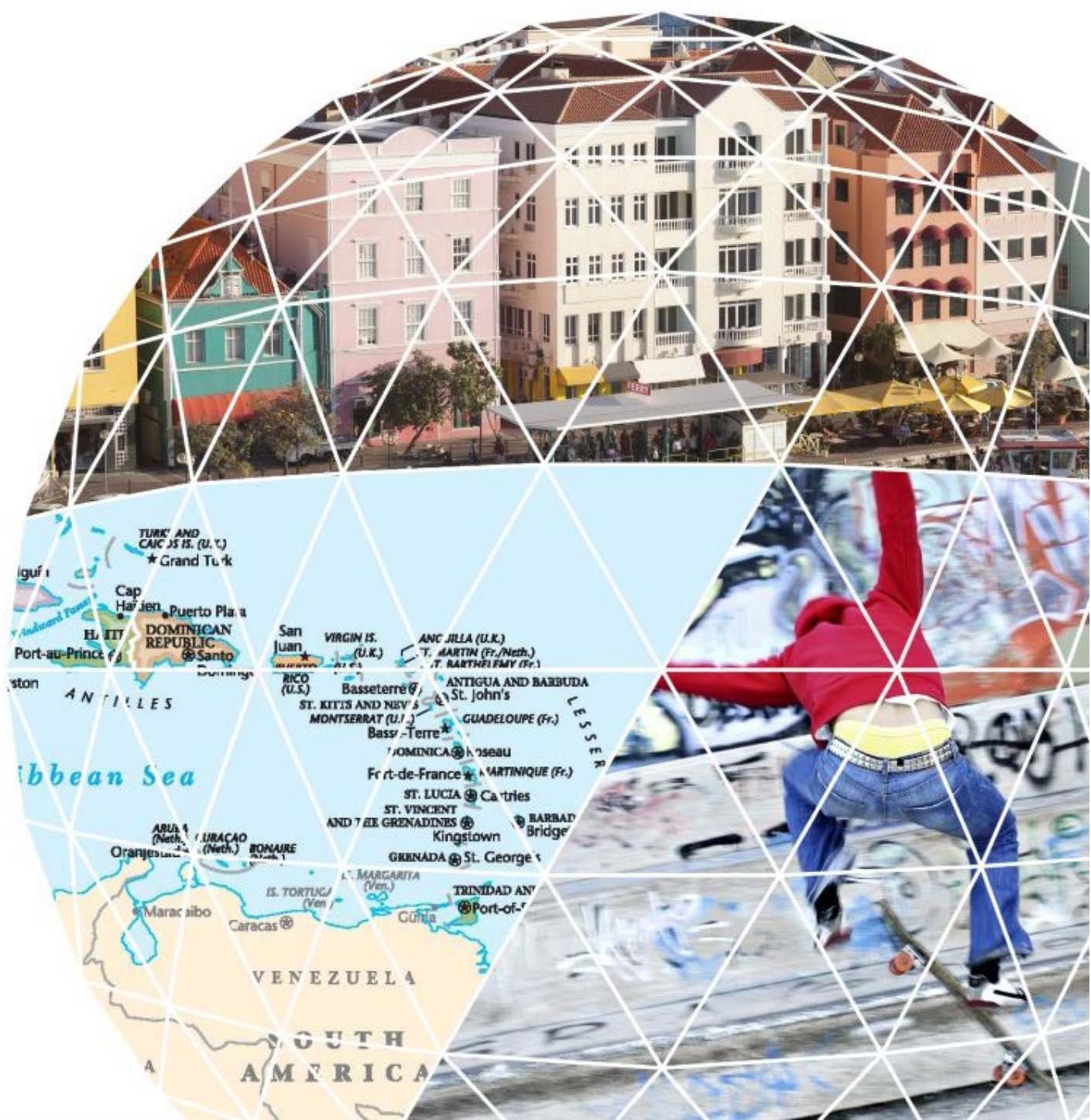


# Eindevaluatie AMFO

## Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Rotterdam, 24 oktober 2014





# Eindevaluatie AMFO

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Rotterdam, 24 oktober 2014

# Over Ecorys

Met ons werk willen we een zinvolle bijdrage leveren aan maatschappelijke thema's. Wij bieden wereldwijd onderzoek, advies en projectmanagement en zijn gespecialiseerd in economische, maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling. We richten ons met name op complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken en bieden opdrachtgevers in de publieke, private en not-for-profitsectoren een uniek perspectief en hoogwaardige oplossingen. We zijn trots op onze 85-jarige bedrijfsgeschiedenis. Onze belangrijkste werkgebieden zijn: economie en concurrentiekracht; regio's, steden en vastgoed; energie en water; transport en mobiliteit; sociaal beleid, bestuur, onderwijs, en gezondheidszorg. Wij hechten grote waarde aan onze onafhankelijkheid, integriteit en samenwerkingspartners. Ecorys-medewerkers zijn betrokken experts met ruime ervaring in de academische wereld en adviespraktijk, die hun kennis en best practices binnen het bedrijf en met internationale samenwerkingspartners delen.

Ecorys Nederland voert een actief MVO-beleid en heeft een ISO14001-certificaat, de internationale standaard voor milieumanagementsystemen. Onze doelen op het gebied van duurzame bedrijfsvoering zijn vertaald in ons bedrijfsbeleid en in praktische maatregelen gericht op mensen, milieu en opbrengst. Zo gebruiken we 100% groene stroom, kopen we onze CO<sub>2</sub>-uitstoot af, stimuleren we het ov-gebruik onder onze medewerkers, en printen we onze documenten op FSC- of PEFC-gecertificeerd papier. Door deze acties is onze CO<sub>2</sub>-voetafdruk sinds 2007 met ca. 80% afgenomen.

ECORYS Nederland BV  
Watermanweg 44  
3067 GG Rotterdam

Postbus 4175  
3006 AD Rotterdam  
Nederland

T 010 453 88 00  
F 010 453 07 68  
E [netherlands@ecorys.com](mailto:netherlands@ecorys.com)  
K.v.K. nr. 24316726

**W [www.ecorys.nl](http://www.ecorys.nl)**

# Inhoudsopgave

Samenvatting	5
<b>1 Inleiding</b>	<b>13</b>
1.1 Achtergrond van de evaluatie	13
1.2 Evaluatievragen	13
1.3 Methodologie en organisatie	16
1.4 Uitdagingen	17
1.5 Leeswijzer	18
<b>2 Programma-ontwerp en relevantie</b>	<b>19</b>
2.1 Achtergrond en bredere context AMFO	19
2.1.1 De bestuurlijke omgeving	19
2.1.2 Sociaal maatschappelijke situatie op de eilanden	20
2.2 AMFO 2002-2007	21
2.3 AMFO 2007-2012	22
2.3.1 Organisatie	22
2.3.2 Armoedeproblematiek	23
2.3.3 Doelstellingen en prioritering	24
2.3.4 Aansluiting bij het overheidsbeleid	25
2.4 Besteding middelen en project portfolio	26
2.5 Programmatische aanpak	29
2.6 Samenwerking met andere fondsen	30
2.7 Relevantie projecten	30
2.7.1 AMFO Communicatie	31
2.7.2 Specifieke bevindingen	32
2.8 Conclusies	32
<b>3 Effectiviteit en Impact</b>	<b>35</b>
3.1 Interventielogica en meten van effectiviteit	35
3.2 Effectiviteit per thema	36
3.2.1 Educatie en vorming	36
3.2.2 Zorg en Welzijn	39
3.2.3 Armoede	43
3.3 Doelgroepen	46
3.4 Ontwikkelcapaciteit	48
3.5 Beoordeling Effectiviteit	48
3.6 Impact	49
3.7 Conclusies	51
<b>4 Efficiëntie</b>	<b>53</b>
4.1 Organisatie	53
4.1.1 Programmakosten	54
4.2 Programma management (selectie, monitoring en rapportage)	55
4.2.1 Projectselectie	55
4.2.2 Project monitoring en rapportages	57
4.2.3 Programma evaluaties	58

4.3	Efficiëntie projecten	58
4.4	Conclusie	59
5	Duurzaamheid	61
5.1	Duurzaamheid projecten	61
5.1.1	Financiële duurzaamheid en duurzaamheid project resultaten	62
5.2	Duurzaamheid van de AMFO financiering	63
5.3	Toekomst	63
5.4	Conclusies	64
6	Conclusies en aanbevelingen	67
6.1	Conclusies	67
6.2	Aanbevelingen	68
Bijlage I	Management en organisatie AMFO	71
Bijlage II	Evaluatiematrix	75
Bijlage III	Geïnterviewde Personen	77
Bijlage III	Documentenlijst	81

# Samenvatting

## Inleiding

In 2002 heeft Nederland de Antilliaanse Medefinancieringsorganisatie (AMFO) opgericht. De taak van AMFO is om door Nederland beschikbaar gestelde financiering te verstrekken aan non-gouvernementele organisaties (NGO's) voor projecten die de sociaal-maatschappelijke ontwikkeling versterken en armoede op Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba bestrijden. De Nederlandse staat (de donor) werd hierbij op afstand geplaatst en stuurde slechts op hoofdlijnen. Aan die stap lag het advies van de Werkgroep Wijers ten grondslag. Volgens dit advies moest om voldoende bestuurskracht op de Antillen op te bouwen de stap van projectenhulp naar programma ondersteuning worden gemaakt. Tot oktober 2010 was AMFO actief op alle vijf eilanden van de Nederlandse Antillen; vanaf 2011 is de werking beperkt tot Sint Maarten en Curaçao. Eind 2013 is de financiering gestopt.

Deze evaluatie heeft als doel de Tweede Kamer inzicht te geven in de besteding van de gelden via AMFO en reikt lessen aan voor de toekomst. Concreet heeft deze eindevaluatie de volgende hoofd- en subdoelstellingen:

- Inzicht geven in hoe AMFO de financiering richting de NGO's heeft uitgevoerd;
- Inzicht geven in de bijdrage van de NGO-financiering aan duurzame, sociaal-maatschappelijke ontwikkeling in het Caribisch deel van het Koninkrijk;
- Lessen aanreiken aan het Sint Maarten Development Fund en Reda Sosial op Curaçao.

De evaluatievragen zijn gekoppeld aan de criteria: relevantie, effectiviteit, efficiency, duurzaamheid en impact. De evaluatie is uitgevoerd in de periode van eind maart tot eind juni 2014. Tijdens het onderzoek is op basis van dossieronderzoek en aanvullende interviews een representatieve selectie van projecten onderzocht en geanalyseerd. Daardoor konden de evaluatie-criteria zowel op projectniveau als op het niveau van de totale AMFO financiering worden gericht.

## Programma ontwerp en relevantie

Na de administratieve complicaties die zich in de periode 2002-2007 voordeden, wordt in maart 2007 een nieuwe beheersovereenkomst getekend tussen de donor (Staat der Nederlanden) en AMFO voor een periode van 3 jaar. Deze wordt gevolgd door een nieuwe beheersovereenkomst in 2010 voor eenzelfde periode van 3 jaar. Hierbij zijn op basis van verkennende analyse de volgende belangrijkste probleemgebieden voor de vijf eilanden benoemd:

- Armoede.
- Slecht ontwikkelde sociale infrastructuur (welzijns- en zorgsector).
- Eenoudergezinnen en opvoedingsproblematiek.
- Jeugdproblematiek.
- Ouderen.
- Gezondheidsproblematiek (chronisch) zieken en gehandicapten.

Vanaf 2007 vindt de financiering van AMFO plaats op basis van een jaarlijkse Kaderbrief waarin de doelstellingen zijn vastgelegd, en het daarop gebaseerde jaarprogramma, zoals afgesproken tussen Nederland en AMFO. Hierin wordt overeengekomen dat AMFO zich richt op de thema's Armoedebestrijding, Zorg & Welzijn en Vorming en Educatie en prioritaire doelgroepen (jeugd,

ouderen, chronisch zieken en gehandicapten en (één)persoonshuishoudens, gezinnen met een alleenstaande moeder aan het hoofd).

In 2011 worden ter bevordering van de continuïteit van de activiteiten na 2012 de volgende twee doelen door AMFO toegevoegd:

- Stimuleren van zelfredzaamheid bij NGO's en hun doelgroepen.
- Het streven naar een grote mate van samenwerking en afstemming met andere en soortgelijke organisaties zoals USONA, Reda Sosial en de Samenwerkende fondsen op de Antillen.

Uit de analyse van de samenhang tussen de gestelde doelen (impacts), thema's en prioriteiten blijkt dat de thema's erg globaal zijn gedefinieerd zonder dat de specifiek beoogde effecten zijn uitgewerkt. In de verschillende jaarprogramma's van AMFO worden meer specifieke doelstellingen geformuleerd met een verdere uitwerking van de doelgroepen en problematiek. Deze doelstellingen bieden de Stichting AMFO handvaten voor een potentiële programmatische aanpak per thema, doelgroep en eiland. Alhoewel de toekenning van projecten weliswaar (grotendeels) gebeurde binnen deze kaders en jaarprogramma's, is het programma - zoals vastgelegd in de beheersovereenkomst - afhankelijk van de aanvragen die door NGO's worden ingediend. Daarnaast beperkt het zogenoemde 'first come, first serve' principe waarmee gewerkt is, de mogelijkheden voor een programmatische afweging tussen projecten.

AMFO was tot oktober 2010 actief op alle vijf eilanden van de Nederlandse Antillen, maar na de staatkundige hervormingen van 10-10-2010 is de werking beperkt tot Sint Maarten en Curaçao. Tot 2011 heeft de Nederlandse overheid jaarlijks € 9,5 mln. beschikbaar gesteld aan AMFO. Vanaf 2011 is er € 6,5 mln. per jaar aan AMFO toegekend voor NGO-financiering op Curaçao en Sint Maarten. Door het veelal ontbreken van overheidsbeleid op het gebied van armoedebestrijding en de aanpak van de sociaal-maatschappelijke problematiek, vullen de NGO's met hun projecten veelal duidelijke gaten. Met de overheden heeft – ondanks de pogingen van AMFO hiertoe na 2010 - nauwelijks of geen overleg plaatsgevonden over de afstemming van hun al dan niet bestaande beleid in relatie tot de financiering van projecten door AMFO.

Er zijn door AMFO veel soortgelijke projecten gefinancierd zonder dat er door de uitvoerende NGO's is samengewerkt (bijvoorbeeld naschoolse opvang, ouderenvervoer). AMFO heeft wel duidelijk moeite gedaan om samenwerking te bewerkstelligen. Dit is echter in het algemeen maar zeer beperkt gelukt vooral door de onwil van de NGO's om samen te werken. Een bijdrage aan integrale wijkaanpak is alleen op Curaçao, zij het gedeeltelijk, gelukt. AMFO heeft deze aanpak op de andere eilanden wel geprobeerd, maar deze is niet van de grond gekomen. Ook de De projecten scoren gemiddeld boven voldoende voor samenwerking en afstemming met andere fondsen zoals specifiek de Samenwerkende Fondsen en USONA, is beperkt gebleven.

relevantie. Op basis van de beoordelingen kan worden geconcludeerd dat het overgrote deel van de geselecteerde projecten zich op de programmadoelstellingen richten en daarmee relevant zijn.

## Effectiviteit en Impact

Voor het afsluiten van de projecten zijn eindrapportages opgesteld. Deze eindrapportages hadden voornamelijk een financiële invalshoek. Inhoudelijke eindrapportages maakten geen deel uit van de administratieve dossiers. Een beoordeling van de outputs en resultaten alleen op basis van de eindrapportages was daarom niet goed mogelijk. De beschreven outputs en resultaten zijn daarom in grote mate een benadering op basis van de aanwezige (inhoudelijke) monitoring rapportages, informatie van de NGO's en doelgroepen en beschikbare literatuur.



Het merendeel (71,7% van de projecten) van de financiering is naar projecten met het thema 'vorming en educatie' gegaan. Ongeveer 20 procent van de projecten was gericht op zorg en welzijn en de overige 8 procent specifiek op armoedebestrijding. De educatie en vormingsprojecten hebben over het algemeen kinderen, jongeren en ouders geholpen, zowel vanuit een preventieve zin als 'tweede kans'. De grote variatie van projecten heeft bijgedragen aan de verbetering van de situatie, met name met betrekking tot opvoeding en arbeidsmarktprojecten.

Ongeveer de helft van de zorg en welzijn projecten hebben in zekere tot hoge mate bijgedragen aan het opbouwen van een maatschappelijk netwerk rondom individuen. Deze zorg en welzijn projecten hebben zich met name gericht op de activiteiten van ouderen (22 projecten). Het maatschappelijk netwerk is tevens verder opgebouwd rondom gezinnen, en met name tienermoeders. In deze projecten is niet alleen aandacht besteed aan het versterken van het netwerk om sociale exclusie te voorkomen. Met het voorkomen en verminderen van sociale exclusie werd over het algemeen ook zorg geboden.

Projecten voor voeding onder de armen en ouderen waren gericht op het **verlichten** van de armoede onder een geselecteerde doelgroep. De projecten hebben korte interventies geboden, waarvan de resultaten in de meeste gevallen van korte duur zijn. Naast het bieden van voedsel, zijn er in een aantal voeding biedende projecten verdere acties genomen voor het **bestrijden** van armoede. De projecten die zich richten op een integrale wijkaanpak hebben zich ook in sterke mate gericht op armoedebestrijding en de zelfredzaamheid van de bewoners in de wijk.

Door de omvang van projecten voor de jeugd en de verschillende invalshoeken waaruit steun is geboden met AMFO financiering, zijn er duidelijke resultaten geboekt voor deze doelgroep. Projecten die de situatie van ouderen dienden te verbeteren zijn met name onder het thema 'zorg en welzijn' gefinancierd. Alhoewel tienermoeders en eenoudergezinnen een specifieke doelgroep van het AMFO programma waren, hebben weinig projecten zich exclusief op deze doelgroep gericht. In plaats daarvan hebben een groot aantal projecten zich ingezet voor de verbetering van opvoeding in het algemeen, en dus ook op gezinnen met twee volwassen ouders. Met deze projecten hebben de NGO's ingang kunnen vinden bij tienermoeders zonder daar stigmatiserend naar te handelen. Eenoudergezinnen hebben gebruik kunnen maken van de opvoedcursussen en voorlichtingsactiviteiten. Tegelijkertijd zijn er projecten geweest waardoor de arbeidsmarktpositie van de ouders verbeterd kon worden door bijvoorbeeld trainingen, maar ook naschoolse opvang.

AMFO heeft bijgedragen aan de professionalisering van de NGO's in Curaçao en Sint Maarten en Caribisch Nederland. De administratieve eisen van AMFO hebben ervoor gezorgd dat vooral de nieuwe en kleine NGO's is aangeleerd hoe verantwoording afgelegd kan en moet worden. Daarnaast hebben ook de steun en het advies van medewerkers van AMFO hieraan bijgedragen. Capaciteitsversterking is niet alleen op organisatieniveau maar ook op individueel niveau gebeurd.

Op basis van het dossieronderzoek zijn er voor 49 projecten scores gegeven op de effectiviteit van de projecten. Gemiddeld scoren deze projecten 2,8 op een schaal van 4. De door AMFO ondersteunde NGO's hebben een aanzienlijk percentage van de doelgroepen direct of indirect bereikt met als uiteindelijk doel het vervullen van basisbehoeftes, verbeteren van de kwaliteit van het leven en het versterken van de eigen ontwikkelingscapaciteit van deze doelgroepen. Op basis van de dossierstudies en gesprekken met respondenten kan worden gesteld dat AMFO op individueel niveau zeker de positie van een groot aantal kwetsbare doelgroepen heeft verbeterd.

## Efficiency

Na 2007 is AMFO opgedeeld in een front office en back office voor het creëren van (meer) afstand tot de subsidieontvanger. Deze nieuwe structuur was duidelijk gericht op verantwoording en transparantie. De meerwaarde van de back office lijkt in de praktijk ook zo uitgewerkt te hebben. Er is op een zorgvuldige wijze volgens de procedures gewerkt zonder (politieke) inmenging van buitenaf. Er zijn geen aanwijzingen voor onregelmatigheden.

De apparaatskosten overschrijden de richtlijn van 10 procent. Gemiddeld bedragen de apparaatskosten 16 procent van de totale middelen. Dit percentage is nog hoger wanneer we uitgaan van de werkelijke project uitgaven. Dit is onder meer toe te schrijven aan het feit dat er sprake was van drie kantoren op vijf eilanden, maar ook aan de eisen die Nederland stelt en de wijze waarop hieraan invulling is gegeven. De grootste kostenpost in de apparaatskosten (4%) is de jaarlijkse vergoeding voor de back office activiteiten.

De financiële controle van projecten was zwaar, met een erg grote bewijslast. Door op deze manier nadruk te leggen op de financiële verantwoording is er weinig aandacht besteed aan de verantwoording op het gebied van effectiviteit en duurzaamheid. Ook BZK heeft zich - op basis van het gekozen uitgangspunt om slechts op hoofdlijnen te sturen – hierbij afzijdig opgesteld. Dat betreft zowel de resultaten op project- of eiland niveau als de monitoring van de voortgang en het rendement van de financieringen. Het is opvallend dat in de projectvoorstellen wel veel aandacht is besteed aan het vaststellen van SMART-doelen maar dat tijdens de uitvoering van de projecten hiernaar in beperkte mate is gekeken. Dit laat onverlet dat bij projectbezoeken door AMFO medewerkers en besprekingen van de monitorverslagen suggesties door AMFO medewerkers aan de NGO werden gedaan. Dit ligt vooral in de informele sfeer en is niet vastgelegd.

Algeheel gezien scoren de projecten een gemiddelde score van 2,7 op een schaal van 4 op efficiëntie. Op basis van de beoordelingen kan worden geconcludeerd dat het overgrote deel van de geselecteerde projecten redelijk efficiënt is uitgevoerd. Over het algemeen lijken de NGO's 'value for money' te leveren.

## Duurzaamheid

Eind 2013 is de financiering van AMFO gestopt. Vanaf 2014 zetten de landen Curaçao en Sint Maarten de financiering van non-gouvernementele organisaties voort via Reda Sosial (Curaçao) en het Sint Maarten Development Fund (SMDF).

De inschatting van de duurzaamheid van de projecten op basis van dossieronderzoek geeft een minder positief beeld dan de analyses voor de andere criteria. Voor veel van de ondersteunde projecten geldt dat toekomstige financiering van de activiteiten onzeker is. Hierbij moet worden opgemerkt dat veel van de door AMFO ondersteunde projecten per definitie moeilijk op een financieel duurzame manier uit te voeren zijn, met name door de aard van de diensten en de doelgroep (mensen met lagere inkomens en sociaal zwakkeren) die de diensten niet zelf kan betalen. Continuïteit van de geldstromen, noodzakelijk voor de duurzaamheid en effectiviteit van het project is een structureel probleem voor vrijwel elke NGO.

AMFO heeft weliswaar projectfinanciering gegeven, maar door de vele herhalingsfinancieringen ging het bij een aanzienlijk aantal NGO's eigenlijk om structurele financiering. Het beoogde effect, opname van de ondersteunde projecten in de overheidsfinanciën, is maar voor enkele projecten

(gedeeltelijk) tot stand gekomen. Daarnaast zijn er vooral op Sint Maarten veel kleine NGO's die voor financiering geheel van AMFO afhankelijk zijn.

Duurzaamheid van resultaten is ook, omdat het projectfinanciering betreft, moeilijker te realiseren. Zeker in de gevallen waar de organisatie van de NGO leunt op een klein aantal personen die over de motivatie, de kennis en de competenties beschikken om bepaalde projecten uit te voeren. Er zijn vrij veel voorbeelden, zeker op de bovenwindse eilanden, waar het project ophoudt te bestaan zodra de initiatiefnemer van een project om welke reden dan ook stopt.

Ook de duurzaamheid op programmaniveau is relatief beperkt. Er is niet structureel gewerkt aan het invullen van de uitgesproken ambities van de donor. Daarbij kan worden teruggerepen op de conclusie die eerder geformuleerd is dat vooral projecten mede gefinancierd zijn die als het ware de leemte opvullen die ontstaan door tekortschietend of vaak zelfs ontbrekend overheidsbeleid op de eilanden. Hierdoor heeft men zich vooral op financiering van symptoombestrijding gericht en is – met name door het ontbreken van overheidsfinancieringen - slechts zeer beperkt geïnvesteerd in de sociaal maatschappelijke infrastructuur. Oorzaken van het ontstaan van problemen zijn niet weggenomen, waardoor na het einde van de AMFO financiering dezelfde problemen zich weer zullen voordoen.

Toen bekend werd dat de financiering zou stoppen heeft AMFO veel moeite gedaan om te zorgen dat de projecten gecontinueerd konden worden en ook de opgebouwde expertise bewaard zou blijven. Met het gesloten protocol met Curaçao met afspraken over de NGO-financiering vanaf 2014 en de continuering van de financiering door Reda Sosial op Curaçao en het Sint Maarten Development Fund (SMDF) op Sint Maarten is geprobeerd zoveel mogelijk projecten en organisaties voort te zetten. Op Sint Maarten lijkt dit beter geborgd dan op Curaçao omdat daar al in een veel eerder stadium overeengekomen is dat SMDF de taken van AMFO zou overnemen. Doordat het sociaal maatschappelijk beleid op Curaçao en Sint Maarten zijn beperkingen kent, zijn er grote zorgen over de gaten die vallen na het aflopen van de huidige AMFO-projecten.

## Conclusies en aanbevelingen

Wanneer de verschillende elementen van deze evaluatie in onderlinge samenhang gezien worden is de algemene **conclusie** dat AMFO, gegeven de omstandigheden, naar beste kunnen gewerkt heeft. Er zijn relevante projecten mogelijk gemaakt. Desondanks is de programmatische duurzaamheid toch beperkt gebleven. De Nederlandse overheid heeft na 2007 met name de nadruk gelegd op verantwoording en transparantie. Dit kan gevoegd worden bij het feit dat de effectiviteit onvoldoende aandacht heeft gekregen.

Op basis van de conclusies van de operationele audit is in de structuur van de AMFO in 2007 de nadruk gelegd op het borgen van de juiste checks en balances door een opdeling in een front- en back office en de verdere uitwerking van de richtlijnen en procedures en een zorgvuldige naleving hiervan. Hierdoor is de nadruk vooral op verantwoording en transparantie gelegd en niet op resultaatgerichtheid. Als gevolg hiervan is de zorgvuldigheid zeker verbeterd, maar de gevolgen voor de verbetering van de efficiëntie en effectiviteit zijn beperkt gebleven.

De opzet van het programma heeft daarnaast weinig ruimte geboden om programmatisch te werken. AMFO is afhankelijk van de aanvragen die door de NGO's worden ingediend en de mate waarin sturing kan worden gegeven is beperkt om de schijn van belangenverstrengeling tegen te gaan. Deze spagaat heeft een remmende werking gehad op de mate waarin structureel

vraaggericht (volgens de verschillende jaarprogramma's) en programmatisch kon worden gewerkt en dus de relevantie van de projecten en de effectiviteit van het programma kon worden verbeterd.

Het eindoordeel over de efficiëntie van het beheer van de AMFO is gemengd. Enerzijds kan er weinig twijfel bestaan aan de zorgvuldigheid waarmee het programma is beheerd. Anderzijds leidt dit echter niet direct tot een zeer doelmatig beheer, omdat het naleven van de procedures en de gekozen opzet aanzienlijke kosten met zich meebrengen. Daarmee zijn de beheerskosten relatief hoog. Tevens ontbreekt het aan voldoende terugkoppeling en inhoudelijk leren. De efficiëntie op project niveau kan wel als relatief goed beoordeeld worden.

De beoordeling van effectiviteit en impact kan gezien het ontbreken van project en programma-informatie niet erg diepgaand zijn. Een redelijk aantal NGO's is verantwoordelijk voor een gevarieerd aantal projecten waarmee de verschillende doelgroepen worden bereikt. Ongeveer twee-derde van de beoordeelde projecten scoort een redelijk tot goed. AMFO heeft door de gefinancierde projecten en specifieke ondersteuning van de NGO's duidelijk bijgedragen aan de professionalisering van deze NGO's en de capaciteit op het sociaal maatschappelijk gebied. Samenwerking tussen NGO's is – ondanks inspanningen van AMFO om dit te bevorderen - echter niet tot stand gekomen.

De gefinancierde projecten hebben vooral de leemten die ontstaan zijn door het tekortschieten of zelfs ontbreken van overheidsbeleid in de landen opgevuld. Het is AMFO niet gelukt de overheden van Curaçao en Sint Maarten te stimuleren hun beleid op sociaal maatschappelijk vlak aan te vullen of te formuleren. Investerings in sociaal-maatschappelijke infrastructuur zijn dan ook beperkt gebleven. De AMFO financiering was daarmee vooral gericht op symptoombestrijding wat de duurzaamheid op programma niveau beperkt. Door de continuering van de financiering van NGO's via Reda Sosial en het SMDF is de duurzaamheid van een aantal projecten op de korte termijn gewaarborgd. De toekomst van de NGO financiering in de landen wordt echter door een groot aantal NGO's en belanghebbenden als zorgelijk gezien.

Het aspect duurzaamheid voor de projecten uitgevoerd in het Caribisch deel van Nederland scoort over het algemeen hoger omdat projecten daar grotendeels zijn overgenomen door het Openbaar Lichaam of de betreffende ministeries. Wel zijn er na de staatkundige veranderingen onduidelijkheden geweest over wie de financiering zou overnemen. Om de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en St Eustatius tijd te geven om projecten in hun begroting op te nemen zijn een aantal projecten nog een tijd door AMFO gefinancierd. Op Bonaire wordt wel door NGO's aangegeven dat de specifieke problemen van het eiland niet altijd door de ministeries worden ingezien waardoor er bijvoorbeeld minder gelden voor hulp aan ouderen beschikbaar zijn. Op Saba en Sint Eustatius lijkt er sprake van een vrij goede inventarisatie van de organisaties die zich bezig houden met de sociaal maatschappelijke ontwikkeling. Hoewel een aantal NGO's wordt doorgefinancierd, geeft een aantal van hen aan minder taken toebedeeld te hebben gekregen. Taken, zoals opvoed ondersteunende activiteiten, zouden door het Centrum Jeugd en Gezin worden uitgevoerd, vooralsnog is dit echter niet het geval.

