



IOB Evaluatie

Bouwen in vertrouwen

Investeren in de hernieuwde relatie
tussen Nederland en Suriname

Evaluatie van het Makandra-programma
(2021-2025)

September 2025

n het Makandra-programma | IOB | Evaluatie van het Makandra-programma | IOB | Evaluatie van het Makandra-programma | IOB | Evaluatie van het Makandra-programma



IOB Evaluatie

Bouwen in vertrouwen

Investeren in de hernieuwde relatie
tussen Nederland en Suriname

Evaluatie van het Makandra-programma
(2021-2025)

September 2025

Samenvatting

De directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) heeft een evaluatie uitgevoerd van het Makandra-programma (2021-2025). Dat programma werd uitgevoerd tijdens de regeerperiode van het derde en vierde kabinet-Rutte en het kabinet-Schoof.

1. Aanleiding en belang van de evaluatie

Makandra - dat 'samen optrekken' betekent in de Surinaamse taal Sranantongo — is een initiatief van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken.¹ Het is in maart 2021 gestart om invulling te geven aan de hernieuwde samenwerking tussen de Nederlandse en Surinaamse overheid. In de voorafgaande periode stonden de betrekkingen regelmatig onder druk en was de samenwerking beperkt. Nederland en Suriname waren tussen 2010-2014 en 2017-2020 niet op ambassadeursniveau in elkaars landen vertegenwoordigd. Kort na de Surinaamse verkiezingen in 2020 vond een hoog-ambtelijk interdepartementaal bezoek aan het land plaats, dat de basis legde voor de hernieuwde samenwerking en het Makandra-programma.

Makandra liep op 1 juli 2025 af. De Directie Westelijk Halfrond (DWH) van het ministerie van Buitenlandse Zaken verzocht IOB het programma te evalueren en aanbevelingen te doen voor een eventuele vervolgsamenwerking.²

De relatie tussen Nederland en Suriname is bijzonder als gevolg van ruim 350 jaar gedeelde (koloniale) geschiedenis. Ook na de onafhankelijkheid van Suriname in 1975 bleven beide landen nauw verbonden, ondanks turbulente periodes in de betrekkingen. De omvangrijke Surinaamse diaspora in Nederland draagt nadrukkelijk bij aan deze onderlinge verbondenheid. Ook de gedeelde Nederlandse taal is een invloedrijke verbindende factor. Daarnaast zijn beide landen op tal van beleidsterreinen – onder meer de rechtsstaat, het onderwijs en klimaatadaptatie – nauw met elkaar verbonden. Door het intensieve personenverkeer, de grensoverschrijdende criminaliteit, ondermijning en de nabijheid van de Caribische delen van het koninkrijk blijven er bovendien gedeelde belangen, uitdagingen en kansen die overheidssamenwerking vereisen.

Daarnaast heeft Nederland 66,6 miljoen euro vrijgemaakt om opvolging te geven aan de excuses die toenmalig minister-president Rutte aanbood op 19 december 2022 voor het handelen van de Nederlandse staat in het slavernijverleden.

Verder blijft ook in de toekomst een constructieve samenwerking van belang. Suriname's strategische ligging en natuurlijke rijkdommen maken het land van groeiend geopolitiek belang voor verschillende regionale en mondiale machtsblokken. Bovendien staat Suriname dankzij omvangrijke olie- en gasvondsten volop in de internationale schijnwerpers. Er zijn tal van mogelijkheden om de bilaterale economische samenwerking te intensiveren en te diversifiëren.

¹ Zowel onder Surinaamse als Nederlandse respondenten was veel waardering voor deze naam. Velen adviseerden dan ook deze naam bij een eventueel vervolgininitiatief te behouden.

² DWH is de coördinerende directie van het Makandra-programma.

Het huidige Nederlandse demissionaire kabinet en een ruime meerderheid in de Tweede Kamer hebben aangegeven de goede betrekkingen graag te willen voortzetten met de recent verkozen Surinaamse regering.³ Ook minister-president Schoof benadrukte dit in de media.⁴ President van deze nieuwe Surinaamse regering, Jennifer Geerlings-Simons, heeft aangegeven dat ze een zakelijke relatie met Nederland wenst gebaseerd op gedeelde belangen, mede vanwege de omvangrijke Surinaamse diaspora in Nederland.⁵ In dat kader acht zij een vervolg op het Makandra-programma wenselijk.⁶

Het voorliggende rapport presenteert de bevindingen uit de evaluatie over het Makandra-programma en doet op basis daarvan aanbevelingen over de manier(en) waarop Nederland en Suriname toekomstige samenwerkingsvormen op overheidsvlak (verder) vorm kunnen geven. Daarnaast dient de evaluatie ter verantwoording aan de Tweede Kamer over het gevoerde beleid.

2. Doel Makandra

Het Makandra-programma had zowel een *diplomatiek* als een *programmatisch* doel.⁷

Ten eerste wilde het kabinet met Makandra de onderlinge samenwerking tussen de overheden uit beide landen intensiveren (*diplomatiek* doel). Meer specifiek beoogde het programma:

- verbeterde samenwerking in Suriname:
 - meer kennis en begrip van de (overheids)context;
 - vergroot netwerk Nederlandse ambassade in Suriname;
 - invulling van wederzijdse behoeften.
- verbeterde samenwerking tussen Surinaamse en Nederlandse overheidsorganisaties:
 - vergroot netwerk voor Surinaamse en Nederlandse ambtenaren op prioritaire thema's.

Beide regeringen wilden deze hernieuwde samenwerking in het kader van Makandra eveneens op een zakelijke en gelijkwaardige wijze aansturen.

Ten tweede moest het programma bijdragen aan capaciteitsopbouw van de Surinaamse overheid in vijf verschillende beleidssectoren (*programmatisch* doel). Aanvankelijk waren dat er drie:

- goed bestuur;
- de rechtsstaat;
- de economische niet-fysieke infrastructuur.⁸

In 2023 is de samenwerking tussen Nederlandse en Surinaamse overheidsorganisaties binnen het programma verbreed met twee aanvullende beleidsterreinen:

- klimaatadaptatie en –mitigatie;
- sociaal-publieke dienstverlening (gezondheidszorg, onderwijs en cultuur).

³ Verslag notaoverleg over Suriname (2 juni 2025); Kabinet van de President, Republiek Suriname (2025).

⁴ Bericht op X (11 augustus 2025): 'Vandaag had ik een telefonisch kennismakingsgesprek met president Jennifer Simons, waarin ik haar nogmaals persoonlijk heb gefeliciteerd met haar verkiezing tot president. We spraken over de prioriteiten van haar regering en over de goede relatie tussen onze landen. De verbinding tussen de Surinaamse en Nederlandse samenlevingen is onmiskenbaar en van grote culturele waarde. Ik zie ernaar uit om die goede relatie samen met president Simons voort te zetten.'

⁵ NRC (4 juli 2025). Interview met Jennifer Simons – president van Suriname

⁶ Starnieuws (25 september 2025).

⁷ De twee hoofddoelstellingen en subdoelen zijn tijdens de uitvoeringsfase van Makandra uitgewerkt door BZ en RVO in een beknopte beleidstheorie.

⁸ Deze inzet op dit thema was vooral gericht op overheid- en overheidsagentschappen die kaders en randvoorwaarden bieden voor duurzame ontwikkeling en economische groei. Hierbinnen was er veel aandacht voor de landbouwsector.

De evaluatie beoordeelt de programmatische resultaten van het Makandra-programma aan de hand van drie verschillende niveaus van capaciteitsversterking. Deze worden onderscheiden door de OECD en ook andere internationale organisaties, zoals de Wereldbank en EU, gaan hiervan uit:⁹

- **individueel:** direct betrokkenen verbeteren hun competenties en kennis;
- **organisatorisch:** effecten verankerd in interne procedures en werkwijzen;
- **Beleidssector (of keten):** netwerken vergroot tussen relevante organisaties binnen beleidsterrein.

In eerste instantie maakte het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken 6 miljoen euro vrij voor het Makandra-programma.¹⁰ Na een bezoek van voormalig minister-president Rutte aan Suriname is dit budget in 2022 verhoogd naar 10 miljoen euro. Van het beschikbare programmabudget is uiteindelijk 95 procent toegewezen aan concrete samenwerkingsinitiatieven.¹¹ Met deze middelen zijn in totaal 52 projecten gefinancierd, verdeeld over de verschillende beleidssectoren. Hiermee vormde Makandra een van de belangrijkste financiële pijlers van de bilaterale relatie in de onderzochte periode.¹²

3. Onderzoeksvragen en aanpak van de evaluatie

Hoofdvraag

In hoeverre heeft de uitvoering van het Makandra-programma (2021-2025) op een effectieve wijze bijgedragen aan de programmatische en diplomatieke doelstellingen? Welke lessen kunnen uit deze evaluatie getrokken worden?

Deelvragen

De eerste deelvragen betreffen belangrijke voorwaarden voor effectiviteit van het Makandra-programma; relevantie en coherentie:

1. In welke mate heeft Makandra ingespeeld op de behoeften van betrokken doelgroepen?
2. Hoe bekend waren externe actoren als maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen en de private sector met Makandra en hoe beoordelen zij de relevantie van de geselecteerde beleidsthema's en beschikbare instrumenten?
3. In hoeverre is er binnen het programma gestuurd op coherentie, intern met andere Nederlandse initiatieven in Suriname en extern met overige internationale organisaties actief in Suriname en met de regio?

Daarnaast stonden de volgende vragen over de effectiviteit van het Makandra-programma centraal:

4. In hoeverre heeft Makandra de bilaterale relatie tussen Nederland en Suriname versterkt?
5. In hoeverre is het programma op basis van een zakelijke, gelijkwaardige samenwerking vormgegeven?
6. In hoeverre heeft het programma de capaciteit versterkt van I) direct betrokken individuen, II) Surinaamse overheidsorganisatie(s), III) samenwerking binnen een beleidssector?
7. Wat waren de belangrijkste randvoorwaarden voor effectiviteit binnen de invloedssfeer van het programma?

⁹ OECD (2006 en 2012); UNDP (1998); EU (2017); Wereldbank (2018).

¹⁰ De middelen zijn vrijgemaakt binnen begrotingsartikel 2.4. van de BZ-begroting dat zich richt op het bevorderen van veiligheid, stabiliteit en rechtsorde in internationaal verband.

¹¹ De opdracht van BZ aan RVO kwam uiteindelijk uit op een maximumbedrag van € 9.650.000, waarvan € 8.480.000 beschikbaar was voor programmamiddelen.

¹² Hiernaast werden tijdens de onderzochte periode nog twee overeenkomsten in het kader van de verdragsmiddelen getekend tussen beide overheden ter waarde van € 8 miljoen (gezondheidszorg) en € 5 miljoen (stimulering van het midden- en kleinbedrijf). Een langlopend bilateraal programma tussen maatschappelijke organisaties (Twinning) kwam aan het begin van de evaluatieperiode ten einde.

Om te komen tot een gedegen evaluatie heeft IOB gebruikgemaakt van de volgende complementaire informatiebronnen (*triangulatie*):

- 84 interviews met in totaal ruim 150 respondenten in Suriname en Nederland (waaronder medewerkers van ministeries, ambassades, uitvoeringsorganisaties, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties, de private sector, oud-leden van de Tweede Kamer, de Surinaamse diaspora in Nederland, medewerkers van internationale organisaties die actief zijn in Suriname);
- 12 focusgroepen met Nederlandse en Surinaamse programma- en projectbetrokkenen;
- een online survey onder 232 projectbetrokkenen uit zowel Suriname als Nederland. Het responsepercentage was 62;
- analyses van interne BZ-documentatie en externe publicaties;
- landenbezoek aan Suriname in april 2025.

Bovengenoemde methoden om informatie te verzamelen boden inzichten in de uitvoering van het gehele Makandra-programma. In aanvulling hierop heeft IOB een tiental projecten geselecteerd om de bredere bevindingen uit de evaluatie te *illustreren* aan de hand van voorbeelden.

