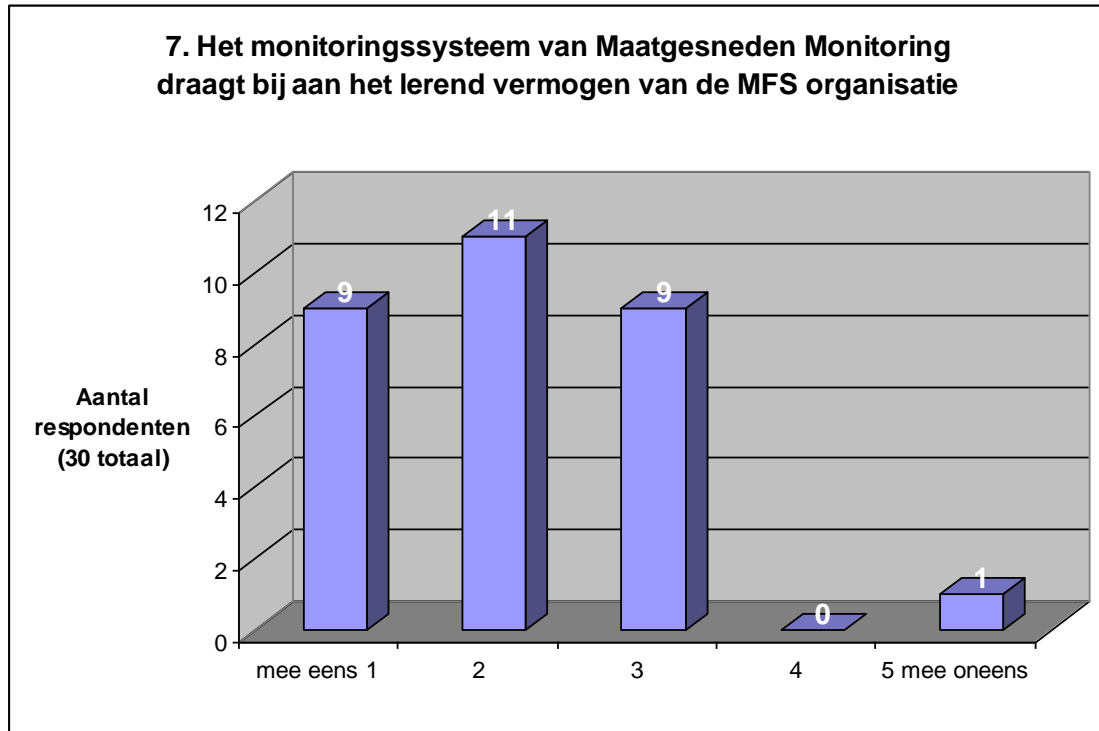
Strategische partnerrelaties geven aan dat de (inhoudelijke) contacten met de diverse themadirecties wisselend zijn. De ontvangen feedback heeft bij organisaties tot verduidelijking en verbeteringen in het monitoringsprotocol geleid. Het proces bleef echter beperkt tot de basis (output/outcome, DRAM/SMART, e.d.) volgens de organisaties. Er was nauwelijks sprake van een inhoudelijke en conceptuele dialoog over het belang van M&E binnen een organisatie, het doel van M&E en de wijze waarop een organisatie omgaat met meten. Dat is als een gemis ervaren.



Voor de meerderheid van MFS organisaties besloeg de tijdsduur tussen het concept monitoringsprotocol en de definitieve versie van het protocol 5 maanden of langer (in totaal 22 MFS organisaties). Voor twee organisaties van de in totaal 30 respondenten geldt dat de huidige versie van het concept monitoringsprotocol nog niet is goedgekeurd.



Bijna tweederde van de respondenten is van mening dat de tijdsduur tussen de inlevering van het eerste concept monitoringsprotocol en de vaststelling van het definitieve monitoringsprotocol te lang is geweest. Zes respondenten zijn van mening dat de tijdsduur noodzakelijk was om tot een kwalitatief en inhoudelijk goed protocol te komen.

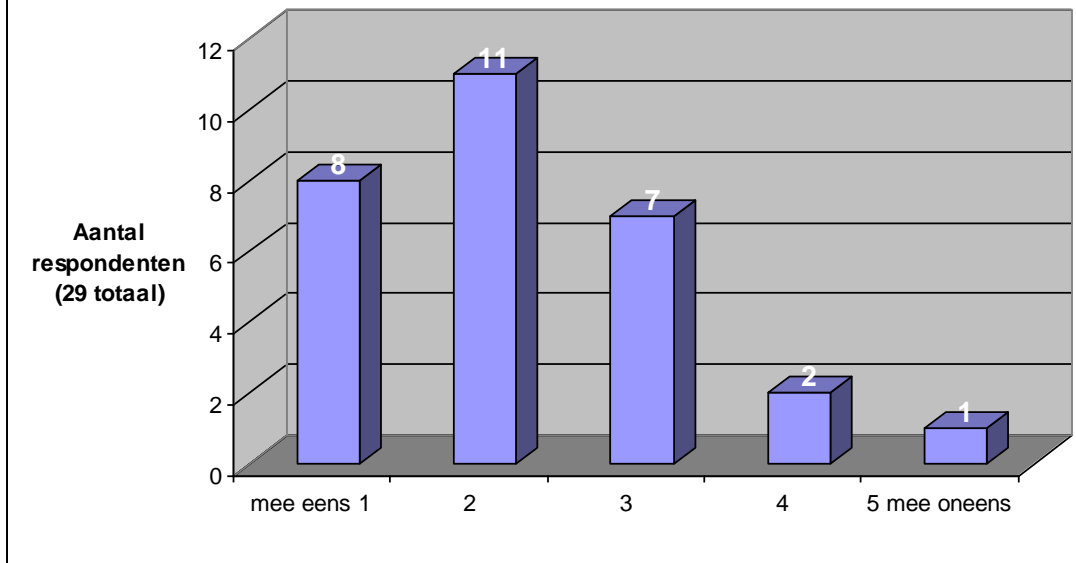


Tweederde van de respondenten is het geheel of gedeeltelijk eens met de stelling dat het monitoringssysteem van Maatgesneden Monitoring bijdraagt aan het lerende vermogen van de MFS organisatie. Volgens respondenten draagt het monitoringssysteem bij aan een kritische blik naar de eigen organisatie en worden organisatie nu nog meer dan voorheen gedwongen om aan te tonen dat er structureel wordt geleerd. Het monitoringssysteem schept een kader voor leren. Voorwaarde voor bijdrage aan het lerende vermogen van de MFS organisatie is wel dat de MFS organisatie het actief als een leermiddel gebruikt. Interne discussies over het monitoringssysteem hebben voor sommige organisaties intern inhoudelijk nieuwe inzichten opgeleverd. Een organisatie geeft als uitleg:

Het M&E systeem stimuleert een focus en resultaatgerichtheid tijdens de ontwikkelingsfase van het programma. Het draagt bij tot het formuleren van realistisch haalbare doelstellingen. De indicatoren zijn nu zo opgesteld dat deze naar verwachting direct feedback geven ten behoeve van adaptief management. Om te 'leren', ook buiten het programma, is het wenselijk om niet alleen naar de resultaten te kijken maar ook naar de interventies waarmee de doelstellingen bereikt worden, het hoe en waarom in de context van de doelgroep.

Een aantal respondenten spreekt over een verschil hierbij tussen kleine, jonge organisaties en grote 'oudere' organisaties. Het Maatgesneden Monitoringssysteem stimuleert om concrete doelstellingen te formuleren. Dit is met name nuttig voor een relatief kleine en jonge organisatie. De strategische partner relatie organisaties binnen het MFS hebben al een bestaand M&E systeem dat reeds bij droeg aan het lerende vermogen van de eigen organisatie. Voor deze organisatie staat de Maatgesneden Monitoring soms 'naast' hun eigen systeem. De noodzaak om een monitoringsprotocol in te dienen heeft wel geleid tot extra nadenken en reflectie op kernresultaten.

8. Het monitoring en evaluatie systeem van de MFS-organisatie staat centraal binnen de Maatgesneden Monitoring

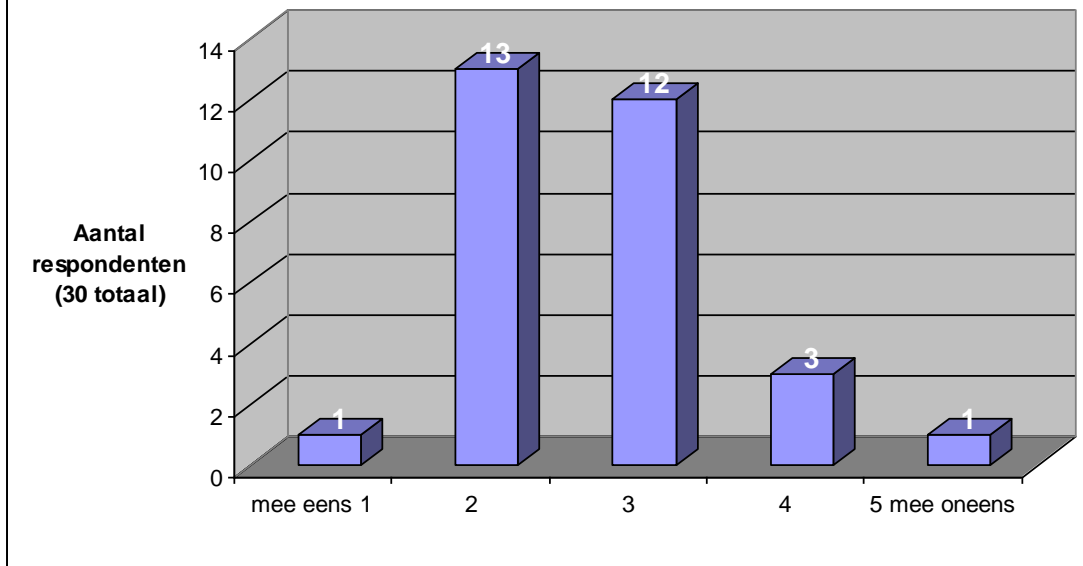


De meerderheid van de respondenten is het gedeeltelijk tot geheel met deze stelling eens. Voor de meerderheid van MFS organisaties is het eigen M&E systeem het uitgangspunt binnen de Maatgesneden Monitoring. Door de flexibiliteit in het opstellen van het monitoringsprotocol kan de MFS organisatie zelf het format aanpassen en het eigen M&E systeem centraal zetten. Volgens organisaties heeft het ministerie zich hierin constructief opgesteld en daar voldoende ruimte voor gegeven.

Kanttekening hierbij is dat het M&E systeem van MFS organisaties veelal breder is dan datgene wat in het monitoringsprotocol van de Maatgesneden Monitoring staat. *“Programma's die co-funding ontvangen van andere donoren en partners, vragen om andere vormen van verantwoording en rapportages. De MFS-organisatie heeft een grote diversiteit aan werkvelden en programma's die buiten het MFS vallen. We zoeken nog naar complementariteit tussen de verschillende M&E-systemen”*.

Een aantal strategische partnerrelaties geeft aan dat de maatgesneden monitoring is gebaseerd op de systematiek van de MFS-aanvraag. Hierdoor moeten organisaties hun eigen M&E systemen aanpassen aan de rapportage-eisen van MFS. Sommigen zijn van mening dat het systeem van Maatgesneden Monitoring tot een zwaardere (en niet noodzakelijkerwijs betere) monitoring heeft geleid dan voorheen gebruikelijk was. *“Met name de noodzaak om van jaar op jaar voor het volledige programma gegevens te aggregeren en te analyseren leidt tot een aanzienlijke verzwaring en ook verandering van de gangbare praktijk. Voorheen kon dat in ruimere cycli gebeuren en hoefde niet alles tegelijk.”*

9. Het monitoringssysteem van Maatgesneden Monitoring draagt bij aan een hogere kwaliteit van het MFS programma



Eén van de respondenten die het hier gedeeltelijk mee eens is merkt op:

*Het vertrouwen op 'iemand's mooie blauwe ogen' is verdwenen.
Het moet resultaatgerichter, dat is een goede zaak.*

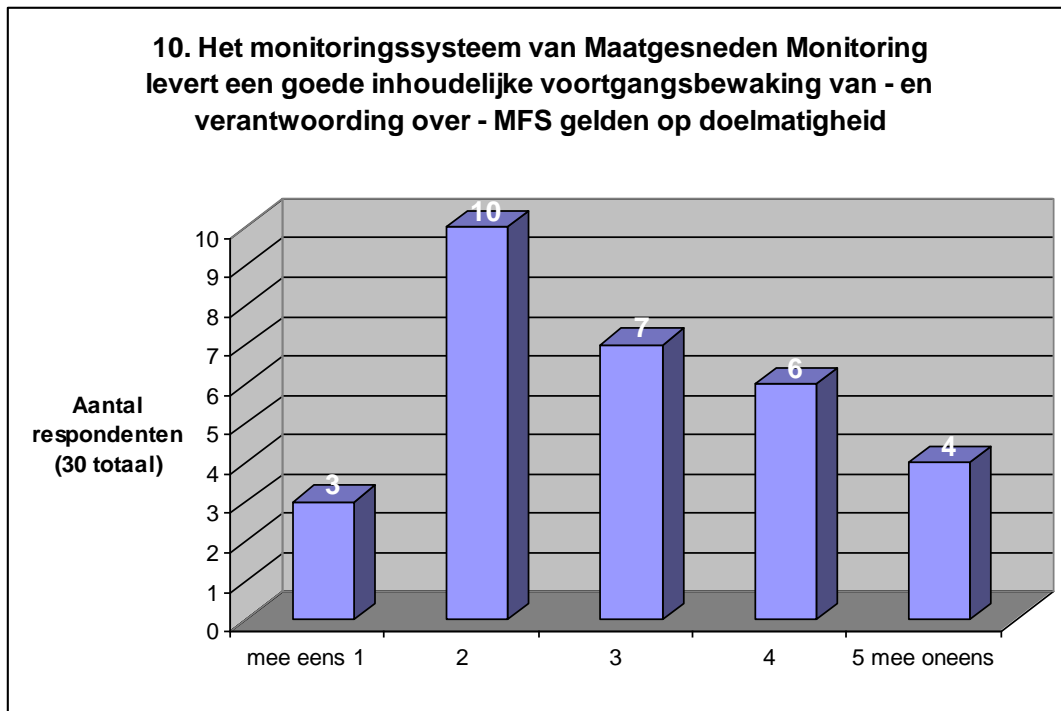
Vele organisaties constateren dat aandacht voor de resultaatgerichtheid in M&E kwaliteitsverbetering met zich mee brengt. Bestaande systemen zijn door de Maatgesneden Monitoring verscherpt en verbeterd. Door middel van het formuleren en effectief meten van indicatoren wordt de meetbaarheid en kwaliteit van het MFS programma gewaarborgd. Daarnaast draagt Maatgesneden Monitoring bij aan focus in het programma en in de verlangde outcome.

De meningen hierover zijn niet onverdeeld positief. Een aantal respondenten waarschuwt voor het gevaar tot blikvernaauwing:

Allereerst kunnen (zeker met de nadruk op kwantitatieve indicatoren) de gestelde 'target values' (alhoewel deze naar verwachting realistisch gekozen zijn) ertoe leiden dat men zich met name daarop richt. Hier wordt tenslotte verantwoording voor gevraagd. Ten tweede moet nog bezien worden in hoeverre feedback op 'resultaten' voldoende informatie geeft om te weten welke vorm van adaptief management moet worden toegepast. Ten derde houdt de gevraagde nadruk op kwantitatieve indicatoren geen rekening met neveneffecten (positief en negatief).

Een ander nadeel van het monitoringssysteem is volgens een organisatie dat het systeem ertoe leidt dat MFS-organisaties hun partners indringender gaan vragen om hun plannen en monitoring systeem in te richten aan de hand van de beoogde resultaten van de MFS-organisaties. De zelfstandigheid van de lokale organisaties wordt daarmee aangetast.

Tot slot wordt door een respondent opgemerkt dat de huidige opzet van het Maatgesneden Monitoringssysteem organisaties niet genoeg uitdaagt om ambitieus te zijn.



De meningen over de stelling zijn verdeeld. Vele organisaties geven aan dat het nog te vroeg is om hier iets over te zeggen. De verwachting is veelal redelijk positief.

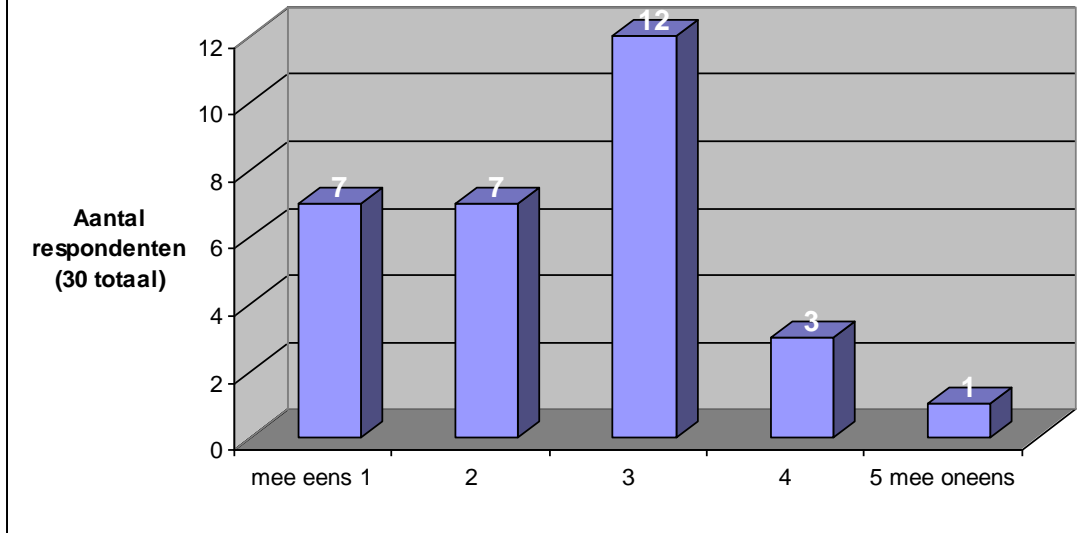
Respondenten die het eens zijn met deze stelling geven aan dat Maatgesneden Monitoring een goede inhoudelijke voortgangsbewaking van en verantwoording over MFS gelden levert. Daarnaast wordt opgemerkt dat het een goede zaak is dat MFS organisaties moeten rapporteren op indicatoren die intern worden gebruikt om te monitoren op doelmatigheid. Dit heeft mede te maken met de loskoppeling tussen inhoudelijke en financiële verantwoording (respectievelijk programma monitoringsprotocol en organisatie monitoringsprotocol).

Respondenten die het geheel niet met deze stelling eens zijn geven onder andere aan dat zij voorheen altijd veel geleverd hebben voor weinig geld; *“eigenlijk zijn we door hogere eisen van subsidiegevers alleen maar duurder geworden”*. Andere respondenten geven aan dat doelmatigheid nu vooral gerelateerd wordt aan de kosten die verbonden zijn aan interne processen:

Dat is allerminst onbelangrijk, maar het zegt niet echt hoe doelmatig een organisatie is. Als je bijvoorbeeld de behandeltijd van verslagen als indicator neemt, dan zou je doelmatigheid toenemen als die behandeltijd korter wordt. Maar als je doelmatigheid relateert aan de output capaciteitsopbouw van partners is een gedegen behandeling juist van cruciaal belang en neemt je doelmatigheid eerder toe als de behandeltijd langer duurt.

Tot slot geven respondenten aan dat het Maatgesneden Monitoringssysteem in principe voldoende mogelijkheden biedt voor een goede bewaking van de doelmatigheid. In de praktijk is het een moeilijke kwestie voor organisaties om dit te realiseren. Sommigen geven aan dat andere methodes noodzakelijk zijn naast de Maatgesneden Monitoring.

**11. Het monitoringssysteem van Maatgesneden Monitoring
levert een goede inhoudelijke voortgangsbewaking van - en
verantwoording over - MFS gelden op doeltreffendheid**



De meerderheid van respondenten is het gedeeltelijk of geheel eens met deze stelling. Vele geven aan dat het in dit stadium te vroeg is om hier al iets over te zeggen. Zij zijn van mening dat doeltreffendheid eerder over een periode van een aantal jaren bekeken zou moeten worden.