De **aanbevelingen** zijn specifiek toegespitst voor Reda Sosial en SMDF.

- Hoewel de projecten die AMFO heeft gefinancierd bovengemiddeld scoren op relevantie, is het aan te raden de keuze voor de financiering van projecten sociaal wetenschappelijk te onderbouwen. Door een nulmeting uit te voeren naar de behoeften op sociaal maatschappelijk gebied, kan er veel gerichter ingezet worden op thema's en doelgroepen. Deze kennis hoeft niet geheel opnieuw verzameld te worden. Er is veel kennis op de eilanden aanwezig. Dit moet

gebundeld en aangevuld worden. Daarnaast is het op basis hiervan mogelijk de impact van het overheidsbeleid en aansluitende NGO projecten te monitoren.

- Het door de landsoverheden op de agenda zetten van sociaal maatschappelijke ontwikkeling en het maken van sociaal beleid is essentieel voor het creëren van de juiste focus op de meest hulpbehoevenden. In de contacten met de respectievelijke overheden zouden Reda Sosial en SMDF hierop aan moeten dringen.
- Een onderbouwde keuze voor projecten en het meer structureel en professioneel monitoren van effecten en impact draagt bij aan de sociaal maatschappelijke ontwikkeling van de landen en het nog gericht kunnen aanpakken van problemen. Het gebruiken van kennis en mogelijkheden op de eilanden is hierbij noodzakelijk. Door de samenwerking met de Universiteiten aan te gaan, wordt er een professionaliseringslag gemaakt die nodig is om de gelden die er zijn zo efficiënt mogelijk in te kunnen zetten.
- De evaluatie heeft uitgewezen dat met een aantal projecten niet alleen de beoogde, meest kwetsbare doelgroep wordt bereikt. Het stellen van strengere selectie eisen voor de deelnemers (doelgroep) en het naleven van die eisen, inclusief het vragen van een eigen bijdrage draagt bij aan grotere effectiviteit en impact van de projecten. Het streng toepassen van de eisen kost doorzettingsvermogen en overredingskracht en zal een gedragsverandering teweeg moeten brengen bij degenen die niet (volledig) tot de doelgroep behoren. Dit is zeker niet eenvoudig en kost veel tijd, maar is noodzakelijk voor de effectiviteit (en efficiëntie) van de projecten.
- Door meer onderzoek te doen naar onderliggende oorzaken en structuren van de heersende problematiek kan uiteindelijk ook ingezet worden op actief, preventief beleid in plaats van reactief, repressief beleid.
- Daarnaast zou er meer aandacht moeten worden besteed aan het systematisch opvolgen van de resultaten en aan terugkoppeling van aandachtsgebieden aan de ondersteunde organisaties. Ook zou er hierbij meer aandacht moeten zijn voor disseminatie van goede voorbeelden, waarbij ook geleerd kan worden van zaken die wat minder goed verlopen zijn. Hierbij zou er een uitwisseling tot stand moeten komen tussen Reda Sosial en SMDF en mogelijk ook FDA op Aruba.
- Samenwerking is naast focus op doelgroep en thema een onmisbaar onderdeel voor succesvolle ontwikkeling op sociaal maatschappelijk terrein. Om duurzame projecten op te kunnen zetten is het onmogelijk om dit niet met elkaar af te stemmen. Het feit dat het hier om kleine, overzichtelijke aandachtsgebieden gaat zou als voordeel gezien moeten worden.
- Samenwerken lijkt inmiddels geleidelijk meer voor te komen. Verschillende donoren stemmen veelal op informele wijze, zaken met elkaar af. De afstemming met de overheid is evenwel nog minimaal. Het vergroot echter zowel efficiëntie als effectiviteit en duurzaamheid dit op structurele basis te doen en elkaar te informeren over de toekenning van bijdragen aan NGO's en gemeten effectiviteit van gefinancierde projecten.
- Door NGO's medeverantwoordelijk te maken voor het financieren van projecten, wordt ook de duurzaamheid ervan versterkt. Het verstrekken van financiering voor de volledige projectbegroting maakt NGO's afhankelijk en afwachtend in termen van het doen van eigen fondsenwerving en het innen van eigen bijdragen van deelnemers aan de activiteiten. Door de NGO te dwingen een deel van de benodigde financiering zelf op te brengen en strengere eisen te stellen aan de uitvoering en de verantwoording van resultaten, vergroot het draagvlak voor het project binnen de NGO en vergroot de bewustwording en noodzaak van efficiëntie en effectiviteit. Ook de samenwerking met andere NGO's in hetzelfde werkveld of in de betreffende wijken moet als duidelijke voorwaarde voor de financiering gelden.
- Het is belangrijk dat de door AMFO ingezette professionalisering van de NGO's wordt doorgezet. Naast idealisme zal er binnen een NGO ook zakelijk inzicht aanwezig moeten zijn

om duurzaamheid te bewerkstelligen. Te denken valt aan ondersteuning op het gebied van budgettering, governance, zakelijk management etc.

- Door de organisatiestructuur / werkwijze Reda Sosial en SMDF met front en back office enigszins aan te passen ontstaat er meer balans in de kosten en baten van het systeem. Een systeem van checks en balances, is van belang om besluitvorming, verantwoordelijkheden en geldstromen inzichtelijk te houden.
- Het vermijden van politieke invloed op de project toewijzingen en uitvoering is belangrijk om de werking van de fondsen (en dus de bottom up inbreng van de NGO's) te garanderen. De governance van de organisaties is gebaat bij de onafhankelijkheid van bestuur en de leden van de Raad van Toezicht.
- De selectieprocedure op basis van het *first come, first serve* principe heeft de mogelijkheden voor een meer programmatische aanpak beperkt. Dit zou voorkomen kunnen worden door of een bepaalde termijn voor projectvoorstellen in te bouwen of door bijvoorbeeld iedere drie maanden een selectie te maken van de beste projectvoorstellen (of goede onderdelen daarvan) waardoor er een afweging tussen projecten worden gemaakt op basis van kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren.
- Beperk in de toekomst ook rivaliteit en wantrouwen tussen NGO's onderling en tussen NGO's en de overheid. Ondanks dat deze aanbeveling moeilijk door één partij is op te pakken, is het onmogelijk geen aandacht te schenken aan het heersende wantrouwen en de rivaliteit tussen NGO's en tussen NGO's en de overheid. Al het mogelijke succes dat met de AMFO-projecten behaald had kunnen worden, is in veel gevallen overschaduwed en belemmerd door de onderlinge verhoudingen tussen mensen en organisaties. Zolang er geen vertrouwen is tussen de betrokken partijen en zolang men de concurrentie met elkaar aangaat in plaats van de handen ineen slaat, zullen de projecten nooit het succes hebben dat er in potentie is.

# 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond van de evaluatie

Ecorys heeft van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de opdracht gekregen de eindevaluatie van de Antilliaanse Medefinancieringsorganisatie (AMFO) uit te voeren. De evaluatie betreft de periode 2007-2013. De voorgeschiedenis van AMFO tot de huidige evaluatieperiode (i.c. 2002-2007) maakt geen onderdeel uit van de evaluatie maar zal kort worden beschreven.

Deze evaluatie dient de Tweede Kamer inzicht te geven in de besteding van de gelden via AMFO en lessen aan te reiken voor de toekomst. Concreet worden in de offerteaanvraag de volgende hoofd- en subdoelstellingen genoemd van deze eindevaluatie:

- Inzicht geven in hoe AMFO de financiering richting de NGO's heeft uitgevoerd;
- Inzicht geven in de bijdrage van de NGO-financiering aan duurzame, sociaal-maatschappelijke ontwikkeling in het Caribisch deel van het Koninkrijk;
- Elementen en lessen aanreiken aan Sint Maarten Development Fund en Reda Sosial.

## 1.2 Evaluatievragen

Om de AMFO financiering systematisch te evalueren zijn er een aantal (sub)evaluatievragen geformuleerd op zowel het niveau van doelgroepen en thema's als projectniveau. De evaluatievragen zijn gekoppeld aan de OECD-DAC criteria relevantie, effectiviteit, efficiëntie, duurzaamheid en impact.<sup>1</sup> De volgende tabel weergeeft een overzicht van de evaluatie vragen per criteria.

- Relevantie

Het relevantiecriteria gaat in op de vraag in hoeverre de AMFO bestedingen passend zijn en aansluiten bij de behoeften van de twee landen en het Caribische deel van Nederland. Om de relevantie te kunnen bepalen, wordt op basis van de interventielogica<sup>2</sup> getoetst of er een logische samenhang is tussen behoeften, overheidsbeleid, ontwikkelingsdoelstelling en de doelstellingen ten aanzien van doelgroepen en thema's en activiteiten.

Niveau doelgroepen en thema's	Project niveau
In welke mate sluiten de ontwikkelingsdoelstelling, doelstellingen t.a.v. doelgroep en thema, projectdoelstellingen en -activiteiten logisch op elkaar aan? In hoeverre hebben de bijgestelde prioriteiten en leidraad hieraan bijgedragen?	In welke mate is de doelstelling van het project gericht op het bijdragen aan de doelstelling(en) van het AMFO? In welke mate beoogt het project bij te dragen aan de doelstelling(en) van het project? Welke doelgroepen en thema's worden met de uitvoering van het project bereikt? Is er draagvlak voor de doelstelling en de activiteiten van het project (bijvoorbeeld bij burgers, bedrijven, overheid en maatschappelijke organisaties)?

<sup>1</sup> The DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance, OECD (1991), Glossary of Terms Used in Evaluation, in 'Methods and Procedures in Aid Evaluation', OECD (1986), and the Glossary of Evaluation and Results Based Management (RBM) Terms, OECD (2000).

<sup>2</sup> Hierbij wordt in kaart gebracht hoe de interventies tot verandering en de beoogde resultaten leiden en wat de achterliggende veronderstellingen hiervoor zijn.

Niveau doelgroepen en thema's	Project niveau
In welke mate sluiten de doelstellingen en activiteiten van AMFO aan bij het overheidsbeleid?	Zijn de betrokkenen op de hoogte van de Nederlandse (aandeel van de) financiering van het project?
In welke mate is er sprake van synergie tussen de projecten? Een programmatische aanpak? Is er overlap tussen de gefinancierde activiteiten, met activiteiten van andere fondsen zoals Stichting Doen en Skanfonds?	
In welke mate is er bekendheid gegeven aan het belang van de gefinancierde projecten?	

- Effectiviteit

De effectiviteit van de bestedingen wordt bepaald door de mate waarin de uiteindelijke doelen zijn gerealiseerd. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen outputs (directe uitkomsten/producten van de projecten) en de resultaten (bijdrage aan doelstellingen).

Niveau doelgroepen en thema's	Project niveau
In welke mate zijn resultaten voor de doelgroepen en thema's bereikt?	In welke mate hebben de activiteiten bijgedragen aan de project- en programmadoelstelling(en) t.a.v. doelgroep en thema? In welke mate heeft het project bijgedragen aan de doelstelling(en) voor doelgroep en thema? Wat zijn de effecten/bijdragen aan de doelstellingen van de projecten? In hoeverre kunnen de bereikte resultaten worden toegedeeld aan de ondernomen activiteiten?
In hoeverre heeft de prioriteitstelling per doelgroep en thema bijgedragen aan de hoofddoelstelling van duurzame en sociaal maatschappelijke ontwikkeling?	Wat zijn de gesignaleerde succesvolle punten en knelpunten?
Welke andere sociale en maatschappelijke ontwikkelingen hebben bijgedragen aan het bereiken van de resultaten op het gebied van duurzame, sociaal maatschappelijke ontwikkeling?	
Zou het wenselijk zijn geweest om de AMFO bestedingen (inhoud, selectie en organisatie) aan te passen om de (verwachte) effectiviteit te versterken en zo ja, welke aanpassingen zijn wenselijk/noodzakelijk?	

- Efficiëntie

Efficiëntie betreft de relatie tussen de middelen (inputs in geld en mankracht) en de uitvoering van de projecten outputs en resultaten. Daarbij worden twee zaken bekeken: a) de doelmatigheid van de uitgevoerde activiteiten b) en de doelmatigheid van het beheer. Bij a) gaat het om een inschatting van de mate waarin de ingezette middelen in verhouding staan tot de resultaten, waarbij niet alleen naar de directe outputs wordt gekeken, maar ook naar de bijdrage aan de doelstellingen (resultaten). Bij b) gaat het om de vragen of de organisatie efficiënt gemanaged wordt en zijn de relaties tussen en rollen van de betrokken actoren (AMFO, BZK, NGO's etc.) helder en logisch? Dit betreft het beheer van de AMFO wat een van de hoofdcomponenten van de evaluatie vormt.



Niveau doelgroepen en thema's	Project niveau
In welke mate zijn de beschikbare middelen voor het AMFO-programma doelmatig (kosteneffectief) besteed?	Zijn de projecten efficiënt en effectief georganiseerd; is er sprake van een ondersteunende organisatie gericht op een soepele uitvoering van de projecten?
In hoeverre heeft de AMFO organisatie ("front office" en "back office") qua gevolgde procedures hieraan bijgedragen?	Zijn de projecten conform de opzet uitgevoerd?
Hoe doelmatig was het beheer van de AMFO (beoordeling, monitoring, rapportage en administratie)? Wat zijn de gesignaleerde succesvolle punten en knelpunten?	Zijn de projecten uitgevoerd overeenkomstig het gecommitteerde budget en binnen de gestelde termijn? Wat zijn de gesignaleerde succesvolle punten en knelpunten?
Zorgen de afspraken met AMFO voor een juist evenwicht tussen effectiviteit, efficiëntie en voldoende waarborgen voor rechtmatigheid?	Zijn de beschikbare middelen per project in overeenstemming met de activiteiten en de te behalen outputs?
Zou er meer bereikt kunnen zijn met dezelfde middelen? Zou er hetzelfde bereikt kunnen worden met minder middelen?	

- Duurzaamheid

Duurzaamheid betreft de mate waarin de gerealiseerde outputs en resultaten zijn verankerd en blijvend zijn ná afloop van het samenwerkingsprogramma. In de kaderbrief waarin de doelstellingen voor AMFO worden omschreven is expliciet duurzaamheid opgenomen. Duurzaamheid vormt daarmee een belangrijk onderdeel van de totale AMFO doelstellingen. Duurzaamheid is in de kaderbrief geformuleerd als een niet-structurele NGO-financiering vanuit het AMFO programma zodat de nieuwe landen in het Caribische deel van het Koninkrijk de activiteiten en voorzieningen mogelijk in de vorm van structurele NGO-financiering in de eigen begroting op kunnen nemen.

Niveau doelgroepen en thema's	Project niveau
Hebben de investeringen bijgedragen aan een structurele verbetering van de sociaal maatschappelijke ontwikkeling? In hoeverre is er een juiste verhouding tussen activiteiten gericht op verlichting en effectiviteit gericht op opbouw binnen het programma?	In welke mate is het voortbestaan van de resultaten van de uitgevoerde projecten gewaarborgd na afsluiting van de projecten? a Is er voldoende financiële capaciteit om de activiteiten voort te zetten? Zijn de activiteiten in de vorm van structurele NGO-financiering in de begroting van de landen opgenomen? b Op welke manier is de disseminatie en exploitatie van de behaalde resultaten gewaarborgd? In welke mate zijn succesvolle projecten gerepliceerd? c Is er voldoende institutionele capaciteit om de resultaten van de projecten na afsluiting te blijven waarborgen? Is er voldoende draagvlak binnen en buiten de NGO om de resultaten van de projecten na afsluiting te blijven waarborgen?
Hoe is de verhouding tussen structurele en projectfinanciering in de praktijk uitpakend? Hebben de overheden in het Caribisch deel van het Koninkrijk stappen ondernomen om de thema's en projecten in het eigen beleid op te nemen? Welke (aanvullende) stappen zouden daartoe nog	

Niveau doelgroepen en thema's	Project niveau
ondernomen kunnen of moeten worden?	

- Impact

Het impactcriterium richt zich op de vraag in hoeverre de AMFO bestedingen bedoeld en onbedoeld, positief en negatief, heeft bijgedragen aan de hoofddoelstelling (ontwikkelingsdoelstelling) van het programma op de lange termijn.

Niveau doelgroepen en thema's	Project niveau
Wat voor een impact heeft AMFO (tot nu toe) gehad op de duurzame, maatschappelijke ontwikkeling en het bestrijden van armoede in de landen en eilandgebieden? In welke mate is de positie van de kwetsbare groepen in de samenleving (jeugd, ouderen, chronisch zieken en gehandicapten, eenoudergezinnen, etc.) verbeterd?	Wat is de (mogelijke) bijdrage van de projecten op de duurzame, maatschappelijke ontwikkeling in de landen en eilandgebieden?

### 1.3 Methodologie en organisatie

De evaluatie heeft van eind maart tot eind juni 2014 plaatsgevonden en is uitgevoerd door een team bestaande uit Viek Verdult (projectleider), Anja Willemsen (teamleider), Annemieke Pickles, Susan van Geel en Rob van den Bergh (evaluatoren) en Wim Spit (kwaliteitscontrole).

Aan de kern van de methodiek lag het dossieronderzoek, waardoor de evaluatie-criteria zowel op projectniveau als op het programmaniveau konden worden gericht. Omdat het niet mogelijk was om alle 342 projecten in alle volledigheid te analyseren is een representatieve selectie van projecten onderzocht en geanalyseerd.

De selectie is gemaakt op drie niveaus namelijk:

- Algemeen; omvang, thema, doelgroep, locatie van alle 324 projecten.
- Deskstudie: op basis van de evaluatiecriteria van 64 projecten (waarbij vervolg projecten zijn meegenomen, in totaal betroffen dit 143 projecten)<sup>3</sup>.
- Case studie: op basis van de evaluatiecriteria van 23 projecten (inclusief vervolgprojecten betroffen dit 66 projecten).

Voor de deskstudie zijn de dossiers zoals bijgehouden door het AMFO kantoor doorgenomen. Voor de case studies zijn naast de deskstudie aanvullende interviews gehouden met de NGO's, doelgroepen en andere belanghebbenden. De selectie van projecten is gemaakt op basis van verdeling van het budget, land, thema en doelgroep en is in samenspraak met de begeleidingscommissie tot stand gekomen.

Om de evaluatievragen te beantwoorden is het programma en de projecten aan de hand van de DAC-criteria getoetst op een vier-puntschaal. Deze schaal geeft een meer specifieke invulling van 'de mate waarin' de projecten voldoen aan de DAC-criteria. De volgende vier-punt schaal is hiervoor gehanteerd:

1 = Géén.

2 = In geringe mate.

3 = In voldoende mate.

<sup>3</sup> AMFO financiering werd voor maximaal 1 jaar, en vanaf 2010 voor maximaal 2 jaar verstrekt.

4= In hoge mate.

De geformuleerde (sub)evaluatievragen dienden als leidraad voor het dossieronderzoek en scores van de case studie projecten (zie bijlage II voor de evaluatiematrix en criteria). Voor de onderbouwing van de scores is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van relevante en beschikbare kwantitatieve- en kwalitatieve data.

De activiteiten van de evaluatie zijn uitgevoerd in drie fases, namelijk een inceptiefase, dataverzamelingsfase en een fase van analyse en rapportage. Deze fases bestonden uit de volgende stappen.

#### **Inceptiefase**

- Startgesprek.
- Interviews in Nederland.
- Voorbereiding van de dataverzameling.
- Oplevering inceptierapport en eerste bijeenkomst met de begeleidingscommissie.

#### **Dataverzamelingsfase**

- De documentenanalyse ter plaatse.
- Interviews in Nederland.
- Dossieronderzoek.
- Gesprekken met focusgroepen.
- Oplevering tussenrapport en bespreking met de begeleidingscommissie.

#### **Analyse en rapportage**

- Triangulatie van alle bronnen.
- Oplevering eindrapport en bespreking met de begeleidingscommissie.

## **1.4 Uitdagingen**

De evaluatie is in een korte tijd uitgevoerd om zo goed mogelijk gebruik te maken van de kennis, ervaring en contacten van de medewerkers van het AMFO-kantoor voordat het officieel zijn deuren sluit. Alhoewel de looptijd van de dataverzameling relatief kort was in relatie tot het grote aantal projecten, hebben alle betrokkenen hun uiterste medewerking verleend om het onderzoek zo vlot mogelijk te laten verlopen. Het evaluatieteam dankt daarom alle leden van de begeleidingscommissie voor hun betrokken en spoedige reacties op de vragen en rapportages van het evaluatieteam, alsmede de medewerkers van het AMFO kantoor voor hun beschikbaarheid, medewerking en geduld tijdens het dossieronderzoek. Tevens danken wij Hendrickje Stoffels voor haar ondersteuning voor de dataverzameling op de Bovenwindse Eilanden.

Ondanks de goede medewerking, brengt een eindevaluatie van een programma wat in feite al afgesloten is, zijn uitdagingen. Tijdens deze evaluatie zijn de belangrijkste uitdagingen als volgt geweest:

- De zeer beperkte inhoudelijke informatie in de eindrapportages van de projecten.
- De beschikbaarheid van ex-projectadviseurs voor interviews.
- De bereidheid van enkele NGO's om mee te werken aangezien de projecten reeds waren beëindigd.

Van deze uitdagingen heeft met name de zeer beperkte inhoudelijke informatie in de eindrapportages de evaluatie bemoeilijkt; zonder kwantitatieve data kunnen de outputs en resultaten maar in minimale vorm worden gepresenteerd. Desalniettemin heeft de kwalitatieve

informatie verzameld middels de interviews, literatuur en het dossieronderzoek voldoende inzicht geboden om voor alle evaluatie criteria conclusies te trekken en aanbevelingen te formuleren.

## 1.5 Leeswijzer

Dit eindrapport presenteert de resultaten van de evaluatie per criteria. De analyse van het ontwerp en de relevantie van het programma wordt in hoofdstuk 2 gepresenteerd. De effectiviteit en impact van het programma en de projecten worden nader besproken in hoofdstuk 3 en de efficiëntie in hoofdstuk 4. De bevindingen rondom de toekomst en duurzaamheid van de projecten staan in hoofdstuk 5. Tot slot worden in hoofdstuk 6 de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd. Een extra uitleg over management en organisatie van het programma, alsmede een interviewlijst en documentenlijst bevinden zich in de bijlagen.

## 2 Programma-ontwerp en relevantie

In dit hoofdstuk gaan we allereerst dieper in op het ontwerp en de relevantie van de AMFO financiering. Hiervoor geven we eerst een beschrijving van bredere context waarin AMFO moest functioneren en de ontwikkelingen in de periode 2002 – 2007. Daarna kijken we naar het programma na 2007, de totstandkoming, het ontwerp en de doelen van het programma. Hierbij komen de geformuleerde vragen ten aanzien van relevantie op doelgroep- en thema niveau en project niveau aan de orde.

### 2.1 Achtergrond en bredere context AMFO

Om te kunnen begrijpen hoe en op welke wijze AMFO vanaf 2007 gefunctioneerd heeft, is het van belang de bredere context waarin AMFO heeft moeten functioneren te schetsen. Hierbij is enerzijds de bestuurlijke omgeving en anderzijds de sociaal-maatschappelijke condities van de vijf eilanden waar AMFO actief was van belang. In de volgende paragraaf gaan we vooral in op de bestuurlijke context. In de daarop volgende paragraaf wordt de sociaal maatschappelijke context geschetst.

#### 2.1.1 De bestuurlijke omgeving

Waar de feitelijke activiteiten van AMFO plaatsvonden op de vijf eilanden werd de kaderstelling en de financiering vanuit Nederland gegeven. De politieke verantwoordelijkheid hiervoor lag bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze voerde hierover regelmatig (gemiddeld zo'n twee keer per jaar) overleg met de voorzitter van de Raad van Toezicht van AMFO. Deze laatste vervulde dan ook de rol van *trait d'union* tussen het politieke niveau in Nederland en AMFO. Daarnaast voerde de minister ook regelmatig (in de praktijk ten minste een maal per jaar) overleg met de verantwoordelijke bestuurders op de verschillende eilanden. Het overleg met de landen Curaçao en Sint Maarten was de laatste jaren ook gericht op de afspraken rond de beëindiging van AMFO en de condities waaronder dit kon plaatsvinden. De directie van AMFO heeft hiertoe de initiatieven genomen. Zeker na de administratieve complicaties die zich in de periode 2002-2007 hebben voorgedaan (zie paragraaf 2.2), is het te begrijpen dat de nadruk in de sturing vanuit BZK werd gelegd op transparantie en verantwoording.

Ambtelijk vonden de contacten tussen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en AMFO plaats door het Directoraat-Generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties. De formele vastlegging van de opdracht voor AMFO geschiedde zoals hierboven beschreven door middel van de jaarlijkse kaderbrieven. Daarin werd op een relatief hoog abstractieniveau aangeduid welke de prioriteiten zijn waarop AMFO zich diende te richten. Een aanduiding van de te bereiken resultaten werd evenwel niet gegeven. Dat liet conform het advies van de het rapport Wijers (zie ook paragraaf 2.2) een relatief grote mate van beleidsvrijheid voor AMFO toe. Uiteraard laat dit natuurlijk onverlet dat in het eerder genoemde overleg tussen de minister en de voorzitter dit wel aan de orde kwam. Uit de interviews blijkt dat dit ook feitelijk het geval was. In welke mate dat vervolgens bepalend was voor het feitelijk handelen van AMFO hebben wij niet kunnen achterhalen.

Nederland wilde met AMFO op de vijf eilanden een positieve impuls geven aan armoedebestrijding en het verminderen van sociaal-maatschappelijk onwenselijke omstandigheden. Daarbij was het uitgangspunt om op de eilanden een versterking van de zelfredzaamheid te bewerkstelligen waarbij een zekere terughoudendheid om vanuit Nederland en vanuit Nederlandse opvattingen sturing te

geven geboden was. Zoals in de volgende paragraaf beschreven, zijn de sociaal maatschappelijke omstandigheden op de Antillen geenszins te vergelijken met die in Nederland. Ook de bestuurlijke cultuur op de (voormalige) Antillen is een volstrekt andere dan in Nederland. Daarmee raken we aan de lokale omstandigheden waarin AMFO diende te functioneren. De “politieke” dimensie speelt hierbij een veel grotere rol dan in Nederland. Een snelle wisseling van dominante coalities is niet ongewoon en mist continuïteit van beleid. Wel is het opvallend dat een kleine groep bestuurlijke elite regelmatig in wisselende posities actief is. Dat maakt structurele verandering dan ook lastig. Tevens is sprake van een zekere vervlechting. Een relatief onafhankelijk positie van de politiek voor een organisatie als AMFO is daarmee op de (voormalige) Antillen veel minder geborgd. Om deze reden alleen al is het niet mogelijk om vanuit een Nederlands referentiekader naar het functioneren van AMFO te kijken.

Het sociaal maatschappelijk beleid van de overheid is als bescheiden aan te duiden (zie paragraaf 2.3.4). Aan het bouwen van en investeren in een sociale infrastructuur is weinig prioriteit gegeven. Als er al sprake is van overheidsinterventies dan zijn die vooral gericht op probleembestrijding en niet op een preventief beleid dat er voor zorgt dat problemen en liever nog de oorzaken daarvan worden weggenomen.

Een laatste aspect is nog de wijze waarop sociaal maatschappelijke initiatieven en projecten gestalte krijgen. Er is slechts in beperkte mate sprake van een georganiseerd “maatschappelijk middenveld”. Dat betekent dat er in veel gevallen voor een project een NGO in het leven moet worden geroepen. Het zijn vaak gepassioneerde burgers die dat initiatief nemen en dat vanuit gedrevenheid en idealisme oppakken. Projectmanagement en organisatorische vaardigheden hebben zij niet vanzelfsprekend. Daar komt bij dat de sociaal economische situatie zodanig is dat veel mensen een (informele) bijbaan moeten hebben om in hun inkomen te voorzien en men dus vaak een kostenvergoeding wil hebben voor vrijwilligers werk. Daarnaast spreekt vrijwilligerswerk jongeren vaak niet aan. Dit laatste probleem speelt minder op Curaçao omdat daar het aantal ouderen (en dus mensen met tijd voor vrijwilligerswerk) aanzienlijk hoger is .

### 2.1.2 *Sociaal maatschappelijke situatie op de eilanden*

De sociaal maatschappelijke problematiek op de eilanden is omvangrijk. De overheden op de eilanden schieten in hun beleid tekort daar waar het gaat om het bestrijden van de armoede, zorg voor de jeugd, ouderen en andere kwetsbare groepen. Dat is het gevoel dat leeft onder de NGO's, onderzoekers<sup>4</sup>, maar ook bij beleidsfunctionarissen van de overheid. Een kwantitatieve basis om dit gevoel te onderbouwen ontbreekt grotendeels. Integrale onderzoeken naar de sociaal-maatschappelijke situatie op de eilanden worden nauwelijks verricht. De beschikbare data en informatie, voor zover beschikbaar, zijn gefragmenteerd, verschillend tussen de eilanden en geeft doorgaans een momentopname, waardoor onduidelijk blijft of het de goede kant opgaat. De volkstellingen die op Curaçao en Sint Maarten in 2011 zijn verricht, maar weer niet in Caribisch Nederland, geven een indicatie hoe het er sociaal maatschappelijk voor staat.

De eilanden hebben elk hun eigen karakter, cultuur en gewoonten. Ondanks de verschillen in schaal vertoont de sociaal-maatschappelijke problematiek op de eilanden vele overeenkomsten. Daarbij gaat het om zaken zoals de relatieve omvang van de armoede, de slechte huisvestings situatie van bepaalde huishoudens, het gemiddeld lage opleidingsniveau, de hoge drop-out percentages op school, the “boy problem”, de immigrantenproblematiek, de opvoedingsproblemen, de verminderde sociale cohesie, de vergrijzing etc. In 2008 heeft het CBS de armoedegrens voor Curaçao berekend. Aangepast op basis van de prijsontwikkelingen zou dat per 1 december 2013 NAF 2550 per maand zijn voor een tweoudergezin met 2 kinderen.

<sup>4</sup> Unicef rapporten kinderrechten in Caribisch Nederland etc.

