



Ministerie van Buitenlandse Zaken

IOB Evaluatie

Evaluatie van de Twinningfaciliteit Suriname–Nederland

Evaluatie van de Twinningfaciliteit Suriname–Nederland | IOB Evaluatie | nr. 361 | Evaluatie van de Twinningfaciliteit Suriname–Nederland | IOB Ev



IOB Evaluatie

Evaluatie van de Twinningfaciliteit Suriname–Nederland

Voorwoord

In 2008 lanceerde de Nederlandse regering de Twinningfaciliteit Suriname-Nederland (TF): een subsidiefonds om de samenwerking tussen maatschappelijke organisaties uit Nederland en Suriname te bevorderen. Het initiatief kwam voort uit het voornemen van de regering om - met het oog op het aflopen van de bilaterale ontwikkelings-samenwerking - de bijzondere relaties tussen beide landen opnieuw vorm te geven. Uit het fonds zijn 108 projecten goedgekeurd voor een totaal bedrag van EUR 11,7 miljoen. Bijna driekwart van de subsidiemiddelen is aangewend voor projecten in de sfeer van onderwijs, zorg en welzijn.

De uitvoering van de faciliteit werd via een subsidietender gegund aan het adviesbureau Berenschot dat samen met de Surinaamse partner het NGO Instituut voor Kader Ontwikkeling in Suriname (NIKOS) daarvoor de uitvoeringsorganisatie Twinningfaciliteit Suriname-Nederland (UTSN) heeft opgericht. Het fonds heeft een looptijd van vier jaar (van 2008 tot en met 30 april 2012). In 2009 heeft de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer toegezegd dat de Twinningfaciliteit in 2011 zou worden geëvalueerd. De evaluatie is op verzoek van de Directie Westelijk Halfrond (DWH) uitgevoerd door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB).

Doel van de evaluatie was na te gaan welke resultaten met de gefinancierde projecten zijn behaald en of deze hebben bijgedragen aan de beoogde doelstellingen. Het evaluatieonderzoek heeft plaats gevonden bij zowel de Nederlandse als Surinaamse partners. Voor primair onderzoek is een beargumenteerde selectie gemaakt van 38 activiteiten (die samen EUR 4,61 miljoen vertegenwoordigen, ofwel 40% van de middelen).

| 3 |

De evaluatie concludeert dat de TF in staat is gebleken de uitvoering van een substantieel aantal samenwerkingsprojecten te faciliteren, waarbij naast bestaande contacten ook geleidelijk nieuwe partnerrelaties zijn ontwikkeld. Meer dan tweederde van de projecten is er in geslaagd de voorziene activiteiten volledig uit te voeren. Nagenoeg alle projecten hebben betrekking op training, opleiding of kennisuitwisseling. Het beheer van het programma verliep administratief-technisch zorgvuldig, zakelijk en transparant. Mede vanwege de korte looptijd is de duurzaamheid van de activiteiten veelal nog onvoldoende verzekerd.

De beoogde bijdrage van de TF aan de beleidsdoelstellingen van versterking van het maatschappelijk middenveld en armoedebestrijding komt maar gedeeltelijk uit de verf. Effecten op meer concreet niveau gericht op capaciteitsversterking en institutionele ontwikkeling zijn echter wel duidelijk traceerbaar. De benadering van twinning waarbij wordt gestuurd op basis van individuele aanvragen zonder voorafgaande behoeftenanalyse staat soms op gespannen voet met de inbedding van het project in de institutionele, regionale of sectorale context. Op termijn zou twinning minder als 'hulp' moeten worden begrepen, en meer in termen van partnerschap waar beide partijen baat bij hebben. Twinningrelaties die overeenkomen op inhoudelijk (thematisch) gebied, waarbij sprake is van gedeelde belangen, en waarin sprake is van communicatie op voet van gelijkwaardigheid boeken veelal betere resultaten in projectuitvoering en worden na afloop van de projectuitvoering

ook vaker gecontinueerd. De studie geeft tot slot een aantal aanbevelingen over de mogelijkheden en beperkingen welke intrinsiek zijn aan samenwerking middels twinning.

Deze evaluatie is uitgevoerd onder leiding van IOB inspecteur Dr. N. G. W. van Niekerk, met assistentie van Mw. K. Mastwijk MSc. als onderzoeksmedewerker. Het onderzoek naar de projecten werd uitgevoerd door een team onder leiding van Drs. W. J. Cornelissen (Erasmus University Centre for Contract Research and Business Support BV, Rotterdam) en waarin verder deelnamen: Mw. Dr. H. J. L. M. Verrest (Universiteit van Amsterdam), Dhr. M. P. J. Willems (onafhankelijk consultant in Suriname) en Mw. Mastwijk (IOB).

Het concept rapport is besproken met een referentiegroep in zowel Nederland als Suriname. Deelnemers aan de Nederlandse referentiegroep waren Prof. dr. G. A. de Bruijne, Prof. dr. C. E. S. Choenni, Drs. F. J. H. M. Bloemkolk, Drs. W. W. G. Oostelbos en Mw. M. Sinke (later vervangen door Mw. A. Ockhorst). Deelnemers aan de bijeenkomst met de referentiegroep in Suriname waren Mw. S. Ganga, Mw. A. Tjon Sie Fat, Mr. H. Lim A Po Jr., Mw. J. Kolf-Bergraaf, Mw. S. Ketwaru-Nurmohamed, Dr. I. G. Leckie, Mw. Drs. J. Z. van Arkel en Dr. A. Li Fo Sjoë. Beide bijeenkomsten stonden onder leiding van Prof. dr. R. Ruben, directeur IOB.

14 | Bij het onderzoek is intensief gebruik gemaakt van documenten en informatie verschaft door de subsidiebeheerder: het adviesbureau Berenschot in Nederland en in Suriname het instituut NIKOS. Voor het faciliteren van het onderzoek in Suriname is veel dank verschuldigd aan Mw. U. Schalkwijk-Durga BSc.

Dank gaat ook uit naar de projectpartners van de onderzochte activiteiten, en aan de deelnemers in het veld die bereidwillig hun informatie en inzichten hebben willen delen. IOB draagt de inhoudelijke eindverantwoordelijkheid voor deze evaluatie.

Prof. dr. Ruerd Ruben
Directeur

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)
Ministerie van Buitenlandse Zaken

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Lijst van tabellen, figuren en boxen	7
Lijst van afkortingen	8
Hoofdbevindingen en aandachtspunten	11
1 Inleiding	18
2 Maatschappelijke organisaties in Suriname	22
2.1 Sociaaleconomische en maatschappelijke context	23
2.2 Maatschappelijke organisaties in Suriname	26
2.3 Belangrijkste problemen van de maatschappelijke organisaties	29
2.4 Conclusies	32
3 De ontstaansgeschiedenis en vormgeving van de Twinningfaciliteit	34
3.1 De bilaterale relaties tussen Nederland en Suriname na de onafhankelijkheid	35
3.2 Het ontstaan en de vormgeving van de Twinningfaciliteit	37
3.3 Het overleg met de Surinaamse overheid over de Twinningfaciliteit	45
3.4 De Twinningfaciliteit in de Tweede Kamer	46
3.5 Conclusies	48
4 Beheer van de Twinningfaciliteit	50
4.1 De start	51
4.2 Aanvraag- en beoordelingsprocedure	52
4.3 Monitoring, begeleiding en administratie	57
4.4 Conclusies	60
5 Twinning	62
5.1 Samenwerking tussen mensen en organisaties	63
5.2 Twinning en partnerschap	64
5.3 Kenmerken van de organisaties	65
5.4 Kenmerken van de relaties	69
5.5 Conclusies	73
6 Bevindingen op projectniveau	76
6.1 Realisatie en resultaten	77
6.2 Activiteiten en resultaten per (sub-)sector	79
6.3 Capaciteitsversterking	89
6.4 Duurzaamheid	92
6.5 Conclusies	95

7 Balans	96
7.1 De opzet en het beleidskader: laat duizend bloemen bloeien; meer of minder sturen?	97
7.2 Efficiëntie: is twinning duur?	99
7.3 Dragen de projecten bij aan een kritische massa op het maatschappelijk middenveld en aan armoedebestrijding?	101
7.4 Kritische factoren voor succesvolle twinning?	104
7.5 Conclusies	106
Bijlagen	108
Bijlage 1 Over IOB	109
Bijlage 2 Terms of Reference (samenvatting)	111
Bijlage 3 Projectfiches	115
Bijlage 4 Methodische verantwoording	130
Bijlage 5 Gesprekspartners	138
Bijlage 6 Bronnen	149
Evaluatiestudies uitgebracht door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) 2007-2011	155

Lijst van tabellen, figuren en boxen

Tabellen

Tabel 3.1	Chronologisch overzicht ontstaan en uitvoering van de TF	40
Tabel 4.1	Overzicht minimumeisen per type project	52
Tabel 4.2	Beoordelingscriteria projectvoorstellen	54
Tabel 4.3	Ingediende projectvoorstellen naar sector en type, 2008-2009	56
Tabel 6.1	Overzicht projecten	77
Tabel 6.2	Resultaten projecten academisch en hoger beroepsonderwijs	81
Tabel 6.3	Resultaten projecten ander onderwijs	83
Tabel 6.4	Resultaten projecten zorg en welzijn	84
Tabel 6.5	Resultaten projecten cultuur	86
Tabel 6.6	Resultaten projecten in overige thema's	88
Tabel 7.1	Kosten personele inzet TF	99
Tabel 7.2	Inschatting eigen bijdrage van 102 uitgevoerde projecten totaal	100
Tabel A.1	Populatie en steekproef	134

Figuren

Figuur 4.1	Structuur UTSN	51	171
Figuur 5.1	Aantallen per soort Surinaamse organisaties binnen de TF	67	
Figuur 5.2	Aantallen per soort Nederlandse organisaties binnen de TF	68	
Figuur 5.3	Aanvangsdatum twinningsrelatie	70	
Figuur 5.4	Kenmerken van de twinningsrelatie	73	
Figuur 6.1	Thematisch gewicht van onderwijs, zorg en welzijn, en cultuur	79	
Figuur 6.2	Activiteiten gericht op institutionele versterking van de Surinaamse partner	89	
Figuur 6.3	Institutionele versterking op basis dienstverlening en netwerken	92	
Figuur 6.4	Duurzaamheid van de resultaten	94	
Figuur 6.5	Realisatie resultaten en duurzaamheid	95	
Figuur 7.1	Beleidsrelevantie projecten voor armoedebestrijding	103	
Figuur 7.2	Kenmerken van de twinningsrelatie en resultaten	105	
Figuur A.1	Evaluatiematrix op programmaniveau	131	

Boxen

Box 3.1	Het beleidskader (samenvatting)	42
Box 5.1	Een voorbeeld van Surinaams-Nederlandse verwevenheid	63

Lijst van afkortingen

AdeKUS	Anton de Kom Universiteit van Suriname
CBO	Community Based Organisation
CPI	Centraal Penitentiaire Instelling
DWH	Directie Westelijke Halfrond (ministerie van Buitenlandse Zaken)
EU	Europese Unie
EUR	euro
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
MAS	Maritieme Autoriteit Suriname
MFS	Medefinancieringsstelsel
MPP2	Micro Projecten Programma 2
Ngo	niet-gouvernementele organisatie
NIKOS	NGO Instituut voor Kader Ontwikkeling in Suriname
OECD-DAC	Organisation for Economic Co-operation and Development - Development Assistance Committee
ORET	Ontwikkelingsgerelateerde Export Transacties
ODA	Official Development Assistance
OS	Ontwikkelingssamenwerking
PLOS	(ministerie van) Planning en Ontwikkelingssamenwerking (Sur)
PUM	Programma Uitzending Managers
SNIS	Suriname NGO Institutional Strengthening Program
SRD	Surinaamse Dollar
TF	Twinningfaciliteit
TK	Tweede Kamer
UNASAT	University of Applied Science and Technology Suriname
UNDP	United Nations Development Programme
USD	US Dollar
USONA	Uitvoeringsorganisatie Stichting USONA
UTSN	Uitvoeringsorganisatie Twinningfaciliteit Suriname - Nederland
VLIR	Vlaamse Interuniversitaire Raad
VSB	Vereniging van Surinaams Bedrijfsleven
WB	Wereldbank
ZZg	Zeister Zendingsgenootschap



Hoofdbevindingen en aandachtspunten

1. De Twinningfaciliteit Suriname-Nederland

Het initiatief voor de Twinningfaciliteit Suriname-Nederland kwam voort uit de wens van de Nederlandse overheid om - na het aflopen van de hulprelatie met Suriname - een nieuwe invulling te geven aan de onderlinge banden. Die hulprelatie was bij de onafhankelijkheid van Suriname in 1975 vastgelegd in de 'Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Suriname betreffende Ontwikkelingssamenwerking'. De Surinaamse overheid ontving ongeveer 1,59 miljard EUR aan Verdragsmiddelen om in het land te investeren. Vrijwel al het geld is inmiddels overgemaakt aan Suriname.

De nieuwe Twinningfaciliteit was niet langer gericht op samenwerking tussen twee overheden maar op versterking van relaties tussen maatschappelijke organisaties in beide landen. De Twinningfaciliteit moest deze relaties verbreden en verdiepen om zo maatschappelijke organisaties in Suriname door kennisuitwisseling, capaciteitsversterking en institutionele ontwikkeling te versterken. Nederland beoogde hiermee bij te dragen aan de versterking van het maatschappelijk middenveld in Suriname en aan armoedebestrijding.

Bij de vormgeving van de faciliteit koos het ministerie van Buitenlandse Zaken voor een terughoudende rol van de Nederlandse overheid. Het subsidiekader van het ministerie zelf was erg summier en het beleidskader werd, op verzoek van het ministerie, breed gehouden en bevatte weinig explicieten over de werkterreinen en de algemene doelstellingen van versterking van het maatschappelijk middenveld en armoedebestrijding. Het ministerie gunde de uitvoering van het programma via een subsidietender aan het adviesbureau Berenschot Groep B.V. in Utrecht, dat samen met het NGO Instituut voor Kader Ontwikkeling in Suriname (NIKOS) de Uitvoeringsorganisatie Twinningfaciliteit Suriname-Nederland (UTSN) oprichtte. De faciliteit kreeg een looptijd van vier jaar, van 2008 tot en met 30 april 2012.

Het ministerie hechtte grote waarde aan een snelle start en koos voor een lichte goedkeuringsprocedure waarbij snelheid in bestedingen en uitvoering voorop stonden. Dat lukte. Toen het aantal ingediende projectvoorstellen na enkele maanden alle verwachtingen overtrof, besloot het ministerie het totale budget al in de eerste ronde toe te kennen en extra geld voor een vervolg beschikbaar te stellen. In totaal werden er in twee rondes 108 projecten goedgekeurd voor een bedrag van EUR 11,72 miljoen (EUR 6,95 miljoen voor de ronde van 2008 en EUR 4,77 miljoen voor die van 2009). Bijna driekwart van de subsidie is toegekend aan projecten in de sectoren onderwijs, zorg en welzijn. Een zesde deel ervan ging naar universitaire samenwerking. Voor projecten in sectoren als cultuur, sport, milieu en toerisme is de faciliteit nauwelijks gebruikt.

In de evaluatie is nagegaan welke resultaten met de gefinancierde projecten zijn behaald en of ze hebben bijgedragen aan de beoogde doelstellingen. In het evaluatieonderzoek zijn zowel de Nederlandse als de Surinaamse partners van de projecten onder de loep genomen.

Voor primair onderzoek maakte IOB een beargumenteerde selectie van 38 activiteiten uit de 108 goedgekeurde projecten. Deze vertegenwoordigen samen EUR 4,61 miljoen, ofwel 40 procent van de middelen van de Twinningfaciliteit.

2. Hoofdbevindingen

De opzet van de Twinningfaciliteit: het subsidie- en beleidskader

De Twinningfaciliteit was vooral bedoeld als experimenteel fonds voor de versterking van de samenwerking tussen Nederlandse en Surinaamse organisaties. Nederland wilde daarmee een nieuwe inhoud geven aan de relaties met het land in het post-Verdragsmiddenelentijdperk.

De belangrijkste drijfveer achter de faciliteit was de bevordering van de samenwerking tussen Surinaamse en Nederlandse organisaties via twinning. In het beleidskader was ook opgenomen dat de projecten moesten bijdragen aan de versterking van het maatschappelijk middenveld en aan armoedebestrijding, maar deze concepten werden niet uitgewerkt en bleven ondergeschikt in de beoordeling van de aanvragen.

Het ministerie had het subsidiekader bewust algemeen gehouden, omdat men afstand wilde houden van de inhoudelijke vormgeving van de Twinningfaciliteit. De keerzijde hiervan is dat er onvoldoende aandacht is geweest voor de noodzaak om - juist bij zo'n vergaande vorm van uitbesteding - een helder subsidie- en beleidskader op te stellen dat als basis kon dienen voor de monitoring van de subsidies.

Het ministerie liet het opstellen van het beleidskader voor de toekenning van de financieringsaanvragen over aan de uitvoerder. Daarmee kon de Nederlandse overheid op de achtergrond blijven en maakte het ministerie aan de Surinaamse overheid en samenleving duidelijk dat het ging om samenwerking tussen maatschappelijke organisaties zonder inmenging van de overheid. Deze vergaande vorm van uitbesteding stond echter op gespannen voet met de verantwoordelijkheid van het ministerie als subsidiegever om de uitvoering te monitoren op basis van duidelijke criteria en van tevoren gedefinieerde resultaten.

Effectiviteit

Aan de verwachting dat de Twinningfaciliteit zou bijdragen aan de verdieping van de samenwerking tussen Nederlandse en Surinaamse organisaties is in belangrijke mate voldaan. In de projectronde van 2009 is die samenwerking ook nog verbreed.

In de eerste projectronde kwam twinning vooral tot stand op basis van al bestaande contacten tussen Surinaamse en Nederlandse organisaties. In de tweede ronde werden ook nieuwe contacten aangegaan. Verdieping vond vooral plaats waar al bestaande samenwerkingsrelaties dankzij de Twinningfaciliteit nieuwe inhoud kregen.

In meer dan twee derde van de projecten is men er in geslaagd alle voorziene activiteiten uit te voeren; een derde van de organisaties is er ook in geslaagd alle beoogde resultaten te bereiken.

70 Procent van de goedgekeurde projectvoorstellen zal aan het eind van de uitvoeringsperiode alle in het voorstel voorziene activiteiten hebben uitgevoerd, en nog eens 15 tot 20 procent meer dan de helft ervan. Hoewel in korte tijd een hoog percentage projecten is uitgevoerd, heeft slechts een derde daarvan op alle activiteiten tot de voorziene resultaten geleid, en deed ruim 40 procent dat op onderdelen. Het feit dat niet alle projecten het verwachte resultaat hebben behaald komt door te ambitieuze projectvoorstellen en door het onderschatten van de complexiteit om op structurele basis nieuwe voorzieningen op te zetten in Suriname. Twee jaar bleek dan vaak te kort.

Nagenoeg alle projecten hebben voldaan aan de voorwaarde dat de activiteiten betrekking moesten hebben op training, opleiding of kennisuitwisseling.

Training was bij driekwart van de projecten, tenminste voor een deel, gericht op de institutionele versterking van de Surinaamse organisaties. Bij ongeveer de helft van de betrokken organisaties resulteerde dat in betere dienstverlening en vergroting van hun netwerk van instellingen waarmee zij samenwerken. De doorwerking van training en opleiding in de bredere omgeving of in de maatschappij is (nog) niet vast te stellen. De initiatieven om structureel training en opleidingscentra op te zetten in Suriname hebben (nog) niet tot veel resultaat geleid.

| 13 |

De duurzaamheid van de resultaten is onvoldoende verzekerd.

De duurzaamheid van de resultaten is onvoldoende gewaarborgd. Dat is mede te verklaren door de gekozen projectbenadering, waarbij samenhang en synergie binnen een sector of binnen een organisatie grotendeels buiten beeld zijn gebleven. Ook heeft de Uitvoeringsorganisatie bij de beoordeling van voorstellen weinig aandacht gegeven aan het criterium van de institutionele inbedding ervan. Slechts de helft van de behaalde resultaten kunnen vastgehouden worden zonder dat de projectvoerders (in de nabije toekomst) een beroep moeten doen op financiële middelen van derden, inclusief die van de Surinaamse overheid.

Wat betreft de algemene beleidsdoelstellingen, is de versterking van het maatschappelijk middenveld in 60 procent van de gevallen alleen indirect aanwijsbaar. Een bijdrage aan armoedebestrijding is - in welke vorm dan ook - in ongeveer de helft van de projecten zichtbaar.

Ruim 60 procent van de projecten heeft bijgedragen aan de versterking van maatschappelijke organisaties. Maar of daarmee ook het maatschappelijk middenveld in Suriname is versterkt hangt af van de betekenis die men dat begrip geeft. Dat projecten relevant kunnen zijn voor armoedebestrijding is vooral te zien bij projecten in de sector zorg en welzijn, omdat daar (ook) kwetsbare groepen worden bereikt. Ook van projecten in afgelegen gebieden mag een groter armoede-effect worden verwacht. De meeste andere projecten hebben slechts een zeer indirecte relatie met armoedevermindering.

Efficiëntie: beheer en efficiëntie van de projecten

Het beheer van de Twinningfaciliteit is administratief-technisch zorgvuldig, zakelijk en transparant gedaan. De voortvarende uitvoering ervan ging echter ten koste van de inhoudelijke kwaliteit van de gefinancierde projecten.

De Uitvoeringsorganisatie heeft de technische en administratieve aspecten van het beheer nauwgezet en uitvoerig gedocumenteerd. Het beheer was transparant en toegankelijk. De projectadviseurs hebben veel tijd en moeite gestoken in de begeleiding en monitoring van goedgekeurde projecten, maar hun adviezen waren vooral gericht op de rechtmatigheid van de uitgevoerde activiteiten. Dat kwam ook doordat Berenschot de enige subsidiertrekker van de Twinningfaciliteit was en verantwoording over de bestedingen moest afleggen aan het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Door de snelheid waarmee de faciliteit werd opgezet en uitgevoerd moest de beoordeling van de projecten in een zeer korte tijd plaatsvinden. De kwaliteit daarvan leed daar onder. Vervolgens werden alle beschikbare middelen voor financiering vastgelegd, waardoor minder financieringsrondes konden worden gehouden dan voorzien, en ervaringen niet geleidelijk konden worden opgebouwd.

Zowel de Nederlandse als de Surinaamse organisaties hebben een substantiële eigen bijdrage geleverd.

Van de totale kosten die begroot werden voor de projecten die tot uitvoering zijn gekomen, is bijna vier vijfde betaald uit subsidiemiddelen en iets meer dan een vijfde uit eigen en overige bijdragen. Dat betekent dat er op iedere vier euro aan subsidiemiddelen een euro extra aan het project kon worden besteed.

De kosten voor reizen en betaling van de Nederlandse expertise zijn inherent aan de gekozen benadering van kennisoverdracht door twinning. Wat betreft de doorberekening van de eigen kosten hebben sommige Nederlandse organisaties 'zuinig', en anderen 'zakelijk' gehandeld.

Omdat de Twinningfaciliteit vooral gericht is op kennisoverdracht en institutionele versterking is het onvermijdelijk dat een groot deel van de totale kosten, namelijk twee derde, aan personeel en reiskosten zijn besteed. Vrijwel alle activiteiten zijn in Suriname uitgevoerd en niet in Nederland (op enkele opleidingen aan universiteiten en hogescholen na). De doorberekening van consultancytarieven door sommige Nederlandse organisaties is weliswaar in overeenstemming met de daarvoor afgesproken maximumtarieven, maar staat op gespannen voet met het karakter en de bedoelingen van twinning.

Twinning

Aanvankelijk namen vooral Nederlandse organisaties het initiatief voor de twinning. Zij namen ook de leiding bij het formuleren van projecten. In de tweede ronde raakten de Surinaamse organisaties actiever betrokken bij zowel de totstandkoming als de invulling van de twinning.

De korte tijd in de eerste ronde voor het vinden van een partner in het andere land en het indienen van een project verklaart voor een belangrijk deel de dominante rol van de Nederlandse organisaties in de totstandkoming en de vormgeving van de twinning. Die rol werd nog zwaarder, doordat de Nederlandse organisatie om redenen van verantwoording het penvoerderschap kreeg. Dat heeft het gevoel van gelijkwaardigheid in de relatie niet

bevorderd. Voorafgaand aan de tweede ronde zijn ook Surinaamse organisaties actief op zoek gegaan naar een partner en, hoewel het penvoerderschap bij de Nederlandse organisatie bleef, tekenden ook de Surinaamse organisaties het contract. Daarmee gaven zij aan medeverantwoordelijkheid te dragen voor de projectaanvraag.

Bij de Twinningfaciliteit staat de samenwerking door uitvoering van een gemeenschappelijk project voorop. De samenhang met andere projecten en de inbedding van een project in de institutionele, regionale of sectorale omgeving is bij de beoordeling van de aanvraag van ondergeschikt belang.

Door de gekozen benadering van twinning (gestuurd op basis van individuele aanvragen en zonder voorafgaande behoefteanalyse) werd minder aandacht besteed aan de inbedding van een project in een instituut of sector. De individuele beoordelingen - of zelfs de optelsom daarvan - zeggen weinig over de bijdrage aan de ontwikkeling van een sector of thematisch veld. Samenhang tussen projecten en synergie binnen een sector of een organisatie blijven daardoor buiten beeld. Dat geldt ook wanneer meerdere afzonderlijke projecten op dezelfde doelgroep zijn gericht. In kleinere projecten met een specifiek doel spelen die nadelen minder.

De Twinningfaciliteit had een korte looptijd en is daarmee vooral gericht op de uitvoering van kort durende projecten. Aan een belangrijke voorwaarde voor succesvolle twinning, namelijk de opbouw van een lange termijnrelatie voor capaciteitsopbouw, is weinig aandacht geschonken.

Om een samenwerking uit te laten groeien tot een partnerschap op institutioneel niveau is tijd nodig. Veel resultaten van capaciteitsopbouw worden pas gerealiseerd na afloop van het project. Het uitvoeren van een gezamenlijk project blijkt geen garantie te zijn dat na afloop van de projectuitvoering de relatie wordt voortgezet.

Factoren voor succesvolle twinning zijn vertrouwen, thematische overeenkomst en wederzijdse belangen. Om tot een daadwerkelijk partnerschap te komen dient er voldoende draagvlak voor twinning in de organisaties te bestaan.

Twinningrelaties waarbij de partners een inhoudelijk (thematisch) gebied delen en sprake is van een bepaald (niet financieel) belang aan Nederlandse zijde en van communicatie op voet van gelijkwaardigheid, lijken tot betere resultaten in projectuitvoering te leiden. Na afloop van de projectuitvoering worden zij vaker gecontinueerd. Beide partners moeten vertrouwen in elkaar en de wil tot verdere samenwerking hebben. Indien de Nederlandse partner zich laat leiden door overwegingen van 'hulp' of door een leverancier-klant relatie is dat niet het geval, en ook niet als de Surinaamse organisatie de Nederlandse partner alleen als donor beschouwt. Hoewel de samenwerkingsverbanden op institutioneel niveau worden aangegaan, zijn het vaak enkele enthousiaste individuen, zowel aan Nederlandse als aan Surinaamse kant, die de relatie dragen. Dat geldt zowel voor grote als voor kleinere organisaties. Een institutionele inbedding van de samenwerking binnen de Nederlandse organisatie is eerder uitzondering dan regel.

3. Aandachtspunten

Het instrument van de Twinningfaciliteit vereist een helder beleidskader.

Primaire en secundaire doelen moeten helder worden gedefinieerd, en het uiteindelijke doel (bv. capaciteitsontwikkeling) en de daartoe in te zetten middelen en instrumenten (bv. twinning) dienen duidelijk te zijn onderscheiden. Dat is des te harder nodig gezien de wens van het ministerie om op afstand te blijven en het subsidiebeheer uit te besteden. Het instrument twinning leent zich minder voor abstracte of ambitieuze doelstellingen. Het ambitieniveau dient realistisch te zijn. Beperk twinning tot activiteiten waarvoor het echt een geschikt middel is.

Bij de goedkeuring van projectvoorstellen dient meer aandacht te worden besteed aan hun inbedding in de behoeften, mogelijkheden en prioriteiten van een instituut, regio of sector.

Door de projectmatige benadering zijn individuele organisaties vrij om voorstellen in te dienen. In het beoordelingsproces zou meer tijd en aandacht moeten worden besteed aan de relatie van een project met andere actoren in dezelfde (sub-)sector en met bestaande strategische plannen of overlegstructuren, aan de institutionele inbedding en aan de mogelijkheden om de lopende kosten die uit het project voortkomen in de toekomst te dekken. Een beoordeling van gelijksoortige projecten in batches kan bijdragen aan een betere afweging van de lokale en sectorale inbedding.

| 16 |

Meer aandacht is nodig voor een goede matching van partners, waarbij de kans op een meer duurzame samenwerking een belangrijk criterium moet zijn.

De uitvoering van een gemeenschappelijk project kan een goede start zijn voor een meer structureel partnerschap, maar capaciteitsopbouw en institutionele versterking vereisen tijd. Twinning moet zo worden ingericht dat partners uiteindelijk tot een structureel partnerschap komen. Het onderling vertrouwen moet geleidelijk kunnen worden opgebouwd.

Twinning zou minder als ‘hulp’ moeten worden begrepen en meer als een partnerschap, waarbij beiden baat hebben.

Het is belangrijk dat beide twinningpartners hun doelstellingen en belangen aan elkaar verduidelijken. Voor een goede twinning moet ook de Nederlandse organisatie er institutioneel belang bij hebben. Dat kan bestaan uit kennisvergaring, ervaring opdoen met intercultureel samenwerking of de plaatsing van trainees, maar ook overwegingen van internationale uitstraling. In sommige gevallen kan een partnerschap ook deelnemers uit derde landen omvatten, indien de kwaliteit van de samenwerking daarmee gediend is.

Teneinde twinning te laten bijdragen aan institutionele versterking zou nader moeten worden bepaald bij welk type activiteiten een twinningarrangement het best past en welke resultaten daarmee haalbaar worden.

Niet alle organisaties en niet alle projecten zijn per definitie gebaat bij twinning. Sommige activiteiten kunnen ook uitgevoerd worden als technische assistentie of activiteitfinanciering waarbij bestaand instrumentarium kan worden gebruikt, zoals het Medefinancieringsprogramma voor beurzen of het Programma Uitzending Managers (PUM) voor bedrijfsmatige advisering. Andere activiteiten lenen zich echter juist goed voor twinning, bijvoorbeeld als beide kanten een traditie of taalverwantschap delen of tot hetzelfde professionele netwerk behoren.

Voor een evenwichtigere relatie tussen de partners zou het penvoederschap kunnen worden belegd bij de organisatie die de voorfinanciering voor haar rekening neemt.

Het eenzijdig beleggen van het penvoederschap bij de Nederlandse organisatie heeft in enkele gevallen gelijkwaardigheid belemmerd. Onderzocht moet worden of de zorg voor rechtmatigheid van de administratie samen kan gaan met meer gelijkwaardige opties voor financiële (mede)verantwoordelijkheid.

Een grotere variatie in de omvang van de projecten is gewenst.

De schaal waarop in een betrekkelijk klein land als Suriname gewerkt kan worden is een belangrijke overweging bij de vaststelling van de omvang van de projectfinancieringen. De categorieën 'grote' en 'kleine' projecten nodigen uit tot het indienen van voorstellen die zich aan de financiële bovengrens bevinden. Te grote projecten lopen echter het risico om de lokale vraag te overtreffen. Gevestigde instituten zoals universiteiten kunnen deze financiële bovengrens aan, maar voor de overige organisaties is een grotere variatie op basis van hun uitvoeringscapaciteit wenselijk.

1

Inleiding

Met ingang van 2008 stelde de minister voor Ontwikkelingssamenwerking de Twinningfaciliteit Suriname-Nederland (TF) in. Daarmee wilde hij bijdragen aan de verbreding en de verdieping van de samenwerking tussen Surinaamse en Nederlandse organisaties en met kennisuitwisseling, capaciteitsversterking en institutionele ontwikkeling maatschappelijke organisaties in Suriname versterken.

Het fonds kreeg een looptijd van vier jaar (tot en met 30 april 2012). In totaal werden in twee rondes 108 projecten goedgekeurd voor een bedrag van EUR 11,72 miljoen, EUR 6,95 miljoen in de ronde van 2008 en EUR 4,77 miljoen in die van 2009. Bijna driekwart van de subsidie-middelen werd ingezet voor projecten in de sectoren onderwijs, zorg en welzijn. Vanuit sectoren als cultuur, sport, milieu en toerisme kwamen weinig projectvoorstellen.

Aanleiding voor de evaluatie

In een brief van 13 februari 2009 aan de Tweede Kamer zei de minister voor Ontwikkelingssamenwerking toe dat de Twinningfaciliteit in 2011 zou worden geëvalueerd. In een toelichting daarop schreef hij: 'de evaluatie zal zich onder meer richten op de vraag hoe de Uitvoeringsorganisatie Twinningfaciliteit Suriname-Nederland (UTSN) het beleidskader voor de Twinningfaciliteit heeft ingevuld en de vraag in hoeverre beoogde projectresultaten, zoals die zijn vastgelegd in de plannen, zijn behaald. En of in de Twinningfaciliteit verbetering of aanpassing nodig is en, zo ja, welke'.¹ In een recente brief over de relatie tussen Nederland en Suriname meldt de minister van Buitenlandse Zaken dat de besluitvorming over hoe de huidige faciliteit in de toekomst wordt voortgezet, mede afhankelijk is van de uitkomsten van de evaluatie.²

| 19 |

De directeur van IOB stelde op 7 februari 2011 de taakomschrijving (ToR) voor de evaluatiestudie vast. In de evaluatie wordt een antwoord gezocht op de eerste vraag van de minister (naar de invulling van het beleidskader en de behaalde projectresultaten). Over een eventuele nieuwe opzet van de faciliteit kan IOB volgens haar mandaat geen aanbevelingen doen, maar de Inspectie wil met de conclusies en de aandachtspunten van deze evaluatie daartoe wel een bijdrage leveren.

De centrale vraag van de evaluatie sluit aan bij de centrale doelstelling van het beleidskader: nagaan of twinning tussen Surinaamse en Nederlandse organisaties een goed instrument is geweest om het maatschappelijk middenveld in Suriname te versterken.

Om die vraag uit te werken worden de volgende deelvragen gesteld:

1. Wat zijn de belangrijkste vormen en kenmerken van twinning, die zijn aangegaan?
2. Hebben de twinningactiviteiten bijgedragen aan de versterking van de Surinaamse organisaties en welke verklaringen zijn daarover te geven?
3. Is daarmee bijgedragen aan de versterking van het maatschappelijk middenveld in Suriname?

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 20 361, nr. 142, 13 februari 2009. Navraag hierover leert dat invulling hier niet zozeer de tekst van het beleidskader betreft, maar invulling in de betekenis van hoe daar vorm aan is gegeven.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 20 361, nr. 147, 26 augustus 2011.

Uitvoering

Voor dit onderzoek zijn vier soorten activiteiten uitgevoerd:

- a) Beleidsreconstructie: dossierstudie en interviews met betrokkenen om het ontstaan en de vormgeving van de faciliteit te reconstrueren en de interventielogica vast te stellen. IOB heeft het onderzoek daarnaar zowel in Nederland als in Suriname gedaan.
- b) Onderzoek naar het beheer van de Twinningfaciliteit met speciale aandacht voor besluitvorming over de goedkeuring, het administratieve beheer en de monitoring van projecten.
- c) Onderzoek naar projecten op drie niveaus:
 - i) Voor een inventarisatie en analyse van algemene kenmerken van de projecten zijn alle 108 goedgekeurde projectvoorstellen onderzocht.
 - ii) Voor de beantwoording van specifieke vragen waarvoor primair onderzoek noodzakelijk was, zijn er van de 108 projecten 38 beargumenteerd geselecteerd (die samen EUR 4,61 miljoen ontvingen van de EUR 11,72 miljoen aan toegewezen middelen).³ Deze projecten zijn doorgelicht op de mate waarin zij voldoen aan de doelstellingen van het programma. Daarbij ging IOB's aandacht vooral naar de inhoud van de twinning en de effectiviteit van de projecten. Naast dossierstudies is hiervoor zowel in Nederland als in Suriname onderzoek uitgevoerd.
 - iii) Een klein onderzoek naar (een selectie van) afgewezen projecten en naar geïnteresseerde organisaties die aanwezig waren bij de voorlichtingsbijeenkomsten maar uiteindelijk geen voorstel indienden, om de argumentatie hiervoor en de wijze waarop daarover werd gecommuniceerd te achterhalen.
- d) Deelonderzoek naar de samenstelling van het maatschappelijk middenveld in Suriname om de activiteiten van de Twinningfaciliteit in een breder kader te kunnen plaatsen.

| 20 |

Voor een meer uitgewerkte verantwoording over de in de evaluatie gehanteerde opzet en de gevolgde onderzoeksmethode wordt verwezen naar Bijlage 4.

Leeswijzer

In Hoofdstuk 2 wordt de context beschreven waarin de Twinningfaciliteit werd gelanceerd, en een overzicht gegeven van wat voor soort maatschappelijke organisaties er bestaan in Suriname. In Hoofdstuk 3 komen de ontstaansgeschiedenis en de vormgeving van de faciliteit aan de orde. Behandeld worden de drijfveren achter het initiatief, de totstandkoming van het subsidiekader en de wijze waarop hierover met de Surinaamse overheid werd gecommuniceerd. In Hoofdstuk 4 worden het beheer door de uitvoerende organisatie en de besluitvorming over de goedkeuring van de subsidieaanvragen onder de loep genomen, evenals de monitoring en evaluatie van de projecten. In Hoofdstuk 5 staat het instrument twinning beschreven: hoe kwamen de contacten tussen Nederlandse en Surinaamse organisaties tot stand en hoe werden die georganiseerd? In Hoofdstuk 6 wordt de vraag

³ Vanwege het grote aantal variabelen binnen een relatief klein aantal projecten is niet gestreefd naar een statistisch representatieve steekproef, maar naar een grote selectie, waarbij voor wat betreft de omvang arbitrair is gekozen voor ongeveer één derde van alle activiteiten. Omdat meerdere projecten met elkaar samenhangen (en dus ook beter in samenhang geanalyseerd kunnen worden) is bewust niet gekozen voor een at random selectie. Er is gekozen voor 'evenredige representatie' van karakteristieken van de selectie t.o.v. de populatie. Zie ook Bijlage 4 voor meer informatie.

beantwoord in hoeverre de activiteiten van de projecten zijn uitgevoerd en wordt ingegaan op de resultaten ervan. In Hoofdstuk 7 wordt de balans opgemaakt en de vraag beantwoord of twinning een goed middel is geweest om de gestelde doelen te behalen.

2

Maatschappelijke organisaties in Suriname

In dit hoofdstuk worden de sociaaleconomische context en de maatschappelijke organisaties in Suriname geschetst.

2.1 Sociaaleconomische en maatschappelijke context

Bevolkingssamenstelling

De Surinaamse bevolking is etnisch erg divers. De meeste van de 530.000 bewoners behoren tot de Creoolse (18 procent), Hindostaanse (26 procent), Marron (15 procent), of Javaanse (15 procent) bevolkingsgroep of zijn etnisch gemengd (12 procent). Daarnaast leven er groepen Inheemsen, Libanezen, Guyanezen en een groeiend aantal Brazilianen en Chinezen (samen 14 procent).⁴ Na decennia van emigratie, voornamelijk naar Nederland, zorgt de toestroom van migranten uit China en Brazilië weer voor een kleine groei van het inwoneraantal.

Etniciteit is een belangrijk aspect van de Surinaamse identiteit en wordt zowel op individueel als op maatschappelijk niveau uitgedragen. Suriname is van oudsher sterk etnisch georganiseerd, ook al is dat de afgelopen decennia iets minder geworden. Er zijn nationale feestdagen rond historische of culturele gebeurtenissen van een bepaalde bevolkingsgroep, zoals het begin van de Hindostaanse immigratie, Chinees Nieuwjaar of de afschaffing van de slavernij. Politieke partijen zijn veelal op etnische basis geschoeid. Bepaalde economische sectoren zijn bijna volledig in handen van één bevolkingsgroep. Toch zijn er nauwelijks sterke etnische spanningen en leven bevolkingsgroepen meestal vreedzaam naast elkaar. Er bestaan wel etnische gevoeligheden, vooral rond de zeggenschap over politiek-bestuurlijke domeinen, de toegang tot bronnen als grond en werken bij de overheid, en er bestaan over en weer etnische vooroordelen.

| 23 |

Verstedelijking

Bijna tweederde van de bevolking woont in Groot Paramaribo. Dat omvat de hoofdstad Paramaribo (243.000 inwoners) en de omliggende verstedelijkte gebieden Wanica (85.000 inwoners) en Commewijne (25.000).⁵ Paramaribo is het centrum van het politieke, economische en sociale leven in Suriname. De regering en ministeries en de meeste bedrijven zijn er gevestigd en meer specialistische voorzieningen zijn alleen daar te vinden. De overige Surinamers wonen in dunbevolkte gebieden in een van de kustdistricten of in het Binnenland (Sipaliwini en Brokopondo). De kustdistricten zijn ontsloten door geasfalteerde wegen en sinds 2011 is er ook een geasfalteerde weg naar Brokopondo. Sipaliwini is alleen per boot of per vliegtuig bereikbaar.

In het binnenland wonen rond de 50.000 mensen. Het is lange tijd erg geïsoleerd geweest. De tribale inheemse bevolking en de Marrons waren zelfvoorzienend en voor medische en onderwijsvoorzieningen merendeels afhankelijk van religieuze instellingen.

⁴ ABS (2005). *Suriname Census 2004 Vol 1: Sociale en Demografische Karakteristieken*. Paramaribo: Algemeen Bureau voor de Statistiek; ABS (2011). *Demografische data 2004-2010*. Paramaribo: Algemeen Bureau voor de Statistiek.

⁵ ABS (2005). *Suriname Census 2004 Vol 1: Sociale en Demografische Karakteristieken*. Paramaribo: Algemeen Bureau voor de Statistiek.

Dankzij recente verbeteringen in communicatiemiddelen en transport is hun isolement minder geworden.

Suriname behoort tot de *upper middle income countries*.⁶ Het bruto nationaal product per hoofd van de bevolking bedroeg in 2010 USD 6.130, dat is beduidend hoger dan in buurland Guyana (USD 2.831), maar beduidend lager dan in Trinidad (USD 17.045). Het inkomen per hoofd van de bevolking (in koopkracht pariteit) bedroeg in 2009 USD 8.900, dat is vergelijkbaar met Jamaica (USD 8.300-2010).⁷ Met een 96e plaats op de Human Development Index (HDI) van het United Nations Development Programme (UNDP) behoort Suriname tot de categorie *medium human development* landen. Op deze lijst staat Suriname hoger dan Guyana (107) maar lager dan Trinidad and Tobago (61) of Jamaica (82).⁸

Medische basisvoorzieningen worden in principe in heel Suriname aangeboden en zijn voor iedereen toegankelijk. Buiten Paramaribo is het voorzieningenniveau beduidend lager dan in de hoofdstad. Kinderen in Suriname zijn tot en met 12 jaar leerplichtig. Gemiddeld volgen zij gedurende 12 jaar onderwijs. Het basisonderwijs wordt overal in het land aangeboden, terwijl voortgezet onderwijs enkel in de kustdistricten, inclusief Groot Paramaribo, beschikbaar is en hoger onderwijs alleen in Paramaribo. Over de kwaliteit van schoolgebouwen, docenten en onderwijsmateriaal bestaan grote zorgen.

| 24 |

Politiek en bestuur

Suriname werd in 1975 onafhankelijk. De Republiek Suriname kreeg een parlementaire democratie met een president als staatshoofd. Die benoemt en leidt het kabinet. In de democratie index van The Economist Intelligence Unit staat Suriname op de 54e plaats van de 167 landen. Daarmee valt het land in de categorie *flawed democracy*. Regionaal (in Latijns-Amerika en de Caraïben) staat Suriname op de 10e plaats. Het land scoort zeer goed op de criteria kwaliteit van verkiezingsprocessen en respect voor burgerrechten, maar zwak op het criterium politieke participatie en politieke cultuur.⁹

Een relatieve uitzondering op de regel dat politieke partijen op etnische basis zijn georganiseerd, vormt de Nieuwe Democratische Partij (NDP) van president Desiré Delano Bouterse. Bij de verkiezingen van 25 mei 2010 werd de NDP vooral dankzij jonge kiezers de grootste partij. De partij smeedde een coalitie van meerdere partijen. Samen hebben die met 36 van de 51 zetels een meerderheid in het parlement.

De overheid is alom aanwezig. De publieke sector is omvangrijk. Daaronder vallen ook circa 120 staatsbedrijven. Bijna 60 procent van de beroepsbevolking werkt in de publieke sector.

⁶ World Bank (2011). www.worldbank.org. Geraadpleegd op 22/09/2011. UNDP (2010) Human Development Index.

⁷ United Nations Development Program (2011). <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/SUR.html> Geraadpleegd op 16/09/2011.

⁸ UNDP (2010). *Human Development Report 2010: The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development*. New York: UNDP.

⁹ The Economist Intelligence Unit (2011). *Democracy Index 2010: Democracy in Retreat*. London: The economist Intelligence Unit Limited. De index bestaat uit vijf indicatoren: electoraal proces, functioneren overheid, politieke participatie, politieke cultuur en respect voor burgerrechten.

Dat drukt zwaar op de overheidsuitgaven. De overheid is de grootste werkgever en de belangrijkste speler bij de bepaling van het economische beleid en de exploitatie van natuurlijke hulpbronnen. Het is ook de grootste aanbieder van medische en onderwijsvoorzieningen. In combinatie met het lage inwonersaantal leidt dit ertoe dat de overheid, het bedrijfsleven en de *civil society* in Suriname sterk met elkaar zijn verweven en nauwelijks onafhankelijk van elkaar functioneren.

