

Nieuwe invulling van relatie

Bij de onafhankelijkheid in 1975 kwamen Suriname en Nederland overeen dat er ongeveer 1,59 miljard EUR beschikbaar zou komen voor ontwikkelingsprogramma's. Beide landen zouden gezamenlijk over de inzet van deze zogenaamde Verdragsmiddelen beslissen. Eind 2011 was verreweg het meeste geld uitgegeven. Den Haag en Paramaribo hadden in 2005 al afgesproken deze intensieve hulprelatie op termijn af te bouwen. In de nieuwe verhoudingen wilde de Nederlandse regering meer afstand houden en minder in de uitvoering van hulp worden betrokken. Centraal in die nieuwe relatie zou daarom de samenwerking tussen maatschappelijke organisaties in beide landen komen te staan.

De Twinningfaciliteit

Besloten werd om een Twinningfaciliteit Suriname-Nederland te creëren en de Berenschot Groep BV werd geselecteerd voor de uitvoering hiervan. Dit adviesbureau zette samen met het NGO Instituut voor Kaderontwikkeling in Suriname (NIKOS) de Uitvoeringsorganisatie Twinningfaciliteit Suriname - Nederland (UTSN) op. De faciliteit zou lopen van 1 mei 2008 tot 1 mei 2012 en had als doel om gezamenlijke activiteiten van Surinaamse en Nederlandse maatschappelijke organisaties te financieren. Daarbij moesten kennisuitwisseling, capaciteitsversterking en institutionele versterking een grote plaats krijgen. Dit zou kunnen bijdragen aan een versterking van het Surinaamse maatschappelijke middenveld en aan armoedebestrijding.

De Twinningfaciliteit was niet bedoeld voor Nederlandse overheidsorganisaties en (kern)ministeries in Suriname, maar wel toeganke-

lijk voor lokale Surinaamse overheden of parastatale organisaties zoals zorg- of onderwijsinstellingen.

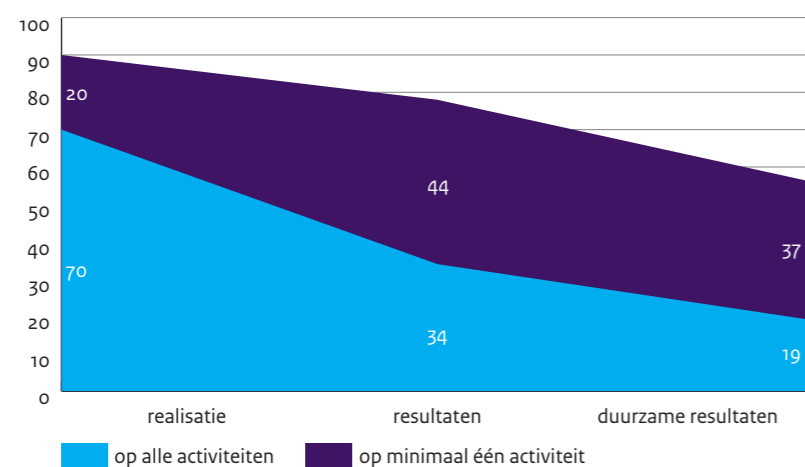
Effectiviteit

De UTSN hield twee financieringsrondes, een in 2008 en een in 2009. De meeste aanvragen kwamen uit de sectoren onderwijs (43 procent) en zorg en welzijn (28 procent). In beide rondes viel op dat er nauwelijks aanvragen uit de hoek van sport of cultuur kwamen, kennelijk waren daar elders middelen voor beschikbaar. Dankzij de toegekende subsidies is de samenwerking tussen een veelheid organisaties uit beide landen in eerste instantie verdiept. In de ronde van 2009 is ook een verbreding van de relaties zichtbaar.

Ongeveer 70 procent van de goedgekeurde projectvoorstellen zal aan het eind van de uitvoeringsperiode alle in de aanvraag voorziene activiteiten hebben uitgevoerd. Een derde van de projecten heeft tot de voorziene resultaten geleid, terwijl bij ruim 40 procent op onderdelen resultaten zijn geboekt (zie Figuur).¹ De oorzaak daarvan is dat veel aanvragen te ambitieus waren opgezet en projectindieners de moeilijkheid onderschatten van het op structurele basis opbouwen van nieuwe voorzieningen in Suriname.

Driekwart van de projecten waren ten minste gedeeltelijk gericht op de institutionele versterking van de Surinaamse organisaties. Bij ongeveer de helft ervan leidde dat tot betere dienstverlening en vergroting van hun netwerk. IOB kan niet vaststellen hoe training en opleiding in de bredere Surinaamse omgeving doorwerken, maar de gefinancierde initiatieven voor nieuwe, structurele trainings- en opleidingscentra hebben (nog) niet tot veel resultaat geleid.

Figuur 1 Realisatie resultaten en duurzaamheid (percentage)



¹ Omdat de meeste projecten uit meerdere activiteiten bestaan, hangt het eindproduct, of de *output*, af van het succes van die verschillende, maar samenhangende activiteiten. Met resultaat worden de gevolgen bedoeld die toe te dichten zijn aan de output van het project.