Op basis van Censusedata uit 2011 blijkt dat een kwart van alle huishoudens onder de armoedegrens leeft. Bepalende factoren voor armoede zijn: een lage opleiding van het hoofd van het huishouden, de economische positie (hier: werkzoekend of economisch niet actief), vrouw zijn, alleenverdiener, AOV-er of uitkeringsgerechtigd en het hebben van een groot gezin.

Van alle huishoudens op Curaçao is 39% een eenoudergezin met doorgaans een moeder als gezinshoofd. Een op de tien is een moeder van tussen de 13 en 19 jaar oud. In achterstandswijken op het eiland is deze situatie nog schrijnender.

Arbeidskrachtenonderzoeken op de eilanden geven aan dat de werkloosheid op Curaçao relatief het grootst is met 13,0% in 2013. Op Sint Maarten is dit 10,6% (2012). Op Bonaire, Sint Eustatius en Saba liggen deze percentages lager, respectievelijk 6,2%; 4,9% en 4,4%. Curaçao en Sint Maarten kennen een jeugdwerkloosheid van respectievelijk 37,2% (CBS Curaçao, 2014) en 29,4% (CBS Ned. Antillen, 2009). Het arbeidskrachten-onderzoek indiceert dat op Curaçao relatief weinig werkgelegenheid is. De netto participatiegraad op het eiland bedraagt 48,4% (2013), terwijl deze op Sint Maarten met 57,1% (2012) een stuk hoger ligt en in Caribisch Nederland nog hoger, rond de 65-70% (2012).

Op Curaçao is duidelijk sprake van vergrijzing. In 2014 is 21,2% van de bevolking 60 jaar of ouder. Op Sint Maarten is voorlopig nog geen sprake van vergrijzing. Daar is slechts 7,1% 60 jaar of ouder. De afgelopen decennia is het percentage ouderen op Curaçao gestaag gestegen.

De andere kant van de medaille is dat het aantal kinderen (0-15 jaar) op Curaçao afneemt. Dat de bevolking toch is toegenomen heeft vooral te maken met de immigratiestromen. Voor alle eilanden geldt dat immigratiestromen zowel inkomend als uitgaand omvangrijk zijn. Doorgaans worden deze bepaald door de economische situatie op het eiland en door de immigratieregels zoals die in de praktijk worden toegepast, gehandhaafd en gedoogd. Gevolg is dat Sint Maarten, ook vanwege de centrale ligging in het Caribisch gebied een immigratie-eiland bij uitstek is met een bevolking die voor circa 80% bestaat uit inwoners die niet op het eiland geboren zijn. Daarnaast wonen op het eiland veel niet-gedocumenteerde immigranten uit Haïti, Dominicaanse Republiek en Jamaica. Op Curaçao is 26,2% van de inwoners niet op het eiland geboren. Het is de vraag of de verschillende groepen van immigranten ook op eenzelfde manier en wijze bereikt worden door de NGO's als de autochtone burgers van het eiland. Taal, cultuur en onbekendheid met het land en zijn instituten kunnen een ernstige belemmering vormen voor participatie in het sociaal-maatschappelijke leven.

Op basis van diverse deelstudies en analyses van de sociaal-economische ontwikkeling valt te constateren dat het overheidsbeleid op het gebied van de sociaal-maatschappelijke zorg veel tekort schiet, veel witte vlekken vertoont, die slechts deels door NGO's ingevuld kunnen worden. Dat deze slechts deels ingevuld kunnen worden heeft alles te maken met de omvang van de problematiek (groot) en de middelen die beschikbaar zijn (schaars en beperkt) om armoede te bestrijden en om te komen tot een duurzame sociaal maatschappelijke ontwikkeling.

## 2.2 AMFO 2002-2007

De Antilliaanse Medefinancieringsorganisatie is in 2002 door Nederland opgericht met als doel financiering te verstrekken aan non-gouvernementele organisaties (NGO's) voor projecten die de sociaal maatschappelijk ontwikkeling versterken en armoede bestrijden. De Nederlandse staat (de donor) heeft zich hierbij op afstand geplaatst en stuurde slechts op hoofdlijnen om eigenaarschap

in de landen zelf te bevorderen. Aan die stap lag het advies van de Werkgroep Wijers ten grondslag<sup>5</sup>. Dat advies luidde dat om van projectenhelp uiteindelijk naar begrotingssteun te kunnen overgaan, eerst – om voldoende bestuurskracht op te bouwen – de stap naar programma ondersteuning moet worden gemaakt. De feitelijke start van de activiteiten van AMFO was in april 2004 met de eerste storting van € 9,5 miljoen op jaarbasis van Nederland in het fonds. Naast de AMFO als aanbieder van (mede-) financiering van programma's en projecten verantwoordelijk voor het toekennen en monitoren van de gelden, is ook een rol weggelegd voor erkende NGO-platformen (één per eiland).<sup>6</sup> De NGO-platformen moeten zich richten op: het opstellen van een passend eilandelijk-programma in overleg met de Eilandelijke overheid (flankerend beleid); de advisering aan NGO's inzake projectaanvragen; en het versterken van de capaciteit van het NGO-veld. In het jaar 2004 zijn in totaal 388 projecten toegekend. Een groot gedeelte hiervan, 221 projecten, betrof zogenoemde microprojecten waarbij maximaal NAF 10.000 werd toegekend om snel acute noden te verhelpen, door middel van financiering van kleine, snel uitvoerbare projecten. In principe was hier per eiland 10% van het totaalbudget voor beschikbaar<sup>7</sup>.

Naar aanleiding van geconstateerde gebreken in de jaarrekening 2004 worden in 2005 de toegezegde stortingen voor het 3<sup>e</sup> en 4<sup>e</sup> kwartaal aan AMFO opgeschort. Tevens wordt in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een onafhankelijke operationele audit uitgevoerd. Hoofdconclusie uit deze operationele audit is dat de governance-structuur van de AMFO niet werkte (en ook niet kon werken). Het ontbrak aan de juiste checks and balances om binnen de organisatie van AMFO adequaat op te kunnen treden en fouten te corrigeren. Het rapport spreekt niet van concrete fraudegevallen en of misstanden, maar constateert dat bestaande procedures in het geheel niet of in een verkeerde volgorde zijn doorlopen<sup>8</sup>.

Op basis van de bevindingen van de audit wordt besloten dat AMFO opnieuw vorm gegeven moest worden, waarbij in ieder geval de donor (Staat der Nederlanden) voldoende interventiemogelijkheden zou moeten krijgen alvorens verantwoord tot verdere financiering kan worden besloten<sup>9</sup>. Hiertoe wordt een interim-manager bij AMFO aangesteld, die zich met name richtte op het weer "op poten zetten" van de organisatie, waarbij de toekomstvisie inzake het toezicht van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties op AMFO die eind 2006 in opvolging van de audit door Deloitte is opgesteld als verder vertrekpunt voor de herinrichting van de governance structuur van de AMFO dient<sup>10</sup>. Voor de korte termijn worden ter overbrugging, beperkte financiële middelen ter beschikking gesteld voor apparaatskosten en lopende projecten. Voor de acute armoedebestrijding op de (Nederlandse Antillen krijgt USONA (Uitvoeringsorganisatie Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen) daarnaast in 2006 € 4 miljoen extra te besteden.

## 2.3 AMFO 2007-2012

### 2.3.1 Organisatie

De herstructurering van AMFO vindt plaats gedurende het jaar 2006 en de eerste maanden van 2007. Op basis van het verkregen inzicht is in de vernieuwde governance structuur geprobeerd een aantal zaken te borgen zoals:

<sup>5</sup> Nieuwe kaders, Nieuwe kansen, eindrapport van de Werkgroep Advies aan de Nederlandse Antillen en aan Nederland, Den Haag, juni 2002

<sup>6</sup> Rapportage inzake de Operationele audit Stichting AMFO, Deloitte, 3 februari 2006.

<sup>7</sup> Jaarverslag AMFO 2004.

<sup>8</sup> Rapportage inzake de Operationele audit Stichting AMFO, Deloitte, 3 februari 2006.

<sup>9</sup> Kamerbrief 15 maart 2006, Armoede problematiek op de Nederlandse Antillen.

<sup>10</sup> Concept Toekomstvisie inzake het toezicht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op Stichting AMFO, Deloitte, 15 december 2006.



- Directe aan- en bijsturing door de Nederlandse overheid.
- Kwaliteit en onafhankelijke positie van de Raad van Toezicht.
- Centrale aansturing van AMFO vanuit Curaçao en niet vanaf ieder eiland apart.
- Uitvoering selectieprocedure door een externe partij (= loskoppelen van politiek en meer ruimte tussen eilandbewoners die ook subsidieontvanger of subsidieverlener zijn)<sup>11</sup>

In maart 2007 wordt een nieuwe beheersovereenkomst getekend tussen de donor (Staat der Nederlanden) en AMFO voor een periode van 3 jaar. Gevolgd door een nieuwe beheersovereenkomst in 2010 voor eenzelfde periode.

De visie en missie die bij de start van de hernieuwde stichting AMFO zijn geformuleerd luiden als volgt:

#### **Visie**

AMFO staat voor het bevorderen van armoedebestrijding en duurzame sociaal- maatschappelijke ontwikkeling. In 2011 wordt hieraan toegevoegd: "De kans op werk en de mogelijkheid om te kunnen werken is hierbij essentieel."

#### **Missie**

AMFO realiseert haar visie door het rechtmatig en doelmatig beheren en toekennen van financiële middelen aan projecten en programma's van NGO's op de eilanden, waarbij armoedebestrijding, zorg & welzijn, vorming en educatie als thema's centraal staan. Bij de uitvoering hiervan ligt de nadruk op een integrale aanpak, empowerment en een verbetering van de situatie van verschillende kwetsbare groepen in de samenleving op basis van gelijkwaardigheid tussen individuen<sup>12</sup>.

### **2.3.2 Armoedeproblematiek**

Begin 2007 is door AMFO een aanzet gegeven tot een nieuwe analyse van de armoede problematiek op de eilanden en de sociaal maatschappelijke problemen. Hierbij zijn op basis van statistische analyse en gesprekken met de overheid en NGO's de volgende belangrijkste probleemgebieden voor de vijf eilanden benoemd<sup>13</sup>:

- Armoede: de eilanden kennen relatief veel mensen met een laag inkomens- en laag opleidingsniveau.
- Slecht ontwikkelde sociale infrastructuur (welzijns- en zorgsector). Op de eilanden is geen sprake van een goed gestructureerde welzijns- en zorgsector. Diverse NGO's zetten zich in voor verschillende bevolkingsgroepen, maar hun aanbod is versnipperd en er vindt weinig coördinatie en samenwerking plaats. Zo ontbreekt veelal een structureel aanbod van opbouwwerk/ jongerenwerk, een goed naschools programma voor tieners en is er op alle eilanden een nijpende behoefte aan meer maatschappelijk werkers.
- De eilanden kennen relatief veel eenoudergezinnen en opvoedingsproblematiek.
- Er is een grote jeugdproblematiek op de eilanden: hoge jeugd criminaliteit en vandalisme, een blijvend hoog percentage drop outs (40-50%), hoog aantal tienermoederschappen, gering perspectief op een baan voor jongeren.
- Relatief veel ouderen op de eilanden hebben te maken met armoede, weinig voorzieningen als thuiszorg en dagopvang, weinig activiteiten en vereenzaming.

<sup>11</sup> Kamerbrief 15 maart 2006, Armoede problematiek op de Nederlandse Antillen en Concept Toekomstvisie inzake het toezicht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op Stichting AMFO, Deloitte, 15 december 2006.

<sup>12</sup> AMFO jaarprogramma 2007.

<sup>13</sup> AMFO jaarprogramma 2007.

- Gezondheidsproblematiek (chronisch) zieken en gehandicapten. Er is veelal sprake van een eenzijdig voedingspatroon en te weinig beweging.

### 2.3.3 Doelstellingen en prioritering

Vanaf 2007 vindt de financiering van AMFO plaats op basis van een jaarlijkse Kaderbrief (BZK) waarin de doelstellingen zijn vastgelegd, en het daarop gebaseerd jaarprogramma, zoals afgesproken tussen Nederland en AMFO. Aan de verschillende Kaderbrieven over AMFO ontleen wij de volgende hoofddoelstelling van AMFO:

**“Het bereiken van tastbare resultaten op het gebied van duurzame, sociaal maatschappelijke ontwikkeling.”**

Dit houdt in dat prioriteit gegeven moet worden aan (Kaderbrief 2007):

- Armoedeverlichting en maatschappijopbouw;
- Armoedebestrijding door steun aan meest kwetsbare groepen:
  - door vervullen van basisbehoefte;
  - verbeteren van de kwaliteit van het leven; en
  - versterken van eigen ontwikkelingscapaciteit.

De problemen rondom jeugdigen hebben daarbij de hoogste prioriteit. In de kaderbrief wordt AMFO de ruimte gegeven de prioritering en thema keuze verder in te vullen. De in 2007 gemaakte analyse van de problematiek op de vijf eilanden is hierbij de onderbouwing van het AMFO beleid. Op basis hiervan is overeengekomen dat AMFO zich richt op de thema's (Kaderbrief 2007):

- Armoedebestrijding<sup>14</sup>.
- Zorg & Welzijn.
- Vorming en Educatie.
- Overig.

En prioritaire doelgroepen:

- Jeugd.
- Ouderen.
- Chronisch zieken en gehandicapten.
- (Eén)persoonshuishoudens, gezinnen met een alleenstaande moeder aan het hoofd.

In de kaderbrief voor 2010 wordt daaraan toegevoegd dat AMFO in 2010 en de jaren daarna meer prioriteit zal moeten geven aan projecten die zich richten op eenoudergezinnen en met name op de versterking van de positie van de (tiener)moeder die aan het hoofd staat van deze gezinnen en die van de kinderen die binnen dit gezin opgroeien. De geformuleerde interventie-logica hiervoor is dat onderwijs de verdiencapaciteit van de moeders en de gezinnen versterkt en de mogelijkheid aanreikt bewuste keuzes te maken en daarmee van invloed is op de sociale mobiliteit en vooruitgang van de gezinnen. Deze bijstelling werd ingegeven door het belang dat door de Nederlandse bewindslieden aan deze doelgroep ‘Sterke vrouwen’<sup>15</sup>, werd gehecht.

Specifiek voor Curaçao wordt in deze laatste kaderbrief naast het bovenstaande algemene kader de aanwijzing gegeven de wijkactieplannen (Plan di akzion di Bario's) te faciliteren door projecten te

<sup>14</sup> Omdat de thema's Zorg & Welzijn en Vorming & educatie onder het thema Armoedebestrijding kunnen worden geschaard, is vanaf 2009 alleen met deze twee thema's gewerkt, waarbij Armoede geldt als overkoepelend thema.

<sup>15</sup> ‘Sterke vrouwen voor een nieuwe sterke generatie.’ was het motto van het initiatief Sterke Vrouwen van het Koninkrijk. Dit initiatief is eind 2007 gelanceerd door staatssecretaris Ank Bijleveld-Schouten. Het initiatief werd gedragen door veertien (oud)bestuurders uit alle delen van het Koninkrijk. De Sterke Vrouwen zetten zich in voor een betere toekomst van de Antilliaanse en Arubaanse jeugd.

ondersteunen binnen de pijlers werken & ondernemen, leren & opgroeien en familie & gezin, met bijzondere aandacht voor het laatste gebied. Deze aanwijzing moet gezien worden in het licht van de samenwerking tussen Nederland en Curaçao op het gebied van wijkaanpak<sup>16</sup>. Eerder was al besloten dat AMFO geen coördinerende rol in de integrale wijkaanpak diende te hebben, maar zal aanhaken bij initiatieven<sup>17</sup>.

Met het oog op de benodigde omslag (continuering projecten door de landen Curaçao en Sint Maarten in verband met het definitieve stopzetten van de financiering na 2012) wordt in de laatste kaderbrief de financiering van capaciteitsopbouw van NGO's mogelijk gemaakt. Ook wordt in dit kader de maximum financieringsduur van projecten op 2 jaar gesteld om de nieuwe landen de tijd te geven om de activiteiten en voorzieningen die tot dan via AMFO worden gefinancierd in eigen beleid op te nemen en via de landenbegroting te (gaan) financieren. Uitgangspunt voor AMFO was dat de incidentele (niet-structurele) AMFO bijdragen aan activiteiten dienen bij te dragen aan een structurele aanpak<sup>18</sup> bijvoorbeeld door de opname van succesvolle activiteiten in de begroting van de eilanden.

Aansluitend op de kaderbrief heeft AMFO in 2007 een eigen leidraad opgesteld voor het behalen van de AMFO missie:

- Ontwikkelen en stimuleren van jongeren.
- Niet alleen probleemgericht, maar vooral preventieve en oplossingsgerichte acties.
- Stimuleren van vernieuwing en creativiteit, alsmede van innovatie in de aanpak van probleemoplossing en probleempreventie.
- Bevorderen van zelfontwikkeling van de NGO's.

In 2011 worden hier ter bevordering van continuïteit van de activiteiten na 2012 de volgende twee doelen aan toegevoegd<sup>19</sup>:

- Stimuleren van zelfredzaamheid bij NGO's en hun doelgroepen.
- Het streven naar een grote mate van samenwerking en afstemming met andere en soortgelijke organisaties zoals USONA, Reda Sosial en de Samenwerkende fondsen op de Antillen.

Uit bovenstaande weergave van de samenhang tussen de gestelde doelen (impacts), thema's en prioriteiten blijkt dat de thema's erg globaal zijn gedefinieerd zonder dat de specifiek beoogde effecten zijn uitgewerkt. In de verschillende jaarprogramma's van AMFO worden meer specifieke doelstellingen geformuleerd met een verdere uitwerking van de doelgroepen en -problematiek. Zoals gezegd zijn de accenten (thema's en prioriteiten) binnen het programma gelegd op basis van de in 2007 gemaakte analyse van de sociale problematiek op de eilanden. Op basis van deze standaard is het programma duidelijk relevant en dekt het de gebieden waar de nood is.

Wel heeft de bijstelling van de prioriteiten en met name de prioritering van eenoudergezinnen met vrouwen aan het hoofd ook kritiek gekregen van een aantal respondenten. Een aantal respondenten vraagt zich daarbij af waarom er geen extra aandacht vanuit het programma is gegeven aan de vaders die het veroorzaken, deze lijken op de eilanden uit de kaders te verdwijnen.

#### 2.3.4 Aansluiting bij het overheidsbeleid

In het jaarprogramma van 2007 geeft AMFO aan dat het beleid van AMFO complementair dient te zijn aan wat reeds gebeurt of dient te gebeuren door de overheid op de verschillende eilanden.

<sup>16</sup> Uitgenodigd door de Nederlandse minister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI) zijn door Curaçao voor vijf wijkenactieplannen, 'Plan di akshon di Barrio' oftewel PaBó's opgesteld.

<sup>17</sup> AMFO jaarprogramma 2010.

<sup>18</sup> Kaderbrief 2007.

<sup>19</sup> AMFO jaarprogramma 2011.

Zoals hierboven reeds is geschetst kent het overheidsbeleid op het gebied van armoedebestrijding en de aanpak van de sociaal maatschappelijke problematiek op de eilanden en in de landen zijn beperkingen. Voor zover nagegaan kon worden is er op Curaçao slechts op één terrein, dat van de naschoolse opvang; een beleid opgesteld dat echter tot op heden niet is uitgevoerd. De NGO's vullen met hun projecten veelal duidelijke gaten veroorzaakt door het ontbreken van (overheids)diensten (voor de zwakkeren in de samenleving) zoals:

**Naschoolse opvang:** No kidding with our kids foundation op Sint Maarten heeft tussen 2007 en 2012 vooral met behulp van financiële steun van AMFO naschoolse opvang voor zo'n 200 kinderen kunnen realiseren. Het doel van het programma is om kinderen in de leeftijd 4 t/m 12 jaar na school op te vangen. De kinderen kunnen deelnemen aan sportactiviteiten, er wordt aandacht besteed aan talentontwikkeling en ze worden ondersteund bij vakken waar ze op school moeite mee hebben. Omdat school rond de lunchtijd eindigt, biedt de naschoolse opvang een belangrijk vangnet voor kinderen terwijl de ouders werken. De ouders worden om een financiële bijdrage gevraagd. Degene die dit kunnen betalen, doen dit over het algemeen wel. Als ouders de financiële bijdrage niet (volledig) kunnen betalen wordt er een sponsor gezocht, bijvoorbeeld een lokale ondernemer die de ouderbijdrage betaalt.

**Voorkomen vroegtijdig schoolverlaten:** De Federatie Antilliaanse Jeugdzorg (FAJ) heeft in 2007 onder andere met de steun van AMFO het project YAVE: Yave, Yudanse alternativo pa vishon eksitoso (Coaching en interventie-traject voor jongeren) opgezet op Curaçao. Dit project richt zich op het voorkomen van een drop-outsituatie bij jongeren van 12 – 24 jaar door middel van het vroegtijdig signaleren van probleemsituaties, het snel en adequaat reageren op de ontstane situatie en het aanbieden van intensieve begeleiding aan de jongeren én hun directe leefomgeving.

Met de overheden heeft nauwelijks of geen overleg plaatsgevonden over de afstemming van hun beleid in relatie tot de financiering van projecten door AMFO. Dit was enerzijds het gevolg van een bewuste keuze van de directie en Raad van Toezicht van AMFO na de reorganisatie om de politiek op afstand te houden en mogelijke (ongewenste) overheidsbemoeienis te voorkomen. In latere jaren (vanaf 2010) is dit beleid ook met het oog op beëindiging van de financiering door Nederland afgezwakt en is er door de directie nadrukkelijk contact gezocht met de diverse overheden. Dit heeft echter nauwelijks resultaat opgeleverd.

## 2.4 Besteding middelen en project portfolio

### *Verdeling gelden*

Tot oktober 2010 was AMFO actief op alle vijf eilanden van de Nederlandse Antillen, maar na de staatkundige hervormingen van 10-10-2010 is de werking beperkt tot Sint Maarten en Curaçao.

Tot 2011 heeft de Nederlandse overheid jaarlijks € 9,5 mln. bijgedragen aan AMFO. Vanaf 2011 is er € 6,5 mln. per jaar aan AMFO toegekend voor NGO-financiering op Curaçao en Sint Maarten. De subsidiegelden zijn op basis van een verdeelsleutel (grootte van het eiland, het aantal NGO's, inwoneraantal) aan de eilanden toegekend, met een relatief grotere financiering voor de kleinere eilanden<sup>20</sup>. Per projectlocatie is in eerste instantie een bandbreedte van het beschikbare budget gegeven om zodoende flexibiliteit te bewaren voor het daadwerkelijk toekennen van budget aan goedgekeurde projecten

<sup>20</sup> De kleine eilanden werden in beschikbare middelen sterk oververtegenwoordigd. Dit werd nodig geacht omdat daar veel minder capaciteiten en institutionele capaciteiten voorhanden zijn om dergelijke problemen op te pakken. Daarnaast speelde hierbij ook de extra grote en complexe sociale problematiek op de kleine eilanden een rol.

**Tabel 2.1 Verdeling budget naar aanleiding van Kaderbrieven 2007-2010 en jaarprogramma's AMFO**

Locatie	Verdeling Kaderbrief	Verdeling Kaderbrief	Verdeling Kaderbrief
	2007	2010	2010
Bonaire	18-22%	10-12%	
Curaçao	35-40%	45-50%	64%
Sint Eustatius	4-8%	5%	
Saba	4-8%	5%	
Sint Maarten	25-30%	24-28%	36%

De volgende tabel geeft een overzicht van de toegekende middelen per eiland:

**Tabel 2.2 Verdeling toegekende middelen (projecten en budget) per eiland**

	Aantal NGO's	Projecten	Budget NAF	%
Bonaire	24	52	7,8	10%
Curaçao	59	163	47,6	58%
Sint Eustatius	9	15	2,5	3%
Saba	7	16	3,3	4%
Sint Maarten	32	78	20,7	25%
Totaal	131	324	81,9	100%

Bron: projectenlijsten 'Gefinancierde projecten 2007 – 2012 door AMFO' en 'Stichting AMFO - overzicht van toegekende projecten per eiland, per doelgroep en per thema van AMFO'

Het meest voorkomende thema van projecten op alle eilanden is Vorming en Educatie (> 70%) geweest, de meest gesteunde doelgroep is jeugd (>60%). In de volgende tabel is per doelgroep en per thema uitgesplitst hoeveel projecten er per eiland zijn uitgevoerd met medefinanciering door AMFO.

Tabel 2.3 Aantal door AMFO gefinancierde projecten per thema, doelgroep en eiland

Thema	Doelgroep	Curaçao		Bonaire		Sint Maarten		Sint Eustatius		Saba		Totaal	
		#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
<b>Armoede</b>		<b>6</b>	<b>3,6</b>	<b>9</b>	<b>17,3</b>	<b>7</b>	<b>9,0</b>	<b>1</b>	<b>6,7</b>	<b>3</b>	<b>19,8</b>	<b>26</b>	<b>8,0</b>
	Algemene bevolking	1	0,6	6	11,5	-	-	-	-	1	6,3	8	2,5
	Anders	3	1,8	-	-	-	-	-	-	-	-	3	0,9
	Huishoudens	1	0,6	-	-	1	1,3	1	6,7	2	13,5	5	1,5
	Jeugd	1	0,6	3	5,8	5	6,4	-	-	-	-	9	2,8
	Ouderen	-	-	-	-	1	1,3	-	-	-	-	1	0,3
	Zieken	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Vorming en educatie</b>		<b>125</b>	<b>76,7</b>	<b>30</b>	<b>57,8</b>	<b>56</b>	<b>71,8</b>	<b>11</b>	<b>73,3</b>	<b>10</b>	<b>62,5</b>	<b>232</b>	<b>71,7%</b>
	Algemene bevolking	15	9,2	-	-	2	2,6	3	20,0	5	31,2	25	7,7
	Anders	3	1,8	-	-	2	2,6	1	6,7	-	-	6	1,9
	Huishoudens	4	2,5	1	2,0	2	2,6	-	-	-	-	7	2,2
	Jeugd	95	58,3	29	55,8	50	50	7	46,6	4	25,0	185	57,1
	Ouderen	-	4,9	-	-	-	-	-	-	1	6,3	1	0,3
	Zieken	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8	2,5
<b>Zorg en welzijn</b>		<b>32</b>	<b>19,6</b>	<b>13</b>	<b>25,0</b>	<b>15</b>	<b>19,2</b>	<b>3</b>	<b>20,0</b>	<b>3</b>	<b>18,8</b>	<b>66</b>	<b>20,3</b>
	Algemene bevolking	4	2,5	2	3,8	1	1,3	-	-	-	-	7	2,2
	Anders	1	0,6	1	2,0	1	1,3	-	-	-	-	3	0,9
	Huishoudens	1	0,6	-	-	1	1,3	-	-	-	-	2	0,6
	Jeugd	5	3,0	2	3,8	1	1,3	-	-	-	-	8	2,5
	Ouderen	13	8,0	6	11,6	9	11,5	2	13,3	2	12,5	32	9,9
	Zieken	8	4,9	2	3,8	2	2,6	1	6,7	1	6,3	14	4,3
<b>Totaal</b>		<b>163</b>	<b>100%</b>	<b>52</b>	<b>100%</b>	<b>78</b>	<b>100%</b>	<b>15</b>	<b>100%</b>	<b>16</b>	<b>100%</b>	<b>324</b>	<b>100%</b>

Bron: Stichting AMFO Jaarrekening 2013

## 2.5 Programmatische aanpak

In de verschillende jaarprogramma's van AMFO wordt het streven naar een programmatisch aanpak om synergie tussen de projecten te bewerkstelligen duidelijk neergezet. In het jaarprogramma van 2007 wordt bijvoorbeeld aangegeven dat: *het streven van de nieuwe organisatie is om zoveel mogelijk te werken met programmafinanciering. Dit komt neer op clustering van projecten op een bepaalde locatie, bijvoorbeeld het integraal aanpakken van problemen in één wijk, of rondom een specifiek thema, zoals verbetering in de algehele ouderenzorg op het eiland. Dit zal worden bewerkstelligd door het laten samenwerken of zelfs fuseren van verschillende organisaties tot grotere gehelen.*

De verschillende jaarprogramma's geven aan hoe en met welke nadruk invulling wordt gegeven aan de beleidskaders en bieden de Stichting AMFO handvaten voor een potentiële programmatische aanpak per thema, doelgroep en eiland. Alhoewel de toekenning van projecten weliswaar (grotendeels) gebeurde binnen deze kaders en jaarprogramma's, is het programma - zoals is vastgelegd in de beheersovereenkomst - afhankelijk van de aanvragen die door NGO's worden ingediend. Daarnaast beperkt het zogenoemde 'first come, first serve' principe waarmee gewerkt is de mogelijkheden voor een programmatische afweging tussen projecten. Doordat het naar onze mening enerzijds wenselijk zou zijn in het licht van resultaatgerichtheid een duidelijk programmatisch kader te hebben dat ten grondslag ligt aan het programma, en het anderzijds in de opzet na 2007 niet wenselijk geacht wordt omdat dit teveel sturing vanuit AMFO zou vragen, ontstaat een spagaat.

Weliswaar heeft AMFO getracht programmatisch te werken door het maken van reserveringen voor opvolgingen van bestaande projecten en in de contacten met NGO's informeel enige sturing aan de projecten (proberen) te geven. Een daadwerkelijk programmatische aanpak waarin projecten geformuleerd en geselecteerd worden op basis van de maatschappelijke nood en de onderlinge complementariteit en mogelijke synergie is binnen deze opzet slechts beperkt mogelijk geweest.

Er zijn door AMFO veel soortgelijke projecten gefinancierd zonder dat er door de uitvoerende NGO's is samengewerkt (bijvoorbeeld naschoolse opvang, ouderenvervoer). AMFO heeft wel duidelijk moeite gedaan om samenwerking te bewerkstelligen, maar dit is in het algemeen maar zeer beperkt gelukt vooral door de onwil van de NGO's om samen te werken. Vaak speelde religie, politieke voorkeur en familie hierbij een rol.