Buitenlandse relaties

Suriname heeft zich de afgelopen jaren steeds meer gericht op de regio. Het land is lid geworden van de Caribbean Community and Common Market (CARICOM), de Unie van Zuid-Amerikaanse Naties (UNASUR) en de Organisatie van Amerikaanse Staten (OAS). Het haalt de bilaterale betrekkingen aan met de buurlanden Brazilië, Guyana, Venezuela, Cuba en Frankrijk (Frans Guyana), en met de herkomstlanden China en India. Het gaat vooral om samenwerking op economisch en onderwijsgebied. Met plannen voor een brug naar Guyana en een weg naar Brazilië wil Suriname verder uit zijn isolement in Zuid-Amerika breken.

Ook na de onafhankelijkheid zijn de relaties tussen Nederland en Suriname intensief gebleven.¹⁰ Daarbij gaat het, naast de bilaterale hulprelatie tussen de twee regeringen, vooral om banden tussen mensen en groepen van mensen en in mindere mate om handelsrelaties. Dat de persoonlijke banden sterk zijn komt vooral voort uit de contacten van de Surinaamse gemeenschap in Nederland (ongeveer 350.000 personen, inclusief de tweede generatie) met familie in Suriname. Vooral rond de onafhankelijkheid, maar ook in de jaren '80 en de vroege jaren '90 emigreerden veel Surinamers naar Nederland. Vanaf het midden van de jaren 90 werd dat minder. Door restrictieve maatregelen is bijvoorbeeld sinds 1997 de gezinsmigratie sterk afgenomen. De sterke contacten worden verder bijvoorbeeld zichtbaar in de particuliere geldstroom uit Nederland naar huishoudens in Suriname van naar schatting EUR 140 miljoen per jaar (2007).¹¹ Nederlanders met een Surinaamse achtergrond brengen frequent familiebezoek aan Suriname, en Nederlandse toeristen vinden Suriname een steeds aantrekkelijkere bestemming. Daarnaast lopen jaarlijks ongeveer zestienhonderd studenten van Nederlandse onderwijsinstellingen stage in Suriname en in 2009/2010 studeerden zeshonderd Surinamers aan een Nederlandse hoger onderwijsinstelling. Het passagiersverkeer tussen Suriname en Nederland neemt als gevolg hiervan jaarlijks toe.¹²

Nederlandse bedrijven zijn betrokken bij de bouw van infrastructurele projecten, zoals bruggen, havens en dijken en bij de rehabilitatie van de luchthaven en van de drinkwaterboring en –zuivering. Handelsrelaties bestaan wel, maar doordat de afzetmarkt in Suriname klein is, blijven die beperkt. De belangstelling om in Suriname zaken te doen, met name in

¹⁰ Voor een overzicht van de bilaterale relaties tussen Suriname en Nederland zie Hoofdstuk 3.

¹¹ De World Bank geeft lagere cijfers: remittances van USD 48 miljoen in 2009, maar USD 139,9 miljoen in 2007. Bron: World Bank (2011). www.worldbank.org. Geraadpleegd op 22/09/2011.

¹² In 2009 reisden 128.806 passagiers uit Nederland naar Suriname. CBS Statline (2011). <http://statline.cbs.nl>. Geraadpleegd op 22/09/2011.

de zorg- en toerismesector, komt vooral van het midden- en kleinbedrijf in Nederland; vaak is de bedrijfseigenaar van Surinaamse afkomst.

Er bestaan ook banden tussen particuliere organisaties in beide landen. Er zijn veel door particuliere organisaties in Nederland gesteunde initiatieven en activiteiten op terreinen als taal, cultuur, onderwijs, sport, gezondheidszorg, landbouw, milieu en huisvesting (zie Hoofdstuk 5).

2.2 Maatschappelijke organisaties in Suriname

De maatschappelijke organisaties vormen een bonte verzameling van sportverenigingen, belangengroepen, vakbonden, kerkgenootschappen, sociale instellingen, politieke partijen, vrouwenorganisaties, en nog meer. Zij weerspiegelen de etnische, culturele, religieuze en regionale verscheidenheid van het land. De organisaties verschillen in omvang, doelstelling, regionale oriëntatie, doelgroep en mate van activiteit.

Door de combinatie van veel maatschappelijke organisaties en een geringe bevolkingsomvang is er weinig kader in Suriname en zijn gekwalificeerde personen vaak bij meerdere organisaties betrokken, waar zij tegelijkertijd verschillende functies bekleeden. Daardoor komt men elkaar op 'verschillende plekken' steeds weer tegen. De meeste contacten tussen en binnen maatschappelijke organisaties zijn daardoor direct en gebaseerd op meervoudige en complexe zakelijke, politieke, sociale en familierelaties.

| 26 |

De scheidslijnen tussen publiek en privaat zijn in een samenleving als de Surinaamse niet altijd helder. Er bestaan veel mengvormen, zoals door de overheid opgerichte stichtingen, door de overheid medegefinancierd en op religieus geschoeid basisonderwijs, en overheidsbedrijven. Daarnaast hebben individuen in maatschappelijke organisaties vaak meerdere petten op en zijn zij bij zowel overheids- als private organisaties betrokken. Dit bemoeilijkt de ontwikkeling van autonome organisaties die een kritische rol kunnen spelen naar de overheid en het bedrijfsleven. Datzelfde geldt voor de pers en de media. Door de verstrenging van de overheid met maatschappelijke organisaties en van zakelijke activiteiten met maatschappelijke organisaties is in Suriname onduidelijk wat concepten als *civil society*, maatschappelijk middenveld of maatschappijopbouw inhouden (zie Hoofdstuk 7).

Het wettelijk kader

De Surinaamse wet erkent vier typen maatschappelijke organisaties: stichtingen, verenigingen, coöperaties (of associaties) en kerkgenootschappen. Stichtingen (sinds 1968 erkend) staan in het zogenaamde Stichtingenregister.¹³ Dat bevat ook een honderdtal aan de overheid gelieerde organisaties, zoals de Stichting Volkshuisvesting. Soms omzeilt de

¹³ Suriname International Partners (SIP-Consortium). (2010). *Draft Report on Strengthening of Non Commercial Private Organisation (NGOs and CBOs) in the Interior (103). Support for the Development of the Interior Project: Institutional Strengthening (IDB project ANT/JF-10343-SU).*

particuliere sector een langdurige registratieprocedure voor een naamloze vennootschap door een stichting op te richten.¹⁴

In Suriname wordt sinds 2010 een discussie gevoerd over de regulering van maatschappelijke organisaties. De conclusie is dat het bestaande wettelijk kader geen mogelijkheid biedt om de legitimiteit van maatschappelijke organisaties te waarborgen. *Accountability* en *credibility* zouden het best via zelfregulering van de sector tot stand komen.¹⁵

Aantal en spreiding van maatschappelijke organisaties

Een juiste schatting van het aantal maatschappelijke organisaties ontbreekt. Vele staan niet geregistreerd, andere leiden een slapend bestaan of het is onbekend of zij nog actief zijn. Op basis van een inventarisatie uit 2005 wordt het aantal op enkele duizenden geschat.¹⁶ Uit de inventarisatie blijkt verder dat veel organisaties actief zijn op het gebied van zorg, welzijn, cultuur en religie.

De meeste organisaties op nationaal niveau zijn in Paramaribo gevestigd, terwijl in de districten meer basisorganisaties zijn. Door de ontsluiting van het binnenland en de grotere beschikbaarheid van fondsen en programma's voor regio's buiten Paramaribo is het beeld van maatschappelijke organisaties daar sinds kort aan het veranderen.¹⁷ Traditioneel werken er vooral kerkelijke organisaties in de sociale dienstverlening, tegenwoordig zijn daar ook andere, vaak nationale niet-gouvernementele organisaties (ngo's) actief, vooral op het terrein van duurzame ontwikkeling. Een voorbeeld is Conservation International (CI). Daarnaast ondersteunen steeds meer kleine particuliere organisaties uit Nederland basisorganisaties in het Surinaamse binnenland.

| 27 |

Typen organisaties

In de internationale literatuur worden vaak drie organisaties onderscheiden: basisorganisaties, intermediaire organisaties en dienstverlenende organisaties.¹⁸

Basisorganisaties werken lokaal voor en met een doelgroep en hebben vaak leden daaruit. De meeste zijn belangenorganisaties. De schattingen over hun aantal lopen sterk uiteen,

¹⁴ Stichting Projekta (2008). *Capacity of NGO's in Suriname: Assessment and Strategy*. Multi-Annual Capacity Strengthening Programme Suriname (UNDP); Suriname International Partners (SIP-Consortium) (2010). *Draft Report on Strengthening of Non Commercial Private Organisation (NGOs and CBOs) in the Interior (103)*. Support for the Development of the Interior Project: Institutional Strengthening (IDB project ANT/JF-10343-SU).

¹⁵ In 2005 heeft Forum NGOs een Code of Conduct opgesteld die eigen regels vaststelt met betrekking tot bestuur, beheer en financiële controle. Bron: Bureau Forum NGO (2005). *(draft) Code of Conduct in Suriname* (ongepubliceerd). Zie ook: Lim a Po, Hans R. (2010), *Position Paper on the Legal environment of the NGO sector in Suriname* (ongepubliceerd).

¹⁶ Te weten (Nickerie, Saramacca, Commewijne, Coronie, Sipaliwini, Marowijne, Brokopondo). Zie onder meer Nikos. (2004). *Gids van NGO's in Saramacca*. Paramaribo: Nikos.

¹⁷ Suriname International Partners (SIP-Consortium) (2010). *Draft Report on Strengthening of Non Commercial Private Organisation (NGOs and CBOs) in the Interior (103)*. Support for the Development of the Interior Project: Institutional Strengthening (IDB project ANT/JF-10343-SU).

¹⁸ Runs, A. & Verrest, H. (2000). *Relaties tussen Surinaamse en Nederlandse NGO's. Een perspectief op de samenwerking*. Paramaribo: NIKOS-AGIDS.

maar er bestaat een register waarin medio 2011 ongeveer 700 organisaties stonden.¹⁹ Dit type organisatie heeft een beperkte infrastructuur en werkt zonder betaalde krachten. Voor hun capaciteitsversterking en toegang tot financiën zijn zij lang aangewezen geweest op de nationale intermediaire ngo's. Die versterkten de sector door training en lobby en vertegenwoordigden hun belangen naar overheid en donoren.

De ngo-sector in Suriname is zeker niet kleiner dan in de directe buurlanden maar wel minder omvangrijk en ontwikkeld dan elders in de regio, zoals in Trinidad and Tobago of in de Dominicaanse Republiek. Enkele Surinaamse ngo's werken op nationaal niveau aan brede doelstellingen. Ze werken professioneel en hebben een redelijke infrastructuur en betaald personeel. Ze bestaan vaak al langer en hebben eigen kennis en capaciteiten opgebouwd. Deze ngo's zijn actief op het gebied van armoedebestrijding, welzijn en basisbehoeften, onderwijs, gezondheidszorg en ook sport en huisvesting. Een nog kleinere groep stimuleert maatschappijopbouw, bijvoorbeeld door basisorganisaties te ondersteunen bij de uitvoering van projecten en hun capaciteiten te versterken. Beleidsbeïnvloeding gebeurt bijna alleen in de sociale, minder conflictueuze sectoren.²⁰ Een beperkte groep ngo's doet aan *lobby* en *advocacy*, maar hun ervaring daarmee is bescheiden.²¹

| 28 |

In Suriname bestaat een lange traditie van particuliere en semipublieke instellingen voor sociale dienstverlening. Vooral op het terrein van zorg- en welzijn. Er zijn veel brancheorganisaties, onder andere in het bankwezen, de houtindustrie, de mijnbouw, de agrarische industrie, het transport, het verzekeringswezen en de media, en er zijn organisaties van beroepsgroepen. Sommige daarvan behoren tot een koepelorganisatie, zoals de Associatie van Surinaamse Fabrikanten (ASF) en de Vereniging van Surinaams Bedrijfsleven (VSB). Veel organisaties van beroepsgroepen profileren zich als belangenbehartiger naar de overheid. Door de geringe omvang van de economie en van de bevolking hebben de meeste weinig leden.

Netwerken en onderlinge relaties

Er bestaan talloze formele en informele contacten, banden en samenwerkingsvormen tussen maatschappelijke organisaties. In deze kleine samenleving komen ze elkaar in het veld tegen en nemen ze gezamenlijk deel aan gebeurtenissen als seminars of overleg met de overheid. De relaties zijn niet altijd even goed. Door de beperkte toegang tot fondsen en de geringe omvang van de maatschappij zitten ze nogal eens in elkaars vaarwater.

Formele netwerken zijn een betrekkelijk recente ontwikkeling. Rond de eeuwwisseling ontstond het Binnenland Overleg, een netwerk van ngo's in het binnenland die kennis en ervaring uitwisselen en programma's op elkaar afstemmen. Daarnaast zijn er momenteel netwerken van organisaties op zes terreinen: gezondheidszorg, habitat, educatie, sociaal

¹⁹ In het kader van het EC Suriname NGO Institutional Strengthening Program (SNIS) is een database opgezet, die bij sluiting van het project medio 2011 ongeveer 700 registraties bevatte.

²⁰ Jap-A-Joe, H., J. Nieuwendam & D. van Esbroeck (2005). *Het gras groeit niet door er aan te trekken ...* Een evaluatie van het Cordaid programma in Suriname (1999-2005). NP

²¹ Stichting Projekta (2008). *Capacity of NGO's in Suriname: Assessment and Strategy*. Multi-Annual Capacity Strengthening Programme Suriname (UNDP).

welzijn en vrouwen, en gender en ontwikkeling. De netwerken maken weer deel uit van het in 2005 opgerichte ngo-netwerkoverleg Forum NGOs. Dat vertegenwoordigt nu ruim vijftig (ontwikkelings-)ngo's en ruim vijfhonderd basisorganisaties.²² De netwerken ontwikkelen zich met vallen en opstaan. De meeste zijn weinig gestructureerd en willen vooral kennis en informatie uitwisselen.

Er komen steeds meer pragmatische samenwerkingsbanden tussen maatschappelijke organisaties, ministeries en internationale donoren. Het gaat vaak om dialogen op een bepaald terrein. Maar het lukt de organisaties nauwelijks deze contacten tot strategische beleidsdialogen om te vormen, waarin beleidsbeïnvloeding en lobby centraal staan.²³

2.3 Belangrijkste problemen van de maatschappelijke organisaties

Hoe verschillend zij ook zijn, de meeste organisaties kampen met dezelfde structurele problemen als een zwakke institutionele capaciteit en een precare financiële draagkracht. Die hebben weer van alles te maken met hun geringe omvang.

Institutionele capaciteit

Uit evaluaties en rapporten maakt IOB op dat de institutionele- en uitvoeringscapaciteit van maatschappelijke organisaties de afgelopen jaren is versterkt, maar de structurele zwakheden zijn nog niet verholpen.²⁴ Veel intermediaire organisaties en service providers beschikken over goed opgeleide, ervaren en soms zelfs betaalde krachten. Zij zijn sterk in projectmanagement en administratie. Maar ze zijn zwak op het gebied van strategisch management, waaronder lobby, netwerken, reflectie, vernieuwing, public relations en kwaliteitscontrole vallen.²⁵ Ook planning en evaluatie zijn zorgpunten.

Basisorganisaties zijn doorgaans afhankelijk van de inzet van vrijwilligers. Bij vele is niemand goed in project- en financieel management. Ondanks pogingen van intermediaire organisaties om dat te verbeteren zijn krachtige basisorganisaties zeldzaam.²⁶

²² Door het Forum NGOs is in 2000 een aantal Regionale Organisaties opgericht in tribale Marrongebieden, zie: Suriname International Partners (SIP-Consortium) (2010). *Draft Report on Strengthening of Non Commercial Private Organisation (NGOs and CBOs) in the Interior (103)*. Support for the Development of the Interior Project: Institutional Strengthening (IDB project ANT/JF-10343-SU). Zie ook www.nwosuriname.org

²³ Ganga Letter (2009). <http://www.acp-programming.eu/wcm/dmdocuments/capacityprocesssurinam.pdf>. Geraadpleegd op 22/09/2011.

²⁴ European Commission, EuropeAid Ci-Operation Office (2007). *Financing Proposal 9 ACP Sur 15*. Brussels: EC.

²⁵ Stichting Projekta (2008). *Capacity of NGO's in Suriname: Assessment and Strategy*. Multi-Annual Capacity Strengthening Programme Suriname (UNDP).

²⁶ Suriname International Partners (SIP-Consortium) (2010). *Draft Report on Strengthening of Non Commercial Private Organisation (NGOs and CBOs) in the Interior (103)*. Support for the Development of the Interior Project: Institutional Strengthening (IDB project ANT/JF-10343-SU).

Een ander zwak punt is de grote afhankelijkheid van maatschappelijke organisaties van een of twee, vaak toch al overbelaste individuen. De organisaties worden vaak geassocieerd met personen en zijn afhankelijk van hun inzet. Als zij wegvallen door verhuizing, pensionering of overlijden, heeft dat vaak gevolgen voor het voortbestaan van de organisatie. Het institutioneel geheugen van Surinaamse maatschappelijke organisaties is beperkt.

Financiering

Nederlandse hulporganisaties, waarvan in Suriname Cordaid, de Stichting Kinderpostzegels Nederland en het Zeister Zendingsgenootschap (ZZg) de belangrijkste zijn, hebben vaak al heel lang een relatie met Surinaamse organisaties. Met project- en programmafinanciering ondersteunen zij hun werk voor armoedebestrijding en maatschappijopbouw. Een groot deel van de Surinaamse organisaties is afhankelijk van subsidies van deze Nederlandse donoren.

Kort na de onafhankelijkheid begon Cordaid maatschappelijke organisaties te steunen. Het was de grootste particuliere donor en coördineerde de initiatieven van ICCO, Hivos en Oxfam Novib. Cordaid besteedde jaarlijks tussen de EUR 1,1 en 1,2 miljoen in het land, richtte zich aanvankelijk op armoedebestrijding maar schoof steeds meer richting maatschappijopbouw door capaciteitsversterking van ngo's en later ook richting beleidsbeïnvloeding. Gemiddeld veertien ngo's ontvangen meerjarige programmafinanciering voor institutionele versterking. Vele worden als de meest professionele ngo's in het land beschouwd. Meerdere waren tot voor kort voor tussen de 65 en 90 procent van hun begroting afhankelijk van Cordaid. Maar Cordaid heeft haar activiteiten in Suriname teruggebracht, en dat zijn de Stichting Kinderpostzegels Nederland en ICCO ook aan het doen. Daardoor moeten deze Surinaamse organisaties alternatieve financieringsbronnen zoeken. Het ontwikkelen van inkomensgenererende activiteiten neemt toe, maar is nog lang geen gemeengoed. Voorbeelden van ngo's die erin geslaagd zijn eigen inkomsten te verwerven uit hun eigen dienstverlening zijn Medische Zending en de Stichting Lobi.²⁷

Door de afnemende betrokkenheid van Nederlandse donoren en het daarmee wegvallen van de dekking van operationele kosten hebben deze ngo's acute financiële problemen gekregen. Veel ngo's zijn nu vooral afhankelijk van projectfinanciering en verliezen daardoor gemakkelijk het zicht op de lange termijn strategie. Een selecte groep nationale ngo's blijft door structurele programmafinanciering in staat aan hun eigen lange termijn ontwikkeling te werken.

Naast de meer structurele financiering van ngo's hebben Nederlandse organisaties als Oxfam Novib, Impulsis, Cordaid en het Sevanetwerk een apart loket voor de cofinanciering van kleinschalige particuliere initiatieven van Nederlanders die gericht zijn op Suriname. In de afgelopen jaren werden langs dat kanaal ongeveer tachtig projecten ondersteund.

²⁷ Jap-A-Joe, H., J. Nieuwendam & D. van Esbroeck (2005). "Het gras groeit niet door er aan te trekken..." Een evaluatie van het Cordaid programma in Suriname (1999-2005). NP

Recente programma's voor de versterking van maatschappelijke organisaties

In de loop der jaren zijn verschillende programma's uitgevoerd voor de financiering en/of versterking van ngo's en basisorganisaties. Uit de Verdragsmiddelen werd tussen 1996-2002 het Fonds NGOs opgericht voor de financiering van kleinschalige activiteiten van basisorganisaties en intermediaire ngo's voor verbetering van de sociaaleconomische omstandigheden van specifieke doelgroepen (6 miljoen gulden). Tussen 1992-2007 werd bovendien het Fonds Ontwikkeling Binnenland opgericht, ook voor het wegwerken van de sociaaleconomische achterstand van bevolkingsgroepen in het binnenland (c.a. EUR 8,5 miljoen).²⁸

Van 2000 tot 2005 financierde de Europese Unie het Micro Projecten Programma 2 (MPP2). Het MPP2 was bestemd voor kleine projecten van ngo's en basisorganisaties. Professionele ngo's ondersteunden hen bij de uitvoering ervan. MPP2 financierde activiteiten voor bewustwording, sociale basisinfrastructuur en productie,²⁹ en stimuleerde de dialoog tussen de overheid en het maatschappelijk middenveld. In totaal zijn uit het MPP2 127 projecten betaald en uitgevoerd. Per project was maximaal EUR 25.000 beschikbaar.³⁰ In een evaluatie van het MPP2 programma wordt de uitvoering positief beoordeeld. Maar doordat de uitvoerders vooral aandacht hadden voor de feitelijke realisatie van de projecten, bleven de resultaten op het gebied van versterking van ngo's en basisorganisaties en de dialoog met de overheid achter.³¹

De Europese Unie financierde ook het Suriname NGO Institutional Strengthening Program (SNIS). Dit liep van 2008 tot medio 2011 en kon gezien worden als opvolger van het MPP2, want het was ook bedoeld voor de versterking van ngo's en basisorganisaties, de regulering van de sector en de bevordering van samenwerking tussen overheid en ngo's. Het Surinaamse ministerie van Planning en Ontwikkeling (PLOS) voerde het uit, daarin bijgestaan door een adviesorgaan met lokale ngo's.³² Het SNIS, waarvoor EUR 1,7 miljoen beschikbaar was, is slechts gedeeltelijk uitgevoerd.³³ Er is een aparte database van maatschappelijke organisaties opgezet, waarin op het moment van sluiting van het programma ongeveer 700 organisaties geregistreerd stonden. Er was echter weinig aandacht voor de feitelijke trainingen en capaciteitsversterking van organisaties. De ngo-sector voelde zich niet betrokken bij de uitvoering van het SNIS. Zij was ontevreden over de doelstellingen en de uitvoering ervan.³⁴

²⁸ Voor een goed overzicht van de resultaten van deze fondsen zie: Schalkwijk, J. (2010). *Ontwikkelingshulp in Suriname, een meta-evaluatie van ontwikkelingsprogramma's in Suriname*. Masters Sociology Rijksuniversiteit Groningen.

²⁹ Daarbinnen is prioriteit gegeven aan gezondheidszorg, onderwijs, gemeenschapsontwikkeling, vrouwen en inkomensgenererende projecten.

³⁰ MPP2 was de opvolger van MPP1 (1994-1998) en had een budget van EUR 5 miljoen.

³¹ Posthumus, H. & Weitzenegger, K. (2005). *Final Evaluation of the Micro Projects Programme II (MPP) Suriname: draft final report*. Brussel: Euronet Consulting.

³² Na het opheffen van het Ministerie van PLOS na de verkiezingen van 2010 nam het Ministerie van Financiën het over.

³³ European Commission, EuropeAid Co-Operation Office (2007). *Financing Proposal 9 ACP Sur 15*. Brussels: EC.

³⁴ Ganga Letter (2009). <http://www.acp-programming.eu/wcm/dmdocuments/capacityprocesssurinam.pdf>. Geraadpleegd op 22/09/2011.

2.4 Conclusies

Maatschappelijke organisaties in Suriname functioneren in een context van kleinschaligheid en diversiteit, een stevige overheidsinvloed en sterke banden met Nederland. Complexe, meervoudige relaties tussen personen spelen er een belangrijke rol. Versterking van de maatschappelijke organisaties door samenwerking in netwerken en platforms vindt wel plaats, maar vordert langzaam vanwege onderling wantrouwen en tegenstellingen.

Door het afbouwen van structurele financiering door vooral de Nederlandse medefinancieringsorganisaties is de financiële stabiliteit van veel maatschappelijke organisaties in Suriname verzwakt. Om door te kunnen functioneren worden zij steeds meer gedwongen projecten uit te voeren en zijn er minder mogelijkheden om aan lange termijn doelstellingen te werken.

In het recente verleden zijn meerdere pogingen ondernomen om maatschappelijke organisaties in Suriname te versterken. Maar door het gebrek aan continuïteit en coördinatie sorteerden die weinig blijvend effect.

3

De ontstaansgeschiedenis en vormgeving van de Twinningfaciliteit

In dit hoofdstuk worden de bilaterale relaties tussen Suriname en Nederland beschreven. Daarna komen het ontstaan van de Twinningfaciliteit aan de orde, de opzet ervan en het overleg erover met de Tweede Kamer en met de Surinaamse overheid.

3.1 De bilaterale relaties tussen Nederland en Suriname na de onafhankelijkheid

De Nederlandse ontwikkelingssamenwerking met Suriname

De Verdragsmiddelen

Suriname ontving tussen 2008 en 2010 ruim EUR 178 miljoen aan Nederlandse ontwikkelingshulp. Verreweg het grootste deel daarvan waren zogenaamde Verdragsmiddelen. Bij de onafhankelijkheid van Suriname in 1975 tekenden de Nederlandse premier den Uyl en Surinaamse Minister President Arron de 'Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Suriname betreffende Ontwikkelingssamenwerking'. De twee landen kwamen overeen dat Suriname ongeveer EUR 1,59 miljard zou krijgen om het land te ontwikkelen. Deze zogenaamde Verdragsmiddelen zouden worden ingezet op basis van overleg tussen Suriname en Nederland.

| 35 |

In het evaluatierapport '*Een belaste relatie, 25 jaar ontwikkelingssamenwerking Nederland-Suriname, 1975-2000*' maakten D. Kruijt en M. A. Maks een kritische balans op van de besteding van de Verdragsmiddelen tot 2000. Op 6 februari 2004 zond de minister voor Ontwikkelingssamenwerking hun rapport met een beleidsreactie naar de Tweede Kamer.³⁵ In de beleidsreactie gaf hij aan bij de besteding van de resterende Verdragsmiddelen de projectmatige aanpak te willen verruilen voor vooral sectorhulp, waarbij Suriname de prioriteiten bepaalt. De meeste sectorsteun was voor landbouw, huisvesting, en justitie en veiligheid.

Een deel van de verdragsmiddelen (EUR 107 miljoen) zijn benut voor vervroegde afslossing van lopende schulden. De daaruit voortvloeiende besparingen op de Surinaamse begroting zet dat land in voor onder meer de rehabilitatie van de luchthaven te Zanderij, de bouw van de Saronbrug en de aanleg van een weg naar de veerbootverbinding met Guyana.

³⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 20361, nr. 113, 6 februari 2004. Met deze brief werd het rapport '*Een belaste relatie, 25 jaar Ontwikkelingssamenwerking Nederland-Suriname*' en het bijbehorende advies 'Ieder zijn Eigenaardigheden' aan de Tweede Kamer gezonden. In de brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer van 4 juni 2004 (20361, nr. 116) schreven zij n.a.v. het rapport: 'De inzet van Verdragsmiddelen heeft in de eerste 25 jaar te beperkt beantwoord aan de verwachtingen; de in 1975 beoogde doelstellingen van groei en verhoging van het welvaartsniveau zijn niet gehaald. Samenvattend wordt geconstateerd dat de Verdragsmiddelen tot 2000 onvoldoende hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van Suriname'. In deze brief meldde hij verder dat Nederland en Suriname lering hebben getrokken uit de lessen van het verleden; in 2000 en 2001 zijn concrete afspraken gemaakt over de inzet van de resterende schenkingsmiddelen, waarbij de verantwoordelijkheid van Suriname voor de eigen ontwikkeling centraal staat. De laatste jaren is de relatie zakelijker geworden; emoties spelen minder een rol.

Nederland en Suriname waren al in 2005 overeengekomen de brede hulprelatie binnen vijf jaar af te bouwen. Het overleg over de besteding van de resterende Verdragsmiddelen vond plaats tijdens het beleidsoverleg van oktober 2008. Voor alle middelen is nu een bestemming gevonden en de meeste projecten en programma's zijn in uitvoering. In 2010 maakte Nederland EUR 50,7 miljoen over. Het saldo aan resterende Verdragsmiddelen bedroeg begin 2011 iets meer dan EUR 45 miljoen. Op 4 november 2011 meldde de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer dat 98 procent van de verdragsmiddelen is overgemaakt aan de Surinaamse overheid.³⁶ De administratieve en financiële afwikkeling zal naar verwachting tot 2014 duren, waardoor er in dat jaar formeel een einde komt aan de Verdragsmiddelenrelatie.

Overige ODA-hulp

Naast de financiering uit Verdragsmiddelen geeft Nederland hulp uit andere bronnen, en wel op het gebied van milieu, onderwijs, sport en cultuur, gender en mensenrechten. Via het *Netherlands Fellowship Programme* stelt ons land beurzen beschikbaar aan Surinaamse studenten. Het programma Cultuur en Ontwikkeling van de Nederlandse ambassade heeft als doel de Surinaamse cultuur te versterken als basis voor duurzame ontwikkeling. Met een budget van EUR 700.000 per jaar steunt de ambassade jaarlijks ongeveer 25 projecten. En voor het programma Gemeenschappelijk Cultureel Erfgoed heeft de Nederlandse ambassade in de periode 2009–2012 EUR 175.000 per jaar.

| 36 |

Nederland en Suriname hebben voor de periode 2007–2010 een Memorandum of Understanding met een Samenwerkingsprotocol op sportgebied opgesteld. Voor de uitvoering ervan stelt Nederland EUR 400.000 beschikbaar. Voor het toezicht erop heeft Suriname de Commissie Toezicht Sportprojecten (CTS) geïnstalleerd. Sinds medio 2008 beschikt de ambassade over EUR 75.000 per jaar voor het programma Sport en Ontwikkeling, bedoeld voor kennisoverdracht, deskundigheidsbevordering en talentontwikkeling. Het is bedoeld voor groepen voor wie sport eerder onbereikbaar was, zoals kinderen uit kansarme buurten, mensen met een beperking en meisjes en leefgemeenschappen in het verre binnenland.

Er is ook Nederlands geld naar milieuprojecten gegaan. Zo was EUR 6,7 miljoen beschikbaar voor capaciteitsversterking van de overheid, private sector en ngo's. Dit ging naar een programma voor capaciteitsversterking van de Conservation Foundation en naar een programma van World Wildlife Fund Guianas.³⁷

Bedrijfsleven

Het ministerie van Economische Zaken heeft een scala aan instrumenten en regelingen voor steun aan Nederlandse ondernemingen op buitenlandse markten. Uit het Ontwikkelingsgerelateerde Export Transacties (ORET) programma (thans Ontwikkelings Relevante Infrastructuur Ontwikkeling) is begin 2008 circa EUR 9 miljoen geschonken voor het project Energieverbetering Paramaribo.

³⁶ Brief aan de Tweede Kamer van 4 november 2011 inzake besteding ODA-middelen in Suriname, ref.nr. 20361-147.

³⁷ Overzicht van de Nederlandse Ambassade te Paramaribo december 2010.

Naast deze instrumenten zijn voor Suriname de volgende programma's beschikbaar:

- Programma Uitzending Managers (PUM): In totaal zijn er tussen 2008 en 2011 51 projecten uitgevoerd, waarbij het PUM assistentie verleende.
- Programma Samenwerking Opkomende Markten (PSOM; thans Private Sector Investeringsprogramma): Staat sinds 2005 open voor Suriname; in de periode 2006-2008 zijn zeventien PSOM projecten opgezet voor ruim EUR 10 miljoen.
- Int-Ent Nederland/Suriname: Ondersteunt en begeleidt mensen bij het opzetten van een eigen bedrijf. Het richt zich voornamelijk op Surinamers in binnen- of buitenland en op mensen die een binding hebben met Suriname en er een bedrijf willen starten. Het programma krijgt naast financiering van het ministerie subsidie van verschillende Nederlandse organisaties, waaronder de Stichting Doen en HIVOS.

Recente ontwikkelingen in de diplomatieke relaties

De verkiezing van Desi Bouterse tot president van Suriname in 2010 heeft de diplomatieke relatie met het land, vanwege een veroordeling van Bouterse in 2000 in Nederland wegens drugshandel, onder druk gezet. Nederland respecteert de verkiezingsuitslag en de daaruit volgende keuze van het parlement voor Desi Bouterse als president. Met de president worden contacten onderhouden op basis van functionele noodzaak. Nederland blijft een zakelijke en betrokken relatie met Suriname nastreven.

| 37 |

De regering heeft haar standpunt nog eens vastgelegd in een brief aan de Tweede Kamer van 26 augustus 2011.³⁸ De gemeenschappelijke geschiedenis en taal en de uitgebreide sociale netwerken verbinden beide landen met elkaar en daaruit komen wederzijdse belangen voort. In de toekomst zal de Nederlandse overheid waar mogelijk een stap terugdoen, maar wel de samenwerking en de uitwisseling van contacten en kennis tussen beide samenlevingen faciliteren. De toekomstige relatie krijgt vorm rond vier centrale thema's: a) Rechtsstaat en veiligheid; b) Handel en economie; c) Cultuur, onderwijs, gezondheid en sport; en d) Milieu, water en klimaat.

3.2 Het ontstaan en de vormgeving van de Twinningfaciliteit

De argumentatie

Met de afbouw van de bilaterale ontwikkelingssamenwerking in het vooruitzicht kwam er meer aandacht voor een nieuwe inhoud van de toekomstige samenwerking met Suriname. De notitie 'Een rijke relatie' uit 2004 gaf daarvoor een eerste aanzet. Uitgangspunt was dat Suriname belangrijk blijft voor Nederland, zowel vanwege de historische verbondenheid als vanwege de aanwezigheid van een grote Surinaamse gemeenschap in Nederland, en dat de betrekkingen en samenwerking van samenleving tot samenleving steeds belangrijker werden.³⁹

³⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 20361, nr. 147, 26 augustus 2011.

³⁹ In 2004 verscheen de beleidsnotitie 'Een rijke relatie' (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 20361, nr. 116, 4 juni 2004). In een brief aan de Tweede Kamer van 25 januari 2008 is dit streven verder uitgewerkt (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 20361, nr. 128, 25 januari 2008).

De in februari 2007 aangetreden minister voor Ontwikkelingssamenwerking Koenders, werkte deze aanzet uit. Hij had daarvoor regelmatig overleg met belangengroeperingen uit de Surinaamse gemeenschap en andere relevante organisaties. De vele samenwerkingsverbanden tussen individuen en organisaties uit beide landen, zo luidde de redenering, zouden mogelijkheden bieden voor verdieping en verbreding op verschillende terreinen, zoals taal, cultuur, (hoger) onderwijs, capaciteitsversterking, ouderenzorg, sport en ziekenhuizen.⁴⁰

De samenwerking tussen maatschappelijke organisaties zou naar verwachting minder lijden onder het soort politieke gevoeligheden dat in bilaterale ontwikkelingsrelaties opspeelt. Zo groeide het initiatief om de samenwerking tussen maatschappelijke organisaties te stimuleren en financieel te steunen. De bewindsman besloot daarvoor een Twinningfaciliteit te creëren, een subsidieregeling voor de financiering van samenwerking tussen Nederlandse en Surinaamse organisaties.

De ambassade in Paramaribo had daar toentertijd de nodige bedenkingen tegen:

- a) De ambassade had twijfels over de werkelijke behoefte aan een nieuwe financieringsbron, omdat zij de uitvoeringscapaciteit in Suriname laag inschatte, gezien de grote problemen met de besteding van de Verdragsmiddelen.
- b) Zij vreesde dat de goedkeuring en de monitoring van projecten problemen zou opleveren, waarop de ambassade zou worden aangesproken.
- c) Zij wees op de politieke risico's van het initiatief: vooral de keuze van de uitvoerende organisatie zou zorgvuldig moeten worden gedaan.

| 38 |

De ambassade drong aan op twinning tussen beroepsgroepen (landbouwers, notarissen, accountants, medische specialisten), kennisinstellingen (de rekenkamers, onderwijsinstellingen, het bureaus voor de statistiek), jongerenorganisaties en organisaties voor ouderenzorg.⁴¹ Zij adviseerde een sterke component kennisoverdracht op te nemen en helder af te bakenen welke organisaties toegang zouden krijgen tot het programma.

In de uitwerking van het initiatief werd met deze bedenkingen en aanbevelingen rekening gehouden. Voor wat betreft de angst aangesproken te worden op problemen rond goedkeuring en monitoring van projecten, maakte het ministerie duidelijk dat de rol van het ministerie en de ambassade bij het initiatief minimaal zou blijven.

Vanuit het ministerie bestond haast om het programma van start te laten gaan. Er was daardoor weinig tijd om preciezer vast te stellen op wat voor specifieke behoeften dit nieuwe initiatief zich zou richten en hoe het zich zou verhouden tot bestaande initiatieven

⁴⁰ In zijn verslag aan de Tweede Kamer van zijn bezoek aan Suriname van 13-18 oktober 2008 schreef de minister van Ontwikkelingssamenwerking: 'De afbouw van de ontwikkelingssamenwerking past bij de vernieuwing van de relatie tussen Suriname en Nederland. Daardoor ontstaat ruimte voor een moderne relatie, waarin Suriname en Nederland optimaal de kracht en initiatieven van beider samenlevingen benutten'. Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 20361, nr. 133, 24 november 2008.

⁴¹ Intern document Input van de ambassade op de concept Twinning, 2007 zonder datum; en gesprekken met voormalige medewerkers ambassade.

en subsidies voor samenwerking met maatschappelijke organisaties in Suriname. Noch het ministerie, noch de Uitvoeringsorganisatie Twinningfaciliteit Suriname-Nederland (UTSN) vroeg om een vooronderzoek over deze vragen.

De vormgeving

Een belangrijk uitgangspunt bij de opzet was dat het ministerie ver wilde blijven van de uitvoering. Daarmee gaf het uitdrukking aan het belang van samenwerking tussen maatschappelijke organisaties. Een praktische reden was dat voorkomen moest worden dat indieners van afgewezen aanvragen verhaal kwamen halen bij het ministerie. Het zou ondoenlijk zijn om allerlei beroepsprocedures te starten en men vreesde voor de sterke lobby in Nederland voor Surinaamse organisaties en belangen.

Voor wat betreft de organisatie en de uitwerking dacht het ministerie aanvankelijk aan een verhoging met EUR 2 miljoen van een al bestaande faciliteit, het zogenaamde *Medefinancierings-front-office*, een loket voor de financiering van particuliere initiatieven voor ontwikkelingssamenwerking van Cordaid. Maar zo'n directe subsidietoekenning bleek beleidsmatig onwenselijk en juridisch onmogelijk. Daarom koos het ministerie voor de uitvoering van een subsidieprogramma door één externe subsidietrekker.⁴² In die formule kon het volstaan met het aangeven van een algemeen subsidiekader, en de invulling van het beleidskader (met een meer operationeel kader voor de besluitvorming over doelstellingen, voorwaarden en goedkeuring) aan de subsidietrekker overlaten.

| 39 |

Op basis van deze keuzes werkte het ministerie een subsidieregeling uit op hoofdpunten en werden de inschrijvers op de subsidieaanbesteding uitgenodigd zelf een voorstel te ontwikkelen voor de opzet van de Twinningfaciliteit. Omdat armoedebestrijding centraal stond in het Nederlandse beleid, wilde de minister dat er bij de te financieren programma's speciale aandacht zou worden gegeven aan problemen in het binnenland. Hij benadrukte verder de noodzaak van een lichte structuur met zo min mogelijk bureaucratie. Op thema's en inhoud van het programma moest weinig sturing komen. Minister Koenders gaf verder aan dat de Twinningfaciliteit voor alle sectoren moest openstaan.⁴³ In zijn brief aan de Tweede Kamer van 25 januari 2008 lichtte hij zijn voorkeur voor zo'n brede opzet nog eens toe: 'de Twinningfaciliteit is bedoeld voor projecten op het vlak van bijvoorbeeld taal, cultuur, onderwijs, gezondheid of sport'.⁴⁴ Hij somde de sectoren dus niet uitputtend op, noch wees hij prioritaire sectoren aan.

Sommige beleidsmedewerkers binnen het ministerie vreesden, mede op basis van berichten van de ambassade, voor een beperkte opnamecapaciteit in Suriname. Zij adviseerden om het aanvankelijk voorgestelde bedrag naar beneden bij te stellen. In de

⁴² Interne mailwisseling DJZ aan DWH van 21/9/07. Deze formule lijkt dus nog het meest op die van het MFS programma, maar waarbij dan wel meerdere subsidieontvangers zijn. Het alternatief zou een opdrachtverlening voor de uitvoering van een subsidieprogramma namens de minister zijn geweest. Maar dan zou het ministerie een grotere verantwoordelijkheid voor de besluitvorming hebben gedragen.

⁴³ In het interne overleg daarover adviseerde de ambassade meer sturing en afperking.

⁴⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 20361, nr. 128, 25 januari 2008.

loop van de uitvoering van het programma kon dan worden gezien hoe de vraag en de opnamecapaciteit zich ontwikkelden.

Tabel 3.1 Chronologisch overzicht ontstaan en uitvoering van de TF

Datum	Activiteit
9 november 2007	Publicatie Subsidietender Staatscourant.
10 januari 2008	Brief van de minister aan de Tweede Kamer met de aankondiging van het initiatief voor de Twinningfaciliteit.
10 januari 2008	Brief van de minister aan de Surinaamse minister voor Planning en Ontwikkelingssamenwerking (PLOS) met de aankondiging van het initiatief voor de Twinningfaciliteit.
25 maart 2008	Tekening van toekenning subsidiebeschikking aan Uitvoeringsorganisatie Twinningfaciliteit Suriname-Nederland (UTSN) voor de periode 1 mei 2008 tot en met 1 mei 2012.
13-18 mei 2008	Bezoek minister-president Balkenende en minister van Buitenlandse Zaken Verhagen aan Suriname.
1 juli-1 september 2008	Opening van de eerste subsidieronde.
12 oktober 2008	Definitieve selectie van goed te keuren projecten eerste ronde.
13 oktober 2008	Bezoek van minister Koenders aan Suriname. Beleidsoverleg verdragsmiddelen en overleg met minister PLOS over Twinningfaciliteit. Opening van enkele projecten in aanwezigheid van Surinaamse ministers.
21 november 2008	Besluit tot verhoging van het budget van EUR 8,72 miljoen naar EUR 13,08 miljoen voor de tweede ronde.
29 december 2008	Publicatie in de Staatscourant van de budgetwijziging in de Subsidiebeschikking.
19 januari 2009	Tweede Kamerlid Ferrier (CDA) stelt vragen over penvoerderschap en dient motie in.
3 februari 2009	Beantwoording vragen Kamerlid Ferrier door de minister in brief over Twinningfaciliteit aan Tweede Kamer.
1 februari-15 maart 2009	Opening van de tweede subsidieronde.
7 mei 2009	Definitieve selectie van goed te keuren projecten tweede ronde.
16 september 2009	Uitputting eerste bijdrage van EUR 2 miljoen.
17-25 oktober 2009	N.a.v. bezoek leden Tweede Kamer aan Suriname stelt het lid Van Bommel (SP) vragen over de Twinningfaciliteit en de betrokkenheid daarbij van de Surinaamse overheid.
25 november 2009	President Venetiaan van Suriname uit kritiek op de Twinningfaciliteit.

De Subsidieregeling voor de Twinningfaciliteit werd op 9 november 2007 in de Staatscourant gepubliceerd. In een paginalange tekst werden de hoofdlijnen, de beleidscontext, de activiteiten en de criteria opgesomd. “Twinning vindt plaats op basis van overeenstemming over gezamenlijke doelen van Surinaamse en Nederlandse organisaties, waarbij sprake is van kennisuitwisseling, capaciteitsversterking, institutionele versterking

en armoedebestrijding'.⁴⁵ Maar de samenhang tussen deze terreinen bleef onuitgewerkt. Er zou een subsidieplafond van EUR 8,72 miljoen komen, waarvan maximaal 9 procent door de subsidieontvanger aan operationele kosten mocht worden besteed.⁴⁶ Voor de toekenning van de subsidie zou slechts één organisatie in aanmerking komen.

Een selectiecommissie onder leiding van het hoofd van de afdeling Midden- en Centraal Amerika van de Directie Westelijk Halfrond (DWH) en verder samengesteld uit vertegenwoordigers van de relevante directies, beoordeelde de inschrijvingen voor de functie van subsidietrekker. Op 25 maart 2008 tekende de minister een beschikking waarin hij de opdracht gunde aan de Berenschot Groep B.V. (Berenschot) in Utrecht, die daarvoor een samenwerking was aangegaan met het NGO Instituut voor Kader Ontwikkeling in Suriname (NIKOS). De subsidiebeschikking aan Berenschot kreeg een looptijd van 1 mei 2008 tot 1 mei 2012. Volgens de beschikking is de subsidieontvanger verantwoordelijk voor de activiteiten die met de subsidiemiddelen worden uitgevoerd en zou twee maal per jaar een voortgangs-overleg plaatsvinden. Direct na de toekenning richtte Berenschot met NIKOS de Uitvoeringsorganisatie Twinningfaciliteit Suriname-Nederland (UTSN) op.