In de inleiding (hoofdstuk 1) van het evaluatierapport lichten we de afbakening, casusselectie en beperkingen van het onderzoek nader toe.

4. Bevindingen uit de evaluatie

Hoofdconclusie

Het Makandra-programma heeft met relatief bescheiden middelen een **belangrijke bijdrage geleverd aan de verbetering van de diplomatieke betrekkingen tussen Nederland en Suriname** in de periode 2021-2025. De samenwerking tussen de overheden uit beide landen is zowel verbreed als verdiept. Er is bovendien meer openheid gekomen en wederzijds begrip voor de context waarin beide overheden werken. Daarnaast heeft Makandra het netwerk van de Nederlandse ambassade in Suriname versterkt. Dat kwam ook de informatiepositie ten goede.

Tegelijkertijd is de beoogde **programmatische bijdrage aan capaciteitsversterking van Surinaamse overheidsorganisaties beperkt geweest**. Door Makandra hebben Nederlandse overheidsexperts kennis overgedragen aan hun Surinaamse vakgenoten. Maar organisatorische effecten of verbeterde samenwerking tussen Surinaamse overheidsorganisaties binnen beleidssectoren zijn slechts incidenteel tot stand gekomen.

Deze hoofdconclusie is gebaseerd op drie deelconclusies over de **opzet, relevantie en coherentie** van het Makandra-programma. Hierboven werden relevantie en coherentie al als voorwaarden voor effectiviteit gepresenteerd. Daarnaast kwam in de evaluatie naar voren dat ook de wijze waarop Makandra is opgezet, de effectiviteit van het programma heeft beïnvloed.

Deelconclusie 1 — Opzet

De snelle opzet van Makandra heeft ervoor gezorgd dat de gezamenlijke ambitie om de samenwerking op overheidsniveau te versterken in korte tijd is vertaald in concrete initiatieven. Dit heeft bijgedragen aan de verbetering van de bilaterale betrekkingen (*diplomatiek doel*). Anderzijds hebben de snelheid waarmee en wijze waarop het programma is opgezet versterking van de capaciteit van Surinaamse overheidsorganisaties in de weg gestaan (*programmatisch doel*).

De opzet bevorderde de diplomatieke effectiviteit van het programma: Makandra is in korte tijd opgezet. Hierdoor vertaalde de gezamenlijke ambitie voor hernieuwde overheidssamenwerking zich snel in concrete initiatieven.¹³ Het programma steunde een groot aantal projecten op verschillende beleidsterreinen. Daardoor kon de samenwerking tussen beide overheden zich *verbreden* en *verdiepen*.

De opzet beperkte de bijdrage aan capaciteitsversterking: De beschikbaar gestelde middelen waren bescheiden van omvang in verhouding tot de ambities op het gebied van capaciteitsopbouw in een moeilijke context. Daarnaast ontbrak het bij de opzet aan een gedegen contextanalyse waardoor (institutionele) belemmeringen pas tijdens de uitvoering van veel projecten duidelijk werden. Lessen van eerdere programma's op het gebied van capaciteitsopbouw in Suriname zijn nauwelijks meegenomen. Ook zijn er geen nationale maatschappelijke organisaties, kennisinstelling of individuele experts gecontracteerd die Surinaamse overheidsorganisaties ter plekke konden ondersteunen. Ondersteuning was onder meer nodig om behoeften van de overheidsorganisaties concreet uit te werken in projectvoorstellen en de voortgang in de praktijk te monitoren. Bovendien is er geen gezamenlijk resultatenkader uitgewerkt. Hierdoor ontbrak wederzijds commitment aan doelstellingen op middellange termijn.

Ten slotte zijn de beschikbare middelen uitgegeven aan een relatief groot aantal, kleine en kortlopende projecten. Deze versnipperde aanpak bevorderde weliswaar de diplomatieke effecten van Makandra, maar belemmerde de effectiviteit en efficiëntie van de inzet op capaciteitsversterking. Dat vereist namelijk een omvangrijker en langduriger samenwerking.

Deelconclusie 2 — Relevantie

Vooraf op beleidsterreinen waar sprake was van een gedeeld belang was de overheidssamenwerking effectief. De technische assistentie die Makandra beschikbaar stelde was relevant voor de Surinaamse doelgroep. Tegelijkertijd voorzag het programma nauwelijks in andere gewenste vormen van ondersteuning op het gebied van capaciteitsopbouw.

Beleidsinstrumenten: Het belang dat beide landen hechtten aan de onderlinge samenwerking op de vijf geïdentificeerde beleidsterreinen verschilde in de praktijk. Sommige thema's – zoals veiligheid, justitie en erfgoed – waren voor beide landen prioritair. Betrokken overheidsorganisaties investeerden daarom personele en financiële middelen in de operationele samenwerking en bouwden het onderlinge partnerschap steeds verder uit. Maar op een terrein als landbouw was Suriname voor het Nederlandse ministerie geen prioritair partnerland. Hierdoor is er ook vrijwel geen (personele) capaciteit beschikbaar gesteld om de samenwerking op te zetten en aan te sturen. Concluderend, toont de evaluatie aan dat Makandra vooral heeft ingespeeld op de Surinaamse behoeften op beleidsterreinen die voor ministeries in beide landen daadwerkelijk prioritair waren (sterk gedeeld belang).

Beleidsinstrumenten: Vanwege de gedeelde taal en vergelijkbare juridische kaders was er vanuit Suriname vraag naar en behoefte aan de expertise van Nederlandse ambtenaren, die via het Makandra-programma kon worden aangevraagd. Ook onafhankelijke deskundigen in beide landen bevestigden de relevantie van deze Nederlandse expertise. Niettemin blijkt uit de evaluatie dat de sterke nadruk op Nederlandse technische assistentie te beperkend was. Makandra speelde niet gericht in op een aantal breed gedeelde behoeften van Surinaamse partners aan andere vormen van ondersteuning:

- Surinaamse experts in te huren bij de uitvoering van projecten;
- de Surinaamse diaspora in Nederland met relevante expertise te betrekken;
- enkele operationele kosten te vergoeden, zoals ICT-faciliteiten, binnen projecten;
- te investeren in (vak)opleidingen, om ook op middellange termijn capaciteiten te helpen versterken.

¹³ In november 2020 vond een hoog-ambtelijk interdepartementaal bezoek aan Suriname plaats. Dit bezoek leidde tot een gemeenschappelijke verklaring waarin beide landen gezamenlijke prioritaire beleidsterreinen voor hernieuwde overheidssamenwerking identificeerden. Al in maart 2021 ontving RVO de opdracht van BZ voor de uitvoering van het Makandra-programma, waarna de samenwerking daadwerkelijk van de grond kwam.

Doelgroepen: De relevantie van overheidsorganisaties als primaire doelgroep voor capaciteitsopbouw werd breed onderschreven. Wel waren de mogelijkheden voor kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven om hier binnen Makandra aan bij te dragen te beperkt. Bovendien blijkt uit de evaluatie dat zelfs de bekendheid van Makandra vooral beperkt is gebleven tot direct betrokkenen. Het bredere bereik onder andere doelgroepen was klein.

Deelconclusie 3 – Coherentie

Gerichte sturing op samenhang tussen Makandra-projecten onderling was geen strategisch uitgangspunt, maar is gaandeweg wel verbeterd. Sturing op samenhang met initiatieven van andere organisaties ontbrak. Dat heeft de programmatische effectiviteit van het programma beperkt.

In de opstartfase van Makandra lag veel nadruk op het initiëren van samenwerkingsprojecten. Weinig aandacht was er voor het bevorderen van hun onderlinge samenhang. Vanuit de meeste betrokken Nederlandse ministeries bleef deze sturing ook in latere fasen beperkt. Hierdoor kwam een rijksbrede sturing op onderling samenhangende interventies niet goed van de grond. Wel hebben Nederlandse uitvoeringsorganisaties die betrokken waren bij projecten binnen eenzelfde beleidssector de onderlinge samenhang tussen deze verschillende initiatieven gaandeweg verstevigd.

Daarnaast toont de evaluatie aan dat Makandra vrij geïsoleerd is opgezet van programma's van andere internationale organisaties in Suriname, ondanks de breed erkende potentie voor samenhang. Hierdoor was er soms sprake van onnodige overlap en bleven mogelijkheden voor complementariteit onderbenut. Een gecoördineerde internationale bijdrage aan capaciteitsopbouw van de Surinaamse overheid is daarmee niet goed van de grond gekomen. Dit verlaagde de effectiviteit en efficiëntie van de geboden steun.

Ten slotte blijkt uit de evaluatie dat steeds meer initiatieven in de uitvoeringsfase verbindingen hebben gelegd met vergelijkbare initiatieven in het Caribisch gebied. Betrokkenen onderstreepten de potentie van het uitbouwen van deze regionale samenhang met de Cariben en ook Latijns-Amerika.

5. Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande bevindingen komt IOB tot drie aanbevelingen om, naast de aansprekende diplomatieke resultaten die in het kader van Makandra zijn behaald, de bijdrage aan capaciteitsversterking van een eventueel vervolgprogramma verder te vergroten. Deze aanbevelingen zijn bovendien in lijn met externe evaluaties van eerdere samenwerkingsprogramma's.

Aanbeveling 1 – Opzet

Besteed als BZ meer aandacht aan een resultaatgerichte opzet van een toekomstige samenwerking op het gebied van capaciteitsversterking:

- a. Voer per prioritaire beleidssector een gedegen contextanalyse uit met aandacht voor politiek-bestuurlijke uitdagingen, mogelijkheden en prioriteiten voor capaciteitsversterking.
- b. Maak vooraf al een analyse van relevante (inter)nationale actoren (*stakeholders*) om duplicatie te voorkomen en concrete mogelijkheden voor complementariteit of onderlinge samenwerking te identificeren.
- c. Werk gezamenlijk met Suriname een resultatenkader uit voor de looptijd van het programma waarin beide overheden zich committeren aan specifieke (tussen)resultaten.
- d. Bouw een tussentijds evaluatiemoment in en behoud de mogelijkheid om projecten aan te passen, stop te zetten of juist verder uit te bouwen.
- e. Neem meer tijd en bied gerichte ondersteuning aan Surinaamse overheidsorganisaties om hun behoeften op het gebied van capaciteitsversterking concreet uit te werken. Een Surinaamse kennisinstelling of ingehuurde experts ter plekke kunnen deze steun effectiever en efficiënter bieden dan een Nederlandse instelling op afstand.

Aanbeveling 2 – Relevantie

Selecteer beleidsterreinen die voor beide landen prioritair zijn en verbreed de beschikbare beleidsinstrumenten:

- a. Beperk de samenwerking tot beleidsterreinen waar sprake is van een duidelijk gedeeld belang. Maak voldoende (personele) capaciteit vrij bij Nederlandse ministeries en andere betrokken organisaties om deze samenwerking vervolgens daadwerkelijk vorm te geven. Behoud de flexibiliteit die Makandra bood om op deze prioritaire terreinen in te spelen op veranderende behoeften en omstandigheden.
- b. Stel een database op met beschikbare technische experts op deze beleidsterreinen en maak gericht gebruik van de kennis bij de Surinaamse diaspora in Nederland en Surinaamse experts.
- c. Creëer de mogelijkheid om binnen een projectbudget ook een percentage op te voeren voor operationele kosten, zoals ICT-faciliteiten, die de uitvoering van activiteiten bevorderen.
- d. Investeer in (vak)opleidingen om zo ook bij te dragen aan capaciteitsversterking op middellange termijn.
- e. Betrek kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven actiever bij initiatieven gericht op capaciteitsversterking van overheidsorganisaties. Verbeter hiervoor ook de communicatie aan deze doelgroepen in Suriname over de opzet, doelen, beschikbare middelen en relevante procedures.