Ook een bijdrage aan integrale wijkaanpak is alleen op Curaçao, zij het gedeeltelijk, gelukt. AMFO heeft deze aanpak op de andere eilanden wel geprobeerd, maar deze is niet van de grond gekomen. Op Sint Maarten is de reden hiervoor tweeledig. Op het eiland zijn een aantal jaar geleden in alle wijken, door de overheid Community Centres opgericht. Het idee was dat de NGO's vanuit deze centres een wijkgerichte aanpak konden realiseren. De slechte verstandhouding tussen de NGO's heeft de samenwerking tegengewerkt. Heel praktische zaken zoals het vaststellen van de planning wanneer welke NGO bijvoorbeeld een inloop uur zou hebben, gaf onoverkomelijke problemen. Ondanks dat er vanuit AMFO geprobeerd is om de samenwerking te verbeteren, is dit niet gelukt<sup>21</sup>. Wat betreft het opzetten van een wijkgerichte aanpak, was er binnen AMFO te weinig kennis en ervaring aanwezig om NGO's naast organisatorisch, ook inhoudelijk te ondersteunen.

---

<sup>21</sup> Sint Maarten heeft hier vrij recent een nieuwe start meegemaakt waarbij per buurt een uitvoerige assessment is gemaakt op basis waarvan de aanpak bepaald zou worden. Door vertraging in dit programma kon AMFO hier niet meer op aansluiten.

## 2.6 Samenwerking met andere fondsen

In de verschillende jaarprogramma's van AMFO wordt aangegeven dat AMFO streeft naar samenwerking en afstemming met andere fondsen zoals specifiek de Samenwerkende Fondsen en USONA. In 2011 wordt deze doelstelling, met het oog op het stoppen van AMFO ook aan de leidraad toegevoegd. Uit de interviews blijkt echter dat een structurele samenwerking op de eilanden ondanks de inzet van AMFO nauwelijks van de grond is gekomen. Ook hier lijken de persoonlijke verhoudingen tussen mensen een grote rol te hebben gespeeld, er was zoals respondenten aangaven toch vaak een gevoel van concurrentie "*bescherming eigen straatjes*". Tussen de Samenwerkende Fondsen (welke op de eilanden ook bijdraagt aan de NGO-financiering) en AMFO is alleen op Curaçao regelmatig contact geweest. Samenwerking was echter vaak ad hoc (uitwisseling van financieringsbesluiten) en slechts incidenteel was er sprake van een structurele samenwerking waarbij er afspraken gemaakt werden over wie, wat zou financieren en hoe de fondsen elkaar zouden kunnen versterken.

Op Sint Maarten en de kleinere eilanden was het contact met de Samenwerkende Fondsen minimaal, pas aan het eind - op het moment dat duidelijk werd dat AMFO er mee zou stoppen - is er ook op St Maarten meer overleg geweest zodat de kennis van AMFO niet verloren zou gaan.

Ook tussen USONA, waarbij het toch ook om Nederlandse fondsen gaat en AMFO is er geen structurele samenwerking tot stand gekomen, ondanks pogingen van AMFO om dit tot stand te brengen. USONA financierde met vooral de SEI (Sociaal Economisch Initiatief) gelden verschillende projecten die ook door AMFO werden ondersteund, zoals bijvoorbeeld nascholing en NSO projecten. Deze samenwerking is ook vanuit BZK niet gestimuleerd vanuit het eerder geschetste uitgangspunt dat Nederland slechts op hoofdlijnen sturing geeft.

Een uitzondering en een voorbeeld van samenwerking tussen verschillende fondsen en de overheid vormt de integrale wijkaanpak in de wijk Fleur de Marie op Curaçao (zie box hieronder). Uit de interviews komt naar voren dat de aanpak in deze wijk met name geslaagd is doordat de lokale overheid - in tegenstelling tot de projecten in de andere vier wijken - daadwerkelijk betrokken was. De wijkaanpak in Fleur de Marie is uniek in de zin dat overheidsmiddelen (lokaal en met Nederlandse samenwerkingsmiddelen via SEI/ (U)SONA en AMFO) maar ook private gelden (waaronder Monumentenzorg Curaçao en NV Stadsherstel Curaçao) zijn geïnvesteerd in de wijk.

*De activiteiten in de wijk Fleur de Marie/Scharloo zijn in de 3de kwartaal van 2008 gestart. Met ondersteuning van verschillende organisaties zoals NV Stadsherstel, Monumentenzorg, Secretariaat Stadvernieuwing, Bureau Vrouwenzaken, het wijkcomité en SEI/USONA (fysieke projecten), SIFMA en AMFO. De financiering van AMFO voor de NGO Unidat di Bario Kòrsou is complementair binnen de integrale aanpak omdat de gesubsidieerde activiteiten zich specifiek richten op de bewoners (sociale investering). De wijkaanpak omvatte niet alleen de verbetering van de veiligheid en woningen maar betrof ook zorg, werk als inkomen. De wijkaanpak in Fleur de Marie heeft zeer positieve resultaten bereikt. De wijk is hernieuwd, er worden activiteiten voor de mensen georganiseerd met een buurthuis als middelpunt, er is meer cohesie en er is minder criminaliteit. Bewoners, ouderen geven aan dat zijn zeer tevreden zijn over de veranderingen, in het verleden voelden ze zich angstig in huis en op straat, nu is het een fijne wijk om in te wonen. Als gevolg van het project is de wijk ook voor toeristen interessant geworden.*

## 2.7 Relevantie projecten

De relevantie van de projecten is getoetst door na te gaan in hoeverre de doelstellingen en resultaten van de geselecteerde projecten passen binnen de doelstellingen van AMFO. Hierbij



moet vermeld worden dat dit slechts een lichte toets betreft op basis van de projectdocumentatie en interviews. In bijlage II is de evaluatiematrix toegevoegd op basis waarvan de scores voor de evaluatiecriteria tot stand zijn gekomen.

De geselecteerde projecten konden nagenoeg allemaal voor relevantie gescoord worden. De projecten scoren gemiddeld boven voldoende met een gemiddelde score van 3,4 (bij een 4-puntschaal). De tabel hieronder geeft een overzicht van de gemiddelde scores per land en voor het Caribische deel van Nederland.

Relevantie	BON	CUR	SXM	SABA	STE
Gemiddelde score	3,5	3,5	3,3	3,2	3,3

Schaal geeft 'de mate waarin' de projecten voldoen aan de DAC-criteria aan: 1 = Géén, 2 = In geringe mate, 3 = In voldoende mate en 4= In hoge mate.

Op basis van de beoordelingen kan worden geconcludeerd dat het overgrote deel van de geselecteerde projecten zich op de programmadoelstellingen richten en daarmee relevant zijn. Lagere scores zijn vooral gegeven voor projecten die zich niet specifiek op de zwakkere groepen richten, maar bijvoorbeeld ook kinderopvang boden voor gezinnen met middeninkomens (die hier wel aan zouden kunnen bijdragen)<sup>22</sup> en projecten die zich niet direct op basisbehoeftes richten zoals vakantieplannen etc. Daarnaast is ook lager gescoord wanneer projecten alleen noodhulp gaven (bijvoorbeeld voedselpakketten) en geen opbouw activiteiten hadden ontwikkeld.

### 2.7.1 AMFO Communicatie

In de kaderbrief van 2010 vraagt Nederland aan AMFO meer bekendheid te geven aan de projecten die zij financiert en daarbij prominent te laten blijken dat Nederland de donor is. Waarbij ook aandacht dient te zijn voor het belang dat de projecten dienen. Nederland wilde hiermee zichtbaar maken dat samenwerkingsmiddelen ten behoeve van de (toenmalige) Antilliaanse regering en de vijf Eilandgebieden niet alleen bestemd waren voor de rechtshandhaving en goed bestuur maar ook voor de sociaal maatschappelijke ontwikkeling op de eilanden.. Gebleken was dat weinigen op de hoogte waren dat Nederland de enige donor van AMFO was. Door middel van de aanpassing in de kaderbrief is getracht dit in positieve zin te veranderen.

Uit de interviews (en dossiers) blijkt dat AMFO bij de start van ieder nieuw project naar de krant ging met een foto en een verhaal over het project. Bij afsluiting van projecten (bijvoorbeeld certificaatuitreikingen) werd ook vaak de publiciteit gezocht. De stichtingen op Curaçao en Bonaire zijn duidelijk wel op de hoogte van de oorsprong van de AMFO middelen. Bij de doelgroepen blijkt dit niet altijd het geval. De AMFO financiering is wel bekend maar niet dat de Nederlandse Staat de donor van AMFO is. Bij een aantal van de bezochte NGO's was naast het AMFO logo ook de Nederlandse vlag te zien.

Bij de NGO's op Sint Maarten wisselt de bekendheid van AMFO als Nederlandse donor bij de doelgroep sterk. De ene NGO gebruikt het logo van AMFO of vermeld (structureel) dat bepaalde zaken zijn gefinancierd door AMFO, terwijl de andere NGO aangeeft de meerwaarde er niet van in te zien om te vermelden dat AMFO hun belangrijkste bron van inkomsten is. Behalve het aankondigen van projecten in de krant, zoeken de NGO's op Sint Maarten sporadisch de publiciteit op. Met uitzondering van de grote NGO's geven de meeste kleine NGO's aan geen geld en geen

<sup>22</sup> Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat dit ook de aandacht van AMFO had. De NGO's zelf gaven aan dat het moeilijk is om inkomensgegevens van de mensen (gezinnen) te krijgen. Veel mensen beschikken niet eens over een formele slip en men is niet snel bereid inzage in het inkomen te geven.

capaciteit te hebben voor publiciteit. Ze zouden hier meer aan willen doen, maar geven liever voorrang aan hun diensten voor de doelgroep.

### 2.7.2 Specifieke bevindingen

#### Curaçao

Het aantal actieve NGO's op Curaçao is groot. Alleen al meer dan 60 NGO's richten zich specifiek op de jeugd. Curaçao had in 2009 al een volle besteding. Dit had te maken met het volume, de organisatie en capaciteiten van de NGO's op Curaçao. Het aanbod op Curaçao was ook diverser dan op de andere eilanden. Er zijn door AMFO duidelijk relevante projecten gefinancierd op het gebied van kinderopvang en de ouderenzorg, maar ook projecten om mensen weer geschikt te maken voor werk zoals tweede kans onderwijs, alfabetisering en opleidingen in de horeca.

#### Sint Maarten

Op Sint Maarten zijn minder grote NGO's gevestigd. Zeker in de beginfase van AMFO was er sprake van onderuitputting van het budget waardoor alle projecten die aan de toetscriteria voldeden werden goedgekeurd en er dus geen sprake was van selectie. In een aantal gevallen hebben de AMFO medewerkers zelf actief gezocht naar projecten die door middel van financiering vanuit AMFO een grotere doelgroep zouden kunnen bereiken of duurzamer en efficiënter zouden kunnen functioneren. Het contacteren van personen die bijvoorbeeld al een project uitvoerden heeft geleid tot stichten van een aantal NGO's. Een schoolontbijtproject voor kinderen uit lage inkomensgezinnen bijvoorbeeld, kon met behulp van AMFO gedurende het hele jaar uitgevoerd worden terwijl dit voorheen afhankelijk was losse donaties.

Hoewel er zoals op Curaçao ook sprake is van veel gelijksoortige NGO's op Sint Maarten, bestaat wel het idee dat er vrij redelijke dekking is van NGO's die zich inzetten voor de problemen waaraan het eiland blootgesteld wordt. Het werkveld van de NGO's loopt uiteen van slachtofferhulp bij mishandeling tot (tweede kans) educatie in ondernemerschap en van kinderopvang tot ouderenvervoer.

#### Caribisch Nederland

De vraag vanuit Bonaire, Saba en Sint Eustatius bleef bij aanvang van de herziene AMFO sterk achter ook door de beperkte omvang en capaciteit van de NGO's. Vooral op Saba en Sint Eustatius heeft AMFO moeten lobbyen om NGO's ertoe te bewegen een projectvoorstel in te dienen. Er is door AMFO extra ingezet (en gestuurd) om de NGO's op deze eilanden te stimuleren. Op Bonaire heeft dit uiteindelijk geleid tot een relevant aanbod vooral gericht op de jeugd en ouderen, waaronder veel vakantieplannen voor minderbedeelde kinderen. Ook op Saba en Sint Eustatius is, zeker gezien de omvang van de eilanden, ook een verscheidenheid aan NGO's ontstaan. Zowel hulp aan de zwakste doelgroepen (zoals het voorzien in voedselpakketten) als het stimuleren van bijvoorbeeld lezen onder kinderen en bieden van gezondheidsvoorlichting is opgepakt door de NGO's.

## 2.8 Conclusies

- AMFO heeft relevante projecten gefinancierd vanuit het oogpunt van de ontwikkelingsdoelstelling en het perspectief van de landen/ Eilandgebieden (sinds 10 oktober 2010 Caribisch Nederland) en binnen de gestelde kaders wat betreft de beoogde doelgroepen en thema's.
- Eilandelijke context: De sociaal maatschappelijke problematiek op de eilanden is omvangrijk en geenszins te vergelijken met Nederland. De overheden op de eilanden schieten in hun beleid

tekort daar waar het gaat om het bestrijden van de armoede, zorg voor de jeugd, ouderen en andere kwetsbare groepen. Ook de bestuurlijke cultuur op de (voormalige) Antillen is een volstrekt andere dan in Nederland. De “politieke” dimensie speelt hierbij een veel grotere rol dan in Nederland waarbij sprake is van een zekere vervlechting.

- Vanuit Nederland zijn globale aanwijzingen gegeven m.b.t. de inhoudelijke keuzes die bij de medefinanciering van projecten door AMFO in acht genomen dienden te worden. De jaarlijkse kaderbrieven gaven globaal de thema's en doelgroepen aan. Daarmee heeft de Nederlandse overheid bewust afstand gehouden en heeft men zich beperkt tot het schriftelijk formuleren van een beleidskader op hoofdlijnen.
- Doordat AMFO de opdracht heeft gekregen aanbod gestuurd te werken, maar er ook voor wil zorgdragen dat de jaarprogramma's goed worden ingevuld, is er een spagaat ontstaan. Immers een duidelijke sturing vanuit AMFO zou moeten worden vermeden.
- De NGO's vullen met hun projecten veelal leemtes in van het overheidsbeleid (door het beperkte beleid op sociaal maatschappelijk vlak) en leemtes in de overheidstaken die daarmee gepaard gaan.
- Ondanks dat er wel getracht is door AMFO om synergie te creëren tussen de projecten is dit maar zeer beperkt gelukt. Er zijn veel soortgelijke projecten gefinancierd, ook door de onwil van NGO's om samen te werken.



## 3 Effectiviteit en Impact

Met betrekking tot effectiviteit meten we in welke mate de activiteiten hebben bijgedragen aan de doelstellingen van de projecten en programma's ten aanzien van de doelgroep en thema en wat de gesignaleerde succesvolle punten en knelpunten zijn geweest.

In dit hoofdstuk presenteren we de outputs, resultaten en outcomes van AMFO alsmede de succesvolle punten en knelpunten. De analyse is berust op een literatuuranalyse en met name op de jaarprogramma's en rapportages, website search, interviews met (ex) bestuurders en beleidsmakers en het dossieronderzoek.

### 3.1 Interventiologica en meten van effectiviteit

Om een goede evaluatie van de effectiviteit van een programma te kunnen meten is het noodzakelijk om vooraf helder te hebben wat het doel is, welke doelstellingen er moeten worden behaald om het doel te realiseren en hoe de resultaten worden gemeten. Voor AMFO zijn deze doelstellingen op verschillende momenten en verschillende niveaus vastgelegd, namelijk:

- De beleidskaders van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2007, 2009 en 2010.
- De jaarprogramma's van de Stichting AMFO van 2007-2013.
- De projectaanvragen van de NGO's.

Vanuit de beleidskaders zijn, zoals in het vorige hoofdstuk benoemd, thema's en doelgroepen vastgelegd waarop de projecten zich behoorden te richten om op die wijze de hoofddoelstelling te behalen. De jaarprogramma's van AMFO hebben hier invulling aan gegeven. De volgende paragrafen presenteren de resultaten op basis van deze thema's en doelgroepen.

In de opzet van het programma zijn geen indicatoren geformuleerd om resultaten te monitoren en beoordelen. Wel zijn NGO's gevraagd om in de projectaanvragen de doelstellingen SMART te maken. Afhankelijk van de professionaliteit van de NGO is dit in zekere mate gelukt in de aanvraag (onderdeel van de toets).<sup>23</sup>

Per toegekend project zijn er regelmatig bezoeken afgelegd door de medewerkers van AMFO om te monitoren in hoeverre de projecten op de juiste weg waren ten opzichte van de contractuele afspraken. Deze bezoeken werden volgens een vast formaat gerapporteerd in een monitoring rapportage, waarvan een onderdeel was gewijd aan de SMART targets die aangegeven waren in de projectaanvragen.

Voor het beoordelen van de effectiviteit van een project zijn deze monitoring rapportages echter onvoldoende omdat ze alleen inzicht in een tussentijdse moment opname gaven, meer gericht waren op het algemene verloop van de projecten en de financiële verantwoording dan op de resultaten. Naast een monitoring rapportage is er voor elk project een eindrapport gemaakt. Zoals eerder gesteld bevatte deze eindrapporten in zeer beperkte mate de resultaten van de projecten, voor zover er inhoudelijke eindrapportages waren maakten deze geen onderdeel uit van het

---

<sup>23</sup> Het meten van resultaten van projecten is zonder meer gecompliceerd door de afwezigheid van voldoende data op de eilanden, met name op het sociale terrein. Desalniettemin, zijn er in meerder projecten weinig tot geen resultaten geformuleerd die wel mogelijk waren, bijvoorbeeld het behalen van een beroepskwalificerend certificaat voor het afronden van een arbeidsgerichte cursus door een x-aantal deelnemers.

administratieve dossier welke volgens de systematiek van AMFO vooral op de financiële afrekening gericht is. De outputs gepresenteerd in de volgende paragrafen zijn daarom in grote mate een benadering op basis van de aanwezige monitoring rapportages, informatie van de NGO's en beschikbare literatuur.

#### *Programmatistische aanpak*

Zoals in het vorige hoofdstuk is benoemd heeft de opzet van het programma weinig ruimte geboden voor een programmatistische aanpak. Deze opzet is van invloed geweest op de effectiviteit van het programma. Doordat de selectie van projecten afhankelijk is van de aanvragen die door NGO's worden ingediend is de mate waarin invloed kan worden uitgeoefend om de effectiviteit te garanderen of verbeteren, beperkt.

Van een daadwerkelijk resultaatgerichte aanpak, waarin de projecten geformuleerd en geselecteerd worden op basis van de hoogste maatschappelijke nood en rendementen, en het aanvullende en complementaire karakter onderling, is daarom slechts in beperkte mate sprake.

## 3.2 Effectiviteit per thema

Zoals in hoofdstuk 1 is omschreven is het merendeel (71,7% van de projecten) van de financiering naar projecten met het thema 'vorming en educatie' gegaan. Ongeveer 20 procent van de projecten waren gericht op zorg en welzijn en de overige 8 procent specifiek op armoedebestrijding. Alhoewel deze trend terug is te zien op alle eilanden, is er op Bonaire en Saba meer aandacht aan armoedebestrijding dan het gemiddelde en minder aan educatie en vorming.

De volgende paragrafen presenteren de type outputs en resultaten per thema. In deze analyse is uitgegaan van de indeling van projecten per thema zoals vastgelegd door de Stichting AMFO in het overzicht van toegekende projecten per eiland, per doelgroep en per thema in het jaarrapport 2013. Deze indeling toont echter dat de projecten op basis van verschillende uitgangspunten gelinkt zijn aan thema's. Dit betekent dat sommige type activiteiten onder meerdere thema's terugkeren, bijvoorbeeld ontbijt op school wat zowel als armoedeverlichting als zorg en welzijn kan worden ingedeeld. Hierdoor kan het voorkomen dat een project, dat in een opvolgend jaar wederom is gefinancierd, onder een andere categorie valt. Dit wordt aangegeven daar waar dit van toepassing is.

### 3.2.1 *Educatie en vorming*

#### **Doelstellingen**

Onder educatie en vorming wordt vanaf het begin aangegeven dat AMFO niet de rol van de overheid wenst op te nemen en dus niet projecten in het reguliere onderwijs zal financieren, ook wordt er rekening gehouden met bestaande interventies voor de sociale vormingsplicht. Educatie en vorming wordt daarom ingezet voor cursussen, trainingen en leerwerktrajecten. Het hoofddoel van deze projecten dient te zijn "**de mensen in staat te stellen om zelf verbetering aan te brengen in hun situatie**".<sup>24</sup>

In het AMFO jaarprogramma van 2008 wordt een overzicht toegevoegd met de type activiteiten waar financiering voor beschikbaar wordt gesteld. Dit zijn trainingen en cursussen gerelateerd aan:

- De arbeidsmarkt zoals, computer, integratie en specifieke deskundigheidsbevordering, scholingscursussen, stage projecten.

<sup>24</sup> AMFO Jaarprogramma 2007 en 2008.

- Zelfredzaamheid zoals budgettering.
- Goed ouderschap zoals voorlichtingen, opvoedingscursussen, pleegouderschap.
- Gezondheidszorg zoals ouderenbladeren, seksuele voorlichting.
- Algemene beeldvorming, preventie, discriminatie.
- Algemene kennis door steun aan de bibliotheek.
- Muzikale vorming.

Na 2009 worden educatie en vorming projecten tevens geselecteerd op basis van de bijdrage aan een integrale wijkaanpak en het ondersteunen van vrouwen (het sterke vrouwen initiatief).

### Outputs van de projecten

In totaal zijn er 232 projecten onder het thema 'educatie en vorming' gefinancierd met een totaal budget van €61.972.971 gelijk aan 76% van het totaal budget voor projecten. Deze projecten zijn onder te verdelen in de volgende categorieën:

- Educatie en training ten behoeve van de arbeidsmarkt (40)
- Lezen, schrijven en analfabetisme (20)
- Vorming door naschoolse opvang (87)
- Vorming door middel van mentorschap en activiteiten (15)
- Opvoeding en ouderschap (44)
- Voorlichtingscampagnes (12)
- Educatie over cultuur en natuur (9)
- Muziekles (4)

#### *Educatie en training ten behoeve van de arbeidsmarkt*

Met als doel om de werkloosheid te verminderen zijn een veertigtal projecten gefinancierd, verspreid over de vijf eilanden. De uiteindelijke doelgroep van deze projecten varieerden van jongeren, laagopgeleiden tot mensen met een handicap. Het merendeel van deze projecten zijn echter gericht op jongeren door middel van tweede kans scholingsprojecten, bijvoorbeeld in de horeca en bouw.

Daarnaast zijn een aantal projecten gefinancierd om werkenden te ondersteunen door kennis en capaciteitsvergroting. Zo zijn er bijvoorbeeld bijscholingsprojecten geweest voor kleuterleidsters en verpleegsters.

#### *Vorming door naschoolse opvang*

AMFO heeft op elk eiland naschoolse opvang ondersteund waar een groot aantal kinderen gebruik van heeft kunnen maken. Naschoolse opvang is een groot onderdeel van de sociale vorming op deze eilanden omdat de scholen in de middag vrij zijn en ouders dan vaak werken. De inhoud van de naschoolse opvang varieert per programma, van huiswerkhulp tot sport, muziek en kunst. Het doel van deze projecten is over het algemeen preventief, namelijk om kinderen te leren delen, spelen en positieve activiteiten te ondernemen. Het merendeel van deze opvang is daarom ook voor de jongere leeftijdsgroepen. Naschoolse opvang is over het algemeen structureel aanwezig en wordt dagelijks aangeboden tijdens het schooljaar. Tijdens de vakantietijd worden deze activiteiten in sommige gevallen gestopt of aangeboden in de vorm van een vakantieprogramma. In totaal zijn er 10 vakantieplannen gefinancierd.

#### *Vorming door middel van mentorschap en activiteiten*

Voor jongeren die al wat ouder zijn is het veelvoorkomend dat er geen rolmodellen in hun directe omgeving zijn. Projecten die zich op mentorschap en activiteiten voor oudere jeugd richtten, trachten vaak deze vacuüm te vullen. In een aantal projecten is dit gedaan door een persoonlijke

coach aan probleemjeugd te bieden, terwijl andere de coaching door middel van activiteiten beidt, bijvoorbeeld sport en recreatie.

#### *Opvoeding en ouderschap*

Voor zowel kinderen, jongeren als ouders (waaronder tienermoeders) zijn er 44 projecten gefinancierd die de opvoeding trachtte te verbeteren. Deze projecten varieerden van opvanghuizen, tot resocialisatieprogramma's tot projecten die ouders betrokken bij het huiswerk van hun kinderen.

#### *Lezen, schrijven en analfabetisme*

Voor zowel volwassenen, jongeren als kinderen zijn er speciale projecten opgezet om het analfabetisme te bestrijden. Zo is er op alle eilanden een aanvulling gedaan op de beschikbare leesmateriaal (bibliotheek, bibliobus, schrijf en leesmateriaal voor buurtcentra) en zijn er activiteiten georganiseerd om lezen en schrijven aan te moedigen.

#### *Voorlichtingscampagnes*

Op alle eilanden zijn voorlichtingscampagnes gevoerd, echter verschilde de inhoud van HIV, seksuele voorlichting tot kindermisbruik en huishoudelijk geweld. Het grootste aantal voorlichtingscampagnes zijn op Curaçao gehouden.

#### *Educatie over cultuur en natuur*

Alhoewel het grootste aantal projecten is gericht op basiscompetenties en sociale vorming, zijn er een aantal projecten geweest die ook de kennis hebben vergroot over de cultuur en natuur van de eilanden. Zo heeft het Saba Sea & Learn Center bijvoorbeeld jaarlijks een 'natuur' maand georganiseerd waarvoor internationale wetenschappers naar Saba komen om onderzoek te doen, te presenteren en les te geven op scholen.

#### *Muziekles*

In het begin van het programma is voorzien dat muziekles een van de gefinancierde activiteiten kon zijn. Hiervoor zijn vier projecten op Sint Maarten en Curaçao gefinancierd.

### **Resultaat**

Zoals eerder vermeld was het doel "de mensen in staat te stellen om zelf verbetering aan te brengen in hun situatie". Het in staat worden gesteld om te verbeteren kan op verschillende wijze. Zo kan een training voor de vergroting van geletterdheid de zelfstandigheid van een individu vergroten, een opvoedingscursus handvaten bieden voor ouderschap of een arbeidsmarkt gerichte training toegang bieden tot werk en inkomen. Projecten met een dergelijke directe wijze van aanpak vergroten de kansen voor zelfredzaamheid met een potentieel resultaat op de korte en lange termijn. Deze projecten zijn met name gericht geweest op (jonge) volwassenen. Binnen de problematiek van laaggeletterdheid, vroegtijdig schoolverlaters en jonge eenouder gezinnen zijn deze projecten juist van belang geweest. Het is echter nog de vraag in hoeverre zij de daadwerkelijke zelfstandigheid van de deelnemers hebben vergroot omdat dit niet is gemeten. Deelnemers zijn niet gevolgd om te zien of zij de opgedane competenties daadwerkelijk kunnen inzetten of dat een arbeids-gerelateerde training ook heeft geleid tot een baan.

Naast dergelijke directe pogingen tot het in staat stellen van individuen om zelf verbetering te brengen aan hun situatie is dit ook op indirecte wijze getracht. Zo zijn workshops over cultuur en natuur gegeven om de jeugd te inspireren voor toekomstige carrière mogelijkheden en naschoolse opvang ingezet om schoolprestaties te verbeteren, sociale vorming te vergroten en algemene beslissingen van de invulling van een vrije middag van de jeugd te beïnvloeden (voorkomen van hangjongeren, bieden van alternatieve hobby's). Deze indirecte vormen van educatie en vorming bieden het potentieel voor toekomstige positieve resultaten, zeker op het niveau van naschoolse



opvang waar een substantieel aantal projecten is gefinancierd. Deze indirecte vormen zijn met name gericht geweest op de (jonge) jeugd.

De educatie en vormingsprojecten hebben dus over het algemeen kinderen, jongeren en ouders geholpen, zowel vanuit een preventieve zin als 'tweede kans'. De grote variatie van projecten heeft bijgedragen aan de verbetering van de situatie, met name met betrekking tot vorming, opvoeding en arbeidsmarktprojecten.

### 3.2.2 Zorg en Welzijn

#### Doelstellingen

In het 2007 jaarprogramma geeft de Stichting aan dat de prioriteiten met betrekking tot zorg en welzijn liggen bij het enerzijds **opbouwen van een maatschappelijk netwerk rondom individuen waarvoor sociale exclusie dreigt** en het anderzijds **bieden van zorg** waarvoor de verantwoordelijkheid bij de individu en of een instelling ligt. Met betrekking tot sociale inclusie wordt aangegeven dat resocialisatie, reclassering en re-integratie gefinancierd kunnen worden.

In 2008 wordt toegevoegd dat de volgende activiteiten binnen het thema behoren:

- Activiteiten ter bevordering van de sociale cohesie, sport, recreatie, zomerkamp, activiteiten voor ouderen, naschoolse opvang, bezoekprogramma's, speeltuinen en dagbesteding.
- Opvang en zorg: dagopvang, thuiszorg half-way huizen, tehuizen; kleinschalige woonvoorziening.
- Verbeteren van toegankelijkheid.
- Lotgenoten groepen voor zelfhulp of ondersteuning.

Na 2009 worden zorg en welzijn projecten mede geselecteerd op basis van de bijdrage aan een integrale wijkaanpak en het ondersteunen van vrouwen (het in het vorige hoofdstuk genoemde sterke vrouwen initiatief).