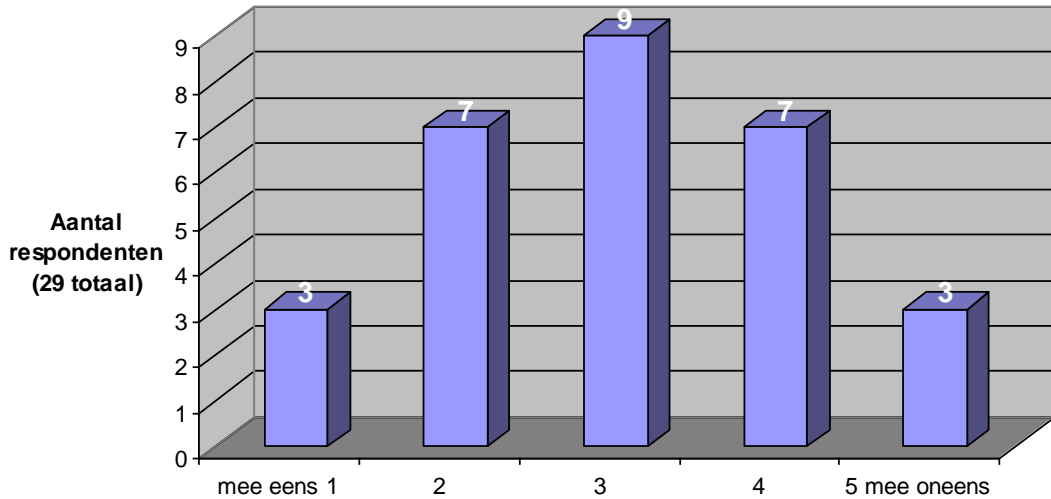
Door de nadruk op indicatoren op outcome niveau binnen het systeem van Maatgesneden Monitoring zijn organisaties beter in staat om te bewaken of de doelstellingen en de resultaten worden behaald. Deze outcome indicatoren zijn opgesteld door de organisatie zelf, hetgeen de verantwoordelijkheid en ownership nog meer vergroot. Bovendien dwingt het organisaties te denken in termen van bijdragen aan het behalen van het hogere doel, aldus een aantal respondenten.

Een aantal respondenten ziet een gevaar in het Maatgesneden monitoringssysteem en het aspect van doeltreffendheid:

Als doelen eenmaal gekozen zijn, is het Maatgesneden Monitoring systeem goed om de voortgang te bewaken. Het gevaar is echter dat de eis om de aanwending van MFS-gelden exact te verantwoorden met concrete indicatoren de keuze van programma's dwingt in de richting van meetbare activiteiten en weg van hoge risico's: niemand wil graag ver onder zijn doelstellingen uitkomen. Terwijl 'kwaliteit' van ontwikkelingswerk ook gebaat is bij moeilijk meetbare activiteiten als het opkomen voor mensen/vrouwenrechten en werken in instabiele regio's met grote afbreukrisico's. In die zin kan het Maatgesneden Monitoringssysteem afbreuk doen aan de kwaliteit en doeltreffendheid van het MFS in zijn geheel.

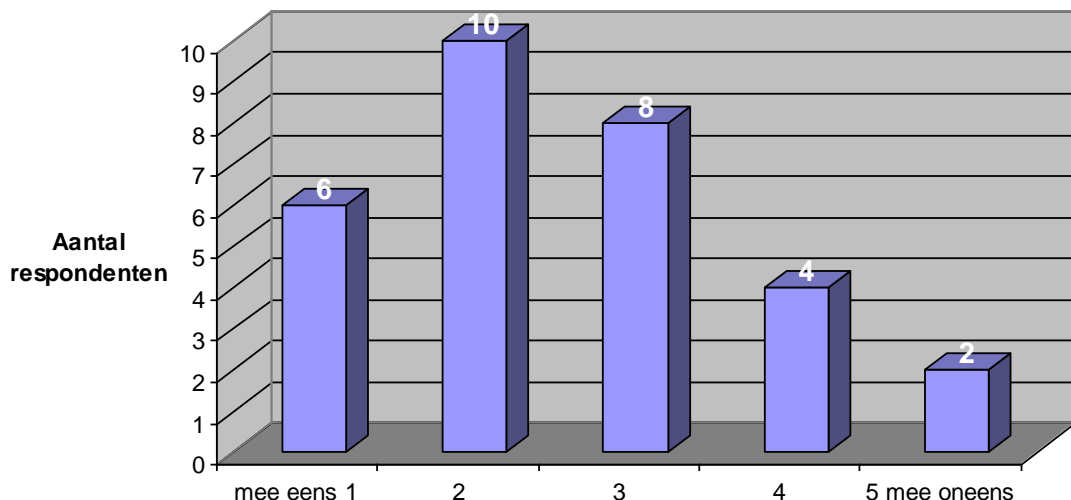
Een aantal organisaties maakt zich zorgen over hoe concrete projectresultaten in het Zuiden te koppelen zijn aan het abstractere programma-niveau. Daarnaast is een aantal respondenten van mening dat *“door de indicator-benadering veel waardevolle kwalitatieve informatie verloren gaat”*. Tot slot wordt aangegeven dat doeltreffendheid wordt vergroot onder invloed van downward accountability. Door de nadruk op upwards accountability wordt de doeltreffendheid juist verminderd.

**12. Het monitoringssysteem van Maatgesneden Monitoring
levert een goede inhoudelijke voortgangsbewaking van - en
verantwoording over - MFS gelden op relevantie**



Het merendeel van de respondenten is het hier gedeeltelijk mee eens, gedeeltelijk mee oneens. Vele geven aan dat dit moeilijk te meten is op dit moment en dat de vraag naar relevantie een lange termijn vraag is. Een organisatie geeft aan: “gezien de lastige en overgedetailleerde planning moet ook dit over vier jaar nog eens goed worden onderzocht.” Daarnaast wordt gewaarschuwd voor een te grote nadruk op indicatoren, hetgeen ten koste kan gaan van de relevantie. In het huidige systeem is er volgens een groot aantal respondenten te weinig ruimte voor het uitleggen van de interventielogica en is een verhalende analyse van de resultaten en hun context tevens noodzakelijk.

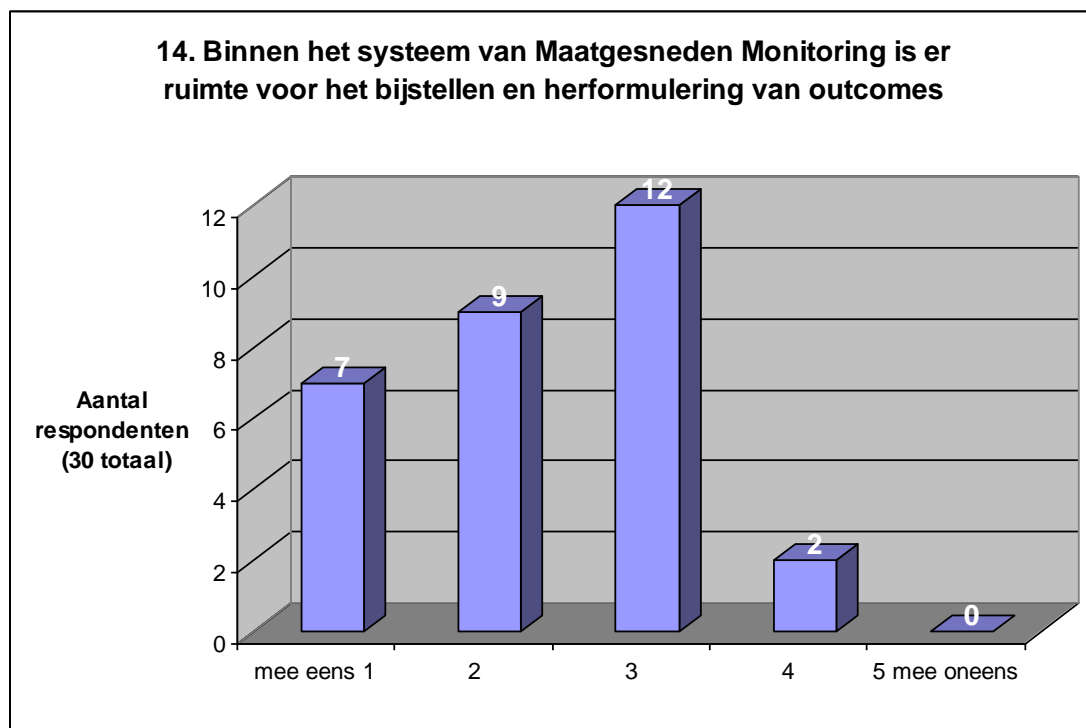
**13. Het systeem van Maatgesneden Monitoring houdt
voldoende rekening met het specifieke karakter van de MFS
organisatie**



Het merendeel van de respondenten is het hier gedeeltelijk mee eens. Vele geven aan dat het systeem in overleg met het ministerie flexibel is te hanteren. Maatgesneden Monitoring geeft organisaties (tot op zekere hoogte) vrijheid om invulling te geven aan de wijze van monitoring en formulering van het monitoringsprotocol. Het specifieke karakter van organisaties wordt kortom niet uit het oog verloren binnen de Maatgesneden Monitoring.

Een aantal organisaties geeft aan dat het Maatgesneden Monitoringssysteem is ontworpen “vanuit het perspectief van organisaties die werken aan tastbare resultaten (aantal studenten, drinkwatervoorziening, etc.) en in een duidelijke keten werken (donor-MFS organisatie-partner-doelgroep). De systematiek past veel minder bij netwerkorganisaties die werken aan capaciteitsopbouw en institutionele verandering.” Daarnaast wordt aangegeven dat de nadruk op streefwaarden in het systeem te groot is en de sturingsmogelijkheid vanuit Nederland van activiteiten door partners in het Zuiden wordt overschat.

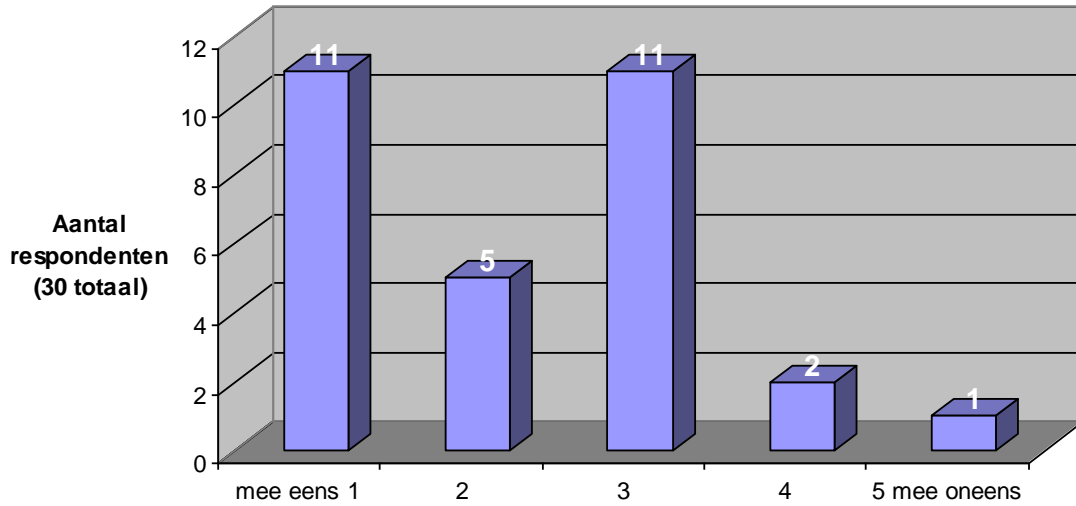
Strategische partnerrelaties geven aan dat het binnen dit monitoringssysteem voor hen lastig is om resultaten uit programma's van brede MFS-organisaties te aggrereren.



Het merendeel van respondenten geeft aan dat zij dit nog niet kunnen beoordelen en het in de praktijk moet blijken of er ruimte is voor het bijstellen en herformulering van outcomes. De meeste organisaties hebben in gesprekken met hun dossierhouder op het ministerie gesproken over het feit dat de monitoringsprotocollen 'groeidocumenten' zijn en dat bijstellen en herformuleren op basis van beargumentatie, ervaringen en geleerde lessen mogelijk is.

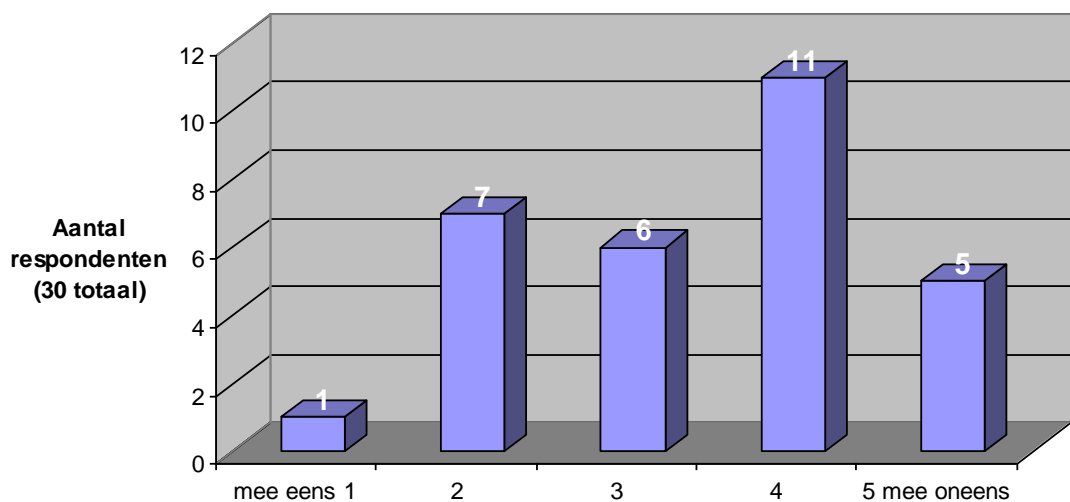
Een organisatie geeft aan dat de mogelijkheid voor het bijstellen en herformuleren van outcomes de toegevoegde waarde is Maatgesneden Monitoring. Het geeft namelijk een “goed inzicht in totaal geplande en daadwerkelijke bereikte resultaten (outcome) en dus de mogelijkheid om deze tijdig bij te stellen.”

15. Het monitoringssysteem van Maatgesneden Monitoring resulteert er in dat jaarrapportages van de MFS organisatie compacter en concreter kunnen worden



Een derde van de respondenten is het geheel met deze stelling eens. Tevens is een derde van de respondenten het gedeeltelijk eens/oneens met deze stelling. Velen leggen uit dat zij verwachten dat de jaarrapportages van MFS organisaties wel concreter worden, maar niet compacter. Door het scherper formuleren van resultaten in “*tabellen met cijfers*” worden jaarrapportages concreter. Veel organisaties vragen zich af of jaarrapportages compacter worden door de Maatgesneden Monitoring, immers een goede resultaatrapportage kan niet zonder context en illustrerende verhalen.

16. Het monitoringssysteem van Maatgesneden Monitoring brengt geen extra zware administratieve lasten met zich mee voor de MFS-organisatie

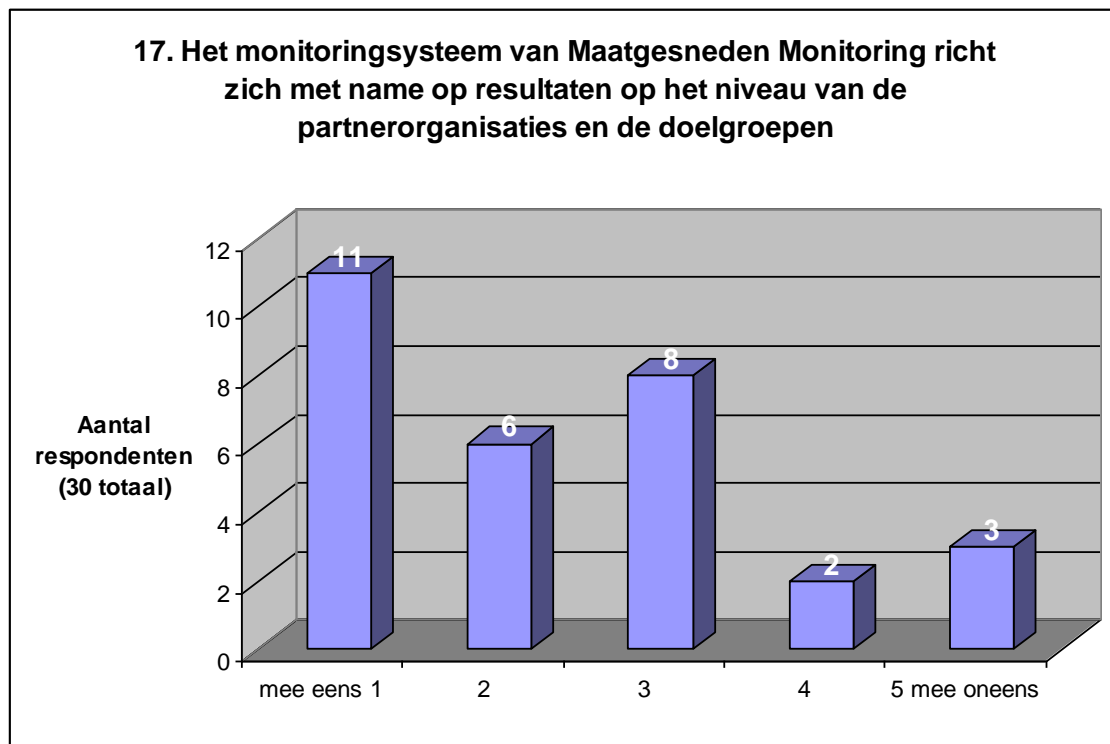


De meerderheid van respondenten is het geheel of gedeeltelijk oneens met deze stelling. Veel respondenten geven aan de ontwikkeling van het monitoringsprotocol een zware belasting was voor de MFS organisaties. Of de administratieve last op termijn minder wordt, moeten de MFS organisaties nog ervaren. Een respondent geeft aan de administratieve lasten niet té zwaar zijn, in vergelijking met de subsidiebaton die worden ontvangen. Een ander geeft aan dat administratieve lasten aanzienlijk zijn toegenomen, maar dat daar tegenover ook voordelen staan op gebied van projectmanagement, betere aggregatie en grotere inzichtelijkheid in resultaten.

Een aantal organisaties geeft aan dat er op een andere manier gerapporteerd moet worden bij andere donoren, hierdoor neemt de totale werkbelasting toe. Een aantal organisaties geeft aan dat het gebruik van het monitoringsprotocol een andere werkwijze vergt van de MFS organisaties en haar partnerorganisaties, hierdoor nemen de administratieve lasten toe: *“het kwantificeerbaar maken van resultaten heeft tot gevolg dat er elk jaar weer heel specifiek en nauwkeurig gemeten moet worden [...] dit brengt best wel wat uitdagingen en 'lasten' met zich mee.”*

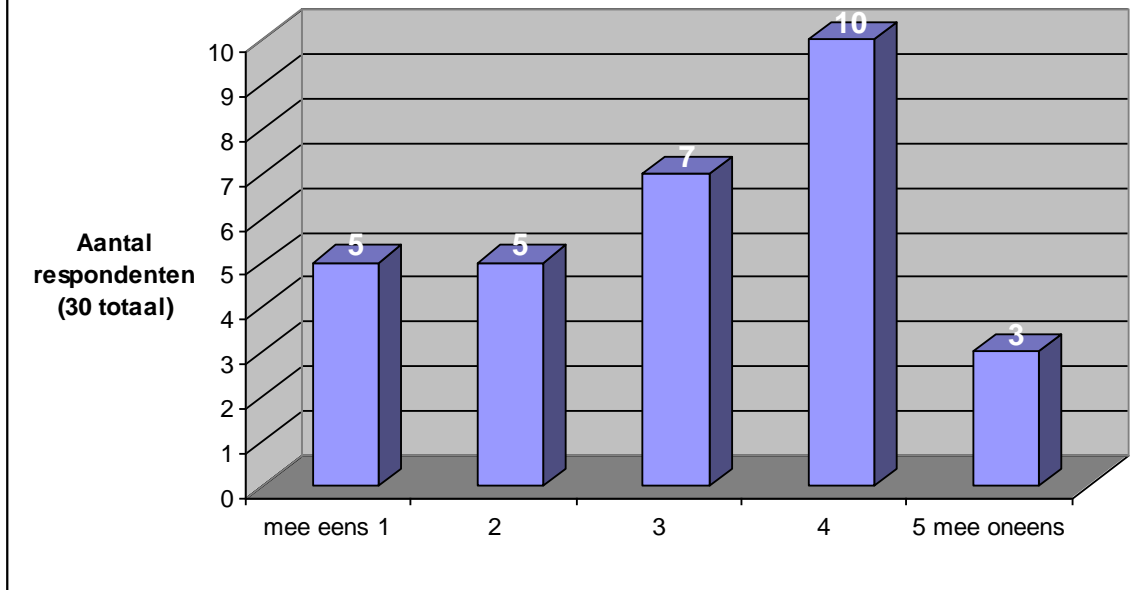
Strategische partnerrelaties geven aan dat het systeem van Maatgesneden Monitoring, zeker in vergelijking met de periode voor MFS, zwaardere administratieve lasten met zich meebrengt.