De uitwerking van het beleidskader

Tussen maart en juni 2008 werkte de UTSN het concept beleidskader uit. Daarin legde zij de doelstellingen en de uitgangspunten voor de subsidies vast, en werkte zij de uitvoering en het beheer van de subsidieregeling uit. Op aandringen van de minister werd toegevoegd dat de financiering van activiteiten als algemeen doel armoedebestrijding moest hebben.⁴⁷

| 41 |

Het ministerie en de UTSN overlegden verder over de afbakening van de organisaties die in aanmerking zouden komen voor financiering. Duidelijk was dat programma's van de overheid niet gefinancierd zouden worden, maar semioverheidsinstellingen als universiteiten en ziekenhuizen kwamen wel in aanmerking. Vanuit de constatering dat veel ngo's in Suriname al actief waren op veel terreinen van zorg en sociaal werk, en maar weinig op onderwijs- en trainingsgebied, en dat hogescholen en universiteiten in Nederland met veel samenwerkingsprojecten met Suriname maar moeilijk aan financiering kwamen, werd besloten dat hoger onderwijsinstellingen aanvragen zouden kunnen indienen. Commerciële organisaties kwamen niet in aanmerking, onder meer omdat ze al veel via andere kanalen werden bediend, zoals het Programma Samenwerking Opkomende Markten (PSOM). Maar als slechts een van beide partners een commerciële instelling was zou een aanvraag wel kans maken. Een voorkeur bestond voor samenwerkingsverbanden met meerdere partners. Het ministerie ging akkoord met het voorstel van de UTSN om een maximum bedrag van EUR 300.000 voor grote projecten te hanteren en EUR 30.000 voor kleine projecten met een ondergrens van EUR 10.000.

⁴⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2007). Vaststelling beleidsregels en subsidieplafond Subsidierегeling ministerie van Buitenlandse Zaken 2006 (Twinningfaciliteit Nederland-Suriname) in: *Staatscourant*, nr. 218, 9 november 2007.

⁴⁶ Het werkelijk bestede bedrag viel wat lager uit: EUR 8 miljoen; zie ook hoofdstuk 4.

⁴⁷ Notulen overleg Buitenlandse Zaken – Berenschot d.d. 9 juni 2008 te Utrecht onderwerp afstemming t.b.v. vormgeving van de Twinningfaciliteit Suriname-Nederland.

Andere kwesties die in het overleg tussen het ministerie en de UTSN aan de orde kwamen waren:

- *Complementariteit met andere OS-subsidies*
Organisaties die een projectvoorstel in willen dienen moeten zelf aannemelijk maken dat ze het niet op andere wijze gefinancierd kunnen krijgen.
- *Locatie van de activiteiten*
Besloten werd dat het leeuwendeel van de activiteiten van een twinning project in Suriname moet plaatsvinden. In eerste instantie wilde het ministerie uitsluitend activiteiten in Suriname financieren, maar in de praktijk bleek dat moeilijk omdat trainingsactiviteiten ook in Nederland kunnen worden gehouden. Besloten werd dat organisaties in hun projectvoorstel moeten aantonen waarom een activiteit in Nederland nodig is.
- *Technische assistentie*
Het voorstel van de Uitvoeringsorganisatie om in Suriname assistentie te verlenen voor het uitwerken van goede projectvoorstellen en nieuwe samenwerkingsverbanden kreeg veel steun vanuit het ministerie.
- *Penvoerderschap*
Op aandringen van de UTSN werd bepaald dat het penvoerderschap bij de Nederlandse organisaties wordt belegd. Het belangrijkste argument daarvoor was dat in het geval het penvoerderschap bij Surinaamse organisaties wordt belegd, een eventuele terugverdring van middelen via de Surinaamse rechter zou moeten worden afgedwongen, en de UTSN wilde dan geen financiële eindverantwoordelijkheid dragen. Het ministerie nam deze redenering over. Bij de tweede ronde voor het indienen van projectvoorstellen ging het ministerie akkoord met een wijziging waardoor de financieringsovereenkomst niet alleen door de Nederlandse penvoerder diende te worden getekend, maar ook door Surinaamse partners als subcontractanten. Juridisch waren zij dan nog altijd geen contractpartner maar daarmee werd wel bereikt dat de overeenkomst alleen getekend kan worden met en na formele instemming van alle partijen. De belangrijkste kenmerken van het beleidskader dat het ministerie uiteindelijk goedkeurde, zijn weergegeven in Box 3.1.

Box 3.1 *Het beleidskader (samenvatting)*

Doel

De Twinningfaciliteit heeft als doel om gezamenlijke activiteiten van Surinaamse en Nederlandse maatschappelijke organisaties te financieren, wanneer deze - bijvoorbeeld door kennisuitwisseling, capaciteitsversterking of institutionele versterking - duurzaam bijdragen aan een verdieping en een verbreding van de huidige samenwerkingsrelatie en de armoedebestrijding in Suriname. De Twinningfaciliteit beoogt de samenwerking te versterken tussen Surinaamse en Nederlandse particuliere organisaties. De samenwerking zou moeten leiden tot een kritische massa binnen het Surinaamse maatschappelijke middenveld zodat deze op haar manier kan bijdragen aan de armoedebestrijding in het land.

Activiteiten

Met deze doelstelling in het hoofd kan subsidie worden verleend voor het bevorderen of ondersteunen van activiteiten van Nederlandse particuliere initiatieven die in

samenwerking met Surinaamse particuliere partners worden verricht. De activiteiten dienen de samenwerking tussen uiteenlopende segmenten van beide samenlevingen duurzaam te verbreden en te verdiepen. Daarbij dient sprake te zijn van kennisuitwisseling, capaciteitsversterking en institutionele versterking.

Toegang

De Twinningfaciliteit staat open voor projecten voorgesteld en uit te voeren door samenwerkingsverbanden bestaande uit minstens één Surinaamse en één Nederlandse organisatie. Daarbij behoort minstens één van de partners tot de zogenaamde non-profit sector en is hij actief op maatschappelijke terreinen.⁴⁸ Het doel van het voorgestelde project moet duidelijk gericht zijn op het versterken van het Surinaamse maatschappelijke middenveld. Een combinatie van uitsluitend commerciële organisaties komt niet voor financiering in aanmerking. Nederlandse overheidsorganisaties (rijksoverheid, provinciale en gemeentelijke overheden) zijn uitgesloten van bijdragen vanuit de Twinningfaciliteit. Dat geldt ook voor (kern) ministeries in Suriname. Dit betekent dat organisaties anders dan de Surinaamse centrale overheid, zoals de vijf lokale overheden of parastatale organisaties zoals zorginstellingen of onderwijsinstellingen, wél voor financiering in aanmerking komen. Bijdragen aan de ondersteuning van individuele personen worden niet verstrekt. Alle organisaties die aan bovengenoemde voorwaarden voldoen, komen in aanmerking voor financiering. Daarnaast streeft de Twinningfaciliteit ernaar nieuwe initiatieven en innovatieve projecten vanuit het maatschappelijke middenveld, naast de traditionele ontwikkelingssamenwerking, te stimuleren. De bijdrage vanuit de Twinningfaciliteit voor de uitvoering van een project, wordt formeel verleend aan één van de partijen in het samenwerkingsverband die over een rechtspersoonlijkheid naar Nederlands recht beschikt en in Nederland is gevestigd.

Plaats van activiteiten

De faciliteit heeft als doel om projecten te financieren die de samenwerking tussen Surinaamse en Nederlandse maatschappelijke organisaties initiëren en/of verstevigen. Het is daarom vereist dat zowel de Surinaamse als Nederlandse samenwerkingspartner(s) elk aantoonbaar actief participeren in de uitvoering van het project. Het leeuwendeel van de activiteiten die in het kader van het project worden uitgevoerd, dient plaats te vinden in Suriname. Indien een gedeelte van de activiteiten in Nederland plaats vindt, dient aantoonbaar te worden gemaakt dat het noodzakelijk of sterk wenselijk is om deze activiteiten in Nederland plaats te laten hebben.

Bron: UTSN (2008). *Beleidskader Twinningfaciliteit Nederland-Suriname 2008-2011*. Utrecht: UTSN.

⁴⁸ Een combinatie van twee non-profit organisaties of één non-profit organisatie met één organisatie met een commercieel oogmerk is (onder voorwaarden) toegestaan om voor financiering vanuit de TF in aanmerking te komen. Indien één van de samenwerkingspartners een organisatie betreft met een commercieel oogmerk, moet deze wel aannemelijk maken dat zij in redelijkheid niet in staat is om de projectkosten zelf te dragen. De in het project uitgevoerde activiteiten moeten in elk geval altijd ten goede komen aan de non-profit organisatie of ten dienste staan van het algemeen maatschappelijk belang.

In het uiteindelijk goedgekeurde beleidskader is de toevoeging van armoedebestrijding aan de doelstelling, waarop de minister had aangedrongen, niet uitgewerkt. Er staat dat de versterking van het maatschappelijk middenveld bijdraagt aan het creëren van een kritische massa en deze kan vervolgens een bijdrage leveren aan armoedebestrijding. Er staan meerdere doelstellingen genoemd, maar hun samenhang en onderlinge hiërarchie blijft onduidelijk. Een aantal cruciale begrippen, zoals maatschappelijk middenveld, capaciteitsversterking en armoedebestrijding, wordt niet nader toegelicht. Er is weinig gebruik gemaakt van wat daarover bekend is uit het beleidskader voor de subsidie aan medefinancieringsorganisaties.⁴⁹

Met de vaststelling van het beleidskader kon het programma starten. Vanwege een bezoek aan Suriname van de Nederlandse minister-president en de minister van Buitenlandse Zaken in mei 2008 werd besloten de instelling van de Twinningfaciliteit nog niet aan de pers te berichten. Het betreffende persbericht ging op 1 juli de deur uit.

In de eerste ronde werden in totaal 138 projectvoorstellen ingediend. Medio oktober 2008 werd de definitieve selectie van 67 daarvan bekend gemaakt. In totaal werd er in het eerste subsidietijdvak voor EUR 7,37 miljoen goedgekeurd. Dit was exclusief de overheadkosten voor Berenschot. Daarmee had men in een recordtijd (minder dan negen maanden, gerekend vanaf het moment van de publicatie van de subsidietender) het initiatief gelanceerd, de besluitvorming over de goedkeuring van de projecten afgerond en het budget in één keer uitgeput. In november 2008 besloot de minister tot een ophoging van EUR 4 miljoen. De aankondiging daarvan verscheen in de Staatscourant van 29 december 2008.⁵⁰

| 44 |

Tijdens de uitvoering van het programma stuurde de UTSN tweemaal per jaar een voortgangsrapportage, waarover zij dan overlegde met het ministerie. Het ministerie reageerde, zoals afgesproken, alleen op hoofdlijnen (dus geen toelichting op problemen rond specifieke projecten) en administratieve thema's (zoals rentebaten, audit en liquiditeitsprognose).

In het enkele geval, waarin een Nederlandse instantie zich tot de minister richtte vanwege de afwijzing van een project, hield hij zich aan de afspraak om zich niet met de beoordeling van afzonderlijke projecten te bemoeien.⁵¹

⁴⁹ Zie bijvoorbeeld: Ministerie van Buitenlandse Zaken (2006). *Beleidskader MFS 2007-2010*, waarin maatschappijopbouw wordt gedefinieerd als 'de versterking van pluriforme en democratische maatschappelijke structuren en organisaties met als doel het bewerkstelligen van rechtvaardiger machtsverhoudingen en zeggenschap van gemarginaliseerde groepen in sociale, economische en politieke besluitvorming'.

⁵⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2008). Besluit van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking van 21 november 2008, nr. DWH/MC-860/08, tot verhoging van een subsidieplafond voor subsidiëring op grond van de Subsidieregeling ministerie van Buitenlandse Zaken 2006 (Twinningfaciliteit Nederland-Suriname) in: *Staatscourant*, nr. 2598, 29 december 2008.

⁵¹ Dit was onder andere het geval met een aanvraag van de Directie Maatschappelijke Ontwikkeling van de Gemeente Amsterdam. In een brief deelde de minister mede geen uitspraak te willen doen over de afwijzingsgronden ten aanzien van het betreffende project. Zie: Ministerie van Buitenlandse Zaken (2009). *Brief Gemeente Amsterdam over afwijzing*. DWH/LC-762/09.

3.3 Het overleg met de Surinaamse overheid over de Twinningfaciliteit

Eind 2007 had het Nederlandse ministerie nog geen contact opgenomen met de Surinaamse autoriteiten over de Twinningfaciliteit. De argumentatie was dat het niet om Verdragsmiddelen ging en het werd raadzamer gevonden om het initiatief te presenteren tijdens het eerstvolgende beleidsoverleg in Suriname of in een brief aan het ministerie van Planning en Ontwikkelingssamenwerking. Maar de publicatie van de aanbesteding voor het beheer van de Twinningfaciliteit in de Staatcourant bleef in Suriname niet onopgemerkt en leidde tot vragen aan de ambassade in Paramaribo. In een brief van 10 januari 2008 werd minister van Planning en Ontwikkelingssamenwerking Van Ravenswaay uiteindelijk over het initiatief geïnformeerd. De Surinaamse overheid bleek serieuze bedenkingen te hebben:

- a) Zij meende dat de besluitvorming over de inzet van deze middelen in de eerste plaats haar verantwoordelijkheid was.
- b) Zij vreesde dat een groot aantal initiatieven zou worden gesteund zonder samenhang en waarvan maar afgewacht moest worden hoe deze zich zouden verhouden tot het beleid van de Surinaamse overheid.
- c) Zij maakte zich zorgen over de duurzaamheid van de te financieren projecten en over het gevaar dat na afloop van de financiering er financiële consequenties voor de Surinaamse overheid aan vast zouden zitten (de zogenaamde *recurrent cost implication*).⁵²

| 45 |

Op de achtergrond speelde mee dat de Surinaamse overheid minder positief oordeelde dan de Nederlandse overheid over de bijdragen van het maatschappelijk middenveld aan sociale ontwikkeling. Ook werd betoogd dat de zwakte van de overheid niet werd opgelost door ngo's met goed betaalde consultants van buitenaf, projecten uit te laten voeren.

President Venetiaan heeft het programma regelmatig bekritiseerd. In een redevoering op Onafhankelijkheidsdag in 2009 riep hij Surinamers op ook bij projecten die worden gefinancierd uit de Twinningfaciliteit goed te letten op de bescherming van de soevereiniteit van hun land. In een toelichting daarop aan het Surinaamse dagblad *De Ware Tijd* van de dag daarna waarschuwde hij voor mogelijke indoctrinatie in met name onderwijsprojecten, waarbij vooral Nederlanders van Surinaamse afkomst zijn betrokken.⁵³ In een reactie op deze uitlatingen benadrukte minister Koenders de onafhankelijkheid van de UTSN van zowel de Nederlandse als de Surinaamse overheid. 'Hiermee wordt voorkomen dat er politieke bemoeienis ontstaat met individuele projectvoorstellen, en deze een mogelijke speelbal worden van persoonlijke voor- of afkeuren van individuen. De keuze van samenwerkingsverbanden moet geen onderdeel zijn van het politieke debat. De twinning is bij uitstek een instrument van maatschappelijke samenwerking, en dat wil ik graag zo houden'.⁵⁴

⁵² Reconstructie op basis van aantekeningen en interne berichtgeving van het ministerie.

⁵³ Zandgrond, F. en V. Texel (2009). 'Twinningproject sluiptrouwe indoctrinatie' in: *De Ware Tijd* van 26 november 2009. Zie ook de reactie van Prof. dr. M. Schalkwijk (2009). 'Valse beschuldiging inzake Twinning' in: *De Ware Tijd* van 28 november 2009, waar hij de beschuldigingen krachtig tegenspreekt.

⁵⁴ Minister Koenders in een reactie op de uitspraken van president Venetiaan aan Wereldomroep: e-mail van de woordvoerder van de minister aan Eric Mahabier, 27 november 2009.

Tijdens zijn bezoek aan Suriname van oktober 2008 bezocht minister Koenders, in aanwezigheid van de Surinaamse minister Van Ravenswaay van PLOS en minister Wolf van Onderwijs, twee goedgekeurde onderwijsprojecten. Minister Van Ravenswaay zei toen tegen zijn Nederlandse collega, dat er geen projecten dienden te worden goedgekeurd die in strijd zijn met het Surinaamse overheidsbeleid, of die na afloop een hypotheek zouden kunnen leggen op de Surinaamse overheidsbegroting. In zijn brief aan de Tweede Kamer van 9 februari 2009 onderschreef minister Koenders dit standpunt.⁵⁵ Beide bewindslieden spraken af dat het ministerie van PLOS van de projecten op de hoogte zou worden gehouden. Dit kwam ook in het volgende beleidsoverleg aan de orde en minister Koenders heeft daarna zowel telefonisch als per brief hierover met minister Van Ravenswaay gecommuniceerd. De Nederlandse bewindsman gaf daarbij aan dat er goed gelet zou worden op de complementariteit en de duurzaamheid van de projecten. De Surinaamse overheid kon bij de Uitvoeringsorganisatie Twinningfaciliteit bezwaar aantekenen tegen projecten die in strijd zijn met het overheidsbeleid of een claim kunnen leggen op de overheidsbegroting.⁵⁶ In de tweede ronde werden zeventien projecten, waarvan de UTSN inschatte dat ze raakvlakken hadden met overheidsbeleid, voor overleg voorgelegd aan de minister van PLOS. Hij kreeg zes weken de tijd om te reageren maar maakte daar geen gebruik van.⁵⁷ Wel stuurde minister Van Ravenswaay op 6 januari 2009 een brief aan de Buitengewoon en gevolmachtigd ambassadeur in Suriname, Mw. van Gool, waarin hij zijn bezorgdheid over de Twinningfaciliteit herhaalde en bezwaar aantekende tegen de goedkeuring van een dengue-surveillance systeem zonder betrokkenheid daarbij van het ministerie. De Nederlandse initiatiefnemer van dit project, de Moleculair Virologische Afdeling van de Universiteit van Groningen, is die samenwerking daarop alsnog aangegaan.

| 46 |

3.4 De Twinningfaciliteit in de Tweede Kamer

Op 25 januari 2008 kondigde minister Koenders ook aan de Tweede Kamer het initiatief voor de Twinningfaciliteit aan. Hij kreeg er zeer brede steun voor. Wel werden er in de loop van de tijd vragen over gesteld. Het Kamerlid Chantal Gill'ard (PvdA) vroeg in het Algemeen Overleg met de ministers van Buitenlandse Zaken en van Ontwikkelingssamenwerking van 4 maart 2008 in hoeverre de Twinningfaciliteit vraaggericht is. Het Kamerlid Arend Jan Bokestijn (VVD) toonde zich in het overleg van 2 februari 2009 positief over de Twinningfaciliteit en stelde voor deze vooral op onderwijs te richten.

⁵⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 20381, nr. 142, 13 februari 2009.

⁵⁶ In een recent gesprek (mei 2011) dat voor deze evaluatie met de thans ex-minister van Ravenswaay is gevoerd herhaalde hij zijn bedenkingen ten aanzien van de TF en sprak zijn twijfels uit over de follow-up van de gefinancierde projecten. De ex-minister meent dat er met zijn bezwaren en pleidooi voor een betere coördinatie met de overheid niet zoveel is gedaan: 'er is notie van genomen'.

⁵⁷ De bedoeling van de UTSN was om van de 38 in principe goedgekeurde aanvragen alleen concept toekenningen die mogelijke raakvlakken vertonen met het Surinaamse overheidsbeleid (17 in totaal) onder strikt embargo zijn gepresenteerd aan PLOS en een aantal overige ministeries. UTSN zelf zegt daarover dat ze PLOS duidelijk hebben gemaakt dat de besluitvorming bij de UTSN ligt en dat het er meer om gaat dat indien de overheid wellicht over additionele informatie beschikt die de UTSN er toe zou kunnen brengen om het besluit over toekenning te heroverwegen (memo van directeur de UTSN aan de Directie Westelijk Halfrond van donderdag 7 mei 2009).

Het Kamerlid Harry van Bommel (SP) vroeg zich af welk deel van het geld bij de Nederlandse partner terecht kwam en of dat geen verkeerde stimulans gaf om te participeren. Hij vroeg zich af of de Nederlandse organisaties voldoende kennis en ervaring hadden om in Suriname te werken en drong er op aan de kennis binnen de Surinaams-Nederlandse gemeenschap beter te gebruiken. In zijn mondelinge antwoord ontkende de minister dat de prioriteiten van de Nederlandse organisatie leidend zouden zijn. 'Het blijkt dat de prioriteiten in de aanvragen heel goed overeenkomen met de prioriteiten van de Surinaamse ontwikkelingssamenwerking'. Het Kamerlid Kathleen Ferrier (CDA) vond dat de Twinningfaciliteit heel goed liep en 'er weinig bureaucratie' was. Wel maakte zij zich zorgen over de monitoring en de evaluatie ervan.

Op 22 januari 2009 verzocht mevrouw Ferrier de regering in een motie te bewerkstelligen dat beide partners projectvoorstellen in kunnen dienen en penvoerder kunnen zijn tijdens de uitvoering van de projecten.⁵⁸ Zij bekritiseerde daarmee de financieel-juridische kaders van de faciliteit die bepalen dat de penvoerder van een project altijd een Nederlandse rechtspersoon is die onder Nederlands recht valt. Daardoor zouden onverhoopte geschillen over de uitvoering van een project binnen het Nederlandse rechtssysteem worden beslecht. In zijn antwoord van 13 februari 2009 toonde de minister begrip voor de keuze van de UTSN, die volgens hem te maken heeft met eenduidigheid en overzichtelijkheid van de administratie, mede met het oog op verantwoording en controle, en niets met vermeende ongelooftwaardigheid van de Surinaamse partner. Deze constructie was zeker niet discriminatoir bedoeld.⁵⁹

Ferrier voerde nog een ander punt op, namelijk over de gelijkwaardigheid in salarissen. In dezelfde brief lichtte de minister toe dat de UTSN dagtarieven vergoedt voor Nederlands personeel of consultant zoals vastgesteld door de Economische Voorlichtingsdienst (EVD, het huidige Agentschap NL). Afhankelijk van het reguliere salaris van de betreffende medewerker, dat hij normaliter verdient, geldt een maximaal dagtarief van EUR 551. Omdat de salarisniveaus van Nederland en Suriname verschillen, werkt dat door in de te betalen tarieven. Een ander punt van zorg in de Tweede Kamer betrof de duurzaamheid van de projecten. Betoogd werd dat de projecten aanvullend moeten zijn en bestaande projecten niet mogen ondermijnen.

⁵⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 20361, nr. 138, 22 januari 2009.

⁵⁹ Minister Koenders tijdens dat overleg: 'De gelijkwaardigheid staat voorop. Om die reden kunnen initiatieven zowel uit Suriname als uit Nederland worden ingediend. Vanwege de controleerbaarheid van de bestedingen en dus ook de controleerbaarheid van Nederlands belastinggeld en de mogelijkheid om eventueel juridisch op te treden, is ervoor gekozen dat de penvoerder een Nederlandse organisatie is, dus ook als een project van Surinaamse origine is met een Nederlandse partner. Ik ben van mening dat wij op die manier kunnen voorkomen dat er mogelijk eindeloze juridische procedures ontstaan. Dit zou heel onhandig zijn. Er zit hier echter geen diepere gedachte achter dat de ene partij belangrijker zou zijn dan de andere. Ik begrijp waar de motie van mevrouw Ferrier uit voortkomt, maar datgene wat bedoeld is, heeft met niets anders te maken dan de goede controle op de besteding van Nederlands overheidsgeld'.

Na een bezoek aan Suriname in oktober van 2009 bekritiseerde het Kamerlid Van Bommel de gebrekkige coördinatie met de Surinaamse overheid en bepleitte hij een betere afstemming. Hij verwees daarvoor naar zijn gesprek met minister Van Ravenswaay en naar uitspraken van de Surinaamse president. Tijdens het werkbezoek van de fractieleiders van de Tweede Kamer van 17 tot 25 oktober 2010 kwam de Twinningfaciliteit regelmatig ter sprake. Tijdens het overleg met vertegenwoordigers van de Nationale Assemblée werd er zowel waardering als kritiek op geuit.⁶⁰

3.5 Conclusies

Het initiatief voor de Twinningfaciliteit werd ingegeven door de wens van de Nederlandse overheid om na het aflopen van de hulprelatie een nieuwe invulling te geven aan de banden met Suriname. Daarbij kwam de nadruk op samenwerking tussen maatschappelijke organisaties te liggen, en dientengevolge bij de vormgeving op een zeer terughoudende rol van de overheid.

Dat leidde tot een vergaande vorm van uitbesteding van de uitvoering ervan. Daarin bepaalt de subsidieontvanger in belangrijke mate het subsidiebeleid. Het beleidskader werd, mede op verzoek van het ministerie, breed en algemeen gehouden. Het was weinig expliciet over de doelstellingen en het werkkerreinen. De samenhang tussen de verschillende doelstellingen bleef daardoor onduidelijk en liet veel ruimte voor interpretatie. Dat gold vooral voor cruciale begrippen ‘maatschappelijk middenveld’ en ‘armoedebestrijding’.

| 48 |

Het ministerie hechtte grote waarde aan een spoedige start van het initiatief. Nader onderzoek om de behoeften en prioriteiten preciezer vast te stellen werd niet nodig gevonden. Verder koos het voor een lichte goedkeuringsprocedure, en snelheid in de bestedingen en uitvoering. Daarmee werd bereikt dat al enkele maanden na de goedkeuring van het beleidskader de eerste projectronde kon worden afgerond.

De informatievoorziening over de Twinningfaciliteit aan de Surinaamse regering bleef beperkt en aan de bedenkingen van de Surinaamse overheid werd weinig gewicht toegekend.

Het ministerie en de ambassade hebben zich goed gehouden aan de afspraak zich niet direct te bemoeien met de uitvoering van het programma en de beoordeling van projecten.

⁶⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 20361, nr. 146, 30 maart 2010.

4

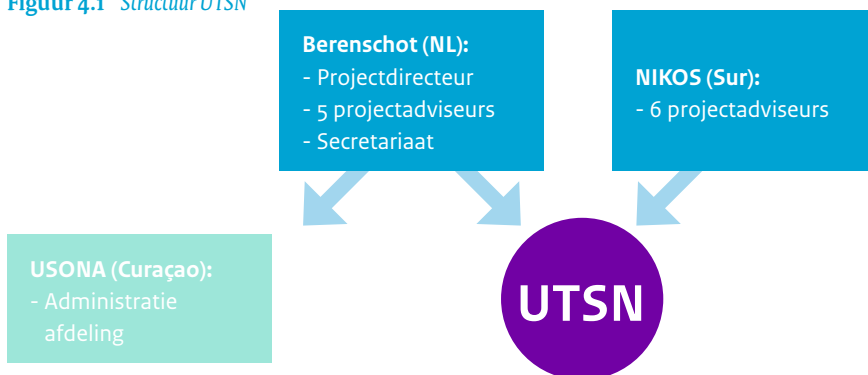
Beheer van de Twinningfaciliteit

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het beheer van de Twinningfaciliteit door de Uitvoeringsorganisatie Twinningfaciliteit Suriname-Nederland (UTSN). Daarbij passeren alle daaronder vallende taken.

4.1 De start

Na de toekenning van de subsidiebeschikking in maart 2008 heeft Berenschot samen met NIKOS de UTSN opgericht, met vestigingen in Utrecht en Paramaribo. Beide leverden enkele projectadviseurs, die als team verantwoordelijk werden voor de beheerstaken. Er kwam een aparte financiële administratie in Willemstad, Curaçao.⁶¹ Berenschot werd als subsidieontvanger⁶² de juridisch verantwoordelijke organisatie en levert de projectdirecteur.⁶³ Het UTSN team houdt zich bezig met voorlichting, afhandeling en beoordeling van projectvoorstellen, begeleiding en monitoring van projecten, (financiële) administratie, rapportage over de Twinningfaciliteit, en verantwoording aan het ministerie van Buitenlandse Zaken.⁶⁴ Voor deze overheadkosten rekent de UTSN 9 procent aan; dit bedrag komt bovenop de uitgekeerde subsidies.

Figuur 4.1 Structuur UTSN



Binnen de beperkte tijd heeft de UTSN veel gedaan om de Twinningfaciliteit onder de aandacht te brengen en potentiële indieners van voorstellen mogelijkheden geboden om zich te informeren. Naast een speciale website zorgde de UTSN in zowel Nederland als Suriname voor advertenties en interviews in lokale en nationale dagbladen en voor aankondigingen op radio en televisie. Voorafgaand aan en tijdens de opening van de financieringsrondes werden voorlichtingsbijeenkomsten gehouden; eind juni 2008 drie in Suriname en een week later vier

⁶¹ De administratie van de Twinningfaciliteit is belegd bij de Uitvoeringsorganisatie Stichting USONA (USONA), een door Berenschot opgerichte organisatie, gevestigd op Curaçao. Daarnaast is bij Berenschot zelf een medewerker verantwoordelijk voor diverse andere secretariële werkzaamheden. Voor meer informatie over de administratie van de UTSN, zie paragraaf 4.3.

⁶² Zie ook Hoofdstuk 3 over de vormgeving van het beleidskader en de opzet van de TF.

⁶³ UTSN (2008). Communicatieplan UTSN. *Communicatie ten behoeve van de Twinningfaciliteit Suriname-Nederland 2008-2011*. Utrecht: UTSN.

⁶⁴ De UTSN rapporteert direct aan de Directie Westelijk Halfrond (DWH), de verantwoordelijke beleidsdirectie van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

in Nederland.⁶⁵ Ze werden druk bezocht. Toen het aantal aanvragen uit het binnenland in 2009 tegenviel, organiseerde de UTSN extra voorlichtingsbijeenkomsten in de districten Brokopondo, Commewijne en Saramacca. Een week voor de opening van de financieringsrondes heeft de UTSN een telefonisch spreekuur ingesteld en een speciaal e-mailadres geopend, waar geïnteresseerden tot een week na de sluiting van de rondes met vragen terecht konden.⁶⁶

4.2 Aanvraag- en beoordelingsprocedure

Tussen 1 juli en 1 september 2008 konden voor het eerst projectvoorstellen worden ingediend. De UTSN onderscheidde daarbij grote, kleine en ondersteunende projecten, en had voor elk type minimeisen geformuleerd (zie Tabel 4.1).⁶⁷

	Groot	Klein	Ondersteunend
Projectpartners	Onder de partners is minstens één non-profit organisatie.		
	Een Nederlandse penvoerder en minimaal één Surinaamse partner.		Eén Nederlandse of één Surinaamse partner (<i>matchmaking</i> -aanvraag).
Projectvoorstel	Volledig uitgewerkt en voorzien van de handtekening van alle partners. Het voorstel is gericht op verdieping en verbreding van de samenwerkingsrelatie.		Mag nog verder ontwikkeld worden (ondersteuningsaanvraag).
			Indien de aanvraag wordt goedgekeurd, moet in de volgende ronde een volledig uitgewerkte aanvraag worden ingediend. ⁶⁹
Subsidieomvang	EUR 30.000-300.000	EUR 10.000-30.000	EUR 5.000-10.000 ⁷⁰
Eigen bijdrage	Minimaal 15% van de projectomvang, uit te drukken in dagen, materiaal of geld. ⁷¹	Minimaal 5% van de projectomvang, uit te drukken in dagen, materiaal of geld.	N.v.t.
Maximale projectduur	Twee jaar	Eén jaar	Drie tot zes maanden

⁶⁵ De Surinaamse voorlichtingsbijeenkomsten zijn in Paramaribo, Coronie en Nickerie gehouden. In Nederland vonden ze plaats in Amsterdam, Den Haag, Utrecht en Rotterdam.

⁶⁶ UTSN (2008). *Activiteitenplan en liquiditeitsplanning 2009*. Utrecht: UTSN; UTSN (2008). *Communicatieplan UTSN. Communicatie ten behoeve van de Twinningfaciliteit Suriname-Nederland 2008-2011*. Utrecht: UTSN.

⁶⁷ Deze paragraaf is gebaseerd op diverse gesprekken met de projectadviseurs van UTSN en de aanvraag- en beoordelingsformulieren zoals door UTSN beschikbaar gesteld.

⁶⁸ De goedkeuring van een ondersteunend project is echter geen garantie dat het daaropvolgende volledige voorstel ook daadwerkelijk wordt goedgekeurd.

⁶⁹ Aanvragers die ondersteuning nodig hadden bij het opstellen van een projectvoorstel óf die niet zelfstandig in staat waren een geschikte twinningpartner te identificeren, konden een aanvraag doen voor een ondersteunende projectsubsidie. Het maximaal aan te vragen bedrag voor zowel ondersteuning als voor *matchmaking* bedroeg EUR 5.000, waarbij het toegestaan was om voor beide categorieën een aanvraag in te dienen.

⁷⁰ De eigen bijdrage van een groot project moet aan het eind van het project aangetoond kunnen worden met behulp van een accountantsverklaring; deze staat voor grote projecten verplicht op de begroting. Voor kleine projecten volstaat een verklaring van de penvoerder.

In de aanvraag moesten de financiële draagkracht, de managementcapaciteit en het *track record* van de penvoerder en de inhoud en de planning van het projectvoorstel worden beschreven. Ook vroeg de UTSN naar de relevantie van het voorstel, zoals de mate van kennisoverdracht en armoedebestrijding bij kleine projecten, en van capaciteitsversterking, institutionele versterking van de Surinaamse partner en versterking van de relaties tussen Nederlandse en Surinaamse maatschappelijke organisaties bij grote. Voor de tweede financieringsronde, van 1 februari tot 15 maart 2009, heeft de UTSN de aanvraagprocedure iets gewijzigd. Zo dienden beide partners niet langer alleen het aanvraagformulier te ondertekenen maar ook de Financieringsovereenkomst. Daarmee verklaarden zij alle bijlagen van het projectvoorstel, inclusief de begroting, te hebben gelezen en ermee akkoord te gaan. In de eerste financieringsronde was namelijk gebleken dat de Surinaamse projectpartner(s) niet altijd op de hoogte waren van de goedgekeurde begroting, wat in enkele gevallen tot problemen had geleid. Nieuw was ook dat zij in 2009 expliciet moesten aangeven of er voor een project toestemming van de Surinaamse overheid nodig was.

De beoordelingen

Na het sluiten van de eerste financieringsronde beoordeelde de UTSN binnen zes weken alle voorstellen. Eerst voerde zij een *quick scan* uit, waarbij alle aanvragen afvielen die niet voldeden aan de minimumeisen of die onvolledig waren. Daarna beoordeelden twee projectadviseurs (één Nederlandse en één Surinaamse) elk projectvoorstel. Zij gebruikten daarbij een standaard beoordelingsformulier, waarmee scores en eventuele toelichtingen aan de verschillende onderdelen van een projectvoorstel werden gegeven. In 2009 is deze werkwijze enigszins aangepast, omdat de UTSN verrast was door het zeer grote aantal ontvangen voorstellen (zie ook Tabel 4.3). Omdat de termijn van maximaal zes weken al naar de aanvragers was gecommuniceerd, hield de UTSN daaraan vast.⁷¹

De verschillende criteria, waarop de voorstellen beoordeeld zijn, kunnen onderverdeeld worden in drempelcriteria, organisatiecriteria en inhoudelijke criteria (zie Tabel 4.2). Daarnaast konden indieners bonuspunten verdienen. In 2008 bestonden hier nog geen richtlijnen voor, maar in 2009 wel. Zo kon een indiener extra punten krijgen als zijn project zich richtte op een ‘verwaarloosde doelgroep’, een achtergestelde regio of district, of als een project mogelijk bijdroeg ‘aan de ontwikkeling van een kritische massa, die hierdoor zelf kan bijdragen aan haar eigen armoedebestrijding’.⁷²

⁷¹ Halverwege het beoordelingsproces is vanwege de tijd besloten om alle kleine projectvoorstellen maar slechts door één adviseur te laten beoordelen. Indien een voorstel van onvoldoende kwaliteit bleek om voor toekenning in aanmerking te komen, was het niet langer nodig om het volledige beoordelingsformulier in te vullen. Een eindoordeel met een toelichting was dan voldoende.

⁷² UTSN (2009). *Beoordelingsformulier Groot*; UTSN (2009). *Beoordelingsformulier Klein*.

Naast de punttoekenning op grond van de verschillende criteria heeft elke beoordelaar steeds een eindoordeel gegeven: toekennen, afwijzen of ‘twijfelgeval’. Twijfelgevallen voldeden wel aan de minimale drempelcriteria, maar zij scoorden niet hoger dan tussen de 55 en 60 procent van het maximale puntenaantal.⁷³ De verschillende onderdelen, criteria en bijbehorende weging van de beoordelingsformulieren zijn opgenomen in Tabel 4.2.

Tabel 4.2 Beoordelingscriteria projectvoorstellen		
Onderdeel	Weging ⁷⁴	Criteria
1. Drempel criteria	-	Minimumeisen Tabel 4.1 plus alle benodigde bijlagen
2. Organisatie criteria	30%	Management capaciteit penvoerder
		Financiële capaciteit penvoerder
		Management capaciteit partner(s)*
3. Inhoudelijke criteria	60%	Inhoud projectvoorstel
		Bijdrage aan doelstellingen van de Twinningfaciliteit
		Financiële onderbouwing projectvoorstel*
4. Bonus	10%	Bonuspunten (optioneel)
Eindscore	100%	Puntentotaal
		Eindoordeel: afwijzen/toekennen/twijfel

*Criterium in tweede financieringsronde toegevoegd.

De UTSN kwam in 2008 tot een selectie door de eindscores en de eindoordelen van beide beoordelaars naast elkaar te leggen. Als die laatste verschilden, dan overlegde de projectdirecteur met hen. Hij stelde de definitieve selectie vast. De positief beoordeelde aanvragen zijn vervolgens op totaalscore gerangschikt. Na overleg met het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft de UTSN besloten alle projectvoorstellen die voldoende punten hadden gescoord én een positief eindoordeel hadden gekregen, goed te keuren tot het maximum beschikbare subsidiebedrag van EUR 8 miljoen; dat was exclusief de overheadkosten voor de UTSN.

In 2009 kwamen zoveel voorstellen voor financiering in aanmerking dat de UTSN beoordelaars een tweede keer naar de projecten met een positief eindoordeel moesten kijken. Zij konden aangeven of een project kon worden gesubsidieerd ‘indien er voldoende budget beschikbaar is’, of dat het ‘met voorkeur’ voor subsidie in aanmerking kwam.⁷⁵ In het laatste geval ging het om projecten die hoog scoorden en betrekking hadden op een bepaalde

⁷³ Percentages berekend door IOB. Voor grote projectvoorstellen bedroeg de maximale score 83 punten en voor kleine was dit 66 punten, de bijbehorende minimale scores om goedgekeurd te worden bedroegen respectievelijk 46 en 36 punten. Bron: UTSN (2008). *Beoordelingsformulier Groot*; UTSN (2008). *Beoordelingsformulier Klein*; UTSN (2008). *Planning beoordelingen rekenmodel*.

⁷⁴ Percentages berekend door IOB. Voor grote projectvoorstellen ingediend in 2009 zijn de percentages respectievelijk 31 procent, 63 procent en 6 procent.

⁷⁵ Ook in 2009 werd een ondergrens gehanteerd: voor grote projecten kwam dit neer op 88 punten en voor kleine op 55 punten. Overigens woog in 2009 het eindadvies zwaarder dan het aantal behaalde punten. Bron: UTSN (2009). *Toekenningen Proces 2009*.

sector, doelgroep of regio die nog onvoldoende vertegenwoordigd was in het projectenbestand. Omdat het totale aangevraagde subsidiebedrag van deze voorlopige selectie nog steeds te hoog was (EUR 9,70 miljoen) heeft de UTSN nog een derde beoordelingsronde gedaan. Hierin woog het oordeel van de Surinaamse adviseurs, vanwege hun betere zicht op de Surinaamse context en behoeftes, zwaarder dan dat van hun Nederlandse collega's.⁷⁶

Door de beperkte tijd voor de beoordelingen en de druk om het gehele subsidiebudget voor de Twinningfaciliteit al in de eerste ronde te besteden kon de UTSN niet altijd elk voorstel even uitgebreid bestuderen en beoordelen.⁷⁷ Zo zijn bij sommige de argumentaties en toelichtingen in de beoordelingsformulieren onvolledig of ontbreken ze. Het was lastig voor de beoordelaars om begrippen als 'armoedebestrijding' en 'maatschappelijk middenveld' te interpreteren. Zij stelden capaciteitsversterking en kennisoverdracht vaak gelijk aan training. Dit gebrek aan uniformiteit in gehanteerde begrippen heeft tot een gebrek aan eenduidigheid in diverse beoordelingen geleid.

In de beoordeling van de aanvragen is de bijdrage aan de algemene doelstellingen van de Twinningfaciliteit, namelijk armoedebestrijding en versterking van het maatschappelijk middenveld, ondergeschikt geweest. In de aanvraagformulieren komt dit punt als laatste en het toegekende gewicht in de beoordeling is ook klein. Terwijl in 2008 de inhoudelijke criteria voor 60 procent de eindscore bepaalden (zie Tabel 4.2), telde de bijdrage aan de algemene doelstellingen (zie ook Hoofdstuk 7) voor grote voorstellen maar voor 24 procent mee, en voor kleine zelfs maar 15 procent. In de tweede financieringsronde is dit verder gedaald tot respectievelijk 13 en 10 procent. Dit weerspiegelt het zwaarwegende belang dat de UTSN hecht aan de financiële, administratieve en managementcapaciteiten van de penvoerder. Zij heeft dit gedaan om het risico van onzorgvuldig of onrechtmatig financieel beheer door de penvoerder te verkleinen. Dit prevaleerde duidelijk boven de relevantie van de projectvoorstellen. Grote organisaties scoorden beter op dat criterium.⁷⁸ Kleine organisaties met een zwakkere structuur hadden daarmee minder kans op subsidie.

| 55 |

In 2009 verbeterde de UTSN de beoordelingsprocedure. De formulieren werden aangepast en eenduidiger gemaakt. Er kwamen richtlijnen voor het toekennen van bonuspunten. En er kwam meer aandacht voor de capaciteit van de Surinaamse partner. Ook is de UTSN kwalitatief zeer goede voorstellen gaan onderscheiden van voorstellen die 'voldoende' scoorden. De beoordelaars zijn meer gaan letten op projectvoorstellen die zich richtten op achtergestelde doelgroepen en op een evenredige verdeling tussen grote en kleine voorstellen. Daarnaast woog het oordeel van de beoordelaars van NIKOS in de tweede ronde zwaarder, opnieuw vanuit de verwachting dat zij de Surinaamse context en de lokale behoeften beter kenden.

⁷⁶ UTSN (2009). *Notitie UTSN terzake beoordeling projecten 2009*.

⁷⁷ Zie ook Hoofdstuk 3. Bron: Ministerie voor Buitenlandse Zaken (2008). *BEMO van DWH aan R (DWH/MC-799/2008)*.

⁷⁸ Zo konden individuen, die werkzaam waren bij een zeer grote organisatie (zoals een universiteit), de suggestie wekken dat de gehele organisatie het voorstel ondersteunde en garant stond voor de financiële risico's. Deze individuen beschikten echter niet over beslissingsbevoegdheden voor wat betreft financieel handelen.

De definitieve selectie

De UTSN informeerde alle penvoerders van ingediende projectvoorstellen schriftelijk over de uitkomst van de beoordelingsprocedure.⁷⁹ Zij nodigde diegenen die subsidie gingen krijgen uit voor een startgesprek met een aan hen toegewezen projectadviseur.⁸⁰ In totaal werden in 2008 67 projectvoorstellen met een totale waarde van EUR 7,37 miljoen goedgekeurd. In 2009 waren dat 41 voorstellen ter waarde van EUR 5,13 miljoen. Omdat de uitvoering van zes goedgekeurde projecten om uiteenlopende redenen alsnog is stopgezet, ligt het totaalbedrag voor de goedgekeurde én uitgevoerde projecten op EUR 11,72 miljoen (EUR 6,95 miljoen voor 2008 en EUR 4,77 miljoen voor 2009).⁸¹ Een samenvatting van de definitieve selectie van de eerste en tweede financieringsronde, ingedeeld naar sector en projecttype, staat in Tabel 4.3.

Tabel 4.3 Ingediende projectvoorstellen naar sector en type, 2008-2009						
	2008			2009		
	Groot	Klein	Goedgekeurd	Groot	Klein	Goedgekeurd
Cultuur	5	4	5	9	1	2
Onderwijs	22	16	22	57	26	15
Jongeren	4	3	4	10	7	4
Toerisme	4	2	2	6	1	0
Zorg	9	4	8	12	6	5
Welzijn	13	10	9	15	4	2
Overig	13	4	8	20	10	11
Ondersteunende projecten	0	25	9	0	16	2
Totaal	70	68	67	129	71	41

Bron: UTSN (2008). *Planning beoordelingen rekenmodel*; UTSN (2009). *Toekenningen Proces 2009. Indeling sectoren door IOB*.

Wat opvalt in bovenstaande tabel is dat bijna 40 procent van alle voorstellen betrekking had op onderwijs, en dat in beide jaren grote projectvoorstellen de overhand hadden. Ook blijkt in 2008 ongeveer 50 procent van de voorstellen te zijn goedgekeurd, tegenover 20 procent in 2009. In 2009 zijn 1,5 keer zoveel voorstellen ingediend als het jaar daarvoor, terwijl maar de helft van het subsidiebedrag van 2008 beschikbaar was.

⁷⁹ Het versturen van individuele motivaties voor afwijzing in 2008 heeft tot een aantal reacties en correspondentie geleid. Daarom heeft de UTSN in 2009 besloten om één standaard afwijzingsbrief naar alle indieners van afgewezen projecten te sturen zonder individuele toelichting.

⁸⁰ Tijdens de startgesprekken waren ook twee adviseurs van NIKOS in Nederland aanwezig, die namens hun Surinaamse collega's de gesprekken voerden.

⁸¹ Het gaat hier enkel om de uit te keren subsidies, de eerder genoemde 9 procent administratiekosten die UTSN rekent voor het beheer van de Twinningfaciliteit zitten hier niet bij.

De verdeling per type van de afgewezen voorstellen wijkt niet erg af van het totaal aantal ingediende voorstellen; in beide gevallen is rond de 60 procent van de projectvoorstellen groot, rond de 12 procent is ondersteunend en de rest klein. Ook wat betreft de sectoren is de verdeling tussen het totale aantal voorstellen en de afgewezen voorstellen ongeveer gelijk; in 39 procent van de gevallen gaat het om onderwijsprojecten, gevolgd door zorg- en welzijnsprojecten die respectievelijk 25 procent en 23 procent van het totale aantal beslaan.