#### Outputs van de projecten

In totaal zijn er 66 projecten onder het thema 'zorg en welzijn' gefinancierd met een totaal budget van €14.42.896, gelijk aan 18% van het totaal budget voor projecten. Deze projecten zijn onder te verdelen in de volgende categorieën:

- Onderdak en zorg aan specifieke doelgroepen (9)
- Voedingsprojecten voor specifieke doelgroepen (10)
- Activiteiten en dagbesteding voor ouderen (22)
- Informatievoorziening en campagnes voor gezondheid (6)
- Begeleiding aan gezinnen (7)
- Arbeidsmarkt gerelateerde projecten (4)
- Overige projecten (8)

Onder de overige projecten vallen vervoer voor ouderen, specialistische zorg voor drugsverslaafden en opleidingen in de zorgsector. Er is binnen deze selectie projecten een duidelijke combinatie van het enerzijds bieden van zorg (voeding, onderdak, specialistische zorg) en het anderzijds bevorderen van de sociale inclusie (dagbesteding, activiteiten, vervoer), zoals in het jaarprogramma is beoogd. Tevens is er duidelijke onderscheid in projecten die specialistische en doelgroepsgerichte diensten bieden (verslaving, ouderen, gehandicapten, kinderen) en de projecten die de zorg en welzijn van de algemene bevolking stimuleren (informatie en campagnes). Verder kan onderscheid worden gemaakt tussen projecten die primaire en noodzakelijke zorg

(voeding, onderdak, specialistische zorg) verstrekken en projecten die ondersteuning bieden met algemene zorg, ontspanning en capaciteitsopbouw.

#### *Onderdak en zorg aan specifieke doelgroepen*

Op Sint Maarten en Curaçao hebben negen projecten onderdak en zorg geboden aan specifieke doelgroepen, namelijk aan slachtoffers van huishoudelijke geweld, kinderen die vrijwillig of gedwongen uit huis zijn geplaatst, weeskinderen, pleegkinderen, weduwes en geestelijk gehandicapten. Er zijn geen projecten gefinancierd die onderdak boden aan doelgroepen op Bonaire, Saba en Sint Eustatius.

Op zowel Curaçao als Sint Maarten zijn er weeskinderen en kinderen met nood voor onderdak omdat zij vrijwillig of gedwongen uit huis worden gezet. Door middel van onder andere de I Can Foundation hebben doorgaans tussen de 26-35 kinderen onderdak gekregen op Sint Maarten. Op Curaçao boden Huize Bethel 16 plekken aan kinderen, Stichting Kinderdorp 8-10 plekken en een onbekend aantal door de Widows & Orphans Foundation (CUR). Ondersteuning aan gezinnen in nood werd via het blijf van mijn lijf huis tevens op St Maarten aangeboden. Een maximum van zes gezinnen die door huishoudelijk geweld niet thuis konden wonen, konden hier terecht. Hoeveel kinderen en gezinnen in totaal gebruik hebben gemaakt van deze projecten is in de dossiers niet expliciet vermeld.

Naast ondersteuning van kinderen en gezinnen is door het Wit Gele Kruis via een eenmalig project extra steun geboden met begeleid wonen voor mensen met een geestelijke handicap op St Maarten. Hoeveel mensen hiervan baat hebben gehad is in de dossiers niet expliciet vermeld.

#### *Voedingsprojecten voor specifieke doelgroepen*

Onder het thema zorg en welzijn zijn zes projecten onder twee NGO's op Curaçao gefinancierd die voeding aan ouderen en armen aanboden en vier projecten door-gefinancierd die onder het thema armoede eerder op Bonaire en Sint Maarten waren gestart.

Op Curaçao bezorgde Stichting Thuiszorg Banda Bou maaltijden aan gemiddeld 150 ouderen en de Stichting Hulp aan Curaçao aan de voedselbank. De voedselbank projecten zijn een doorfinanciering van de in 2007 en 2008 projecten onder het thema 'armoede' en ondersteunden daarmee 60 ouderen, 30 mensen die verpleging nodig hebben en 183 gezinnen (1-ouder- en grote gezinnen) met jonge kinderen die niet aan het werk gezet kunnen worden.

Op Bonaire is een tafeltje dekje project gefinancierd wat dagelijks een maaltijd aan 45 ouderen bezorgde en een ontbijt aan 250 kinderen. Op Sint Maarten is ontbijt door-gefinancierd voor ongeveer 50 kinderen met een handicap en kinderen in armoede op de basisschool Prins Willem Alexander School.

#### *Activiteiten en dagbesteding voor ouderen*

Het grootste aantal projecten gefinancierd onder het thema zorg en welzijn zijn activiteiten en dagbesteding voor ouderen. Deze zijn aangeboden op alle eilanden behalve Saba.

Op Bonaire is de opvang en activiteiten voor ouderen door vijf verschillende NGO's uitgevoerd<sup>25</sup>. De projecten bestonden variërend uit dagelijkse opvang tot maandelijkse excursies en richten zich op het bevorderen van de zelfredzaamheid van de ouderen, het doorbreken van isolement, bieden van ontspanning en informatie. Hoeveel ouderen er precies op Bonaire zijn ondersteund is in de dossiers niet expliciet vermeld.

---

<sup>25</sup> Fundashon Desaroyo Rincon (die tevens maaltijden voor ouderen verzorgden), Fundashon Cocari, Fundashon Kalor di Hogar, Fundashon Kwido i Bienestar di Grandinan (tussen de 12-25 ouderen) en Fundashon Mariadal.

Op Curaçao hebben drie organisaties opvang en activiteiten aan ouderen geboden, namelijk Stichting Thuiszorg Banda Bou (welke ook maaltijden voor ouderen verzorgden), Fundashon Kas Nos Tesoro en Stichting Karchi 60+. Er was een degelijk verschil tussen de type activiteiten die door deze organisaties zijn verzorgd. Zo richtte Karchi 60+ zich in eerste instantie op vervoer en is later uitgebreid naar het bieden van huishoudelijke hulp, aqua aerobics, bezigheidsactiviteiten, lezingen, voorlichtingen en geheugen training voor 50 tot 70 ouderen. De Stichting Thuiszorg daar en tegen richtten zich voornamelijk op het verbeteren van de infrastructuur om ouderen te ondersteunen door het verbeteren van ondersteuning aan mantelzorgers (steunpunt, lesmateriaal, bijscholing) en de kwaliteit van professionals te verbeteren met betrekking tot familie zorg. Dit project heeft o.a. geleid tot een convenant onder zes zorginstellingen.

Op Sint Maarten en op Sint Eustatius zijn de activiteiten voor ouderen voor meerdere jaren georganiseerd door één NGO per eiland. Op Sint Maarten bood Home Away From Home twee keer per week een dagprogramma en maandelijkse activiteiten voor 50-75 ouderen, naast dagelijks toegang tot vervoer. Op St Eustatius verzorgde Chapel Piece Health & Recreational Centre dagopvang voor 30 ouderen op een vaste locatie, bestaande uit een wisselend programma van zang, spelletjes, eten, tekenen, tv, lunch, om vooral de eenzaamheid van de ouderen te bestrijden. Tevens beschikt de NGO over vervoer voor de ouderen om ze naar huis of naar het ziekenhuis te brengen.

#### *Informatievoorziening en campagnes voor gezondheid*

Door middel van zes projecten is er op alle eilanden informatie verspreid als preventie middel en ter ondersteuning van mensen met medische problemen. Drie van deze projecten zijn op Curaçao en Saba specifiek gericht op het ondersteunen van mensen met HIV en aids en tegelijkertijd om bewustwording hierover onder de gemeenschap te bevorderen. Ook op Sint Maarten en Sint Eustatius heeft de campagne zich op een specifieke ziekte gericht, namelijk diabetes. Alleen op Bonaire is er een project uitgevoerd om de algemene gezondheid van de bevolking, en met name de ouderen, te bevorderen door middel van een informatieblad. In alle campagnes is getracht de gehele bevolking te bereiken.

#### *Begeleiding aan gezinnen*

Op Curaçao is door middel van zeven projecten begeleiding aan gezinnen geboden, met name uit achterstandswijken, eenoudergezinnen en zogenaemde risicokinderen. Deze projecten zijn georganiseerd door Stichting Bo mes Forsa (BOF), het Wit Gele Kruis en Stichting Opvoedingsondersteuning aan kinderen.

#### *Arbeidsmarkt gerelateerde projecten*

Vier projecten boden een extra impuls aan de arbeidsmarkt. Deze waren enerzijds bedoeld om de deskundigheid van werknemers in de zorg, en daarmee de kwaliteit van zorg te vergroten en anderzijds om inclusie op de arbeidsmarkt te faciliteren.

Om de deskundigheid in de zorg te vergroten heeft AMFO twee projecten gefinancierd van het Wit Gele Kruis; één op Curaçao en één op Sint Maarten. Het project op Curaçao richtte zich op het trainen van verpleegkundigen over het voorkomen en behandelen van diabetes. Het trainingsprogramma op Sint Maarten zorgde dat 19 deelnemers een 16 maanden durende opleiding voor Licensed Nurse Practitioner (LPN) konden volgen. Deze deelnemers hebben met het behalen van het certificaat verbeterde zorg kunnen aanbieden en zijn multi-inzetbaar bij consultatiebureaus, bejaarden- en verpleegtehuizen, 'day care' en 'residence care'. Deze zorg werd naar verwachting verleend aan 350 mensen en 500 baby's in consultatiebureaus.

De andere twee arbeidsmarktprojecten richtten zich op inclusie van mensen met een handicap op Bonaire en Curaçao. Op Bonaire is een project geweest van Fundashon pa Kwido di Personanan Desabil voor therapeutische arbeidsdagbesteding georganiseerd voor mensen met een handicap. Op Curaçao heeft de Fundashon Pro Bista Korsou arbeidsvoorzieningen voor visueel gehandicapten aangeboden. Het is op basis van de informatie in de dossiers onbekend hoeveel mensen er voor beide projecten zijn ondersteund en in hoeverre dit daadwerkelijk tot een arbeidsplek heeft geleid.

#### *Overige projecten*

De overige projecten zijn zeer gevarieerd. Zo zijn er op Bonaire en Sint Maarten projecten gefinancierd die ouderen vervoer boden van hun woning naar medische diensten, bijvoorbeeld voor dialyse. Op Bonaire is tevens een project gefinancierd om zorg te bieden aan mensen met een verslaving. Dit project genaamd 'walk in' geeft gemiddeld 15 mensen per dag een plek voor eten, hygiënische zorg en begeleiding.

Op Saba is in samenwerking met een groot aantal financiers een Cruyff Court aangelegd. Deze bestonden al op de andere eilanden, maar bleek op Saba erg complex vanwege het landschap. Na jaren overleg hebben verschillende donoren de handen ineen geslagen om het in 2011 een werkelijkheid te maken. Het voetbalveld biedt activiteiten en is toegankelijkheid voor alle jeugd.

Tot slot is op Curaçao door Stichting Bambino een naschoolse opvang voor 60 kinderen gerealiseerd waarvan tenminste ruimte voor 10 kinderen met een medische nood. Dit project financierde ook de maaltijden voor deze kinderen (deze is tevens voor andere jaren onder Educatie en Vorming gefinancierd).

#### **Resultaten van de projecten**

Zoals eerder benoemd zijn er voor projecten die onder zorg en welzijn vallen twee doelen geformuleerd, namelijk het (1) opbouwen van een maatschappelijk netwerk rondom individuen waarvoor sociale exclusie dreigt en (2) het bieden van zorg.

#### *Doel 1: Opbouwen van een maatschappelijk netwerk rondom individuen waarvoor sociale exclusie dreigt*

Ongeveer de helft van de zorg en welzijn projecten op alle vijf de eilanden hebben in zekere tot hoge mate bijgedragen aan het opbouwen van een maatschappelijk netwerk rondom individuen. Deze netwerken bestaan uit families, gezinnen, mensen in dezelfde situatie alsmede een beter netwerk van zorgaanbieders. Vooral ouderen hebben kunnen genieten van een groot aantal projecten die diende om de sociale exclusie te voorkomen.

Deze zorg en welzijn projecten hebben zich met name gericht op de activiteiten van ouderen (22 projecten). Activiteiten varieerden van muziek, gebed, kunst, sport, voorlichting tot vervoer, maar hadden allen als doel om de ouderen beter te kunnen laten participeren in de samenleving. In vele gevallen hebben de projecten getracht het sociale netwerk rondom de ouderen te versterken, met name een netwerk onder ouderen, maar ook rondom de diensten die zorg brachten.

Het maatschappelijk netwerk is tevens verder opgebouwd rondom gezinnen, en met name tienermoeders. Door het bieden van begeleiding aan gezinnen hebben ouders van moeilijk opvoedbare kinderen en tienermoeders de nodige steun kunnen vinden. Deze projecten hebben bijgedragen aan de verlichting van de zorgtaak bij (eenouder)gezinnen, maar ook aan de toename van deskundigheid op gebied van opvoeding onder ouders.

Daarnaast hadden de arbeidsmarktprojecten die zich richten op de mensen met een handicap ook participatie van de doelgroep als doel (2 projecten). Het ging hierbij niet zozeer om het opzetten van een sociaal maatschappelijk netwerk maar om het vinden van een geschikte plek waardoor de persoon betrokken kan zijn in de arbeidsmarkt.

In deze projecten is niet alleen aandacht besteed aan het versterken van het netwerk om sociale exclusie te voorkomen, er is in vele gevallen ook directe ondersteuning geboden aan doelgroepen waar sociale exclusie een realiteit was. Met name voor ouderen die buiten de stads of dorpskern wonen of op moeilijk bereikbare plekken leven, heeft het bieden van vervoer en activiteiten een belangrijk rol gespeeld. Dit geldt tevens voor mensen met een handicap waarvoor het niet ongewoon is om dagen alleen binnen door te brengen. De projecten hebben daarom niet alleen bijgedragen aan het voorkomen van exclusie, maar daadwerkelijk het verminderen van bestaande exclusie.

#### *Doel 2: Bieden van zorg*

Met het voorkomen en verminderen van sociale exclusie werd over het algemeen ook zorg geboden, bijvoorbeeld door de aanwezigheid van verpleegkundigen bij de activiteiten van ouderen. De meeste zorg is echter geboden in de vorm van onderdak aan kinderen en gezinnen (9 projecten) en voeding aan ouderen, armen en schoolgaande kinderen (10 projecten).

Het bieden van zorg is een primaire overheidstaak. Om die reden zijn er geen projecten gefinancierd die basiszorg/ zorg, die onder de verzekering valt, aangeboden. Wel hebben ouderen gebruik kunnen maken van transport van en naar medische zorg en hebben campagnes een preventieve rol kunnen spelen voor de algemene samenleving.

Met uitzondering van de nationale campagnes en projecten die opvoedingscursussen aanbieden zijn er weinig preventieve activiteiten uitgevoerd. In de meerderheid van projecten wordt een zorg vacuüm gevuld, door bijvoorbeeld voedsel, onderdak of activiteiten te bieden. Het lage aantal projecten met preventie bevorderende activiteiten met betrekking tot gezond eten, leven, en seksualiteit is opmerkelijk. Dat op het ene eiland diabetes wordt aangepakt en op het andere eiland HIV, terwijl alle eilanden met beide problemen kampen laat tevens zien dat de aanbod gerichte opzet van het programma leidend is geweest met betrekking tot de effectiviteit.

Tot slot hebben een aantal projecten bijgedragen aan de bevordering van deskundigheid in de zorg, en zeker in de specialistische zorg, bijvoorbeeld door de opleidingen voor verpleegkundigen en de walk-in center voor mensen met een verslaving. In hoeverre de toegang tot zorg hierdoor is vergroot, is echter op basis van de in de dossiers aanwezige informatie onduidelijk.

### **3.2.3 Armoede**

Het thema 'armoede' is binnen het programma een apart thema tot 2009. Vanaf 2009 wordt armoede gezien als een overkoepelend thema waarbinnen zorg en welzijn alsmede educatie en vorming passen.<sup>26</sup> Dit houdt in dat vanaf 2009 alle projecten worden gezien als armoede bestrijdend.

#### **Doelstellingen**

In het jaarprogramma van 2007 wordt aangegeven dat armoedebestrijding wordt opgevat als een combinatie van armoede **verlichting** door middel van o.a. het bieden van voeding en **bestrijding** van armoede door middel van o.a. arbeidsmarkt gerichte scholing en training. In 2008 worden dezelfde prioriteiten in het jaarprogramma benadrukt en worden de volgende activiteiten aangeduid

<sup>26</sup> AMFO Jaarverslag 2008, AMFO jaarprogramma 2009.

als potentieel relevant en financieerbaar; volkstuin projecten (voor verkoop en eigen consumptie), tafeltje dekje, voedselprojecten/gaarkeuken, huis renovatie, sociale werkplaats, aanschaf (medische) hulpmiddelen, kledingproject, aanschaf school uniform en, schuldsanering. Na 2008 worden alle projecten beschouwd als armoede verlichtend of bestrijdend.

### Outputs van de projecten

In totaal zijn er op alle vijf eilanden 26 projecten onder het thema 'armoede' gefinancierd met een totaal budget van € 5.502.556 gelijk aan 7% van het totaal budget voor projecten. Deze projecten zijn onder te verdelen in de volgende categorieën:

- Schoolontbijt (7)
- Voeding onder armen en ouderen (13)
- Overige projecten (6)

Zoals hierboven aangegeven is het thema armoede voornamelijk ingezet voor projecten waarin armoede wordt verlicht door middel van voedselverstrekking. Alhoewel projecten onder een apart thema 'armoede' volgens de jaarprogramma's alleen in 2007 en 2008 zouden worden gefinancierd, is dit in werkelijkheid niet het geval geweest. Een aantal projecten is ook in latere tijden toegekend onder het thema 'armoede'. Dit betreft zowel nieuwe projecten als een tweede of derde project van NGO's die in 2007 of 2008 een eerste aanvraag toegekend hebben gekregen, zoals bijvoorbeeld op Bonaire het maaltijden en activiteiten project voor ouderen op Bonaire (toegekend in 2007 en 2009). Bij een aantal van deze projecten had ook een ander thema kunnen worden genoemd als grondslag voor de bijdrage. Hieruit blijkt de relevantie van het thema armoede, maar tegelijkertijd valt op dat het in de praktijk moeilijk is gebleken het thema eenduidig af te bakenen en met categorieën en indicatoren te objectiveren.

#### *Schoolontbijt*

Door middel van zeven projecten hebben ongeveer 395 kinderen ontbijt op school gehad op Bonaire en Sint Maarten. In de dossiers staat niet vermeld hoe vaak en hoe lang deze projecten voor ontbijt op school hebben gezorgd, of de kinderen daadwerkelijk in armoede leefden en of de resultaten op school zijn verbeterd.

#### *Voeding onder armen en ouderen*

Op alle eilanden zijn in totaal zijn 13 projecten gefinancierd die voeding onder armen en ouderen verspreiden. Onder deze projecten waren negen toegekend aan de voedselbanken op alle vijf de eilanden. Met het voedselbank project op Curaçao zijn 60 ouderen, 30 mensen die verpleging nodig hebben en 183 gezinnen (1-ouder- en grote gezinnen) met jonge kinderen die niet aan het werk gezet kunnen worden, geholpen. Op Bonaire is getracht ongeveer 200 huishoudens te bereiken en niet alleen met voedsel maar ook met ander praktische spullen en advies. Het is onbekend hoeveel gezinnen op de andere eilanden zijn bereikt. Bij meerdere projecten is meer aandacht besteed aan het zorgen dat er eten was voor de doelgroep dan aan hoe gezond de maaltijd is. Op Saba is bijvoorbeeld na een survey onder de ouderen besloten om de gezonde maaltijd aan te passen zodat er meer lokale en bekende ingrediënten in zaten. Met deze verandering werd er gezorgd dat meer ouderen de maaltijd aten.

Naast voedselbanken zijn er 'tafeltje dekje' type projecten gefinancierd op Bonaire, Sint Maarten en Saba. Tevens werd een project op Curaçao uitgevoerd om voeding onder 500 kinderen in achterstandswijken te verzorgen. Het totaal aantal mensen dat gebruik gemaakt heeft van voeding is echter niet bekend.

### Overig projecten

Onder de verzameling van overige projecten vallen de projecten die armoede aanpakken vanuit een andere invalshoek dan was voorzien in de doelstellingen van het jaarprogramma van 2007 en 2008 zoals bijvoorbeeld de wijkaanpak en ondersteuning aan de jeugd.

Voor de wijkaanpak zijn er op Curaçao twee projecten geweest, waaronder het in het vorige hoofdstuk beschreven project voor de wijk Fleur de Marie die een sociaal maatschappelijke aanpak hebben geboden. Voor de jeugd zijn verder schoolmateriaal voor een buurt centrum aangeschaft en een vakantieplan voor 150 minder bedeelde jongeren, beide op Bonaire.

Tot slot heeft AMFO getracht om beter inzicht te krijgen in de effecten van de projecten. Een van de projecten is daarom gefinancierd met als doel om een cliëntvolgsysteem op te zetten door de Federatie Antilliaanse Jeugdzorg (FAJ) op Curaçao. De FAJ ontwikkelde dit instrument om gezondheid, veiligheid, zelfbewustzijn, zelf management, interpersoonlijke relaties, democratische vaardigheden en mogelijkheden voor de arbeidsmarkt te meten. Het richtte zich op jongeren tussen de 12-24 jaar. De resultaten waren echter onvoldoende om op tijd uit te rollen naar de andere eilanden daarnaast was inmiddels het besluit genomen definitief met AMFO te stoppen.

### Resultaten van de projecten

#### Doel 1: Armoedeverlichting

Uit de literatuurstudie en het dossieronderzoek blijkt dat ondervoeding een blijvend probleem is op de meeste eilanden. Zowel onder ouderen die alleen wonen, slecht toegang hebben tot eten en weinig financiële middelen hebben, als de jeugd is het geen uitzondering om maar één maaltijd per dag te eten. Tevens tonen de schoolrapporten dat er problemen zijn met schoolprestaties. Een mogelijke oorzaak voor slechte schoolprestaties is concentratieproblemen. De oorzaak van ondervoeding verschilt echter per situatie en kan niet in alle gevallen worden toegeschreven aan financiële armoede. Wel mag duidelijk zijn dat de kosten van (gezond) voedsel bijzonder hoog ligt op de eilanden en met name de bovenwindse eilanden.

Projecten voor voeding onder de armen en ouderen, waren gericht op het **verlichten** van de armoede onder een geselecteerde doelgroep. De projecten hebben korte interventies geboden, waarvan de resultaten in de meeste gevallen van korte duur zijn. Naast het bieden van voedsel, worden er in een aantal projecten extra activiteiten georganiseerd om de sociale inclusie van de doelgroepen te verbeteren, bijvoorbeeld excursies voor ouderen. Op dit vlak is er vaker beoogd en gepland dan daadwerkelijk uitgevoerd. Er is geen indicatie dat deze projecten zijn ingezet voor verdere **bestrijding** van armoede.

De ontbijten op school zijn gebruikt om ondervoeding te verminderen en tegelijkertijd om ook de schoolprestaties te verbeteren. Het is om deze reden dat in een aantal gevallen schoolontbijt door AMFO is gecategoriseerd als educatie en vorming en in andere gevallen als armoede<sup>27</sup>. Alhoewel de NGO's zelf onvoldoende middelen hebben om op kwantitatieve manier te bewijzen dat de gefinancierde schoolontbijten tot betere prestaties leiden, wordt in de literatuur wel degelijk een relatie gevonden tussen ontbijt en schoolprestaties. In de projectaanvragen en monitoringrapportages wordt tevens aandacht besteed aan het bieden van een **gezond** ontbijt. Het is daarom aannemelijk dat de schoolontbijten een verdere impact hebben gehad op school prestaties.

<sup>27</sup> Zonder overduidelijke link tussen toekenningsjaar; zo zijn er een aantal schoolontbijt projecten gecategoriseerd als 'armoede' na 2009 en als educatie en vorming voor 2009.

Het vakantieplan was grotendeels armoedeverlichting voor een geringe periode. Op een aantal momenten is getracht aan armoedebestrijding te werken door middel van lezingen.

### *Doel 2: Armoedebestrijding*

Naast het bieden van voedsel, zijn er in een aantal voeding biedende projecten verdere acties genomen voor het **bestrijden** van armoede. Een voorbeeld hiervan is het schoolontbijt op de Milton College op Sint Maarten, waar het contact met de leerlingen tijdens het ontbijt werd ingezet om bredere problemen aan te pakken. Voorbeelden hiervan zijn o.a. het in gesprek komen met het kind en ouder om beter te begrijpen wat voor oplossingen er nodig zijn. Dit kan zijn het invullen van papierwerk/administratie, het doen van boodschappen, het vinden/betalen van een woning, het geven van advies, het opstellen van sollicitatiebrieven etc. Deze additionele acties vielen echter niet onder de AMFO financiering daar deze exclusief werden ingezet voor het verstrekken van voedsel.

De projecten die zich richten op een integrale wijkaanpak, hebben zich ook in sterke mate gericht op armoedebestrijding en de zelfredzaamheid van de bewoners in de wijk.

## 3.3 Doelgroepen

Zoals in het vorige hoofdstuk uitgelegd hebben de beleidskaders vastgelegd dat bepaalde doelgroepen bereikt dienen te worden met AMFO financiering. Het betreft hierbij de jeugd, chronisch zieken, ouderen, (één)persoonshuishoudens en gezinnen met een alleenstaande moeder aan het hoofd. In de jaarprogramma's wordt duidelijk aangegeven dat de projecten dienen te leiden tot een **verbetering van de situatie van de doelgroep** en het **verdere marginalisatie voorkomt**.<sup>28</sup>

- Jeugd

Het merendeel van de projecten is ontworpen om de jeugd te ondersteunen. Projecten onder alle drie de thema's zijn gefinancierd met als doel deze doelgroep te ondersteunen. Onder deze projecten valt onderscheid te maken tussen kinderen van 0-14 en de jongeren tussen 14-24.

Projecten met als doel om de situatie van kinderen (0-14) te verbeteren bestonden met name uit: ontbijt op school, onderdak, opvang en zorg, begeleiding en opvoedingscursussen aan gezinnen, lezen, schrijven en analfabetisme, vorming door naschoolse opvang en vorming door middel van mentorschap en activiteiten. Deze projecten combineren de twee doelstellingen voor de doelgroep.

De situatie wordt verlicht door het bieden van voeding, onderdak, opvang, zorg en een gezinsaanpak door opvoedingscursussen en begeleiding. Tegelijkertijd wordt verdere marginalisatie voorkomen door activiteiten te bieden waardoor het kind verder kan ontwikkelen zowel academisch (educatie) als sociaal (vorming). Voor deze doelgroep zijn met name preventieve activiteiten ingezet. De naschoolse opvang en huiswerk hulp richtte zich bijvoorbeeld op het voorkomen van verveling en achterstand op school.

Voor de jongeren tussen de 14-24 hebben de projecten over het algemeen een andere insteek, al bieden ze zowel verlichting, preventie van marginalisatie als rehabilitatie. Rehabilitatie richtte zich op jongeren waarbij slecht gedrag was geconstateerd, bijvoorbeeld in relatie tot schooluitval, werkloosheid en aanraking met justitie.

---

<sup>28</sup> Jaarprogramma 2007.



Projecten voor deze doelgroep bestonden uit: educatie en training ten behoeve van de arbeidsmarkt, ontbijt op school, opvang en zorg, lezen, schrijven en analfabetisme, vorming door middel van mentorschap en activiteiten en voorlichtingscampagnes

Door de omvang van projecten voor de jeugd en de verschillende invalshoeken waaruit steun is geboden met AMFO financiering, zijn er duidelijke resultaten geboekt voor deze doelgroep. De structuur rondom naschoolse opvang en mentorschap heeft op alle eilanden een bijdrage geleverd aan de dagbesteding van jeugd, zowel in preventieve als rehabiliterende zin. Er zijn indicaties dat de jeugd van meerdere complementaire projecten tegelijk steun heeft kunnen ontvangen, bijvoorbeeld door het ontvangen van ontbijt op school en het toegang hebben tot naschoolse activiteiten. Er zijn echter geen indicaties dat jongeren van dezelfde activiteiten via meerdere NGO's gebruik hebben gemaakt. Van een aantal projecten hebben niet alleen jeugd uit arme gezinnen maar ook jeugd uit middeninkomen gezinnen gebruik kunnen maken zoals bijvoorbeeld de naschoolse opvang. Voor deze activiteiten zijn echter over het algemeen op basis van gezinsinkomen bijdrages gevraagd. Wel zijn de NGO's niet altijd strikt geweest in de toepassing hiervan. De uitleg die werd gegeven van NGO's over waarom zij niet altijd strikt zijn geweest varieerde van het niet hebben van de capaciteit om achter betalingen aan te gaan tot het vermoeden dat de bijdrage alsnog een te grote belasting is op de gezingsuitgaven waardoor het kind de dupe zou worden van de keuzes van de ouder (liever een kind waarvoor niet betaald in de opvang dan op straat).

- Chronisch zieken

In een klein aantal en zeer specifieke projecten zijn chronisch zieken onder de leeftijd van 55 ondersteund, bijvoorbeeld in de projecten rondom diabetes, HIV en mensen met een handicap. Alhoewel deze projecten zelf een belangrijke bijdragen hebben geleverd, met name in het voorkomen van marginalisatie, zijn deze projecten eerder sporadisch en ad hoc aanwezig. Het kleine aantal projecten is daarmee belangrijk geweest voor de doelgroep, maar onvoldoende om structurele verandering aan te brengen.

- Ouderen

Projecten die de situatie van ouderen dienden te verbeteren zijn met name onder het thema 'zorg en welzijn' gefinancierd. Deze projecten hebben zich zowel op het voorkomen van marginalisatie als het verbeteren van de situatie gericht door middel van het organiseren van activiteiten, vervoer aan te bieden en voedingsprojecten.

- Eenoudergezinnen

Alhoewel tienermoeders en eenoudergezinnen een specifieke doelgroep van het AMFO programma waren, hebben weinig projecten zich exclusief op deze doelgroep gericht. In plaats daarvan hebben een groot aantal projecten zich ingezet voor de verbetering van opvoeding in het algemeen, en dus ook op gezinnen met twee volwassen ouders. Gezien zowel het groot aantal tienermoeders die door deze projecten alsnog zijn bereikt alsmede de bredere problematiek rondom ouderschap op de eilanden, heeft deze aanpak niet tot een verminderde relevantie en effectiviteit van de projecten geleid. Met deze projecten hebben de NGO's ingang kunnen vinden bij tienermoeders zonder daar stigmatiserende naar te handelen. Eenoudergezinnen en tienermoeders hebben dus wel degelijk gebruik kunnen maken van de opvoedcursussen en voorlichtingsactiviteiten. Tegelijkertijd zijn er projecten geweest waardoor de arbeidsmarktpositie van de ouder verbeterd kon worden door bijvoorbeeld trainingen, maar ook naschoolse opvang.