Het systeem dwingt af dat jaarlijks van elke partner gedetailleerd resultaten worden gevraagd en geregistreerd, die vervolgens allemaal moeten worden geaggregeerd en geanalyseerd en bovendien steekproefsgewijs getoetst op volledigheid en realiteitsgehalte. Voorheen gebeurde dat niet jaarlijks voor alle partners en kon volstaan worden met summierdere registraties om te bepalen welke organisaties in aanmerking kwamen voor diepgaandere resultaatmeting.



De meerderheid van respondenten is het hier geheel of gedeeltelijk mee eens. Vele geven aan dat in het programma monitoringsprotocol de resultaten bijna exclusief op het niveau van partnerorganisaties en doelgroepen liggen. In het organisatie monitoringsprotocol is er aandacht voor ontwikkeling en kwaliteitsverbetering van de MFS organisatie. Respondenten zijn het er over eens dat het een goede zaak is dat de nadruk ligt op de programma's en de resultaten die partners bereiken en minder op de MFS organisatie.

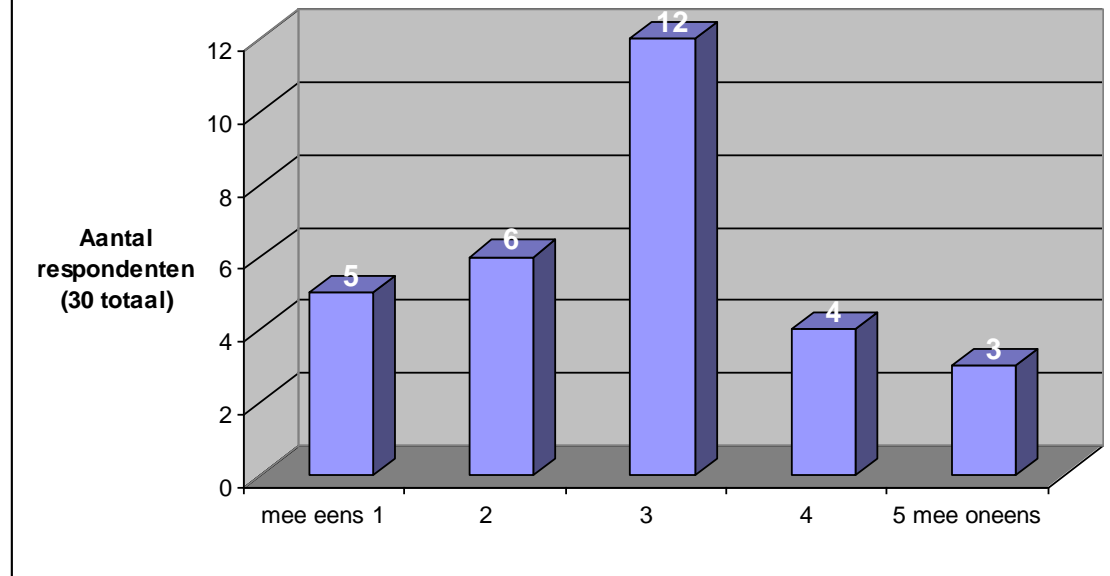
18. Het monitoringssysteem van Maatgesneden Monitoring stimuleert nieuwe, innovatieve vormen van resultaatmeting



De meerderheid van respondenten is het hier gedeeltelijk mee oneens. Respondenten geven aan dat het systeem van Maatgesneden Monitoring geen nieuwe, innovatieve vormen van resultaatmeting stimuleert. De reden hiervoor is volgens sommigen de nadruk op meetbare lineaire kwantitatieve indicatoren. Anderen zijn van mening dat de monitoringsprotocollen vooral zijn gericht op kwalitatieve instrumenten, wat niet nieuw is binnen ontwikkelingssamenwerking. Daarnaast geven respondenten aan dat het te riskant is om te experimenteren met innovatieve vormen van resultaatmeting. *“Er is door het concreet moeten formuleren van resultaten, met een nadruk op kwantitatief meetbare resultaten, een groter risico van risicomijdend gedrag bij organisaties. Dit gaat in het algemeen innovatie tegen.”* Innovatie kost ook tijd en tijd is iets wat niet rijkelijk voorhanden is in het systeem volgens een respondent. Van programma-evaluaties wordt verwacht dat ze uitgevoerd worden volgens klassieke onderzoeksmethoden, dit stimuleert geen nieuwe, innovatieve vormen van resultaatmeting.

Respondenten die van mening zijn dat Maatgesneden Monitoring wel nieuwe, innovatieve vormen van resultaatmeting stimuleert geven aan dat het systeem organisaties aanspoort om opnieuw na te denken over *“wanneer is het programma succesvol en hoe kan ik dit zo efficiënt en effectief mogelijk meten. Deze discussies intern en extern hebben zeker innovatieve elementen van resultaatmeting gestimuleerd”*.

19. Het monitoringssysteem van Maatgesneden Monitoring stimuleert resultaatmeting door Zuidelijke actoren

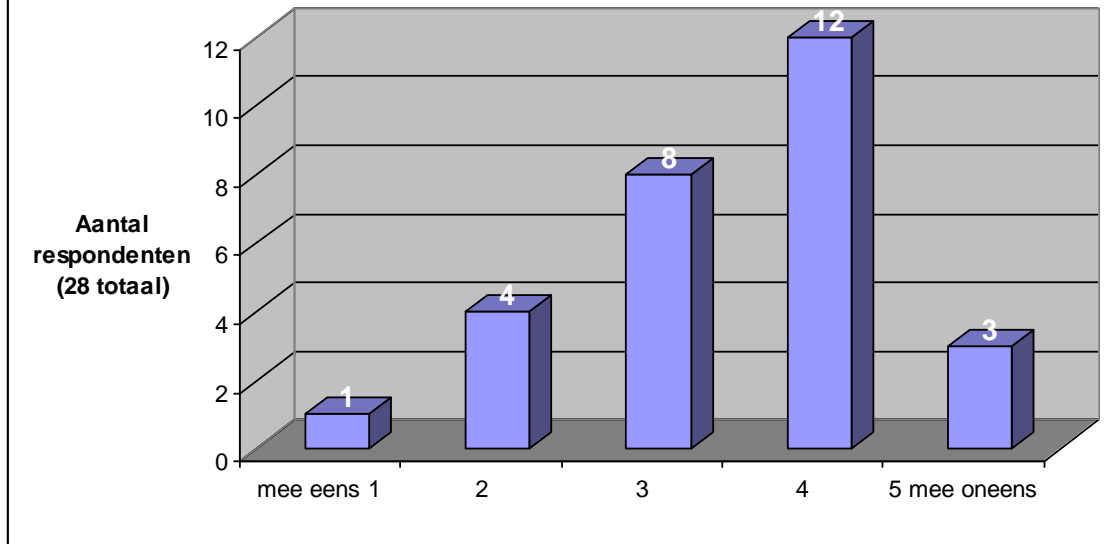


Het merendeel van respondenten geeft aan dat het te vroeg is om hier iets over te zeggen. Daarnaast ligt het aan de uiteindelijke invulling door de MFS organisatie zelf op welke wijze en door wie resultaatmeting wordt uitgevoerd, dit is niet zozeer een vereiste van de Maatgesneden Monitoring.

Respondenten die het niet eens zijn met deze stelling zijn van mening dat het Maatgesneden Monitoringssysteem, dat sterk donor-georiënteerd is, het risico in zich heeft dat het leidt tot minder participatie van het Zuiden. Verder wordt aangegeven dat *“door gebrek aan tijd er slechts ruimte was voor een beperkte inbreng van partners bij het vaststellen van de indicatoren, daardoor is een belangrijke kans gemist.”*

Respondenten die het eens zijn met deze stelling zijn van mening dat het formuleren en monitoren van resultaten op het niveau van de partnerorganisatie automatisch leidt tot een grotere rol in resultaatmeting door Zuidelijke actoren.

20. Het monitoringssysteem van Maatgesneden Monitoring resulteert in wederzijdse accountability; monitoring van DGIS als financier en als partner



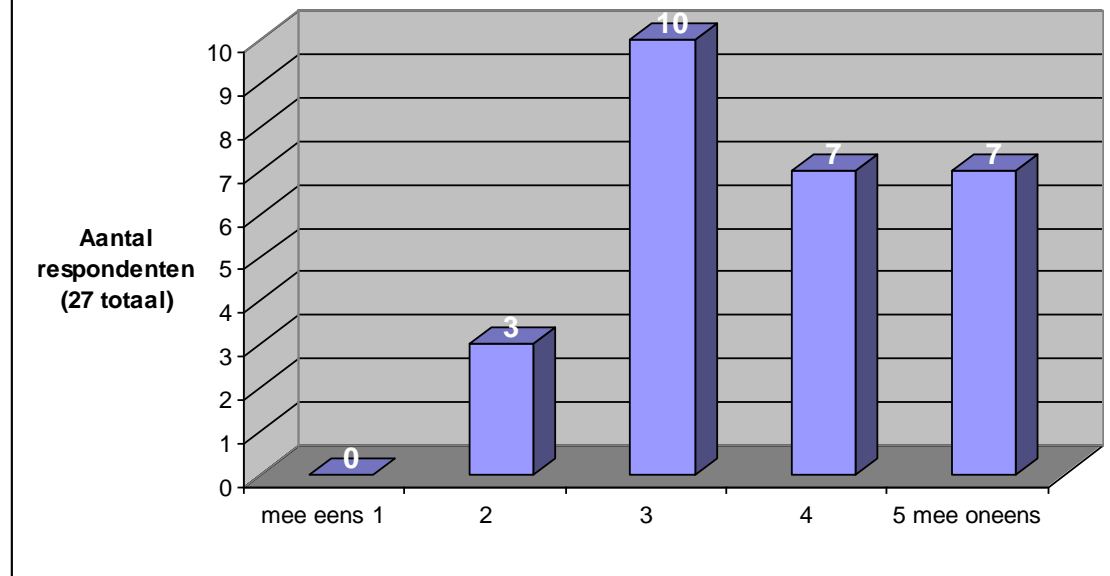
De meerderheid van respondenten is het gedeeltelijk of geheel oneens met deze stelling. De nadruk binnen de Maatgesneden Monitoring ligt volgens hen op upward accountability (verantwoorden van MFS organisaties richting het ministerie). Het gevoel overheerst dat het eenrichtingsverkeer is binnen de Maatgesneden Monitoring. Organisaties ervaren wel de intentie van DGIS om naast financier ook partner te zijn, bijvoorbeeld door een open dialoog en gesprekken rondom de monitoringsprotocollen. Daarbij wordt aangetekend dat die rol actiever mag zijn. MFS organisaties moeten veelal zelf het initiatief nemen richting DGIS. DGIS als partner is kortom niet vanzelfsprekend.

Een aantal respondenten geeft aan dat DGIS niet voorkomt in het monitoringsprotocol en dat het feit dat de goedkeuring van de concept protocollen zo lang op zich liet wachten geen teken is van wederzijdse accountability:

Tekenend is dat de toekenning van de subsidie eenrichtingsverkeer was en wij geen contract te ondertekenen kregen. Pas na de toekenning kwam naar voren op welke ingewikkelde manier het monitoring protocol moest worden opgeschreven. De documenten die wij precies op datum moesten inleveren, bleven lang onbeantwoord. Uiteraard zijn we gewoon aan het werk gegaan, maar van enige wederzijdsheid is niet veel te merken.

Een aantal respondenten gaf aan niet bekend te zijn met dit begrip. Helaas is de definitie in de enquête achterwege gelaten.

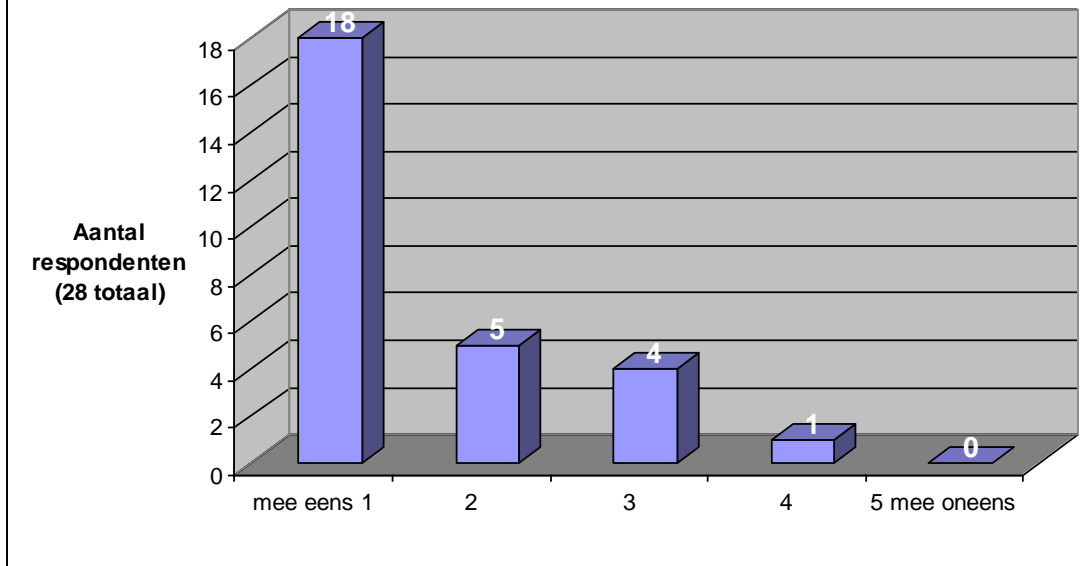
21. Het monitoringssysteem van Maatgesneden Monitoring heeft als functie downwards accountability



De meeste respondenten zijn het gedeeltelijk tot geheel oneens met deze stelling. Maatgesneden Monitoring geeft slechts in beperkte mate vorm aan downwards accountability (verantwoording van DGIS naar MFS organisaties en aan de doelgroep). De nadruk ligt op upwards accountability. *“Het is nu vooral een tool van de financier (DGIS) om te kijken of er wordt bereikt wat er in het aanvraagstramien is beloofd.”* Een aantal respondenten geeft aan dat het systeem desalnietemin dwingt om ook downward (naar partners toe) verantwoording af te leggen. Voor velen is het desondanks niet duidelijk hoe de Maatgesneden Monitoring van toepassing is op de *“DGIS accountability richting MFS organisaties”*.

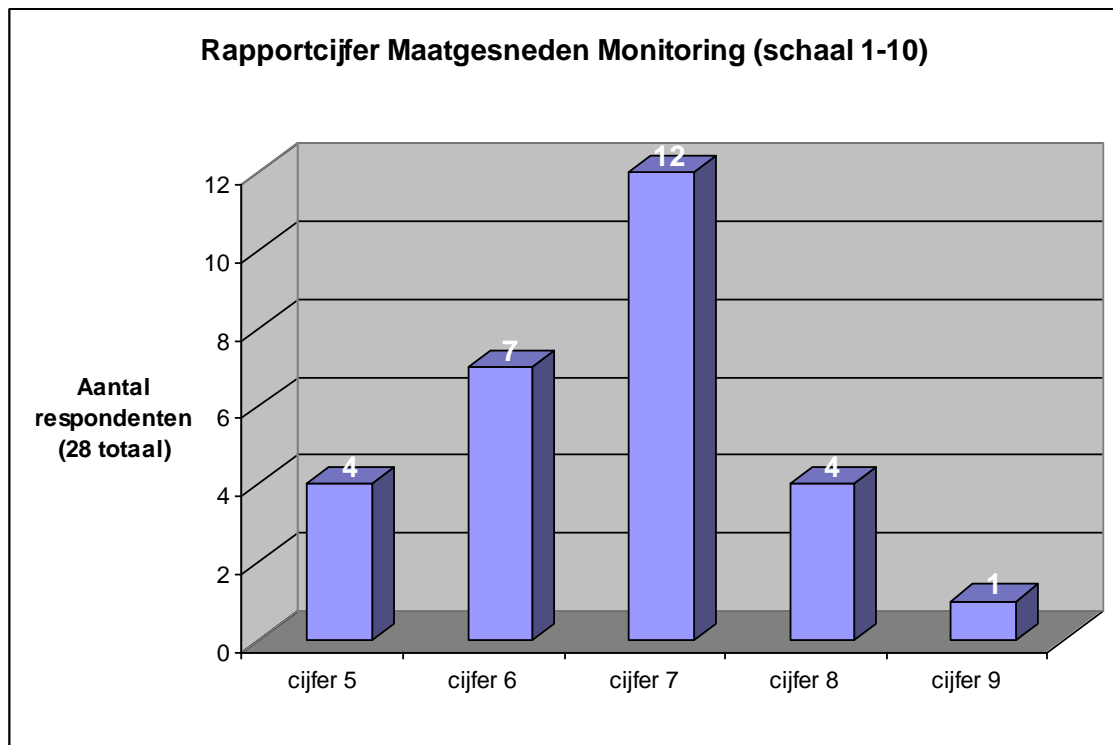
Een aantal respondenten geeft aan dat het niet erg is dat DGIS niet accountable is naar MFS organisaties, maar dat er ook niet moet worden gedaan alsof dat wel zo is. Tevens is het voor organisaties nog niet duidelijk hoe de resultaten van het MFS in rapportages van DGIS komen en hoe deze resultaten worden teruggekoppeld. Tot slot wordt opgemerkt dat verantwoording richting het Nederlandse publiek en de politiek om andere input vraagt dan de informatie uit het monitoringsprotocol.

22. Het monitoringssysteem van Maatgesneden Monitoring heeft als functie upwards accountability



Een duidelijke meerderheid van de respondenten is het eens met deze stelling: Maatgesneden Monitoring heeft als functie upwards accountability. Zoals uit bovenstaande twee stellingen bleek is de meerderheid van de respondenten het er over eens dat de voornaamste functie van Maatgesneden Monitoring is dat MFS organisaties verantwoording afleggen aan DGIS. Een enkeling is van mening dat verantwoording afleggen binnen de Maatgesneden Monitoring naar twee kanten toe werkt.