Afgewezen projectvoorstellen

In totaal zijn 230 projectvoorstellen afgewezen. Om na te gaan of de indieners ervan specifieke kenmerken bezitten die mogelijk hebben bijgedragen aan die afwijzing heeft IOB achttien willekeurig geselecteerde Surinaamse organisaties telefonisch benaderd. Daaronder zaten vooral kleine organisaties en maar drie grote, professionele instellingen. Het veel gehoorde verwijt dat er speciaal voor de Twinningfaciliteit nieuwe organisaties in het leven zijn geroepen wordt niet bevestigd: van de benaderde organisaties waren er maar vier pas in 2008/2009 opgericht en drie ervan werkten voor die tijd al op persoonlijke basis samen met een Nederlandse counterpart. Twaalf organisaties werkten al langer met een Nederlandse partner. Toch blijkt het initiatief voor het indienen van een projectvoorstel veelal van de Nederlandse partner te zijn gekomen. In maar vier gevallen was er sprake van een gezamenlijk initiatief en in slechts twee gevallen lag het aan Surinaamse kant. Ook uit de projectbeschrijvingen blijken de ingediende voorstellen vaak te worden gezien als ‘Nederlandse projecten in Suriname’, waarvan de *ownership* vooral bij de Nederlandse partner lag.

| 57 |

Een derde van de ondervraagde afgewezen organisaties ervaart de eis van een Nederlandse partner voor deelname aan de Twinningfaciliteit als een opgelegde verplichting. Gevraagd naar de besluitvorming over het al dan niet toekennen van subsidie door de UTSN, gaf iets meer dan de helft aan deze duidelijk te vinden. In 2009 heeft de UTSN geen individuele redenen van afwijzing meer verstuurd. Alle afgewezen organisaties kregen te horen dat er onvoldoende fondsen voor subsidiëring waren en dat hun voorstel niet door de selectie was gekomen. Desondanks dachten de afgewezen organisaties verschillend over de redenen van de afwijzing, maar dat lijkt voornamelijk op eigen interpretaties gebaseerd. Dertien van de achttien ondervraagden vonden dat de Twinningfaciliteit zou moeten veranderen, maar van zwaarwegende bezwaren is nauwelijks sprake: op twee na gaven ze aan bij een eventueel volgende financieringsronde opnieuw een projectvoorstel te zullen indienen.

4.3 Monitoring, begeleiding en administratie

De UTSN wijst aan elk goedgekeurd project twee adviseurs toe.⁸² Zij zien toe op het verloop ervan en fungeren als aanspreekpunt voor de projectpartners. Zij monitoren de voortgang van het project op basis van gestandaardiseerde tussen- en eindrapportages en ronden de

⁸² Naast de hoofadviseur is er een ‘schaduwadviseur’, die de eerste adviseur vervangt of ondersteunt; elk project heeft zowel een Surinaamse als een Nederlandse adviseur.

eventuele planning voor de komende periode af.⁸³ Na afloop van een project moeten de projectpartners de bijdrage ervan beschrijven aan de versterking van het maatschappelijk middenveld, de armoedebestrijding, de kennisuitwisseling tussen Nederland en Suriname en de *lessons learnt*. Zij moeten, aan de hand de verwachte effecten op de middellange termijn (vijf jaar), de duurzaamheid van hun project inschatten. En zij moeten terugblikken op hun onderlinge relatie en afspraken over voortzetting daarvan en op hun samenwerking met de UTSN.⁸⁴ De Uitvoeringsorganisatie keurt de rapportages pas goed wanneer de behaalde resultaten geverifieerd kunnen worden, bijvoorbeeld doordat een projectadviseur het project bezoekt⁸⁵ of door andere bewijzen. In sommige gevallen voeren projectadviseurs een eindgesprek met één of meerdere partners over het projectverloop, de samenwerking, een eventueel vervolg en verbeterpunten. Wanneer dit allemaal is gebeurd én de financiële administratie is afgerond, registreert de UTSN met een dechargebrief het project als 'afgerond'.⁸⁶

Behalve het monitoren van de voortgang bieden UTSN projectadviseurs inhoudelijke begeleiding. In geval van spanningen tussen de projectpartners kunnen zij als *mediator* optreden. Zij gebruiken daarbij de tussenrapportages en de communicatie met de partners als *early warning* instrument. Mocht een adviseur een probleem niet in overleg met de partners kunnen oplossen, dan kan hij de projectdirecteur erbij halen. De UTSN gebruikt daarbij een escalatiemodel en zet in het ergste geval het project stop en vordert eventuele gelden terug. Maar dit is tot nu toe nooit gebeurd.⁸⁷

| 58 |

Veel organisaties bestempelen de begeleiding door UTSN als positief en waardeerden de snelle communicatie en persoonlijke betrokkenheid van projectadviseurs. Verder valt de nauwgezette en uitvoerige interne verslaglegging door de UTSN op. Projectvoorstellen, rapportages, logboeken, bezoekverslagen, e-mail correspondentie en alle declaraties zijn zowel digitaal als *hardcopy* gearchiveerd. De projectadviseurs hebben veel tijd en moeite gestoken in het vastleggen en opslaan van beslissingen en acties binnen het beheerproces.

Zoals gezegd, richt hun monitoring zich in eerste instantie op de voortgang en de rechtmatigheid van de projecten. Op basis van voortgangsrapportages en communicatie met de penvoerder bekijkt een projectadviseur of de voortgang overeenkomt met de planning en het oorspronkelijke voorstel. In geval van onvoldoende- of wanprestaties legt de UTSN geen sancties op, maar worden planning en begroting aangepast waardoor de uitvoering weer aansluit op het voorstel. Ook hier blijkt weer het belang dat de UTSN hecht aan rechtmatigheid.

⁸³ Grote projecten moeten elke zes maanden en kleine projecten elke drie maanden een tussenrapportage bij de UTSN indienen. Bron: UTSN (2008). *Bijlage 5: Format Tussenrapportage*.

⁸⁴ UTSN (2008). *Bijlage 6: Format Eindrapportage*.

⁸⁵ Dit hoeft niet noodzakelijk de eigen adviseur te zijn; omwille van efficiëntie wordt de veldmonitoring van verschillende projecten door één adviseur gedaan die vervolgens terug rapporteert aan de verantwoordelijke collega.

⁸⁶ UTSN (2009). *Procedure afsluiten UTSN projecten*.

⁸⁷ Wel zijn zes goedgekeurde projecten voortijdig stopgezet. Bron: UTSN (2009). *Escalatiemodel (escalatieprotocol)*.

Financiële administratie

De financiële administratie van de UTSN wordt uitgevoerd door de Uitvoeringsorganisatie Stichting USONA, gevestigd in Willemstad op Curaçao.⁸⁸ USONA is voor projectpartners niet direct zichtbaar, omdat alle communicatie tussen hen en de administratie via de verantwoordelijke projectadviseur verloopt. Deze is de spil en zijn of haar toestemming is noodzakelijk voor uitbetaling van de subsidie, wijzigingen in de begroting of de planning en het afsluiten van een project.⁸⁹

De UTSN werkt met een systeem waarin de penvoerder de kosten voorfinanciert en deze vervolgens declareert. Ook kan zij leveranciers van goederen of diensten rechtstreeks uitbetalen.⁹⁰ Pas wanneer blijkt dat declaraties of facturen volledig zijn en binnen de projectbegroting passen, wordt zo'n betaling gedaan. Wanneer ze onvolledig zijn, niet kloppen of bepaalde kosten hoger uitvallen dan begroot, neemt de administratie contact op met de verantwoordelijke projectadviseur, die het probleem vervolgens aan de penvoerder voorlegt. Eventuele plannings- en begrotingswijzigingen worden schriftelijk overeengekomen tussen de penvoerder en de adviseur. Zodra een wijziging is goedgekeurd, e-mailt de projectadviseur dit door aan de administratie, de penvoerder en de schaduwadviseur. De UTSN gaat ervan uit dat de penvoerder dan de andere projectpartners informeert. Bij de afronding van een project gaat de uitvoeringsorganisatie na of alle declaraties zijn ingediend en alle uitbetalingen hebben plaats gevonden. Eventuele resterende middelen vloeien terug naar het centrale budget van de Twinningfaciliteit.

| 59 |

De organisatie van de financiële administratie heeft tot verwarring en onvrede onder de projectpartners geleid. Vele typen die als moeizaam, omslachtig en niet transparant. Het voornaamste kritiekpunt is de gehanteerde declaratiemethode. Voor de grotere institutionele organisaties vormt de betalingswijze op declaratiebasis meestal geen probleem, maar voor enkele kleine is dat anders. Zo zijn individuen soms persoonlijke leningen aangegaan om activiteiten te voorfinancieren. Bij een nadere analyse blijken dergelijke problemen voornamelijk voort te komen uit onwetendheid van de organisaties zelf; zij waren zich niet bewust van de mogelijkheid van directe uitbetaling aan de leveranciers of van de mogelijkheid om hulp te krijgen van de UTSN bij de afhandeling van de financiën. Ook konden zij, onder strikte voorwaarden, een beroep doen op een voorschottenregeling, of konden bepaalde betalingen rechtstreeks naar Suriname worden overgemaakt. De UTSN heeft kleine organisaties diverse keren op deze mogelijkheden gewezen, maar de meeste hebben desondanks alleen de declaratiemethode gebruikt.

⁸⁸ USONA is in 2004 door Berenschot opgericht voor het beheer van de ontwikkelingsgelden van de Nederlandse Antillen. Bron: USONA (2011). www.usona.nl. Geraadpleegd op 25/08/2011.

⁸⁹ Zo mag enkel na schriftelijke toestemming van de verantwoordelijke projectadviseur de post 'onvoorzien uitgaven' van de begroting worden aangesproken. Deze toestemming moet overlegd worden samen met de declaratie.

⁹⁰ Deze manier van betaling is alleen mogelijk voor facturen hoger dan EUR 1.000,- en geldt niet voor personele uitgaven, de *Daily Subsistence Allowance* (DSA) of reiskosten. In dit geval moet de penvoerder de originele factuur voorzien van een handtekening, aan de UTSN sturen. Bron: UTSN (2009). *Handleiding voor penvoerders inzake de financiële administratie van UTSN-projecten (versie 9 februari 2009)*. Utrecht: UTSN.

Een tweede reden voor de verwarring is het ontbreken van directe communicatie tussen penvoerders en administratie. Dat alle contact via de projectadviseurs liep, pakte niet altijd goed uit. Zo hebben zij soms begrotingswijzigingen te laat aan de administratie in Willemstad doorgegeven. Hierdoor konden declaraties niet worden uitbetaald. Ook werden soms afwijkende bedragen overgemaakt, omdat een deel van de declaratie niet door de UTSN uitbetaald kon worden. De administratieafdeling gaf hier geen toelichting over; voor vragen moest de penvoerder zich immers tot de projectadviseur richten.

Kosten van het beheer

Zoals eerder aangegeven, was 9 procent van de uitgekeerde subsidies voor het beheer van de Twinningfaciliteit. Hiermee heeft de UTSN alle beheerstaken uitgevoerd. Hoewel de subsidiebeschikking van de Twinningfaciliteit enkel aan Berenschot is toegekend, is de beschikbare 9 procent verdeeld over twee organisaties vanwege Berenschot's samenwerking met NIKOS.

Door het onverwacht grote aantal projectvoorstellen heeft de UTSN een groot deel van haar tijd en budget aan beoordelingen besteed. Na de eerste beoordelingsronde was al ongeveer driekwart van de aanvankelijk beschikbare tijd op. Daarnaast heeft de UTSN veel tijd gestoken in monitoring en projectbegeleiding. Vooral de inhoudelijke begeleiding door projectadviseurs was soms tijdrovend. Volgens een geïnterviewde projectadviseur in Nederland zijn de in eerste instantie geplande 25 dagen per jaar voor monitoring en begeleiding van 'hun' projecten niet realistisch gebleken; het werkelijke aantal dagen lag rond de 50. De Surinaamse adviseurs, die een nog grotere rol hadden bij de monitoring dan hun Nederlandse collega's, besteedden in theorie twee à drie dagen per week aan hun werkzaamheden voor de UTSN. In het geval van problemen of onduidelijkheden kon dit snel oplopen.

In het verleden hanteerde het ministerie van Buitenlandse Zaken een richtlijn van 7,5 procent voor de zogenaamde 'apparaatskostenvergoeding' voor het uitvoeren en beheren van subsidieprogramma's. Tegenwoordig heeft het deze richtlijn losgelaten en werkt het met een toekenning van integrale kosten aan de programma's zelf. In het Medefinancieringsstelsel mogen medefinancieringsorganisaties 9 procent voor apparaatskosten rekenen. Omdat de UTSN uit die 9 procent ook de kosten voor monitoring en begeleiding betaalde, constateert IOB dat de beheerkosten van de Twinningfaciliteit niet hoger zijn dan van andere subsidieprogramma's voor ngo's.

4.4 Conclusies

De UTSN heeft in korte tijd een grote inspanning geleverd om dit experimentele fonds zowel in Nederland als in Suriname onder de aandacht te brengen. Het aantal ingediende projectvoorstellen overtrof alle verwachtingen en heeft tot een grote werkdruk geleid. De snelheid waarmee de UTSN vooral in de eerste ronde moest werken is de kwaliteit van de beoordelingen niet altijd ten goede gekomen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de soms gebrek-kige argumentatie in de beoordelingsformulieren.

Het beoordelingsproces is ook sterk beïnvloed door het beleidskader. Doordat begrippen niet waren uitgewerkt en de doelstellingen niet waren geoperationaliseerd, werden die in de beoordelingen soms verschillend geïnterpreteerd. Voorstellen werden vooral op organisatiecapaciteit en projectinhoud beoordeeld en minder op hun relatie tot de algemene doelstellingen van de Twinningfaciliteit. Hierdoor zijn goed geschreven projectvoorstellen van sterke organisaties die niet of nauwelijks relevant waren voor die doelstellingen, soms wél goedgekeurd.

Wel is er binnen de UTSN een leerproces geweest. In 2009 heeft zij een extra beoordelingsronde ingevoegd en bij de beoordeling meer aandacht besteed aan de lokale context van projecten. Ook heeft zij beter gelet op de verdeling van de projecten over de verschillende sectoren, types en districten.

De UTSN heeft het beheer technisch-administratief goed verzorgd. De informatie over de projectcycli en de financiering is nauwgezet en uitvoerig gedocumenteerd. De UTSN heeft betrekkelijk veel tijd en moeite in de begeleiding en monitoring van goedgekeurde projecten gestoken. Deze vorm van ‘micromanagement’ was echter in de eerste plaats gericht op de rechtmatigheid en de beheersmatigheid ervan. Dit komt mede doordat Berenschot de enige subsidieontvanger van de Twinningfaciliteit was en over de bestede middelen verantwoording moest afleggen aan het ministerie van Buitenlandse Zaken.

5

Twinning

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de aard van de organisaties aan Surinaamse en Nederlandse kant die de Twinningfaciliteit hebben gebruikt en hun onderlinge samenwerking. Ook komen de continuïteit en andere kenmerken ervan aan bod.

5.1 Samenwerking tussen mensen en organisaties

De Twinningfaciliteit past in een lange traditie van samenwerking tussen Surinamers en Nederlanders met hun gemeenschappelijke taal en geschiedenis. Ook samenwerking op institutioneel niveau komt meestal voort uit het particulier initiatief. De samenwerking vindt plaats op uiteenlopende terreinen als taal, cultuur, onderwijs, sport, gezondheidszorg, landbouw, milieu en huisvesting. Bekende sporters van Surinaamse afkomst zoals Clarence Seedorf, Edgar Davids, Ilonka Elmonts en Letitia Vriesde steunen sportprojecten. De samenwerking kan zakelijk zijn maar is veelal charitatief, bijvoorbeeld wanneer organisaties materiële goederen vanuit Nederland naar een specifieke groep in Suriname verscheppen. Samenwerking bestaat ook door de banden tussen instanties in Suriname en particuliere donororganisaties in Nederland of door personen met gemeenschappelijke professionele interesses, zoals academische vakgenoten en beroepsgroepen. Het uit de Twinningfaciliteit gesubsidieerde Welzijns Instituut Nickerie WIN is een voorbeeld van de vervlechting van contacten (zie Box 5.1).

| 63 |

Box 5.1 Een voorbeeld van Surinaams-Nederlandse verwevenheid

Het Welzijns Instituut Nickerie (WIN) wil bijdragen aan de culturele ontwikkeling en de kwaliteit van welzijn en zorg voor kwetsbare groepen. Door de aard van zijn activiteiten onderhoudt WIN nauwe banden met de lokale autoriteiten, waaronder politie en justitie, en met onderwijs- en zorginstellingen in Nieuw Nickerie. Op het gebied van curatieve en preventieve psychosociale zorg werkt WIN samen met het Regionaal Instituut voor Nascholing en Opleiding Noord Holland, de Nederlandse Associatie van Counselors en de Stichting Kinderpostzegels. ROC de Mondriaan Onderwijsgroep in Den Haag verzorgt de opleiding tot counselor op MBO niveau en de Stichting Pieter van Foreest en de Nederlandse ambassade financieren dat. Op het gebied van jeugdhulpverlening en suïcidepreventie werkt WIN samen met het academisch centrum voor kinder- en jeugdpsychiatrie de Bascule in Amsterdam en de onderwijsinstelling voor moeilijk opvoedbare jeugd de Horizon in Rotterdam. Voor kinderen met een verstandelijke handicap doet WIN dat met het Nederlandse Amantiafonds, de Stichting Paus Johannes XXIII Rotterdam en de Stichting MEE in Den Haag.

Ook officiële instanties uit beide landen werken samen. Gemeentelijke diensten uit onder meer de drie grote steden adviseren instellingen in Suriname over onderwijs, gezondheidszorg, watermanagement, beleid en bestuur, wonen, cultuur en milieu.⁹¹ Op landelijk niveau werken de douane en de reclassering van beide landen samen, terwijl Nederlandse ziekenhuizen collega's in Suriname ondersteunen met materiaal en kennis. De Anton de Kom Universiteit van Suriname (AdeKUS) onderhoudt banden met vrijwel alle universiteiten in Nederland, en ook met de Vlaamse universiteiten. Er bestaan samenwerkingsverbanden tussen provinciale diensten, waterschappen en steden. Het in 2001 opgerichte Suriname Platform tracht de verschillende activiteiten van Nederlandse gemeenten en waterschappen te coördineren, op elkaar af te stemmen en te ondersteunen.

5.2 Twinning en partnerschap

De samenwerking tussen Surinaamse en Nederlandse organisaties ontstaat doorgaans door persoonlijke contacten en nauwelijks door sturing van buitenaf. Deze kan uitgroeien tot een partnerschap.⁹² Daarbij gaat het om vertrouwen en gedeelde belangen. Een partnerschap kan zich over het gehele spectrum van activiteiten van een organisatie uitstrekken, maar dat komt zelden voor. Doorgaans delen de partners een specifiek thema of een bepaalde techniek. Ook kunnen zij een partnerschap aangaan om strategische redenen (bijvoorbeeld om toegang te krijgen tot een subsidie, zoals de Twinningfaciliteit). Bij voldoende onderling vertrouwen wordt het partnerschap verder vorm gegeven en overeengekomen hoe er wordt samengewerkt.

| 64 |

Het begrip twinning is in taalkundige zin vooral het proces van het aangaan van een relatie.⁹³ In de praktijk heeft twinning ook de gevoelswaarde van een langdurige en brede relatie. Dat komt omdat het begrip sinds de jaren '50 van de vorige eeuw vooral is gebruikt voor stedenbanden die een langdurige vriendschappelijke, culturele uitwisseling tussen steden in twee of meer landen bevorderen. In die zin heeft twinning betrekking op de relatie tussen twee instituties met vergelijkbare taken en mandaten, waarbinnen ervaringen en kennis worden uitgewisseld. Sleutelbegrip daarbij is het 'continue leren' van elkaar.

Bij twinning in de internationale samenwerking gaat het vaak om een duurzame relatie tussen een meer ervaren organisatie (in een westers land, de leverancier) en een overeenkomstige organisatie in een land in transitie of ontwikkeling (de ontvanger). Doel is dan om door kennisoverdracht de capaciteit van de ontvangende organisatie te versterken. De

⁹¹ VNG International (2008). *Nederlandse gemeenten en Suriname. Samenwerking tussen Surinaamse en Nederlandse overheden en VNG International*. Den Haag: VNG International.

⁹² Partnerschap kan worden gedefinieerd als de relatie tussen twee of meer organisaties die samenwerken en middelen samenvoegen om gezamenlijke en afzonderlijke doelen te bereiken.

⁹³ 'Twinning is a pairing or union of two similar or identical objects'. Bron: The Free Dictionary (2011). www.thefreedictionary.com. Geraadpleegd op 03/09/2011 www.thefreedictionary.com.

Europese Commissie kent vele twinningprogramma's⁹⁴ en heeft daar een handboek voor.⁹⁵ In de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking bestaan ook voorbeelden van twinning, zoals de Gemeentelijke Samenwerking Ontwikkelingslanden.

In het subsidiekader voor de Twinningfaciliteit staat dat twinning plaatsvindt 'op basis van overeenstemming over gezamenlijke doelen van Surinaamse en Nederlandse organisaties, waarbij sprake is van kennisuitwisseling, capaciteitsversterking, institutionele versterking en armoedebestrijding'.⁹⁶ Deze omschrijving lijkt meer gericht op de gewenste resultaten dan op de aard of de kenmerken van de twinning.

In het beleidskader staat niet wat onder twinning moet worden verstaan. De website van de UTSN omschrijft twinning als 'een samenwerking tussen vergelijkbare organisaties, waarbij een collega-tot-collega benadering centraal staat. Belangrijke kenmerken van een relatie zijn gelijkwaardigheid, wederkerigheid en duurzaamheid'.⁹⁷ Die kenmerken vinden een basis in de literatuur, hoewel gelijkwaardigheid en wederkerigheid ook wel betwist worden. Het is immers maar de vraag in hoeverre er sprake kan zijn van gelijkwaardigheid wanneer een van de partners zijn kennis en kunde overdraagt op een andere organisatie zonder die expertise.⁹⁸

Uitgaande van de veronderstelling dat de Twinningfaciliteit aanzet tot een langduriger partnerschap, moet twinning (nieuwe) partners bij elkaar brengen (verbreding), of bestaande partnerschappen inhoud geven en daarmee versterken of bestendigen (verdieping).

5.3 Kenmerken van de organisaties

In het beleidskader (zie Box 3.1) staat welk type organisatie in aanmerking komt voor een financiële bijdrage. Het gaat altijd om een Nederlandse partner als penvoerder, al dan niet in samenwerking met andere Nederlandse organisaties, en minimaal één Surinaamse organisatie, en ook dat mogen er meer zijn. De UTSN heeft zelfs een voorkeur voor meerdere organisaties aan Surinaamse kant. Voor alle betrokken partijen geldt dat ze rechtspersoonlijkheid moeten bezitten. Nederlandse overheidsorganisaties (rijksoverheid, provinciale en gemeentelijke overheden) zijn uitgesloten, evenals Surinaamse (kern)

⁹⁴ Zoals het Matra-programma voor Europese Samenwerking. Dat bevordert Europese Twinningprogramma's. EU Twinning is onderdeel van verschillende programma's van de Europese Commissie, gericht op nieuwe lidstaten, kandidaat lidstaten en nieuwe bureaus. Deze overheidssamenwerking richt zich op het versterken van de bestuurlijke capaciteit van de lidstaten door middel van projecten.

⁹⁵ Het EC handboek is te vinden op http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/institution_building/final_manual2009-after-l-treaty_120510_en.pdf

⁹⁶ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2007). Vaststelling beleidsregels en subsidieplafond Subsidieregeling ministerie van Buitenlandse Zaken 2006 (Twinningfaciliteit Nederland-Suriname) in: *Staatscourant*, nr. 218, 9 november 2007.

⁹⁷ UTSN (2011). www.utsn.nl. Geraadpleegd op 03/09/2011.

⁹⁸ Jones, M L and P Blunt (1999), "Twinning" as a method of sustainable institutional capacity building", *Public Administration and Development* Vol 19, No 4, p. 385.

ministeries. Lokale overheden of semipublieke organisaties, zoals zorginstellingen of onderwijsinstellingen, in Suriname komen wél voor financiering in aanmerking. Verder wordt meegegeven dat ‘het niet de bedoeling is om met deze faciliteit projecten te financieren die primair bedoeld zijn ten behoeve van de Surinaamse diaspora in Nederland. Het draait om de versterking van het maatschappelijke middenveld in Suriname waar Nederlandse Surinamers mogelijk, maar niet noodzakelijk, een rol in zouden kunnen spelen’.⁹⁹

Surinaamse organisaties

In Hoofdstuk 2.2 zijn de verschillende typen maatschappelijke organisaties in Suriname omschreven: basisorganisaties, intermediaire organisaties en dienstverlenende organisaties. De meeste zijn actief op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg, sport en huisvesting. Een veel kleiner aantal richt zich op maatschappijopbouw en beleidsbeïnvloeding door lobby en pleitbezorging.

De meeste organisaties die de Twinningfaciliteit hebben benut opereren op het gebied van onderwijs, zorg en welzijn. Ongeveer 40 procent ervan ontvangt voor een deel publieke gelden en kan als semipublieke organisatie worden gekenschetst. 30 Procent ontwikkelt activiteiten in de onderwijssector. Binnen de categorie dienstverlenende organisaties hebben lokale overheden de Twinningfaciliteit nauwelijks gebruikt.

| 66 |

Om twee redenen hebben betrekkelijk weinig basisorganisaties op sportgebied de Twinningfaciliteit gebruikt. De belangrijkste is dat ze vaak klein en zwak zijn en soms geen rechtspersoonlijkheid of eigen inkomsten hebben, zelfs niet uit lidmaatschapsgelden. Een tweede reden is dat de grotere sportorganisaties terecht kunnen bij een speciaal fonds van de Nederlandse ambassade en bij het fonds van de Stichting Staatsolie (sinds 2011 het Sportfonds). Ook steunen topsporters van Surinaamse afkomst sportactiviteiten. Soortgelijke redenen bestaan er voor het beperkte gebruik van de faciliteit door culturele organisaties. Ook daarvoor is nog een fonds van de Nederlandse overheid.

Ongeveer 40 procent van de basisorganisaties die in eerste instantie wel belangstelling toonden voor de Twinningfaciliteit maar geen aanvraag indienden, hebben geen eigen inkomsten en er daarom geen toegang tot de faciliteit gekregen.

Intermediaire organisaties hebben de faciliteit slechts beperkt gebruikt. Van de organisaties in Suriname die zich bezig houden met beleidsbeïnvloeding, pleitbezorging of het *accountable* houden van de overheid, hebben er twee de Twinningfaciliteit gebruikt. Dat het er niet meer zijn geweest, kan voor de grotere ngo's worden verklaard uit het feit dat zij in 2008 nog toegang hadden tot andere financiële middelen en dat enkele aanvankelijk kritisch stonden tegenover de Twinningfaciliteit.

Ook verenigingen van beroepsgroepen en brancheorganisaties hebben nauwelijks een beroep op de faciliteit gedaan. De sterkere beroepsgroeporganisaties, zoals die van

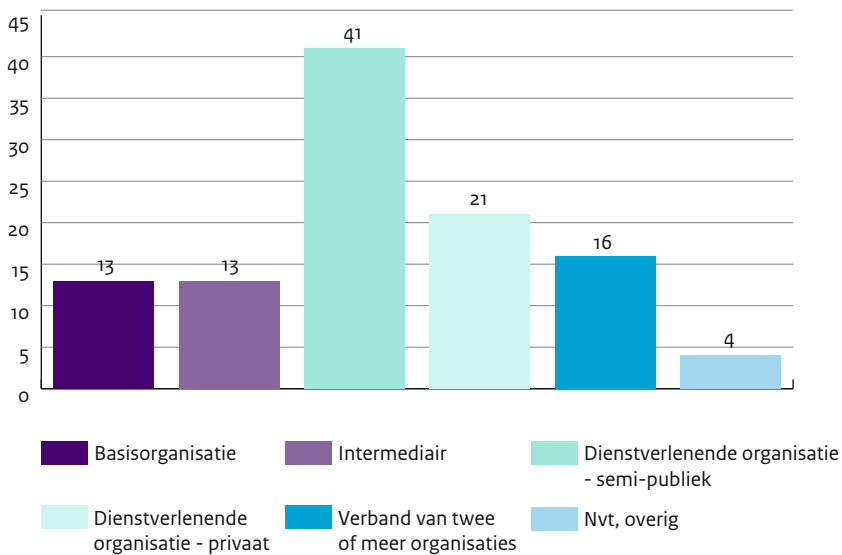
⁹⁹ UTSN (2008). *Beleidskader Twinningfaciliteit Nederland-Suriname 2008-2011*. Utrecht: UTSN, p.4-5.

advocaten en medici, hebben vaak al contacten met Nederlandse collega's. Zij beschikken over eigen financiële middelen. Veel andere beroepsgroepen missen een permanente basis en komen slechts sporadisch bijeen. Onder de brancheorganisaties was die van pluimveehouders een uitzondering. Van de sociale partners heeft de Vereniging van Surinaams Bedrijfsleven (VSB) wel, maar hebben de vakbonden geen beroep gedaan op de Twinningfaciliteit. Milieuorganisaties zijn in het geheel niet vertegenwoordigd. De grotere ervan zijn afdelingen van internationale organisaties en betrekken daarvan fondsen. De rest is klein en wordt gerund door enkele vrijwilligers.

Bij de start in 2008 bestond onder meerdere Surinaamse organisaties het misverstand dat de Twinningfaciliteit er alleen voor de onderwijssector zou zijn. Dat verklaart mede het relatief grote aantal aanvragen uit die sector.¹⁰⁰ Maar het ontbreken van een Nederlandse partner bleek de belangrijkste drempel te zijn om een voorstel in te dienen.¹⁰¹ Enkele organisaties maakten principieel bezwaar tegen de eis van samenwerking met een Nederlandse partner.

In Figuur 5.1 staan de Surinaamse organisaties, waarvan de projecten gesteund zijn door de Twinningfaciliteit, in soorten opgedeeld.

Figuur 5.1 Aantallen per soort Surinaamse organisaties binnen de TF



Noot: Alleen de lead-organisaties per project (N=108).

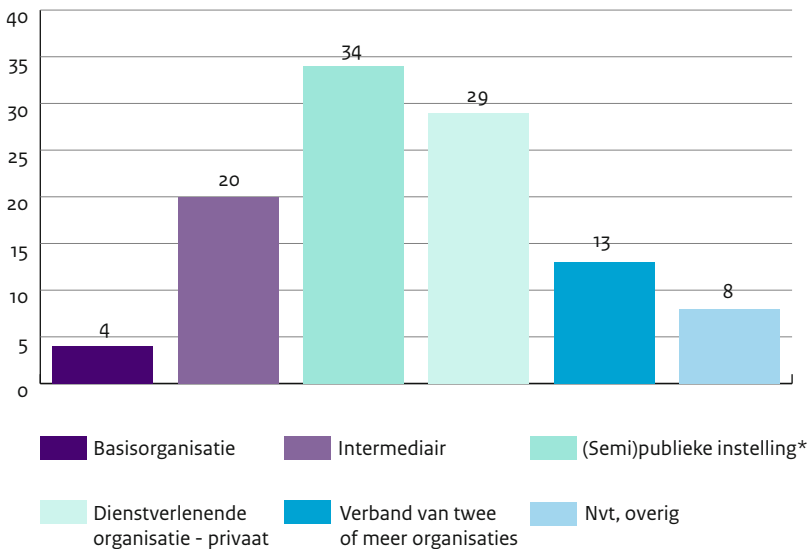
¹⁰⁰ Hoewel de UTSN voldoende aandacht heeft besteed om de doelen en de opzet van de Twinningfaciliteit publiek te maken, dachten veel organisaties dat het alleen om de onderwijssector ging, veroorzaakt door de kop boven een artikel van F.Enser in De Ware Tijd van 3 juni 2008: '8 miljoen euro voor Surinaams onderwijs'.

¹⁰¹ Onderzoek onder 23 geïnteresseerde organisaties die geen aanvraag hebben ingediend. Negentien van de 23 organisaties gaven aan dat zij bij een eventueel volgende financieringsronde wél een projectvoorstel zouden indienen omdat zij inmiddels wel een Nederlandse partner hebben.

Nederlandse organisaties

Aan Nederlandse zijde participeren vooral (semi-)publieke onderwijs- en zorginstellingen, waaronder universiteiten en instellingen voor hoger en bijzonder onderwijs. Er zijn meer dienstverlenende organisaties uit de private sector en intermediaire instellingen dan aan Surinaamse kant. Basisorganisaties doen minder mee dan in Suriname. Dat heeft te maken met de voorkeur van de UTSN voor grotere Nederlandse organisaties. Die treden immers altijd als penvoerder op en hebben er het administratief apparaat voor en voldoende eigen middelen om activiteiten te kunnen voorfinancieren.

Figuur 5.2 Aantallen per soort Nederlandse organisaties binnen de TF



* Waaronder alle onderwijsinstellingen; alleen de lead-organisaties per project (N=108).

De verwachting dat veel in Nederland wonende Surinamers bij de Twinningfaciliteit zouden aanvragen is niet uitgekomen. Hoewel er wel aanvragen van hen kwamen, paste de aard ervan vaak minder bij het beleidskader. Zo kwamen sommige aanvragen voort uit liefdadigheid, zoals de levering van schooltassen, die niet waren gericht op institutionele versterking van de partner in Suriname.

In de financieringsronde van 2008 bleek het initiatief veelal van de Nederlandse partner te zijn gekomen, terwijl dat in die van 2009 minder was. Bij de Nederlandse organisaties zijn drie verschillende houdingen ten opzichte van de Twinningfaciliteit te onderscheiden:

- Een groep heeft de twinning vooral als een vorm van hulp aan de Surinaamse partner beschouwd. Om die reden stelden zij alles in het werk om de eigen bijdrage (in termen van tijd, geld en kennis) van de partner in Suriname zo groot mogelijk te laten zijn en de kosten in Nederland te beperken. In dergelijke relaties is nog al eens sprake van eenrichtingsverkeer.

- Een wat kleinere groep heeft de faciliteit zakelijk opgevat en de eigen materiële of financiële belangen nadrukkelijk laten meespelen. Dit komt voor bij gecontracteerde consultants en bij commerciële en semipublieke onderwijsinstellingen, die in een leverancier-klant relatie diensten hebben verleend. Zij brengen de kosten in rekening en beperken de ‘eigen bijdrage’ zo veel mogelijk. Bij deze groep horen ook de ‘subsidiejaegers’ die zich opwerpen als intermediair voor derden. Minimaal drie grote projecten met in totaal twintig deelnemende partijen zijn door dergelijke adviseurs geformuleerd. Van de op papier deelnemende partijen in Suriname waren velen zich er nauwelijks van bewust dat ze verondersteld werden samen te werken met een Nederlandse ‘partner’.
- Een grotere groep Nederlandse organisaties heeft de samenwerking tussen de partijen voorop gesteld, waarbij zij een reële eigen bijdrage leverden en de Twinningfaciliteit de gemaakte kosten gedeeltelijk dekte. De Nederlandse organisatie had daarbij ook belangen, hetzij inhoudelijk, hetzij in vorm (bijvoorbeeld het imago).

5.4 Kenmerken van de relaties

De UTSN heeft geen methoden ontwikkeld om partners aan beide zijden te zoeken en bij elkaar te brengen. De UTSN webpagina heeft geen *matching* ruimte geboden aan geïnteresseerde partijen in Suriname en Nederland. Wél is er het instrument geweest van ondersteunende projecten om een geschikte partner te zoeken of een projectidee naar een te subsidiëren voorstel zelf uit te werken. Daarvoor was per project maximaal EUR 5.000 beschikbaar, of EUR 10.000 wanneer er én een partner én een uitgewerkt projectidee moest komen. De ondersteunende projecten leidden echter niet vanzelfsprekend tot een zinvolle twinning of een kwalitatief goed projectvoorstel.¹⁰² Er is slechts vijf maal een ondersteunend project goedgekeurd om een partner te identificeren. De reden die de UTSN daarvoor aanvoert is dat veel meer aanvragen zijn ingediend dan voorzien en zij geen zoektochten wilde financieren, die tot nog meer voorstellen zouden leiden.

| 69 |

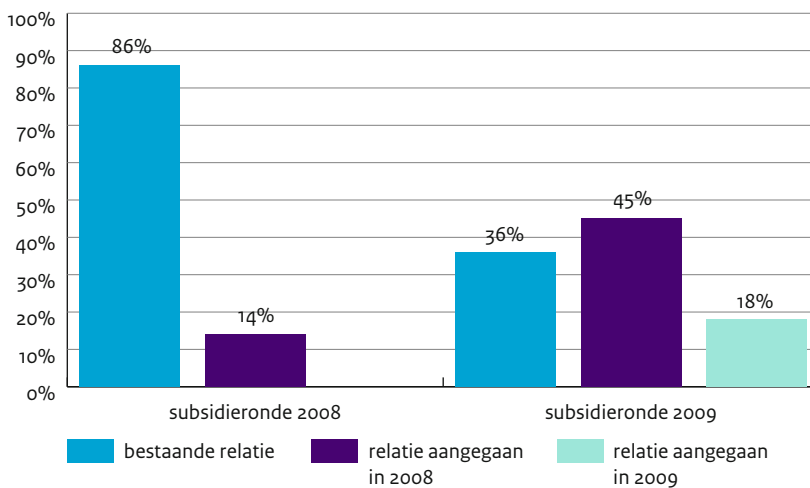
Van de projecten in de steekproef van de eerste financieringsronde kenden partners in 86 procent van de verleende subsidies elkaar al (lang) voor 2008 (zie Box 5.1). Slechts bij 14 procent waren zij gaan samenwerken om aan de voorwaarden van de Twinningfaciliteit te voldoen. Door de korte tijdspanne tussen de aankondiging van de faciliteit en het moment van indiening ontbrak de tijd voor het zoeken van een partner. Uit onderzoek onder organisaties die wel belangstelling hadden maar uiteindelijk geen voorstel indienden, blijkt het ontbreken van een Nederlandse partner de belangrijkste reden daarvoor. In enkele gevallen was wel een afspraak gemaakt voor samenwerking, maar was de tijd te kort om tot een goed voorstel te komen.

¹⁰² Een ondersteunende missie om Nederlandse academische partners te identificeren voor een project voor een gecertificeerd laboratorium voor fysische en chemische analyse leidde niet tot een aanvraag die goedgekeurd kon worden.

In de ronde van 2009 ging het nog maar bij 36 procent van de projecten om al bestaande contacten, bij 45 procent om contacten die in 2008 waren aangegaan, en bij 18 procent van de projecten waren de contacten nieuw (zie Figuur 5.3).

Meer dan driekwart van de organisaties die wel belangstelling hadden maar geen voorstel indienden stelt medio 2011 wel over een goede institutionele partner in Nederland te beschikken en een projectvoorstel te hebben uitgewerkt voor een eventuele nieuwe ronde.

Figuur 5.3 Aanvangsdatum twinningsrelatie (percentage)



In het beleidskader staat dat twinning tot een duurzame relatie leidt tussen twee of meer vergelijkbare organisaties (thematische overeenkomst), die een gezamenlijk belang hebben bij de uitwisseling van kennis en expertise (wederkerigheid) en daarbij samenwerken op basis van gelijkwaardigheid.

De thematische overeenkomst tussen de partners is van belang omdat het bij de faciliteit om organisaties gaat die actief zijn in hetzelfde werkveld, ongeveer dezelfde taken verrichten en dezelfde belangen dienen. Die overeenkomst bepaalt ook de gemeenschappelijke (professionele) interesse en daarmee het enthousiasme binnen de samenwerking. Bij de onderzochte projecten in de steekproef scoorde bijna 90 procent van de organisaties positief op thematische of professionele overeenkomst. In enkele gevallen was wel sprake van thematische overeenkomst, maar niet noodzakelijkerwijs van samenwerking. Dan was er een puur zakelijke overeenkomst in een leverancier-klant verhouding.

Wederkerigheid houdt in dat niet alleen de Surinaamse maar ook de Nederlandse partner een belang heeft bij het contact. Dat belang kan zowel inhoudelijk zijn (bijvoorbeeld gemeenschappelijk onderzoek of het verkrijgen van stageplaatsen) of een gevolg zijn van het contact zelf (*corporate social responsibility* bijvoorbeeld). De wederkerigheid of reciprociteit

is afgemeten aan een belang voor de Nederlandse partner, anders dan een financieel belang.¹⁰³ Dat belang aan Nederlandse zijde is verbonden met het draagvlak voor de relatie met de Surinaamse partner binnen de organisatie. Het Nederlands belang is doorgaans klein omdat slechts enkele personen meewerken. Dat geldt ook voor grote organisaties als universiteiten. De samenwerking met Suriname kan echter ook ingebed zijn in meerdere aspecten van de Nederlandse organisatie. Zo heeft Stadherstel Amsterdam B.V., de Nederlandse partner voor een project voor gebouwd cultureel erfgoed in Suriname, de samenwerking in haar informatiemateriaal zichtbaar gemaakt. De witte panden aan de Waterkant in Paramaribo sieren de Amsterdamse nieuwsbrief en andere public relations middelen. De betrokkenheid met Suriname blijkt een voordeel in de politieke context van Amsterdam en is daarmee een belang van de Nederlandse organisatie. Wederkerigheid tussen partners met grote verschillen in kennis en financiële middelen ligt niet altijd voor de hand en komt in minder dan de helft (41 procent) van de relaties in de steekproef voor.

Bij twinning in het kader van internationale samenwerking gaat het veelal om een relatie tussen een 'sterkere' en een 'zwakkere' partner, en wordt kennis merendeels van de ene naar de ander partij overgedragen. Om deze reden en omdat in de Twinningfaciliteit de Nederlandse partner altijd de penvoerder is, stellen veel organisaties dat gelijkwaardigheid per definitie onmogelijk is. Dat de Nederlandse partner altijd penvoerder moest zijn ervoeren meerdere Surinaamse partners niet alleen als onpraktisch, maar ook als paternalistisch. Gelijkwaardigheid is echter ook op te vatten in termen van houding en positieve werkrelaties.¹⁰⁴ IOB beoordeelt gelijkwaardigheid op basis van percepties van de betrokken organisaties over elkaar. In de opvatting van de Surinaamse organisaties, heeft de Nederlandse penvoerder zich in ongeveer een derde van de projecten onvoldoende transparant gedragen. Zij baseren hun oordeel op het feit dat in 2008 Nederlandse partners zelden rekenschap over financiële zaken aflegden aan hun Surinaamse partner. De UTSN heeft dat voor de financieringsronde 2009 trachten te corrigeren. Minder gelijkwaardig waren de projecten waarbij veel Surinaamse partners betrokken waren. De minder direct betrokken partners zagen hun Nederlandse partner meer als donor dan als collega. Andersom, was een groot aantal Nederlandse partners evenmin bevorderlijk voor een gelijkwaardige relatie. Voor minder direct betrokken Surinaamse partners (of de doelgroepen daarvan) was dan minder duidelijk wie de Nederlandse bezoekers waren en wat ze kwamen doen.

| 71 |

Wrijvingen tijdens de uitvoering van de projecten bleken vaak het gevolg van de onervarenheid met twinning bij de Nederlandse organisatie. Indien die de relatie te veel als hulp opvatte, werd te veel verwacht van de Surinaamse partner. Was de relatie te zakelijk, dan ontstond vaak wrevel over verschillen in beloning tussen de Nederlandse en de Surinaamse deskundigen. Sommige Nederlandse organisaties schatten als penvoerder de administratieve verplichtingen te laag in, terwijl ook het werken met een partner buiten Europa voor enkele onbekend was. De uit onbekendheid of onervarenheid voortgekomen tekortkomingen in projectvoorstellen leidden in meerdere gevallen tot problemen tussen de Nederlandse

¹⁰³ Bontenbal, M. & P. van Lindert (2009). *Transnational city-to-city cooperation: Issues arising from theory and practice. Habitat International* 33: 2, p. 132.

¹⁰⁴ World Bank Institute Evaluation Studies (2004). *Twinning as a Method for Institutional Development: a Desk Review*. Washington: The World Bank, pp. vii-viii.

organisatie en de Surinaamse partner. Ook functioneerde de Surinaamse organisatie in sommige projecten voornamelijk als tussenschakel voor de Nederlandse organisatie naar de doelgroep in een project.

Continuïteit

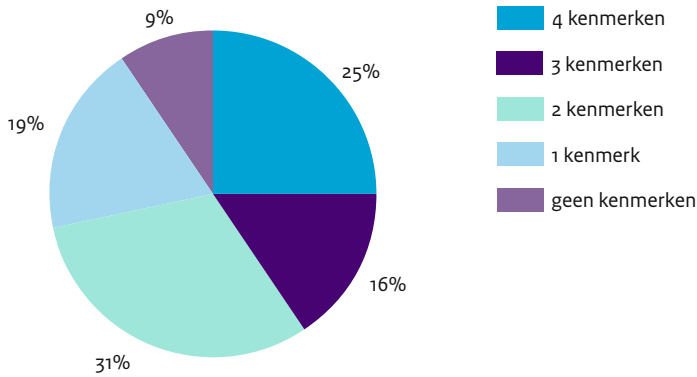
Ten slotte is de continuïteit in een twinningsrelatie belangrijk. Die betreft niet zozeer de aard van de relatie, maar is er eerder een gevolg van. De samenwerking moest uitgroeien tot een partnerschap, dat niet alleen bijdraagt aan de duurzaamheid van de resultaten van het project, maar ook aan de institutionele capaciteitsversterking van de Surinaamse partner(s). Samenwerkingsverbanden die blijvend zijn blijken aan minimaal twee van de drie inhoudelijke kenmerken (thematische overeenkomst, wederkerigheid en gelijkwaardigheid) te voldoen. Samenwerkingsverbanden die aan geen enkel inhoudelijk kenmerk voldoen, worden niet gecontinueerd. Continuïteit treedt eerder op in geval van collegiale samenwerking en niet van een zuiver zakelijke of een hulpverhouding. Beide partners moeten willen dat de samenwerking wordt voortgezet. Dat is niet altijd het geval.