### 3.4 Ontwikkelcapaciteit

In de kaderbrief van 2010 wordt naast de thema's en doelgroepen ook aangegeven dat de capaciteit van NGO's gestimuleerd dient te worden. Er zijn voor deze doelstelling geen specifieke projecten georganiseerd, maar er is in de manier van handelen vanuit AMFO een duidelijke poging gedaan om deze ontwikkelcapaciteit zo veel mogelijk te bevorderen.

De zware administratieve eisen van AMFO hebben vooral de nieuwe en kleine NGO's aangeleerd hoe verantwoording afgelegd kan en moet worden. Er zijn duidelijke signalen vanuit de NGO's dat alhoewel zij de administratie als een obstakel ervaren, zij er baat bij hadden gehad omdat ze daardoor beter in staat waren hun eigen administratie op orde te houden en zich daarmee bij andere donoren konden aanmelden. Dit was met name van belang voor de continuering van de activiteiten na het einde van AMFO.

Een aantal NGO's gaf tevens aan dat ze juist door de steun en het advies van medewerkers van AMFO beter hun werk konden doen. Dit werd met name aangegeven in relatie tot het formuleren van SMART targets en het verantwoorden van de financiën, maar ook met het oplossen van een obstakel in het project. Juist omdat de medewerkers een breder inzicht in het veld hadden, konden zij uit lessen van andere projecten suggesties aanraden om een project beter te laten lopen. AMFO medewerkers werden regelmatig omschreven als meedenkend, meehelpend en flexibel zonder dat daarbij de administratieve eisen werden vermindert.

Ondanks deze positieve ontwikkeling vanuit de AMFO medewerkers, is er weinig samenwerking tussen de NGO's ontstaan. Alhoewel er gezien de inhoud van de projecten en de beoogde doelgroep voldoende kansen waren voor onderlinge samenwerking, bleken de historische, culturele en religieuze verschillen te complex en verstorend om te overbruggen.

### 3.5 Beoordeling Effectiviteit

*In welke mate hebbende activiteiten bijgedragen aan de projectdoelstellingen en doelstelling(en) voor doelgroep en thema?*

Op basis van het dossieronderzoek zijn er voor 49 projecten scores gegeven op de effectiviteit van de projecten. Gemiddeld score deze projecten 2,8 op een schaal van 4. Deze scores zijn gebaseerd op de informatie in het projectdossier en interviews en jaarverslagen van de NGO's daar waar mogelijk. Zoals eerder benoemd was in de financiële eindrapportages slechts beperkte inhoudelijke informatie opgenomen. De scores zijn daarom met name gepresenteerd op de beoogde effectiviteit in combinatie met het verloop van het project zoals aangegeven in de monitoringrapportages, daar waar beschikbaar en geven een indicatie van de mogelijke effectiviteit van het programma.

Effectiviteit	BON	CUR	SXM	SABA	STE
Gemiddelde score	2,7	2,8	2,9	2,8	2,7

Schaal geeft 'de mate waarin' de projecten voldoen aan de DAC-criteria aan: 1 = Géén, 2 = In geringe mate, 3 = In voldoende mate en 4= In hoge mate.

Het gemiddelde van de effectiviteit van de projecten ligt op elk eiland tussen de 2,5 en 3. Dit houdt in dat de projecten neigen naar een score voor voldoende mate van effectiviteit op alle eilanden.

Projecten die een 1 of 2 hebben gescoord en het gemiddelde naar beneden halen zijn projecten waarin de doelgroep niet geheel bereikt werd of niet de juiste doelgroep werd bereikt, en projecten die niet zijn verlopen zoals beoogd.

Wat betreft het verloop van de projecten heeft de Jewel Foundation op Sint Maarten, bijvoorbeeld, op een later moment dan gepland een start gemaakt met het geven van bijles en ondersteuning aan jongeren uit een multi-problematieke huishouden. Het was de bedoeling om de aansluiting van funderend naar hoger onderwijs te verbeteren door gelijk na de overgang van funderend naar hoger onderwijs te beginnen met deze ondersteuning, maar door het lange aanvraagproces is dit project pas op gang gekomen ver na het einde van het funderend onderwijs. Uit de voor dit project beschikbare informatie valt af te leiden dat op dat moment ook slechts de helft van het geld is gebruikt, waaruit blijkt dat het project niet ver is doorgezet. De verwachting is daarom dat dit project in geringe maten effectief is geweest.

Tegelijkertijd zijn er ook projecten waarin duidelijk is dat de beoogde doelstellingen niet volledig zijn behaald. Zo heeft het project *Educating pupils to become well-rounded citizens* op St Eustatius niet voor alle klassen en vakken geleid tot de verwachte stijging in academische prestaties. Voor sommige onderdelen en sommige klassen zijn de prestaties duidelijk omhoog gegaan, voor anderen zijn ze juist weer omlaag gegaan. Hierbij is het onduidelijk in hoeverre de naschoolse ondersteuning heeft bijgedragen ten opzichte van het reguliere onderwijs.

### 3.6 Impact

In deze paragraaf beoordelen wij de impact die de gefinancierde projecten hebben gehad. Wij doen dat aan de hand van de volgende vraagstelling:

*Wat voor een impact heeft AMFO (tot nu toe) gehad op de duurzame, maatschappelijke ontwikkeling en het bestrijden van armoede in de landen en eilandgebieden? In welke mate is de positie van de kwetsbare groepen in de samenleving (jeugd, ouderen, chronisch zieken en gehandicapten, eenoudergezinnen, etc.) verbeterd?*

De wijze waarop resultaten van op project niveau zijn gemeten, maakt het niet gemakkelijk de benodigde gegevens te verzamelen voor een analyse van de effecten op impact niveau. Zoals vastgelegd in de kaderbrieven zou het programma uiteindelijk moeten bijdragen aan armoedeverlichting en – bestrijding en maatschappijopbouw.

Statistische gegevens voor de doelgroepen zijn op de eilanden maar zeer beperkt aanwezig en zeer globaal<sup>29</sup>. Het is dus niet mogelijk op basis van deze gegevens een inschatting van impact te maken.

Geen van de projectuitvoerders heeft een werkelijke nulmeting uitgevoerd naar de situatie van de doelgroep bij aanvang van het project. Vaak wordt er wel een kwalitatieve beschrijving gegeven. Daarnaast zijn de resultaten ook vaak maar beperkt bijgehouden en worden er geen follow up metingen gedaan (zijn deelnemers uitgestroomd naar werk, zijn ze in staat geweest de werkplaats te behouden, etc.)

<sup>29</sup> Uit cijfers van het CBS relevant voor het AMFO programma blijkt dat de jeugdwerkloosheid op Curaçao in de periode 2008 – 2013 is toegenomen van 26,3 % naar 37,3%. Het aantal huishoudens dat op Curaçao onder de armoede grens leeft blijkt op basis van het CBS rapport Inkomensverdeling en armoede op Curaçao 2014, te zijn afgenomen van 35% in 2008 naar 25,5% in 2011. In 2008 was hetzelfde percentage op St Maarten 22%.

De door AMFO ondersteunde NGO's hebben zoals hierboven beschreven een aanzienlijk percentage van de doelgroepen direct of indirect bereikt met als uiteindelijk doel het vervullen van basisbehoeftes, verbeteren van de kwaliteit van het leven en het versterken van de eigen ontwikkelingscapaciteit van deze doelgroepen. Op basis van de dossierstudies en gesprekken met respondenten kan worden gesteld dat AMFO op individueel niveau zeker de positie van een groot aantal kwetsbare doelgroepen heeft verbeterd. Dit is echter geen een-op-een relatie. Het effect van de projecten is vaak moeilijk vast te stellen bijvoorbeeld omdat gedragsverandering een indirect gevolg is van de activiteiten, keuzes die de deelnemers maken en de vele andere factoren die hierbij een rol spelen. Vaak is er ook een vertraging voordat de effecten van dergelijke projecten zichtbaar worden.

Het aantal projecten op een bepaald gebied of het percentage van de doelgroep dat is bereikt, verschilt en dus ook de mogelijke bijdrage van AMFO op dit gebied. Hieronder een aantal voorbeelden van de sociaal maatschappelijke bijdrage van AMFO:

- AMFO heeft op alle eilanden een aanzienlijk aantal projecten op het gebied van naschoolse opvang (NSO) gesteund voor kinderen met ouders met een minimuminkomen, waar onder kinderen met gedragsproblemen en kinderen uit het speciaal onderwijs. Daarbij wordt zowel studiebegeleiding, vorming als ook opvoedingsondersteuning aangeboden. De aanname hierbij is dat jongeren en zeker ook jongeren uit het specialistisch onderwijs bij gebrek aan recreatieve activiteiten en zonder toezicht van hun ouders vaak gaan rondhangen, met het risico dat wanneer de jongeren de pubertijd bereiken, ze negatief beïnvloed kunnen worden. Dit kan tot drop-outs leiden of participatie in het criminele circuit. NSO kan op deze wijze bijdragen aan de (ontwikkelings-)capaciteit en van deze jongeren.

Fundashon Formashon | Alegria heeft het project naschoolse activiteiten voor scholen van het speciaal Onderwijs opgezet. AMFO heeft de pilot van dit project in 2009 gefinancierd en daarna jaarlijks beperkt hergefinancierd. Het project bereikt 250 -300 naschoolse kinderen: 3 groepen MLK (Moeilijk Lerende Kinderen) en 3 ZMLK (Zeer Moeilijke Lerende Kinderen) groepen op 4 scholen (van de in totaal 6 speciaal onderwijs scholen op Curaçao). De NSO biedt verschillende activiteiten (sport/ muziek/verbale expressie/drama/handenvaardigheden), sociale vorming (lessen, rolspellen en groepsactiviteiten) en heeft aandacht voor knelpunten bij de verschillende vakken. Het project heeft goede resultaten bereikt met een uitval percentage van minder dan 10%. De NSO geeft de mogelijkheid de kinderen meer structuur en begeleiding te geven. Meer tijd levert volgens de leerkrachten ook meer effect van het werken met de kinderen (*'als een kind al om 12:30 naar huis ging kon je de volgende dag weer opnieuw beginnen. Nu kunnen leerkracht en NSO begeleiders een lijn trekken tot 16:30, wat de tijd en belasting voor de ouders, die het vaak niet aankunnen, korter maakt'*). Leerkrachten geven aan veranderingen te zien bij de kinderen. Kinderen zijn minder gespannen, rustiger, kunnen zich beter uitdrukken en hebben een betere motoriek en ook de schoolresultaten laten verbeteringen zien. De nieuwe les vormen (sport, drama en muziek) geven de kinderen een ander beeld van zichzelf / meer zelfvertrouwen. Het gaat vaak om angstige kinderen die minder durven dan gewone basisschool leerlingen.

- De vele activiteiten op het gebied van nascholing, tweede kans onderwijs etc. leveren een bijdrage aan de verdien capaciteit en ook ontwikkelingscapaciteit van de deelnemers (en kunnen indirect bijvoorbeeld ook de kinderen van de deelnemers ondersteunen).
- Op het gebied van de ouderenzorg ( vervoer, activiteiten en verzorging) heeft AMFO bijgedragen aan de verbetering van de kwaliteit van leven en toename van participatie in de maatschappij van een deel van deze ouderen.

Respondenten geven ook aan dat de door AMFO ondersteunde projecten zeker effect en impact hebben (gehad), maar dat dit een druppel op een gloeiende plaat is. Door het programma is een

bepaalde groep jongeren, tienermoeders, ouderen zeker ondersteund maar deze steun blijft nodig voor nieuwe groepen. Het gaat vaak om structurele problemen in de samenleving in de landen. Projecten betreffen veelal symptoombestrijding en niet een structurele aanpak van oorzaken. Dit kan je ook niet van een dergelijk programma verwachten. “AMFO kan gezien worden als een sociaal vangnet”.

#### *Maatschappelijk middenveld en kader*

Zoals hierboven beschreven heeft AMFO bijgedragen aan de professionalisering van de NGO's in de landen en het Caribische deel van Nederland. Er kan worden aangenomen dat deze NGO's in de toekomst beter in staat zijn een bijdrage te leveren aan de toekomstige sociaal maatschappelijke ontwikkelingen. Capaciteitsversterking is niet alleen op organisatie niveau maar ook op individueel niveau gebeurd. Uit het 2012 jaarrapportage van AMFO blijkt bijvoorbeeld dat binnen de projecten voor dat jaar op Sint Maarten en Curaçao samen 133 mensen een full time baan hadden, 284 een part-time baan en nog eens 153 mensen zijn ingehuurd als externe hulp. Dit betreffen veelal ook posities in de ondersteunde projecten waarbij mensen zijn opgeleid tot maatschappelijk werkers, ouderen verzorgers, etc. Hierdoor is er op de eilanden een groter kader ontstaan op het gebied van sociaal maatschappelijk werk.

### 3.7 Conclusies

- De projecten die door AMFO zijn gefinancierd ondersteunen de beoogde doelgroepen en thema's, waarbij de meerderheid is uitgevoerd om educatie en vorming te vergroten en ten behoeve van de doelgroep jeugd.
- AMFO heeft mede bijgedragen aan innovatie door het financieren van pilots en opschaling van succesvolle activiteiten.
- AMFO heeft duidelijk bijgedragen aan de opbouw en professionalisering van NGO's op de eilanden.
- Gebaseerd op het aantal deelnemers en de bereikte effecten kan op basis hiervan een zekere bijdrage van AMFO aan maatschappelijke sociale ontwikkelingen verondersteld worden.
- Kwantitatieve doelen voor AMFO zijn zowel op het niveau van output (hoeveel mensen worden daadwerkelijk bereikt?) als op het niveau van outcome (wat is het effect van het bereiken van deze doelgroep?) niet gesteld. Resultaatmetingen (kwantitatief en kwalitatief) ontbreken. In de jaarrekeningen wordt alleen gerefereerd naar de verdeling van het aantal gefinancierde projecten per doelgroep en/of thema en een aantal output indicatoren, zoals het aantal trainers dat met het project is betaald of het aantal gezinnen dat is bereikt.
- De nadruk heeft gelegen op transparantie en verantwoording. De balans in de organisatie is niet optimaal in het licht van resultaatgerichtheid: teveel aandacht gaat uit naar financiële beoordeling.
- Op projectniveau is wel aandacht besteed aan het meten van SMART resultaten. Deze zijn echter niet systematisch door AMFO bijgehouden en ook in de monitoringsverslagen zijn de resultaten maar beperkt terug te vinden.
- Voor een redelijk aantal projecten geldt dat met de gelden van AMFO niet alleen de meest kwetsbare doelgroep bereikt wordt maar ook mensen die deze activiteiten wel (gedeeltelijk) zelf konden betalen c.q. die niet tot de beoogde doelgroep behoorden. Gezien de lokale context is de mate waarin zou kunnen worden bijgedragen niet altijd makkelijk vast te stellen. Echter in een redelijk aantal gevallen is hier ook geen aandacht aan besteed of zijn de bijdrages niet geïnd.



## 4 Efficiëntie

In dit hoofdstuk gaan we in op de efficiëntie waarmee het totaal aan bestedingen en de projecten tot op heden zijn uitgevoerd. Efficiëntie draait om de relatie tussen de middelen (veelal geld en mankracht) en de bereikte resultaten. Daarbij hebben wij twee zaken bekeken: a) de doelmatigheid van het beheer en b) de doelmatigheid van de uitgevoerde activiteiten. Dit hoofdstuk geeft allereerst een korte beschrijving van de organisatie van AMFO en de inzet van de middelen.

### 4.1 Organisatie

Zoals eerder beschreven is AMFO na 2007 opgedeeld in een front office en back office voor het creëren van (meer) afstand tot de subsidieontvanger, zodat niet dezelfde personen de projecten goedkeuren, helpen voor te bereiden en vervolgens beoordelen. In grote lijnen betreffen de administratieve taken van de back office: het toetsen van aanvragen voor financiering van projecten na de intake door de Front office, het beheer van de middelen die door de donor beschikbaar zijn gesteld, ondersteuning bij de totstandkoming van (tussen) rapportages en de financiële en salarisadministratie (zie bijlage I voor een beschrijving van het management en organisatie van AMFO). De front office houdt zich bezig met de algemene taken, de eerste beoordeling van de projecten, het monitoren en begeleiding van de projecten. Na 2011 is ook een deel van de financiële administratie weer bij de front office komen te liggen. Verder toezicht is bereikt door de uitbreiding van de Raad van Toezicht, met zowel Nederlandse als Antilliaanse vertegenwoordiging. De directie is positief over de rol van de Raad die zich intensief bezighoudt met het jaarplan en het financiële verslag daarnaast worden arbitrair moeilijke zaken overlegd tussen de Raad en de directeur. Het evaluatieteam heeft de precieze rol van de Raad echter niet aan de hand van documentatie kunnen vaststellen.<sup>30</sup>

De nieuwe structuur van de AMFO zoals opgezet in 2007 was duidelijk gericht op verantwoording en transparantie. Dit blijkt onder meer uit de nadruk die de organisatie legt op financiële dossiervorming en het bewaken van de interne procedures. De meerwaarde van de back office is in theorie helder (alhoewel dit bij een kleine organisatie als AMFO minder formeel is) en lijkt in de praktijk ook zo uitgewerkt te hebben. Er is op een zorgvuldige wijze volgens de procedures gewerkt zonder (politieke) inmenging van buitenaf. Er zijn geen aanwijzingen voor onregelmatigheden gevonden.

#### *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*

Zoals eerder aangegeven dient AMFO rekenschap af te leggen aan de Nederlandse staat. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. BZK heeft zich daarbij afzijdig opgesteld. Zowel als het gaat om de resultaten op project - of eiland niveau<sup>31</sup> als in de monitoring van de voortgang in het bereiken van de doelstellingen, maar AMFO heeft daar duidelijk het mandaat. BZK en met name de vertegenwoordiging is in de laatste jaren wel instrumenteel geweest in het afsluiten van de protocollen met afspraken over de NGO-financiering vanaf 2014.

<sup>30</sup> Het onderzoekteam heeft vanwege de geheimhoudingsplicht jegens de NGO's en het AMFO-personeel geen inzicht gekregen in de notulen en de besluitenlijsten van de Raad van Toezicht.

<sup>31</sup> Wel zijn vanuit de Vertegenwoordiging van Nederland (vestigingen Willemstad en Philipsburg) regelmatig AMFO-projecten bezocht en hebben opeenvolgende Nederlandse ministers van Koninkrijksrelaties zeer regelmatig projecten op de eilanden bezochten bij werkbezoeken aan de verschillende eilanden.

#### 4.1.1 Programmakosten

In totaal heeft AMFO in de periode 2007-2013 NAF 104,5 miljoen (zie Tabel 4.1) aan middelen van het ministerie van BZK ontvangen. Van deze middelen was NAF 79,8 miljoen bedoeld voor financiering van NGO projecten. Overige bijdragen zijn toegekend aan kindertehuizen (NAf 1,3 mln.), afhandeling BES projecten (NAf 600.000) en integrale wijkaanpak Curaçao (177.000). Een kleine Naf 23 miljoen is door het ministerie van BZK bijgedragen aan het apparaat (incl. reservering Naf 4 miljoen AKV 2013/2014). Op 31 december 2013 staat er nog aan ruim Naf 9 miljoen aan liquide middelen op de AMFO-rekening. Een deel daarvan komt toe aan AMFO, de rest, Naf 6,5 miljoen moet worden teruggestort aan BZK. Hetgeen toekomt aan BZK bestaat voor het grootste deel (NAf 5,7 miljoen) uit middelen die niet aan projecten konden worden toegewezen (wegens te weinig of niet goedgekeurde projectvoorstellen) of na toekenning niet door de NGO's zijn besteed.

**Tabel 4.1 Voorschotten BZK en bestedingen AMFO**

Voorschotten BZK		NAf
Nieuwe fondsen		79.751.897
Apparaatskosten (t/m 2012)		18.614.770
Kindertehuizen		1.337.500
Integrale wijkaanpak Curaçao		177.258
AKV 2013/2014		4.000.000
Afhandeling BES-projecten		602.500
<b>Totaal voorschotten (2007-2014)</b>		<b>104.483.907</b>
Bestedingen 2007-2013		
Project financiering		75.339.475
Apparaatskosten (t/m 2012)		17.277.113
Apparaatskosten 2013)		2.083.632
Kindertehuizen		1.329.420
Integrale wijkaanpak Curaçao		177.442
Afhandeling BES-projecten		187.167
<b>Totale bestedingen</b>		<b>96.394.249</b>
Reservering apparaatskosten 2014		1.926.000
Reservering restant verplichting projectfonds 2014		257.130
<b>Totale besteding t/m liquidatie 2014</b>		<b>98.577.379</b>
Door BZK te vorderen per heden		5.906.528
Terug te vorderen (incl. BES-BES, alg. reserve en verschil donor vs. vrijval		6.487.116

Bron: Subsidievaststelling 2007-2013 AMFO + Aanvullende informatie Subsidievaststelling 2007-2013 AMFO.

#### Apparaatskosten

Een redelijk groot deel van de BZK middelen is gebruikt voor apparaatskosten. De kostenposten die hieronder vallen zijn personeel, huisvesting, promotie en algemeen. Gemiddeld besloegen de apparaatskosten 20,1 procent van de totale baten (19,4 mln. van 96,4 mln.)<sup>32</sup>. Wanneer het jaar 2013 buiten beschouwing gelaten wordt in verband met de liquidatie van AMFO beslaan de apparaatskosten nog gemiddeld 18,3 procent van de totale baten.<sup>33</sup> De apparaatskosten overschrijdt daarmee de richtlijn van 10 procent (zie beheersovereenkomst artikel 2 lid 3). In 2007 en in 2013 kan dit, zoals gezegd, verklaard worden door de opstart en de afbouw van AMFO. Maar in de jaren 2008 tot en met 2012 is dit percentage gebaseerd op de bedragen uit de verschillende jaarverslagen ook te hoog in vergelijking met de gesloten overeenkomst. De werkelijke

<sup>32</sup> Bron: Subsidievaststelling 2007-2013 AMFO.

<sup>33</sup> Bron: Subsidievaststelling 2007-2013 AMFO.



apparaatskosten zijn ieder jaar wel lager dan de begrote apparaatskosten. In totaal heeft AMFO NAf 1,3 miljoen bespaard door de operationele kosten jaarlijks laag te houden.

De hoge apparaatskosten zijn onder meer toe te schrijven aan de eisen die Nederland stelt, maar ook aan de wijze waarop invulling aan is gegeven. De grootste kostenpost in de apparaatskosten is de jaarlijkse vergoeding voor de back office activiteiten uitgevoerd door KPMG. In de periode 2007-2010 is ruim NAf 900.000 betaald voor het outsourcen van deze taken. Deze kostenpost alleen bedraagt al een groot deel (4%) van de overeengekomen maximale apparaatskosten van 10 procent. In eerste instantie is er een contract getekend met KPMG voor de periode 2007-2010. In 2011 is besloten dit zonder openbare aanbesteding te verlengen. Het bestuur en Raad van Toezicht waren van mening dat continuering van de samenwerking met KPMG gezien de voorziene beëindiging van de AMFO financiering de voorkeur verdiende boven het uitschrijven van een openbare aanbesteding. Wel is de netto vergoeding van de outsourcing verlaagd naar NAf 500.000, - maar aangezien ook de financiële bijdrage vanuit Nederland is aangepast is het gemiddelde percentage (4 procent) van de totale middelen besteed aan de vergoeding van de back office ook in deze periode niet omlaag gegaan.

Gezien de voorgeschiedenis van AMFO en de kaders vanuit Nederland is door middel van een aanbesteding gezocht naar een betrouwbare, onafhankelijke partij die de taak van back office kon uitvoeren. Op basis van gesprekken met verschillende respondenten kan echter wel de conclusie getrokken worden dat de prijs die hier voor is betaald (te) hoog is. Gezien het voorwerk dat al door de front office gedaan werd lijkt zeker het aantal ingezette FTE voor de back office hoog.

Ook de kosten van de Raad van Toezicht lijken hoog te zijn. De honorering van de Raad is door het Ministerie van BZK vastgesteld. Wanneer we de vergoedingen vergelijken met hetgeen op Curaçao voor commissariaten gebruikelijk is, is dit royaal te noemen. Ook is er sprake van een fors onkostenbudget. Deels wordt dit verklaard doordat het ministerie tot 2012 alleen een voorzitter woonachtig in Nederland wilde benoemen, en de Raad daardoor vergadert op de eilanden en in Nederland.

## 4.2 Programma management (selectie, monitoring en rapportage)

### 4.2.1 Projectselectie

Projectvoorstellen moeten voldoen aan administratieve (intake) en inhoudelijke criteria (zie Annex I voor beschrijving selectieprocedures). Bij de beoordeling van deze criteria zijn er per onderdeel van de procedure bepaalde doorlooptijden vastgesteld waar AMFO zich in het algemeen goed aan heeft kunnen houden.

De tabel hieronder geeft een overzicht van het aantal project voorstellen dat totaal over de jaren is ingediend, door de intake is gekomen en voor beoordeling naar de back office is doorgestuurd en het aantal projecten dat uiteindelijk is goedgekeurd.

	aanvragen	intake	afgekeurd	goedgekeurd
2007	135	104	48	56
2008	102	91	39	52
2009	147	109	18	91
2010	79	62	11	51
2011	62	54	5	49
2012	30	25	0	25
<b>Totaal</b>	<b>555</b>	<b>445</b>	<b>121</b>	<b>324</b>

Wat opvalt, is dat het aantal en percentage afgekeurde voorstellen over de jaren is afgenomen. AMFO geeft ook aan dat de kwaliteit van de voorstellen in het begin wisselend was en inde jaren (leercurve) is verbeterd. NGO's hadden de mogelijkheid projecten steeds opnieuw in te dienen.

De projectmedewerkers (front office) maakten een eerste intake toets van het project wat, vergezeld van een advies, naar de back office werd gestuurd waar het projectvoorstel nogmaals werd beoordeeld. De beoordelingsformulieren van de back office zijn doorgaans niet of summier gemotiveerd. Hierdoor zijn de argumenten voor de beoordeling niet altijd duidelijk. In de laatste twee jaar is er evenwel sprake van verbetering en is er vaker een motivering aangetroffen. In het geval dat er specifieke opmerkingen in de beoordeling stonden zijn deze in meeste gevallen niet formeel teruggekoppeld aan de desbetreffende NGO. Een enkele keer is wel een aanvullende voorwaarde aan een project gesteld zoals bijvoorbeeld:

*In het project Bon Kriá heeft SIFMA een cursus voor opvoedingsondersteuning van ouders/gezinnen ontwikkeld en hebben 60 ouders in drie wijken van Curaçao aan de cursus meegedaan. AMFO gaf in project beoordeling aan de gegeven ondergrens voor aanwezigheid te laag te vinden en heeft de NGO gevraagd hierover te brainstormen. Dit heeft tot nieuwe oplossingen geleid die in twee van de drie wijken goed zijn geslaagd. Er is geprobeerd om ouders elkaar te laten stimuleren door 1 ouder telkens 4 ouders te laten bellen zodat ze naar de bijeenkomsten komen (het beltegoed dat werd verstrekt maakte het voor de deelnemers aantrekkelijk). In een van de wijken stelden de ouders zich zelfstandig op en werkte deze oplossing niet (niemand hoeft mij te bellen).*

Het uitgangspunt dat AMFO projecten op jaarbasis financiert heeft invloed gehad op de mate van efficiëntie van AMFO en de NGO's. Weliswaar was structurele project financiering niet voorzien maar in de praktijk zijn een aanzienlijk aantal projecten in opvolgende jaren gefinancierd. Dit betekende dat jaarlijks opnieuw projectvoorstellen moesten worden gemaakt en beoordeeld. Het indienen van een nieuw (herhalings-) voorstel gebeurde in veel gevallen door het grotendeels kopiëren van de vorige goedgekeurde aanvraag, waarmee het doel van het indienen van een projectvoorstel volledig voorbij wordt geschoten. Bij het opnieuw indienen van een projectvoorstel (ook voor een opvolgende projectfinanciering) moesten de NGO's daarnaast wederom de gevraagde bescheiden overleggen zoals hun meest recente jaarrekening, een uittreksel van Kamer van Koophandel en Nijverheid overleggen (terwijl bijvoorbeeld een geldig exemplaar al bij AMFO aanwezig was).

NGO's op de bovenwindse eilanden zijn kritisch over de gronden waarop projectvoorstellen aangepast moesten worden. De financiële criteria zijn volgens hen gebaseerd op Curaçaose maatstaven die niet vergelijkbaar zijn met de situatie op de bovenwinden. Volgens de NGO's was het doordat de beoordeling na 2007 op Curaçao gebeurde, moeilijker om een begroting goedgekeurd te krijgen. Zij schrijven dit toe aan de gecreëerde afstand tussen de aanvrager en degene die beoordeelt. Volgens AMFO is er wel degelijk rekening gehouden met het verschil in kosten van levensonderhoud in de landen.

AMFO heeft verschillende evaluaties naar de (klant) tevredenheid van NGO's laten uitvoeren. Een belangrijk punt dat hierbij steeds naar voren kwam, waren de als zwaar en moeilijk ervaren rapportages en project aanvraag. Dit heeft geleid tot aanpassingen van de verschillende formats. Daarnaast is door middel van budgetcursussen, ondersteuning en trainingen getracht de capaciteit van NGO's te verbeteren. Op Saba, Bonaire en Sint Eustatius is, zeker in de beginfase, door AMFO veel tijd gestoken in het begeleiden van de NGO's bij het opstellen van het projectplan en het verantwoorden van de uitvoering van het project.