Rapportcijfer Maatgesneden Monitoring (schaal 1-10)



Gemiddeld rapport cijfer: 6,7

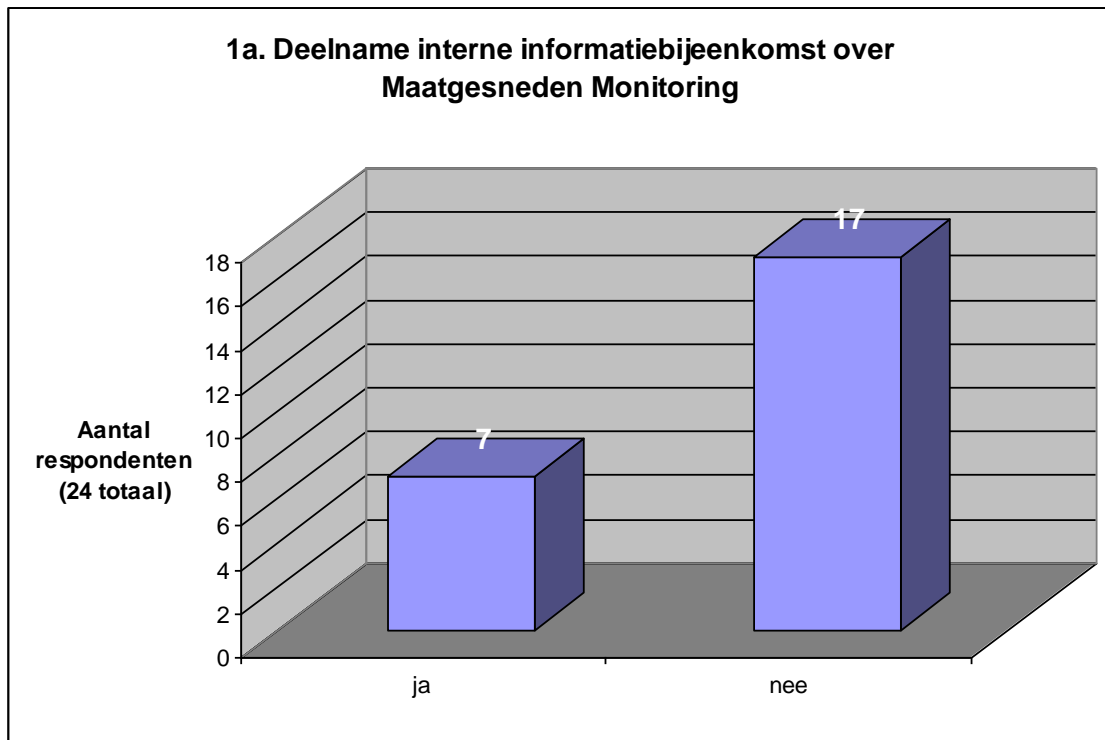
Bijlage 2: Resultaten Enquête Maatgesneden Monitoring dossierhouders MFS organisaties binnen het ministerie

In deze bijlage worden de resultaten weergegeven per vraag of stelling zoals deze is gesteld in de enquête Maatgesneden Monitoring aan dossierhouders binnen het ministerie van MFS organisaties die vanaf 1 januari 2007 MFS financiering ontvangen. In totaal zijn er 23 beleidsmedewerkers die dossierhouder zijn voor 39 MFS organisaties (het aantal MFS organisaties in de periode 2007-2010 is in totaal 59). Dossierhouders met meerdere MFS organisaties in hun portefeuille zijn gevraagd om per MFS organisatie een aparte enquête in te vullen. In totaal zijn er voor 24 MFS organisatie enquêtes ingevuld, de respons komt hiermee op 62 procent.

In de enquête werd bij elke stelling om uitleg gevraagd, een aantal dossierhouders heeft hier gebruik van gemaakt (beduidend minder dan de MFS organisaties). Onder de resultaten per stelling – weergegeven in een grafiek – wordt een samenvatting gegeven van de toelichting die is gegeven door verschillende organisaties.

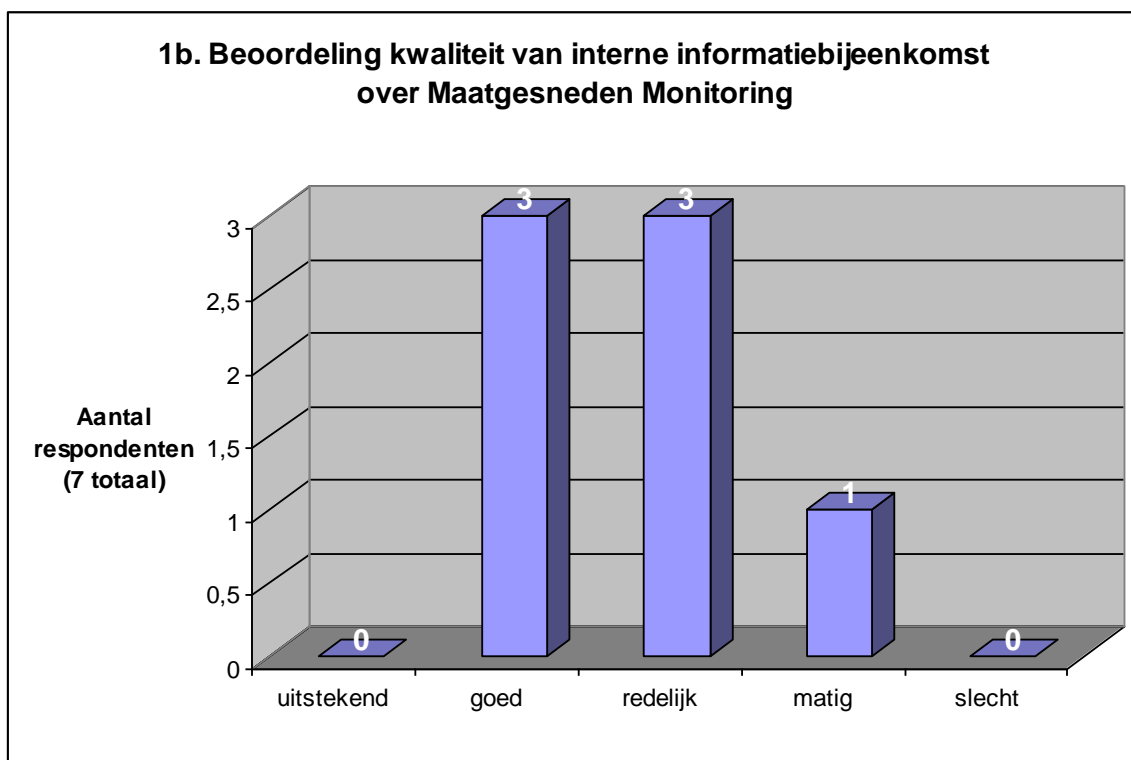
In de analyse is onderscheid gemaakt tussen de verschillende relatievormen van MFS organisaties (Partner relatie, Programma relatie of Strategische partner relatie) en de directies waarbinnen de dossierhouders werkzaam zijn. Uit deze analyse bleek dat er weinig verschil is in de beantwoording van vragen tussen de verschillende relatievormen en directies. Om die reden zal in deze bijlage alleen daar waar relevant het onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende relatievormen en directies.

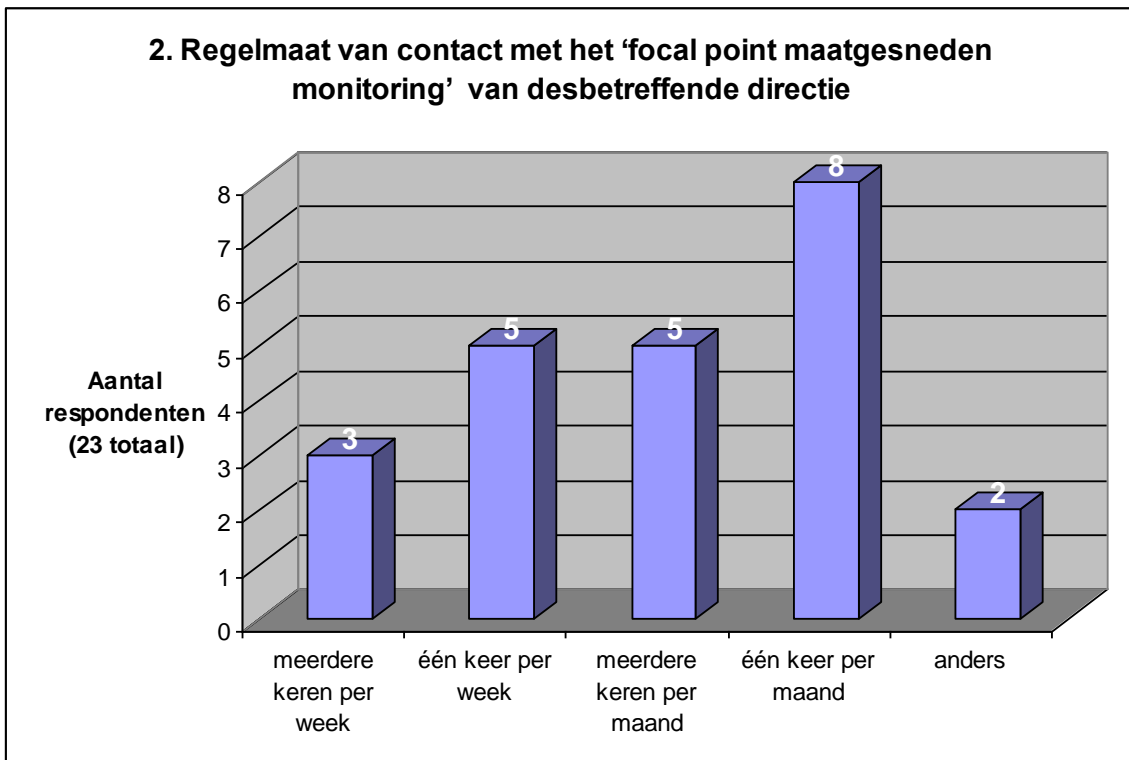
Niet alle dossierhouders hebben voor elke vraag en/of stelling een antwoord gegeven. Per vraag of stelling wordt (in de grafiek) aangegeven hoeveel respondenten een antwoord hebben gegeven.



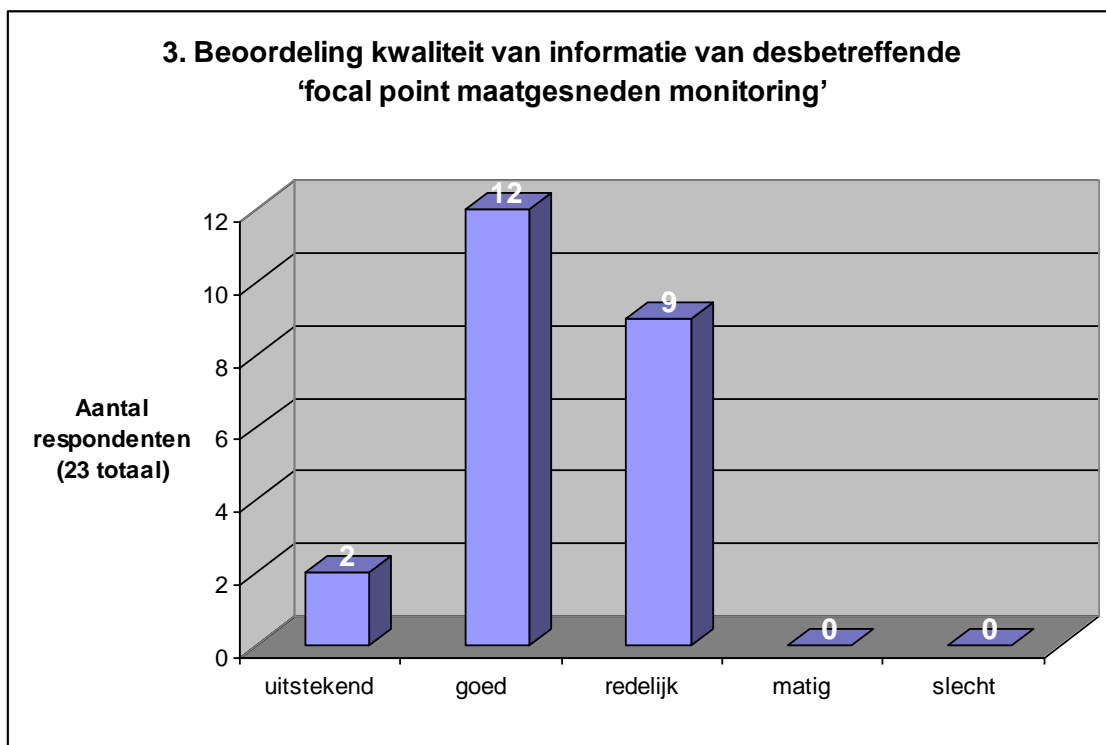
Van de 24 respondenten zijn er in totaal zeven naar de interne informatiebijeenkomst over Maatgesneden Monitoring gegaan. In sommige gevallen is alleen het focalpoint monitoring van een directie naar de bijeenkomst gegaan, maar in de meeste gevallen geven dossierhouders aan dat ze op die dag verhinderd waren. Een tweetal dossierhouders geeft aan dat zij niet uitgenodigd waren.

Van de zeven dossierhouders die de bijeenkomst hebben bijgewoond waren zes van mening dat de kwaliteit van informatie tijdens deze informatie redelijk tot goed was.

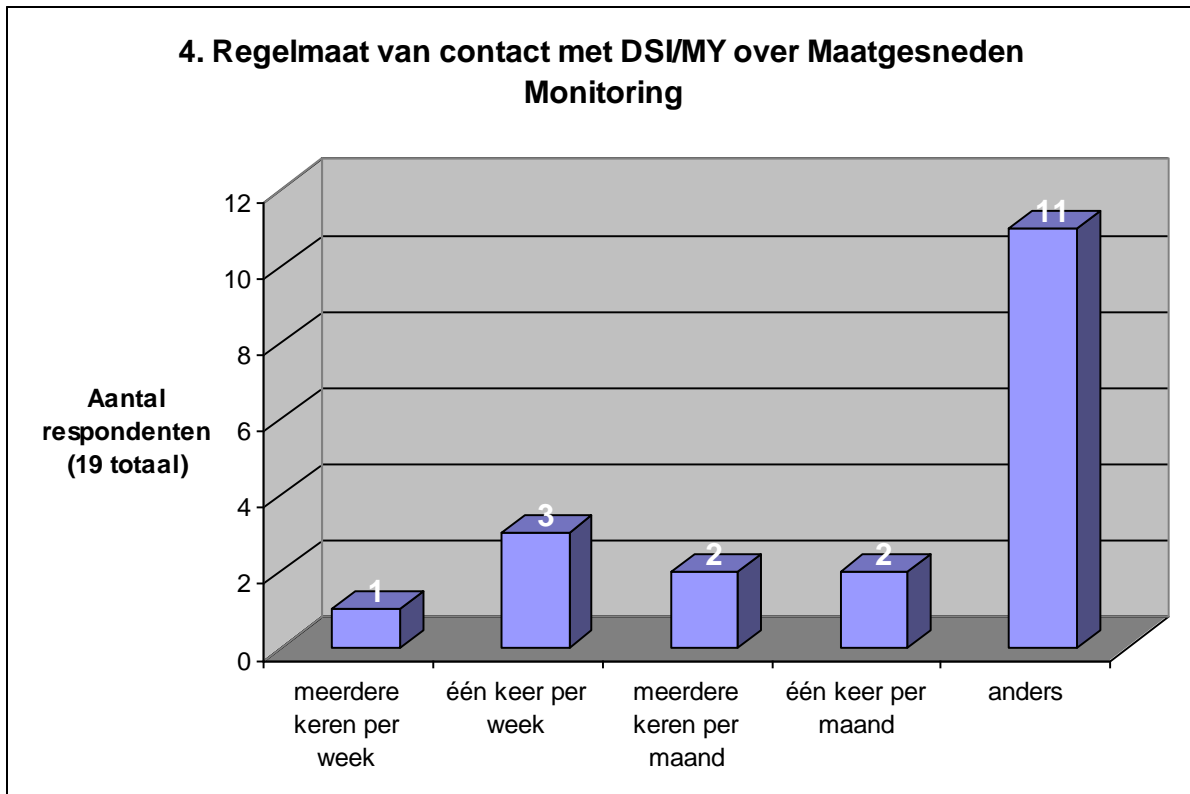




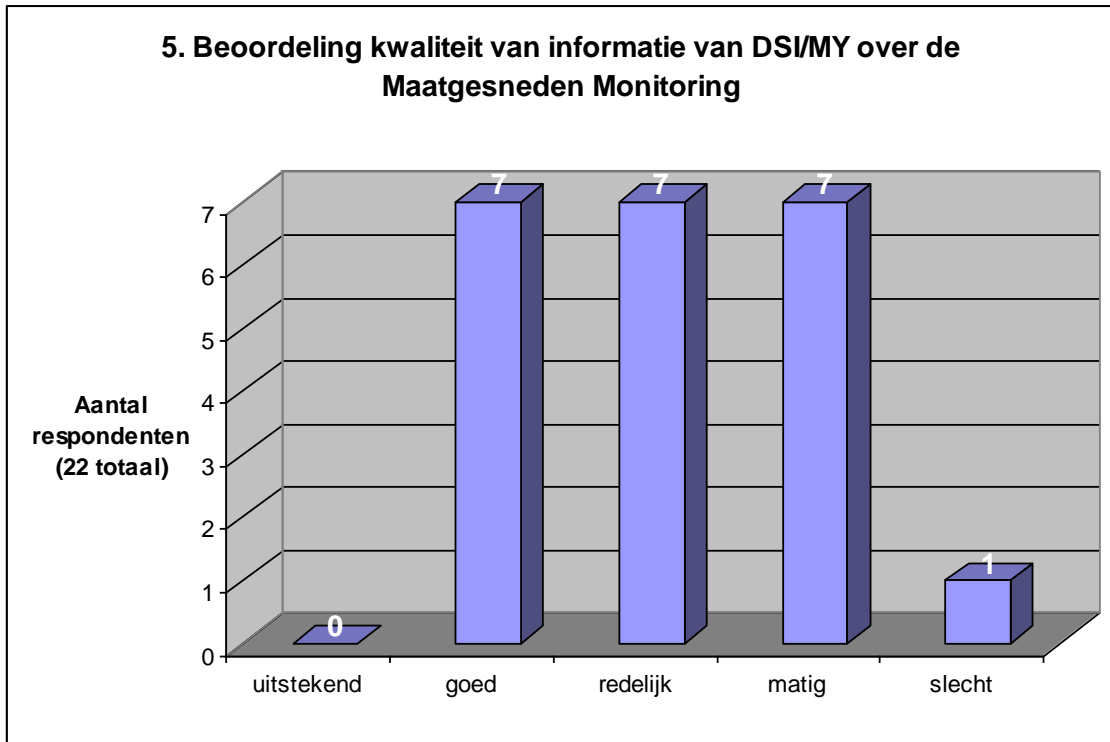
De regelmaat waarmee dossierhouders contact hadden met het focalpoint monitoring binnen hun directie is zeer verschillend. Er is hier geen duidelijk verschil te vinden tussen directies. Twee respondenten geven aan minder dan één keer per maand contact te hebben gehad met het focalpoint. Het contact dat er was, speelde zich veelal af rondom de laatste beoordelingsfase van het monitoringsprotocol.



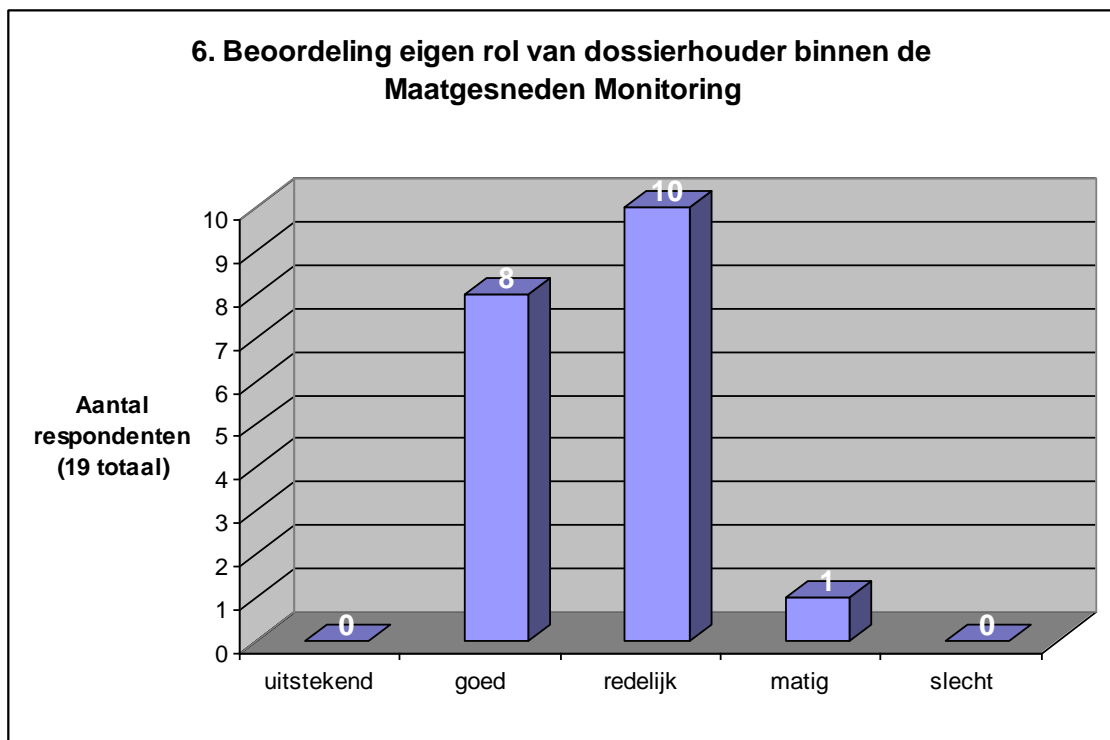
De meerderheid van respondenten beoordeelt de kwaliteit van informatie van desbetreffende focalpoint als redelijk tot goed. In de meeste gevallen waren focalpoints aanwezig bij gesprekken met MFS organisaties over de Maatgesneden Monitoring. Er wordt tevens aangegeven dat informatie van focalpoints “overzichtelijk, helder en relevant” is. Een aantal respondenten geeft wel aan dat er lange tijd onduidelijkheid bleef bestaan over hoe de Maatgesneden Monitoring precies vorm moest krijgen.