Het samen uitvoeren van een project is nog geen garantie voor de voortzetting van de relatie na afloop ervan. Ook niet als er al langdurig contact was. Van de organisaties uit de steekproef geeft 40 procent aan dat de samenwerking na afloop wordt voortgezet; ruim een derde heeft daar nog geen besluit over genomen (vooral projecten uit 2009). Precies de helft van de organisaties die al voor 2008 contacten onderhielden zegt ook na voltooiing van het door de Twinningfaciliteit gesteunde project te blijven samenwerken. Bij de andere helft is dat dus niet zo. Zij hebben verschillende redenen. Zo kan er een specifiek doel zijn geweest, dat dankzij de Twinningfaciliteit is bereikt. Voortzetting van de relatie wordt dan niet als zinvol ervaren, hoewel persoonlijke contacten kunnen blijven.¹⁰⁵ Of er zijn tijdens de uitvoering van het project wrijvingen ontstaan en daarom houden de organisaties voortaan liever afstand van elkaar.

Als we continuïteit toevoegen aan de inhoudelijke kenmerken, dan blijkt dat bij 25 procent van de projecten in de steekproef de partners thematisch overeenkomen, wederkerig zijn, op voet van gelijkheid met elkaar omgaan en (daarom) de samenwerking na afloop van het project voortzetten. In Figuur 5.4 staat hoe de projecten uit de steekproef op een of meerdere kenmerken scoorden. Slechts drie scoorden op geen enkel inhoudelijk kenmerk en deze worden dan ook niet voortgezet.

¹⁰⁵ Een voorbeeld daarvan is het project van de regionale werkplaats in het binnenland, zie Hoofdstuk 6. De Nederlandse organisatie was opgericht om een logeergebouw in dezelfde plaats op te zetten. De regionale werkplaats was een aanvulling daarop. Toen beide faciliteiten er waren was het doel bereikt en werd de stichting opgeheven. De parallelle stichting in Suriname is overgedragen aan de gemeenschap.

Figuur 5.4 Kenmerken van de twinningsrelatie (percentage)



5.5 Conclusies

Tussen Suriname en Nederland bestaan veel samenwerkingsvormen, zowel op persoonlijk, professioneel als institutioneel vlak. Dat geldt voor zowel de publieke sector als maatschappelijke organisaties. Ze vormden een logische basis voor de verbreding en de verdieping van de banden door een twinningfaciliteit.

Omdat potentiële aanvragers bij de start van de Twinningfaciliteit weinig tijd kregen, kwamen de verzoeken tot financiering van organisaties die al contacten hadden en met een project hun samenwerking konden verdiepen. Tegelijkertijd is de faciliteit een prikkel geweest om nieuwe contacten op institutioneel niveau aan te gaan (verbreding). Zowel aan Surinaamse als aan Nederlandse zijde zijn organisaties actief op zoek gegaan naar partners. Daarvoor hebben zij de eigen, meestal persoonlijke, contacten gebruikt. De Twinningfaciliteit heeft er slechts op bescheiden wijze aan bijgedragen. In veel gevallen is meer inhoud gegeven aan bestaande contacten (verdieping).

De voorwaarden die in het subsidie- en beleidskader waren opgenomen voor organisaties die in aanmerking konden komen voor financiering zijn in vrijwel alle gevallen correct toegepast.

Hoewel de samenwerkingsverbanden op institutioneel niveau worden aangegaan, worden de meeste gedragen door een groepje enthousiaste individuen, zowel aan Nederlandse als aan Surinaamse kant. Dat was zowel bij grote als bij kleinere organisaties het geval. Een institutionele inbedding van de samenwerking binnen de Nederlandse organisatie is eerder uitzondering dan regel.

Wil een partnerschap op institutioneel niveau groeien, dan is tijd nodig. Het uitvoeren van een gezamenlijk project is geen garantie dat de samenwerking na afloop ervan wordt voortgezet. De kansen op continuïteit in de samenwerking zijn groter als beide kanten een thematisch overeenkomst hebben en er belang bij hebben om de samenwerking inhoud te geven. Aan beide zijden moet de wil bestaan om na de projectuitvoering verder samen te werken. Er is weinig aandacht geschonken aan een belangrijke voorwaarde voor capaciteitsversterking, namelijk de opbouw van een lange termijn relatie.

6

Bevindingen op projectniveau

In dit hoofdstuk worden de bevindingen over de goedgekeurde financieringsaanvragen beschreven en geanalyseerd. Er volgt een overzicht van de realisatie van de projecten en de resultaten daarvan, de mate waarin ze hebben bijgedragen aan de versterking van institutionele capaciteiten, en de duurzaamheid van de resultaten.

6.1 Realisatie en resultaten

In Hoofdstuk 4 is het selectieproces van financieringsaanvragen uiteengezet. De 108 goedgekeurde projecten¹⁰⁶ zijn in Tabel 6.1 verdeeld over sectoren (zoals ingedeeld door de UTSN), naar aantal grote (tot aan EUR 300.000) en kleine (tot aan EUR 30.000) projecten, en naar de toewijzing van Twinningfaciliteit middelen.

Sector	Aantal grote projecten	Aantal kleine projecten	Totaal aantal projecten	Bijdrage TF in EUR	Percentage
Cultuur	4	3	7	536.205	5%
Onderwijs	22	15	37	5.099.019	43%
Jongeren	4	4	8	714.275	6%
Toerisme	0	2	2	60.000	1%
Zorg	8	5	13	1.759.554	17%
Welzijn	6	5	11	1.502.280	15%
Overige thema's	12	7	19	1.981.528	13%
Ondersteunende projecten	0	11	11	70.013	1%
Totaal	56	52	108	11.722.873	100%

Sectorindeling volgens UTSN; Begroting per 30 juni 2011

Voor financiering uit de Twinningfaciliteit gold de eis dat 'de activiteiten op duurzame wijze dienen bij te dragen aan verdieping en verbreding van de samenwerking tussen uiteenlopende segmenten van beide samenlevingen door middel van: a) kennisuitwisseling, b) capaciteitsversterking, en c) institutionele versterking'. Omdat de financieringsaanvraag voor maximaal 25 procent van het bedrag voor *hardware* gebruikt mocht worden, ging het meeste geld naar zachte activiteiten.

Voor deze evaluatie is een beargumenteerde steekproef gedaan die 35 procent van de projecten (zie Bijlage 4-d) en 40 procent van het totaal toegekende bedrag vertegenwoordigt.

¹⁰⁶ In de tekst is het woord 'project' gelijkgesteld aan 'financieringstoekenning'. Dat is soms onjuist, omdat er meerdere financieringstoekenningen voor één project kunnen zijn. Een enkel project kan uit meerdere –min of meer onafhankelijke - activiteiten bestaan, die ieder door andere organisaties uitgevoerd kunnen worden. De 108 projecten (waarvan er 102 daadwerkelijk zijn uitgevoerd) ondersteunden de samenwerking tussen 119 organisaties in Nederland en 119 organisaties in Suriname.

Het spectrum is breed. Informatie over de doeleinden en de financiële omvang van de afzonderlijke projecten staat in Bijlage 3.¹⁰⁷

In het onderzoek is eerst gekeken naar de realisatie ten opzichte van de doelstellingen in een financieringsaanvraag. Omdat de meeste projecten uit meerdere activiteiten bestaan, hangt het eindproduct, of de *output*, af van het succes van die uiteenlopende, maar samenhangende activiteiten. Bijvoorbeeld bij het opzetten van een digitale bibliotheek zijn er activiteiten als opleiding van beheerders van de bibliotheek, aanschaf van computers en software, en het afsluiten van abonnementen op digitale tijdschriften. Iedere activiteit op zich levert nog geen output op; dit hangt af van de samenhang. De output is een digitale bibliotheek die gereed staat voor gebruik. Het werkelijk gebruik van die bibliotheek is dan een resultaat.¹⁰⁸ Met resultaat worden de gevolgen bedoeld die toe te dichten zijn aan de output van het project. De evaluatieve beoordeling van de resultaten is zo dicht mogelijk bij de realiteit van de projecten gebleven.

Bij de afsluiting van het onderzoek voor deze evaluatie in juni 2011¹⁰⁹ waren 102 van de 108 projecten (94 procent)¹¹⁰ met de activiteiten begonnen. Niet alle projecten waren voltooid. Van de nog onvoltooide projecten is ingeschat¹¹¹ of de betrokken organisaties de voorziene activiteiten ook daadwerkelijk kunnen realiseren voor het einde van de uitvoeringsperiode op 31 december 2011. Voor bijna 70 procent van de projecten geldt dat tegen die tijd alle voorziene activiteiten uitgevoerd zullen zijn. Voor 85 tot 90 procent van de projecten zal minimaal de helft van de activiteiten uit de financieringsaanvraag zijn uitgevoerd.

| 78 |

In de registratie van resultaten is een onderscheid gemaakt tussen resultaten op alle activiteiten en resultaten op één of meerdere activiteiten van een project.¹¹² Bij 34 procent, zowel in termen van het aantal projecten in de steekproef als in termen van het bedrag aan financieringstoekenningen, hebben alle in het project opgenomen activiteiten tot resultaat geleid. Bij 44 procent van het aantal projecten, in termen van financiële steun 57 procent, heeft minimaal één activiteit tot een aantoonbaar resultaat geleid. Bij elkaar heeft dan 78 procent van de projecten in de steekproef tot een resultaat geleid. De grote projecten leidden vaker tot resultaat dan kleine (85 procent, respectievelijk 63 procent).

¹⁰⁷ In de analyse zijn de financieringsronde uit 2008 en die uit 2009 steeds onderscheiden en ook grote en kleine projecten. Uit die gedifferentieerde analyse bleek het verschil tussen de projecten uit 2008 en 2009 gering. Daarom wordt alleen - waar nodig - het verschil tussen grote en kleine projecten aangegeven.

¹⁰⁸ De doelstelling van het project en daarmee de (veronderstelde) resultaatketen bepaalt wat verstaan moet worden onder output. In de evaluatie is de output vastgesteld per project en dus niet per (sub-) sector. Het woord resultaat is gebruikt (en niet outcome) om de relatie tot de output zo veel mogelijk te kunnen constateren.

¹⁰⁹ 30 juni 2011 is als *cut off datum* gehanteerd. Op die datum waren op één na alle projecten uit de steekproef met de uitvoering gestart.

¹¹⁰ De zes projecten die niet tot uitvoering zijn gekomen vertegenwoordigen 6,2 procent van het totale toegekende financieringsbedrag.

¹¹¹ De inschattingen per project zijn gemaakt op basis van de geplande activiteiten, de uitgevoerde activiteiten op de *cut off datum*, het resterende tijdschema en de eventuele redenen van afwijking van het tijdschema.

¹¹² Een inschatting voor de resultaten aan het einde van de periode is niet zinvol, omdat onbekend is of de uitgevoerde activiteiten tot resultaat zullen leiden.

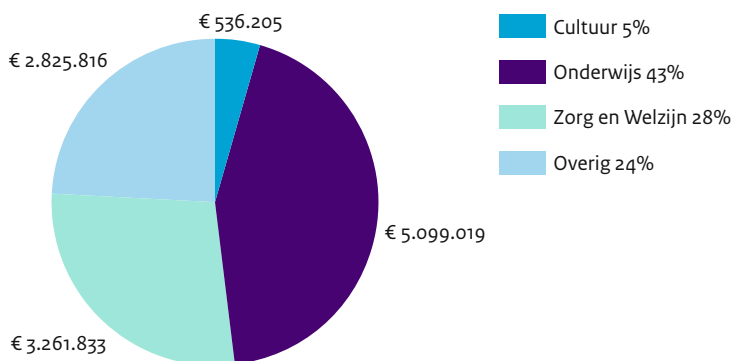
6.2 Activiteiten en resultaten per (sub-)sector

Voor de evaluatie is het aantal sectoren of thema's, zoals genoemd in Tabel 6.1, teruggebracht naar vijf: hoger onderwijs, ander onderwijs, zorg en welzijn, cultuur, en een groep overige sectoren, waaronder toerisme. Deze indeling is alleen bedoeld als groepering van individuele projecten, want de Twinningfaciliteit kent geen doelstellingen per sector of thema en streeft geen samenhang daarbinnen na. De faciliteit is een fonds en geen programma.

Van de financiële steun is driekwart gegaan naar projecten voor onderwijs (zowel hoger- als overig onderwijs) zorg en welzijn. De aandelen van onderwijs (43 procent) en van zorg en welzijn (28 procent) zijn om drie redenen groot uitgevallen. Ten eerste zijn veel Surinaamse organisaties actief in deze sectoren (zie Hoofdstuk 2). Ten tweede stuurde het beleidskader in de richting van cursussen en opleidingen ('kennisuitwisseling') en vinden die op die terreinen veel aftrek. En ten derde had de UTSN bij de beoordeling een voorkeur voor gevestigde en grotere organisaties, zoals gevestigde onderwijsinstututen. Uit de voor de start van de Twinningfaciliteit veelvuldig genoemde relaties tussen cultuur- en sportorganisaties in Nederland en in Suriname blijken weinig projecten te zijn gekomen (zie Figuur 6.1).

Figuur 6.1 Thematisch gewicht van onderwijs, zorg en welzijn, en cultuur (in EUR)

179 |



Onderwijs - academisch en hoger beroepsonderwijs

Zeven grote projecten met de Anton de Kom Universiteit van Suriname (AdeKUS) bepalen deze subsector (zie Tabel 6.2). Samen zijn ze goed voor EUR 1,75 miljoen, ofwel ruim 15 procent van de middelen van de Twinningfaciliteit. Bij zes ervan gaat het om korte of langere (academische) opleidingen in Nederland van (toekomstige) Surinaamse docenten. Vijf van de zeven hebben een *hardware* component. Verder gaat het om uitwerking van onderwijscurricula, onderzoekprotocollen en gemeenschappelijk onderzoek, logistieke ondersteuning door levering van systemen voor studenten- en examenadministratie, en steun aan administratieve en financiële systemen. Bij de opzet van een bachelor programma psychologie ondersteunde een Nederlandse docente voor langere tijd de Faculteit der Maatschappijwetenschappen.

Omdat de Twinningfaciliteit geen programma is van met elkaar verbonden projecten, heeft de UTSN de zeven projecten met de AdeKUS onafhankelijk van elkaar beoordeeld. Elk project streefde afzonderlijke resultaten na, en een mogelijk gezamenlijk effect op institutioneel niveau bleef buiten beschouwing. Tegelijk met deze project-voor-project benadering liep een al bestaand integraal programma voor de versterking van de AdeKUS, dat gebaseerd is op een strategisch plan en met de Vlaamse Interuniversitaire Raad (VLIR) wordt uitgevoerd.¹¹³ Omdat er voor de financieringsronde van 2008 geen afstemming was geweest, zag het bestuur van de AdeKUS zich genoodzaakt gedragsregels op te stellen voor zowel voorstellen voor de ronde van 2009 als voor het bij de projecten betrokken academisch personeel.

Bij twee van de AdeKUS projecten is op alle activiteiten resultaat geboekt. Bij vier andere was dat het geval voor één of meerdere afzonderlijke activiteiten. Als bepaalde activiteiten zonder resultaat blijven, kan dat komen door een te korte projectperiode of te weinig geld. Een voorbeeld is de financiering voor een promotieonderzoek in Nederland van AdeKUS docenten. Die kan nog geen resultaat hebben omdat zowel de tijd als de financiële middelen onvoldoende zijn.

| 80 |

Goede resultaten zijn behaald in het project voor bewegingsanalyse van de medische faculteit van AdeKUS, het academisch ziekenhuis in Paramaribo, de Faculteit der Bewegingswetenschappen van de Vrije Universiteit in Amsterdam en Heliomare Revalidatie in Wijk aan Zee. Het project leidde tot integratie van diagnostiek en curatieve behandeling bij (vooral jonge) patiënten met bewegingsstoornissen (merendeels polio) en een netwerk rondom diagnostiek, curatieve behandeling en hulpmiddelen, zoals prothesen. Als *spin off* is een extra revalidatiearts nu in opleiding en zitten in het netwerk naast Nederlandse partners de door de Vlaamse Interuniversitaire Raad gesteunde afdeling fysiotherapie van de AdeKUS academische partners in België.

Een project voor managementscholing leverde twee jaargangen opleiding op aan leidinggevendenden uit zowel de private als publieke zorgsector in Nickerie. Dankzij het tijdens de cursus gegroeide netwerk is de *spin off* een verbetering van de institutionele samenwerking rond fysiek en verstandelijk gehandicapten en de problemen van autisme en zelfdoding onder jongeren. Door de contacten uit het netwerk kwamen er vijf publiek-private thematische netwerken; drie daarvan waren na een jaar nog actief. De meest opmerkelijke *spin off* is dat in Nickerie op initiatief van de cursisten in april 2011 een opleiding Management, Economie en Recht (en bedrijfskunde) is gestart. Het is de eerste volwaardige HBO opleiding in Nickerie.¹¹⁴

¹¹³ Vlaamse Interuniversitaire Raad. University Development Cooperation. AdeKUS-IUC Partner Programma (PP) for IUC partnerships entering Phase I of IUC co-operation. Het pre-partner programma startte in 2006; het partnerschap in 2008. Van kleinere omvang zijn andere universitaire samenwerkingsprogramma's, zoals met de University of the West-Indies.

¹¹⁴ In oktober 2010 veranderde de voormalige Hogeschool Paramaribo in de Stichting 'University of Applied Science and Technology Suriname' (UNASAT Suriname). UNASAT werkt op basis van curriculumgelijkstelling met de Hogeschool van Amsterdam. Het diploma wordt daarmee internationaal erkend. De deelnemers aan de leergang bestuursmanagement hebben (politieke) actie ondernomen voor het aantrekken van een onderwijsfaciliteit, waarbij erkende HBO diploma's in Nickerie konden worden verkregen.

Het resultaat van een complex project ter verbetering van de rijstsector is minder. Academisch onderzoek, toegepast onderzoek en uitvoering zijn hier gekoppeld, en dat op vier terreinen: watermanagement, bodembeheer, plantveredeling en marktkennis. Er zijn drie Surinaamse en vijf Nederlandse organisaties en instellingen bij betrokken. Hoewel de partijen in de aanloop samenkwamen om de componenten te coördineren, ontstond tijdens de uitvoering onduidelijkheid over de aansturing, de tijdshorizon, praktische toepasbaarheid van deelproducten en de relatie daar tussen. De oorspronkelijke initiatiefnemer, een boerencoöperatie, was geen partij in het project en raakte ervan vervreemd.¹¹⁵

Tabel 6.2 Resultaten projecten academisch en hoger beroepsonderwijs		
Activiteit(en)	Output	Resultaat
Versterking van het Institute of International Relations (IIR)		
Opleiding negen studenten in internationale betrekkingen en 14 studenten in talen Spaans en Engels. Levering van computers voor documentatiecentrum.	Studenten met goed gevolg opgeleid. Computers niet in gebruik. Het documentatiecentrum is niet gerealiseerd.	Internationale betrekkingen is gerelateerd aan nieuwe opleiding bestuurskunde. Het instituut is niet geformaliseerd binnen de universiteitsstructuur.
Het opzetten van een bachelor-master programma voor bestuurskunde		
Ontwikkeling onderwijscurriculum. Vier docenten in promotietraject. Installatie studieadministratie.	Eerste jaar bacheloropleiding. Studieadministratie functioneert sinds 2010.	Drie docenten hebben voorbereiding doorlopen; twee van hen starten promotieonderzoek. Integrale studieadministratie faciliteert zowel studenten als faculteit.
Bewegingsanalyse voor onderzoek, onderwijs en klinische behandeling		
Specialistische opleiding in bewegingsanalyse en gebruik apparatuur. Installatie apparatuur.	Apparatuur in operationele staat. Diagnostisch-therapeutische overlegstructuur opgezet.	Diagnose en curatief-therapeutische behandeling van patiënten. Veel institutionele <i>spin off</i> .
Versterking van de rijstsector		
Inventarisatie bodemgeschiktheid. Research zaadveredeling. Master-trainers geïdentificeerd, maar nog niet opgeleid. Levering <i>remote sensing</i> apparatuur voor waterbeheer.	Landgeschiktheid voor 80 procent gerealiseerd. <i>Remote sensing</i> in gebruik. Proefvelden zaadveredeling gerealiseerd. Training aan boeren niet gerealiseerd.	Toegepaste landegalisatie leidt tot betere waterverdeling en verhoogt het productiepotentieel.
Kenniscentrum op het gebied van bio-energie		
Opleiding docenten. <i>Needs assessment</i> gemaakt. Onderzoek opgezet.	Drie docenten met goed gevolg opgeleid. Gezamenlijk onderzoek gestart. Laboratorium (nog) niet geïnstalleerd.	<i>Spin off</i> door relatie met Staatsolie maatschappij.

¹¹⁵ Na een ondersteuning aan de 'Productie Verwerkingscoöperatie Middenstand', werd het projectvoorstel ingediend door de Technologische Faculteit van AdeKUS en het Anne van Dijk Rijstonderzoekscentrum in Nickerie. De coöperatie was verder geen partner in de aanvraag.

Activiteit(en)	Output	Resultaat
Natuurkundeonderwijs op middelbare scholen en academisch niveau		
Opleiding amanuenses. Natuurkunde opstellingen gemaakt en geleverd.	Twee amanuenses begeleiden practicum op universiteit en scholen. Apparatuur voor een deel geïnstalleerd en in gebruik genomen. Practicum training voor natuurkunde olympiade.	Geen resultaat voor wat betreft toegepaste didactiek op middelbare scholen.
Opzetten van een bacheloropleiding psychologie		
Aanpassing curriculum. Training didactiek voor docenten. Aanpassing infrastructuur.	Eerste jaar bacheloropleiding gestart. 25 eerstejaars studenten volgen onderwijs.	Docenten passen nieuwe didactiek toe. Verbeterde studentenadministratie en (digitale) bibliotheek functioneren.
Leergang bestuursmanagement Nickerie		
Opleiding management op HBO niveau van bestuurders in de jeugdzorg en zorg voor mensen met een handicap.	55 Leidinggeevenden hebben een certificaat behaald. Kennisuitwisseling op het gebied van fysiek en verstandelijk gehandicapten, autisme en zelfdoding onder jongeren.	Publiek-private samenwerkingsnetwerken in de jeugdzorg. <i>Spin off</i> : start eerste HBO opleiding in Nickerie.
Trainingfaciliteit voor journalisten		
Opleiding Surinaamse docenten in Nederland. Stagiaires geplaatst bij mediabedrijven.	Drie docenten met goed gevolg opgeleid.	Trainingfaciliteit in Suriname opgericht, maar cursussen zijn incidenteel.

Overig onderwijs

Hoewel projecten voor academisch en hoger beroepsonderwijs de meerderheid vormen, zijn er op onderwijsterrein ook projecten voor andere onderwijsvormen, zoals een opleidingscentrum voor lichaamsverzorging, een vakopleiding voor school drop-outs en een programma voor huiswerkbegeleiding (zie Tabel 6.3). In deze drie projecten uit de steekproef ging het om kennisoverdracht van korte duur en om betrekkelijk veel *hardware*.

Een project voor huiswerkbegeleiding resulteerde in opmerkelijk betere schoolprestaties van leerlingen uit het binnenland (2009). Andere activiteiten leidden niet tot het voorziene resultaat: de bibliotheek die even heeft gefunctioneerd is weer opgeheven en de computers worden vooral voor vrijetijdsbesteding gebruikt.

Het opzetten van een opleidingscentrum voor lichaamsverzorging in Paramaribo is mislukt. Hoewel leerlingen waren geselecteerd en een eerste opleidingsjaar was begonnen, liep het vast door problemen tussen de Nederlandse en Surinaamse partners. De UTSN heeft bemiddeld bij oplossingen voor de veertien ingeschreven leerlingen en het project is vroegtijdig afgerond. De aangepaste lokalen worden niet voor opleiding gebruikt.

Tabel 6.3 Resultaten projecten ander onderwijs		
Realisatie activiteiten	Output	Resultaat
Professionalisering opleiding lichaamsverzorging		
Geven van korte cursussen in Suriname. Bouw infrastructuur. Levering (deel) van cursus- en opleidingsmateriaal.	Bouw trainingslokalen gerealiseerd. Cursus gestart maar weer stopgezet.	Lokalen worden niet gebruikt voor opleidingsdoel. Opleiding wordt niet gegeven.
Huiswerk en studiebegeleiding		
Opleiding huiswerkbegeleiders. Rehabilitatie computer-ruimte en bibliotheek.	Verbeterde condities voor huiswerkbegeleiding. Bibliotheek niet langer in gebruik.	91 Procent van de 45 leerlingen met begeleiding heeft betere schoolresultaten behaald (2009).
Vakopleiding kansarme jongeren		
Arbeidsmarktanalyse. Ontwikkeling opleidingscurriculum. Levering apparatuur voor vakopleidingen horeca en technische vakken.	Verbeterde condities voor vakopleiding. Docenten (nog) niet aangesteld door het ministerie van Onderwijs en Volksontwikkeling. Centrum gerehabiliteerd, maar nog niet operationeel. ¹¹⁶	Organisatie vakopleidingen verbeterd.

Zorg en welzijn

De zeven zorg- en welzijnsprojecten zijn bedoeld voor mensen met een beperking, de gezondheidszorg, werkgelegenheid, de politiek, of combinaties daarvan. De activiteiten bestaan vooral uit cursussen en nauwelijks uit *hardware*. Een op bij- en nascholing in de gezondheidszorg gericht project is door een verstoorde verstandhouding tussen de partners nooit tot uitvoering gekomen. Vier van de zeven projecten bleken slechts op één of enkele activiteiten resultaten te hebben behaald (zie Tabel 6.4). Bij drie ging het om twinning tussen netwerken van organisaties in zowel Nederland als in Suriname, hoewel niet alle organisaties daadwerkelijk actief waren in de uitvoering ervan. In het project voor coaches voor moeilijk plaatsbare personen op de arbeidsmarkt participeerden maar liefst veertien organisaties in Suriname. Deze voorstellen kwamen tot stand door contacten tussen een Nederlandse consultant, die gespecialiseerd is in het schrijven van voorstellen, en een jonge Surinaamse organisatie met invloedrijke personen uit de samenleving.

In de projecten voor gebarentaal en voor vrouwelijke ondernemers werd op alle geplande activiteiten resultaat geboekt. Bij het eerste ging het om het vastleggen van gebaren op DVD; die is verspreid onder instituties (en personen) die met doven te maken hebben. Het tweede leidde tot een betere bedrijfsvoering, waarbij vijf vrouwen ook zijn gaan exporteren. Daarnaast heeft het tot nieuwe initiatieven (*spin-off*) geleid, zoals de gezamenlijke exploitatie van een *business promotion* bus en het op coöperatieve basis betrekken van een bank voor de verstrekking van microkrediet aan ondernemers.

¹¹⁶ Het centrum is in oktober 2011 in gebruik genomen (na de cut off datum).

Tabel 6.4 Resultaten projecten zorg en welzijn		
Realisatie activiteiten	Output	Resultaat
Coaching ondernemers		
Training en coaching van ondernemers. Organisatie van een beurs voor ondernemers.	Verbetering bedrijfsvoering van 21 ondernemers. Tweejaarlijkse beurs voor vrouwelijke ondernemers. Mobiele dienstverlening buiten Paramaribo.	10 Ondernemers zijn er in geslaagd de bedrijfsvoering te verbeteren. De helft van hen exporteert. Voorlichting over micro-ondernemerschap. Concrete <i>spin-off</i> .
Opleiding coaches voor op de arbeidsmarkt voor moeilijk plaatsbare personen		
Certificatie van 20 coaches. Opleiding vier managers. Opzetten database. Organisatie van conferenties en media-activiteiten.	Vijf van de 20 gecertificeerde coaches worden daadwerkelijk ingezet op het gebied van arbeidsvraagstukken.	Plaatsing van 30 mensen op de arbeidsmarkt. De database wordt gebruikt door coaches. Strategisch plan gepresenteerd aan overheid.
Verbetering van de positie van mensen met een beperking		
Opleiding 30 personen. Levering test en trainingfaciliteiten.	Tests op bescheiden schaal toegepast binnen het revalidatiecentrum. Testcentrum niet volledig. Trainingsapparatuur geplaatst, maar trainingcentrum niet operationeel.	Enkele opgeleide personen kunnen de kennis toepassen in hun dagelijks werk.
Omgaan met seksualiteit en seksueel geweld		
Training van 42 medewerkers van twee organisaties. Beleidsplan opgezet. Pilot ambulante begeleiding gerealiseerd. Vastlegging van werkprotocollen.	Hulpverleners structureel voorbereid op omgaan met seksueel geweld en trauma's.	Eén organisatie heeft zelfstandig en op eigen initiatief materiaal vervaardigd (gebaseerd op protocollen) voor ouders en jongeren. Bij de tweede organisatie geen resultaten.
Verhoging van kansen van vrouwen in de politiek		
Korte trainingen voor vrouwen. Uitwerking en levering cursusmateriaal.	112 Vrouwen getraind. Cursusmateriaal is in gebruik.	Niet aantoonbaar meer vrouwen in de politiek.
Gebarentaal		
Training vijf bestuursleden. Tien bijeenkomsten gerealiseerd voor vastlegging gebaren. Productie DVD.	DVD voor gebarentaal in ruime mate ter beschikking gesteld aan Surinaamse organisaties. DVD verkocht aan andere belangstellenden.	De DVD (en media aandacht) heeft geleid tot meer erkenning voor de problematiek van doven in Suriname.
Nascholing gezondheidszorg		
Geen	Geen	Geen

Cultuur

Drie van de vier projecten uit de steekproef hebben het behoud van Suriname's cultureel erfgoed tot doel (zie Tabel 6.5). Eén betreft de bouw en de opzet van een museum en een galerie in het dorp Pikienslee aan de Boven Surinamerivier. Daarmee wil men inkomsten voor de plaatselijke Saramaccaners (nakomelingen van Marrons) genereren en hun cultureel erfgoed onder de aandacht van een breder publiek brengen. Het project heeft resultaat geboekt op alle activiteiten: het museum is open voor bezoekers, in de galerie wordt kunst verkocht, en er is een uitwisselingsprogramma tussen Surinaamse en Nederlandse kunstenaars. Het museum is veelvuldig de bestemming van schoolreisjes en draagt zo bij aan de culturele opvoeding van scholieren.

In een ander project willen de indianen gebouwen en monumenten in Paramaribo bewaren die deel uitmaken van Suriname's cultureel erfgoed.¹¹⁷ Zij doen dat door een model voor rehabilitatie en exploitatie te introduceren dat zowel middelen van private investeerders als bijdragen uit de publieke sector gebruikt. Naast cultuurbehoud gaat het om toerisme en vakopleiding. Ten tijde van de evaluatie stond alles startklaar maar ontbrak nog een overeenkomst met de Surinaamse overheid. Op dat moment was het enige tastbare resultaat het gebruik van een inventarisatie van de geschiedenis van panden en verhoogde media-aandacht.

Tabel 6.5 Resultaten projecten cultuur		
Realisatie activiteiten	Output	Resultaten
Ontwikkeling museum en galerie in Pikienslee		
Aanleg infrastructuur. Training van mensen uit Pikienslee in <i>hospitality</i> , horeca en administratie. Kunstuitwisseling. Fototentoonstelling gerealiseerd. Aandacht onderwijs voor cultureel erfgoed.	Museum en galerie Marron cultuur in gebruik. Lokale mensen werkzaam in de horeca en administratie. Uitwisseling kunst tussen Surinaamse en Nederlandse kunstenaars.	Museum Marron cultuur ontvangt bezoekers (inclusief scholieren) en genereert inkomsten. Verkoop kunst door uitwisseling Nederland- Suriname.
Versterking brassbands en blaasorkesten		
Korte cursussen gerealiseerd tijdens 10-daags bezoek. Repetities en concerten met drie orkesten. Muzikaal onderwijs op enkele basisscholen en in de jeugdgevangenis.	Kennis behandeling muziek-instrumenten. Inschrijvingen vervolgonderwijs. Concerten hebben aandacht gevestigd op blaasinstrumenten.	Geen effect op de aard en kwaliteit van het muziekonderwijs op de Nationale Volksmuziekschool (NVMS) in Paramaribo.

¹¹⁷ Het oude deel van de hoofdstad heeft UNESCO Wereld Erfgoedstatus.

Realisatie activiteiten	Output	Resultaten
Gebouwd erfgoed		
Vorbereiding organisatie-structuur voor privaatrechtelijk model voor gebouwd erfgoed. <i>Equity capital</i> geïdentificeerd. Jongeren geïdentificeerd voor vakopleiding.	Organisatie NV volledig voorbereid. Eerste object voor aankoop en restauratie is geïdentificeerd. Identificatie van zeven institutionele aandeelhouders. De geschiedenis van panden in Paramaribo is in kaart gebracht. De privaatrechtelijke structuur is (nog) niet gerealiseerd.	Gebruikt van de historische kennis over de panden. Media-aandacht verhoogd.
Muziek voor Gemeenschapsofbouw		
Bijscholing van 32 muzikalekrachten en 60 aankomende dirigenten en koorleiders. Muziekles aan 80 leerlingen. Inrichting muziekbibliotheek.	Opgeleide muziekdocenten. Infrastructuur om jeugd en muziekvorming te stimuleren. Opzet koorschool.	Koren treden op. Beter opgeleide muziekdocenten/dirigenten. Infrastructuur. Banden met muziekscholen en conservatorium.

Overige thema's

| 86 |

Er is een restcategorie met negen projecten (zie Tabel 6.6). Twee daarvan spelen op het gebied van lokale radio en twee zijn er van de Maritieme Autoriteit van Suriname. Van een project voor herstel van gebruikt gereedschap, uitgevoerd met de Centraal Penitentiaire Instelling (CPI) van Suriname, kon niet ter plaatse worden vastgesteld of het daadwerkelijk was uitgevoerd.¹¹⁸ Bij geen van de projecten in deze categorie werden resultaten behaald op alle in de financieringsaanvraag genoemde activiteiten.

Een project voor de bouw van een regionale werkplaats voor houtbewerking in het binnenland (Botopasi) is gerealiseerd, maar de werkplaats is niet of nauwelijks gebruikt. Alle betrokkenen betreuren dat. Naast de technische reden dat voor bewerking geschikte houtsoorten niet op korte afstand aanwezig zijn, speelde onduidelijkheid over eigendom en gebruiksrecht van de werkplaats.¹¹⁹

De resultaten van de projecten ter versterking van lokale radio- en tv-stations kunnen niet los van elkaar worden gezien en niet los van de betrokkenheid van één van de Nederlandse partners bij een eerder project uit het Fonds Ontwikkeling voor het Binnenland.¹²⁰ De UTSN heeft verschillende aanvragen in twee trajecten samengebracht: één voor technische training en koppeling aan Nederlandse lokale radiostations en één voor verbetering van de

¹¹⁸ Omdat dit project niet kon worden bezocht, is het beoordeeld op basis van geschreven materiaal en interviews met de partnerorganisatie in Nederland.

¹¹⁹ De UTSN kent geen systeem voor de overdracht van eigendom van vaste en vlottende activa. Wat 'regionaal' in de lokale context betekent is niet vastgesteld en er bestaat onduidelijkheid wie er recht hebben om gebruik te maken van de werkplaats. Ook conflicten in de persoonlijke sfeer speelden een rol.

¹²⁰ Afzonderlijke initiatieven zijn door de UTSN bij elkaar gebracht, die uiteindelijk resulteerden in projecten met twee Nederlandse penvoerders. De UTSN heeft aangedrongen op afstemming tussen die partners.

inhoud van radioprogramma's. De twee trajecten met grotendeels dezelfde partners in Suriname vereisten nadere afstemming, maar dat is moeizaam verlopen. Bij twee radiostations zijn de activiteiten weliswaar allemaal uitgevoerd en hebben ze ook tot resultaat geleid, maar de Surinaamse partners waren meer geïnteresseerd in de technische aspecten van zend- en opnameapparatuur en minder in kwaliteitsverbetering van radioprogramma's of koppeling aan Nederlandse lokale omroepen. Daarom waren zij er niet echt tevreden mee.

Een project van de Maritieme Autoriteit Suriname was de opleiding van twee geselecteerde kandidaten aan het Sea Transport College in Rotterdam tot hydrografische *surveyors*. Ondanks meerdere herkansingen haalde geen van beiden het diploma, maar zijn wel werkzaam op het gebied van hun opleiding.

Tabel 6.6 Resultaten projecten in overige thema's		
Realisatie activiteiten	Output	Resultaat
Regionale werkplaats aan Boven Surinamerivier		
Bouw werkplaats. Levering machines voor werkplaats.	Werkplaats met machines opgeleverd en – inclusief de stichting - overgedragen aan lokale gemeenschap. Eigendom onduidelijk. Geen regionale functie.	Werkplaats niet in gebruik.
Drie lokale radiostations (twee projecten)		
Koppeling aan lokale omroepen in Nederland. Korte training van programmamakers. Leverantie van opname- en zendapparatuur.	Verbeterde ruimtes voor opname eigen programma's. Tien radiomakers getraind in het maken van programma's. Back-up zenders met enige vernieuwing houden zenders in de lucht.	Uiteenlopende resultaten per zender. Eigen radioproducties gemaakt. Enige uitwisseling van programma's met lokale omroepen in Nederland.
Recycling gebruikt gereedschap		
Training in recycling gereedschap. Container gebruikt gereedschap geleverd.	Onbekend of gereedschap voor herstel wordt aangeboden aan CPI.	Onbekend.
Pluimvee ontwikkeling		
Opleiding 15 pluimvee consulenten. Uitwerking plan voor pluimvee opleidingscentrum.	Drie consulenten parttime werkzaam voor pluimveehouders. Er is geen opleidingscentrum.	Pluimveehouders gebruiken diensten consulenten. Geen inkomensgeneratie voor de brancheorganisatie.
Opleiding loodsen		
Opleiding van tien loodsen.	Loodsen hebben diploma behaald en zijn in functie.	Alle loodsen zijn in dienst bij de Maritieme Autoriteit Suriname (MAS) en volgen de praktijkopleiding; MAS levert meer loodsdiensten (in tijd).

Realisatie activiteiten	Output	Resultaat
Opleiding hydrografische surveyors		
Opleiding twee <i>surveyors</i> in Nederland.	<i>Surveyors</i> hebben opleiding niet succesvol afgerond, maar zijn wel in functie.	Beide <i>surveyors</i> dragen bij aan MAS planning en uitvoering watermanagement.
Versterking van het bedrijfsleven door de Vereniging Bedrijfsleven Suriname		
Verbetering toegankelijkheid, vormgeving en inhoud van informatiemateriaal (vormgeving, website, documentatiecentrum).	Kwaliteit jaarverslag en informatiemateriaal verbeterd. Documentatiecentrum en Engelstalige website zijn niet gerealiseerd. Internationale toegankelijkheid niet verbeterd.	Jaarverslag en <i>public relations</i> materiaal zijn toegankelijker.
Armoedebestrijding jongeren in Para		
Training van trainers. Inrichting studieruimte – mediatheek.	Advisering aan derden. Centrum (nog) niet operationeel.	(Nog) geen resultaten.

6.3 Capaciteitsversterking

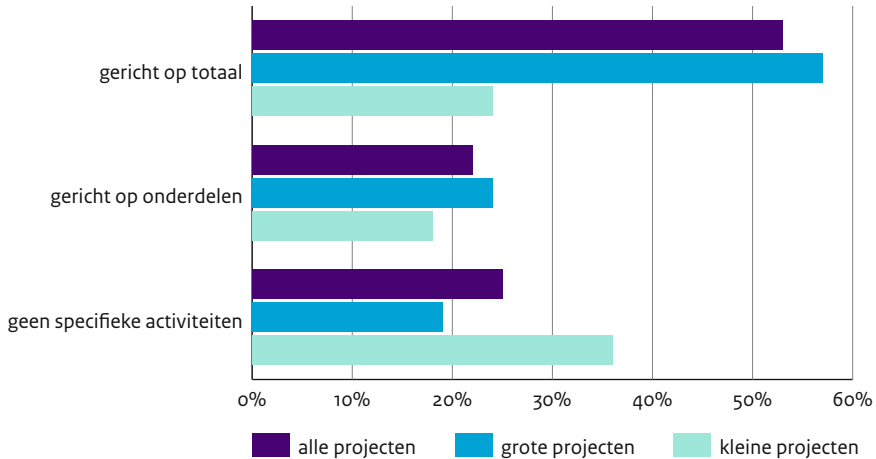
| 88 |

De projecten dienden bij te dragen aan capaciteitsversterking van de Surinaamse partner. De beschrijving van de resultaten in de vorige paragraaf omvatte ook de activiteiten daarvoor: training of opleiding (versterking van *human capabilities*), verbeteringen in huisvesting of uitrusting; en versterking van management, processen en procedures.

De UTSN heeft in de beoordeling van aanvragen specifiek gelet op kennisuitwisseling en kennisoverdracht. In alle projecten op twee na uit de steekproef is er sprake van enige kennisoverdracht van Nederlandse naar Surinaamse organisaties, terwijl bij 76 procent ook expliciet activiteiten werden opgenomen ter versterking van de Surinaamse organisatie.¹²¹ De grote projecten bevatten vaker en meer activiteiten daarvoor dan de kleine. In Figuur 6.2 staat welk deel van de activiteiten van projecten uit de steekproef expliciet was gericht op de versterking van de Surinaamse partner (ongeacht het aantal of het resultaat van die activiteiten). Daarbij worden activiteiten voor de totale organisatie en activiteiten alleen voor een specifiek, vaak technisch, onderdeel onderscheiden.

¹²¹ Eén project is niet van start gegaan, de andere vroegtijdig beëindigd.

Figuur 6.2 Activiteiten gericht op institutionele versterking van de Surinaamse partner (percentage)



Noot: exclusief voorbereidende projecten en projecten met meerdere fases geteld als één project (n=32).

Om te beoordelen of de op institutionele versterking gerichte activiteiten resultaat hebben gehad is in de evaluatie uitgegaan van het concept van endogene ontwikkeling: Een organisatie kan alleen zelf een bepaalde capaciteit ontwikkelen,¹²² een externe partij kan dat steunen, versterken en faciliteren, maar niet opleggen.¹²³ In een eerdere IOB evaluatie¹²⁴ is dat uitgewerkt aan de hand van door Baser en Morgan gebruikte concepten (zie Bijlage 4).¹²⁵ De beoordeling van het resultaat voor wat betreft de institutionele capaciteit van de Surinaamse organisaties is daarvan afgeleid. Daarbij zijn twee bekwaamheden ingeschat: (1) die om diensten te leveren en (2) die om extern banden aan te gaan.

Bij de bekwaamheid om diensten te verlenen gaat het er om dat de gebruikers ervan moeten kunnen rekenen op een constant aanbod in termen van frequentie, kwaliteit en kwantiteit. De bekwaamheid om banden aan te gaan met derden betreft netwerken, het aangaan van strategische allianties op lokaal, nationaal of zelfs internationaal niveau, actief participeren in overkoepelende organisaties en zich toegang verschaffen tot kennisnetwerken.

Van de 32 onderzochte organisaties blijken de projecten bij 19, ofwel bijna 60 procent, te hebben bijgedragen aan hun capaciteit om diensten constant te verlenen. Dat gold vaker

¹²² European Commission (2005). *Institutional Assessment and Capacity Development. Aid Delivery Methods*. Brussels: EC.

¹²³ Boesen, N. (2005). *Looking forward; a results-oriented model*. Washington: Development Outreach, World Bank Institute.

¹²⁴ IOB (2011). *Facilitating resourcefulness. Evaluation of Dutch support to capacity development*. IOB Report 336. The Hague: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

¹²⁵ Baser, H., Bolger, J. and Morgan, P. (2006). *Capacity, Change and Performance*. European Centre for Policy Development Management. Maastricht: ECDPM.

voor organisaties met kleine projecten dan voor organisaties met grote projecten. Institutionele versterking was bij kleine projecten wel minder vaak een expliciete activiteit. Een voorbeeld van het vermogen om diensten aan te bieden zijn activiteiten voor de opzet van permanente opleidingscentra. Die hebben in vrijwel alle gevallen (nog) geen resultaat bereikt. Het aanbieden van dergelijke diensten is ingewikkeld en mogelijk onderschat. Een opleidingscentrum voor lichaamsverzorging, een revalidatie- en testcentrum voor mensen met een beperking, een opleidingscentrum voor de pluimveesector, een trainingscentrum voor boeren in de rijstsector, en een kenniscentrum voor de bio-energie zijn (nog) niet van de grond gekomen. Ook een regionale werkplaats in het binnenland heeft niet tot een duurzaam resultaat geleid.

In het beleidskader werd een voorkeur geuit voor organisaties die deel uitmaken van netwerken. Bij enkele financieringsaanvragen zijn meerdere organisaties betrokken, zowel aan Surinaamse als aan Nederlandse zijde, waardoor de Twinningfaciliteit al impliciet bijdraagt aan de capaciteit om banden aan te gaan met externe instellingen. Zo hebben de projecten voor opleiding van arbeidscoaches en het revalidatiecentrum samen een twintigtal partners aan Surinaamse zijde en het project voor de rijstsector vijf partners in Nederland en drie in Suriname.

| 90 |

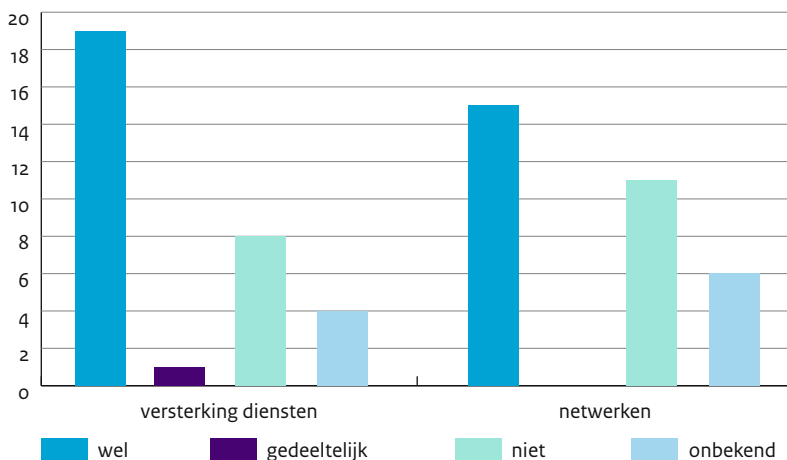
Bij 15 van de 32 onderzochte organisaties heeft de Twinningfaciliteit bijgedragen aan hun bekwaamheid om banden aan te gaan met andere organisaties in binnen- en buitenland. In Suriname bestaan meerdere, vrij losse netwerken waarin leden op vrijblijvende wijze participeren en die vooral op uitwisseling van informatie en ervaringen zijn gericht. Zo bestaan het Binnenland Overleg en netwerken voor gezondheidszorg, habitat, onderwijs, sociaal welzijn, gender en ontwikkeling. Het relatieve regionale isolement van Suriname belemmert de deelname aan internationale netwerken, ook in Zuid-Amerika of de Caraïben.