Aanbeveling 3 – Coherentie

Stuur gericht op samenhang tussen de verschillende programma's die Nederland ondersteunt (*intern*) en met relevante initiatieven van internationale organisaties (*extern*) op het gebied van capaciteitsopbouw in Suriname:

- a. Stel eventuele vervolginiciatieven in de samenwerking met Suriname in Nederland rijksbreed vast. Verduidelijk de samenhang tussen programma's gericht op capaciteitsopbouw en andere bilaterale initiatieven, zoals de besteding van de slavernijmiddelen.
- b. Versterk de regierol en capaciteit van Nederlandse ministeries om de samenwerking met de Surinaamse overheid op hun beleidsterrein daadwerkelijk vorm te geven, in aanvulling op de overkoepelende aansturing van de bilaterale samenwerking vanuit BZ.
- c. Versterk de coördinatierol van de Nederlandse ambassade richting andere internationale organisaties in Suriname zodat duplicatie wordt voorkomen en programma's elkaar juist versterken.
- d. Onderzoek per sector de meerwaarde van/mogelijkheden voor aansluiting bij initiatieven in de Caribische regio (en waar opportuun ook breder) en neem deze inzichten mee in toekomstige (overheids-)samenwerkingen.

Het schema op de volgende pagina biedt een visuele weergave van de randvoorwaarden die een effectieve bijdrage leveren aan initiatieven gericht op capaciteitsopbouw. Het zijn factoren die ook in evaluaties van eerdere samenwerkingsprogramma's met Suriname een belangrijke rol speelden. Ze kunnen gebruikt worden als referentiekader bij de opzet en uitwerking van toekomstige programma's.

Randvoorwaarden voor effectieve bijdrage capaciteitsopbouw | Makandra

Opzet

Resultaatgericht werken

Programmadesign

- Voer een bestuurlijke contextanalyse uit
- Maak vooraf een analyse van relevante (inter)nationale actoren
- Neem voldoende tijd om gezamenlijk de vraag naar capaciteitsversterking uit te werken
- Ontwikkel een resultatenkaderen interventiestrategie voor de middellange termijn

Monitoren & evalueren

- Zorg voor ondersteuning van een nationale organisatie/experts ter plekke
- Evalueer tussentijds en stuur waar nodig bij



Relevantie

Inspelen op behoeften

Beleidssectoren

- Beperk het aantal sectoren en focus op wederzijdse belangen
- Voorkom een versnipperde inzet van middelen
- Zorg voor voldoende personele capaciteit bij betrokken ministeries

Beleidsinstrumenten

- Zet een database op met beschikbare expertise per beleidssector, inclusief de Surinaamse diaspora in Nederland
- Betrek actiever Surinaamse experts
- Vergoed een % operationele kosten
- Investeer in (vak)opleidingen

Doelgroepen

- Betrek naast de overheid ook maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen, bedrijven en de diaspora



Coherentie

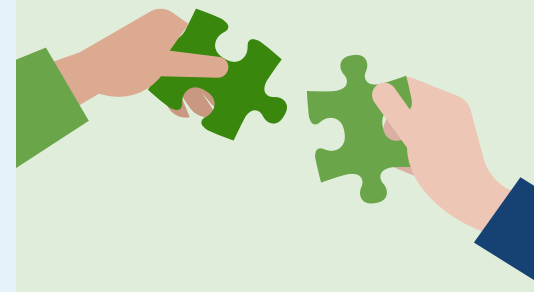
Samenhang bevorderen

Interne samenhang

- Versterk de regierol van Nederlandse ministeries
- Versterk de samenwerking tussen Nederlandse ministeries en uitvoeringsorganisaties
- Bevorder samenhang met andere financiële bijdragen, zoals de slavernijmiddelen

Externe samenhang

- Verken samenwerking met internationale organisaties
- Vergroot de coördinerende rol van de Nederlandse ambassade
- Zorg waar mogelijk voor aansluiting met initiatieven in de Cariben



Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Aanleiding en belang van de evaluatie	3
2. Doel Makandra	4
3. Onderzoeksvragen en aanpak van de evaluatie	5
4. Bevindingen uit de evaluatie	6
5. Aanbevelingen	8
1. Inleiding	13
1.1 Aanleiding	13
1.2 Belang van de bilaterale samenwerking	14
1.3 Onderzoeksvragen van de evaluatie	16
1.4 Afbakening	16
1.5 Onderzoeksmethodes en informatiebronnen	17
1.5.1 Het meten van capaciteitsversterking	17
1.5.2 Gebruikte informatiebronnen	17
1.6 Leeswijzer	18
2. Makandra in een uitdagende bestuurlijke context	20
2.1 Bestuurlijke context	20
2.2 Geleerde lessen uit eerdere samenwerking	22
2.2.1 De Verdragsmiddelen	22
2.2.2 De Twinningfaciliteit	23
2.3 Opzet van het Makandra-programma	24
2.3.1 Aanloop	24
2.3.2 Doelstellingen	24
2.3.3 Beleidsinstrumenten	25
2.3.4 Budget	26
2.3.5 Organisatiestructuur	26
3. Relevantie van het Makandra-programma	28
3.1 Selectie van beleidssectoren	29
3.2 Aansluiting bij behoeften van de Surinaamse overheid	30
3.3 De keuze voor beleidsinstrumenten	31
3.4 De focus op overheidsinstellingen	33
4. Sturing op coherentie	34
4.1 Sturing op interne coherentie	35
4.1.1 Samenhang tussen Makandra-projecten	35
4.1.2 Samenhang tussen Makandra-projecten en overige Nederlandse initiatieven	36
4.2 Sturing op externe coherentie	37
4.2.1 Samenhang met initiatieven van andere internationale actoren	37
4.2.2 Samenhang met de regio	38

5. De effectiviteit van het Makandra-programma	39
5.1 Diplomatieke effectiviteit	40
5.2 Programmatische effectiviteit	42
5.2.1 Resultaten	42
5.2.2 Neveneffecten	44
5.3 De verhouding tussen de twee doelstellingen	44
6. Conclusies en aanbevelingen	45
6.1 Conclusies	45
6.2 Aanbevelingen	47
Bijlage 1 - Team en kwaliteitsborging	50
Bijlage 2 - Projectenlijst Makandra	51
Bijlage 3 - Literatuurlijst	54



1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Dit rapport bevat bevindingen van de evaluatie van het Makandra-programma dat van 2021-2025 liep en daarmee onder de verantwoordelijkheid van drie opeenvolgende kabinetten is uitgevoerd.¹⁴ Makandra - dat “samen optrekken” betekent in de Surinaamse taal Sranantongo - is een initiatief van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ). Het is in maart 2021 gestart om invulling te geven aan de hernieuwde samenwerking tussen de Nederlandse en Surinaamse overheid. In de voorafgaande periode stonden de betrekkingen regelmatig onder druk.

¹⁴ Kabinet-Rutte III (2017-2022), kabinet Rutte-IV (2022-2024) en kabinet-Schoof (2024-2025).

Het Makandra-programma had zowel een *diplomatieke* als *programmatische* doelstelling.¹⁵ Ten eerste wilde het kabinet met Makandra de onderlinge samenwerking tussen overheidsorganisaties uit beide landen intensiveren (*diplomatiek* doel). Meer specifiek beoogde het programma:¹⁶

- verbeterde samenwerking in Suriname;
 - meer kennis en begrip van de (overheids)context;
 - vergroot netwerk Nederlandse ambassade in Suriname;
 - invulling gegeven aan wederzijdse behoeften.
- verbeterde samenwerking tussen Surinaamse en Nederlandse overheidsorganisaties;
 - vergroot netwerk voor Surinaamse en Nederlandse ambtenaren op prioritaire thema's.

Beide regeringen wilden hun hernieuwde samenwerking in het kader van Makandra op een zakelijke en gelijkwaardige wijze aansturen.

Ten tweede moest het programma bijdragen aan capaciteitsopbouw van de Surinaamse overheid in vijf verschillende beleidssectoren (*programmatisch* doel). In eerste instantie stonden drie thema's centraal:

- goed bestuur;
- de rechtsstaat;
- de economische (niet-fysieke) infrastructuur, met veel aandacht voor de landbouwsector.

In 2023 is de samenwerking tussen Nederlandse en Surinaamse overheidsorganisaties binnen het programma verbreed met twee aanvullende beleidsterreinen:

- klimaatadaptatie en -mitigatie;
- sociaal-publieke dienstverlening (gezondheidszorg, onderwijs en cultuur).

| 14 |

Het Makandra-programma liep in juni 2025 af. De Directie Westelijk Halfrond (DWH) van het ministerie van Buitenlandse Zaken verzocht IOB het programma te evalueren en aanbevelingen te doen voor eventuele vervolgsamenwerking.¹⁷ Tijdens een commissiedebat in de Tweede Kamer over Suriname zegde de minister van Buitenlandse Zaken toe dat hij na ontvangst van de IOB-evaluatie, een brief aan de Kamer zal sturen over eventuele voortzetting.¹⁸

1.2 Belang van de bilaterale samenwerking

De relatie tussen Nederland en Suriname is bijzonder als gevolg van ruim 350 jaar gedeelde (koloniale) geschiedenis. Na de onafhankelijkheid in 1975 was de verwachting dat beide landen uit elkaar zouden drijven maar dat bleek niet het geval, zo constateerde de Surinaamse socioloog dr. Marten Schalkwijk.¹⁹

Enerzijds intensiveerde Suriname de betrekkingen in de eigen regio - waaronder Brazilië en de Caribische Gemeenschap (CARICOM) – en met opkomende mogendheden zoals India en China. Anderzijds bleven Suriname en Nederland nauw verbonden, ondanks turbulente periodes in de betrekkingen.

De oorzaak hiervan ligt voor een groot deel bij de omvangrijke Surinaamse diaspora in Nederland. Die bestaat momenteel uit 350.000 mensen. Ter vergelijking: de bevolkingsomvang in Suriname is zo'n 600.000.²⁰ Hierdoor zijn beide landen via sterke familiale en andere sociale banden nauw met elkaar verbonden gebleven. Ook de taal is een invloedrijke verbindende factor. Het Nederlands is de officiële voertaal in het onderwijs en bij de overheid in Suriname. Voor veel Surinamers is het Nederlands de moedertaal of tweede taal.

¹⁵ BZ en RVO hebben de doelen tijdens de uitvoering uitgewerkt in een korte beleidstheorie.

¹⁶ Zie ook tabel 2.1.

¹⁷ DWH is de coördinerende directie binnen BZ van het Makandra-programma.

¹⁸ De minister zegde toe om 'na ontvangst van de IOB-evaluatie van het Makandra-programma een brief aan de Kamer [te] doen toekomen over de voortzetting van het programma, mits de IOB-evaluatie positief is en de Surinaamse regering heeft aangegeven behoefte te hebben aan deze voortzetting' (Kamerstuk, TZ202506-008).

¹⁹ Van der Weijden (2011).

²⁰ Centraal Bureau voor de Statistiek (2025).

Daarnaast zijn beide landen op tal van beleidsterreinen nauw met elkaar verweven. Zo is het rechtssysteem in Suriname nog altijd op Nederlandse leest geschoeid. Er vinden dan ook veel juridische uitwisselingen plaats, bijvoorbeeld tussen rechters. Bij de bestrijding van de COVID-19-pandemie werkten beide overheden intensief samen en op het gebied van onderwijs, klimaat. Ook in de private sector bestaan intensieve samenwerkingsverbanden. In het Internationaal Cultuur Beleidskader 2025-2028 van de Nederlandse overheid is Suriname een van de 24 prioriteitslanden. Vanwege het intensieve personenverkeer, de grensoverschrijdende criminaliteit (waaronder de doorvoer van drugs), ondermijning en de nabijheid met de Caribische delen van het koninkrijk blijven er bovendien gedeelde belangen, uitdagingen en kansen die overheidssamenwerking vereisen.