De meerderheid van dossierhouders had geen direct contact met DSI/MY; dit contact liep via de focalpoints monitoring van desbetreffende directies.

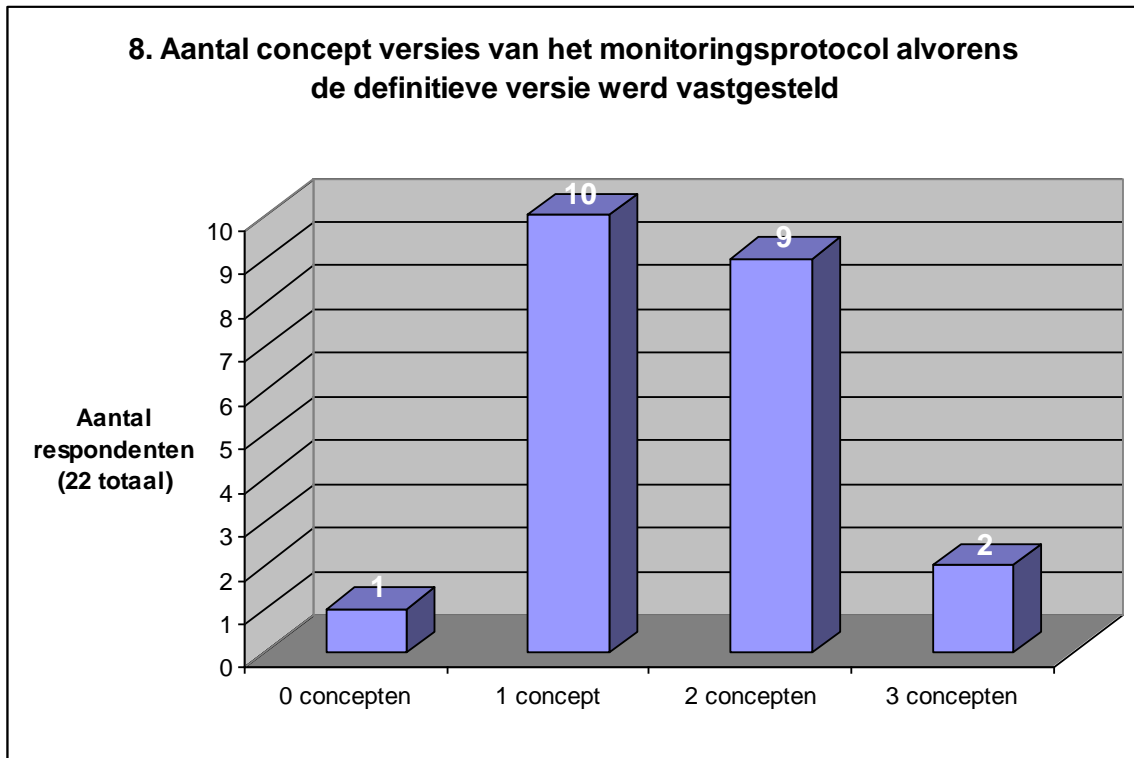


De meningen over de kwaliteit van informatie van DSI/MY over de Maatgesneden Monitoring lopen sterk uiteen. De meerderheid van respondenten geven aan dat er veel onduidelijkheid bestond over de procedures, met als gevolg dat er veel onbeantwoorde vragen waren. Anderen geven aan het een ‘*work in progress*’ was.



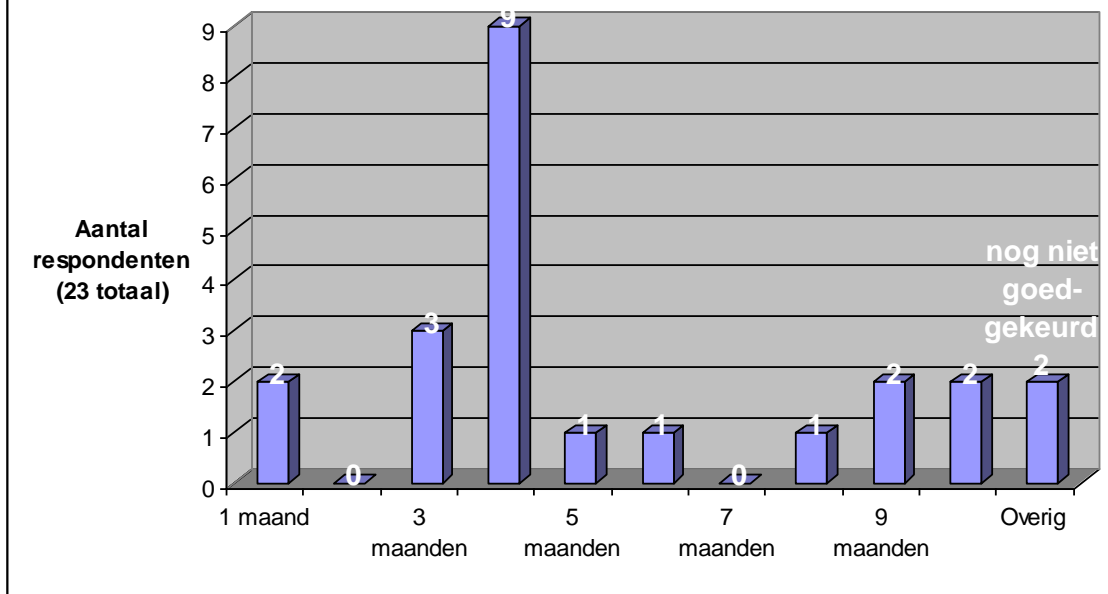
De meerderheid van respondenten beoordeelt zijn of haar rol binnen de Maatgesneden Monitoring als 'redelijk'. Voor velen was het de eerste keer dat zij zich met een dergelijk proces bezighielden. Een respondent die positief oordeelt over zijn of haar eigen rol geeft aan: *"Ik geloof er daadwerkelijk in dat de protocollen van goede kwaliteit zijn geworden"*.

Een aantal respondenten geeft aan dat ze maar één MFS organisatie hebben als dossierhouder en men daardoor weinig nut zag om zich te gaan verdiepen in de Maatgesneden Monitoring. Een respondent geeft aan: *"Ik heb er veel tijd in gestoken, maar zie nog niet de eventuele meeropbrengst duidelijk voor me"*.



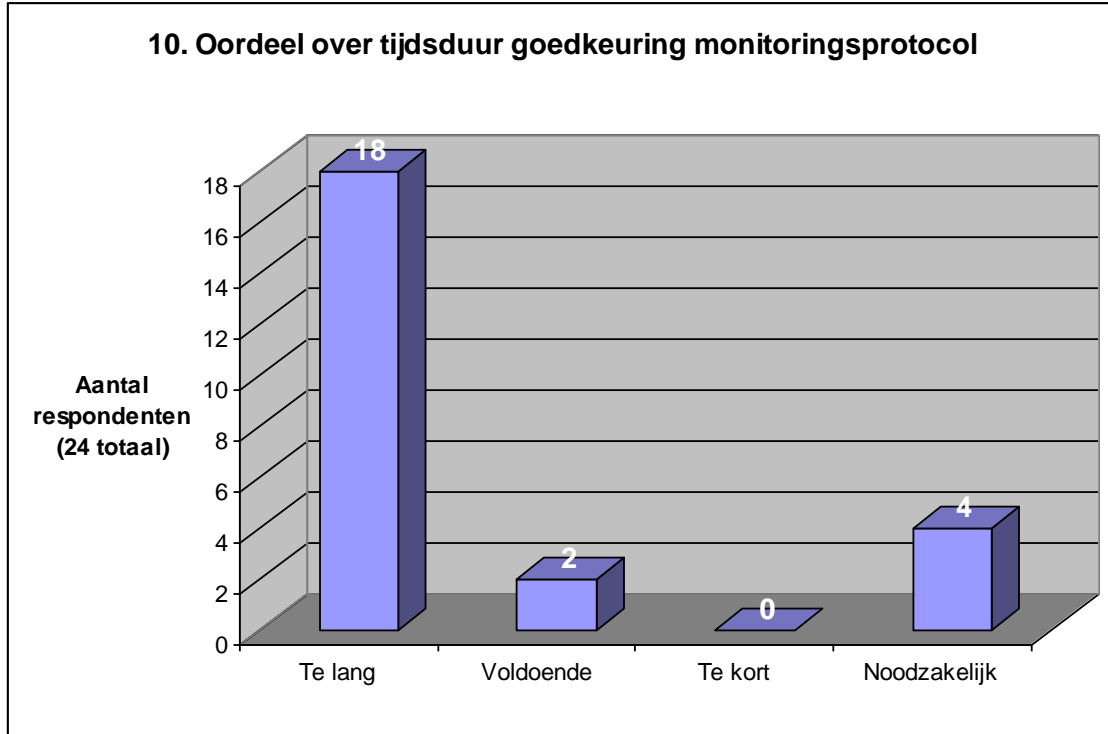
De meerderheid van MFS organisaties heeft één of twee conceptversies van het monitoringsprotocol in moeten leveren alvorens de definitieve versie werd vastgesteld.

9. Tijdsduur tussen het indienen van het eerste concept monitoringsprotocol en vaststelling van de definitieve versie

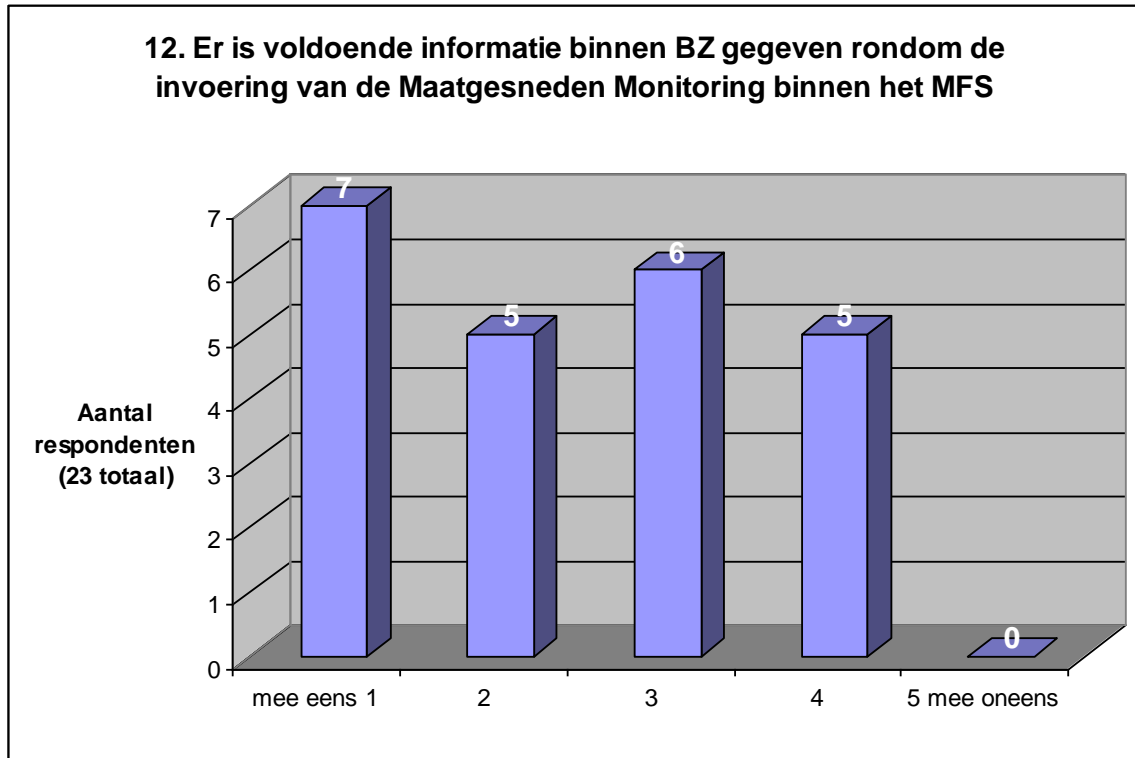


Voor de meerderheid van MFS organisaties zaten er 3-5 maanden tussen het indienen van het eerste concept monitoringsprotocol en vaststelling van de definitieve versie. Onder de respondenten zijn er twee organisaties wiens concept monitoringsprotocol nog niet is goedgekeurd.

10. Oordeel over tijdsduur goedkeuring monitoringsprotocol

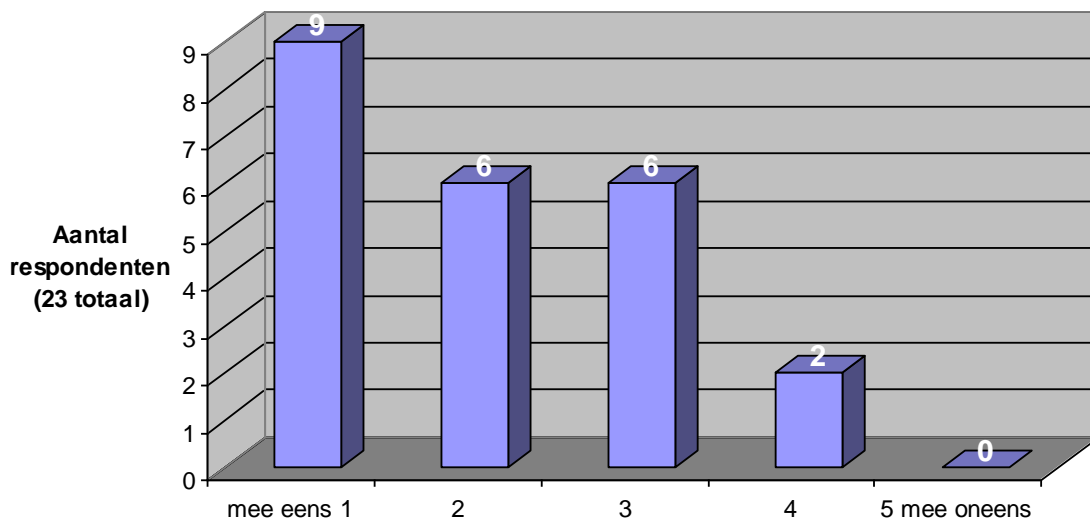


De overgrote meerderheid van respondenten is het er over eens dat de tijdsduur tussen het indienen van het concept monitoringsprotocol en de goedkeuring van het definitieve protocol te lang was. Twee respondenten vonden de tijdsduur voldoende (respectievelijk bij 1 en 4 maanden) en vier respondenten geven aan dat de tijdsduur noodzakelijk was om tot een kwalitatief goed monitoringsprotocol te komen.



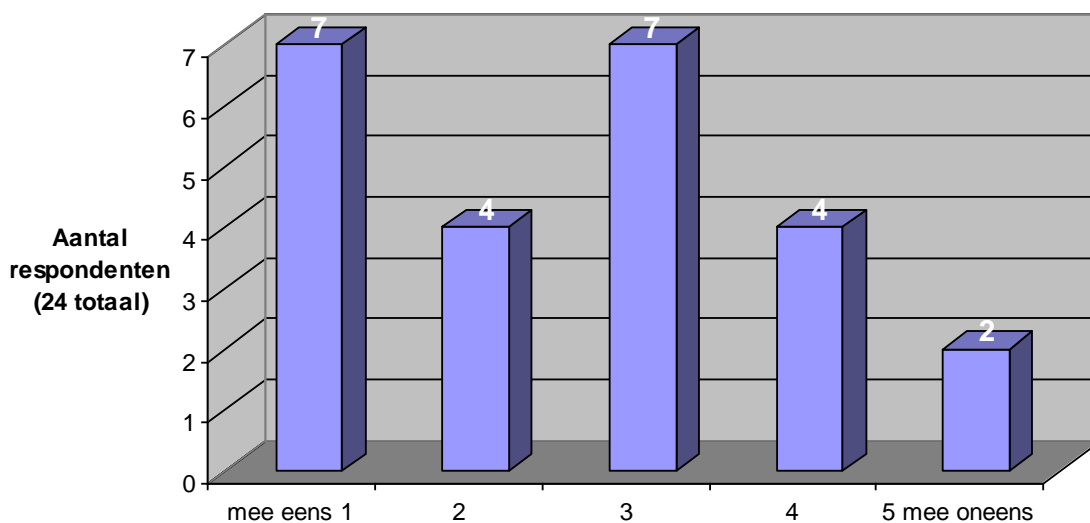
Over de mate waarin informatie binnen het ministerie is verstrekt over de Maatgesneden Monitoring zijn de meningen verdeeld. Twaalf respondenten zijn van mening dat er voldoende informatie is gegeven, terwijl elf respondenten het hier (gedeeltelijk) niet mee eens zijn. Onder de eerste groep respondenten wordt aangegeven: *“Aan mijn behoefte aan informatie is steeds op adequate wijze voldaan”*. In de tweede groep wordt aangegeven: *“het [Maatgesneden Monitoring] zou zich moeten beperken tot een beperktere groep mensen die er dan echt specialisten in worden. Als beleidsmedewerker heb je er te weinig echt mee te maken, het wordt daarmee een papieren werkelijkheid”*. Een respondent die het met deze stelling gedeeltelijk eens is geeft aan dat vanwege zijn of haar voorkennis er voldoende informatie was gegeven, *“dit neemt alleen niet weg dat sommige dossierhouders daar niet voldoende aan hadden. Monitoring blijkt niet voor iedereen een bekend begrip”*. Er wordt bovendien aangegeven dat Intranet ingezet had moeten worden in dit proces.

13. Als dossierhoud(st)er voel ik mij voldoende bekwaam om te werken met het Maatgesneden Monitoring systeem en desbetreffende MFS organisatie



De meerderheid van respondenten is het met deze stelling eens. Benadrukt wordt dat het belangrijk is om ook in het vervolgproces een beroep te kunnen doen op de focalpoints. Daarnaast is het van belang om informatie te blijven verstrekken en begeleiding van verschillende dossierhouders aanwezig moet zijn evenals uitwisseling van ervaringen.