De projecten uit de Twinningfaciliteit blijken op twee manieren te hebben bijgedragen aan de verbreding of de bestending van netwerken:

- Op nationaal niveau heeft het uitvoeren van concrete activiteiten organisaties geprikkeld tot samenwerken of bestaande samenwerking verdiept. Het concrete projectwerk biedt een leerschool voor beter samenwerken; daarin moeten partners een evenwicht zoeken tussen eigen en gemeenschappelijke belangen. Een voorbeeld zijn de managementcursussen in Nickerie, die leidinggevend uit de publieke en de maatschappelijke sector voor zorg en welzijn bij elkaar brachten. De persoonlijke contacten groeiden eerst tot informele, en later tot institutionele netwerken uit. Ook projecten met veel partners, zoals dat van de coaches voor moeilijk plaatsbare personen op de arbeidsmarkt, stimuleerden tot samenwerking en netwerkvorming.
- Het contact met Nederlandse partners bracht voor de Surinaamse organisaties toegang tot andere, veelal Nederlandse, en in een enkel geval internationale netwerken. Dat kon op professioneel gebied zijn (bijvoorbeeld door de interuniversitaire samenwerking) of met thematisch verwante actoren in Nederland (bijvoorbeeld contacten met lokale radiomakers in Nederland).

In kleine projecten werden minder resultaten op de deze bekwaamheden geboekt dan in grote. Figuur 6.3 toont de versterking van de bekwaamheid om diensten te leveren en netwerken aan te gaan.

Figuur 6.3 Institutionele versterking op basis dienstverlening en netwerken (aantallen projecten)



Noot: Exclusief voorbereidende projecten en projecten met meerdere fases zijn geteld als één project (n=32).

6.4 Duurzaamheid

Omdat activiteiten soms nog onafgerond of recent zijn voltooid, kan IOB geen *evidence-based* uitspraken doen over de duurzaamheid ervan. Wat IOB wel onderzocht is of aan bepaalde voorwaarden voor duurzaamheid is voldaan.¹²⁶

De duurzaamheid van veel projecten hangt vooral af van de deelnemers aan opleidingen en trainingen. Maar in hoeverre hun kennis beklijft en zij die later gebruiken, is niet in deze evaluatie onderzocht. Duurzaamheid is hier beperkt tot institutionele en financiële duurzaamheid.

Wat betreft institutionele duurzaamheid ligt er de vraag: Zijn organisaties die na afloop van een project verantwoordelijk worden voor de voortzetting van de resultaten daartoe toegerust? In 18 van de 32 projecten in de steekproef hebben de Surinaamse partner(s) daarvoor voldoende institutionele capaciteiten. Ze hebben een permanente structuur of zijn ingebed in een grotere organisatie (bijvoorbeeld een faculteit binnen de universiteit). Bij de overige 40 procent is dat niet het geval of mag het worden betwijfeld. Daar is de Surinaamse partner opgehouden de activiteiten uit te voeren (voorbeeld: opleidings-

¹²⁶ Door deze benadering verschuift het perspectief van een *ex-post* constatering naar een *ex-ante* inschatting.

centrum voor lichaamsverzorging). Of hij wordt niet erkend (voorbeeld: instituut voor internationale relaties). Of de verantwoordelijkheid is overgedragen aan de gemeenschap zonder nadere duiding wie waarvoor verantwoordelijk is (voorbeeld: regionale werkplaats in Botopasi). Er is ook weinig kans op institutionele duurzaamheid wanneer veel actoren bij een project zijn betrokken en niet vastligt wie verantwoordelijk is voor de resultaten (bijvoorbeeld: project voor arbeidscoaches voor moeilijk plaatsbare personen op de arbeidsmarkt).

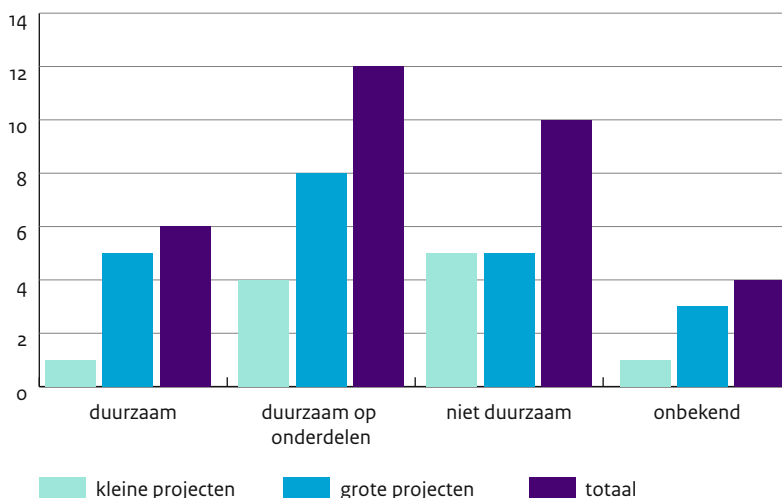
De vraag bij het perspectief op financiële duurzaamheid is of een project op structurele wijze over middelen kan beschikken of die kan genereren om minimaal de operationele kosten te dekken. Slechts bij enkele was van te voren bedacht wat er na de steun van de Twinningfaciliteit aan fondswerving moest worden gedaan om de resultaten voort te kunnen zetten. Structureel eigen inkomsten genereren is uitzonderlijk en gebeurt alleen als het een logisch gevolg is van een activiteit zelf, zoals de bevordering van ondernemerschap bij vrouwen, kunstverkoop, of het exploiteren van gerehabiliteerde historische panden. In een enkel geval gebeurde het, zonder dat het een logisch gevolg was van de activiteit zelf. Een voorbeeld is het project voor bewegingsanalyse, waar de geleverde dienst mogelijk kan worden toegevoegd aan het pakket verzekerde behandelingen van de gezondheidsverzekering in Suriname.

| 92 |

De organisaties in Suriname blijken zelden voorbereid om toekomstige lasten te dragen. Ze rekenen er op dat derden dat doen. Die derden kunnen externe partijen zijn, maar ook de overheid. Eén van de eisen voor een financieringsaanvraag was dat de uit het project voortkomende (toekomstige) operationele kosten niet ten laste komen van de begroting van de centrale overheid. Omdat semipublieke instellingen zoals de universiteit toegang hadden tot de Twinningfaciliteit, kon men redelijkerwijs niet veronderstellen dat er in het geheel geen lopende kosten ten laste van de overheidsbegroting zouden zijn. Van de projecten in de steekproef blijken bij 37 procent de lopende kosten grotendeels ten laste van de overheid te komen. Daarbij zijn de projecten met de universiteit meegeteld. Die drukken in formele zin weliswaar op de universiteitsbegroting, maar die is weer grotendeels afhankelijk van de centrale overheidsbegroting.

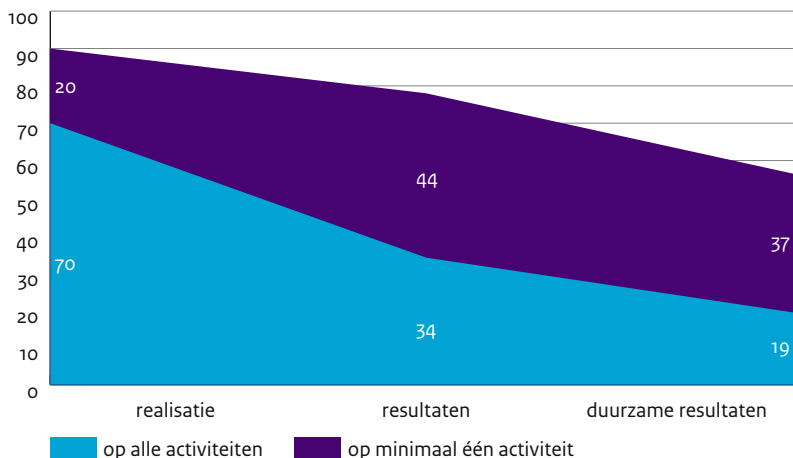
Zes van de 32 projecten, ofwel 19 procent, leveren resultaten op die institutioneel en financieel duurzaam zijn (zie Figuur 6.4). Als daarbij de resultaten worden opgeteld die op onderdelen duurzaam zijn, dan stijgt dat naar ruim de helft (56 procent) van het aantal projecten in de steekproef (en 61 procent in termen van het bedrag aan financiële steun). Kleine projecten blijken maar iets minder duurzaam te zijn dan grote.

Figuur 6.4 Duurzaamheid van de resultaten (aantallen projecten)



Als we nu de realisatie van de activiteiten, de resultaten en de duurzaamheid daarvan in samenhang bekijken, dan valt op dat hoewel een hoog percentage (85 tot 90 procent) van de projecten in korte tijd tot uitvoering is gekomen, slechts een derde daarvan op alle activiteiten tot het voorziene resultaat heeft geleid. Ruim 40 procent heeft resultaat behaald op onderdelen. Voor deze score zijn drie verklaringen. Ten eerste waren de tijdsduur of financiële vereisten van niet alle projecten even realistisch geformuleerd. Om financiering te verkrijgen worden voorstellen immers zo positief mogelijk gebracht. Een tweede reden is dat door de aard van de activiteiten (opleiding bijvoorbeeld) de resultaten veelal pas op middellange termijn zichtbaar worden. Een derde factor is onderschatting van de complexiteit van twinning, dat wil zeggen van de complexiteit om nieuwe structurele opleidingscentra op te zetten in Suriname en van twinning zelf. Organisaties kunnen wel ervaring hebben met de uitvoering van een project, maar voor velen was uitvoering samen met een partner van overzee nieuw. Niet al die resultaten blijken duurzaam te zijn in institutioneel of financieel opzicht. De realisatie van de activiteiten, de resultaten en de duurzaamheid daarvan worden in samenhang in Figuur 6.5 geschetst.

Figuur 6.5 Realisatie resultaten en duurzaamheid (percentage)



6.5 Conclusies

| 94 |

Voorafgaand aan de uitvoering van de Twinningfaciliteit werd verwacht dat er vanuit een veelkleurig palet aan sectoren en thema's aanvragen zouden komen. Daarom werd de toegang tot de faciliteit 'zo breed mogelijk' gehouden. Die verwachting is niet uitgekomen. Bijna driekwart van het fonds is gebruikt voor onderwijs, zorg en welzijn. Een zesde deel ging naar universitaire samenwerking. Vanuit de sectoren cultuur, sport, milieu en toerisme is nauwelijks gebruik gemaakt van de faciliteit, ook omdat daar andere fondsen voor waren.

Het realisatieniveau is hoog, zeker gelet op de ervaringen met de uitvoering van programma's in het verleden. Niet alle projecten brengen het verwachte resultaat. Dat komt door de korte tijdshorizon, de onderschatting van de complexiteit om op structurele basis nieuwe voorzieningen op te zetten of ook door de eisen die twinning aan elk van de partners stelt.

Bijna alle projecten hebben op een of andere manier bijgedragen aan kennisuitwisseling, terwijl ruim driekwart ervan specifieke activiteiten bevatte voor institutionele versterking van de Surinaamse organisatie(s). Voor wat betreft de capaciteit van de Surinaamse organisatie om diensten aan te bieden of deel uit te maken van bredere netwerken heeft dat ook tot resultaat geleid. Daarmee is in belangrijke mate voldaan aan de doelstelling betreffende capaciteitsversterking.

De resultaten van de projecten zijn vaker niet dan wel duurzaam. Dat geldt vooral voor de financiële duurzaamheid. De gebrekkige duurzaamheid is mede te verklaren door de geringe aandacht voor de institutionele inbedding in de beoordeling van projectvoorstellen. Ook de gekozen projectbenadering speelt een rol, omdat samenhang en synergie binnen een sector of binnen een organisatie buiten beeld blijven. Slechts de helft van de

behaalde resultaten kan worden vastgehouden zonder beroep toe doen op financiële middelen van derden, inclusief die van de Surinaamse overheid.

7

Balans

In dit hoofdstuk maakt IOB op grond van de bevindingen van het onderzoek de balans op. Dat doet zij aan de hand van vier thema's:

- 1) De wijze waarop de opzet van de Twinningfaciliteit van invloed is geweest op de resultaten.
- 2) De efficiëntie van twinning zoals toegepast bij de faciliteit.
- 3) De relevantie van de Twinningfaciliteit voor de algemene doelstellingen
- 4) De factoren die belangrijk zijn voor succes bij twinning.

7.1 De opzet en het beleidskader: laat duizend bloemen bloeien; meer of minder sturen?

Vooraf twee kenmerken van de vormgeving van de Twinningfaciliteit hebben de resultaten sterk beïnvloed:

- a) De Twinningfaciliteit is een fonds dat projectvoorstellen ondersteunt. De toekenning van financiering wordt geleid door het aanbod van afzonderlijke aanvragen. De faciliteit is dus geen programma van onderling met elkaar verbonden projecten. De samenhang met andere projecten in dezelfde sector en regio of binnen hetzelfde instituut werd weliswaar in de beoordeling van de financieringsaanvragen meegenomen, maar was niet bepalend.
- b) De opzet was om zo min mogelijk te sturen op thematische en sectorale prioriteiten of op type organisaties. Door de extra aandacht voor districten buiten Paramaribo heeft tijdens de tweede ronde van 2009 wel enige sturing plaatsgevonden. In de beoordeling is rekening gehouden met een zekere spreiding over sectoren, maar het is geen kritische factor geweest.

| 97 |

Omdat bevordering van de samenwerking tussen Nederlandse en Surinaamse organisaties de belangrijkste drijfveer was achter de faciliteit en twinning als middel daarvoor vaststond, werd de noodzaak om sectoraal of thematisch te sturen minder gevoeld. De beleidsmakers gaven deze benadering als motto mee: 'laat duizend bloemen bloeien'. Daarbij ging het er niet om een gestructureerd programma op te zetten; het twinningmechanisme zelf zou projecten genereren waaraan behoefte bestond. Een niet nader uitgewerkte veronderstelling bij deze opzet was dat de optelsom van afzonderlijke projecten zou leiden tot effecten op hoger niveau, namelijk tot 'een kritische massa op het maatschappelijk middenveld'. Daarmee zou een resultaat worden bereikt zonder daarop te sturen.

De gekozen benadering van weinig sturing heeft enkele voordelen gehad:

- a) Zij beantwoordde aan de wens van de Nederlandse overheid om zo min mogelijk te interveniëren in de inhoudelijke opzet van de Twinningfaciliteit.
- b) Zij droeg bij aan de snelheid waarmee projecten in de eerste ronde konden worden geïdentificeerd en goedgekeurd.

- c) Zij paste in het experimentele karakter van de faciliteit: al doende zou men leren. Omdat meerdere projectrondes voorzien waren zou men de uitvoering geleidelijk kunnen bijstellen (uiteindelijk zijn er maar twee uitgevoerd).
- d) Het besluit om geen thematische of sectorale prioriteiten af te bakenen was ook bedoeld om veel aanvragen te krijgen. Want men was bang voor een kleine absorptiecapaciteit in de Surinaamse samenleving. In die opzet is men geslaagd. Door het grote aantal projectvoorstellen kon niet alleen onderuitputting worden voorkomen, maar waren er ook meer mogelijkheden om op kwaliteit te selecteren.
- e) Het draagvlak voor de Twinningfaciliteit kon snel worden vergroot. Aanvankelijk bestond in Suriname enige scepsis en speelden enkele controverses, maar door snel een aantal projecten goed te keuren kon het initiatief zich 'bewijzen'. Dat heeft het draagvlak ervoor versterkt.

Uit de bevindingen van IOB zijn ook nadelen gekomen. Door af te zien van thematische of sectorale sturing werd de portofolio aan projecten geheel afhankelijk van het aanbod. Omdat ze afzonderlijk op inhoud werden beoordeeld, en minder vanuit een analyse van de prioritaire behoeften van een instituut, sector of regio was moeilijk in te schatten of de aanvragen en de resulterende projecten een kritisch belang hadden voor zo'n regio, sector of instituut. Dat kwam ook omdat het ministerie en de UTSN weinig in vooronderzoek investeerden. Hoewel de kennis van NIKOS benut is bij de beoordeling van de aanvragen in een bredere context, is toch weinig zicht gekomen op de doorwerking van de projecten in een breder verband.

De zeven projecten van de AdeKUS die samen een zesde van de totale financiering vertegenwoordigden, zijn een voorbeeld daarvan. De aanvragen voor de financieringsronde van 2008 werden gedaan door onafhankelijk van elkaar opererende faculteiten of universitaire instituten, die pas op het allerlaatste moment goedkeuring aan het universiteitsbestuur vroegen. Die aanvragen hielden onvoldoende rekening met het Strategisch Beleidsplan van de universiteit of met het lopende samenwerkingsverband met de Vlaamse universiteiten (VLIR). Voor de financieringsronde van 2009 heeft het universiteitsbestuur toen maatregelen getroffen om tot een betere afstemming te komen.

IOB constateert dat de Twinningfaciliteit tegen dilemma's aanloopt die bekend zijn van andere twinningprogramma's, zoals bij gemeentelijke samenwerking. Met veel sturing en nadruk op professionaliteit loopt men het risico het enthousiasme en de persoonlijke betrokkenheid te ondermijnen. Maar bij onvoldoende sturing dreigt versnippering van projecten en is er onvoldoende aandacht voor de afstemming met bestaande activiteiten op hetzelfde terrein en inbedding in de institutionele structuur. Bij de uitvoering van de faciliteit vond de besluitvorming teveel plaats op basis van een ongestuurd aanbod van individuele projecten waarbij te weinig aandacht was voor de noodzaak van meer op analyse gebaseerde en gestuurde keuzes.

7.2 Efficiëntie: is twinning duur?

IOB stelt hier drie aspecten van efficiëntie aan de orde:

- 1) Waaraan zijn de financieringen besteed en was dat in overeenstemming met de voorwaarden?
- 2) Wat zijn de eigen bijdragen van de ontvangende organisaties geweest?
- 3) Wat is er bekend over de kosten-baten verhouding bij de projecten?

Classificatie van uitgaven

Dat de Twinningfaciliteit gericht is op kennisuitwisseling door twinning betekent een grote inzet van *human resources* en van contacten tussen mensen die fysiek op negen uur vliegen van elkaar wonen. Dit betekent dat stevige communicatiekosten onvermijdelijk zijn en resulteert in flinke personeels- en reiskosten op de projectbegroting. Op basis van de financieringstoekenningen kan worden afgeleid dat de som van deze kosten bijna driekwart van alle uitgaven beslaat. De kosten voor Nederlands personeel en de daarmee samenhangende reiskosten bedragen ongeveer 50 procent van de totale begroting (zie Tabel 7.1).¹²⁷

Kosten personele inzet	EUR	Procent
Totale begroting (incl. eigen bijdrage)	14.874.526	100
Personeelskosten Nederland	4.762.680	32,0
Personeelskosten Suriname	2.513.592	16,9
Reiskosten	3.460.798	23,3
Personeels- en reiskosten	10.737.070	72,2

Van de begroting is verder ongeveer 25 procent besteed aan fysieke infrastructuur en aan aanschaf van apparatuur. Dat is in overeenstemming met de limiet uit het subsidiekader. Doordat enkele Nederlandse partners ten onrechte hebben gedacht dat goederen alleen in Nederland aangeschaft mochten worden zijn niet alle leveranties van apparatuur kostenefficiënt geweest. In overeenstemming met de financieringsvoorwaarden zijn vrijwel alle activiteiten in Suriname uitgevoerd en niet in Nederland (behoudens enkele opleidingen aan universiteiten en hogescholen).

Hefboomwerking

Voor het toekennen van financiële steun was een eigen bijdrage vereist van minimaal 5 procent van de projectsom voor kleine projecten, en 15 procent voor grote. Deze eigen bijdrage diende aangetoond te worden op het moment van de financiële afsluiting van een project. Voor grote projecten was een accountantscontrole vereist.

¹²⁷ Inschatting op basis van gegevens van de UTSN per 30 juni 2011. Kosten kunnen pas exact worden bepaald als de activiteiten gerealiseerd zijn. Omdat een aantal projecten nog in uitvoering zijn kan slechts een schatting worden gemaakt. Een marge van 5% is aangehouden.

In de praktijk blijkt de hefboomwerking of *leverage*, dat wil zeggen de hoeveelheid middelen die voor het project beschikbaar zijn naast de financiering, hoger te zijn. Participerende organisaties, zowel aan Surinaamse als Nederlandse zijde, hebben soms meer bijgedragen dan het minimaal vereiste. Bovendien konden er naast de eigen bijdrage bijdragen van derden zijn.

Voor de totale kosten die begroot zijn voor de realisatie van de 102 projecten die tot uitvoering zijn gekomen, is bijna vier vijfde betaald uit financieringsmiddelen en iets meer dan een vijfde uit eigen en overige bijdragen. Dat betekent dat op iedere vier euro die aan financiering uit de Twinningfaciliteit is verstrekt, een euro extra aan het project kon worden besteed (zie Tabel 7.2).

	EUR	Procent
Totale projectbegroting	14.874.526	100
Financieringstoekenningen	11.722.873	78,8
Eigen bijdrage	3.151.653	21,2

| 100 |

Gegevens van UTSN per 30 juni 2011. Gecorrigeerd voor projecten die niet tot uitvoering zijn gekomen. Alleen de begroting voor de financieringstoekenning ligt contractueel vast.

Kosten-baten en de omvang van de projectbegroting

Uit de Twinningfaciliteit waren grote (tot EUR 300.000) en kleine projectfinancieringen beschikbaar (tot 30.000 EUR). De begrotingen van de meeste aanvragen voor grote projecten lagen dicht bij het maximum. Omdat in Suriname de schaal van de activiteiten klein is, vallen ratio's zoals kosten-baten per deelnemer of per hoofd van de bevolking vaak onvoordelig uit. Dat geldt in het bijzonder voor de kosten per deelnemer van gefinancierde opleidingscentra. In Suriname is het opzetten van eigen opleidingscentra via twinning niet altijd efficiënt, omdat elders opleidingen mogelijk goedkoper zijn. Toch kan vanuit andere overwegingen (zoals de nabijheid of uitstraling van een eigen kennisinstituut) voor een eigen opleiding worden gekozen.

Omdat de lange termijn effecten van opleiding nog niet zijn vast te stellen, kan IOB geen gefundeerde uitspraken doen over de kosten-baten verhouding van dergelijke projecten. Meer in algemenere zin constateert IOB dat de grote projecten financieel ook andere ambities hadden dan via twinning een 'stimulus voor samenwerking' te geven. Dat geldt zeker voor de projecten waarvan de door de Twinningfaciliteit gefinancierde begroting hoog is in verhouding tot het budget waarmee de betreffende Surinaamse organisaties gewend waren te werken. Een voorbeeld is de Surinaamse organisatie de Drie Ankers waar de totale bijdrage van de faciliteit (EUR 902.000) hoger was dan welk project dan ook van de organisatie. Hetzelfde geldt voor de omvang van het budget van goedgekeurde projecten voor de AdeKUS (samen EUR 1,75 miljoen plus 454.000 eigen bijdragen) dat hoger was dan de begroting van het grootste interuniversitaire samenwerkingsprogramma met de Vlaamse universiteiten. Door onvoldoende coördinatie en afstemming met dat VLIR programma

bestaat het risico dat de financiering uit de Twinningfaciliteit de inspanningen ervan om tot een meer strategische planning te komen, teniet doet. Onderuitputting, dat wil zeggen dat niet alle financieringsmiddelen binnen de projectperiode uitgegeven worden, is bij grote projecten geen uitzondering.

Bij fondsen met een vergelijkbaar doel zijn begrotingen vaak lager. Zo was er voor de projecten voor capaciteitsversterking van ngo's van het Micro Projecten Programma 2 (MPP2) maximaal EUR 25.000 per project beschikbaar (zie Hoofdstuk 2). Het MPP2 programma heeft uitsluitend met lokale experts en zonder internationale uitwisseling gewerkt. Projecten die de Nederlandse ambassade uit het Cultuurfonds financiert krijgen gemiddelde EUR 28.000. Beide zijn weliswaar geen twinningprojecten en hebben geen daarmee verband houdende kosten zoals het betalen van uit Nederland afkomstige deskundigheid, maar de verschillen in begroting blijven aanzienlijk. Voor steun aan kleinere basisorganisaties is twinning soms niet de meest efficiënte vorm om een organisatie sterker te maken. De Twinningfaciliteit kende echter geen andere financieringsmodaliteiten.

7.3 Dragen de projecten bij aan een kritische massa op het maatschappelijk middenveld en aan armoedebestrijding?

| 101 |

Een veronderstelling in het beleidskader was dat door de versterking van maatschappelijke organisaties een bijdrage geleverd kon worden aan een kritische massa in het maatschappelijk middenveld en daarmee aan armoedebestrijding.¹²⁸ Is dat zo? Want deze doelstelling wordt niet uitgewerkt of geoperationaliseerd. Omdat de Twinningfaciliteit geen programma is van samenhangende activiteiten, kan alleen beoordeeld worden of individuele projecten relevant zijn geweest voor die algemene doelstellingen.

Maatschappelijk middenveld

Het begrip maatschappelijk middenveld kan men in brede zin omschrijven als een 'geheel van zowel professionele als vrijwillige organisaties die geen onderdeel van de overheid uitmaken, zonder winstoogmerk opereren en niet op familie- of vriendenbanden berusten'.¹²⁹ Het begrip heeft geen evenknie in andere talen, terwijl het in Suriname veelvuldig gebruikte begrip *civil society* niet precies dezelfde lading dekt.

De beoordeling van de mate waarin projecten het maatschappelijk middenveld hebben versterkt hangt daarom sterk af van de gebruikte begrippen. Er zijn minimaal twee visies.

¹²⁸ UTSN (2008). *Beleidskader Twinningfaciliteit Nederland-Suriname 2008-2011*. Utrecht: UTSN, p. 4.

¹²⁹ Dekker, P. (2002). *De oplossing van de civil society*. Rijswijk: Sociaal Cultureel Planbureau. Zie voor een uitgebreide beschrijving van het begrip *civil society*: Ministerie van Buitenlandse Zaken (2001). *Civil society en structurele armoedebestrijding*. De rol van actoren uit het Nederlands maatschappelijk middenveld. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, pp. 2-3.

In de eerste wordt er van uitgegaan dat versterking van maatschappelijke organisaties op zich bijdraagt aan de versterking van het maatschappelijk middenveld. Als dat zo is, dan zijn de in Hoofdstuk 6.3 gepresenteerde conclusies over de bijdragen aan institutionele versterking van de organisaties, ook van toepassing op het maatschappelijk middenveld. Bovendien is daar geconstateerd dat er een, zij het bescheiden, bijdrage is geleverd aan het versterken van de onderlinge samenwerking tussen maatschappelijke organisaties door netwerken. Ongeveer 40 procent van de projecten in de steekproef heeft daaraan op de een of andere wijze bijgedragen.¹³⁰

In de tweede visie wordt er meer verwacht van het maatschappelijk middenveld, namelijk een bijdrage op het terrein van beleidsbeïnvloeding, door middel van *advocacy* burgers een stem geven en het ter verantwoording roepen van de overheid.¹³¹ In het subsidiebeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken is dat vaak een belangrijke reden voor de financiering van ngo's, die dan wordt aangeduid met versterking van de *civil society*. IOB constateert dat de Twinningfaciliteit weinig projecten op die terreinen heeft gefinancierd, omdat slechts weinig organisaties in Suriname daarop actief zijn en die nauwelijks aanvragen hebben ingediend. Uitzonderingen zijn de projecten voor de bevordering van deelname van vrouwen aan de politiek en de trainingsfaciliteit voor journalisten.

| 102 |

Door NIKOS is betoogd dat de *civil society* in Suriname zwak is ontwikkeld en dat de specifieke kenmerken van de Surinaamse maatschappij (zie Hoofdstuk 2) zich niet lenen voor een mechanische toepassing van het begrip. Om die reden vindt NIKOS de ondersteuning van universiteiten en onderwijs belangrijk omdat zij in de Surinaamse context een emancipatorisch effect hebben en zo bijdragen aan de vorming van een kritische massa en daarmee aan de beoogde versterking van het maatschappelijk middenveld.

Armoedebestrijding

In het beleidskader staat evenmin expliciet hoe projecten moeten bijdragen aan armoedebestrijding. Zo is niet aangegeven of de resultaten ervan rechtstreeks ten goede moeten komen aan kwetsbare groepen of dat enige relatie met armoedebestrijding voldoende was. De relatie tot armoedebestrijding kan immers zowel direct zijn (een project voor kansarme jongeren) als indirect (een project ter versterking van de kennis op het gebied van internationale relaties).¹³² Om de relevantie van de projecten voor armoedebestrijding in te schatten past IOB het armoedeconcept met drie componenten van de OECD-DAC toe: financiële armoede (inkomen, bezit); geen toegang tot publieke basisdiensten (sociale en culturele diensten); en geen *voice* (politieke zeggenschap, juridische bescherming).¹³³

¹³⁰ Voor een uitleg van de criteria die daarvoor gehanteerd zijn, zie Bijlage 4.

¹³¹ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2009). *Beleidsnotitie Maatschappelijke organisaties: Samenwerken, Maatwerk, Meerwaarde*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken. In de meer recente beleidsdocumenten wordt meer over maatschappelijke organisaties dan over maatschappelijk middenveld gesproken.

¹³² In de financieringsaanvraag wordt gesteld dat betere kennis van internationale relaties leidt tot heroriëntatie van Suriname op het Caribische gebied en Latijns Amerika, waardoor andere economische stromen op gang komen die bijdragen aan economische groei en daarmee aan armoedebestrijding.

¹³³ OECD (2001), *The DAC Guidelines. Poverty Reduction*. Paris: OECD-DAC, pp. 37-42. Voor verdere operationalisering, zie International Poverty Centre (2006). *Poverty in Focus*. Brasilia: UNDP.

Van de projecten uit de steekproef was een tiental direct gericht op inkomensgeneratie, zoals de projecten met vrouwelijke ondernemers, de vakopleiding voor jongeren, de pluimvee- en rijstverbouwoontwikkeling en de projecten in het toerisme. Bij de andere projecten was dat geen directe, en hooguit een indirecte doelstelling.

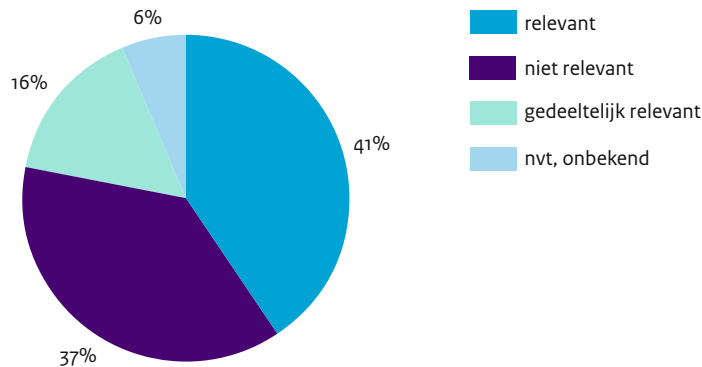
Bij bijna driekwart van de projecten gaat het om toegang tot basisdiensten zoals onderwijs, zorg en welzijn. Terwijl het bij onderwijs doorgaans gaat om dienstverlening van algemene aard, die niet specifiek gericht is op lagere inkomens- of kwetsbare groepen, is dat bij zorg- en welzijnsprojecten vaak wel het geval. Voorbeelden daarvan zijn lichamelijk of geestelijk gehandicapten, doven en jeugdigen met specifieke problemen.

Slechts een beperkt aantal projecten droeg direct of indirect aan *voice* bij. Binnen de steekproef kunnen het project ter bevordering van vrouwen in de politiek, de projecten met de radiostations en de journalistiekopleiding hiertoe worden gerekend. De radiostations hadden expliciet tot doel een platform te creëren voor lokaal nieuws en lokale meningen.

Uit Figuur 7.1 blijkt dat iets meer dan de helft van de projecten uit de steekproef (57 procent) activiteiten realiseerde die geheel of gedeeltelijk relevant zijn voor armoedebestrijding. Die relevantie is prominenter bij kleine projecten (63 procent) dan bij grote (33 procent). Ruim een derde van de projecten was volledig irrelevant voor armoedebestrijding.

| 103 |

Figuur 7.1 Beleidsrelevantie projecten voor armoedebestrijding (percentage)



Noot: exclusief ondersteunende projecten en projecten met meerdere fases geteld als één project (n=32)

Omdat in het beleidskader niet staat hoe de Twinningfaciliteit bijdraagt aan armoedebestrijding, kunnen geen conclusies getrokken worden over de effecten ervan op armoedebestrijding.

7.4 Kritische factoren voor succesvolle twinning?

Gelet op het aantal financieringsaanvragen constateert IOB dat de Twinningfaciliteit in een behoefte voorzagt. Twinning was niet altijd een overwogen keuze, wel een ‘verplichte werkwijze’ om aan financiering te komen. In een dergelijke situatie leidt twinning niet vanzelfsprekend tot succes. In de literatuur over twinning worden meerdere kritische factoren genoemd voor succesvolle twinning. Die sluiten in belangrijke mate aan bij de thema’s die ook in deze evaluatie aan de orde zijn gekomen.

Succesfactoren voor twinning

Om twinning te laten uitgroeien tot een partnerschap zijn de volgende elementen van belang:¹³⁴

- a) Thematische overeenkomst tussen beide partners: professionele interesse is de motor voor de samenwerking.
- b) Beide partners moeten baat hebben bij de samenwerking: wederkerigheid.
- c) Kenmerken van gelijkwaardigheid in ieders attitude en wederzijds respect.
- d) Een langdurig samenwerkingsverband.

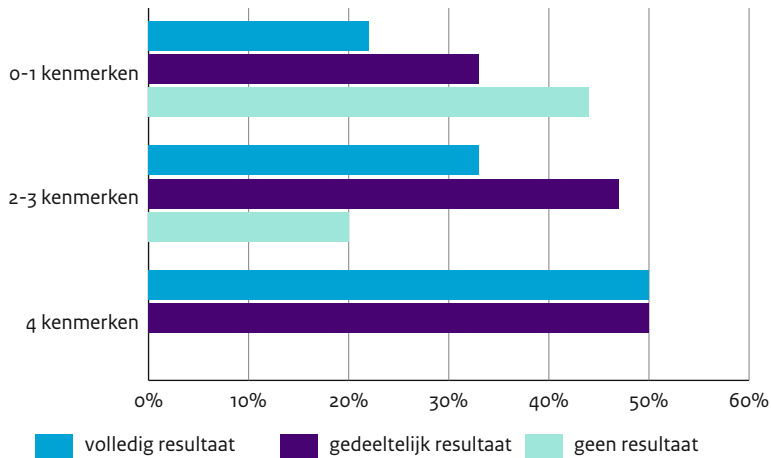
| 104 |

IOB heeft de projecten volgens de vier bovenstaande kenmerken geclassificeerd en is nagegaan of er een relatie bestaat met de behaalde resultaten. Daarbij is gebleken dat een samenwerkingsverband waarin tussen partners thematische overeenkomst, wederkerigheid en gelijkwaardigheid bestaat, vaak tot een langduriger partnerschap leidt.

Ook is gebleken dat in samenwerkingsverbanden die aan alle vier de kenmerken voldoen, alle of een belangrijk deel van de beoogde resultaten worden bereikt. Omgekeerd, indien een samenwerking op geen enkel of slechts één kenmerk gebaseerd is, worden minder vaak resultaten geboekt. Daar worden slechts in een kwart van de gevallen alle beoogde resultaten behaald (zie Figuur 7.1).

¹³⁴ Jones, M. and Blunt, P. (1999). Twinning as a method of sustainable institutional capacity building, in: *Public Administration and Development* 19, pp. 381-402; Ouchi, F. (2004). *Twinning as a Method for Institutional Development: A Desk Review*, Washington: The World Bank Institute.

Figuur 7.2 Kenmerken van de twinningsrelatie en resultaten (percentage)



In de gevallen waarin deze kenmerken minder aanwezig waren ging het doorgaans om een leverancier-klant verhouding, waarbij weliswaar sprake was van thematische overeenkomst, maar de andere kenmerken geen rol speelden.

Naast bovengenoemde succesfactoren, is twinning een instrument dat voor specifieke doelen moet worden ingezet. In de meeste gevallen is twinning geschikt gebleken voor concrete activiteiten op het gebied van institutionele versterking. Maar niet alle organisaties en niet alle projecten zijn per definitie gebaat bij twinning. Zo functioneerde de Surinaamse partnerorganisatie soms alleen als schakel tussen de Nederlandse organisatie en de doelgroep en bestond er geen intentie de capaciteit van de Surinaamse partner te versterken. Een voorbeeld is het project voor een regionale werkplaats in het binnenland. In dergelijke gevallen zouden projecten, vooral die voor infrastructuur, uitgevoerd kunnen worden met technische assistentie of activiteitfinanciering.

Voor de capaciteitsopbouw van basisorganisaties kan de inzet van een lokaal fonds voor technische assistentie die ter plekke kan worden gecontracteerd voldoende zijn en is twinning niet nodig. Die benadering werd gekozen bij de uitvoering van het Micro Projecten Programma 2 van de Europese Unie. Bij een aantal projecten, die gefinancierd zijn vanuit de faciliteit, ging het om de levering van diensten als de training van loodsen, en werd twinning een onnodig ingewikkelde constructie.

IOB constateert dat de Twinningfaciliteit te sterk gericht is geweest op de uitvoering van een project, waarbij de contractuele duur van het project bepalend is geweest voor de looptijd van de relatie, en minder voorzien is in de opbouw van een langdurig samenwerkingsverband.

7.5 Conclusies

Bij de opzet van de Twinningfaciliteit is gekozen voor een open benadering met weinig sturing op prioriteiten. Daardoor hebben veel organisaties toegang gekregen tot de financieringsmiddelen en is een snelle uitvoering mogelijk gemaakt. Een nadeel is de geringe aandacht geweest voor de afstemming van de projecten op bestaande activiteiten en voor de bevordering van de samenhang per sector. In kleinere projecten met een specifiek doel lijken die nadelen minder te spelen.

Aan de voorwaarde om niet meer dan 25 procent van de financiering aan hardware te besteden is voldaan. Tweederde van de totale kosten zijn besteed aan personeels- en reiskosten. Deze kosten zijn eigen aan twinning en vloeien ook voort uit de prioriteit voor kennisoverdracht en institutionele versterking. In overeenstemming met de financieringsvoorwaarden zijn vrijwel alle activiteiten in Suriname uitgevoerd en niet in Nederland.

In samenwerkingsverbanden, waarbinnen partners inhoudelijk veel delen, sprake is van een zeker belang (niet financieel) aan Nederlandse zijde en van communicatie op voet van gelijkwaardigheid, en waar het gaat om een langdurig relatie, worden betere resultaten geboekt. Zij worden ook vaker na afloop gecontinueerd. Een langdurige samenwerking tussen organisaties in Suriname en Nederland is echter geen garantie voor het succesvol uitvoeren van een project.

| 106 |

De beoordeling van de bijdrage van de Twinningfaciliteit aan de versterking van het maatschappelijk middenveld hangt af van de interpretatie van dat begrip. De Twinningfaciliteit is relevant voor armoedebestrijding in de projecten in de sector zorg en welzijn, omdat daar kwetsbare groepen in de samenleving worden bereikt.

Van de bevindingen over de algemene beleidsdoelstellingen leert men echter dat het onverstandig is gebleken twinning hoge abstracte doelstellingen te geven en daarmee de indruk te wekken dat de Twinningfaciliteit een programmatische opzet heeft gehad.

En tot slot: Lang niet altijd is twinning het meest aangewezen instrument voor institutionele versterking van de Surinaamse partner. Het kan zelfs een onnodig ingewikkelde constructie zijn om aan financiering te komen.

Bijlagen

Bijlage 1 Over IOB

Doelstellingen

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) stelt zich ten doel een bijdrage te leveren aan de kennis over de uitvoering en effecten van het Nederlands buitenlands beleid. IOB voorziet in de behoefte aan onafhankelijke evaluatie van beleid en uitvoering ten aanzien van alle beleidsterreinen die vallen binnen de homogene groep buitenlanduitgaven (HGIS). Voorts adviseert IOB ten aanzien van de programmering en uitvoering van de evaluaties die onder verantwoordelijkheid van beleidsdirecties en ambassades worden gedaan.

De evaluaties stellen de bewindspersonen in staat om aan het parlement verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid en de besteding van middelen. Bij de uitvoering van evaluaties wordt naast verantwoording ook aandacht geschonken aan leren. Daarbij wordt gestreefd naar inpassing van de resultaten van de evaluatieonderzoeken in de beleidscyclus van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De rapporten die uit het onderzoek voortvloeien worden gebruikt als gerichte feedback om zowel beleidsvorming als uitvoering te verbeteren. Gewapend met de kennis over de resultaten van het gevoerde beleid kunnen beleidsmakers nieuwe interventies beter en doelgerichter voorbereiden.

| 109 |

Organisatie en Kwaliteitsborging

IOB beschikt over een staf van ervaren onderzoekers en een eigen budget. Bij de uitvoering van evaluaties maakt IOB ook gebruik van externe deskundigen met specialistische kennis van het onderwerp van onderzoek. Ten behoeve van de kwaliteitsbewaking stelt IOB voorts voor elke evaluatie een referentiegroep samen waarin naast externe deskundigen ook belanghebbenden binnen het ministerie zitting hebben. Het Panel van Advies heeft als taak om het gebruik en de bruikbaarheid van evaluatiestudies te bevorderen middels gevraagde en ongevraagde adviezen. Dit Panel bestaat uit vier gerenommeerde externe deskundigen en de adviezen zijn onafhankelijk en openbaar.

Programmering

De IOB-evaluatieprogrammering maakt deel uit van het overzicht van voorgenomen evaluaties dat, gerangschikt naar beleidsartikel, is opgenomen in de Memorie van Toelichting van de Begroting van Buitenlandse Zaken. IOB heeft eindverantwoordelijkheid voor de evaluatieprogrammering op het terrein van ontwikkelingssamenwerking, en adviseert over de programmering op het terrein van buitenlandbeleid. De keuze van onderwerpen wordt bepaald door de behoefte vanuit het parlement, vragen vanuit het departement en ontwikkelingen in de samenleving.

Aanpak en methodologie

Oorspronkelijk stonden de activiteiten van IOB in het teken van aparte projectevaluaties ten behoeve van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. Na 1985 werden de onderzoeken omvangrijker en richtten zich op sectoren, thema's of landen. Bovendien werden de rapporten van IOB aan het parlement aangeboden en daarmee openbaar. In 1996 werd – in het kader van de herijking van het buitenlands beleid en de reorganisatie van het ministerie

van Buitenlandse Zaken – het werkterrein van IOB uitgebreid tot het volledige buitenlandse beleid van de Nederlandse overheid. De naam van de Inspectie werd gewijzigd van IOV (Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde) in IOB. Voorts wordt vanaf de jaren negentig nauw samengewerkt met evaluatiediensten van andere landen, onder meer in de uitvoering van gezamenlijke evaluaties en binnen het OECD-DAC evaluatienetwerk. IOB streeft op methodologisch gebied naar hoogwaardige kwaliteit en methodologische vernieuwing. Het evaluatieonderzoek maakt bij voorkeur gebruik van een interactieve combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden. Op verschillende beleidsterreinen worden thans robuuste impactstudies uitgevoerd. Voorts worden systematische overzichtsstudies verricht van beschikbare empirische resultaten op prioritaire beleidsterreinen.

Bijlage 2 Terms of Reference (samenvatting)

Achtergrondinformatie en aanleiding voor de evaluatie

Bij de onafhankelijkheid van Suriname in 1975 heeft Nederland zogeheten Verdragsmiddelen beschikbaar gesteld om Suriname te helpen in haar ontwikkeling als zelfstandige staat. Van het overgebleven saldo is nagenoeg het gehele bedrag gecommiteerd en uitgegeven. In 2005 zijn Nederland en Suriname overeengekomen deze 'brede ontwikkelingsamenwerkingsrelatie' af te bouwen en het accent te leggen op brede maatschappelijke samenwerking tussen beide landen. Om de nieuwe samenwerking vorm te geven heeft de minister voor Ontwikkelingssamenwerking met ingang van 2008 en voor een periode van vier jaar de Twinningfaciliteit Suriname-Nederland ingesteld. De Twinningfaciliteit (TF) beoogt de samenwerking te versterken tussen Surinaamse en Nederlandse particuliere organisaties. Deze samenwerking zou moeten leiden tot 'een kritische massa binnen het Surinaamse maatschappelijke middenveld zodat deze op haar manier kan bijdragen aan de armoedebestrijding in Suriname'.¹³⁵

In zijn brief van 13 februari 2009 aan de Tweede Kamer heeft de minister voor Ontwikkelingssamenwerking toegezegd dat de TF in 2011 zal worden geëvalueerd. In een toelichting daarop schrijft de minister: 'de evaluatie zal zich onder meer richten op de vraag hoe de UTSN het beleidskader voor de Twinningfaciliteit heeft ingevuld en de vraag in hoeverre beoogde projectresultaten, zoals die zijn vastgelegd in de plannen, zijn behaald. En of in de Twinningfaciliteit verbetering of aanpassing nodig is en, zo ja, welke'.¹³⁶

| 111 |

Doelstelling en centrale vragen

De doelstellingen van de evaluatie zijn

- a) Bijdragen te leveren voor de verantwoording over de besteding van de subsidiemiddelen.
- b) Lessen te trekken en bijdragen te leveren voor de besluitvorming over continuering van het programma.