Daarnaast heeft Nederland € 200 miljoen vrijgemaakt om opvolging te geven aan de excuses die toenmalig minister-president Rutte op 19 december 2022 namens de Nederlandse regering aanbood voor het handelen van de Nederlandse staat in het slavernijverleden. Deze middelen zijn bestemd voor het gehele koninkrijk en Suriname. Voor Suriname is € 66,6 miljoen beschikbaar; 33,3 miljoen euro voor maatschappelijke initiatieven en hetzelfde bedrag voor beleidsintensivering.²¹ In 2023 bood de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken namens de regering excuses aan de kinderen en familieleden van Anton de Kom aan. De Kom streed tegen de erfenis van de slavernij en voor vrijheid en gelijkwaardigheid. De regering bood excuses aan voor het leed dat De Kom en zijn gezin hebben ondervonden door toedoen van het toenmalige koloniale bewind. Als eerherstel financiert het ministerie van Buitenlandse Zaken een leerstoel aan de Vrije Universiteit Amsterdam, bedoeld om het gedachtegoed van Anton de Kom levend te houden.

Ook in de toekomst blijft een constructieve samenwerking voor Nederland van belang, zo benadrukte de voormalige minister van Buitenlandse Zaken in juni 2025 tijdens een overleg in de Tweede Kamer.²² De strategische ligging van Suriname en natuurlijke rijkdommen maken het land van groeiend belang voor verschillende regionale en mondiale machtsblokken. Zo is China's invloed aanzienlijk toegenomen in sectoren als telecommunicatie, infrastructuur en mijnbouw. Bovendien staat Suriname dankzij omvangrijke olie- en gasvondsten volop in de internationale schijnwerpers. Naar verwachting is vanaf 2028 de grootschalige offshore-olieproductie, geleid door het Franse TotalEnergies en het Amerikaanse APA, operationeel. Die moet meer dan 200.000 vaten olie per dag opleveren.²³

Zowel Surinaamse als Nederlandse deskundigen wezen er in interviews op dat de olie-inkomsten tal van mogelijkheden bieden om de bilaterale economische samenwerking verder te intensiveren en te diversifiëren. Daarbij is aandacht voor duurzaamheid en goed bestuur in hun ogen van groot belang om het rendement toekomstbestendig te maken.

Nederland wil de goede bilaterale betrekkingen met de recent verkozen Surinaamse regering graag voortzetten. “Ik hoop op een goede band”, zei voormalig minister Veldkamp in de Tweede Kamer.²⁴ Minister-president Schoof sprak over de “onmiskenbare verbinding tussen de Surinaamse en Nederlandse samenlevingen” en zei dat hij “ernaar uit ziet om die goede relatie samen met president Simons voort te zetten”.²⁵ De president van de nieuwe Surinaamse regering, Jennifer Geerlings-Simons, heeft aangegeven dat ze een zakelijke relatie met Nederland wenst, gebaseerd op gedeelde belangen, ook vanwege de omvangrijke Surinaamse diaspora in Nederland.²⁶

²¹ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Kamerstuk 20361, nr. 223.

²² Verslag Notaoverleg over Suriname (2 juni 2025).

²³ United News (11 juli 2024).

²⁴ Verslag Notaoverleg over Suriname (2 juni 2025).

²⁵ Bericht op X (11 augustus 2025): “Vandaag had ik een telefonisch kennismakingsgesprek met president Jennifer Simons, waarin ik haar nogmaals persoonlijk heb gefeliciteerd met haar verkiezing tot president. We spraken over de prioriteiten van haar regering en over de goede relatie tussen onze landen. De verbinding tussen de Surinaamse en Nederlandse samenlevingen is onmiskenbaar en van grote culturele waarde. Ik zie ernaar uit om die goede relatie samen met president Simons voort te zetten.”

²⁶ NRC (4 juli 2025). Interview met Jennifer Simons – president van Suriname

1.3 Onderzoeksvragen van de evaluatie

Terugkijkend op het Makandra-programma, richt de IOB-evaluatie zich op een tweeledige hoofdvraag:

In hoeverre heeft de uitvoering van het Makandra-programma (2021 - 2025) op een effectieve wijze bijgedragen aan de programmatische en diplomatieke doelstellingen? Welke lessen kunnen uit deze evaluatie getrokken worden?

De eerste deelvragen betreffen belangrijke voorwaarden voor effectiviteit van het Makandra-programma. Het gaat om de mate waarin de samenwerking *relevant* was voor de betrokken doelgroepen en in hoeverre er gestuurd is op *coherentie* met andere inspanningen.

1. Relevantie

- a. In welke mate heeft het Makandra-programma ingespeeld op de behoeften van betrokken doelgroepen?
- b. Hoe bekend waren externe actoren als maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen en de private sector met Makandra en hoe beoordelen zij de relevantie van de geselecteerde beleidsthema's en beschikbare instrumenten?

2. Coherentie

- c. In hoeverre is er binnen het programma gestuurd op coherentie, *intern* met andere Nederlandse initiatieven in Suriname en *extern* met overige internationale organisaties actief in Suriname en met de regio?

3. Effectiviteit

Daarnaast stonden de verschillende deelvragen over de *effectiviteit* van het Makandra-programma centraal. Deze vragen betreffen zowel de diplomatieke als programmatische doelstellingen:

- d. In hoeverre heeft Makandra de bilaterale relatie tussen Nederland en Suriname versterkt?
- e. In hoeverre is het programma op basis van een zakelijke, gelijkwaardige samenwerking vormgegeven?
- f. In hoeverre heeft het programma de capaciteit versterkt van I) direct betrokken individuen, II) Surinaamse overheidsorganisatie(s), III) samenwerking binnen een beleidssector?
- g. Wat waren de belangrijkste randvoorwaarden voor effectiviteit binnen de invloedsfeer van het programma?

1.4 Afbakening

De evaluatie beslaat de periode 2021 tot halverwege 2025.

Om beleidsrelevant te zijn was het van belang dat de bevindingen en aanbevelingen van de evaluatie in het vierde kwartaal van 2025 beschikbaar zouden zijn. Zo konden ze worden meegenomen in de opzet van een (mogelijk) vervolg op de samenwerking.

Daarom komen niet alle OECD-evaluatiecriteria even prominent aan bod. Zo wordt het criterium duurzaamheid niet uitvoerig behandeld, ook omdat het programmaproject vrij recent (2022-2025) is uitgegeven en verschillende projecten in de onderzoeksperiode nog liepen. Wel doet de evaluatie uitspraken over de potentie voor duurzame resultaten en duurzame samenwerkingsverbanden.

Daarnaast is de aandacht voor efficiëntie duidelijk afgebakend. IOB maakt geen analyse van de doelmatigheid van individuele projecten. De evaluatie beperkte zich tot voorwaarden voor efficiëntie, zoals de mate van versnippering van de uitgaven en in hoeverre samenhang is gezocht met initiatieven van andere internationale actoren actief in Suriname. Een versnipperde uitgave van middelen verkleint de efficiëntie van de inzet op capaciteitsopbouw, terwijl samenhang met andere interventies de efficiëntie juist vergroot.

1.5 Onderzoeksmethodes en informatiebronnen

1.5.1 Het meten van capaciteitsversterking

Capaciteitsversterking wordt gedefinieerd als 'elke actie die bijdraagt aan de verbetering van het vermogen van individuen, organisaties of systemen om hun eigen doelen te bereiken'.²⁷ Het is een langetermijnproces dat moet worden gedragen en geleid door de mensen, organisaties en systemen die er baat bij hebben, aldus de OECD.²⁸ De evaluatie beoordeelt de programmatische resultaten van het Makandra-programma aan de hand van drie verschillende niveaus van capaciteitsversterking die de OECD onderscheidt. Ook andere internationale organisaties zoals de Wereldbank en EU, gaan daarvan uit:²⁹

- **individueel:** competenties en kennis van direct betrokkenen verbeterd ;
- **organisatorisch:** effecten verankerd in interne procedures en werkwijzen;
- **beleidssector (of keten):** netwerken vergroot tussen relevante organisaties binnen beleidsterrein.

Het investeren in de kennis en competenties van individuen is belangrijk, maar leidt niet automatisch tot een toename van de capaciteit van een organisatie, of een (beleids)sector als geheel. Uit bovengenoemde literatuur blijkt dat er een kritische massa moet worden bereikt voordat er ook organisatorische effecten optreden. Bovendien is het belangrijk om veranderingen vast te leggen in formele werkprocessen en informele werkwijzen. Op die manier blijft capaciteitsversterking niet afhankelijk van voortdurende externe steun of beperkt tot een klein aantal direct betrokken personen. Dan wordt zij daadwerkelijk verankerd in de organisatie en de beleidssector (potentie voor duurzaamheid).

1.5.2 Gebruikte informatiebronnen

IOB heeft gebruik gemaakt van de volgende informatiebronnen die in de analysefase zijn getrianguleerd:

- Documentanalyse.** Er is een uitgebreide analyse uitgevoerd van beleidsdocumenten (Kamerstukken), programma- en projectdocumenten (voorstellen, verslagen van projectbezoeken en overleg- en stuurgroepen, voortgangsrapportages, beoordelingsmemoranda), wetenschappelijke studies en media-artikelen.
- Survey.** Er is een survey uitgezet onder 232 personen. Hiertoe behoren vooral Surinaamse en Nederlandse overheidsvertegenwoordigers, maar ook personen die als onafhankelijk expert nauw betrokken waren bij de uitvoering van de Makandra-projecten. In totaal hebben 143 respondenten deelgenomen, waarmee de response op 62 procent uitkwam. Er namen wat meer Surinaamse (72) dan Nederlandse (58) overheidsvertegenwoordigers deel en daarnaast nog 13 experts die bij de uitvoering van enkele projecten betrokken waren. De survey gaf inzicht in percepties over de relevantie, coherentie en effectiviteit van het Makandra-programma. In de analysefase is gekeken naar overeenkomsten en verschillen in de perceptie tussen Nederlandse en Surinaamse betrokkenen bij projecten, alsook tussen de vijf beleidssectoren.
- Interviews.** Er zijn 84 semigestructureerde interviews afgenomen met ruim 150 respondenten: bij verschillende interviews namen meerdere personen deel. De interviews hebben zowel in Nederland als in Suriname plaatsgevonden met medewerkers van ministeries, ambassades, uitvoeringsorganisaties, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties, de private sector, oud-leden van de Tweede Kamer, de Surinaamse diaspora in Nederland en met medewerkers van internationale organisaties die actief zijn in Suriname.
- Focusgroepen.** In totaal zijn er 12 focusgroepen georganiseerd op verschillende momenten in het onderzoeksproces en in diverse samenstellingen. Zo zijn er focusgroep sessies gehouden met Nederlandse beleidsmakers over de opzet en insteek van het Makandra-programma en met Surinaamse betrokkenen over hun deelname aan Makandra-trainingen. In de laatste fase van de evaluatie zijn focusgroep sessies gehouden met Nederlandse en Surinaamse betrokkenen bij het programma en bij de projecten om initiële bevindingen te toetsen.

²⁷ Milen (2001); Kaplan (2000); Honadle (1981); Stringer (2013); Banyan (2017).

²⁸ OECD (2006 en 2012).

²⁹ OECD (2006 en 2012); UNDP (1998); EU (2017); Wereldbank (2018).

De genoemde methodes boden inzichten in de uitvoering van het gehele Makandra-programma. In aanvulling hierop heeft IOB een tiental projecten geselecteerd en meer in detail onderzocht (zie bijlage 2 voor een overzicht van de Makandra-projecten). In het rapport verwijzen we regelmatig naar concrete voorbeelden uit deze projecten om de bredere bevindingen uit de evaluatie duidelijker te kunnen illustreren. Voor een goede spreiding van deze voorbeelden is rekening gehouden met de volgende criteria:

- de vijf prioritaire beleidsthema's;
- zowel grote als kleine projecten (qua budget);
- lang- en kortlopende projecten;
- verschillende startperiodes.

Daarnaast hebben we bij de selectie van de projecten rekening gehouden met:

- de evalueerbaarheid (bijvoorbeeld geen projecten die heel recent zijn begonnen);
- beleidsrelevantie (bijvoorbeeld potentie om te worden voortgezet).