#### 4.2.2 *Project monitoring en rapportages*

Periodiek zijn de projecten door de AMFO medewerkers volgend op de voortgangsrapportages gemonitord. Deze monitoringsbezoeken werden enerzijds gebruikt ter controle van de besteding van middelen en anderzijds als terugkoppeling aan de NGO's. Naast deze functies, zijn de monitoring rapportages belangrijk geweest om een toekenning van een tweede of derde project aan dezelfde NGO te onderbouwen. Hoe beter de NGO presteerde, hoe meer kans het had op door-financiering. De monitoring bezoeken en rapportages waren daarom een essentieel onderdeel van het verantwoordingsproces. De meningen over de bezoeken verschillen. Door een aantal NGO's wordt dit zeer gewaardeerd. Men waardeert de adviezen van AMFO en zoekt contact met de projectmedewerkers en AMFO wanneer er moeilijke issues (bv hoogoplopende ruzies tussen deelnemers etc.) zijn. Andere NGO's spreken vooral over controle en zien geen toegevoegde waarde van de monitoring bezoeken. De controles alsmede de rapportageverplichtingen, worden voor de kleinere NGO's (veelal op de bovenwindse eilanden) als last ervaren. Op Sint Maarten is er veel lof voor het AMFO personeel. Er wordt in vrijwel alle gevallen gesproken van een goede tot zeer goede begeleiding.

De financiële controle van projecten was zwaar, met een erg grote bewijslast (bonnetjes, presentielijsten etc.) en door nadruk op deze manier op de financiële verantwoording te leggen is er weinig aandacht besteed aan de verantwoording op het gebied van effectiviteit en duurzaamheid. Over de inhoud van de inhoudelijke (eind)rapportages is nauwelijks sprake van een dialoog met NGO's. Het is opvallend dat in de projectvoorstellen wel veel aandacht is besteed aan het vaststellen van SMART doelen terwijl hier tijdens de uitvoering van de projecten maar in beperkte mate naar is gekeken. Dit laat onverlet dat bij project bezoeken door AMFO medewerkers en besprekingen van de monitorverslagen suggesties door AMFO medewerkers aan de NGO worden gedaan. Dit ligt vooral in de informele sfeer en is niet gedocumenteerd.

De focus op accountability en transparantie blijkt ook uit het feit dat bij het afsluiten van de dossiers de eindrapportages voornamelijk financieel van aard waren en er in de dossiers ook geen informatie over de bereikte (eind)resultaten meer te vinden is.

AMFO heeft zich vaak flexibel opgesteld bij tussentijdse aanpassingen in het budget. Bij onderbesteding of kosten die lager uitvallen komt het voor dat NGO's in samenspraak met AMFO voor deze gelden een andere bestemming vinden. Dat kan zijn meer deelnemers, meer voorlichting maar ook bijvoorbeeld aanschaf van vaste activa. In een aantal gevallen is de projectuitvoering uitgesmeerd over twee jaar en is er het jaar daarop opnieuw een project ingediend.

In de budgetten zijn ook kosten opgenomen voor de controle van de eindverantwoording van de NGO's door een externe accountant<sup>34</sup>. Deze eis heeft vanzelfsprekend geleid tot gedegen rapportages, maar ook tot naar het lijkt onnodig kosten. Aangezien de financiële check al zeer

---

<sup>34</sup> Later is dit gewijzigd naar projecten groter dan NAF 250.000.

omvangrijk was en in het geval van de projectverantwoording de ene accountant (KPMG), de andere accountant controleerde.

#### 4.2.3 Programma evaluaties

Na de start van de herziene AMFO heeft er naast deze eindevaluatie geen tussentijdse evaluatie gericht op de effecten van de NGO-financiering plaatsgevonden<sup>35</sup>. Dit is een gemiste kans, een mogelijke interim evaluatie had al kunnen wijzen op aantal belangrijke bevindingen van deze evaluaties zoals de beperkte aandacht voor resultaatgerichtheid en zeker ook gezien de veranderde situatie na 10/10/10 vragen kunnen oproepen ten aanzien van de duurzaamheid van de projecten.

### 4.3 Efficiëntie projecten

*De efficiëntie van de projecten is getoetst door na te gaan in hoeverre de projecten efficiënt en effectief zijn georganiseerd; er sprake is van een ondersteunende organisatie gericht op een soepele uitvoering van de projecten, de projecten conform de opzet en termijn zijn uitgevoerd en in hoeverre de uitvoering kosteneffectief is geweest,*

Hierbij moet vermeld worden dat dit slechts een lichte toets betreft op basis van de projectdocumentatie en interviews, waarbij zoals eerder aangegeven inhoudelijke eindverantwoordingen grotendeels ontbraken. Overal gezien scoren de projecten van AMFO een gemiddelde score van 2,8 op efficiëntie, op een schaal van 1 tot 4.

De tabel hieronder geeft een overzicht van de gemiddelde scores per Land en voor Caribisch Nederland.

Relevantie	BON	CUR	SXM	SABA	STE
Gemiddelde score	2,9	2,8	2,6	3,8	2,6

Schaal geeft 'de mate waarin' de projecten voldoen aan de DAC-criteria aan: 1 = Géén, 2 = In geringe mate, 3 = In voldoende mate en 4= In hoge mate.

Op basis van de beoordelingen kan worden geconcludeerd dat het overgrote deel van de geselecteerde projecten redelijk efficiënt is uitgevoerd.

Over het algemeen lijken de NGO's 'value for money' te leveren. Efficiëntie wordt onder meer versterkt doordat veel van de NGO's op de benedenwindse eilanden deels werken met vrijwilligers of gepensioneerden waardoor de vergoedingen en honoraria beperkt zijn. Daarnaast is efficiëntie vaak ook gebaat bij continuering van het project. De aanloopkosten zijn gemaakt, het programma ontwikkeld, er is ervaring met de projectuitvoering, het projectmanagement weet wat ze moet doen.

Vertragingen in de uitvoering van projecten komen regelmatig voor. Vaak heeft dit te maken met tegenslag in de uitvoering; bijvoorbeeld omdat de doelgroep moeilijk te bereiken blijkt, de problematiek complexer is dan voorzien of dat de uitvoeringscapaciteit onvoldoende is. Vertraging is soms ook bewust gecreëerd zodat het project langer dan de projectperiode kan doorlopen. Dit is veelal gebeurd bij de NGO's waarvan de continuïteit van de organisatie afhankelijk was van de AMFO-gelden. Zodra het 'project' zou aflopen, zouden er medewerkers ontslagen moeten worden.

<sup>35</sup> Wel zijn zoals eerder besproken een aantal evaluaties naar de klanttevredenheid van de NGO's en identificatie van de knelpunten uitgevoerd door ABCadvies en studenten van de UVA.

Door het project te vertragen was men in staat de persoon een jaar langer te houden in de hoop dat daarna opnieuw projectfinanciering geregeld kon worden.

Andere redenen voor een mindere beoordeling van de efficiëntie zijn: het maar beperkt vragen/ innen van eigen bijdrages of de financiering van activa die niet in verhouding staan tot de omvang van het project zoals school meubilair of computers.

#### 4.4 Conclusie

- De kaders met betrekking tot transparantie en verantwoording voor AMFO waren strikt. Door de problemen voor 2007 is het begrijpelijk dat vanuit de Nederlandse overheid is gekozen voor een structuur waarin het financiële risico voor Nederland tot een minimum beperkt zou worden.
- De donor (de Nederlandse staat) heeft zich - op basis van het gekozen uitgangspunt om slechts op hoofdlijnen te sturen om zo eigenaarschap in de landen zelf te bevorderen - afzijdig opgesteld. Zowel als het gaat om de resultaten op project of eiland niveau als in de monitoring van de voortgang en het rendement van de financieringen. Inzicht in vooral de effectiviteit (doeltreffendheid) van de AMFO financieringen bleef daarom beperkt.
- Het principe van scheiding van de front office - back office is in beheerovereenkomst vastgelegd. Dit heeft geresulteerd in een opzet met veel regels, waarvan de exploitatiekosten hoog zijn. Dit is onder meer toe te schrijven aan de eisen die Nederland stelt, maar ook aan de wijze waarop hieraan invulling is gegeven.
- Er is op een zorgvuldige wijze gewerkt en er zijn geen aanwijzingen voor onregelmatigheden. Echter de financiële controle was zwaar.
- Nadruk op verantwoording en transparantie is ten koste gegaan van de resultaatgerichtheid van het programma. Er was maar beperkt dialoog met NGO's over de inhoudelijke eindresultaten, maar vooral over de goede afronding van de financiën.
- Het uitgangspunt dat AMFO projecten op jaarbasis financiert heeft invloed gehad op de mate van efficiëntie van AMFO en de NGO's, doordat elk jaar opnieuw projectvoorstellen moeten worden ingediend en beoordeeld.
- In de meeste gevallen is de indruk dat NGO's '*value for money*' leveren.



## 5 Duurzaamheid

Duurzaamheid betreft de mate waarin de gerealiseerde outputs en resultaten zijn verankerd en blijvend zijn ná afloop van het samenwerkingsprogramma. In de kaderbrief waarin de doelstellingen voor AMFO worden omschreven is duurzaamheid expliciet opgenomen. Duurzaamheid vormt daarmee een belangrijk onderdeel van de totale AMFO doelstellingen. Duurzaamheid is in de kaderbrief geformuleerd als een niet-structurele NGO-financiering vanuit het AMFO programma zodat de nieuwe landen en het Caribisch deel van het Koninkrijk de activiteiten en voorzieningen mogelijk in de vorm van structurele NGO-financiering in de eigen begroting op kunnen nemen.

Eind 2013 is de financiering door AMFO gestopt. Vanaf 2014 zetten de landen Curaçao en Sint Maarten de financiering van non-gouvernementele organisaties voort via Reda Sosial (Curaçao) en het Sint Maarten Development Fund (SMDF). De minister-president van Curaçao en de Nederlandse minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn in september 2013 overeengekomen dat ter borging van de werkzaamheden van de NGO's in Curaçao NAf 3 miljoen uit het budget van de vrijgevallen middelen van SONA, plus NAf 2 miljoen op de begroting 2014 van Curaçao, plus het deel van het restvermogen van de stichting AMFO - waarop Curaçao aanspraak kan maken na vereffening van schulden en nakoming van overige financiële verplichtingen worden ondergebracht bij de (toen) nog aan te wijzen en in te stellen uitvoeringsorganisatie.

### 5.1 Duurzaamheid projecten

De mate waarin sprake is van duurzaamheid hangt sterk af van de financiële borging na afloop van het project, de institutionele borging (capaciteit van de organisatie, voortzetting resultaten buiten de organisatie) en de mate waarin de behaalde resultaten voor de doelgroep blijvend zullen zijn.

De inschatting van de duurzaamheid van de projecten op basis van dossieronderzoek geeft een minder positief beeld dan de analyses voor de andere criteria. Bij driekwart van de geselecteerde projecten was het mogelijk een score voor duurzaamheid te geven. Bij de projecten waarbij dit niet mogelijk was, is er te weinig informatie in het dossier te vinden om de inschatting te kunnen maken. Gemiddeld scoren de projecten een 2,3 (onvoldoende) voor duurzaamheid. De tabel hieronder geeft een overzicht van de gemiddelde scores per eilandgebied.

**Tabel 5.1 Project scores op duurzaamheid**

Relevantie	BON	CUR	SXM	SABA	EUX
Gemiddelde score	2,1	2,1	2,2	3,7	2,3

Schaal geeft 'de mate waarin' de projecten voldoen aan de DAC-criteria aan: 1 = Géén, 2 = In geringe mate, 3 = In voldoende mate en 4= In hoge mate.

Vooraf de score op duurzaamheid op Saba is opvallend. Het zijn maar drie metingen, daarom is het effect van de hoge score op het gemiddelde beperkt. De reden voor deze hoge score is het type projecten dat op Saba is geëvalueerd, waaronder een voorlichtingscampagne en sociale werkplaats waarbij beide projecten tastbare producten hebben opgeleverd die ook na het eindigen van de projecten nog gebruikt kunnen worden en hun waarde behouden zoals leermeesters-certificaten en behalen van bepaalde basiscompetenties, maar ook folders en posters. Ook is het idee gevormd om het concept van de sociale werkplaats op andere eilanden uit te voeren,

waarmee de opgedane kennis en ervaring overgedragen en geborgd kan worden. Daarbij is in het Caribische deel van Nederland gelukt om de financiering van een aantal NGO's (die ook door AMFO gefinancierd werden) op de eilandbegroting te plaatsen waardoor zowel de organisaties als ook de projecten gecontinueerd zijn.

Lagere scores zijn gegeven voor projecten die (waarschijnlijk) niet of maar gedeeltelijk door andere fondsen (en/of eigen gelden) gefinancierd worden, of waar de sleutelpersonen de organisatie verlaten hebben waardoor of de kennis of het draagvlak voor het project binnen de organisatie verdwenen is.

#### 5.1.1 Financiële duurzaamheid en duurzaamheid project resultaten

Veel van de door AMFO ondersteunde projecten zijn per definitie moeilijk op een financieel duurzame manier uit te voeren, met name door de aard van de diensten en de doelgroep (mensen met lagere inkomens en sociaal zwakkeren) die de diensten niet zelf kunnen betalen. Continuïteit van de financiering, noodzakelijk voor de duurzaamheid en effectiviteit van het project is een structureel probleem voor vrijwel elke NGO.

Vaak waren de ondersteunde NGO's voor een groot deel van hun inkomsten afhankelijk van de AMFO financiering. AMFO heeft zoals gezegd weliswaar projectfinanciering gegeven maar door de vele herhalingsfinancieringen ging het bij een aanzienlijk aantal NGO's eigenlijk om structurele financiering, waarbij NGO's jaren achtereen financiering van AMFO kregen. Het beoogde effect, opname van projecten in de overheidsfinanciën is maar voor enkele projecten (gedeeltelijk) tot stand gekomen. Vooral op Sint Maarten zijn er veel kleine NGO's die voor financiering geheel van AMFO afhankelijk waren.

In de aanvraagformulieren werd de NGO's gevraagd specifiek aandacht aan duurzaamheid te besteden, met name op welke wijze het project voortgezet zou worden na afloop van de AMFO financiering. Uit het dossieronderzoek van de geselecteerde projecten blijkt dat in zo'n 20 projecten van de oorspronkelijke aanvragen dit onderdeel niet is ingevuld. Wanneer dit wel is ingevuld geeft het merendeel van de NGO's aan dat dit afhankelijk is van het al dan niet voortduren van de financiering. Daarnaast geven ze aan de 'usual suspects' te zullen benaderen voor verdere financiering (zoals de overheid, andere fondsen, private ondernemers). In herhalingsaanvragen wordt in een aantal gevallen nadat bekend werd dat AMFO zou stoppen meer prioriteit gegeven aan de financiële duurzaamheid van het project en/of van de NGO.

Bij maar 20 procent van de aanvragen is hierbij specifiek aandacht besteed aan de duurzaamheid van de project resultaten. Waarbij de doelgroep bijvoorbeeld zelf een rol krijgt toebedeeld om kennis te delen of, als dit mogelijk is, zelf bij te dragen aan de continuering van het project door middel van een financiële bijdrage of door deel te nemen aan een train-de-trainer traject.

Duurzaamheid van resultaten is zonder structurele financiering vaak moeilijker te realiseren. Zeker in de gevallen waar de organisatie van de NGO leunt op een klein aantal personen die over de motivatie, de kennis en de competenties beschikken om bepaalde projecten uit te voeren. Er zijn vrij veel voorbeelden, zeker op de bovenwindse eilanden, waarbij het project ophoudt te bestaan wanneer de initiatiefnemer van een project om welke reden dan ook stopt.

#### Financiering Reda Sosial en SMDF en andere fondsen

Om zorg te dragen voor de continuering van projecten heeft AMFO een lijst opgesteld van NGO's die in de laatste periode (twee jaar) zijn gesubsidieerd en waarmee AMFO goede ervaringen had



t.a.v. financiële verantwoording, behoorlijk bestuur en bijdrage aan de doelstellingen van het programma.

NGO's van deze lijst zijn door Reda Sosial doorgefinancierd. Echter een aantal van de NGO's op Curaçao merken de gevolgen van het stoppen van AMFO al wel. De financiering van Reda Sosial valt bij alle onderzochte NGO's (beduidend) lager uit, dit heeft al geleid tot het (bijna) stopzetten van activiteiten. Ook op Sint Maarten krijgen niet alle NGO's (van de lijst) die onder AMFO zijn gefinancierd, projectfinanciering van SMDF. Er is hier gekozen vooral projecten gericht op kinderondbijt, ouderenvervoer en kinderopvang te financieren.

Een aantal NGO's heeft financiering van Samenwerkende Fondsen gekregen. Verder zijn NGO's meer bezig met fundraising en het betrekken van het bedrijfsleven. Zover nu bekend is een enkele NGO er mee gestopt, om persoonlijke redenen of door voortdurende financiële omstandigheden.

## 5.2 Duurzaamheid van de AMFO financiering

In de voorgaande hoofdstukken is gesproken over de wijze waarop de projectselectie heeft plaatsgevonden. Kort samengevat zou dit kunnen worden geformuleerd als vooral aanbod gestuurd en minder vraag gestuurd. Dat betekent dat er niet structureel gewerkt is aan het invullen van de uitgesproken ambities van de donor en AMFO. Daarbij kan voorts worden teruggegrepen op de conclusie die eerder geformuleerd is dat zoals in eerste instantie ook was voorzien vooral projecten mede gefinancierd zijn die als het ware de leemte opvullen die ontstaan door tekortschietend of vaak zelfs ontbrekend overheidsbeleid op de eilanden. Er is in deze evaluatie ondanks de vele pogingen van AMFO in de laatste jaren echter niet gebleken dat er op een zodanige wijze is samengewerkt met de overheden dat deze laatste gestimuleerd werden om dat tekortschietende of ontbrekende overheidsbeleid aan te vullen of te formuleren. In de correspondentie met de landen is in de laatste jaren wel aandacht gevraagd voor duurzaamheid waarbij vanuit BZK een aanbod aan de Landen is gedaan om de financiering over een langere periode uit te smeren zodat ze de financiering geleidelijk konden overnemen. Van dit aanbod is door Curaçao noch Sint Maarten gebruik gemaakt.

Door het ontbreken van overheidsbeleid is er slechts zeer beperkt geïnvesteerd in de sociaal maatschappelijke infrastructuur. AMFO heeft zich derhalve vooral op financiering van symptoombestrijding gericht en heeft slechts zeer beperkt kunnen investeren in de sociaal maatschappelijke infrastructuur. Oorzaken (zie paragraaf 2.1.2) van het ontstaan van problemen zijn daardoor dan ook niet weggenomen, waardoor na het einde van de medefinanciering dezelfde problemen zich weer zullen voordoen. Op basis hiervan moeten wij dan ook concluderen dat de duurzaamheid van de AMFO financiering slechts zeer beperkt is geweest.

## 5.3 Toekomst

Toen bekend werd dat de financiering zou stoppen heeft AMFO veel moeite gedaan om te zorgen dat de projecten gecontinueerd konden worden, maar ook dat de opgebouwde expertise bewaard zou blijven. Met het gesloten protocol met Curaçao en de continuering van de financiering door Reda Sosial op Curaçao en SMDF op Sint Maarten is geprobeerd zoveel mogelijk projecten en organisaties voort te zetten.

Op Sint Maarten lijkt dit beter geborgd dan op Curaçao omdat daar al in een veel eerder stadium overeengekomen is dat SMDF de taken van AMFO zou overnemen. Ook de overstap van de

beleidsmedewerker van Sint Maarten bij AMFO naar SMDF heeft ervoor gezorgd dat de kennis over het werkveld niet verloren gaat. De aanstelling van deze beleidsmedewerker heeft SMDF in staat gesteld goed onderbouwde keuzes te maken voor het al dan niet doorfinancieren van NGO's. Dit heeft voor vertrouwen gezorgd zowel bij de NGO's als bij de overheid.

Op Curaçao was dit ten tijde van het onderzoek nog niet zeker. Er vonden gesprekken met Reda Sosial over de overgang van een aantal AMFO medewerkers plaats maar dit was ten tijde van het onderzoek op de eilanden nog onzeker. Daarnaast lijkt Reda Sosial ook minder afstand tot de politiek te hebben dan AMFO had. Respondenten benadrukken dat het succes van NGO-financiering en daarmee duurzaamheid, valt of staat bij het behouden van afstand tot de overheid. Of wel het voorkomen van inmenging van de overheid in de besluitvorming en toewijzing van de NGO financiering. Zowel op Curaçao als Sint Maarten zijn interim-directeuren bij Reda Sosial en SMDF aangesteld waarvan men het idee heeft dat zij voldoende afstand kunnen houden tot de politiek.

Respondenten zijn zorgelijk wat betreft de toekomst. NGO-financiering en sociaal maatschappelijke projecten hebben niet de prioriteit van de overheid. Daarnaast lijkt deze er ook vanuit te gaan dat er wel iemand op dit gebied zal bijspringen.

Op Sint Maarten is men voornemens met behulp van private fondsen overmatige inmenging van de overheid te voorkomen. De interim-directeur van SMDF heeft goede contacten met de zeven belangrijkste CEO's van het eiland en hoopt hen gezamenlijk te overtuigen om te investeren in SMDF vanuit hun Corporate Social Responsibility (CSR). Er worden op het eiland al vaak losse projecten gefinancierd door private partijen, dus de interesse voor CSR is er. Het probleem is alleen dat dit niet gezamenlijk gebeurt. SMDF biedt zich dus aan als overkoepelende partij die zicht heeft op de ontwikkelingen op sociaal maatschappelijk vlak en het geld dat er in om gaat. Als de organisaties zich hierin kunnen vinden, kan het geld dat zij investeren via SMDF op de meest efficiënte en op structurele wijze worden ingezet.

## 5.4 Conclusies

- Er kan geconstateerd worden dat de duurzaamheid van de AMFO financiering beperkt lijkt. Er is door de overheid nauwelijks geïnvesteerd in een versterking van de sociaal-maatschappelijke infrastructuur waardoor de oorzaken van de problemen niet zijn weggenomen.
- Een aanzienlijk aantal NGO's/ projecten heeft meerjarig (structurele) financiering van AMFO ontvangen, waarbij thema's/ projecten maar in zeer beperkte mate door de overheden zijn overgenomen.
- Het is opmerkelijk dat ondanks dat er in de kaderbrieven veel aandacht aan duurzaamheid is geschonken, dit in de aansturing van AMFO op project niveau nauwelijks aan de orde is geweest. Wel geeft AMFO aan bij de herhalingsverzoeken steeds voor een lager bedrag te hebben gecommitteerd. Daarnaast is samenwerking gezocht met andere fondsen om tot meer continuïteit in de NGO-financiering te komen.
- Door de beperkingen die het sociaal maatschappelijk beleid op Curaçao en Sint Maarten kent zijn er grote zorgen over de gaten die vallen na het aflopen van de huidige AMFO-projecten.
- De premiers van zowel Curaçao als Sint Maarten hebben het verzoek gedaan om de restgelden AMFO en deels restgelden Usona aan te wenden voor de continuering van de NGO financiering, waarbij Curaçao zich heeft gecommitteerd ingaande 2014 fondsen te reserveren op de landsbegroting. De landen zetten de financiering van non-gouvernementele organisaties voort via Reda Sosial (Curaçao) en SMDF (Sint Maarten),

- Op Sint Maarten was al in een veel eerder stadium (2011) dan op Curaçao overeengekomen dat er een nieuw fonds ingericht zou worden. Hierdoor heeft er een overdracht van kennis plaatsgevonden en lijkt de duurzaamheid van projecten beter geborgd, maar dat zal de toekomst moeten uitwijzen.
- Op Curaçao is de financiering van een aantal van de projecten door Reda Sosial overgenomen. De beschikbare gelden voor de NGO's zijn echter lager dan bij AMFO.
- Er aanzienlijke verschillen zijn tussen de eilanden wat betreft de professionaliteit van de NGO's. De NGO's op Curaçao zijn groter, vaak professioneler en financieel minder afhankelijk van AMFO dan de NGO's op de bovenwindse eilanden.



## 6 Conclusies en aanbevelingen

### 6.1 Conclusies

In de voorgaande hoofdstukken is de analyse van AMFO gepresenteerd met bevindingen op basis waarvan conclusies zijn getrokken die in dit hoofdstuk niet allemaal zullen worden herhaald. Wel bespreken we kort de belangrijkste conclusies. Op basis van de bevindingen en conclusies worden lessen en aanbevelingen gepresenteerd. Dit hoofdstuk gaat dan ook in op de laatste van de twee centrale vragen uit het programma van eisen:

[Welke elementen en lessen kunnen worden aangereikt aan het Sint Maarten Development Fund en Reda Sosial die in Sint Maarten, respectievelijk Curaçao de NGO-financiering verrichten \(SXM\) en zullen verrichten \(CUR\) vanaf 2014?](#)

Wanneer de verschillende elementen van deze evaluatie in onderlinge samenhang gezien worden is de algemene conclusie dat AMFO, gegeven de omstandigheden, naar beste kunnen gewerkt heeft. De AMFO financiering heeft relevante sociaal-maatschappelijke projecten mogelijk gemaakt.

Op basis van de conclusies van de operationele audit is in de structuur van de AMFO in 2007 nadruk gelegd op het borgen van de juiste checks en balances door een opdeling in een front- en back office en de verdere uitwerking van de richtlijnen en procedures en een zorgvuldige naleving hiervan. Dit heeft ervoor gezorgd dat de nadruk vooral op verantwoording en transparantie heeft gelegen en niet op de resultaatgerichtheid. Als gevolg hiervan is de zorgvuldigheid zeker verbeterd, maar de gevolgen voor de verbetering van de efficiëntie en effectiviteit zijn beperkt gebleven.

De opzet van het programma heeft echter daarnaast weinig ruimte geboden om programmatisch te werken. AMFO is afhankelijk van de aanvragen die door de NGO's worden ingediend en de mate waarin sturing kan worden gegeven is beperkt om de schijn van belangenverstrengeling tegen te gaan. Deze spagaat heeft een remmende werking gehad op de mate waarin structureel vraaggericht (volgens de verschillende jaarprogramma's) en programmatisch kon worden gewerkt en dus de relevantie van de projecten en de effectiviteit van het programma kon worden verbeterd.

Het eindoordeel over de efficiëntie van het beheer van de AMFO is gemengd. Enerzijds kan er weinig twijfel bestaan over de zorgvuldigheid waarmee het programma is beheerd. Anderzijds leidt dit echter niet direct tot een zeer doelmatig beheer, omdat het naleven van de procedures en de gekozen opzet van een back office en front office aanzienlijke kosten met zich meebrengen. Daarmee zijn de beheerskosten relatief hoog. Tevens ontbreekt het aan voldoende terugkoppeling richting NGO's en inhoudelijk leren en disseminatie van goede voorbeelden. De efficiëntie op projectniveau kan als relatief goed beoordeeld worden.

De beoordeling van effectiviteit en impact kan gezien het ontbreken van project -informatie niet erg diepgaand zijn. Een redelijk aantal NGO's is verantwoordelijk voor een gevarieerd aantal projecten waarmee de verschillende doelgroepen worden bereikt. Ongeveer twee-derde van de beoordeelde projecten scoort een redelijk tot goed. AMFO heeft door de gefinancierde projecten en specifieke ondersteuning van de NGO's duidelijk bijgedragen aan de professionalisering van NGO's en versterking van capaciteit op het sociaal maatschappelijk gebied. Samenwerking tussen NGO's is echter – ondanks inspanningen van AMFO - niet tot stand gekomen.

De gefinancierde projecten hebben vooral de leemten die ontstaan zijn door het tekortschieten of zelfs ontbreken van overheidsbeleid in de landen opgevuld. Het is AMFO ondanks de inspanningen vanaf 2010 niet gelukt de overheden van Curaçao en Sint Maarten te stimuleren hun beleid op sociaal maatschappelijk vlak aan te vullen of te formuleren. Investerings in sociaal-maatschappelijke infrastructuur zijn dan ook beperkt gebleven. De AMFO financiering was daarmee vooral gericht op symptoombestrijding, wat de duurzaamheid op programma niveau beperkt. Door de continuering van de financiering van NGO's via Reda Sosial en het SMDF is de duurzaamheid van een aantal projecten op de korte termijn gewaarborgd. De toekomst van de NGO financiering in de landen wordt echter door een groot aantal NGO's en belanghebbenden als zorgelijk gezien.

Duurzaamheid voor de projecten uitgevoerd in Caribisch Nederland lijkt over het algemeen beter gewaarborgd omdat projecten daar grotendeels zijn overgenomen door het Openbaar Lichaam of de betreffende ministeries. Wel zijn er na de staatkundige veranderingen onduidelijkheden geweest over wie de financiering zou overnemen. Om de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint Eustatius tijd te geven om projecten in hun begroting op te nemen zijn een aantal projecten nog een tijd door AMFO gefinancierd. Op Bonaire wordt wel door NGO's aangegeven dat de specifieke problemen van het eiland niet altijd door de ministeries worden ingezien waardoor er bijvoorbeeld minder gelden voor hulp aan ouderen beschikbaar zijn. Op Saba en Sint Eustatius lijkt er sprake van een vrij goede inventarisatie van de organisaties die zich bezig houden met de sociaal maatschappelijke ontwikkeling. Hoewel een aantal NGO's wordt door gefinancierd, geeft een aantal van hen aan minder taken toebedeeld te hebben gekregen. Taken, zoals opvoed ondersteunende activiteiten, zouden door het Centrum Jeugd en Gezin worden uitgevoerd, vooralsnog is dit echter niet het geval.

## 6.2 Aanbevelingen

Zoals in het programma van eisen aangegeven hebben wij onze aanbevelingen specifiek toegespitst voor Reda Sosial en SMDF.

### *Relevantie*

Hoewel de projecten die AMFO heeft gefinancierd boven gemiddeld scoren op relevantie, is het aan te raden de keuze voor de financiering van projecten sociaal wetenschappelijk te onderbouwen. Door een **nulmeting uit te voeren naar de behoeften op sociaal maatschappelijk gebied**, kan er veel gericht ingezet worden op thema's en doelgroepen. Deze kennis hoeft niet geheel opnieuw verzameld te worden, er is veel kennis op de eilanden aanwezig. Dit moet gebundeld en aangevuld worden. Daarnaast is het op basis hiervan mogelijk de impact van het overheidsbeleid en aansluitende NGO projecten te monitoren.

Het door de landsoverheden op de agenda zetten van sociaal maatschappelijke ontwikkeling en het maken van sociaal beleid en is essentieel voor het creëren van de juiste focus op de meest hulpbehoevendsten. In de contacten met de respectievelijke overheden zouden Reda Sosial en SMDF hierop aan moeten dringen.