De centrale vraag van de evaluatie sluit aan bij de centrale doelstelling van het beleidskader: na te gaan of twinning tussen Surinaamse en Nederlandse organisaties een goed instrument is geweest om het maatschappelijk middenveld in Suriname te versterken.

Om dat verder uit te werken zijn de volgende deelvragen uitgewerkt:

- a) Welke zijn de belangrijkste vormen en kenmerken van twinning die zijn aangegaan?
- b) Hebben de twinning-activiteiten bijgedragen aan de versterking van de Surinaamse organisaties en welke verklaringen zijn voor de bevindingen daarover te geven?
- c) Is daarmee bijgedragen aan de versterking van het maatschappelijk middenveld in Suriname?

¹³⁵ UTSN (2008). *Beleidskader Twinningfaciliteit Nederland-Suriname 2008-2011*. Utrecht: UTSN, p. 4.

¹³⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 20361, nr. 142, 13 februari 2009. Navraag hierover leert dat invulling hier niet zozeer de tekst van het beleidskader betreft, maar invulling in de betekenis van hoe daar vorm aan is gegeven.

Daarnaast zal aandacht worden besteed aan de kwaliteit van het beheer van de subsidiemiddelen.

Kader voor de evaluatie van de TF

Onderzoeksvragen	Subvragen
1. Belangrijkste vormen en kenmerken van twinning die zijn aangegaan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Van wie kwam het initiatief voor het programma? 2. Welke type organisaties is bij de twinning betrokken? (volgens classificatie van particuliere organisaties en in kader van inventarisatie Surinaamse maatschappelijk middenveld; gaat het om organisaties die het maatschappelijk middenveld versterken of om organisaties uit het maatschappelijk middenveld?) 3. Hadden de partners dezelfde verwachtingen over de twinning en het aangegane partnerschap? 4. Hoeveel gemeenschappelijke basis (in doelstellingen, waarden en missie) bestond er voor twinning? 5. Hoe is de behoefte aan samenwerking vastgesteld en bestond daar onder de samenwerkende organisaties overeenstemming over? (mate van vraaggerichtheid). 6. Hoe paste het project binnen de algemene doelstellingen van de organisatie in Suriname? 7. Waaruit bestond de twinningsovereenkomst/samenwerking: <ol style="list-style-type: none"> a) Kennisoverdracht b) Training c) Overdracht van middelen d) Technische assistentie e) 8. Hoe valt de kosten-baten berekening van de twinning uit? 9. In welke mate is er sprake van gelijkwaardigheid/wederzijdse belangen? Hoe was de taakverdeling geregeld tussen Surinaamse en Nederlandse organisaties? (uit te drukken als percentage van de uit te voeren activiteiten en financiering)? 10. Hoe verliep de besluitvorming over de inhoud van de twinning (activiteiten en financiering) tussen beide organisaties? 11. Was de samenwerking gebaseerd op complementariteit (d.w.z. gebaseerd op versterking van de resultaten omdat de sterke kanten van de samenwerkende partijen werden benut)? 12. Is er na het project sprake van voortzetting van de samenwerking?
2. Hebben de twinning-activiteiten bijgedragen aan de versterking van de Surinaamse organisaties?	
2.1 Zijn de voorziene activiteiten en beoogde outputs gerealiseerd?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zijn de beoogde activiteiten uitgevoerd? 2. Hebben de activiteiten geleid tot de beoogde outputs (zijn de beoogde mensen getraind, zijn de voorzieningen gerealiseerd enz)?

<p>2.2 Zijn de beoogde outcomes gerealiseerd? Zijn de partnerorganisaties versterkt? (soms vallen deze vragen samen in andere gevallen moeten deze afzonderlijk worden beantwoord)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Waar het de training van een specifieke doelgroep betreft: Wordt de opgedane kennis in de praktijk benut / draagt de opgedane kennis bij tot betere beroepsperspectieven of bestaansverwerving? 2. Waar het training van personeel/staf van een organisatie of instituut betreft: hebben de activiteiten geleid tot veranderingen bij de getrainde staf in: <ol style="list-style-type: none"> a) gedrag? b) kennis en vaardigheden? c) houding? 3. Hoe hebben de uitgevoerde activiteiten bijgedragen aan de versterking van de uitvoeringscapaciteit van de organisatie? 4. Zijn er veranderingen in het bereik/kwaliteit van de gesteunde opleiding als gevolg van de twinning-activiteiten? 5. Welke is vanuit het perspectief van de Surinaamse organisatie de bijdrage van de twinning aan organisatieversterking en op welke onderdelen? 6. Welke externe en interne factoren zijn van invloed geweest op het behalen van de resultaten?
<p>2.3 Zijn de resultaten (financieel en institutioneel) duurzaam?</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zijn de resultaten replicerbaar en/of komen deze voor verdere verspreiding in aanmerking? 2. Hoe is na afloop van het project de financiering van de voortzetting voorzien? 3. Is de voortzetting institutioneel gegarandeerd?
<p>3. Versterking maatschappelijk middenveld Suriname</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Welke effecten heeft de twinning gehad op de externe relaties van de organisatie: in termen van deelname aan netwerken, aangaan van nieuwe relaties, relaties met de overheid, optreden binnen Surinaamse samenleving? 2. Hoe zijn de doelstellingen van de activiteiten te duiden op de verschillende dimensies van de Civil Society Index (CSI)? 3. Welke aanwijzingen zijn er voor bijdragen op een van de impactdimensies van de CSI? Het gaat hierbij om een classificatie van de activiteiten in welke mate deze bijdragen aan een van de sub dimensies van de Impact-CSI: <ol style="list-style-type: none"> a) Influencing public policy b) Holding state and private sector accountable c) Responding to social interests d) Empowering citizens e) Meeting social needs¹³⁷

¹³⁷ Voor een verdere uitwerking zie: Civicus Civil Society Index (2011). <http://www.civicus.org/csi>. Geraadpleegd op 06/02/2011.

Voor de beoordeling van *het beheer* van de TF wordt het volgende evaluatiekader aangehouden.

Kader voor de evaluatie van het beheer van de TF

Onderzoeksvragen	Subvragen
1. Zijn bij de goedkeuring van de in het beleidskader vastgelegde voorwaarden de juiste criteria toegepast?	1. Sluiten de toegepaste criteria goed aan bij de doelstellingen van het programma?
2. Zijn de in het beleidskader opgenomen criteria inzichtelijk?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zijn de drempelcriteria consequent toegepast? 2. Is de score op de criteria bij goedgekeurde en afgewezen projecten voldoende beargumenteerd en aannemelijk gemaakt in de projectdossiers? 3. Zijn de goedgekeurde projecten in overeenstemming met nationaal beleid en impliceren ze geen toekomstige verplichtingen voor de Surinaamse overheid? 4. Maken kennisoverdracht en capaciteitsvergroting onderdeel uit van de goedgekeurde projecten? 5. Wordt in de aanvragen van de goedgekeurde projecten aannemelijk gemaakt dat de resultaten duurzaam kunnen zijn?
3. Welke waarde is bij de beoordeling van de voorstellen toegekend aan de beoogde bijdrage aan armoedebestrijding?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Is de beoogde bijdrage aan armoedebestrijding apart beoordeeld bij de besluitvorming over de projectvoorstellen? 2. Hoe zwaar heeft dit meegewogen?
4. Is bij de besluitvorming aandacht besteed aan de efficiëntie van de projectvoorstellen?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hoe is de financiële onderbouwing en hoe is deze beoordeeld? 2. Is er een afweging van kosten ten opzichte van de te verwachten baten gemaakt?
5. Is de besluitvorming transparant en beargumenteerd?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Is de beoordeling van de projectvoorstellen volgens het toekennen van punten en bonussen consequent en systematisch uitgevoerd? 2. Is de besluitvorming over de toewijzing van middelen transparant? 3. Is de uitkomst van de beoordeling beargumenteerd gecommuniceerd aan de indieners?
6. Op welke wijze is door het ministerie toezicht gehouden op de uitvoering van het programma en op welke wijze heeft dit de uitvoering van het programma beïnvloed?	<ol style="list-style-type: none"> 1. Welke rol heeft het ministerie gespeeld bij de uitwerking van de politieke doelstellingen in een subsidiekader? 2. Op welke wijze is toezicht gehouden op de voortgang van het programma?

Bijlage 3 Projectfiches

Academisch en hoger beroepsonderwijs

2008/1/E/G/004

Titel: Partnerschap tot Versterking van het Institute of International Relations (IIR) aan de Anton de Kom Universiteit

Partners Suriname: Anton de Kom Universiteit, IIR

Partners Nederland: Centrum voor Studie en Documentatie van Latijns Amerika (CEDLA), Universiteit van Amsterdam

Sector: Academisch en hoger beroepsonderwijs

Begroting: EUR 212.773 Uitgekeerd per 30/06/11: EUR 128.936

Eigen bijdrage: EUR 42.517

Doelstelling:

Het versterken van het uit vrijwilligers bestaande Institute of International Relations (gekoppeld aan Public Administration) om dit beter toe te rusten voor zijn taken (het organiseren van post-graduate cursussen op het gebied van internationale betrekkingen).

Specifieke doelstellingen:

- Het opleiden op master niveau van vijf permanente en vijf parttime medewerkers van het IIR in internationale betrekkingen.
- 25 personen een cursus Spaans, Engels of Portugees laten volgen.
- Versterking van de informatie- en documentatiefunctie van het IIR met hardware en software.
- Het ontwikkelen van een onderzoeksprogramma met participatie van onderzoekers uit Suriname (en Brazilië en/of University of the West Indies).

| 115 |

2008/1/E/G/007

Titel: Kennis door Twinning: een AdeKUS-VU project voor de Maatschappijwetenschappen

Partners Suriname: Faculteit der Maatschappijwetenschappen, Anton de Kom Universiteit

Partners Nederland: Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit der Sociale Wetenschappen en Centrum voor Internationale Samenwerking

Sector: Academisch en hoger beroepsonderwijs

Begroting: EUR 330.000 Uitgekeerd per 30/06/11: EUR 290.166

Eigen bijdrage: EUR 79.341

Doelstelling:

Versterking van de institutionele capaciteit van de Faculteit der Maatschappijwetenschappen door:

- Het vernieuwen en verder ontwikkelen van de curricula, in het bijzonder de bachelor van public administration en de master van sociologie.
- Het versterken van de onderzoekscapaciteit door de initiatie van promotietrajecten.
- De opbouw van wetenschappelijke en organisatorische deskundigheid, alsmede infrastructuur voor contractonderwijs en contractonderzoek.

2008/1/Z/G/005

Titel: Leren Lopen: inrichting van een klinisch loopanalyse programma in Suriname

Partners Suriname: Faculteit der Medische Wetenschappen, discipline Anatomie, Anton de Kom Universiteit; Academisch Ziekenhuis Paramaribo, revalidatiecentrum

Partners Nederland: Vrije Universiteit, Faculteit der Bewegingswetenschappen; Heliomare Revalidatie

Sector: Academisch en hoger beroepsonderwijs

Begroting: EUR 193.258 Uitgekeerd per 30/06/11: EUR 122.949

Eigen bijdrage: EUR 31.090

Doelstelling:

Het verlenen van een vaste basis aan het onderwijs, de klinische besluitvorming en het aan de kliniek gerelateerde onderzoek op het gebied van pathologisch bewegen en het pathologisch looppatroon in het bijzonder.

2008/1/O/007 en 2009/1/E/G/148

Titel: Versterking van de rijstsector

Partners Suriname: Anton de Kom Universiteit (AdeKUS), Anne van Dijk Rijst Onderzoekscentrum Nickerie (ADRON), Overliggend Waterschap – Multipurpose Corantijn Project (OW-MCP). Daarnaast is bij de ondersteuningsaanvraag in 2008 de boerenorganisatie 'Productie Verwerkingscoöperatie Middenstand' betrokken geweest.

Partners Nederland: Plant Research International (PRI), Wageningen Universiteit (WUR), Hogeschool Van Hall – Larenstein (VHL), Landbouw Economisch Instituut (LEI), ISRIC – World Soil Information (ISRIC)

Sector: Academisch en hoger beroepsonderwijs

Begroting 2008: EUR 5.000 Uitgekeerd per 30/06/11: EUR 4.652

Begroting 2009: EUR 314.499 Uitgekeerd per 30/06/11: EUR 132.190

Eigen bijdrage 2008: EUR -

Eigen bijdrage 2009: EUR 55.500

Doelstelling:

Het projectvoorstel is het resultaat van een ondersteuningsproject vanuit de Faculteit der Technologische Wetenschappen. Doel van het hoofdproject was om actoren in de rijstsector met een ketenbenadering bij elkaar te brengen en door middel van een netwerk een permanent trainingsprogramma voor rijstboeren op te zetten.

2008/1/MO/005 en 2009/1/X/G/119

Titel: Kennisontwikkeling t.b.v. centrum voor bio-energie
Partners Suriname: Faculteit der Technische Wetenschappen, Anton de Kom Universiteit
Partners Nederland: Technische Universiteit Eindhoven (Innovation lab) in samenwerking met Ingenia Consultants
Sector: Academisch en hoger beroepsonderwijs
Begroting 2008: EUR 4.975 Uitgekeerd per 30/06/11: EUR 3.235
Begroting 2009: EUR 281.661 Uitgekeerd per 30/06/11: EUR 128.046
Eigen bijdrage 2008: EUR 500
Eigen bijdrage 2009: EUR 49.701

Doelstelling:

- Een ondersteunend project met als doel het identificeren van partners in Nederland op het gebied van fysische en chemische laboratoria gerelateerd aan voedselveiligheid. Op dat gebied werd geen partner gevonden, maar wel werd een partner geïnteresseerd in bio-energie. In tweede instantie werd een voorstel op het gebied van bio-energie ingediend.
- Het projectvoorstel stelt als doel ‘een expertisecentrum bio-energie en duurzame energie (biotechnologie) met een educatieve functie (studenten opleiden, curriculum ontwikkeling), onderzoek uitvoeren en oplossingen te ontwikkelen voor bestaande en toekomstige problemen met Agro-reststromen en afval in het algemeen. Het expertisecentrum dient te fungeren als landelijk aanspreekpunt voor burger, overheid en bedrijfsleven’.

2009/1/E/G/116

Titel: Technologische toekomst voor Suriname
Partners Suriname: Comité Natuurkunde Olympiade Suriname; Faculteit der Technologische Wetenschappen, Anton de Kom Universiteit
Partners Nederland: Freudenthal Instituut voor Didactiek van Wiskunde en Natuurwetenschappen en Julius Instituut van de Faculteit Bètawetenschappen, Universiteit Utrecht, Practicum natuurkunde; Rijksuniversiteit Groningen
Sector: Academisch en hoger beroepsonderwijs
Begroting: EUR 145.691 Uitgekeerd per 30/06/11: EUR 53.112
Eigen bijdrage: EUR 26.695

Doelstelling:

Door het bevorderen van ‘onderzoekend leren’ binnen het natuurkundeonderwijs op het VWO en MULO potentiële kandidaten prikkelen voor een studie natuurkunde in voorbereiding (BSc) aan de AdeKUS. Nevendoelstelling: een kwalitatief betere deelname aan de Natuurkunde Olympiade.

2009/H/Z/G/107

Titel: Psychologie voor Suriname
 Partners Suriname: Anton de Kom Universiteit, Faculteit der Maatschappijwetenschappen
 Partners Nederland: Instituut voor Psychologie, Faculteit Sociale Wetenschappen, Erasmus Universiteit Rotterdam
 Sector: Academisch en hoger beroepsonderwijs
 Begroting: EUR 300.724 Uitgekeerd per 30/06/11: EUR 66.237
 Eigen bijdrage: EUR 169.440

Doelstelling:

Het opstarten van een Bacheloropleiding psychologie aan de Anton de Kom Universiteit, zodat in de toekomst enkele tientallen psychologen in verschillende richtingen afstuderen (klinisch, onderwijs, en arbeid & organisatiepsychologie). Als uitgangspunt dient het Erasmus Universiteit curriculum, gekenmerkt door het onderwijsconcept Probleem Gestuurd Onderwijs (PGO).

2009/H/J/G/104

Titel: Leergang Bestuursmanagement Nickerie
 Partners Suriname: WIN Groep
 Partners Nederland: Stichting Horizon (in samenwerking met Stichting MEE en Bureau Jeugdzorg Haaglanden)
 Sector: Academisch en hoger beroepsonderwijs
 Begroting: EUR 41.532 Uitgekeerd per 30/06/11: EUR 35.232
 Eigen bijdrage: EUR 6.300

Doelstelling:

Het bevorderen van managementvaardigheden van bestuurders van instellingen (publiek en privaat) in Nickerie op het gebied van zorg, welzijnswerk, ouderenzorg, onderwijs, e.d.

2008/H/E/G/010

Titel: Oprichting Journalistiek Trainingscentrum
 Partners Suriname: Stichting ter Bevordering van de journalistiek in Suriname
 Partners Nederland: Fontys Hogeschool Journalistiek
 Sector: Academisch en hoger beroepsonderwijs
 Begroting: EUR 178.825 Uitgekeerd per 30/06/11: EUR 160.065
 Eigen bijdrage: EUR 38.850

Doelstelling:

- Het bereiken van een kwalitatief hoger niveau van journalistiek in Suriname waardoor de kritische bijdrage van de media aan duurzame menselijke ontwikkeling en democratie in Suriname wordt versterkt.
- Duurzame vergroting en verbetering van journalistieke trainings- en opleidingsmogelijkheden wat tevens resulteert in een vergroting van de rol van, en het respect voor, journalistieke functies.

Ander onderwijs

2008/1/E/G/003

Titel: Professionalisering Beroepsopleidingen voor lichaamsverzorging in Suriname
Partners Suriname: Stichting Beauty College Suriname,
Partners Nederland: Stichting KOC Nederland, Philyra Instituut
Sector: Ander onderwijs
Begroting: EUR 252.548 Uitgekeerd per 30/06/11: EUR 205.180
Eigen bijdrage: EUR 36.761

Doelstelling:

Het opbouwen van een samenhangend stelsel van beroepsopleidingen volgens internationale standaards in de beauty sector welke door het Beauty College Suriname gegeven worden.

2008/1/E/K/017

Titel: Huiswerk- en studiebegeleiding Internaat Zaailand
Partners Suriname: Stichting Vonzell Huiswerkbegeleiding (VHB), Educatieve studenten opvangcentrum Zaailand
Partners Nederland: Stichting Sabi
Sector: Ander onderwijs
Begroting: EUR 24.070 Uitgekeerd per 30/06/11: EUR 23.868
Eigen bijdrage: EUR 10.600

Doelstelling:

Op korte termijn de schoolprestaties voor minimaal 80 procent van de studenten van Internaat Zaailand voor het schooljaar 2008-2009 verbeteren. Daarnaast wordt Internaat Zaailand geacht om na de financieringsperiode het vervolg van dit project zelfstandig uit te voeren, door een eigen kantoor in te richten, de juiste contacten te leggen om het project te continueren na de financieringsperiode en alle benodigde materiaal hiervoor te digitaliseren.

2009/1/E/G/157

Titel: Vakopleiding Brokopoondo
Partners Suriname: Kersten Tourism Foundation (KTF)
Partners Nederland: Zeister Zendingsgenootschap (ZZg)
Sector: Ander onderwijs
Begroting: EUR 183.513 Uitgekeerd per 30/06/11: EUR 70.568
Eigen bijdrage: EUR 40.361

Doelstelling:

Het bevorderen van de economische ontwikkeling van het district Brokopoondo en in het bijzonder de werkgelegenheid door het creëren van mogelijkheden voor vaktraining voor jongeren in achterstandsposities.

Specifieke doelstelling:

Het bouwen van een Centrum voor vakopleidingen, waar in eerste instantie korte trainingen op het gebied van toerisme/horeca en van techniek gegeven kunnen worden in avond- en dagopleiding.

Zorg en Welzijn

2008/1/W/G/008

Titel: Business 4 All – B4All
Partners Suriname: De Drie Ankers, Nationale Vrouwen Beweging (NVB), Kamer van Koophandel en Fabrieken (KKF), Vereniging Surinaams Bedrijfsleven (VSB)
Partners Nederland: CMO Groningen, Interconnect, Stichting multicultureel Vrouwencentrum Jasmijn, ROC Alpha College, Workability Europe
Sector: Zorg en Welzijn
Begroting: EUR 299.239 Uitgekeerd per 30/06/11: EUR 226.435
Eigen bijdrage: EUR 52.929

Doelstelling:

Het opzetten van een structurele samenwerking tussen Nederland en Suriname bij de ontwikkeling van ondernemerschap voor vrouwen in Suriname in kwetsbare economische en/of sociale omstandigheden.

2008/1/W/G/009

Titel: Coaches@work
Partners Suriname: Bureau Speciaal Onderwijs (BSO), Nationale Stichting Blindenzorg, Stichting In De Ruimte, Esther Stichting, Kennedy Stichting, Stichting Ontspanningsoord Gehandicapte Kinderen (SOGK), Revalidatiecentrum Suriname, Stiondi meh - Stichting Ondersteuning en Dienstverlening, Stichting Mensen met een Visuele beperking (SMV), Stichting Gehandicapten Suriname (Stigesu), Trainingsprojecten Jeugdige Gehandicapten (TJG), Stichting Towards a New Alternative (TANA), Stichting Belangenbehartiging Ex-leerlingen Buitengewoon Onderwijs (BLBOS), Medisch Opvoedkundig Bureau (MOB)
Partners Nederland: Workability Europe, Amfors Holding N.V., CEDRIS, Interconnect
Sector: Zorg en Welzijn
Begroting: EUR 308.633 Uitgekeerd per 30/06/11: EUR 226.435
Eigen bijdrage: EUR 52.876

Doelstelling:

Structurele duurzame ontwikkeling en institutionele versterking van de Surinaamse re-integratie activiteiten voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt met gebruikmaking en versterking van de bestaande sociale infrastructuur en kennisinstututen in Suriname.

2008/1/W/G/010

Titel: REFIT (Rehabilitation Education Functioning Integration Twinning)
Partners Suriname: de Drie Ankers, Revalidatiecentrum Suriname, Stichting Unu Pikin, Nationale Stichting Blindenzorg (NSBZ)
Partners Nederland: Stichting Bartiméus Sonneheerdt (penvoerder), Amfors Holding b.v., Cedris, Workability Europe, Revalidatiecentrum Amsterdam, Pantar en Interconnect (uitgestapt)
Sector: Zorg en Welzijn
Begroting: EUR 294.322 Uitgekeerd per 30/06/11: EUR 294.322
Eigen bijdrage: EUR 51.057

Doelstelling:

Bestrijding van armoede en ongelijkheid voor gehandicapten in Suriname door het bieden van gepast werk waarmee een zelfstandig sociaaleconomisch bestaan kan worden opgebouwd.

2008/1/Z/K/003

Titel: Omgaan met seksualiteit, seksueel misbruik en traumaverwerking
Partners Suriname: Stichting Matoekoe, Stichting Voor het Kind (Stivoki)
Partners Nederland: Edith Maryon College (EMC)
Sector: Zorg en Welzijn
Begroting: EUR 29.971 Uitgekeerd per 30/06/11: EUR 29.971
Eigen bijdrage: EUR 5.092

Doelstelling:

Beleidsontwikkeling en versterking van professionaliteit en kwaliteit van hulpverlening bij medewerkers op het gebied van omgaan met seksualiteit en jongeren (met een ontwikkelingsstoornis), omgaan met seksueel misbruikte kinderen en de betreffende gezinnen, en traumaverwerking.

2008/1/W/K/002 en 2009/1/X/K/105

Titel: Versterking van de rol van vrouwen in het openbaar bestuur in Suriname; Empowerment van vrouwen in de politieke besluitvorming

Partners Suriname: Vrouwen Parlement Forum (VPF)

Partners Nederland: Vrouwenbelangen (VB) en Equality (in 2008)

Sector: Zorg en Welzijn

Begroting 2008: EUR 27.934 Uitgekeerd per 30/06/11: EUR 27.934

Begroting 2009: EUR 28.040 Uitgekeerd per 30/06/11: EUR 26.170

Eigen bijdrage 2008: EUR 2.000

Eigen bijdrage 2009: EUR 7.000

Doelstelling 2008:

- Het versterken van inzicht en vaardigheden van vrouwen tot deelname in beleids- en besluitvormingsprocessen op basis van gelijkwaardigheid ten opzichte van de man. Hierdoor zullen de democratie, de gendergelijkheid en de armoedebestrijding worden bevorderd, met in het verlengde duurzame ontwikkeling voor de gehele natie.
- Het bevorderen van het bewustzijn bij de deelnemers dat gendergelijkwaardigheid noodzakelijk is.
- Het kweken van volksvertegenwoordigers voor de Algemene Vrije en Geheime verkiezingen in 2010.

Doelstelling 2009:

Het creëren van een kweekvijver van districts- en ressortraadsleden voor de Algemene Vrije en Geheime verkiezingen in 2010 in de districten Brokopondo, Saramacca en Commewijne en het versterken van specifieke vaardigheden van vrouwen bij hun deelname aan besluitvorming om te geraken tot duurzame ontwikkelingen voor de gehele samenleving.

2009/1/W/K/101

Titel: Vastleggen Gebarentaal Suriname

Partners Suriname: Stichting Surinaamse Doven Belangen (Sudobe)

Partners Nederland: Vereniging Dovenschap Nieuwe Stijl, Hogeschool Utrecht

Sector: Zorg en Welzijn

Begroting: EUR 58.325 Uitgekeerd per 30/06/11: EUR 51.575

Eigen bijdrage: EUR 3.275

Doelstelling:

Positieveverbetering van dove mensen in Suriname door aandacht voor en ontwikkeling van gebarentaal en door zelforganisaties van doven.

Specifieke doelstelling:

vastlegging van 500 tot 1000 vastgelegde Surinaamse gebaren van dove gebarentaalgebruikers en de institutionele versterking van Sudobe.

2009/1/Z/G/101

Titel: Algemene bij- en nascholing gezondheidszorg
Partners Suriname: Stichting Post Academisch Onderwijs Geneeskunde Suriname (SPAOGS)
Partners Nederland: Stichting Medische ondersteuning gezondheidszorg Suriname (Stimesur)
Sector: Zorg en Welzijn
Begroting: EUR 50.000 Uitgekeerd per 30/06/11: n.v.t.
Eigen bijdrage: EUR 9.797

Doelstelling:

Het verbeteren van de gezondheidszorg d.m.v. scholing aan medische specialisten, verpleegkundigen en gezondheidszorginstellingen.

Cultuur

2008/1/C/G/002

Titel: Capaciteitsontwikkeling en organisatieopbouw t.b.v. duurzame ontwikkeling van Pikienslee en omgeving
Partners Suriname: Stichting Totomboti, NV Hotelmaatschappij Torarica, St. Belangenbehartiging Klaaskreek e.o.
Partners Nederland: Vereniging Steungroep Totomboti, Stichting Beeldende Kunst Rotterdam
Sector: Cultuur
Begroting: EUR 59.493 Uitgekeerd per 30/06/11: EUR 59.085
Eigen bijdrage: EUR 42.042

Doelstelling:

Het verkleinen van de sociale en economische achterstand en het bestrijden van armoede van de bevolking van Pikienslee en omgeving door middel van capaciteits- en organisatieontwikkeling. De context waarbinnen dit project plaatsvindt, is die van een Museum en een Galerie die in het kader van het project gerealiseerd worden. Deze ontsluiten het cultureel erfgoed van 300 jaar Saramaccaners ten gunste van de sociale, educatieve, emancipatorische en economische (duurzame) ontwikkeling van de lokale bevolking.

2008/1/C/K/002

Titel: Upgrading Brass & Winds
Partners Suriname: Nationale Volksmuziekschool (NVMS)
Partners Nederland: Conservatorium van Amsterdam (CvA)
Sector: Cultuur
Begroting: EUR 29.918 Uitgekeerd per 30/06/11: EUR 29.666
Eigen bijdrage: EUR 13.471

Doelstelling:

Het verbeteren en behouden van blaasmuziek voor Suriname d.m.v. concretisering van de aanbevelingen uit het rapport 'Upgrading Brass' van dhr. Munnecom van het CvA en het verzorgen van muziekeducatie voor de basisscholen vanuit de NVMS.

2009/1/C/G/109

Titel: Twinning monumentenzorg
 Partners Suriname: Stichting Gebouwd Erfgoed Suriname (SGES)
 Partners Nederland: Stadsherstel Amsterdam NV
 Sector: Cultuur
 Begroting: EUR 148.629 Uitgekeerd per 30/06/11: EUR 57.527
 Eigen bijdrage: EUR 26.231

Doelstelling:

De Stichting Gebouwd Erfgoed is een monumentenzorgorganisatie die zich bezig houdt met regelgeving (en dus niet restauratie). Eén van haar taken is het inrichten en activeren van de door de overheid opgerichte NV Surinaamse Monumenten Beheer Maatschappij (SMBM). Dat houdt in het ombouwen naar een private organisatie met kapitaal van aandeelhouders. Doel van SMBM: het verwerven en restaureren van historische panden en die vervolgens exploiteren. Doel van het project is de ondersteuning van de activering van de SMBM naar een zelfstandig functionerend, bedrijfsmatig werkend, over eigen werkkapitaal (doel: 70% solvabiliteit, 30% lenen) beschikkende organisatie.

2008/1/J/G/005

Titel: Tools for Community
 Partners Suriname: R.K. Bisdom Paramaribo
 Partners Nederland: Code-X, Stichting Betuwe Wereldwijd
 Sector: Cultuur
 Begroting: EUR 150.154 Uitgekeerd per 30/06/11: EUR 150.627
 Eigen bijdrage: EUR 50.673

Doelstelling:

Het doel van dit project is om de maatschappelijke en culturele betekenis van de heropening van de R.K. Kathedraal door te laten werken in een culturele impuls ten bate van de gehele Surinaamse samenleving en in het bijzonder van de opgroeiende jeugd, te weten muziek.

Specifieke doelstellingen:

- Het opzetten van een centrum voor Jeugd, Muziek en Gemeenschapsopbouw (JMG);
- het voorbereiden en opzetten van een koorschool voor kinderen en jongeren in de heropende kathedraal;
- de opzet en de uitvoering van een workshopprogramma voor koren, zangers, leraren van het basisonderwijs, combo's, organisten, instrumentale ensembles en aankomende dirigenten;
- de organisatie van een muziekkamp met 150 deelnemende Surinaamse jongeren en volwassen kader;
- het uitrusten van scholen en koren met een basis instrumentarium ten behoeve van de muzikale scholing.

Overig

2008/1/T/K/002

Titel: Regionale werkplaats Botopasi
Partners Suriname: Stichting PasiBoto
Partners Nederland: Stichting Passie voor Botopasi
Sector: Overig
Begroting: EUR 30.000 Uitgekeerd per 30/06/11: EUR 28.983
Eigen bijdrage: EUR 3.791

Doelstelling:

Het onderbrengen van gereedschappen voor de duurzaamheid ervan en het continueren van de werkzaamheden in de regentijd.

Specifieke doelstelling:

Het opleiden van de bevolking op specifieke vakgebieden zoals metaalbewerking, houtbewerking, elektriciteitsvoorziening, loodgieterswerk en het verzamelen en onderbrengen van de gereedschappen die daarvoor nodig zijn.

2008/1/X/K/003 en 2009/1/X/G/113

Titel: Coronie Audio Visueel Centrum (CAVC) en Lokale radio: een stem in ontwikkeling
Partners Suriname: Mohari Broadcasting, BOB Radio, Maife Radio en TV, Stichting Nenejaja
Partners Nederland: Radio Nederland Wereldomroep / Radio Nederland Training Centrum (RNTC)
Sector: Overig
Begroting 2008: EUR 4.731 Uitgekeerd per 30/06/11: EUR 4.370
Begroting 2009: EUR 266.775 Uitgekeerd per 30/06/11: EUR 146.254
Eigen bijdrage 2008: EUR 3.750
Eigen bijdrage 2009: EUR 54.674

Doelstelling:

- Doelstelling van het ondersteuningsproject in 2008 was om meer aandacht te besteden aan trainingen en informatieverstrekking over en voor Coronie om zo een 'brugfunctie' te vervullen tussen de bewoners van Coronie en de omliggende districten en Paramaribo. In die zin hoopt Mohari Broadcasting de leef- en woonsituatie van de respectieve bewoners van deze gebieden te bevorderen en te versterken. In het uiteindelijke projectvoorstel werd overigens afgezien van een centrale rol voor Mohari.
- Doelstelling van het project in 2009 was een platform te creëren voor communicatie in de drie gebieden. Dit gebeurt door de informatievoorziening over en voor de gebieden te verbeteren, en mensen uit de gemeenschap de mogelijkheid te bieden tot deelname aan de activiteiten van de radiostations. Door deze actieve rol van de bevolking in de programma's, en het opleiden en begeleiden van lokale correspondenten voor de stations, wil men ook de beeldvorming over de bevolkingsgroepen buiten Paramaribo bijstellen.

2008/1/X/K/002

Titel: Gered Gereedschap in Suriname
Partners Suriname: Stichting Kamaga Suriname (Kamaga), Centraal Penitair Instelling (CPI)
Partners Nederland: Stichting Gered Gereedschap (GG)
Sector: Overig
Begroting: EUR 29.644 Uitgekeerd per 30/06/11: EUR 29.644
Eigen bijdrage: EUR 10.068

Doelstelling:

- 'Outsourcing' van recyclingactiviteiten van GG door het opstarten van een zusterorganisatie in Suriname in samenwerking met Kamaga en het starten van een recycling werkplaats in samenwerking met de CPI.
- Gedetineerden van de CPI een nieuw traject binnen het bestaande resocialisatietraject aanbieden dat voorziet in het aanleren van zowel technische als sociale vaardigheden.
- Technische onderwijsinstellingen, technische diensten van sociaal-maatschappelijke organisaties en beginnende ambachtstlui (schoolverlaters en ex-gedetineerden) van kwalitatief goed gerecycled gereedschap voorzien.
- Institutionele ondersteuning bieden aan zowel Kamaga als de CPI middels kennisoverdracht en training in de beoordeling en de behandeling van projectaanvragen en de recycling van gereedschappen en aanverwante materialen.

2008/1/X/G/006

Titel: Pluimvee Ontwikkeling Suriname
Partners Suriname: Associatie Pluimvee Sector Suriname (APSS)
Partners Nederland: PTC+
Sector: Overig
Begroting: EUR 116.015 Uitgekeerd per 30/06/11: EUR 101.540
Eigen bijdrage: EUR 29.080

Doelstelling:

Het verbeteren van inkomens (c.q. het bestrijden van armoede), het verbeteren van de voeding en het beschermen van de volksgezondheid in Suriname via de pluimveehouderij. Meer in het bijzonder; het verbeteren van de zelfvoorzieningsgraad voor kippenvlees in Suriname (nu 40%) en start eierenexport (zelfvoorziening nu 100%); bevorderen bewustzijn biosafety.

Specifieke doelstellingen:

- Het opzetten van institutionele samenwerking tussen APSS en PTC+, het versterken van de inkomensgenererende capaciteit van APSS als brancheorganisatie voor de gehele sector, en het bevorderen van blijvende kennisuitwisseling en kennisopbouw, o.a. via Internet.
- Het trainen van pluimveeconsulenten die als zelfstandig ondernemer professionele en informele bedrijven kunnen trainen en adviseren.
- Het trainen van middenkader in de professionele pluimveehouderij (vermeerderaars, leghennen, slachtkuikens, slachterijen en transporteurs)
- Het adviseren van modelbedrijven in het bereiken van de gewenste technische doelstellingen en het opstellen van verbeterde managementrichtlijnen.

2008/1/X/G/002

Titel: Nautical pre-training pilots;
Partners Suriname: Maritieme Autoriteit Suriname (MAS)
Partners Nederland: Shipping and Transport College - Group (STC BV)
Sector: Overig
Begroting: EUR 155.346 Uitgekeerd per 30/06/11: EUR 149.288
Eigen bijdrage: EUR 31.192

Doelstelling:

Het efficiënt en op tijd beloodsen van de internationale scheepvaart op de Cottica rivier (bauxiet, aluinaarde) en de Corantijn (grensrivier met Guyana);

2008/1/X/G/005

Titel: Hydrographic Surveyor IHO Class 'B'
Partners Suriname: Maritieme Autoriteit Suriname (MAS)
Partners Nederland: Shipping and Transport College - Group (STC BV)
Sector: Overig
Begroting: EUR 32.248 Uitgekeerd per 30/06/11: EUR 29.378
Eigen bijdrage: EUR 6.028

Doelstelling:

Verbeterde operationele diensten van MAS op het gebied van hydrografische onderwerpen (bebakening; waterwerken en baggerwerkzaamheden).

2008/1/W/K/010

Titel: Institutionele versterking Vereniging Surinaams Bedrijfsleven
Partners Suriname: Vereniging Surinaams Bedrijfsleven (VSB)
Partners Nederland: Dutch Employers Cooperation Programme (DECP)
Sector: Overig
Begroting: EUR 30.740 Uitgekeerd per 30/06/11: EUR 27.281
Eigen bijdrage: EUR 3.960

Doelstelling:

Uitvoering van een strategisch communicatieplan voor de structurele versterking van de positie van de VSB in Suriname en daarmee van het Surinaamse bedrijfsleven. Verbetering van (internationale) toegankelijkheid van informatie.

2008/1/W/K/010

Titel: Institutionele versterking Vereniging Surinaams Bedrijfsleven
Partners Suriname: Vereniging Surinaams Bedrijfsleven (VSB)
Partners Nederland: Dutch Employers Cooperation Programme (DECP)
Sector: Overig
Begroting: EUR 30.740 Uitgekeerd per 30/06/11: EUR 27.281
Eigen bijdrage: EUR 3.960

Doelstelling:

Uitvoering van een strategisch communicatieplan voor de structurele versterking van de positie van de VSB in Suriname en daarmee van het Surinaamse bedrijfsleven. Verbetering van (internationale) toegankelijkheid van informatie.

2008/1/O/011 en 2009/1/J/K/101

Titel: Para, armoedebestrijding jongeren
Partners Suriname: Stichting Studenten Ontwikkeling en Educatie Para (Stoep)
Partners Nederland: COS Flevoland
Sector: Overig
Begroting 2008: EUR 5.000 Uitgekeerd per 30/06/11: EUR 4.967
Begroting 2009: EUR 31.479 Uitgekeerd per 30/06/11: EUR 31.466
Eigen bijdrage 2009: EUR 2.349

Doelstelling:

Een bijdrage leveren aan het bestrijden van de armoede in het district Para door de studiemogelijkheden van jongeren te vergroten en schooluitval tegen te gaan. Tegelijkertijd het maatschappelijk middenveld in Para versterken door een studieruimte/mediatheek uit te rusten met verschillende kennisfaciliteiten die de gehele gemeenschap kan gebruiken en waarin verschillende maatschappelijke organisaties samenwerken.

Bijlage 4 Methodische verantwoording

Voor de evaluatie van de Twinningfaciliteit Suriname Nederland zijn de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

- a) Archiefopbouw en dossierstudie.
- b) Onderzoek naar het beheer van de Twinningfaciliteit met speciale aandacht voor de besluitvorming over de goedkeuring, het administratieve beheer en de monitoring van de projecten.
- c) Vaststellen van onderzoekshypothesen en bepalen van de onderzoekstechnieken.
- d) Onderzoek naar de projecten op drie niveaus:
 - i) Een onderzoek naar (een beperkte selectie van) geïnteresseerde organisaties die aanwezig waren bij de voorlichtingsbijeenkomsten maar uiteindelijk *geen* subsidieaanvraag hebben ingediend.
 - ii) Een onderzoek naar (een beperkte selectie van) subsidieaanvragen die zijn afgewezen.
 - iii) Voor inventarisatie en analyse van kenmerken van de projecten is onderzoek gedaan naar een selectie van de 108 goedgekeurde projecten.
- e) Een deelonderzoek naar de kenmerken van maatschappelijke organisaties in Suriname en in het bijzonder de netwerken tussen organisaties.
- f) Beleidsreconstructie: dossierstudie en interviews met betrokkenen van het ministerie van Buitenlandse Zaken, de Nederlandse Ambassade te Paramaribo en anderen om ontstaan en vormgeving van de Twinningfaciliteit te reconstrueren en de interventielogica vast te stellen. Dit onderzoek is zowel in Nederland als in Suriname uitgevoerd.

| 129 |

a) Archiefopbouw en dossierstudie.

Gebruik is gemaakt van de digitale dossiers en projecteninventarisaties van de uitvoeringsorganisatie UTSN. Dossiers betreffen subsidieaanvragen, selectieprocedure, subsidietoekenningen en monitoringrapporten. Voor financiële gegevens is gebruik gemaakt van de interne registratie van de UTSN per 30 juni 2011.

b) Beheer van de Twinningfaciliteit

Systematische reconstructie van het *design* van de aanvraag en het beoordelingsmodel, de toepassing daarvan, de besluitvorming binnen het beheer en de monitoring van de projecten. Deze activiteit heeft plaats gevonden op basis van dossieronderzoek en interviews in Nederland en Suriname. Voor de projecten in de steekproef zijn vragen omtrent beheer (financieel administratieve afhandeling, begeleiding en monitoring) opgenomen ter registratie van de perceptie van a) de penvoerders van de projecten (de Nederlandse organisatie) en b) de direct betrokken twinningspartners in Suriname.

c) Opstellen van onderzoekshypothesen

In een vroeg stadium is een evaluatiematrix opgesteld op programmaniveau (zie figuur A.1) gebaseerd op het beleidskader. In de praktijk bleek dat het onderzoek niet geheel volgens deze matrix kon worden uitgevoerd en dat aanpassingen noodzakelijk waren. Dat geldt vooral voor de evaluatie van de effecten van capaciteitsopbouw en institutionele versterking. Voor het onderzoek naar de wijze waarop outputs bijdroegen aan de resultaten bestonden veel obstakels (waaronder de korte duur van uitvoering) en om die reden is de evaluatie van de resultaten dicht bij de outputs gebleven en heeft zich geconcentreerd op de directe resultaten, d.w.z. die direct aan de outputs zijn toe te schrijven.

Figuur A.1 Evaluatiematrix op programmaniveau

Vereenvoudigde evaluatie matrix twinning faciliteit - activiteiten	Indicatoren	Methoden	Bronnen
Input: Beleid Financiële middelen Begeleiding en beheer door UTSN	Percentage van beschikking uitbetaald Percentage activiteiten met actieve begeleiding door UTSN Kennis redenen voor het niet indienen van een aanvraag	Desk research Interview met UTSN beoordelaars Semigestructureerde interviews met organisaties in Suriname en Nederland Interviews beleidsmakers en sleutel-informanten	Subsidiekader Beleidskader Inhoudelijke en financiële voortgangsrapportage Dossierstudie
Vergelijk input met output = doelmatigheid (efficiency)			
Output: Realisatie van projecten op het gebied van onderwijs, cultuur, jongeren, zorg en welzijn, sport, toerisme	Percentage realisatie t.o.v. toekenning Karakteristieken van de gerealiseerde activiteiten Redenen voor afwijzing van een aanvraag	Desk research Interview met UTSN begeleiders Semigestructureerde interviews met organisaties (toekenning en afwijzing) Projectbezoek Suriname	Subsidiebeschikking Voortgangsrapportage Lijst afgewezen aanvragen
De mate waarin input, door middel van output, geleid heeft tot het door beide partners verwachte resultaat = doeltreffendheid (effectiveness)			
Resultaat en duurzaamheid: Bekijfbare resultaten van de projecten Kennisuitwisseling, continuïteit twinning	Output wordt gebruikt voor gepland doel Voorzieningen zijn getroffen voor de dekking van operationele kosten Twinningrelatie wordt gecontinueerd na voltooiing project	Semigestructureerde interviews met organisaties Interviews met doelgroepen Projectbezoek aan Suriname	Voortgangsrapportage Project dossiers
De mate waarin het resultaat bijdraagt aan de programma doelstellingen= beleidsrelevantie			
Relevantie: Activiteit steunt versterking institutionele capaciteit van de Surinaamse organisatie (management, financiën, netwerken, capaciteit om te vernieuwen, capaciteit om diensten te leveren). Bijdrage aan maatschappijopbouw.	De activiteiten dragen bij aan één of meerdere kernbekwaamheden als proxy voor institutionele versterking. Uitbreiding of intensivering van het netwerk van de Surinaamse partner. Relatieve positie Surinaamse organisatie in het totaal van maatschappelijke actoren in Suriname.	Semigestructureerde interviews met organisaties Veldbezoek Suriname Gedetailleerde studie maatschappelijke organisaties en hun netwerken in Suriname	Voortgangsrapportage Publicaties

Attribution gap			
Impact: Draagt bij aan armoedevermindering in Suriname	Activiteiten gericht op inkomensgeneratie, toegang tot basisvoorzieningen of 'voice'. Doelgroep bestaat uit kwetsbaren in samenleving	Analyse subsidieaanvragen Semigestructureerde interviews	Percepties participerende organisaties, doelgroepen

Het beleidskader stelt dat: 'de samenwerking zou moeten leiden tot 'een kritische massa' binnen het Surinaamse maatschappelijk middenveld zodat deze op haar manier kan bijdragen aan de armoedebestrijding in Suriname.' Aan de financiering van activiteiten onder de Twinningfaciliteit werd de volgende eis gesteld: 'De activiteiten dienen op *duurzame* wijze bij te dragen aan verdieping en verbreding van de samenwerking tussen uiteenlopende segmenten van beide samenlevingen door middel van: a) kennisuitwisseling, b) capaciteitsversterking, en c) institutionele versterking'.¹³⁸

Uit bovenstaande werd de volgende interventielogica afgeleid: samenwerkende organisaties in Nederland en Suriname kunnen door middel van twinning, nieuwe, gemeenschappelijke activiteiten ontwikkelen waarvoor subsidiemiddelen ter beschikking worden gesteld. Deze gemeenschappelijke activiteiten op het gebied van kennisuitwisseling, capaciteitsversterking en institutionele versterking dienen duurzaam te zijn en daarmee bij te dragen aan de versterking van maatschappelijke organisaties in Surinaamse. Het programma *veronderstelt* dat versterkte Surinaamse organisaties leiden tot een grotere kritische massa op het maatschappelijk middenveld in Suriname en *veronderstelt* dat het daarmee bijdraagt aan armoedevermindering in Suriname.

| 131 |

d) Onderzoek naar de projecten

Voor de subsidieronde 2008 werden 138 aanvragen voor financiële steun gedaan. In 2009 waren dat 200 aanvragen. De UTSN oordeelde dat 108 ingediende aanvragen in aanmerking kwamen voor subsidietoekenning. Deze 108 projecten (waarvan er 102 daadwerkelijk zijn uitgevoerd) ondersteunden de samenwerking tussen 119 verschillende organisaties in Nederland en 119 in Suriname.