De methodologische opzet hebben we gevisualiseerd in figuur 1.1. Een toelichting op de teamsamenstelling en kwaliteitsborging van de evaluatie volgt in bijlage 1.

De evaluatie heeft een aantal beperkingen. Ten eerste leidt het verspreiden van de survey onder respondenten die bij een Makandra-project zijn betrokken tot een mogelijke bias omdat zij een direct belang hebben bij (voortzetting van) een samenwerkingsinitiatief. Ten tweede is een (inherente) beperking van evaluaties naar diplomatieke inspanningen dat percepties over bijvoorbeeld de onderlinge samenwerking een belangrijke informatiebron zijn, in plaats van meer objectieve data. Om deze beperkingen te ondervangen heeft IOB een combinatie van veel verschillende methodes gebruikt om onderzoeksbevindingen tijdens de analysefase onderling te vergelijken en te toetsen (trianguleren). Daarnaast hebben ook onafhankelijk experts uit zowel Nederland en Suriname deelgenomen aan de survey en hebben we een relatief grote groep onafhankelijke experts geïnterviewd. Ook hebben we schriftelijke bronnen geconsulteerd. Hierdoor heeft IOB zowel de zelf *gepercipieerde effecten* onder direct betrokkenen in kaart gebracht als de door anderen aan Makandra *toegeschreven effecten*. Dit leidt tot een completer beeld en beter begrip van de geëvalueerde samenwerking.

1.6 Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk beschrijft de bestuurlijke context in Suriname en de opzet van het Makandra-programma. Daarnaast worden lessen van eerdere bilaterale programma's uiteengezet. Hoofdstuk 3 presenteert bevindingen over de mate waarin de keuze van beleidssectoren, beleidsinstrumenten en doelgroepen aansluit bij de behoeften in Suriname. In hoofdstuk 4 staan de bevindingen over interne en externe coherentie van het Makandra-programma centraal. Hoofdstuk 5 behandelt de effectiviteit van de diplomatieke en programmatische doelstellingen. Hoofdstuk 6 presenteert de conclusies en aanbevelingen. Daarnaast geven we de belangrijkste randvoorwaarden die in de evaluatie naar voren kwamen voor de effectiviteit van het Makandra-programma schematisch weer.

Figuur 1.1 Methodologische opzet van de evaluatie

Onderzoeksmethodes | Makandra





2 Makandra in een uitdagende bestuurlijke context

Dit hoofdstuk introduceert eerst beknopt de bestuurlijke context in Suriname. Vervolgens komen lessen van eerdere bilaterale programma's aan bod en ten slotte de opzet van het Makandra-programma.

2.1 Bestuurlijke context

Het Makandra-programma voldeed volgens geïnterviewde internationale en Surinaamse experts duidelijk aan een behoefte. De experts benadrukten het belang van goedwerkende overheidsinstituties voor sociaaleconomische ontwikkeling en noemden tegelijkertijd verschillende uitdagingen op dit gebied.

Zo heeft Suriname volgens macro-econoom Karel Eckhorst een vrij grote publieke sector in verhouding tot de omvang van de nationale economie. In de onderzochte periode maakten zo'n 55.000 mensen, oftewel 37 procent van de beroepsbevolking, deel uit van deze sector.³⁰

³⁰ Zo'n 25.000 werknemers zou meer in verhouding zijn volgens de heer Eckhorst in een interview met de Volkskrant (2023).

Tegelijkertijd constateren de Wereldbank (2024), de Caribische Ontwikkelingsbank (2024) en de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank (2021) dat de overheids capaciteit op een aantal terreinen beperkt is. Suriname scoort bijvoorbeeld lager op het gebied van effectiviteit van bestuur dan sommige Caribische landen.³¹ Deze rapporten wijzen ook op het belang van verdere kennisontwikkeling op het gebied van projectmanagement, budgetbeheer en openbare aanbestedingen.

Een van de oorzaken van de beperkte overheids capaciteit die in bovengenoemde rapporten naar voren komen, is het opleidingsniveau van ambtenaren. Wie een goede opleiding heeft genoten, zoekt vaak kansen buiten de overheid, bijvoorbeeld in het bedrijfsleven of kijkt naar carrièremogelijkheden in de Cariben, Nederland of elders. Er wonen bovendien meer hoogopgeleide mensen met Surinaamse wortels in Nederland dan in het land zelf.

Een andere veelgenoemde oorzaak is de beperkte beschikbaarheid van ambtenaren om hun officiële taken in de praktijk uit te voeren.³² De hoge inflatie en lage lonen leiden ertoe dat werknemers in de publieke sector hun werk regelmatig combineren met nevenactiviteiten of werkzaamheden in de private sector om hun inkomen aan te vullen. Daarbovenop komen de mensen die wel op de loonlijst staan van de overheid maar hun functie niet (meer) daadwerkelijk uitoefenen.³³ Als gevolg hiervan rust er veel verantwoordelijkheid op de schouders van een beperkt aantal hoger opgeleide en gecommitteerde ambtenaren. Zij verrichten het leeuwendeel van de werkzaamheden binnen de verschillende overheidsorganisaties en hebben daardoor weinig ruimte voor reflectie of strategie.

Daarnaast wijzen respondenten erop dat accurate en actuele data op verschillende beleidsterreinen ontbreken. Daardoor heeft de overheid weinig zicht op sociaaleconomische ontwikkelingen. Verschillende deskundigen benadrukken ook het belang van verdere digitalisering van de publieke dienstverlening. Respondenten die hierbij betrokken zijn, wijzen erop dat een terugkerende basishandeling als het uitbetalen van lerarensalarissen nog altijd veel handmatige administratieve verrichtingen vraagt.

Een laatste kenmerk van de bestuurlijke context dat veelvuldig naar voren komt, betreft het beheer van natuurlijke hulpbronnen. De Surinaamse economie draait vooral op de export van goud, hout, olie en voorheen ook bauxiet. Wanneer de prijzen van deze grondstoffen op de wereldmarkt hoog zijn, profiteert de overheid daarvan. Maar op momenten dat de wereldeconomie afremt, dalen de overheidsinkomsten. In het verleden bleven de overheidsuitgaven in zo'n situatie soms onveranderd hoog, waardoor de staatsschuld opliep.³⁴ Daarnaast geven zowel de hierboven aangehaalde onderzoeksrapporten als deskundigen aan dat de overheid in deze economische sectoren onnodig veel inkomsten misloopt. Een aanzienlijk deel van de winsten circuleert in de informele economie.³⁵

Het helpen versterken van de capaciteit van Surinaamse overheidsinstituten om de inkomsten uit grondstoffen te beheren en gericht te (her)investeren, is volgens geïnterviewde Surinaamse en internationale deskundigen dan ook van groot belang. Temeer omdat de Surinaamse overheid de komende twintig jaar miljarden dollars zal verdienen aan olie en gasinkomsten.³⁶ Naar verwachting komt de eerste *offshore*-olie in 2028 uit de zeebodem. De kwaliteit van het openbaar bestuur zal volgens geïnterviewde deskundigen voor een groot deel bepalend zijn voor de mate waarin deze inkomsten ten goede komen aan de Surinaamse bevolking.

³¹ Zie de website van de Wereldbank groep op [Home | Worldwide Governance Indicators](https://data.worldbank.org/).

³² Interviews met Surinaamse en Nederlandse ambtenaren alsook onafhankelijk deskundigen. Dit speelde al tijdens eerdere samenwerkingsinitiatieven tussen beide landen, zie: Kruijt en Maks (2003); Kruijt (2004).

³³ Verschillende Surinaamse experts stelden in interviews met IOB dat Surinaamse politieke partijen in de afgelopen decennia mensen uit hun eigen achterban beloonden met overheidsbanen. Deze functies boden een mate van sociale zekerheid en leverden een basispensioen op. Na verkiezingen werden deze politiek benoemde ambtenaren vaak met behoud van salaris vervangen door mensen uit het netwerk van de nieuwe machthebbers.

³⁴ Eind 2021 stapte Suriname in een IMF-herstelprogramma op basis waarvan onder andere hervormingen van de begroting, het monetaire beleid en de schuldenlast zijn doorgevoerd. Eind 2024 daalde de schuld-bbp-ratio van de centrale overheid met bijna 38 procentpunten naar 83,1 procent ten opzichte van eind 2020. In april 2025, na de herkapitalisatie van de Centrale Bank door uitgifte van staatsobligaties, steeg de centrale overheidsschuld naar \$ 3,8 miljard en de schuld-bbp-ratio naar 84,3 procent (IMF, 2020); (SBMO, 2025).

³⁵ Zie ook: Global Initiative against Transnational Organized Crime (2023); Deceuninck (2025).

³⁶ NOS (2025); IMF (2025); Oilnow (2023).

Concluderend, uit bovenstaande contextschets blijkt het belang van een samenwerkingsprogramma dat erop is gericht de capaciteit van de Surinaamse overheid te versterken. Tegelijkertijd komt duidelijk naar voren dat er geen *quick fix* is voor de geschetste uitdagingen. Geïnterviewde deskundigen benadrukken het belang van een brede aanpak. Die moet oog hebben voor structurele hervormingen en investeringen in zaken als onderwijs en vakopleidingen, dataverzameling en digitalisering. Deze zaken kunnen bijdragen aan de capaciteit en kwaliteit van de publieke sector op middellange termijn.

2.2 Geleerde lessen uit eerdere samenwerking

Voorafgaand aan Makandra werkten Nederland en Suriname intensief samen in het kader van twee omvangrijke bilaterale programma's. In deze paragraaf staan de belangrijkste bevindingen en geleerde lessen uit onafhankelijke evaluaties over de uitvoering van de verdragsmiddelen (1975-2000) en de Twinningfaciliteit (2008-2021) samengevat. In de evaluatie kijken we vervolgens in hoeverre deze lessen zijn meegenomen bij de opzet, uitvoering en monitoring van het Makandra-programma.

2.2.1 De Verdragsmiddelen

Bij de onafhankelijkheid van Suriname in 1975 stelde Nederland zogenaamde 'verdragsmiddelen' ter beschikking om de sociaal-economische ontwikkeling van het land te stimuleren. Hiervoor werd een bedrag van omgerekend € 1,59 miljard vrijgemaakt. In eerste instantie is dit geld vooral gebruikt voor grootschalige infrastructuur, zoals bauxietexploitatie en het opzetten van rijstplantages.³⁷ In latere jaren waaierte de besteding van middelen uit over acht verschillende sectoren. Een onafhankelijke evaluatie constateerde dat deze initiatieven Suriname op korte termijn hielpen, maar dat duurzame resultaten veelal beperkt bleven.³⁸ Relevante lessen die in de omvangrijke evaluatie over de verdragsmiddelen naar voren komen zijn:

- **Strategische aansturing ontbrak:** er waren geen uitgewerkte visie en beleidskader voor de versterking van het Surinaamse overheidsapparaat.
- **Versnippering:** de besteding van middelen werd een 'uitwaaierend en uitdijend geheel' waarin een duidelijke structuur en aandacht voor de langere termijn ontbraken.
- **Onvoldoende aandacht voor nationale capaciteitsopbouw:** Directe investeringen in opleidingen en capaciteitsopbouw van Surinaamse organisaties in de publieke sector waren beperkt. Ondersteuning op dit terrein verliep vaak via externe (Nederlandse) consultants.
- **Te weinig inspanningen gericht op noodzakelijke hervormingen:** ambities om de publieke sector te hervormen zijn in de praktijk slechts gedeeltelijk waargemaakt. Bij de inzet van de verdragsmiddelen was er weinig aandacht voor het bevorderen van dergelijke hervormingen.
- **Eenzijdige doelgroep:** De verdragsmiddelen zijn primair aangewend voor overheidsinvesteringen, waardoor het Surinaamse bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties nauwelijks zijn bediend.
- **Onderbenut potentieel van de diaspora:** Noch Nederland, noch Suriname heeft gericht en gestructureerd gebruik gemaakt van de expertise uit de diaspora.

³⁷ Kruijt en Maks (2003). De Algemene Rekenkamer (1982) trok een vergelijkbare conclusie.