14. Het systeem van Maatgesneden Monitoring draagt bij aan gestructureerd contact tussen de MFS organisatie en dossierhouder op het ministerie van Buitenlandse Zaken

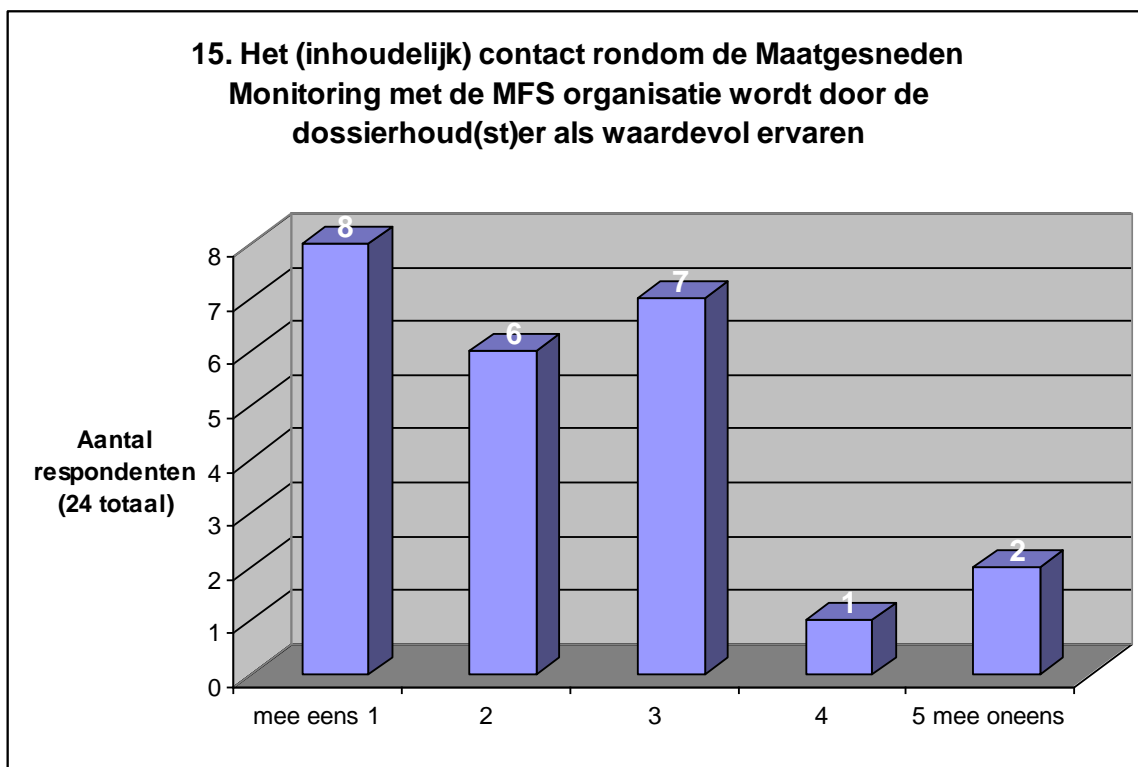


“Ook zonder Maatgesneden Monitoring is gestructureerd contact tussen de MFS-organisatie en de dossierhouder mogelijk (beleidsgesprek, werkoverleg, dienstreis, deelnemen aan activiteiten etc.)”. Maatgesneden Monitoring is echter wel een nieuwe dimensie met een duidelijk toegevoegde waarde”.

Een groot aantal respondenten is het er over eens dat Maatgesneden Monitoring bijdraagt aan het gestructureerde contact tussen de dossierhouder en de MFS organisatie. Er wordt wel aangegeven dat dit persoonlijk is en afhankelijk blijft van de desbetreffende dossierhouder en MFS organisatie. Een aantal respondenten geeft aan dat dit nog moet gaan blijken in de praktijk, *“maar tot nu toe is het contact zeker geïntensiveerd [...] en lokte het protocol gestructureerde vragen uit”.*

Van de twee respondenten die het geheel oneens zijn met deze stelling geeft er één aan *“onzinnige pretentie”*, de ander geeft de volgende uitleg:

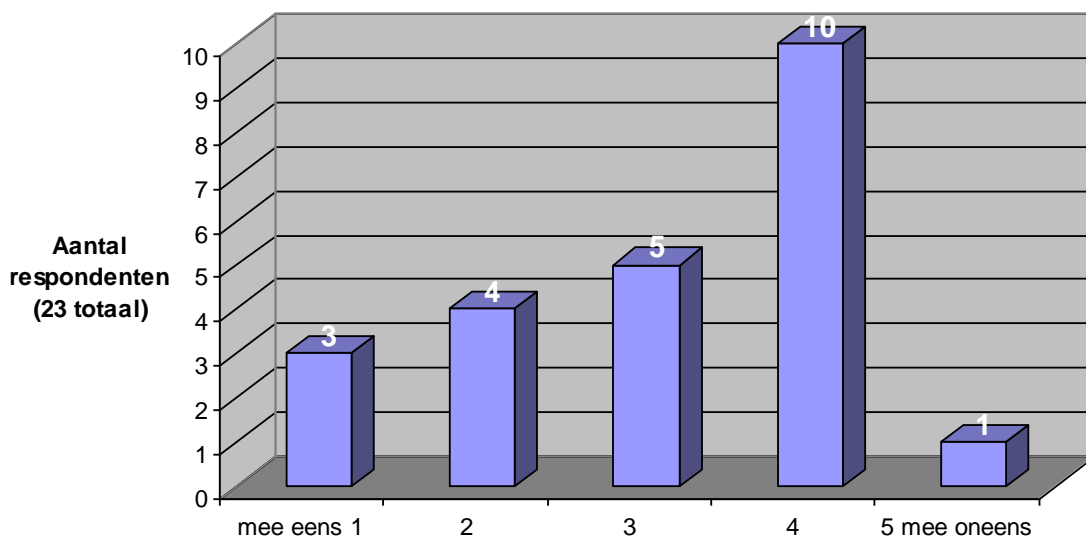
Het contact / de discussies gaan nu vooral over de van te voren bedachte meerwaarden en de realisaties en het juiste verhaal om de verschillen te beargumenteren. Dit behoort tot de verantwoordelijkheid van de directie van een gesubsidieerde organisatie. Ik ben van mening dat de subsidieontvanger alleen op geaggregeerd niveau informatie aan de subsidiegever moet verstrekken. De discussies over strategie / positionering / strategische allianties komen nu op het tweede plan.



De meerderheid van respondenten is het geheel of gedeeltelijk eens met deze stelling. Vele dossierhouders ervaren het als prettig dat dankzij de Maatgesneden Monitoring er al in een vroeg stadium inhoudelijk contact is tussen de dossierhouder en MFS organisatie. Bovendien hebben dossierhouders door het contact rondom Maatgesneden Monitoring beter inzicht gekregen in de werkwijze van de MFS organisatie.

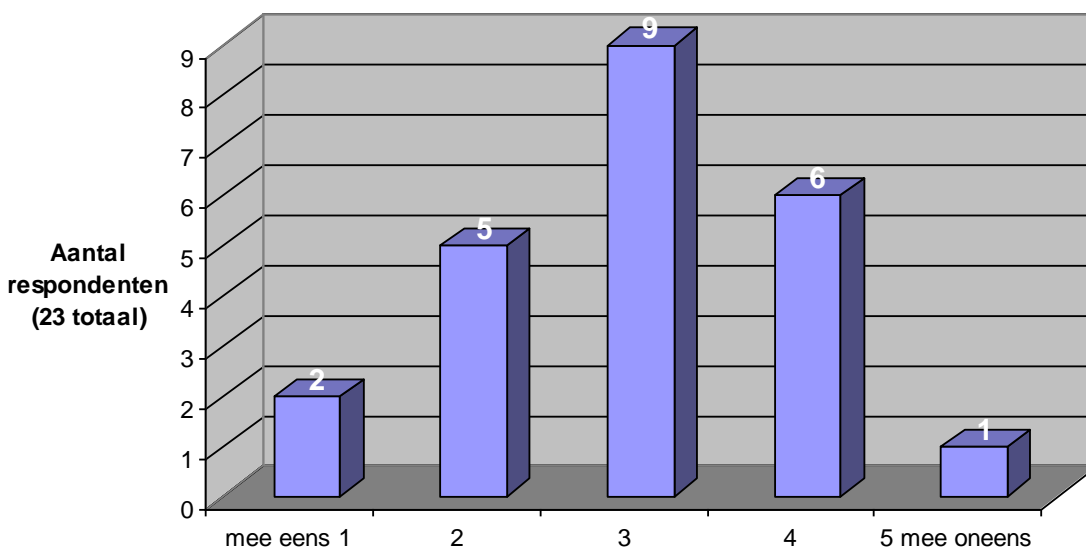
Een aantal respondenten geeft aan dat Maatgesneden Monitoring weinig veranderd in het inhoudelijke contact tussen dossierhouders en MFS organisaties.

16. Het monitoring en evaluatie systeem van de MFS-organisatie staat centraal binnen de Maatgesneden Monitoring



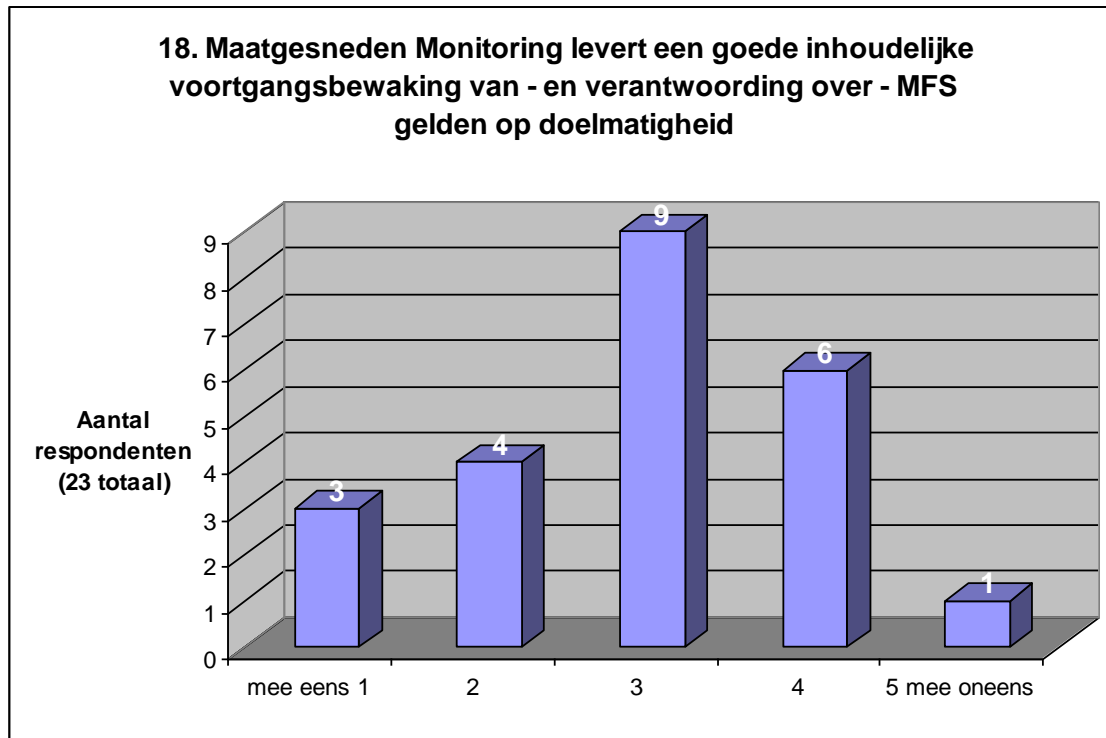
Volgens de meerderheid van respondenten staat het M&E systeem van MFS organisaties niet geheel centraal binnen de Maatgesneden Monitoring. Er wordt aangegeven dat de MFS organisatie zich substantieel heeft moeten aanpassen aan Maatgesneden Monitoring. Een enkeling merkt op: “*het systeem is opgelegd door DGIS en uitgewerkt door de organisatie*”. In de meeste gevallen is het M&E systeem van de MFS organisatie volgens de respondenten wel het uitgangspunt geweest, maar heeft de MFS organisatie wel een aantal punten moeten aanpassen (bijvoorbeeld ook monitoren op complementariteit) en verbeteren.

17. Het monitoringssysteem van Maatgesneden Monitoring draagt bij aan een hogere kwaliteit van het MFS programma



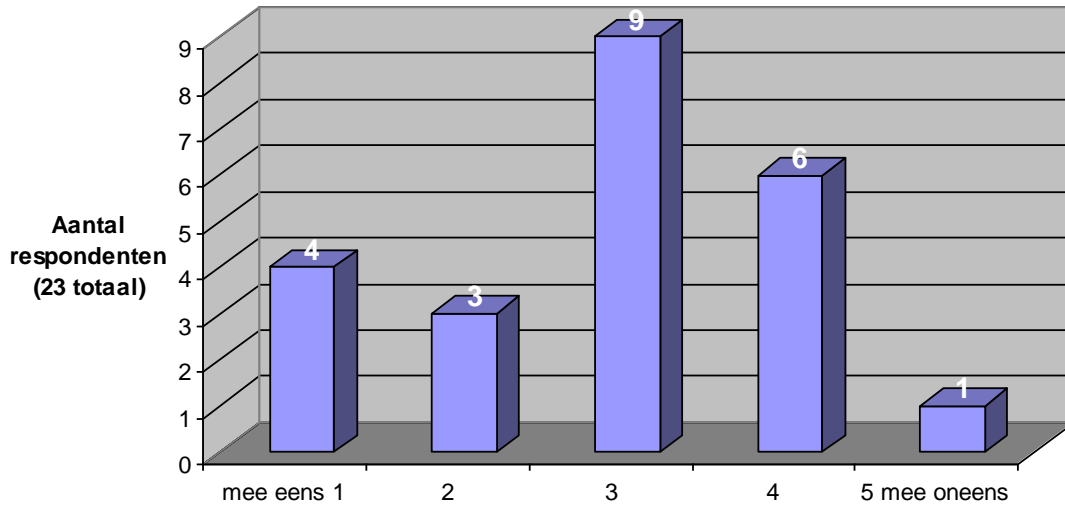
De meerderheid van respondenten is van mening dat het te vroeg is om hier over te oordelen. Diegene die het nu al eens zijn met deze stelling geven aan dat Maatgesneden Monitoring organisaties dwingt om beter na te denken over de doelen en hoe de voortgang gemeten wordt. Anderen geven aan dat de kwaliteit van het MFS programma van MFS organisaties in principe al goed was en dat Maatgesneden Monitoring geen directe bijdrage levert. *“Het levert pas een bijdrage als de organisatie ook goed met leren en verantwoord en omgaat. Dat kan met de Maatgesneden Monitoring, maar blijft een verantwoordelijkheid van de organisatie”*.

Een respondent die het gedeeltelijk niet eens is met deze stelling geeft aan dat Maatgesneden Monitoring hoogstens bijdraagt aan het ‘vangen’ van die kwaliteit in rapportages.



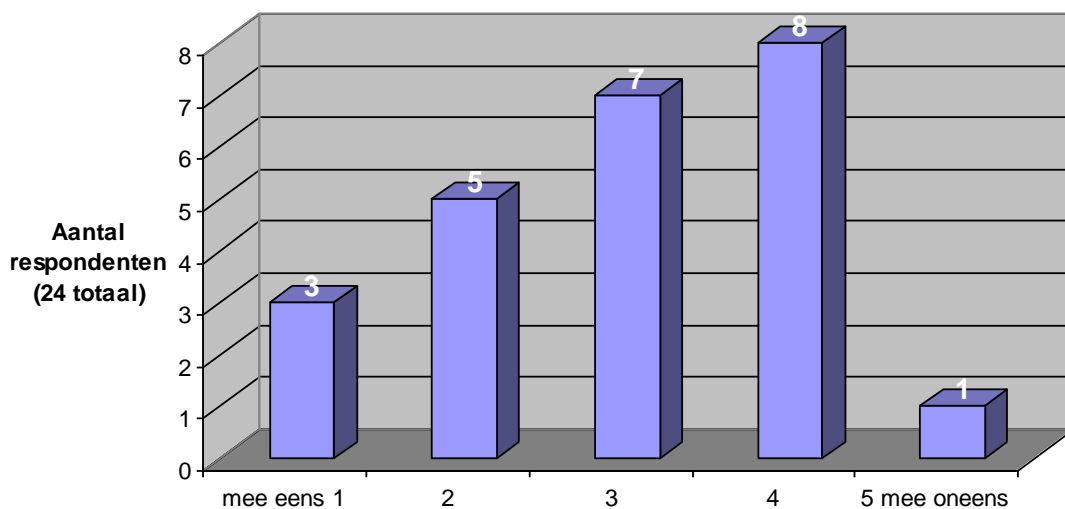
Respondenten geven aan dat dit het uitgangspunt is van Maatgesneden Monitoring, maar dat in de praktijk nog moet blijken of Maatgesneden Monitoring een goede inhoudelijke voortgangsbewaking van – en verantwoording over –MFS gelden levert op doelmatigheid. Sommigen vragen zich af of er een directe relatie gelegd kan worden tussen uitgaven en behaalde resultaten en of er vergelijkbare activiteiten zijn waarmee dit vergeleken kan worden. Anderen geven aan dat voortgangsbewaking op doelmatigheid meer dan voorheen mogelijk is, omdat organisaties specifieke indicatoren hebben moeten formuleren. Tot slot wordt aangegeven dat de nadruk binnen het monitoringsprotocol lijkt te liggen op kwantitatieve gegevens en minder op kwalitatieve. Een respondent geeft aan dat *“Maatgesneden Monitoring wel een voortgangsbewaking is, maar geen inhoudelijke voortgangsbewaking. De uitkomsten van de monitoring kunnen wel aanleiding vormen voor een inhoudelijk overleg”*.

19. Maatgesneden Monitoring levert een goede inhoudelijke voortgangsbewaking van -en verantwoording over- MFS gelden op doeltreffendheid

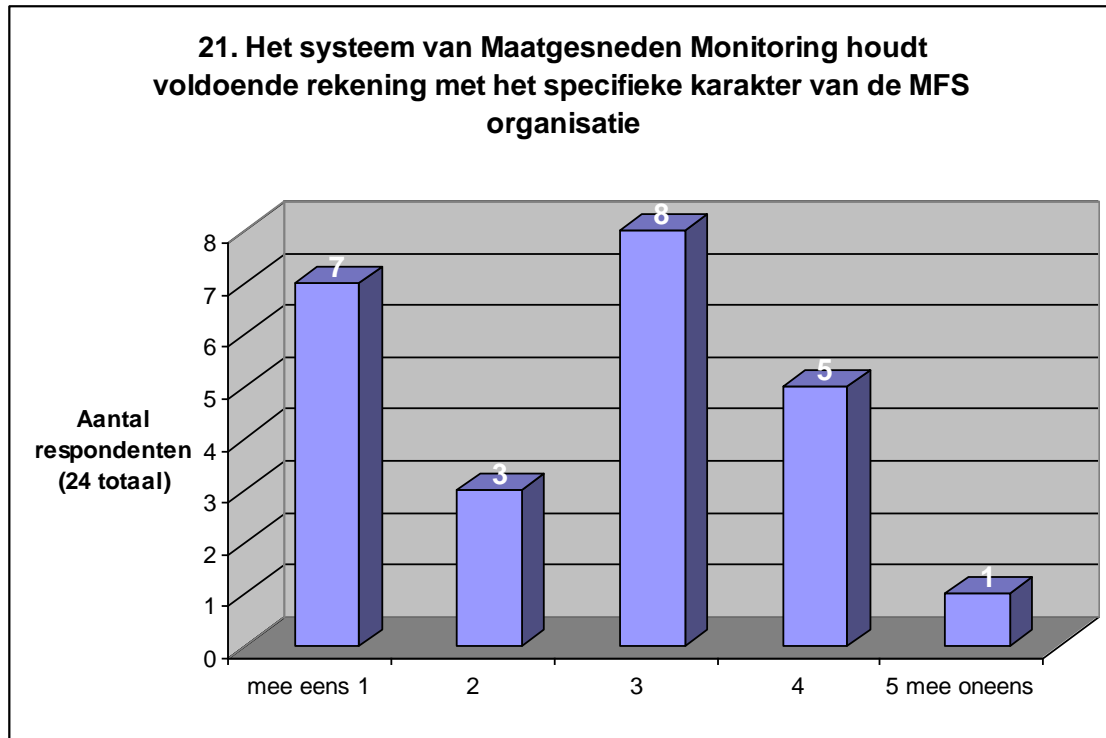


Respondenten geven aan dat in de komende jaren moet blijken of deze doelstelling gehaald gaat worden. Daarnaast geeft een aantal respondenten aan dat het moeilijk is om met de Maatgesneden Monitoring iets te zeggen over de doeltreffendheid, “*omdat doeltreffendheid grenst aan het gebied van impact meting. Je kunt op basis van monitoring nog niet zeggen of de uiteindelijke doelen zijn gehaald, wel de doelen op output (en tot op zekere hoogte outcome) niveau*”. Daarnaast geven respondenten aan dat nulmetingen en methoden om impact te meten hierbij cruciaal zijn, terwijl juist deze twee aspecten nog al eens ontbreken bij MFS organisaties.