### *Effectiviteit en Impact*

Een onderbouwde keuze voor projecten en het meer structureel en **professioneel monitoren van effecten en impact** draagt bij aan de sociaal maatschappelijke ontwikkeling van de landen en het nog gericht kunnen aanpakken van problemen. Door de samenwerking met universiteiten aan te gaan, kan er een professionaliseringsslag gemaakt die nodig is om de gelden die er zijn zo efficiënt mogelijk in te kunnen zetten.

De evaluatie heeft uitgewezen dat met een aantal projecten niet alleen de beoogde, meest kwetsbare doelgroep wordt bereikt. Het stellen van **strengere selectie eisen voor de deelnemers (doelgroep)** en het naleven van die eisen, inclusief het vragen van een eigen bijdrage draagt bij aan grotere effectiviteit en impact van de projecten. Het streng toepassen van de eisen kost doorzettingsvermogen en overredingskracht en zal een gedragsverandering teweeg moeten brengen bij degene die niet (volledig) tot de doelgroep behoren. Dit is zeker niet eenvoudig en kost veel tijd, maar is noodzakelijk voor de effectiviteit (en efficiency) van de projecten.

Door meer onderzoek te doen naar onderliggende oorzaken en structuren van de heersende problematiek kan uiteindelijk ook ingezet worden op actief, preventief beleid in plaats van reactief, repressief beleid.

Daarnaast zou er meer aandacht moeten worden besteed aan het **systematisch opvolgen van de resultaten** en aan terugkoppeling van aandachtsgebieden aan de ondersteunde organisaties. Ook zou er hierbij meer aandacht moeten zijn voor **disseminatie** van goede voorbeelden, waarbij ook geleerd kan worden van zaken die wat minder goed verlopen zijn. Hierbij zou er een uitwisseling tot stand moeten komen tussen Reda Sosial en SMDF en mogelijk ook Fondo Desaroyo Aruba.

#### *Duurzaamheid*

Samenwerking is naast focus op doelgroep en thema een onmisbaar onderdeel voor succesvolle ontwikkeling op sociaal maatschappelijk terrein. Het feit dat het hier om kleine, overzichtelijke aandachtsgebieden gaat zou als voordeel gezien moeten worden.

Samenwerken lijkt inmiddels geleidelijk meer voor te komen. Verschillende donoren stemmen veelal op informele wijze, zaken met elkaar af, echter afstemming met de overheid is nog minimaal. Het vergroot echter zowel efficiëntie als effectiviteit en duurzaamheid dit op structurele basis te doen en elkaar te informeren over de toekenning van bijdragen aan NGO's en gemeten effectiviteit van gefinancierde projecten.

Door **NGO's mede verantwoordelijk te maken voor het financieren van projecten**, versterkt ook de duurzaamheid ervan. Het verstrekken van financiering voor de volledige projectbegroting maakt NGO's afhankelijk en afwachtend in termen van het doen van eigen fondsenwerving en het innen van eigen bijdragen van deelnemers aan de activiteiten. Door de NGO te dwingen een deel van de benodigde financiering zelf op te brengen en strengere eisen te stellen aan de uitvoering en de verantwoording van resultaten vergroot het draagvlak voor het project binnen de NGO en vergroot de bewustwording en noodzaak van efficiëntie en effectiviteit. Ook de **samenwerking met andere NGO's** in hetzelfde werkveld of in de betreffende wijken moet als duidelijke voorwaarde voor de financiering gelden.

Het is belangrijk dat de door AMFO ingezette **professionalisering van de NGO's** wordt doorgezet. Naast idealisme zal er binnen een NGO ook zakelijk inzicht aanwezig moeten zijn om duurzaamheid te bewerkstelligen. Te denken valt aan ondersteuning op het gebied van budgettering, governance, zakelijk management etc.

#### *Organisatiestructuur / werkwijze*

Door de organisatiestructuur met front- en back office enigszins aan te passen, ontstaat er meer balans in de kosten en baten van het systeem. Een systeem van **checks en balances**, is van belang om besluitvorming, verantwoordelijkheden en geldstromen inzichtelijk te houden. Bij AMFO heeft dit echter geleid tot een te grote focus op financiële verantwoording geweest waardoor effectiviteit en impact teveel op de achtergrond zijn verdwenen. Daarnaast zijn de apparaatskosten in verhouding tot de totale baten veel te hoog voor een kleine organisatie zoals AMFO.

Het vermijden van politieke invloed op de project toewijzingen en uitvoering is belangrijk om de onafhankelijke werking van de fondsen (en dus de bottom up inbreng van de NGO's) te garanderen. Governance van de organisaties is gebaat bij de **onafhankelijkheid van bestuur en de leden van de Raad van Toezicht**.

De selectieprocedure werkwijze op basis van het first come, first serve principe heeft de mogelijkheden voor een meer programmatische aanpak beperkt. Dit zou voorkomen kunnen worden door of een bepaalde termijn voor projectvoorstellen in te bouwen of door bijvoorbeeld iedere drie maanden een selectie te maken van de beste projectvoorstellen (of goede onderdelen daarvan) waardoor er een **afweging tussen projecten** worden gemaakt op basis van kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren.

#### *Belemmerde werking van rivaliteit en wantrouwen*

Ondanks dat de aanbeveling moeilijk door SMDF of Reda Sosial is op te pakken, is het onmogelijk geen aandacht te schenken aan het heersende wantrouwen en de rivaliteit tussen NGO's en tussen NGO's en de overheid. Al het mogelijke succes dat met de AMFO-projecten behaald had kunnen worden, is in veel gevallen overschaduwd en belemmerd door de onderlinge verhoudingen tussen mensen en organisaties. Zolang er geen vertrouwen is tussen de betrokken partijen en zolang men de concurrentie met elkaar aangaat in plaats van de handen ineen slaat, zullen de projecten nooit het succes hebben dat er in potentie is.



# Bijlage I Management en organisatie AMFO

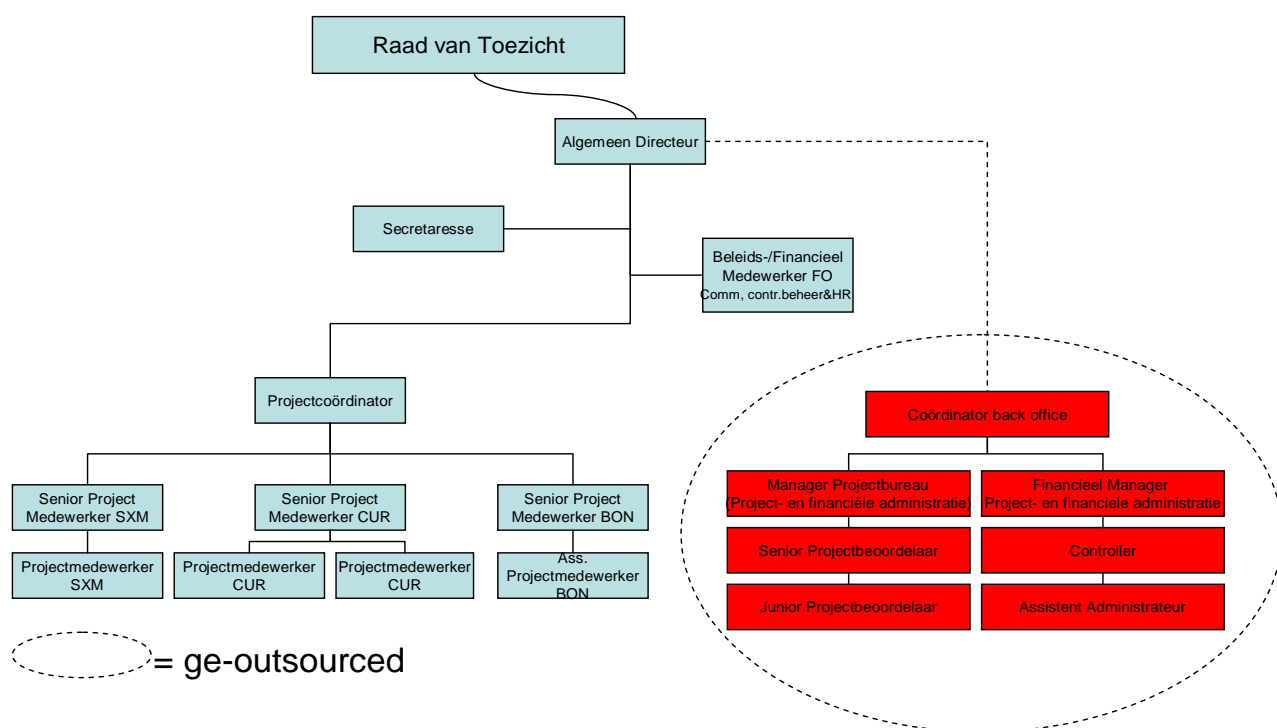
Deze beschrijving is opgesteld aan de hand van het procedure handboek en de beleidsdocumenten uit 2007, aangevuld met de wijzingen doorgevoerd in 2010.

## Taken

De organisatie van AMFO is onderverdeeld in algemene taken en administratieve taken. Na 2007 zijn de werkzaamheden van AMFO verdeeld over een back office en een front office. Daarbij staan de doelen van AMFO zoals beschreven in paragraaf 2.1. centraal.

De stelselwijziging in 2007 heeft grote veranderingen in de organisatie van AMFO met zich meegebracht. Een van de belangrijkste veranderingen in de werkwijze van AMFO is het creëren van (meer) afstand tot de subsidieontvanger. Dit komt mede tot uiting in het uitbesteden van de werkzaamheden aan de back office van AMFO. Sinds februari 2007 wordt deze taak uitgevoerd door KPMG (zie organogram). In grote lijnen betreffen deze administratieve taken: het toetsen van aanvragen voor financiering van projecten, het beheer van de middelen die door de donor beschikbaar zijn gesteld, ondersteuning bij de totstandkoming van (tussen) rapportages en de financiële en salarisadministratie.

**Figuur 6.1 Organogram AMFO 2007**



Bron: Handboek procedures AMFO 2007.

In het organogram na 2010 zijn de Senior Projectmedewerker BON en Assistent Projectmedewerker BON niet meer opgenomen en beschikt de organisatie nog over één in plaats van twee Projectmedewerkers CUR. Ook in de back office zijn kleine wijzigingen doorgevoerd.

In de Kaderbrief van 2010 is aan de taken van AMFO toegevoegd dat zij in communicatief opzicht moet zorgdragen dat het in de Antilliaanse samenleving zichtbaar is wat er met de Nederlands middelen gebeurt die via AMFO beschikbaar worden gesteld. AMFO moet daarbij bekendheid geven aan de projecten die worden gefinancierd en dat Nederland de enige donor is geweest bij de totstandkoming van het project. Ook moet in de media meer aandacht worden gegeven aan het belang dat de projecten dienen.

Uit gesprekken met de begeleidingscommissie komt naar voren dat deze aanpassing is gedaan om meer balans te brengen in het soort informatie dat de Antilliaanse samenleving kreeg over de rol van de Nederlandse overheid. Gebleken was dat de bijdrage die Nederland levert aan de Antillen door de financiering van AMFO weinig bekend was. Door middel van de aanpassing in de kaderbrief is getracht dit in positieve zin te veranderen. Onder meer bij het bevragen van de doelgroep zal aandacht worden besteed aan de mate waarin AMFO er in geslaagd is bekendheid te geven aan de rol van Nederland en het belang van de projecten.

### **Werkwijze AMFO**

Om een beeld te krijgen van de taken die AMFO op zich heeft genomen, zijn de interne handboeken bestudeerd. In de handboeken is in detail beschreven wanneer welke procedures gevolgd moeten worden. Bij iedere taak is aangegeven welke functionaris (functieomschrijving) verantwoordelijk is. Hieronder hebben wij de taken kort samengevat.

De taak van AMFO rondom het financieren van de projecten bestaat grofweg uit drie fasen:

1. Selecteren en goedkeuren van projecten.
2. Monitoren van projecten.
3. Afronden van projecten.

Per fase wordt de procedure (vereenvoudigd) toegelicht.

### **Fase 1. Selectieprocedure**

De selectieprocedure voor het toekennen van financiering bestaat uit vier stappen, te weten:

1. Intake subsidieaanvraag.
2. Beoordelen subsidieaanvragen.
3. Toekennen subsidieaanvragen.

#### *Intake subsidieaanvraag*

Aanvragen worden schriftelijk ingediend middels het AMFO subsidieaanvraagformulier. De aanvraag wordt op basis van de budgettaire omvang ingedeeld in categorie 1 of 2 (groter of kleiner dan NAf 10.000)<sup>36</sup>. Binnen 10 werkdagen moet de aanvraag worden behandeld.

De subsidieaanvragen worden getoetst op administratieve en projectinhoudelijke criteria:

1. Is het projectvoorstel ingediend door een NGO?
2. Past het projectvoorstel binnen de termen van het jaarprogramma?
3. Is het projectvoorstel ingediend in de juiste taal?
4. Is er niet een al eerder ingediend/beoordeeld/uitgevoerd projectvoorstel dat qua doel, opzet en wijk nagenoeg vergelijkbaar is?
5. Zijn er voldoende financieringsmiddelen beschikbaar? Dit betekent dat nagegaan wordt of de jaarlijks door de minister/staatsecretaris vastgestelde storting is bereikt, gegeven de verdeelsleutel(s) die in het jaarprogramma staat vermeld. De AMFO kan wel prioriteiten aangeven indien er meerdere projecten binnen een programma zijn ingediend. De verdeelsleutel behelst geen toezegging of verworven recht. De uiteindelijke toewijzing van

---

<sup>36</sup> In het handboek van 2010 wordt dit onderscheid niet meer gemaakt.

middelen aan projecten is afhankelijk van de kwaliteit van de ingediende projectvoorstellen en de tijdigheid daarvan;

6. Is het voorstel uiterlijk 4 weken na indiening juist en volledig<sup>37</sup>?

De aanvraag dient uiterlijk 25 dagen na indiening te worden beoordeeld.

### *Beoordelen subsidieaanvragen*

De projectmedewerker back office beoordeelt de subsidieaanvraag aan de hand vastgestelde criteria uit het beleid (vastgesteld in de kaderbrief), het jaarprogramma en technische kwaliteitscriteria, met daarin aandacht voor algemeen geldende donorcriteria.

#### **Randvoorwaarden Kaderbrief 2007**

Een belangrijk toetsingscriterium is de implementatiecapaciteit, daarnaast dient de nadruk te liggen op duurzame sociaal-maatschappelijke ontwikkeling. Criteria om te voldoen aan deze ontwikkeling zijn:

1. Relevantie en urgentie.
2. Structureel en niet incidenteel; incidentele bijdragen dienen bij te dragen aan een structurele aanpak.
3. Draagvlak (mede door financiële participatie).
4. Identiteit: projecten sluiten aan bij identiteit van de (deel)gemeenschap waar het deel van uit maakt.

Alleen projectvoorstellen die op alle onderdelen "goed" scoren komen direct voor financiering in aanmerking. Bij projectvoorstellen die per onderdeel maximaal drie keer matig scoren wordt de indiener uitgenodigd binnen 10 werkdagen de nodige onderdelen toe te lichten en/of aan te vullen. Waarna het project bij een totaal score van 31 tot 36 onder aanvullende voorwaarden betreffende de uitvoering en monitoring wordt goedgekeurd.

In het Handboek 2010 is de toekenningsprocedure strenger en dienen er hogere scores door de projecten worden behaald (minimaal 33).

### *Toekennen subsidieaanvragen*

Aan de NGO waarvan een grote subsidieaanvraag is geaccordeerd, wordt gevraagd een bankrekening te openen specifiek ten behoeve van de AMFO stortingen en betalingen. Betaalbaarstelling vindt, met uitzondering van de eerste termijn, plaats op basis van één of meerdere rapportages van de betreffende NGO en zal slechts plaatsvinden indien de NGO heeft voldaan aan alle daaraan gestelde eisen in het financieringscontract.

## **Fase 2. Het monitoren van projecten**

Het monitoren van de projectvoortgang bestaat uit:

- Projectmatige monitoring (fysieke controles, monitoring ter plaatse door de front office medewerkers).
- Administratieve monitoring (tijdige en inhoudelijk deugdelijke rapportering).

De AMFO dient periodiek een voortgangsrapportage van de NGO's te ontvangen. De AMFO vergelijkt de rapportage met het oorspronkelijk ingediende en geaccordeerde projectplan. Door de projectmedewerker front office worden alle projecten bezocht voordat op basis van de voortgangsrapportages tot betaling van de volgende tranche wordt overgegaan.

Eventuele aanvullende informatie vraagt de AMFO schriftelijk op bij de betreffende NGO. Daarnaast kan de AMFO besluiten tot het laten uitvoeren van een controle (audit) of aan controle verwante onderzoek van het project.

---

<sup>37</sup> Indien de aanvraag onjuist of onvolledig is, krijgt de indiener 15 werkdagen om de aanvraag te herschrijven en/of aan te vullen.

Op basis van een analyse van de rapportage van de NGO wordt een periodieke rapportage opgesteld waarin de voortgang van de projecten wordt belicht. Bij het niet volgens afspraken handelen van de NGO, maakt de AMFO schriftelijke afspraken om het gebrek aan voortgang te bespreken en de mogelijke acties te bespreken die kunnen worden ondernomen om de toekomstige voortgang te verbeteren. Eveneens kan door de AMFO bij deze constatering worden besloten tot het aanpassen van de termijnen waarin de afgesproken betalingen zouden plaatsvinden.

### **Fase 3. Afronding projecten**

De AMFO dient uiterlijk één maand na afsluiting van een project een eindrapportage van de betreffende NGO te ontvangen. Deze eindrapportage geeft een financiële en inhoudelijke analyse van het verloop van het project. Tevens wordt verantwoording afgelegd over de niet bereikte resultaten, de niet uitgevoerde activiteiten en de financiële afwikkeling van het project.

Als de rapportage niet voldoet aan de eisen wordt de NGO gevraagd een aangepaste rapportage in te dienen.

Op basis van de (aangepaste) eindrapportage stelt de AMFO een eigen eindrapportage op. Verbeterpunten voor toekomstige projecten worden ook in deze rapportage opgenomen. De AMFO eindrapportage wordt ook naar de NGO gestuurd. Als het eindrapport goedgekeurd is wordt een eindafrekening opgesteld waarin het volgende opgenomen is:

- Het toegekende subsidiebedrag.
- De uitbetaalde termijnbedragen.
- De werkelijke kosten van de NGO.
- Eventueel terug te vorderen bedragen.

## Bijlage II Evaluatiematrix

Evaluatie criteria	Beoordelingscriteria/ indicatoren	Performance	Score
<b>Relevantie</b> In hoeverre zijn de AMFO bestedingen passend en sluiten deze aan bij de behoeften van de twee landen en Caribisch Nederland	1) Mate waarin de doelstelling van het project bijdraagt aan de doelstellingen t.a.v. thema/ doelgroep? 2) Mate waarin de doelstellingen van het project overeenkomen met de doelstellingen/ leidraad van AMFO 3) Mate waarin het project voldoet aan de belangrijkste behoefte/ vraag gezien de specifieke context (van het eilandgebied/ land)		
<b>Effectiviteit</b> In welke mate hebben de activiteiten bijgedragen aan de project- en programma doelstellingen	1) Mate waarin outputs/ outcomes zijn bereikt (vergeleken met de targets) en de mogelijke bijdrage aan de projectdoelstellingen 2) Mate waarin project outcomes zijn bereikt (vergeleken met de targets) 3) (Mogelijke) bijdrage van de project resultaten aan de AMFO doelstelling(en) t.a.v. doelgroep en thema?		
<b>Efficiency</b> In hoeverre staan de middelen (inputs in geld en mankracht) in verhouding tot de outputs en resultaten van het project	1) Mate waarin de projecten conform de opzet zijn uitgevoerd? 2) De project kosten, met inbegrip van managementkosten zijn redelijk in relatie tot het type project, de outputs en bereikte resultaten 3) Mate waarin het management van het project heeft bijgedragen aan het behalen van de resultaten.		
<b>Duurzaamheid</b> In welke mate is het voortbestaan van de resultaten gewaarborgd na afsluiting van het project?	1) Is er voldoende financiële capaciteit om de activiteiten voort te zetten? Zijn de activiteiten in de vorm van structurele NGO-financiering in de begroting van de landen opgenomen? 2) Is er voldoende institutionele capaciteit om de resultaten van de projecten na afsluiting te blijven waarborgen? 4) Is er voldoende draagvlak (bij de doelgroep) om de resultaten van de projecten na afsluiting te blijven waarborgen? 3) Op welke manier is de disseminatie en exploitatie van de behaalde resultaten gewaarborgd?		
<b>Impact</b> In hoeverre het project bedoeld en onbedoeld, positief en negatief, heeft bijgedragen aan duurzame sociaal-maatschappelijke ontwikkeling	(Mogelijke) bijdrage op de duurzame, maatschappelijke ontwikkeling in de landen en Caribische deel van Nederland?		



## Bijlage III Geïnterviewde Personen

### Bonaire

Naam	Organisatie
Mw. Ilona Burgers	Jong Bonaire
Mw. Pietersz	Fundashon Speelschool JIWIRI
Marugia Janga	Ex-gedeputeerde SOAW
Annette Parris	ADRA (voormalig OFASA)
Gianni vd Heuvel	NGO Platform Bonaire
Glenn Thodé	Ex gezaghebber Bonaire

### Curaçao

Naam	Organisatie
Dhr. Karsdorp	Directeur AMFO
Mw. Baromeo	Beleidsmedewerker AMFO
Mw. Fraai	Stichting Pro Alpa
Mw. Bulo	Fundashon Kompa Nanzi
Mw. Lunelle Ersilia	Fed. Antilliaanse Jeugdzorg-
Mw. Olario	Fundashon Kas Nos Tesoro
Mw. Martha	SIFMA
Dhr. Marsie Jonkers	Hoofd vestiging Curaçao en plv. Vertegenwoordiger, eerder ook hoofd Vestiging Vertegenwoordiging van Nederland in Sint Maarten.
Dhr. Stanley Betrian	Ex-directeur AMFO (vanaf 2007 tot 1 januari 2009)
Mw. Jeanette Juliet- Pablo	Interim SG ministerie SOAW en voorzitter van Unidat di bario Kòrsou
Mw. Sprockel	Fundashon Formashon I Alegria
Dhr. Gomes	Instituto pa formashon Musikal
Dhr. Raymond Hollander	Fundashon Formashon I Alegria
Dhr. Patrick Newton	KPMG (back office AMFO)
Dhr. Luis Santine, Mw. Alba Martijn	Raad van Toezicht AMFO
Dhr. H. George/ Dhr. W. de Luca	Directeur, resp. beleidsmedewerker Reda Sosial
Dhr. Frank Kunneman	Juridisch adviseur AMFO, partner advocatenkantoor Van Eps Kunneman
Dhr. De Winter	PPK (SAP)
Dhr. Gabi Da Costa Gomez	Plataforma Otrobanda
Dhr. Reginaldo Doran	USONA
Doelgroep	Stichting Pro Alpa, Fundashon Kompa Nanzi, Fundashon Formashon I Alegria, Unidat di bario Kòrsou, SIFMA

### Saba

Naam	Organisatie
Mw. Van Heijsbergen	Child Focus Foundation Saba

Naam	Organisatie
Lynn Costenaro	Sea and Learn Foundation
Wim Schutten	Child Focus
Mr. Buncamper	Aids Support Group Heet nu: Body, Mind and Spirit

### Sint Eustatius

Naam	Organisatie
Mrs. H.M. Berkel	Chapel Piece Center
Mr. Dion Humpreys	Mega D. Youth Foundation
Mrs. David-Duggins	Maria Arabella, Josiah en Esther Berkel Christian Education Foundation
Nora Sneek-Gibbs	

### Sint Maarten

Naam	Organisatie
Hendrickje Stoffels	Beleidsmedewerker AMFO en later SMDF
Keith Franca	Directeur SMDF
Dhr. Gert Versluis en Mw. Bianca van der Lee	<a href="#">De Nederlandse</a> <del>v</del> Vertegenwoordiging <a href="#">van Nederland</a> , op Sint Maarten
Mw. Merlyn Schaminee	No kidding with our Kids
Elvia Guy en Aretha James	Helping Hands Foundation
Pyt Lucas	Zelfstandig adviseur, directeur For a Change
Mw. Samson	SJIB
Mw. Bryson-Pantophlet	Safe Haven Foundation
Mw. Richardson	Maximizing Pupils Chances Foundation
Judith Arndell	Ujima
Mrs. Francis	Victorious Living
Cassandra Gibbs	I Can Foundation
Jessica Richardson	Belvedere Community Foundation
Ria Uiterloo	Stiching Expertise Centrum Ervaringsgericht Onderwijs
Dhr. Dennis Richardson	Minister van Justitie SXM
Jasmijn de Jong	Ministerie van Algemene Zaken SXM, projectleider

### Nederland

Naam	Organisatie
Mariëlle Capello	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Patricia Grolle	Voormalig plaatsvervangend Vertegenwoordiger van Nederland in Curaçao
Cecile Pluijmakers	Ministerie van BZKen als toenmalig beleidsmedewerker Directie Koninkrijksrelaties) direct betrokken bij de doorstart van AMFO
Sybilla Dekker	voormalig voorzitter Raad van Toezicht AMFO
Henriette Hulsebosch	Directeur Skanfonds en coördinator van de Samenwerkende



Naam	Organisatie
	Fondsen.
Gilbert Wawoe	Adviseur 'Samenwerkende Fondsen Antillen/Aruba'



# Bijlage III Documentenlijst

## Beleidsdocumenten

- Kaderbrief BZK 2010.
- Beheersovereenkomst BZK- AMFO 2010.
- Kaderbrief BZK 2009.
- Verlenging termijn kaderbrief 2008.
- Kaderbrief BZK 2007/2008.
- Rapport Hans Wijers, Nieuwe Kaders, Nieuwe Kansen (2002)

## Bronnen van AMFO

- Overzicht van toegekende projecten per eiland, per doelgroep en per thema, stand per 31 december 2013.
- Jaarprogramma en begroting 2013-2014.
- Jaarverslag en jaarrekening 2013.
- Voortgangsverslag Fondsenadministratie over de periode januari – juni 2013.
- Voortgangsverslag Fondsenadministratie over de periode januari – december 2013.
- Jaarprogramma en begroting 2012.
- Jaarverslag en Jaarrekening 2012.
- Handboek Procedures, 01-01-2011 11/0203/36GW.
- Jaarprogramma en begroting 2011.
- Jaarrekening 2011.
- Handboek Procedures, 01-01-2010 10/0209-029GW.
- Procedure regels 2010.
- Resultaten ABC Advies NGO's Op Sint Maarten (juli 2010) Identificatie van belangrijke knelpunten en voorstellen tot verbetering Aanbevelingen en Actiepunten.
- Memorandum of Understanding between the Anitllean co-financing organization and the University of the Netherlands Antilles (2010)
- Jaarprogramma 2010.
- Jaarrekening 2010.
- Handboek Procedures, 31-08-2009 09/1020-024GW.
- Resultaten ABC Advies NGO's Op Curaçao (december 2009) Identificatie van belangrijke knelpunten en voorstellen tot verbetering Aanbevelingen en Actiepunten.
- Jaarprogramma 2009.
- Jaarrekening 2009.
- Jaarprogramma 2008.
- Jaarrekening 2008.
- Jaarprogramma 2007.
- Jaarrekening 2007.
- Statuten 2006.

## Externe rapporten en publicaties

- For a Change (2013) *Results Elderly Research* Sint Maarten.
- Kloosterboer, K. (2013) *Kinderrechten in Caribisch Nederland: Kind op Bonaire*. UNICEF mei 2013.
- Kloosterboer, K. (2013) *Kinderrechten in Caribisch Nederland: Kind op Curaçao* UNICEF mei 2013.
- Kloosterboer, K. (2013) *Kinderrechten in Caribisch Nederland: Kind op Saba* UNICEF mei 2013.

- Kloosterboer, K. (2013) *Kinderrechten in Caribisch Nederland: Kind op Sint Eustatius* UNICEF mei 2013.
- Kloosterboer, K. (2013) *Kinderrechten in Caribisch Nederland: Kind op Sint Maarten* UNICEF mei 2013.
- For a Change (2012) *Results of ten Neighborhood Assessments St. Maarten General overview of the: Integrated Neighborhood Development Program Assessment.*
- Simmons. J. (2010) *Client Satisfaction at AMFO: A research measuring the level of satisfaction of NGO regarding the procedures and processes at the AMFO.* University of the Netherlands Antilles, Faculty of Social Sciences and Economics, Management Business and Communication.
- Knigge, S. en Martina, R. (2010) *NGO's op St. Maarten; Identificatie van belangrijke knelpunten en voorstellen tot verbetering*, Stichting ABC Advies, rapport nr. 150, Middelburg, Nederland.
- Daal. H. (2010) *Project doelgroepen AMFO.* Curaçao.
- Elias, M., Halman, J.I.M., Knigge, S. en Sophia, R. (2009) *NGO's op Curaçao; Identificatie van belangrijke knelpunten en voorstellen tot verbetering*, Stichting ABC Advies, rapport nr. 149, Enschede, Nederland.
- Curises (2008) *Hoe tevreden zijn NGO's met ons? Een onderzoek naar de behoefte en wensen van de NGO's in het werkveld op de Nederlandse Antillen.* Curaçao.
- For a Change (2005) *Evaluation Report. Multi-annual Integral Social Development Policy Plan of Saint Martin 2002 and beyond (MISOP).* For a Change Sint Maarten September 2005.
- MISOP - 2 "Meerjaren Integraal Sociaal Ontwikkelingsplan van Saint Martin" 2006 – 2008, September 2005.
- For a Change (2005) *Quick Scan of poverty alleviation programs Windward Islands Netherlands Antilles.*
- *Multi-annual Integral Social Development Policy Plan of Saint Martin 2002 and beyond (MISOP).* June 2002.





Postbus 4175  
3006 AD Rotterdam  
Nederland

Watermanweg 44  
3067 GG Rotterdam  
Nederland

T 010 453 88 00  
F 010 453 07 68  
E [netherlands@ecorys.com](mailto:netherlands@ecorys.com)

**W** [www.ecorys.nl](http://www.ecorys.nl)

***Sound analysis, inspiring ideas***