³⁸ Kruijt en Maks (2003); Kruijt (2004).

In 2005 besloten beide landen om de bilaterale ontwikkelingssamenwerkingsrelatie af te bouwen. Hierdoor ontstond een ander type relatie, gebaseerd op 'zakelijkheid, betrokkenheid en gelijkwaardigheid'.³⁹ Daarnaast vond een vermaatschappelijking van de samenwerking plaats. Niet langer ging het primair om relaties van overheid tot overheid. De contacten tussen beide samenlevingen kwamen centraal te staan. Hiervoor zette de Nederlandse regering in 2008 de 'Twinningfaciliteit' op.⁴⁰

2.2.2 De Twinningfaciliteit

Met dit programma beoogde de Nederlandse overheid een bijdrage te leveren aan versterking van het maatschappelijk middenveld in Suriname. De focus lag net als bij het latere Makandra-programma op kennisuitwisseling, capaciteits- en institutionele opbouw. Hiervoor kwamen gezamenlijke activiteiten van maatschappelijke organisaties zoals verenigingen, vakbonden en kerkgenootschappen in aanmerking. Ministeries waren uitgesloten van deelname, maar semi-overheidsorganisaties zoals onderwijsinstellingen konden wel steun aanvragen.

Nederland financierde in drie opeenvolgende fases zo'n tweehonderd Twinning-projecten voor in totaal 25 miljoen euro.⁴¹ De uitvoering lag in handen van het Nederlandse organisatieadviesbureau Berenschot en de Surinaamse organisatie NIKOS.

In 2022 publiceerde onderzoeks- en adviesbureau Ecorys een evaluatierapport over de Twinningfaciliteit (2008-2021) op basis van eigen onderzoek en onderliggende evaluaties door IOB (2011) en de Management for Development Foundation (2016). Vanwege de focus op capaciteitsopbouw zijn deze bevindingen ook relevant voor het latere Makandra.

- **Strategische aansturing verbeterd:** in de eerste fase (2008-2012) ontbrak een uitgewerkt resultatenkader en was sprake van een brede opzet met veel projecten verspreid over verschillende beleidssectoren. In de twee daaropvolgende fasen zijn de programmadoelstellingen concreter uitgewerkt, kwam er een toetsingskader met criteria waaraan projecten moesten voldoen en is het aantal beleidssectoren beperkt. Hierdoor verbeterde de resultaatgerichtheid van het programma.
- **Bijdrage aan nationale capaciteitsopbouw gerealiseerd:** de steun aan (beroeps)opleidingen gaf een impuls aan de Surinaamse capaciteitsopbouw, al belemmerde de *braindrain* dit effect enigszins.
- **Enige operationele steun bevordert capaciteitsopbouw:** naast de overdracht van expertise vergoede Twinning ook operationele kosten die bij een project kwamen kijken. Dit ging vaak om praktische zaken als lesmaterialen en ICT-middelen. De steun was beperkt tot maximaal 25 procent van het projectbudget maar belangrijk om initiatieven van de grond te krijgen.
- **Meer aandacht voor duurzaamheid:** de aandacht voor duurzaamheid van projectresultaten en de maatschappelijke samenwerkingsverbanden is in de looptijd van Twinning verbeterd. Belangrijke factoren waren: (a) een betere toetsing van projectvoorstellen hierop, (b) gericht betrekken van de overheid om veelbelovende maatschappelijke initiatieven te ondersteunen, en (c) capaciteitsopbouw van Surinaamse partners om projecten zelfstandig of met financiering uit andere bronnen voort te zetten.
- **Surinaamse behoeften leidend:** in de eerste fase schreven Nederlandse organisaties de voorstellen. Later verschoof deze verantwoordelijkheid steeds meer naar de Surinaamse organisaties. Dit versterkte hun capaciteit op het gebied van strategieontwikkeling, planning en budgettering.
- **Ondersteuning ter plekke cruciaal:** NIKOS hielp Surinaamse organisaties om hun behoeften te concretiseren en uit te schrijven in voorstellen. NIKOS monitorde ook de uitvoering in de praktijk.
- **Weinig sturing op coherentie met andere initiatieven:** de Twinning-projecten opereerden vrij geïsoleerd van initiatieven van andere (inter)nationale actoren.

Na de verkiezingen van 2020 bestond in Suriname en Nederland de wens om de banden ook op overheidsniveau weer te versterken. Al voor de officiële inauguratie van President Santokhi tastten diplomaten uit beide landen de mogelijkheden hiertoe af. In deze context is Makandra ontstaan.

³⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2010); Kamerstuk 20 361, Nr. 184.

⁴⁰ Kamerstuk 20 361, nr. 156.

⁴¹ De drie opeenvolgende fases waren: 2008–2012, 2013–2016 en 2017–2021.

2.3 Opzet van het Makandra-programma

2.3.1 Aanloop

Het versterken van de diplomatieke betrekkingen met Nederland was een belangrijke prioriteit in de buitenlandparagraaf van het Surinaamse regeerakkoord (13 juli 2020). De Nederlandse regering identificeerde in oktober 2020 verschillende beleidsterreinen waarop zij de samenwerking met Suriname wilde intensiveren.⁴² Ook tijdens de BZ-begrotingsbehandeling van dat jaar was hier aandacht voor en onderstreepten Kamerfracties thematische speerpunten.⁴³

Eind 2020 bezochten hoge Nederlandse ambtenaren Suriname. Onder hen waren vertegenwoordigers van verschillende Nederlandse ministeries, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) en de Nationale Politie.⁴⁴ Dit bezoek werd afgesloten met een gemeenschappelijke verklaring, waarin hernieuwde samenwerking op de volgende beleidsterreinen naar voren kwam:

- **financiën:** aanpak van witwassen en corruptie en vergroten inkomstenbasis van de overheid. Ondersteuning voor de belastingdienst, douane, begrotingszaken en financieel management;
- **justitie en politie:** uitbouwen van de samenwerking met de Raad voor de Rechtspraak, het Openbaar Ministerie (OM), de Nationale Politie, maar ook (jeugd)reclassering, het gevangeniswezen, drugsbestrijding, terugkeersamenwerking en ontnemingsvonnissen;
- **volksgezondheid:** op het gebied van wetgeving, opleidingen, een vervolg op de COVID-19-steun en de ontwikkeling van een nationaal publiek gezondheidsinstituut;
- **defensie:** technische en logistieke steun, samenwerking met de kustwacht en krijgsmacht, steun op het gebied van opleidingen en trainingen;
- **landbouw:** versterken voedselproductie en veiligheid, vooral op het terrein van rijstproductie voor de export, pesticidemanagement, voedergewassen en de agromarkt.

| 24 |

Deze gemeenschappelijke verklaring vormde de basis voor het Makandra-programma (2021-2025), dat in opdracht van het ministerie van Buitenlandse Zaken werd ingericht bij RVO. In de eerste jaren richtte Makandra zich op drie prioritaire sectoren:

- de rechtsstaat (justitie en veiligheid);
- goed bestuur, waaronder transparantie (onder meer belastingdienst en de rekenkamers);
- de niet-fysieke economische infrastructuur (met veel aandacht voor landbouw).

Na een bezoek van premier Rutte aan Suriname (2022) zijn hier twee prioriteiten aan toegevoegd:

- klimaatadaptatie en -mitigatie (waaronder integraal watermanagement);
- sociale publieke diensten (waaronder onderwijs en cultuur).

2.3.2 Doelstellingen

Met het Makandra-programma beoogde Nederland de onderlinge samenwerking tussen overheidsorganisaties te intensiveren (*diplomatiek doel*) en de capaciteit van Surinaamse overheidsorganisaties op bovenstaande beleidsterreinen te helpen versterken (*programmatisch doel*).

Bij de opzet van het Makandra-programma speelde vooral het diplomatieke belang een centrale rol, zo benadrukten direct betrokkenen. Het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken wilde snel over een instrument beschikken om de hernieuwde samenwerking met de Surinaamse overheid concreet vorm

⁴² Kamerstuk 20361, nr. 184. In de Kamerbrief is vooral aandacht voor samenwerking op het gebied van economische bedrijvigheid, de rechtsstaat, veiligheid, cultuur en erfgoed, gezondheidszorg en milieu, en voor water en klimaat.

⁴³ [Kamerstuk 35570-V-18](#) en [V-19](#). D66 verzocht om extra middelen voor visumliberalisatie en het CDA vroeg om financiële steun voor het versterken van de (niet-fysieke) infrastructuur voor duurzame economische groei in Suriname.

⁴⁴ Kamerstuk 20 361, nr. 194. Deelnemende ministeries waren: Justitie en Veiligheid, Financiën, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Landbouw, Natuur en Visserij en Defensie.

te kunnen geven. In deze fase is geen contextanalyse gemaakt of beleidskader ontwikkeld om richting te geven aan de programmatische inzet. Op de vijf prioritaire thema's konden overheidsorganisaties met individuele voorstellen komen voor projecten op basis van hun behoeften. In de uitvoeringsfase is vervolgens wel een globale beleidstheorie opgesteld. Daarin is de verwachte *outcome* van het programma in algemene termen opgenomen (zie tabel 2.1). Anders dan bij het eerdere Twinning, is voor Makandra geen resultatenkader opgesteld met specifieke doelstellingen en verwachte resultaten voor de looptijd van het programma. Ook een overzicht van de inzet van andere (internationale) organisaties en een strategie voor onderlinge samenhang is bij de opzet van het programma niet gemaakt.

Samenvattend: de opzet van het Makandra-programma maakte het mogelijk om weer snel op overheidsniveau te gaan samenwerken, maar was minder resultaatgericht dan eerdere samenwerkingsinitiatieven met Suriname.

Tabel 2.1 Tweeledige doelstelling van het Makandra-programma

Doelstellingen	Verwachte outcome
1. Diplomatiek doel Opbouwen en versterken van de hernieuwde overheidsrelatie tussen Nederland en Suriname	- Een verbeterde samenwerking in Suriname - Meer kennis en begrip van (overheids)context - Vergroot netwerk NL ambassade in Suriname - Invulling gegeven aan wederzijdse behoeften - Verbeterde samenwerking tussen Surinaamse en Nederlandse overheidsorganisaties - Vergroot netwerk voor Surinaamse en Nederlandse ambtenaren op prioritaire thema's
2. Programmatisch doel Bevorderen van de capaciteit van de Surinaamse overheid op prioritaire beleidsterreinen	Bijdrage leveren aan: - de rechtsstaat - goed bestuur, inclusief transparantie - niet-fysieke economische infrastructuur - klimaatadaptatie- en mitigatie - sociale publieke diensten

2.3.3 Beleidsinstrumenten

De verwachtingen van de hernieuwde bilaterale samenwerking waren aan Surinaamse zijde hooggespannen. Zoals hierboven opgemerkt, stond het land er financieel-economisch niet goed voor. Naast samenwerking in de vorm van trainingen en advies (technische assistentie) hoopten de autoriteiten ook op aanzienlijke financiële en operationele steun.

Maar Nederland wilde niet terug naar een samenwerking op basis van 'ontwikkelingssamenwerkings-achtige' projecten, zo gaven betrokkenen aan. Bovendien wilde het kabinet vanwege fiduciaire risico's geen middelen rechtstreeks overmaken aan Suriname. BZ koos daarom bewust voor een beperkt beleidsinstrumentarium dat via Makandra kon worden ingezet. Het programma richtte zich er hoofdzakelijk op Nederlandse experts beschikbaar te stellen. Zij moesten door kennisoverdracht bijdragen aan de capaciteitsversterking van Surinaamse overheidsorganisaties. Deze expertise kon op verschillende manieren worden ingezet:

- trainingen (of train-de-trainer-cursussen) voor Surinaamse ambtenaren;
- detachering van Nederlandse experts in Suriname (*on the job coaching*);
- seminars, workshops en bewustmakingsactiviteiten;
- advies en ondersteuning bij de ontwikkeling van wet- en regelgeving en beleid;
- studiebezoeken van Surinaamse ambtenaren aan Nederland.⁴⁵

Makandra faciliteerde primair de inzet van ambtelijke expertise. Als de capaciteit of relevante kennis bij Nederlandse overheidsinstellingen ontbrak, kon de inzet van andere organisaties, zoals bijvoorbeeld kennisinstellingen, worden vergoed.