20. Maatgesneden Monitoring levert een goede inhoudelijke voortgangsbewaking van - en verantwoording over - MFS gelden op relevantie

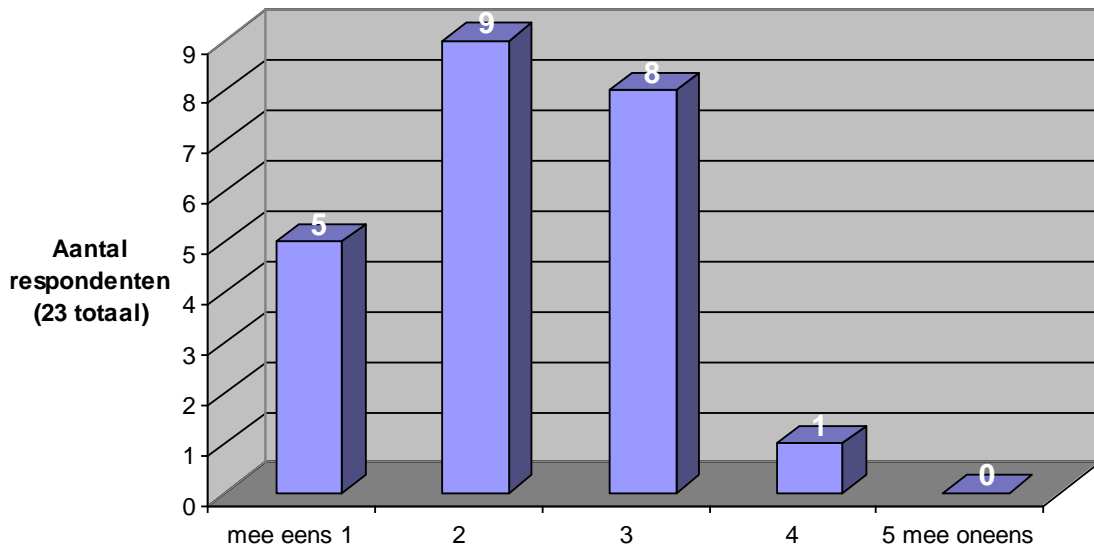


Wederom wordt door respondenten aan gegeven dat het te vroeg is om hier nu al iets over te zeggen. Wel wordt door een aantal respondenten aangegeven dat door de Maatgesneden Monitoring organisaties duidelijk zichtbaar moeten maken wat nu de daadwerkelijke bijdrage is aan armoedebestrijding, welke keuzes organisaties maken en welke interventie logica wordt gehanteerd. Een kanttekening daarbij is “dat je niet alles uitsluitend uit het protocol moet willen halen”. Een aantal respondenten geeft aan dat de relevantie eigenlijk al is getoetst bij de MFS aanvraag,



Uit de antwoorden van respondenten blijkt dat het sterk verschilt per MFS organisatie of Maatgesneden Monitoring voldoende rekening houdt met het specifieke karakter van de organisatie. Zeven respondenten (voornamelijk dossierhouders van strategische partnerrelaties) geven aan dat ze het volledig eens zijn met deze stelling, voornamelijk omdat organisaties zelf indicatoren opstellen aan de hand van hun eigen kwaliteitssysteem en zelf opgestelde subsidieaanvraag. Respondenten die het (gedeeltelijk) oneens zijn met deze stelling geven aan dat het ‘maatgesneden karakter’ van het monitoringssysteem tegenvalt. Hierbij wordt aangegeven dat organisaties zich te veel moeten houden aan de voorwaarden van DGIS en dat er weinig ruimte is voor de organisatie; “het 'systeem' karakter van Maatgesneden Monitoring conflicteert met het 'specifiek karakter' van de organisatie”.

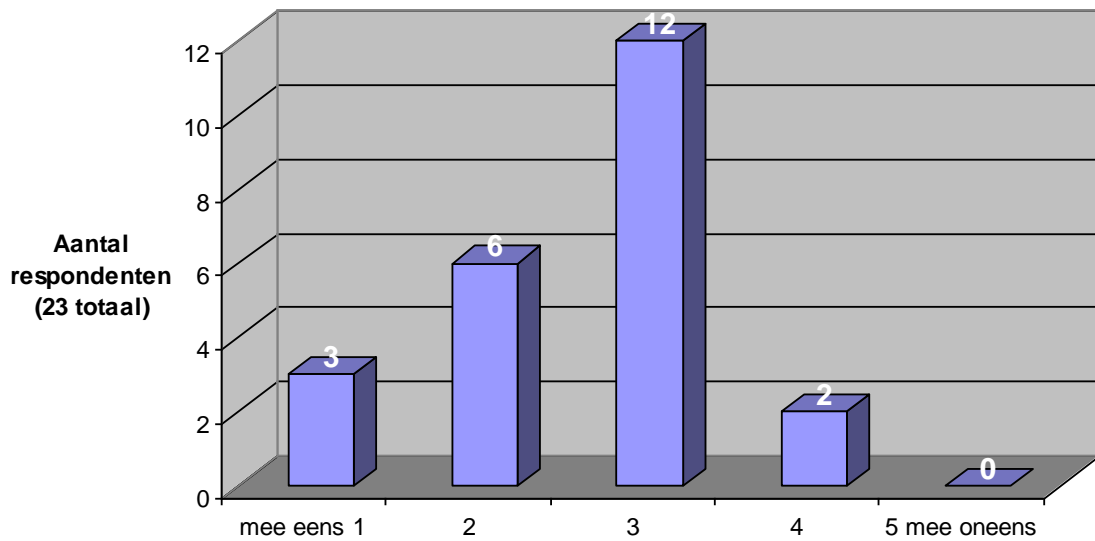
22. De kwaliteit van beoordeling van het monitoring protocol van de MFS organisatie was voldoende



De meerderheid van respondenten is het gedeeltelijk eens met de stelling dat de kwaliteit van beoordeling van het monitoringsprotocol voldoende was. Onder dossierhouders van strategische partnerrelaties wordt aangegeven dat de kwaliteit van input van verschillende themadirecties op het monitoringsprotocol van de brede organisaties tegenviel. Over de beoordeling van het monitoringsprotocol in het BZ expertteam monitoring wordt door deze groep respondenten wel positief geoordeeld.

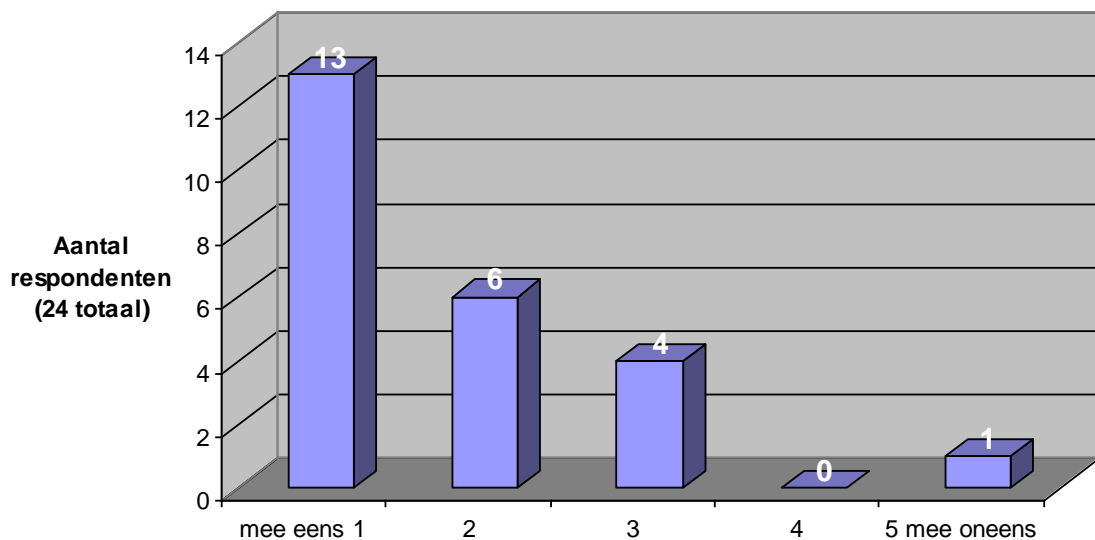
Een aantal respondenten geeft aan dat het beoordelingsproces beter had gekund, wanneer deze sneller had plaatsgevonden; *“nu kostte het veel tijd met steeds weer opnieuw erin duiken”*.

23. De monitoringsprotocollen van MFS organisaties zijn op gelijke wijze beoordeeld

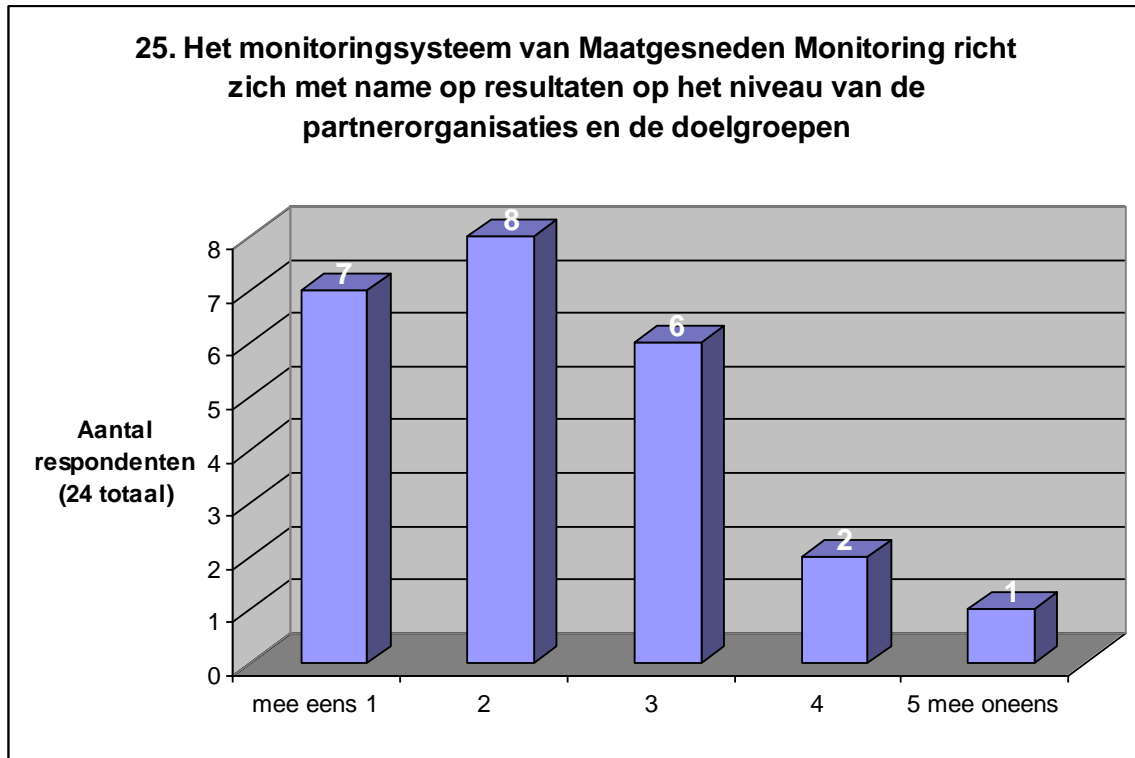


Het merendeel van respondenten geeft aan dat zij hier niet over kunnen oordelen, omdat zij veelal te maken hadden met maar één MFS organisatie. Een aantal respondenten geeft aan dat dankzij het BZ expertteam monitoring gelijke beoordeling zoveel mogelijk is gewaarborgd. Hierbij wordt wel opgemerkt dat het onrealistisch is om te denken dat dit overal is gelukt gezien de verschillen tussen organisaties en monitoringsprotocollen.

24. Binnen het systeem van Maatgesneden Monitoring is er ruimte voor het bijstellen en herformuleren van outcomes

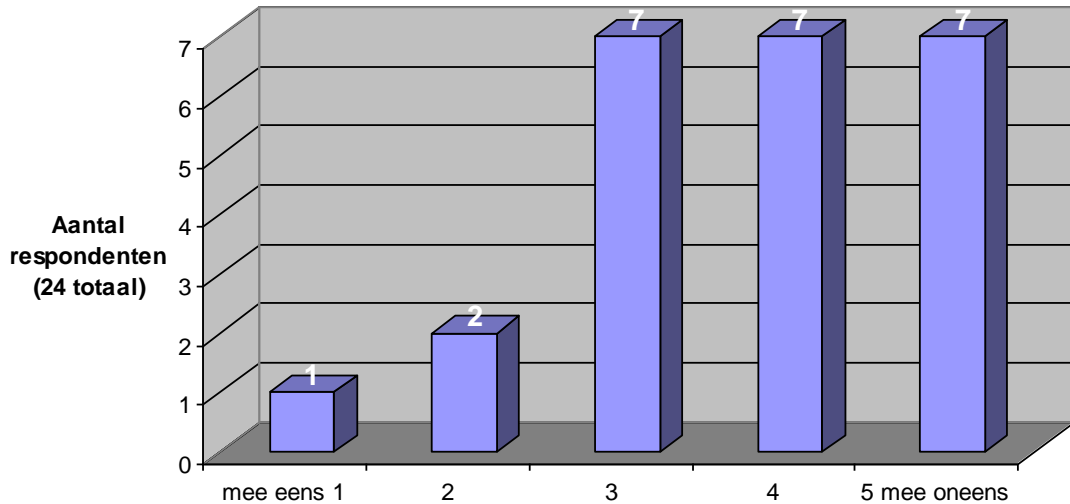


Een duidelijke meerderheid van respondenten is het eens met de stelling dat er binnen het systeem van Maatgesneden Monitoring voldoende ruimte is voor het bijstellen en herformuleren van outcomes. Velen geven aan dat het een groeidocument is en outcomes in overeenstemming met de dossierhouder aangepast mogen worden. Het wordt gezien als een goede zaak dat voortschrijdend inzicht een rol kan spelen. Eén respondent geeft aan dat dit mogelijk is mits er geen afbreuk wordt gedaan aan de doelstellingen.



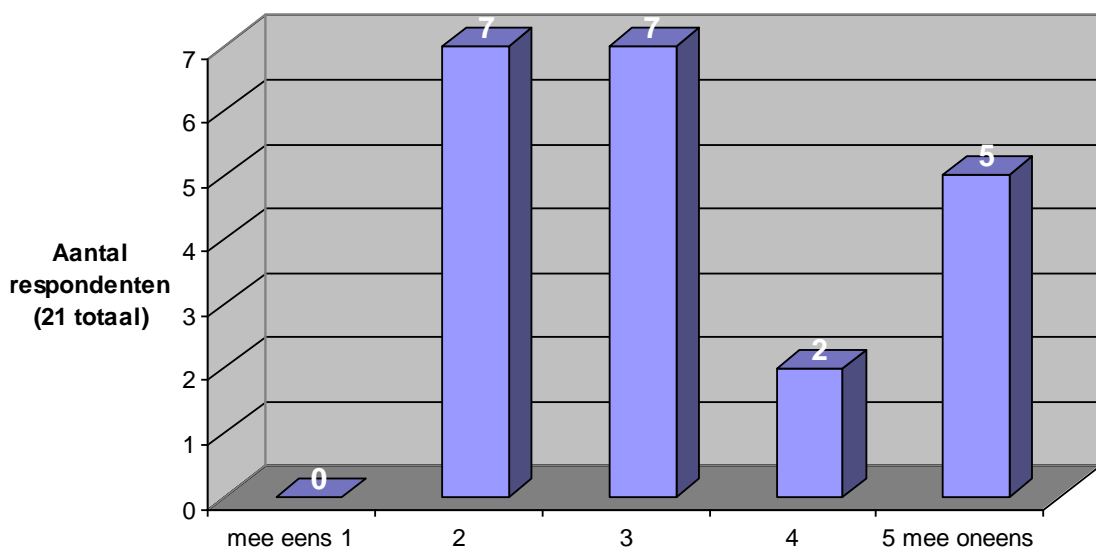
De meerderheid van respondenten is het (gedeeltelijk) eens met deze stelling. Een groot aantal respondenten geeft aan dat het organisatie protocol van de MFS organisatie ook een grote rol speelt binnen de Maatgesneden Monitoring.

26. Het monitoringssysteem van Maatgesneden Monitoring resulteert in wederzijdse accountability; monitoring van DGIS als financier en als partner



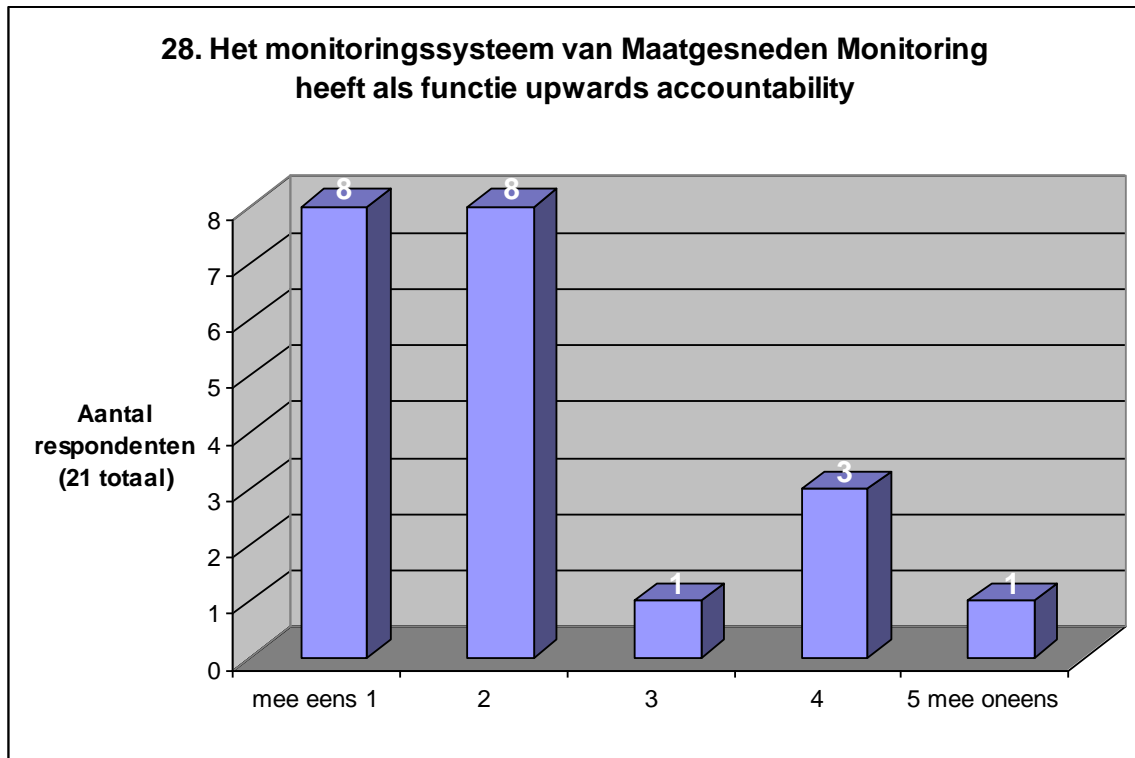
Meer dan de helft van respondenten is het geheel of gedeeltelijk oneens met deze stelling. Men geeft aan dat wederzijdse accountability niet terug te zien is in de monitoringsprotocollen. Daarnaast wordt aangegeven dat er nu al MFS organisaties zijn die sinds januari al twee verschillende dossierhouders hebben gehad; *“de overplaatsingsroutine van het ministerie staat haaks op het streven naar meer langdurig partnerschap”*. Tot slot geven respondenten aan dat wederzijdse accountability wel wenselijk is, maar dit niet realistisch is gezien de rol als financier van DGIS.