Doordat de uitvoerders onvoldoende letten op de samenhang en de synergie van de - doorgaans kortdurende - activiteiten binnen de betreffende sector of organisatie, is de kans op duurzaamheid ervan verminderd. Wat betreft de algemene beleidsdoelstellingen van versterking van het maatschappelijk middenveld en armoedebestrijding zijn alleen indirecte resultaten aanwijsbaar.

Beheer

De UTSN heeft het beheer van de faciliteit voortvarend en transparant uitgevoerd. De projectadviseurs hebben veel aan de begeleiding en monitoring van goedgekeurde projecten gedaan. Maar hun adviezen, zo constateert IOB, waren vooral gericht op de rechtmatigheid van de uitgevoerde activiteiten, en minder op de inhoudelijke kwaliteit ervan.

Op financieel gebied heeft IOB twee zaken waargenomen. Op de eerste plaats blijkt dat zowel de Nederlandse als de Surinaamse organisaties een aanzienlijke eigen bijdrage leverden, gemiddeld ruim een vijfde van de totale voor een project begrote projectkosten. Op de tweede plaats vallen de hoge kosten voor reizen en betaling van de Nederlandse expertise op: twee derde van alle uitgaven. Dat is weliswaar niet ongebruikelijk bij deze vorm van twinning - waarbij vrijwel alle activiteiten in Suriname werden uitgevoerd - maar het kwam ook doordat sommige Nederlandse organisaties hun eigen kosten nogal 'zakelijk' doorberekenden. Dit was toegestaan, maar soms stonden deze tarieven op gespannen voet met de twinning-principes.

Twinning als aanpak

Twinning kan succesvol zijn, zo is de algemene ervaring, als alle partners elkaar vertrouwen, inhoudelijk veel delen, ze er allebei belang bij hebben en er draagvlak bestaat binnen de organisaties. De twinning in deze evaluatie voldeed niet altijd aan al deze criteria. Om te beginnen namen aanvankelijk vooral Nederlandse organisaties het initiatief en formuleerden zij de aanvragen. Dat kwam omdat men snel wilde gaan. De gelijkwaardigheid is hierdoor echter niet bevorderd. In de tweede ronde kregen de Surinaamse partners meer ruimte. Ook toen bleef de Nederlandse organisatie weliswaar penvoerder maar tekenden de Surinaamse organisaties mede het contract.

De UTSN besteedde nauwelijks aandacht aan de inbedding van een project in een instituut of sector. Dat gebeurde ook niet indien meerdere afzonderlijke projecten zich richtten op dezelfde doelgroep.

Omdat de Twinningfaciliteit een korte looptijd had en er vooral kortlopende projecten werden uitgevoerd, ontbrak de ruimte voor het opbouwen van een lange termijnrelatie voor capaciteitsopbouw. Het samen uitvoeren van een project bleek nog geen garantie voor voortzetting van de relatie na afloop ervan.

Hoewel de samenwerkingsverbanden op institutioneel niveau werden aangegaan, waren het vaak enkele enthousiaste individuen aan beide kanten, die de relatie droegen. Binnen de Nederlandse organisaties was een institutionele inbedding van de samenwerking eerder uitzondering dan regel.

Aandachtspunten

Twinning is niet altijd het juiste instrument voor capaciteitsversterking. Zo is het ongeschikt voor het bereiken van abstracte of te ambitieuze doelstellingen. Als voor twinning wordt gekozen, dan dient er een beleidskader te zijn, dat helderheid biedt over primaire en secundaire doelen en over middelen en instrumenten. Dat is des te harder nodig als het ministerie op afstand wil blijven en het subsidiebeheer uitbesteedt.

De inbedding in de behoeften, mogelijkheden en prioriteiten van een instituut, regio of sector verdient bij de goedkeuring van projectvoorstellen centrale aandacht, evenals een goede matching van partners. Dat verhoogt de kans op duurzame samenwerking. De inzet op noodzakelijke capaciteitsopbouw en institutionele versterking binnen een meer structureel partnerschap vergt tijd.

Partners in een land als Suriname dienen twinning minder als 'hulp' te zien en meer als een partnerschap waar beide kanten baat bij kunnen hebben. Voor een succesvolle twinning moet ook het institutionele belang van de Nederlandse partner duidelijk zijn. Dat kan betrekking hebben op kennisvergaring, ervaring opdoen met interculturele samenwerking, plaatsing van trainees of versterking van de internationale uitstraling.

Tot slot

Dit rapport volgt op een toezegging van de minister aan de Tweede Kamer uit 2009 om de Twinningfaciliteit te evalueren. Voor de evaluatie heeft IOB documenten en informatie van adviesbureau Berenschot en NIKOS gebruikt, en zowel Nederlandse als Surinaamse partners van de projecten onder de loep genomen. Voor het primaire onderzoek maakte IOB een beargumenteerde selectie van 38 projecten uit de 108 goedgekeurde projecten. Deze vertegenwoordigen samen EUR 4,61 miljoen, ofwel 40 procent van de middelen van de Twinningfaciliteit.