⁴⁵ Deze mogelijkheid was in de beginfase niet bekend bij veel geïnterviewde Surinaamse projectbetrokkenen.

Voor de inzet van Surinaamse experts waren daarentegen geen middelen beschikbaar. Er was bovendien weinig aandacht voor opleidingsinstellingen ter versterking van de personele capaciteit in Suriname op de middellange termijn. Daarnaast was er geen budget voor operationele ondersteuning, zoals ICT-faciliteiten, om de uitvoering van projecten te bevorderen.⁴⁶

De keuze voor het beperkte beleidsinstrumentarium in het Makandra-programma, heeft Nederland eigenstandig gemaakt. Hierover heeft het niet uitvoerig overlegd met Surinaamse counterparts. Als gevolg hiervan bestond er bij de opzet van het programma al een kloof tussen de behoeften van Surinaamse overheidsorganisaties en het beschikbare aanbod binnen Makandra, zo erkenden betrokken diplomaten.

2.3.4 Budget

In eerste instantie maakte BZ €6 miljoen vrij voor het Makandra-programma. Na het al aangehaalde bezoek van premier Rutte aan Suriname is dit budget in 2022 verhoogd naar €10 miljoen.⁴⁷ Deze verhoging was vooral een politiek signaal van goede wil van Nederlandse zijde. De besteding van het oorspronkelijke budget was op dat moment namelijk nog beperkt. In de jaren 2021–2023 was zo'n 30 procent van het beschikbare budget gecommitteerd aan concrete projecten voor capaciteitsopbouw. In de jaren daarna volgde een inhaalslag. Uiteindelijk is in totaal 95 procent van het beschikbare projectbudget (€8.480.000) daadwerkelijk gecommitteerd, zo blijkt uit cijfers van RVO. Met deze middelen zijn 52 verschillende projecten gefinancierd in de geëvalueerde periode. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de verdeling van middelen over de verschillende beleidssectoren.

Tabel 2.2 Verdeling uitgaven per prioritair beleidsterrein.⁴⁸

Prioritair thema	Aantal projecten	Budget in €	% Beschikbare projectbudget
Rechtsstaat	21	3.197.072	39.4
Goed bestuur	12	1.689.498	20.8
Klimaatadaptatie- en mitigatie	3	1.427.591	17.6
Niet-fysieke economische infrastructuur	10	1.406.008	17.3
Sociale publieke diensten	6	394.575	4.9
Totaal	52	8.114.744	100

2.3.5 Organisatiestructuur

De Directie Westelijk Halfrond (DWH) van het ministerie van Buitenlandse Zaken vervulde een coördinerende rol voor Makandra. Medewerkers bereidden het hoog-ambtelijke bezoek voor aan Suriname dat aan de basis stond van het programma. De directie onderhield verder nauw contact met de Surinaamse ambassade in Den Haag en de Nederlandse ambassade in Paramaribo. Tijdens het zogenoemde interdepartementale overleg (IDO) in Den Haag bevorderde de directie de informatie-uitwisseling tussen Nederlandse betrokkenen.

⁴⁶ Er was wel enige ruimte voor het vergoeden van lesmaterialen. Vanaf 2023 konden Surinaamse partners ook de kosten voor zaalhuur en catering voor Makandra-trainingen declareren als ze daar zelf geen budget voor hadden.

⁴⁷ Kamerstuk 20361, nr. 205.

⁴⁸ De tabel geeft een overzicht van de uitgaven per 1 maart 2025 op basis van cijfers aangeleverd door uitvoeringsorganisatie RVO. De cijfers per beleidsterrein geven een iets vertekend beeld. Dat komt doordat sommige projecten bijdroegen aan meerdere beleidsthema's. Deze projecten hebben betrokkenen onder het meest toepasselijke thema geplaatst. Daarnaast is voor sommige projecten de inzet van Nederlandse expertise geheel betaald uit het Makandra-budget, terwijl in andere gevallen Nederlandse overheidsinstellingen (een deel van) hun personele investeringen binnen hun eigen begroting hebben opgevangen.

De uitvoering van het Makandra-programma was belegd bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Deze organisatie stelde een informatiebrochure op met uitleg over Makandra en de beschikbare ondersteuning. Daarnaast ontwikkelde RVO de sjablonen voor projectvoorstellen en rapportages. Medewerkers van RVO en DWH bezochten Suriname één keer per jaar om nieuwe projectvoorstellen te identificeren en de voortgang van Makandra-projecten te beoordelen en bevorderen.

In tegenstelling tot bij de Twinningfaciliteit is er voor Makandra geen Surinaamse organisatie of experts aangesteld om de overheidsorganisaties ter plekke te helpen projectvoorstellen op te stellen en de voortgang in de praktijk te monitoren.

Wel werd in Suriname een stuurgroep opgericht met vertegenwoordigers van de Surinaamse en Nederlandse overheid en ondersteuning vanuit de RVO.⁴⁹ De leden moesten gezamenlijk tot duidelijke prioriteiten komen voor de capaciteitsopbouw aan Surinaamse zijde. De formele rol van de stuurgroep was beperkt tot de beginfase van Makandra-projecten. Op basis van een bespreking van een eerste opzet van alle projecten (*one pagers*) besloot de stuurgroep welke projecten konden worden uitgewerkt in een gedetailleerder voorstel. Anders dan bij de Twinningfaciliteit waren hiervoor geen formele kwaliteitscriteria ontwikkeld. De leden maakten vooral een eigenstandige afweging van de haalbaarheid en wenselijkheid van een voorstel in de Surinaamse context.

⁴⁹ Namens Suriname werden twee hooggeplaatste ambtenaren afgevaardigd, vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken, Internationale Business en Internationale Samenwerking en het ministerie van Financiën en Planning. Nederland werd vertegenwoordigd door de ambassade in Paramaribo.



3 Relevantie van het Makandra-programma

Dit hoofdstuk presenteert bevindingen over de relevantie van Makandra voor betrokken Surinaamse en Nederlandse overheidsorganisaties. Het evaluatiecriterium 'relevantie' van de OECD beperkt zich normaal gezien tot de behoeften van doelgroepen die steun krijgen en de formele beleidskaders van de ontvangende landen. Maar in deze studie hebben we ook de relevantie van Makandra voor Nederlandse overheidsorganisaties onderzocht. De reden hiervoor is dat een samenwerking op basis van *wederzijdse belangen* een bepalend uitgangspunt vormde voor de hernieuwde betrekkingen tussen Nederland en Suriname.⁵⁰ Specifiek richtte de evaluatie zich op de relevantie van: (a) de gekozen beleidssectoren, (b) de beschikbare beleidsinstrumenten en (c) de doelgroepen die in aanmerking kwamen voor steun in het Makandra-programma.

⁵⁰ Kamerstuk 20361, nr. 184.

Belangrijkste bevindingen:

- De beschikbaar gestelde Nederlandse technische assistentie heeft tijdens de onderzochte periode steeds gericht ingespeeld op de behoeften van overheidsorganisaties in Suriname. Externe deskundigen bevestigden de relevantie van deze steun.
- Makandra voorzag echter beperkt in andere vormen van steun waaraan Surinaamse partners behoefte hadden, waaronder: (a) het financieren van Surinaamse naast Nederlandse experts, (b) het vergoeden van bescheiden operationele kosten, en (c) investeringen in (beroeps-) opleidingen die bijdragen aan capaciteitsopbouw op middellange termijn.

3.1 Selectie van beleidssectoren

De prioritaire beleidssectoren sloten aan bij de behoeften van de Surinaamse overheid

De selectie van de vijf beleidssectoren (goed bestuur, rechtsstaat, niet-fysieke economische infrastructuur, klimaat adaptatie- en mitigatie, en sociaal-publieke dienstverlening) waarop Nederland en Suriname de overheidssamenwerking intensiveerden in het kader van Makandra kwam op een vraaggestuurde manier tot stand.

Al in haar regeringsverklaring (2020) onderstreepte de Surinaamse coalitie het belang van goed bestuur, een sterke onafhankelijke rechtsstaat en de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit. Ook in samenwerking met Nederland kwamen beide thema's prominent op de agenda. Zowel Surinaamse overheidsvertegenwoordigers als onafhankelijke deskundigen benadrukten het belang hiervan om de sociaaleconomische potentie van het land beter te benutten en om vertrouwen op het internationale toneel te herwinnen. Daarnaast wilde de Surinaamse regering met Nederland samenwerken op het thema landbouw. Specifieke prioriteiten vormden het verbeteren van de rijstproductie, pesticidemanagement, voedergewassen en de agromarkt.

De keuze voor twee extra beleidssectoren in 2022 sloot eveneens nauw aan bij de Surinaamse behoeften. Het thema klimaatadaptatie- en mitigatie had meer urgentie gekregen door de grote overstromingen die het land eerder dat jaar teisterden. Daarnaast verzocht Suriname om in het kader van Makandra een impuls te geven aan samenwerking op het gebied van sociale publieke diensten, met name gezondheidszorg en onderwijs en cultuur.⁵¹

Voor Nederlandse ministeries verschilde de relevantie van de samenwerking

Op sommige hierboven genoemde beleidsterreinen was Suriname al geruime tijd een strategisch belangrijke partner voor de Nederlandse overheid. Dat gold zeker voor de thema's goed bestuur, justitie en veiligheid. Al decennialang is sprake van intensief personenverkeer tussen beide landen en uitdagingen op het gebied van georganiseerde (drugs)criminaliteit en witwassen.⁵² De Nederlandse politie, douane, de Belastingdienst en verschillende instanties binnen de rechtsspraak onderhielden dan ook nauwe banden met hun Surinaamse collega's, mede ter ondersteuning van strafrechtelijke procedures. Daarnaast was een goede samenwerking voor de overheid van belang om de terugkeer te bevorderen van personen met de Surinaamse nationaliteit die zonder geldige status in Nederland verbleven.

Ook het ministerie van Defensie wilde in de opstartfase van Makandra de banden met Suriname verder aanhalen. Om de wereldwijde inzetbaarheid van het Nederlandse leger te bevorderen, waren bijvoorbeeld jungletrainingen voor militairen in Suriname voor de Nederlandse overheid uiterst relevant. Als een van de eerste bewindspersonen na de verkiezingen bezocht toenmalig minister Ank Bijleveld Suriname in 2021.⁵³ Door de oorlog in Oekraïne kwam er echter meer nadruk te liggen op de eerste

⁵¹ Een eerdere samenwerking bij de aanpak van de COVID-19-pandemie voldeed aan de behoeften van Suriname, zo concludeerde een evaluatie van de OECD en IOB (OECD/IOB 2025).

⁵² BZ (2020a).

⁵³ Het hervatten van de jungletraining in Suriname stond vooral hoog op de Nederlandse prioriteitenlijst en is buiten Makandra om uitgevoerd. Volgens betrokkenen wilde het Surinaamse ministerie in de hernieuwde samenwerking graag Nederlandse steun op het gebied van onder andere leiderschaps- en taaltrainingen en mede dankzij Makandra kon hier gericht in worden voorzien.

hoofdtak van Defensie, het verdedigen van het eigen grondgebied. Als gevolg daarvan werd het tegen het einde van de evaluatieperiode volgens betrokkenen moeilijker om intern bij het ministerie van Defensie capaciteit beschikbaar te maken voor de samenwerking met Suriname.

In de gezondheidszorg werkten beide overheden intensief samen bij de bestrijding van de COVID-19-pandemie. Gezien de sociale verwevenheid van beide landen en de vele reisbewegingen was op dit beleidsterrein eveneens sprake van een sterk gezamenlijk belang.