Drie subgroepen zijn te onderscheiden:

1. geïnteresseerde organisaties die *geen* subsidieaanvraag hebben ingediend,
2. de subsidieaanvragen die zijn afgewezen,
3. de toegekende subsidieaanvragen.

Doel van het onderzoek onder *organisaties die géén subsidieaanvraag* hebben ingediend was om de redenen van het niet indienen te leren kennen en om na te gaan of de kenmerken van de organisaties die niet ingediend hebben verschillen van organisaties die dat wél deden. Die

¹³⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2007), Vaststelling beleidsregels en subsidieplafond Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006 (Twinningfaciliteit Nederland-Suriname), in: *Staatscourant*, nr. 218, 9 november 2007.

kenmerken zijn de aard van de organisatie, de voornaamste bron van inkomsten, en de relaties met andere maatschappelijke organisaties in Suriname en Nederland. Twintig organisaties zijn geselecteerd op basis van *randomized numbers* uit de presentielijsten van voorlichtingsbijeenkomsten in Suriname (2008 en 2009; 379 organisaties). Daarbij is gekozen voor tien organisaties in Paramaribo en tien buiten de hoofdstad. De interviews zijn telefonisch afgenomen op basis van gestructureerde vragenlijsten met merendeels gesloten antwoordcategorieën.

Onderzoek onder de 230 *afgewezen subsidieaanvragen* dienden hetzelfde doel en gaven bovendien inzicht in de redenen van afwijzing. Twintig organisaties zijn geselecteerd op basis van *randomized numbers* uit de lijst van afgewezen aanvragen (2008 en 2009). Alleen de organisatie in Suriname genoemd in het voorstel is daarbij benaderd (tien interviews in een *face-to-face* gesprek en tien telefonische interviews). Interviews vonden plaats op basis van gestructureerde vragenlijsten.

Voor het onderzoek onder *de toegekende subsidies* is een beredeneerde steekproef getrokken van bij benadering één derde van de 108 toekenningen. Van deze 108 projecten is een beargumenteerde selectie gemaakt van 38 subsidietoekenningen (het equivalent van 32 afzonderlijke projecten).¹³⁹ Daarbij is niet gekozen voor een *ad random* selectie omdat bepaalde projecten met elkaar samenhangen (bijvoorbeeld verschillende stadia van een project), of uitgevoerd worden door aan elkaar verbonden organisaties. De steekproef houdt rekening met deze samenhang en vertegenwoordigt evenredig enkele kenmerken van het totale aantal.

| 132 |

Die kenmerken van de 108 goedgekeurde projecten zijn:

- de verhouding tussen goedgekeurde beschikkingen 2008 en 2009 (6:4). De indeling naar de subsidierondes 2008 en 2009 is van de UTSN. Vier projecten zijn goedgekeurd in 2010; deze zijn toegevoegd aan de subsidieronde 2009.
- de verhouding naar thema (onderwijs, cultuur, jongeren, zorg en welzijn, en overige). De thematische indeling is iets vereenvoudigd in vergelijking met de indeling die de UTSN heeft gehanteerd.
- verdeling naar type van de Surinaamse partner(s): basisorganisatie, intermediair, service provider en verbanden tussen meerdere partners (verhouding 1:2:6:1 op basis van de in 2008 toegewezen beschikkingen).
- in de toegewezen beschikkingen zijn een aantal Surinaamse organisaties die meer dan één beschikking hebben toegewezen gekregen, zoals het Academisch Ziekenhuis Paramaribo (2), de Anton de Kom Universiteit van Suriname (8), het Instituut voor Opleiding van Leraren (5), Stichting Arbeidsmobiliteit en Ontwikkeling (2), de Stichting de Drie Ankers (3 activiteiten rechtstreeks en 2 binnen een netwerk).¹⁴⁰
- de verhouding tussen het aantal 'grote', 'kleine' en 'ondersteunende' projecten (5:4:1). De indeling naar *grote* en *kleine* projecten is die van UTSN en verwijst naar de verschillende procedures en subsidies die voor deze categorieën in het beleidskader onderscheiden zijn.

¹³⁹ In de tekst wordt het woord 'project' gelijk gesteld aan een 'subsidietoekenning'. Dat is niet in alle gevallen juist, omdat er meerdere subsidietoekenningen voor één project kunnen zijn, bijvoorbeeld tijdens verschillende stadia in de ontwikkeling van een project.

¹⁴⁰ De indeling naar thema of (sub-)sector is gebaseerd op, maar niet gelijk aan de classificatie die UTSN hanteert.

Tabel A.1 geeft een overzicht van de populatie en de steekproef.

Tabel A.1 Populatie en steekproef		
	Projecten	Steekproef
Totaal aantal subsidietoekenningen	108	38
Totaal aan subsidietoekenningen in EUR	11,6 miljoen	4,6 miljoen
Correspondeert met aantal projecten		32
Aantal toekenningen uit subsidieronde 2008	67	24
Aantal toekenningen uit subsidieronde 2009	41	14
Aantal betrokken organisaties in Suriname	119	52
Aantal betrokken organisaties in Nederland	119	53
Aantal <i>grote</i> toekenningen	56	22
Aantal <i>kleine</i> toekenningen	41	13
Aantal <i>ondersteunende</i> toekenningen	11	3

De steekproef vertegenwoordigt 35 procent van het aantal projecten en 40 procent van het totale toegekende bedrag aan subsidiemiddelen.

Het onderzoek betrof:

- bestudering van de subsidieaanvraag, de beoordelingsformulieren, de besluitvorming rond de toekenning, de correspondentie en de voortgangsrapportages en eventuele monitoring en evaluatieformulieren.
- Interviews in Nederland met de penvoerende organisaties en in de meeste gevallen de overige Nederlandse organisaties die rechtstreeks bij het project betrokken zijn. Interviews gebaseerd op semigestructureerde vragenlijsten en na dossierstudie.
- Interviews in Suriname met de vertegenwoordigende organisatie en in de meeste gevallen de overige Surinaamse organisaties die rechtstreeks bij het project betrokken zijn. Interviews gebaseerd op semigestructureerde vragenlijsten en na dossierstudie.
- Bezoek aan de projecten, voor zover die fysiek te bezoeken zijn. Interviews met de doelgroep, voor zover die afwijkt van de Surinaamse betrokken organisaties.
- Studie van netwerken (zie sectie e).

Beoordeling realisatie en resultaten

De realisatie van de activiteiten is afgezet tegen de activiteiten zoals voorzien in de subsidieaanvraag. Ten tijde van de evaluatie (juni 2011) waren nog niet alle projecten voltooid en binnen projecten niet alle activiteiten voltooid. Daarom zijn inschattingen gemaakt of de projecten ook daadwerkelijk de voorziene activiteiten zouden kunnen realiseren tot aan het einde van de uitvoeringsperiode (31 december 2011). Die inschatting is gemaakt op basis van de uitvoeringsplanning, de gerealiseerde activiteiten, het tijdschema en mogelijke bijzondere omstandigheden. Een dergelijke inschatting impliceert een mate van onzekerheid, die uitgedrukt is in een marge van 5 procent.

Het resultaat van een project is bepaald aan de hand van de doelstelling(en) zoals geformuleerd in de subsidieaanvraag. Met *resultaat* wordt bedoeld de gevolgen die toe te dichten zijn aan de output van het project. In de evaluatieve beoordeling van de resultaten is IOB daarom zo dicht mogelijk bij de realiteit van de projecten gebleven. Resultaten zijn op een zo laag mogelijk niveau vastgesteld, dat wil zeggen daar waar de relatie met output het meest waarneembaar geacht mag worden. Zo mag het met 'een hoge mate van waarschijnlijkheid' een resultaat genoemd worden als apparatuur die is aangeschaft met middelen van Twinningfaciliteit ook daadwerkelijk wordt gebruikt voor het doel waarvoor het was aangekocht. Omgekeerd: het is géén resultaat wanneer die apparatuur ongebruikt opgeslagen staat. Het is eenvoudiger aan te tonen dat iets *niet* tot resultaat heeft geleid dan het feit dat iets *wel* tot een resultaat heeft geleid. Immers, in sommige gevallen zouden de resultaten ook het gevolg van andere oorzaken en impulsen kunnen zijn dan die van het project (attributieprobleem).

Voor de evaluatie is het aantal sectoren of thema's teruggebracht en gegroepeerd naar vijf thema's of sectoren onderscheiden, te weten hoger onderwijs, ander onderwijs, zorg en welzijn, cultuur, en een groep overige thema's, waaronder toerisme. Omdat de indeling niet uit onderling uitsluitende categorieën bestaat, is deze arbitrair.

e) *Kenmerken van maatschappelijke organisaties en netwerken*

In de brief van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan de Tweede Kamer d.d. 24 november 2008 aangaande zijn bezoek aan Suriname stelt hij dat de Twinningfaciliteit in het leven is geroepen 'om de maatschappelijke samenwerking te stimuleren' en wordt expliciet gesproken over 'maatschappelijke organisaties'.¹⁴¹ Het beleidskader Twinningfaciliteit Nederland-Suriname 2008-2011 gebruikt het woord 'maatschappelijk middenveld'. Het begrip 'maatschappelijk middenveld' is nogal Nederlands en heeft geen evenknie in andere talen.¹⁴² In deze evaluatie wordt het begrip 'maatschappelijk middenveld' gehanteerd in de zin van het geheel aan maatschappelijke organisaties in samenhang. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken stelt dat maatschappelijke organisaties vele verschijningsvormen kent: 'een bonte verzameling' van 'traditioneel en modern georiënteerde groepen en organisaties, politieke partijen, religieus geïnspireerde organisaties, wel en niet commercieel opererende organisaties, vakbonden en beroepsgroepen, migrantenorganisaties, informele lokale groepen en professionele ontwikkelingsorganisaties'.¹⁴³

¹⁴¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 20361, nr. 133, 24 november 2008, p.4

¹⁴² Dekker, P., & Burger, A. (2001). Het middenveld in comparatief perspectief: Non-profitsector en civil society. In: *Bestuurskunde*, 10(1), pp. 16-25

¹⁴³ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2001). *Civil society en structurele armoedebestrijding*. De rol van actoren uit het Nederlands maatschappelijk middenveld. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Door middel van een aparte deelstudie zijn de kenmerken van maatschappelijke organisaties en netwerken in kaart gebracht. Daarbij is studie gemaakt van:

- een overzicht op hoofdlijnen van de samenstelling van de maatschappelijke organisaties in het algemeen en ngo's in het bijzonder, waarbij onderscheid is gemaakt naar type organisatie (basisorganisatie, intermediaire ngo's of dienstverlenende organisatie en omvang: groot- midden en klein, confessioneel of niet, gelieerd aan politieke partijen, private of parastatale dienstverlening, enz.) en het werkgebied;
- het bestaan en functioneren van netwerken;
- ontwikkelingen en perspectieven van het maatschappelijke organisaties in Suriname en de belangrijkste tendensen.

De studie heeft gebruik gemaakt van literatuuronderzoek, veldonderzoek in Suriname en de consultatie van enkele grote ngo's en sleutelinformanten op het gebied van maatschappelijke organisaties.

Voor de inschatting van de institutionele versterking van organisaties is gebruik gemaakt van de endogeniteitsgedachte van *capaciteit*, wat inhoudt dat een organisatie een capaciteit heeft en zelf in staat is zich te versterken: *capaciteitsversterking*. Buitenstaanders kunnen aan die capaciteitsversterking bijdragen door *ondersteuning*.¹⁴⁴ Voor de evaluatie wordt daarom verondersteld dat de Surinaamse organisatie haar capaciteit ontwikkelt en dat de Nederlandse twinningpartner bijdraagt aan dat proces.

| 135 |

In de IOB studie Capaciteitsopbouw¹⁴⁵ is gekeken naar vijf kern bekwaamheden van een organisatie van Baser en Morgan.¹⁴⁶ Deze vijf *core capabilities* zijn:

1. De bekwaamheid om te handelen en verplichtingen aan te gaan;
2. De bekwaamheid om diensten te leveren;
3. De bekwaamheid om de organisatie aan te passen aan wisselende omstandigheden en zichzelf te vernieuwen;
4. De bekwaamheid om banden aan te gaan met externe relaties;
5. De bekwaamheid om coherentie in doelen en handelen te bereiken.

Gelet op de selectievoorwaarden voor financiering uit de Twinningfaciliteit kwalificeerden uitsluitend organisaties waarvan verondersteld mag worden dat ze aan de eerste bekwaamheid voldoen. Van de overige vier konden binnen de randvoorwaarden van tijd en geld slechts twee bekwaamheden in kaart worden gebracht: de bekwaamheid om diensten te leveren en de bekwaamheid externe relaties aan te gaan (netwerken).

¹⁴⁴ European Commission (2005). *Institutional Assessment and Capacity Development. Aid Delivery Methods*. Brussels: EC.

¹⁴⁵ IOB (2011). *Facilitating resourcefulness. Evaluation of Dutch support to capacity development*. IOB Report 336. The Hague: IOB.

¹⁴⁶ Baser, H., Bolger, J. and Morgan, P. (2006). *Capacity, Change and Performance*. European Centre for Policy Development Management. Maastricht: ECDPM.

f) Beleidsreconstructie

De beleidsreconstructie is gebaseerd op dossierstudie en gedetailleerde interviews met diverse afdelingen van het ministerie van Buitenlandse Zaken, de Nederlandse ambassade te Paramaribo en sleutelinformanten in zowel Nederland als Suriname.

Bijlage 5 Gesprekspartners

Nederland

Ambassade van het Koninkrijk der Nederlanden in Suriname

Dhr. A. Jacobi
Mw. I. de Hoog
Mw. E. Deekman
Mw. A. Zweers

Berenschot Groep N.V.

Dhr. R. N. Born
Mw. M. Stegmeijer
Mw. I. van Straten
Mw. M. Lem
Mw. K. Geleyse

Centrum voor Studie en Documentatie van Latijns Amerika

Dhr. P. van Dijck

CMO

Dhr. S. Mulder

Code-X

Dhr. W. de Boer
Dhr. A. Arends

Conservatorium van Amsterdam

Dhr. R. Munnecom
Dhr. A. Schreuder

COS Flevoland

Mw. M. Antonius
Mw. J. de Koning

Dutch Employers Cooperation Programme

Dhr. T. Korten

Edith Maryon College

Dhr. B. Heldt

Erasmus Universiteit Rotterdam, Instituut voor Psychologie

Mw. M. Hortulanus

Bijlagen

Fontys Hogeschool Journalistiek

Dhr. J. Breugelmans

Hogeschool Leiden

Mw. A. Ravenhorst

Dhr. A. Rietveld

Interconnect

Dhr. R. Adrichem

MCM Advies

Dhr. M.C. Mulders

Nederlandse Vereniging voor Vrouwenbelangen

Mw. E. Maclean

Mw. A. Olie

PTC+

Dhr. H. Van Rees

| 138 |

Radio Nederland Wereldomroep/Radio Nederland Training Centrum

Mw. P. Nederkoorn

Sea Transport College Group

Dhr. R. Janssens

Stadsherstel Amsterdam N.V.

Dhr. P. Morel

Dhr. M. van de Burgt

Stichting Bartiméus Sonneheerdt

Mw. C. Andriessen

Dhr. H. de Jong

Dhr. A. Huijgen

Stichting Gered Gereedschap

Mw. E. Nylander

Mw. M. van Duijnhoven

Stichting Horizon

Dhr. J.J. du Prie

Stichting Jota

Mw. C. Woestenburg

Stichting KOC Nederland

Mw. P. de la Lande Cremers

Stichting Passie voor Botopasi

Dhr. L. van Houwelingen

Stichting Sabi

Mw. L. Kooreman

Stichting Stimesur

Dhr. W. Rier

Dhr. M. van Heems

Technische Universiteit Eindhoven, Schijndel Energy Consult

Dhr. P. van Schijndel

Universiteit Utrecht, Buys Ballot Laboratorium

Dhr. A. H. Mooldijk

Vereniging Dovenschap Nieuwe Stijl

Mw. M. Versluis

| 139 |

Vereniging ‘Steungroep Totomboti’

Dhr. H. Schmidt

Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit der Bewegingswetenschappen

Mw. K. Bijken

Dhr. H.E.J. Veeger

Vrije Universiteit Amsterdam, Faculteit der Sociale Wetenschappen

Dhr. H. Overbeek

Wageningen Universiteit, Plant Research International

Dhr. P. Bindraban

Dhr. J. van der Burg

Workability

Dhr. H. Vrind

Zeister Zendingsgenootschap

Dhr. A. Schalkwijk

Suriname

Academisch Ziekenhuis Paramaribo, Revalidatiecentrum

Mw. M. Goedschalk
Mw. M. Buitenhuis
Dhr. M. van Lierop
Dhr. M. Pelgrim
Mw. R. Madarie
Mw. T. Walhain

Adron onderzoeksinstituut rijstteelt voor landbouwers

Dhr. N. Gajadin
Dhr. Soerdjan

Anton de Kom Universiteit

Dhr. A. Li Fo Sjoë
Dhr. D. Wip
Dhr. T. Tan
Dhr. J. Neede

| 140 |

Anton de Kom Universiteit, Faculteit der Maatschappijwetenschappen

Mw. L. Beek
Dhr. C. Wallerlei
Dhr. Mangroe
Mw. I. Apapoe
Mw. L. Luyten
Dhr. C. Badal

Anton de Kom Universiteit, Faculteit der Technologische Wetenschappen

Dhr. S. Naipal

Anton de Kom Universiteit, Institute for Graduate Studies and Research

Mw. J. Behari-Ramdas
Dhr. R. Mohan
Dhr. R. Kross
Dhr. Caram

Anton de Kom Universiteit, Institute of International Relations

Dhr. Kolader
Dhr. Mangroe
Dhr. Nandoe

Anton de Kom Universiteit, IUC Office

Mw. R. S. Mangal

Associatie van Binnenlandse Industriëlen

Dhr. G. Lazo

Associatie Pluimvee Sector Suriname

Mw. A. Harcharan

Dhr. N. Kanhai

Dhr. R. Houwen

Barron Omroep bedrijf

Dhr. G. Barron

Blindenzorg Suriname

Mw. J. Weewee

Mw. N. Hanenberg-Agard

Bond van Leraren

Dhr. H. Valies

Brokopondo Sportbond

Dhr. B. Abia

| 141 |

Case Apoera

Dhr. L. Pocornie

Delegation of the EU in Suriname

Mw. S. Amat

De Ware Tijd

Mw. M. Helstone

Friedland Instituut Bahai

Dhr. J. Quik

Getit Training en Consultancy NV

Dhr. R. J. Jong A Lock

Huiswoudschool

Mw. Watson

IamGold

Dhr. J. Finisie

Dhr. S. Akiemboto

InterCoach

Mw. E. Vos

Kamer van Koophandel en Fabrieken

Mw. J. van Ammeren

Mw. R. Perry

Kennedy Stichting

Mw. R. Ramcharan

Mw. E. Romahla

Kerk der Zevende-dag Adventisten

Dhr. R. Rosewal

Kersten Tourism Foundation

Mw. R. Verwey-Deleij

Maatschappelijk middenveld Suriname

Dhr. W. Jap A Joe

Mw. A. Tjon Sie Fat

Mw. S. Ketwaru-Nurmohamed

Mw. S. Staphorst

Mw. S. Ganga

Mw. J. Z. van Arkel

Dhr. H. Lim A Po jr.

Dhr. I. G. Leckie

MAIFE Radio

Dhr. A. Aboikoni

Maritieme Autoriteit Suriname

Dhr. J. Douglas

Dhr. Damish

Medisch Opvoedkundig Bureau

Dhr. C. Vieira

Ministerie van Landbouw, Veeteelt en Visserij

Mw. A. Brinkman

Ministerie van Planning en Ontwikkelingssamenwerking

Dhr. van Ravenswaaij (voormalig minister)

Nationale Volksmuziekschool

Mw. S. Boldewijn

Dhr. H. Snijders

Nationale Vrouwenbeweging

Mw. H. Pavion

Mw. E. Velland Uiterloo

NIKOS

Mw. U. Schalkwijk-Durga

Dhr. M. Schalkwijk

Mw. L. Wiebers

Dhr. H. Ori

Dhr. M. Panday

Openbare Lagere School Stolkbuiten

Mw. M. Cordua

Openbare School Maho project

Dhr. A. Pawironadi

Overliggend Waterschap – Multipurpose Corantijn Project

Dhr. R. Small

Para Force

Mw. Spier

Platform Buurtorganisatie

Mw. J. Melcherts

R.K. Bisdom Paramaribo

Dhr. Kross

Radio Mohari

Dhr. H. Monkau

Mw. G. Plak

Saga Interproject

Mw. Karels-Helslijnen

Shiloh Meisjes Internaat

Mw. C. Chritchlow

Sports Limited Suriname

Mw. L. Hardebol

Stichting Adu wani

Dhr. M. Zeegenaar

Stichting Ambulante Jeugdhulpverlening

Mw. Perotie

Stichting Beauty College Suriname

Mw. M. Darsan

Stichting Bedrijfsgezondheidszorg Suriname

Dhr. van Charante

Stichting Brada Sisa Makandra (Stichting Brasima)

Dhr. van Dams

Stichting Boston Plantage Saramacca rivier

Dhr. G. Town

Stichting Creo Podo

Dhr. W. Roseval

Stichting Elnatan

Dhr. A. Ulrich

Stichting Gebouwd Erfgoed Suriname

Dhr. S. A. Fokké

Stichting Gemeenschapsontwikkeling Land van Dijk en Omgeving

Dhr. R. Waarde

Stichting Harmi Krosbei

Mw. Boerleider- Gefferie

Stichting Het Moederhart Nickerie

Mw. N. Dinai

Stichting Kinderen in de Schijnwerpers

Mw. H. Neslo

Stichting Lorette

Dhr. E. Lewis

Stichting Matoekoe

Mw. T. Alberg

Mw. M. Bilgoe

Mw. M. van de Erf

Mw. M. Zschuschen

Stichting Leri Oso

Dhr. de Vries

Stichting Nationaal Rijstonderzoek Instituut

Dhr. I. Rambharse

Stichting Ontwikkeling door Radio & Televisie in Suriname

Mw. Trusfull

Stichting Pasiboto

Dhr. H. Edwards

Mw. C. Vonk

Stichting Post Academisch Onderwijs Geneeskunde Suriname

Mw. Y. Chou-Lie

Mw. L. Akrum-Jong A Kiem

Dhr. A. Jesserun

Stichting Reparatie Intellectuele Schade (RIS)

Dhr. With

| 145 |

Stichting Stoep

Mw. C. Pinas

Mw. Ragil

Stichting Surinaamse Doven Belangen

Dhr. K. Williams

Dhr. H. Kimpoel

Stichting ter Bevordering van de journalistiek in Suriname

Mw. Kolf-Begraaf

Dhr. W. Dutenhofer

Stichting Totomboti

Dhr. A. Doeki

Dhr. A. Doekoe

Dhr. M. Doekoe

Dhr. K. Libbarth

Dhr. W. Pamamoe

Dhr. P. Saaki

Dhr. B. Vrede

Stichting towards a new alternative (TANA)

Dhr. B. Hulsman

Mw. Hulsman

Stichting Vincentius Ziekenhuis

Mw. Ramhit

Stichting voor het Kind (Stivoki)

Mw. Brug-Mahadew

Mw. C. Burnette

Dhr. H. Mungra

Dhr. M. Robles Medina

Dhr. N. Veira

Stichting Vroegtijdige Onderkenning en Vroege Stimulatie

Mw. Macnack- van Kats

Stichting Wetenschappelijke informatie (SWI)

Dhr. J. Mencke

Stichting Youth Path

Dhr. Menig

Mw. Biervliet

Surinaamse Jongeren activisten (SURJA)

Dhr. M. Rabindranath

Surinaamse Padiboeren Associatie

Dhr. H. Oemraw

Surinaamse Pavindsters Gilde

Mw. Kaliar

Surinaamse Vereniging van Journalisten

Mw. R. van de Kooye

Surinaamse Voetbalbond

Dhr. J. Mencke

Dhr. van Zichem

Vereniging Surinaams Bedrijfsleven

Dhr. R. van Essen

Mw. D. Wieling

Vereniging voor Gemeenschaps Ontwikkeling en Verbetering (VGOV)

Mw. L. Zeegelaar

Vonzell Huiswerkbegeleiding

Mw. L. Zeldenrust

Vrouwen Parlement Forum

Mw. I. Gillard

WIN Groep

Dhr. A. Elias

Mw. Elias

Dhr. R. Mooij

Mw. Pelswijk

Woningstichting Sekrepatu

Dhr. R. Antonius

Wooko makandii

Mw. N. Aloeni

Zaailand Internaat

Mw. Sluisdam

Bijlage 6 Bronnen

Literatuur

ABS (2005). *Bergen en Dalen in de Surinaamse Economie: de Ontwikkelingen van het Bruto Binnenlands Product, Statistical Papers 3 and 4*. Paramaribo: Algemeen Bureau voor de Statistiek.

ABS (2005). *Suriname Census 2004 Vol 1: Sociale en Demografische Karakteristieken*. Paramaribo: Algemeen Bureau voor de Statistiek.

ABS (2011). *Demografische data 2004-2010*. Paramaribo: Algemeen Bureau voor de Statistiek.

Baser, H., Bolger, J. and Morgan, P. (2006). *Capacity, Change and Performance*. European Centre for Policy Development Management. Maastricht: ECDPM.

Berenschot Groep B.V. (2007). *Offerte voor het beheer van de twinningfaciliteit Nederland-Suriname 2008-2011*. Utrecht: Berenschot.

Boesen, N. (2005). *Looking forward; a results-oriented model*. Washington: Development Outreach, World Bank Institute.

Bontenbal, M. & Lindert, P. van (2008). Bridging local institutions and civil society in Latin America: Can city-to-city cooperation make a difference? In: *Environment and Urbanization* 20: 2, pp. 465-481.

Bontenbal, M. & P. van Lindert (2009). Transnational city-to-city cooperation: Issues arising from theory and practice. In: *Habitat International* 33: 2, pp. 131-133.

Bureau Forum NGO (2005). *(draft) Code of Conduct in Suriname*. (Unpublished)

Dekker, P. (2002). *De oplossing van de civil society*. Rijswijk: Sociaal Cultureel Planbureau.

Dekker, P. & Burger, A. (2001). Het middenveld in comparatief perspectief: Non-profitsector en civil society. In: *Bestuurskunde*, 10(1), pp. 16-25

European Commission (2005). *Institutional Assessment and Capacity Development. Aid Delivery Methods*. Brussels: EC.

European Commission, EuropeAid Co-Operation Office (2007). *Financing Proposal 9 ACP Sur 15*. Brussels: EC.

Interagency Coalition on Aids and Development (ICAD) (2006). *Evaluation Framework for international Partnerships and Twinning Projects*. Ottawa: Interagency Coalition on Aids and Development.

International Poverty Centre (2006). *Poverty in Focus*. Brasilia: UNDP.

IOB (2010). *Activiteiten van de Medefinancieringsorganisaties in Nicaragua*. IOB rapport 330. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Jap-A-Joe, H., J. Nieuwendam & D. van Esbroeck (2005). *Het gras groeit niet door er aan te trekken ...” Een evaluatie van het Cordaid programma in Suriname (1999 - 2005)*. NP

Jones, M. L. and P. Blunt (1999), “‘Twinning’ as a method of sustainable institutional capacity building”, In: *Public Administration and Development*, Vol. 19, No. 4, pp. 381-402.

Lim a Po, Hans R. (2010). *Position Paper on the Legal environment of the NGO sector in Suriname*. NP.

Nikos. (2004). *Gids van NGO's in Saramacca*. Paramaribo: Nikos.

OECD (2001). *The DAC Guidelines. Poverty Reduction*. Paris: OECD-DAC.

Ouchi, F. (2004). *Twinning as a Method for Institutional Development: A Desk Review*, Washington: The World Bank Institute.

Posthumus, H. & Weitzenegger, K. (2005). *Final Evaluation of the Micro Projects Programme II (MPP) Suriname: draft final report*. Brussel: Euronet Consulting.

Runs, A. & Verrest, H. (2000). *Relaties tussen Surinaamse en Nederlandse NGO's. Een perspectief op de samenwerking*. Paramaribo: NIKOS-AGIDS.

Schalkwijk, J. (2010). *Ontwikkelingshulp in Suriname, een meta-evaluatie van ontwikkelingsprogramma's in Suriname*. Master Sociologie Rijksuniversiteit Groningen.

Stichting Projekta (2008). *Capacity of NGO's in Suriname: Assessment and Strategy*. Multi-Annual Capacity Strengthening Programme Suriname (UNDP).

Suriname International Partners (SIP-Consortium). (2010). *Draft Report on Strengthening of Non Commercial Private Organisations (NGOs and CBOs) in the Interior (103)*. Support for the Development of the Interior Project: Institutional Strengthening (IDB project ANT/JF-10343-SU).

The Economist Intelligence Unit (2011). *Democracy Index 2010: Democracy in Retreat*. London: The Economist Intelligence Unit Limited.

The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank. (2010). *Doing a Business 2011: Making a Difference for Entrepreneurs*. Washington: The World Bank the International Finance Cooperation.

UNDP (2010). *Human Development Report 2010: The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development*. New York: UNDP.

VNG International. (2008). Nederlandse gemeenten en Suriname. Samenwerking tussen Surinaamse en Nederlandse overheden en VNG International. Den Haag: VNG International.

World Bank Institute Evaluation Studies (2004). *Twinning as a Method for Institutional Development: a Desk Review*. Washington: The World Bank.

Kranten

Zandgrond, F. en V. Texel (2009). 'Twinningproject sluiproute indoctrinatie' in: *De Ware Tijd* van 26 november 2009.

Prof. dr. M. Schalkwijk (2009). 'Valse beschuldiging inzake Twinning' in: *De Ware Tijd* van 28 november 2009.

Mahabier, E. (2009). 'Vragen over mogelijke politieke aanwending Twinningfaciliteit' in: *De Ware Tijd* van 19 januari 2009.

Enser, F. (2008). '8 miljoen euro voor Surinaams onderwijs' in: *De Ware Tijd* van 3 juni 2008.

Ministerie van Buitenlandse Zaken

IOB (2011). *Facilitating resourcefulness. Evaluation of Dutch support to capacity development*. IOB Report 336. The Hague: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

IOB (2011). *Terms of Reference Twinningfaciliteit Suriname-Nederland*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2001). *Civil society en structurele armoedebestrijding. De rol van actoren uit het Nederlands maatschappelijk middenveld*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2005). Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006. In: *Staatscourant*, nr. 251, 27 december 2005.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2006). *Beleidskader MFS 2007-2010*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2007). Vaststelling beleidsregels en subsidieplafond Subsidieregeling ministerie van Buitenlandse Zaken 2006 (Twinningfaciliteit Nederland-Suriname) in: *Staatscourant*, nr. 218, 9 november 2007.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2008). *BEMO van DWH aan R (DWH/MC-799/2008)*.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2008). *BEMO van DWH aan R (DWH/MC-118/2008)*.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2008). Besluit van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking van 21 november 2008, nr. DWH/MC-860/08, tot verhoging van een subsidieplafond voor subsidiëring op grond van de Subsidieregeling ministerie van Buitenlandse Zaken 2006 (Twinningfaciliteit Nederland-Suriname) in: *Staatscourant*, nr. 2598, 29 december 2008.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2008). *Subsidiebeschikking Twinningfaciliteit Suriname*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2009). *Beleidsnotitie Maatschappelijke organisaties: Samenwerken, Maatwerk, Meerwaarde*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2009). *Brief Gemeente Amsterdam over afwijzing*. DWH/LC-762/09. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2010). *BEMO Suriname/Twinningfaciliteit (DWH/LC-197/10)*.

Zondag, J. (2009). *Samenwerkingsverbanden tussen Nederlandse en Surinaamse organisaties*. NP.

Parlementaire documentatie

Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 20361, nr. 113, 6 februari 2004.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 20361, nr. 116, 4 juni 2004.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 20361, nr. 128, 25 januari 2008.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 20361, nr. 133, 24 november 2008.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 20361, nr. 138, 22 januari 2009.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 20361, nr. 142, 13 februari 2009.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 20361, nr. 146, 30 maart 2010.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 20361, nr. 147, 26 augustus 2011.

UTSN

UTSN (2008). *Activiteitenplan en liquiditeitsplanning 2009*. Utrecht: UTSN.

UTSN (2008). *Beleidskader Twinningfaciliteit Nederland-Suriname 2008-2011*. Utrecht: UTSN.

UTSN (2008). *Beoordelingsformulier Groot*.

UTSN (2008). *Beoordelingsformulier Klein*.

UTSN (2008). *Bijlage 5: Format Tussenrapportage*.

UTSN (2008). *Bijlage 6: Format Eindrapportage*.

UTSN (2008). *Communicatieplan UTSN. Communicatie ten behoeve van de Twinningfaciliteit Suriname-Nederland 2008-2011*. Utrecht: UTSN.

UTSN (2008). *Planning beoordelingen rekenmodel*.

UTSN (2008). *Planning Suriname Twinning*.

UTSN (2009). *Beoordelingsformulier Groot*.

UTSN (2009). *Beoordelingsformulier Klein*.

UTSN (2009). *Escalatiemodel (escalatieprotocol)*.

UTSN (2009). *Handleiding voor penvoerders inzake de financiële administratie van UTSN-projecten (versie 9 februari 2009)*. Utrecht: UTSN.

UTSN (2009). *Notitie UTSN terzake beoordeling projecten 2009*.

UTSN (2009). *Planning Suriname Twinning*.

UTSN (2009). *Procedure afsluiten UTSN projecten*.

UTSN (2009). *Toekenningen Proces 2009*.

UTSN (2010). *Reactie op commentaar Buitenlandse Zaken (21/01/2010)*.

Websites

CBS Statline (2011). <http://statline.cbs.nl>. Geraadpleegd op 22/09/2011.

CIA World Factbook (2011). www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.htm. Geraadpleegd op 22/09/2011.

Civics Civil Society Index (2011). <http://www.civics.org/csi>. Geraadpleegd op 06/02/2011.

Dagblad Suriname (2011). www.dbsuriname.com. Geraadpleegd op 01/08/2011.

De Ware Tijd Online (2011). www.dwtonline.com. Geraadpleegd op 01/08/2011.

European Commission (2009). *Institution building in the framework of European Union policies. Common twinning manual*. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/institution_building/final_manual2009-after-l-treaty_120510_en.pdf

Ganga Letter (2009). <http://www.acp-programming.eu/wcm/dmdocuments/capacityprocesssurinam.pdf>. Geraadpleegd op 22/09/2011.

NIKOS (2011). www.nikos.sr.org. Geraadpleegd op 21/02/2011.

| 153 |

The Free Dictionary (2011). www.thefreedictionary.com. Geraadpleegd op 03/09/2011.

United Nations Development Program (2011). <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/SUR.html>. Geraadpleegd op 16/09/2011.

USONA (2011). www.usona.nl. Geraadpleegd op 25/08/2011.

UTSN (2011). www.utsn.nl. Geraadpleegd op 21/02/2011.

World Bank (2011). www.worldbank.org. Geraadpleegd op 22/09/2011.

Evaluatiestudies uitgebracht door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) 2007-2011

Evaluatiestudies uitgebracht vóór 2007 zijn te vinden op de IOB-website: www.minbuza.nl/iob

IOB nr.	Jaar	Titel evaluatierapport	ISBN
361	2011	Evaluatie van de Twinningfaciliteit Suriname-Nederland	978-90-5328-417-9
360	2011	More than Water: Impact evaluation of drinking water supply and sanitation interventions in rural Mozambique	978-90-5328-414-8
359	2011	Regionaal en geïntegreerd beleid? Evaluatie van het Nederlandse beleid met betrekking tot de Westelijke Balkan 2004-2008	978-90-5328-416-2
358	2011	Assisting Earthquake victims: Evaluation of Dutch Cooperating aid agencies (SHO) Support to Haiti in 2010	978-90-5328-413-1
357	2011	Le risque d effets éphémères: Evaluation d impact des programmes d approvisionnement en eau potable et d assainissement au Bénin	978-90-5328-415-5
357	2011	The risk of vanishing effects: Impact Evaluation of drinking water supply and sanitation programmes in rural Benin	978-90-5328-412-4
356	2011	Between High Expectations and Reality: An evaluation of budget support in Zambia	978-90-5328-411-7
355	2011	Lessons Learnt: Synthesis of literature on the impact and effectiveness of investments in education	978-90-5328-410-0
354	2011	Leren van NGOs: Studie van de basic education interventies van geselecteerde Nederlandse NGOs	978-90-5328-409-4
353	2011	Education matters: Policy review of the Dutch contribution to basic education 1999–2009	978-90-5328-408-7
352	2011	Unfinished business: making a difference in basic education. An evaluation of the impact of education policies in Zambia and the role of budget support.	978-90-5328-407-0
351	2011	Confianza sin confines: Contribución holandesa a la educación básica en Bolivia (2000-2009)	978-90-5328-406-3
350	2011	Unconditional Trust: Dutch support to basic education in Bolivia (2000-2009)	978-90-5328-405-6
349	2011	The two-pronged approach Evaluation of Netherlands Support to Formal and Non-formal Primary Education in Bangladesh, 1999-2009	978-90-5328-404-9
348	2011	Schoon schip. En dan? Evaluatie van de schuldverlichting aan de Democratische Republiek Congo 2003-2010 (Verkorte samenvatting)	978-90-5328-403-2
347	2011	Table rase et après? Evaluation de l Allègement de la Dette en République Démocratique du Congo 2003-2010	978-90-5328-402-5

346	2011	Vijf Jaar Top van Warschau De Nederlandse inzet voor versterking van de Raad van Europa	978-90-5328-401-8
345	2011	Wederzijdse belangen – wederzijdse voordelen Evaluatie van de Schuldverlichtingsovereenkomst van 2005 tussen de Club van Parijs en Nigeria. (Verkorte Versie)	978-90-5328-398-1
344	2011	Intérêts communs avantages communs Evaluation de l'accord de 2005 relatif à l'allègement de la dette entre le Club de Paris et le Nigéria. (Version Abrégée)	978-90-5328-399-8
343	2011	Wederzijdse belangen – wederzijdse voordelen Evaluatie van de schuldverlichtingsovereenkomst van 2005 tussen de Club van Parijs en Nigeria. (Samenvatting)	978-90-5328-397-4
342	2011	Intérêts communs avantages communs Evaluation de l'accord de 2005 relatif à l'allègement de la dette entre le Club de Paris et le Nigéria. (Sommaire)	978-90-5328-395-0
341	2011	Mutual Interests – mutual benefits Evaluation of the 2005 debt relief agreement between the Paris Club and Nigeria. (Summary report)	978-90-5328-394-3
340	2011	Mutual Interests – mutual benefits Evaluation of the 2005 debt relief agreement between the Paris Club and Nigeria. (Main report)	978-90-5328-393-6
338	2011	Consulaire Dienstverlening Doorgelicht 2007-2010	978-90-5328-400-1
337	2011	Evaluación de las actividades de las organizaciones holandesas de cofinanciamiento activas en Nicaragua	-
336	2011	Facilitating Resourcefulness. Synthesis report of the Evaluation of Dutch support to Capacity Development.	978-90-5328-392-9
335	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of the Netherlands Commission for Environmental Assessment (NCEA)	978-90-5328-391-2
-	2011	Aiding the Peace. A Multi-Donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peacebuilding Activities in Southern Sudan 2005-2010	978-90-5328-389-9
333	2011	Evaluación de la cooperación holandesa con Nicaragua 2005-2008	978-90-5328-390-5
332	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of PSO	978-90-5328-388-2
331	2011	Evaluation of Dutch support to Capacity Development. The case of the Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD)	978-90-5328-387-5
330	2010	Evaluatie van de activiteiten van de medefinancieringsorganisaties in Nicaragua	978-90-5328-386-8
329	2010	Evaluation of General Budget Support to Nicaragua 2005-2008	978-90-5328-385-1
328	2010	Evaluatie van de Nederlandse hulp aan Nicaragua 2005-2008	978-90-5328-384-4

327	2010	Impact Evaluation. Drinking water supply and sanitation programme supported by the Netherlands in Fayoum Governorate, Arab Republic of Egypt, 1990-2009	978-90-5328-381-3
326	2009	Evaluatie van de Atlantische Commissie (2006-2009)	978-90-5328-380-6
325	2009	Beleidsdoorlichting van het Nederlandse exportcontrole- en wapenexportbeleid	978-90-5328-379-0
-	2009	Evaluatiebeleid en richtlijnen voor evaluaties	-
324	2009	Investing in Infrastructure	978-90-5328-378-3
-	2009	Synthesis of impact evaluations in sexual and reproductive health and rights	978-90-5328-376-9
323	2009	Preparing the ground for a safer World	978-90-5328-377-6
322	2009	Draagvlakonderzoek. Evalueerbaarheid en resultaten	978-90-5328-375-2
321	2009	Maatgesneden Monitoring 'Het verhaal achter de cijfers'	978-90-5328-374-5
320	2008	Het tropisch regenwoud in het OS-beleid 1999-2005	978-90-5328-373-8
319	2008	Meer dan een dak. Evaluatie van het Nederlands beleid voor stedelijke armoedebestrijding	978-90-5328-365-3
318	2008	Samenwerking met Clingendael	978-90-5328-367-7
317	2008	Sectorsteun in milieu en water	978-90-5328-369-1
316	2008	Be our guests (sommaire)	978-90-5328-372-1
316	2008	Be our guests (summary)	978-90-5328-371-4
316	2008	Be our guests (hoofdrapport Engels)	978-90-5328-371-4
316	2008	Be our guests (samenvatting)	978-90-5328-370-7
316	2008	Be our guests (hoofdrapport)	978-90-5328-370-7
315	2008	Support to Rural Water Supply and Sanitation in Dhamar and Hodeidah Governorates, Republic of Yemen	978-90-5328-368-4
314	2008	Primus Inter Pares; een evaluatie van het Nederlandse EU-voorzitterschap 2004	978-90-5328-364-6
313	2008	Explore-programma	978-90-5328-362-2
312	2008	Impact Evaluation: Primary Education Zambia	978-90-5328-360-8
311	2008	Impact Evaluation: Primary Education Uganda	978-90-5328-361-5
310	2008	Clean and Sustainable?	978-90-5328-356-1
309	2008	Het vakbondsmedefinancieringsprogramma – samenvatting Engels	978-90-5328-357-8
309	2008	Het vakbondsmedefinancieringsprogramma – Samenvatting Spaans	978-90-5328-357-8
309	2008	Het vakbondsmedefinancieringsprogramma	978-90-5328-357-8
308	2008	Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006. Evaluatie van de bilaterale samenwerking	978-90-5328-359-2
308	2008	Het Nederlandse Afrikabeleid 1998-2006. Evaluatie van de bilaterale samenwerking (Samenvatting)	978-90-5328-359-2

307	2008	Beleidsdoorlichting seksuele en reproductieve gezondheid en rechten en hiv/aids 2004-2006	978-90-5328-358-5
306	2007	Chatting and Playing Chess with Policymakers	978-90-5328-355-4
305	2007	Impact Evaluation: Water Supply and Sanitation Programmes Shinyanga Region, Tanzania 1990-2006	978-90-5328-354-7
304	2007	Evaluatie van de vernieuwing van het Nederlandse onderzoeksbeleid 1992-2005	978-90-5328-353-0
304	2007	Evaluation of the Netherlands Research Policy 1992-2005 (Summary)	978-90-5328-353-0

Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag
www.minbuza.nl | www.rijksoverheid.nl

Foto omslag: Vissers op de Suriname rivier met de Jules Wijdenbosch brug op de achtergrond,
Fred Hoogervorst | Hollandse Hoogte
Redactie: Jos van Beurden | www.josvanbeurden.nl
Opmaak: Vijfkeerblauw, Rijswijk
Druk: OBT Opmeer
ISBN: 978-90-5328-417-9

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | December 2011

Het initiatief voor de Twinningfaciliteit Suriname-Nederland was ingegeven door de wens van de Nederlandse overheid om na het aflopen van de hulprelatie een nieuwe invulling te geven aan de relaties tussen beide landen. De Twinningfaciliteit wilde de samenwerking tussen Surinaamse en

Nederlandse organisaties stimuleren met als doel maatschappelijke organisaties in Suriname te versterken. Deze evaluatie gaat na welke resultaten met de gefinancierde projecten zijn behaald en of deze hebben bijgedragen aan de beoogde doelstellingen.

51 | Evaluatie van de Twinningfaciliteit Suriname–Nederland | IOB Evaluatie | nr. 361 | Evaluatie van de Twinningfaciliteit Suriname–Nederland | IOB

Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag
www.minbuza.nl | www.rijksoverheid.nl
© Ministerie van Buitenlandse Zaken | December 2011

11BUZ283812 | N