27. Het monitoringssysteem van Maatgesneden Monitoring heeft als functie downwards accountability

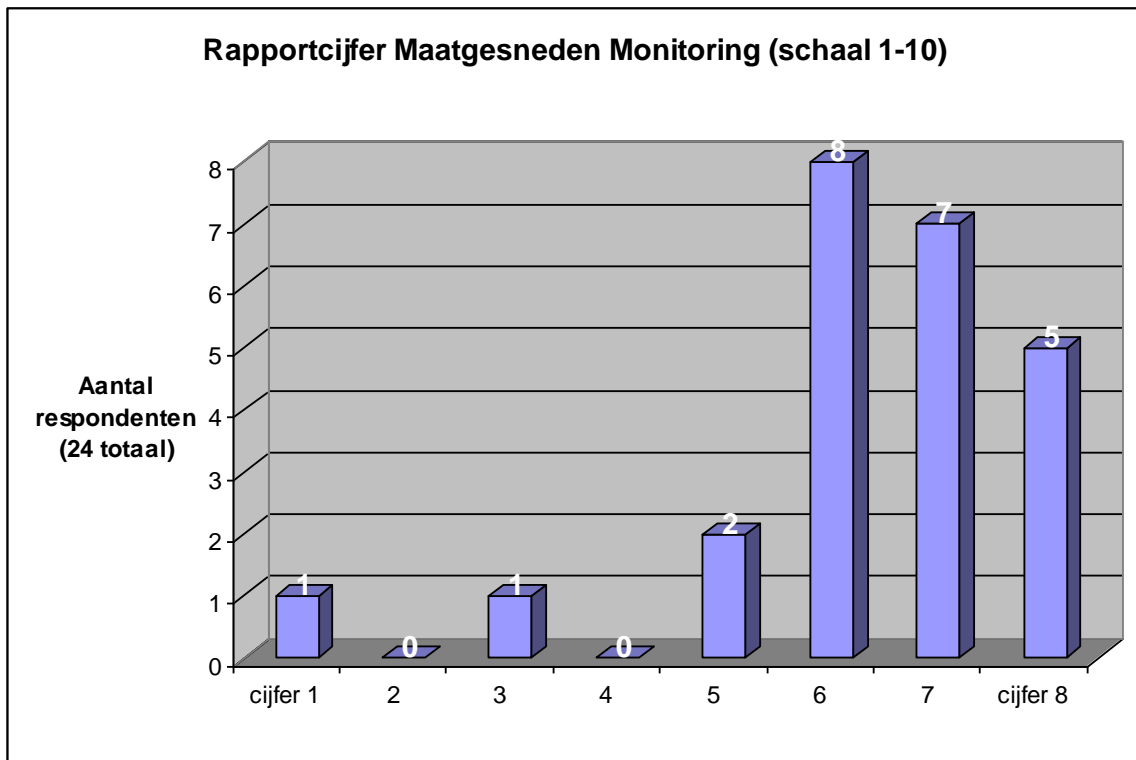


Respondenten zijn verdeeld over deze stelling. Er wordt aangegeven dat “*verantwoording naar boven niet zonder verantwoording naar beneden kan*”. Uit antwoorden blijkt dat Maatgesneden Monitoring niet als functie heeft dat DGIS naar MFS verantwoording aflegt, maar het is wel de bedoeling dat MFS organisaties naar hun partners verantwoording afleggen. Een respondent zegt hier het volgende over:

“Als het [Maatgesneden Monitoring] hiervoor gebruikt gaat worden, moeten de organisatie wel hun partners hun strategisch plan en monitoringsprotocol geven! in principe is in de aanvraag uitgebreid aandacht besteed aan betrokkenheid partners en zijn de wensen van de partner terug te vinden in de aanvraag en dus ook in het Monitoringsprotocol, dus uiteindelijk zou dit downwards accountability moeten versterken.”



Ruim tweederde van de respondenten is het (gedeeltelijk) eens met deze stelling. Het is één van de uitgangspunten van het Maatgesneden Monitoringsysteem dat MFS organisatie verantwoording afleggen aan de donor. Daarnaast wordt aangegeven dat hier niets mis mee is, maar dat er wel van beide kanten geleerd moet worden.



Gemiddeld rapport cijfer: 6,3

Bijlage 3 Verslag Peer Assist Reviews/ Focus Group Discussions

In het kader van het onderzoek Maatgesneden Monitoring
27 September 2007

Doel: Op een participatieve wijze - middels een combinatie van de methodes 'Focus Group Discussions' en 'Peer Assist Reviews' - tot concrete aanbevelingen komen ten aanzien van het systeem van Maatgesneden Monitoring.

Voorgestelde Onderwerpen:

1. **Communicatie**
 2. **Accountability**
 3. **Hoe maatgesneden is de MM?**
 4. **Koppeling monitoring en evaluatie**
 5. **Onbedoelde Effecten**
 6. **Innovatieve resultaatmeting**
 7. **Administratieve last**
 8. **Overige onderwerpen (aangedragen door deelnemers)**
-

Uitkomsten van deelnemers in de ochtend sessie

1. Onbedoelde effecten / Rapportage

Opmerkingen

- MM geeft slechts gedeeltelijk resultaten weer. De consequentie hiervan is dat 'onverwachte/ onbedoelde effecten' niet worden opgegeven en hierover dus niet wordt gerapporteerd.
- Maatgesneden Monitoring maakt rapportages niet compacter, het gaat namelijk om tabellen en begeleidend schrijven. De uitleg in het begeleidend schrijven is noodzakelijk om de tabel leesbaar te maken. Dat is prima, maar wees er dan ook als ministerie duidelijk over; zeg niet dat rapportages compacter worden.
- Er moet een middenweg gevonden worden; breder rapporteren. Momenteel zet je als organisatie de makkelijkste indicatoren in het monitoringsprotocol. Dit is maar een klein gedeelte van wat de organisatie doet. De rapportage is kortom zeer beperkt nu.
- Het format van de monitoringsprotocollen is onduidelijk

Aanbevelingen

- Het moet mogelijk zijn om indicatoren te kunnen toevoegen
- Er moet ruimte voor onbedoelde effecten zijn in de rapportage. Kortom: niet alleen rapporteren op vooraf opgestelde indicatoren.
- De mogelijkheid moet bestaan om indicatoren van het monitoringsprotocol af te halen
- Het zou goed zijn wanneer je bij streefwaarden niet een getal maar een 'range' kan aangeven; bijvoorbeeld 'streefwaarde tussen de 20-100, we mikken op 50'. Dit om te voorkomen dat organisaties risico's gaan mijden.
- Er moet ruimte zijn voor pionieren/ nieuwe activiteiten/ activiteiten in risico gebieden. Deze ruimte moet gegeven worden in begeleidend schrijven in de rapportages.

Vragen

- Word je als organisatie als het ware opgeknoopt aan een indicator?
- Men vraagt zich af of categorieën als ‘gender’ en ‘complementariteit’ in de tabel gerapporteerd moet worden of in begeleidend schrijven.
- Er heerst angst over het zogenaamde ‘mechanisch werken/ de computer’. De minister wil cumuleren, maar hoe kan je resultaten standaardiseren? Wil de minister met deze resultaten naar buiten? Zo ja, hoe?
- Wat wordt er met de waarderingen gedaan in het piramidesysteem van het ministerie? Als je als organisatie een slechte beoordeling hebt leidt dit dan tot minder subsidie? Of als je als organisatie verbeterpunten niet uitvoert, wat dan? Hier staat niets over in de beschikking.

2. Communicatie

Opmerkingen

- Binnen BZ heerste met name in de beginfase nog veel onduidelijkheid over MM
- Contact met contactpersoon MM Jolanda van Cooten (DSI/MY) wordt gewaardeerd
- Er was inconsistentie tussen datgene wat DSI/MY zei en datgene wat de dossierhouder zei.
- Contact met dossierhouders wordt wisselend gewaardeerd; wegens tegenstrijdige informatie, onverschilligheid, en in sommige gevallen alleen contact met de controller van desbetreffende themadirectie (die andere eisen had dan dossierhouder).

Aanbevelingen

- Voordat BZ over MM naar buiten treedt moet er eerst intern duidelijkheid zijn.
- Eén loket voor vragen over MM
- Voor vormvragen Jolanda van Cooten benaderen;
- Voor inhoudelijke vragen dossierhouder benaderen
- Train dossierhouders over MM
- Een monitoringsprotocol voor BZ
- Structuur in communicatie aanbrenen, bijvoorbeeld door middel van email nieuwsbrief/ email discussie
- Centraal communiceren waar ruimte is voor verandering in het monitoringsprotocol
- Eén keer per jaar i.s.m. Partos een informatiebijeenkomst organiseren over MM
- Kennisuitwisseling onderling (MFS organisaties) over *best practises* en M&E tools
- Vergelijk het MM systeem en structuur van rapportage met andere internationale donoren/ INGOs

Vragen

- Wie heeft het laatste woord m.b.t. MM?

3. Administratieve last

Opmerkingen

- Niet in alle gevallen is er rekening gehouden met organisaties die meer dan 70 punten scoorden op de o-toets en daardoor minder zwaar gemonitord worden op het organisatie niveau
- Niet alle dossierhouders zijn voldoende deskundig om te beoordelen wat de kwaliteit is van het O-protocol. In sommige gevallen kwam er dan ook geen feedback op het O-protocol.
- Het MP van MFS organisaties bevindt zich op een hoger aggregatie niveau dan dat van de partners; het is noodzakelijk om een vertaalslag te maken.
- MM levert meer werklast op terwijl het slechts leesbaar en begrijpelijke rapporten zijn voor de dossierhouder en opsteller en zodoende niet voor andere doeleinden door de organisatie gebruikt kan worden

Aanbevelingen

- Zorg ervoor dat een controller binnen DGIS naar het o-protocol kijkt en daar feedback op geeft
- Minder indicatoren → minder werklast
- Geef van te voren aan waar de resultaten van MM voor worden gebruikt; dat geeft meer motivatie voor MFS organisaties om er mee aan de slag te gaan
- Geef duidelijkheid over de wijze waarop gerapporteerd moet worden
- Geef meer tijd aan MFS organisaties om met partners te overleggen over het monitoringsprotocol en daarnaast een vertaalslag te maken van het monitoringsprotocol naar partners

4. Accountability

Opmerkingen

- Men moet erkennen dat een financiële relatie nu eenmaal niet gelijkwaardig is
- DGIS legt verantwoording af aan de Tweede Kamer. De Kamer is neutraler en onafhankelijker dan MFS organisaties.
- De nadruk op upwards accountability binnen het MM gaat ten koste van downwards accountability
- Het risico bestaat dat MM een papieren werkelijkheid wordt
- De 'effectiviteitslink' tussen de MFS organisatie en de partnerorganisatie komt niet naar voren in het MP

Aanbevelingen

- Spreek niet van wederzijdse accountability, maar van 'good donor practise'
- DGIS moet aan de Tweede Kamer rapporteren, niet aan MFS organisaties rapporteren. Dit is prima, maar suggereer niet dat het anders zou moeten gaan.
- DGIS moet wel terugkoppelen naar MFS organisaties hoe de aangeleverde gegevens worden verwerkt; hier kunnen beide partijen van leren.
- Participatieve M&E methoden moeten gestimuleerd worden vanuit DGIS. Dit is belangrijker dan outcomes formuleren.
- DGIS moet participatieve input van partners tav MP stimuleren. Bijvoorbeeld door indicatoren op te stellen met daarin het nut voor partners van de organisatie.
- Er moet binnen het MP ruimte zijn voor oordeel/ feedback van partners
- Er moet binnen het MP ruimte zijn voor eigen tussentijdse evaluaties

5. Koppeling M & E

Opmerkingen

- De grote organisaties (strategische partner relaties) zijn verplicht om programma evaluaties uit te voeren en deze voor te leggen aan de dossierhouder en het IOB
- In de begroting van DGIS is een evaluatie van het MFS opgenomen
- De partnerrelaties en programmarelaties hoeven uitgevoerde evaluaties niet voor te leggen aan DGIS
- Uit te voeren evaluaties staan wel in het MP
- Het wordt bij MFS-breed moeilijk om te evalueren i.v.m. standaardiseren.

Vragen

- Hoe is de koppeling tussen MM en programma evaluaties? Dit staat onduidelijk in de beschikking

Uitkomsten van deelnemers in de middag sessie:

1. Hoe maatgesneden is de Maatgesneden Monitoring?

Opmerkingen

- Het format van het o-protocol en p-protocol past niet bij elke organisatie, soms zijn deze zelfs tegenstrijdig met het karakter van een organisatie.
- Inconsistente beoordeling: sommige organisaties maakten flexibel gebruik van tabel/format met goedkeuring van hun dossierhouder, terwijl anderen strikt aan het protocol werden gehouden
- Het ligt aan de ervaring met DGIS hoe 'hard MFS organisaties het spelen' t.a.v. voorgestelde veranderingen.
- De monitoringsprotocollen worden verschillende gebruikt vanuit BZ; inconsistentie.
- Plaats M&E binnen organisatie komt niet naar voren in het MP
- In MM worden niet de M&E methodes beoordeeld, maar de mate waarin de tabel juist is ingevuld. Inhoud is onderbelicht
- Er ontstond onzekerheid tijdens de lopende programma's wanneer een MP laat werd goedgekeurd door DGIS
- MM heeft een duidelijke verscherping van doelstellingen opgeleverd
- Verschillende donoren hebben verschillende systemen en er zijn verschillende budgetlijnen.
- Het MM van DGIS is een mooi streven in vergelijking met ('strengere') andere donoren
- De definities die gehanteerd worden in het MM zijn een verbetering tov de definities in het MFS aanvraagstramien
- Je wordt als organisatie vrijgelaten in de wijze waarop je rapporteert. DGIS heeft wel kwaliteitseisen en gaat uit van een 'tussentijds' MP, begeleidend schrijven en '*lessons learned*'. DGIS zal na aanleiding van een rapportage eventueel om verduidelijkingen vragen. In principe werken MFS organisaties ook zo met partnerorganisaties. MFS organisaties vragen hen ook "wat wil je rapporteren?"

Aanbevelingen

- Kijk naar de basisprincipes (4 criteria; input, output, outcome en duurzaamheid), laat de tabelvorm los; schrijf geen format voor
- In plaats van Monitoringsprotocollen moeten reeds bestaande M&E methoden van individuele organisaties beoordeeld worden. Via de MFS aanvraag (zware toetsing!) is de organisatie immers goedgekeurd, waarom is dat niet inclusief de eigen M&E methoden?
- Alleen op de zwakke punten (beheersadvies in de MFS beschikking) monitoren in het o-protocol
- Zorg voor consistentie in de informatie van verschillende dossierhouders
- Zorg voor flexibiliteit van dossierhouders; outcomes moeten kunnen worden aangepast

Vragen

- Hoe wil BZ leren? Procesmatig of inhoudelijk?

2. Communicatie

Opmerkingen

- Niet elke MFS organisatie is lid van Partos (maar kan wel met sommige zaken mee discussiëren op de website)
- Het is niet de taak van BZ om onderling leren vorm te geven. Organisaties kunnen zelf contacten zoeken met elkaar (mogelijkheden via o.a. MDF, PSO, Partos e.d.)
- Een aantal organisaties hebben onderling kennis uitgewisseld over MM
- In sommige gevallen was er meer (of alleen maar) contact met de controller ipv inhoudelijke dossierhouder. Dit is niet als positief ervaren.
- Bijeenkomsten met strategisch partner relaties en themadirecties waren te gedetailleerd en het beleid van een MFS organisatie werd ter discussie gesteld. Na goedkeuring van de MFS aanvraag is dit vervelend en ongepast.
- Een aantal dossierhouders van MFS organisaties staat niet achter de goedkeuring van de MFS aanvraag; hierdoor willen ze zelf niet betrokken zijn en lezen ze de monitoringsprotocollen niet.
- Een aantal dossierhouders staat zelf niet achter het systeem van MM
- De expertise van het BZ expertteam Monitoring liet soms te wensen over (bijvoorbeeld met niet-meetbare indicators als aanbeveling)

Aanbevelingen

- De beleidsdialoog moet niet alleen via Partos georganiseerd worden
- Zorg voor consistentie in informatie
- Zorg voor voldoende deskundigheid van dossierhouders
- BZ expertteam (had en) moet duidelijker aanwezig (moeten) zijn; direct input leveren aan MFS organisaties
- DGIS moet zelf het initiatief nemen wanneer DGIS op inhoudelijke punten wil leren
- Van dossierhouders wordt het volgende verwacht:
 - Actuele kennis; op de hoogte zijn van inhoudelijke aspecten
 - Betrokkenheid bij MFS organisatie
 - Regelmatig contact met MFS organisatie
 - Open zijn voor wederzijdse feedback
 - Mogelijkheid geven voor aanpassing van het MP

- Deze aanpassingen ook BZ breed communiceren ivm beleidsdialoog
- Op de hoogte zijn van bedrijfsplan van MFS organisatie
- Op de hoogte zijn van MFS aanvraag van MFS organisatie
- Op de hoogte zijn van het MP van de MFS organisatie
- Controller erbij betrekken indien nodig (o-protocol)
- Niet openlijk sceptisch staan tegenover MM en het MFS

3. Onbedoelde effecten

Opmerkingen

- Door vaststaand format weinig ruimte voor onbedoelde effecten
- Bij 'risicofactoren' is ruimte voor context, maar voor de rest ontbreekt de context/ het verhaal achter de cijfers in het MP; wat draagt nu bij aan de succesvolle cijfers?

Aanbevelingen

- Monitor de assumpties die ten grondslag liggen aan activiteiten en programma's. Hier is wel ruimte voor, maar dit moet actiever gepromoot worden en MFS organisaties moeten ook zelf deze ruimte nemen.
- Leerproces invoegen in MP
- Betere expertise dossierhouders
- Niet jaarlijks streefwaarden bij indicatoren aanpassen in het MP
- Benadruk wat de succesfactoren zijn en 'wat werkt waar?'; monitoring is daar maar één aspect van
- DGIS moet het systeem van MM uitvoeren zoals is afgesproken. Nu heerst er angst (afrekening systeem), deze moet DGIS wegnemen.
- Benadruk leerprocessen; laten zien dat je als organisatie leert, dit is een vorm van accountability; door een betere leercyclus → betere monitoring

Vragen

- Hoe werkt monitoring bij andere ministeries?
- Moet je bij MDG indicatoren wat je financiële (input) streefwaarden zijn?

4. Koppeling M&E

Opmerkingen

- Doelmatigheid meten is in het o-protocol mogelijk, maar zeer moeilijk voor het p-protocol

Aanbevelingen

- Leerruimte Partos gebruiken om onderling kennis uit te wisselen over MM en M&E
- Eventueel monitoringsprotocollen op een gedeelde website plaatsen; voorbeelden van monitoringsprotocollen laten zien
- Zorg voor continuïteit

Vragen

- Komen er maatgesneden evaluaties?
- Wat is de definitie van doelmatigheid?
- Wat is de link tussen de jaarrapportage en het MP?

Bijlage 4: Formats van het Programma- en Organisatie Monitoringsprotocol

Programma Protocol:

Doelstelling	Inputs	Indicatoren	Streefwaarden	Verificatie	Outputs	Indicatoren	Streefwaarden
Outcome	Indicatoren	Streefwaarden	Verificatie	Duurzaamheids-indicator	Risicofactor	Gender	Meerwaarde
Beoogde bijdrage aan MDGs (EUR en aantal)							

Organisatie Protocol:

Bedrijfsvoering	Beheersadvies	Inputs	Outputs	Streefwaarden	Sleutelindicator
25% eigen bijdrage					
Doelmatigheid					
Kwaliteitssysteem					
Begroting					
Partnerbeleid					
Complementariteit*					
Lerend Vermogen					

* Zoals beschreven in het aanvraagstramien: het aantal landen waarin sprake is van afstemming en samenwerking met de lokale ambassade (en evt. overige Nlse en niet-Nlse NGO's).
Maatgesneden worden per organisatie die categorieën opgenomen die vermeld staan in het beheersadvies of waarop in de O-toets < 50 gescoord. Organisaties die op de gehele O-toets lager dan 70 scoren worden extra intensief gemonitord op het organisatie-overzicht.