Daarentegen was Suriname op verschillende beleidsterreinen die centraal stonden in Makandra in de praktijk geen landprioriteit voor Nederlandse ministeries. Op politiek niveau waren prioriteiten afgesproken met Suriname waarvoor de Nederlandse overheid vervolgens nauwelijks ambtelijke capaciteit vrijmaakte. De internationale inspanningen van het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur richtten zich bijvoorbeeld hoofdzakelijk op landen die relevant waren voor de Nederlandse handelskansen. Ook voor het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en het ministerie van Economische Zaken was Suriname geen prioritaire partnerland.

Deze ministeries hadden dan ook vrijwel geen personele en financiële capaciteit vrijgemaakt om de Makandra-samenwerking op hun beleidsterrein handen en voeten te geven en gericht aan te sturen. Hierdoor kwam de samenwerking op deze beleidsterreinen moeilijker van de grond. Veel verantwoordelijkheid lag op de schouders van de RVO en Nederlandse uitvoeringsorganisaties, zoals het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI), Rijkswaterstaat (RWS) en de Nederlandse Algemene Keuringsdienst (NAK) Tuinbouw. Zij moesten de overheidssamenwerking op de prioritaire thema's invulling geven en uitvoeren. Zoals bleek uit overzichtstabel 2.2 in het vorige hoofdstuk zijn uiteindelijk op alle geselecteerde beleidsterreinen samenwerkingsprojecten van de grond gekomen. Wel zijn de meeste middelen uitgegeven aan sectoren waar Nederlandse ministeries in de praktijk het meeste prioriteit aan gaven: rechtsstaat en goed bestuur.

Makandra heeft een grote rol gespeeld om concrete samenwerkingsinitiatieven op de verschillende beleidsterreinen van de grond te krijgen. Zo bleek uit de survey onder betrokkenen bij de projecten dat slechts 7 procent van de Nederlandse respondenten zonder het Makandra-programma was gaan samenwerken met een Surinaamse organisatie.⁵⁴ Zeker aan Nederlandse zijde heeft het Makandra-programma dan ook een belangrijke bijdrage geleverd om projecten te initiëren op de prioritaire beleidsthema's. Interviews met bij projecten betrokkenen bevestigden deze bevinding.

3.2 Aansluiting bij behoeften van de Surinaamse overheid

Steun sloot in het begin niet goed aan op de behoeften

De aangeboden ondersteuning bij verschillende onderzochte projecten sloot in de beginperiode van Makandra niet goed aan bij de behoeften van Surinaamse overheidsorganisaties.

Een belangrijke voorwaarde voor de relevantie van samenwerkingsprojecten is dat Surinaamse overheidsorganisaties hun behoeften en vraag naar ondersteuning zo expliciet en concreet mogelijk uitwerken. Maar de evaluatie laat zien dat het veel Surinaamse organisaties ontbrak aan personeel met voldoende tijd of de vereiste expertise om hun behoeften aan steun te specificeren in een uitgewerkt projectvoorstel. Anders dan bij de Twinningfaciliteit was er bij Makandra geen Surinaamse organisatie of experts die hierin ter plekke ondersteuning bood. Surinaamse deskundigen wezen in interviews nadrukkelijk op de gebrekkige capaciteit bij de overheid om projecten te formuleren zonder dergelijke ondersteuning. Ook in de survey bestempelden veel Nederlandse bij projecten betrokkenen dit als een invloedrijke belemmerende factor voor de onderlinge samenwerking. In de opstartfase is het in veel gevallen dan ook niet gelukt om de Surinaamse vraag naar capaciteitsversterking voldoende concreet op papier te krijgen. Dat gold in mindere mate voor beleidsterreinen waarop beide landen al langer samenwerkten, zoals goed bestuur en de rechtsspraak. Daar waren de knelpunten vaak al bekend en inzichtelijk voor betrokkenen.

⁵⁴ Meer dan de helft van de Surinaamse respondenten gaf in de survey juist aan dat zij ook zonder Makandra wel op zoek zouden zijn gegaan naar een Nederlandse partnerorganisatie.

In de praktijk waren het grotendeels medewerkers van Nederlandse overheidsorganisaties die de projectvoorstellen in het Makandra-programma schreven. Betrokkenen overlegden weliswaar met hun Surinaamse collega's tijdens oriënterende werkbezoeken of digitaal. Maar volgens betrokkenen werden deze projectvoorstellen wel met een Nederlandse blik en vanuit de eigen werkcontext geschreven. Zie tekstbox 3.1 voor een aantal illustratieve voorbeelden die in de evaluatie naar voren kwamen.

Tekstbox 3.1 *Gebrek aan aansluiting van de geboden steun bij behoeften in beginperiode*

Nederlandse belastingexperts ontwikkelden criteria en procedures om belasting te innen bij honderd vooraanstaande Surinaamse bedrijven. Vanwege digitale beperkingen betekende dit in de praktijk dat Surinaamse belastingmedewerkers handmatig door honderden dossiers moesten gaan. Dit bleek uiteindelijk onuitvoerbaar te zijn. Daarnaast sloten de uitgebreide en gedetailleerde Nederlandse richtlijnen en procedures die de Belastingdienst opstelde niet goed aan bij de Surinaamse context. Vooral het gewenste detailniveau van informatie dat van bedrijven verwacht werd bleek onrealistisch te zijn. Een ander voorbeeld betrof de Nederlandse steun aan de Surinaamse meteorologische dienst. In de opstartfase waren de behoeften en het opleidingsniveau van de medewerkers databeheer niet goed in kaart gebracht. Hierdoor sloot de software die het KNMI bood voor het registreren en analyseren van klimaatdata niet goed aan bij de behoeften van de betreffende medewerkers.

Tijdens de uitvoeringsfase sloot de steun steeds beter aan op de behoeften

In de uitvoeringsfase werd de behoefte aan technische assistentie aan Surinaamse zijde vaak duidelijker en concreter dankzij regelmatig onderling contact en de operationele samenwerking. Het Makandra-programma was voldoende flexibel ingericht om hierop in te spelen. Daardoor sloten vraag en aanbod na verloop van tijd steeds beter op elkaar aan.

Zo werd het aantal bedrijven en de selectieprocedure ervan voor de hierboven genoemde prioritaire belastingheffing aangepast aan de behoeften van de Surinaamse belastingdienst. Een ander illustratief voorbeeld van deze flexibiliteit betrof de Nederlandse steun op het gebied van waterbeheer en klimaatadaptatie. Projecten op dit terrein speelden gericht in op veranderende prioriteiten aan Surinaamse zijde. Het ging om initiatieven gericht op de kust enerzijds en op stedelijke gebieden anderzijds. Maar bij kortlopende projecten was de mogelijkheid om in de uitvoeringsfase flexibel in te spelen op steeds specifiekere wordende behoeften beperkt. Dat gold bijvoorbeeld voor de samenwerking op het gebied van de erfgoedwetgeving. "Het was alsof er bij een voetbalwedstrijd al na vijf minuten werd afgefloten", zo typeerde een Surinaamse overheidsvertegenwoordiger treffend de korte duur van de samenwerking.

3.3 De keuze voor beleidsinstrumenten

Nederlandse technische assistentie vervulde een sterke behoefte, selectie kon meer vraaggestuurd

Het aanbieden van technische expertise was verreweg het belangrijkste instrument waarmee Makandra bijdroeg aan capaciteitsversterking van Surinaamse overheidsorganisaties. Interviews en de survey laten zien dat er bij Surinaamse overheidsvertegenwoordigers een sterke vraag bestond naar Nederlandstalige en praktijkgerichte expertise op de prioritaire beleidsterreinen. De gedeelde taal en juridische kaders waren invloedrijke verbindende factoren tussen beide overheden. Surinaamse ambtenaren benadrukten hun behoefte aan en de meerwaarde van praktijkgerichte uitwisseling met Nederlandse vakgenoten. Ook internationale organisaties die actief zijn in Suriname, zoals de Inter-American Development Bank, maakten regelmatig gebruik van de expertise van Nederlandse overheidsvertegenwoordigers. Zij deden dat op verzoek van de Surinaamse overheid, los van de Makandra-projecten.

Niettemin was het gebrek aan invloed op de keuze van technische expertise uit Nederland een terugkerend aandachtspunt onder Surinaamse partners. Ze hadden graag een grotere rol gespeeld bij de selectie van de Nederlandse experts die bij hun organisatie technische assistentie kwamen verlenen. Maar er was geen database met beschikbare overheidsexperts per prioritair beleidsterrein, inclusief relevante expertise vanuit de diaspora in Nederland, die in het kader van Makandra kon worden ingezet. Veel Surinaamse respondenten benadrukten dat relevante vakkennis voor hen het

belangrijkste selectiecriteria was voor een expert. Wel vonden zij dat de betrokkenheid van de diaspora van toegevoegde waarde had kunnen zijn door het begrip Surinaamse experts van de context. Deze bevinding kwam ook in evaluaties van eerdere samenwerkingsprogramma's naar voren (zie 2.2).

Een laatste bevinding betreft de sterke nadruk die in de praktijk lag op de technische assistentie door Nederlandse experts in Suriname. Er was minder aandacht voor de behoefte onder Surinaamse overheidsvertegenwoordigers om studiebezoeken aan Nederland te brengen. Zowel betrokkenen bij projecten als externe deskundigen benadrukten dat dit gelijkwaardigheid van de onderlinge samenwerking ondermijnde. Voor sommige onderzochte projecten legden Surinaamse ambtenaren wel een studiereis af naar Nederland. In die gevallen hadden zij vooraf weinig gelegenheid gekregen om hun kennisbehoeften door te geven. Sommigen ontvingen hun bezoekersprogramma pas bij aankomst in Nederland. Hierdoor sloot het aangeboden programma niet goed aan bij hun belangrijkste leervragen. Ter plekke hebben de meeste deelnemers alsnog zelf zoveel mogelijk afspraken met relevante contactpersonen binnen hun Nederlandse partnerorganisatie gemaakt. Ze benadrukten de relevantie en meerwaarde van de opgedane kennis voor hun werkzaamheden. Hun leidinggevendenden gaven ook aan dat de bezoeken de expertise en competenties van medewerkers hadden verbreed.

Verschuiving van training naar coaching versterkte de relevantie van de technische assistentie

In de beginfase waren kortlopende trainingen door Nederlandse experts een veelgebruikte vorm van ondersteuning bij Makandra-projecten. Maar in de meeste onderzochte projecten sloot deze vorm niet goed aan bij de behoeften. Tijdens trainingsperiodes moesten Surinaamse werknemers zich grotendeels vrijmaken van hun eigen werk, terwijl er in periodes tussen de verschillende trainingen weinig assistentie was. In de survey en interviews gaven bij projecten betrokkenen aan dat de trainingen niet goed waren ingebed in een langetermijnstrategie gericht op capaciteitsopbouw. Nederlandse experts merkten dat deelnemers het aangeboden trainingsmateriaal na afloop beperkt oppakten en invoerden. De potentie van de train-de-trainermethode kwam in onderzochte projecten ook niet goed uit de verf. Door Nederland opgeleide Surinaamse trainers lieten weten dat ze in de praktijk maar beperkt follow-uptrainingen verzorgden in hun organisatie. Middelen en tijd ontbraken om dit naast hun reguliere werkzaamheden op te pakken, of hun leidinggevendenden gaven hier geen prioriteit aan.

In de uitvoeringsfase speelde het Makandra-programma in verschillende onderzochte projecten flexibel in op bovenstaande uitdagingen. Zo werden op verzoek van de Surinaamse belastingdienst kortlopende trainingen grotendeels vervangen door *on the job coaching* van een Nederlandse expert die langduriger de Surinaamse belastingdienst ondersteunde. In Paramaribo werd een Nederlandse expert op het gebied van reclassering gestationeerd. Ook de coachende bijdrage van deze expert sloot goed aan bij de behoeften van de Surinaamse partnerorganisatie. De expert begeleidde in Suriname de concrete follow-up van trainingen, coachte medewerkers ter plekke om geleerde vaardigheden in de praktijk te brengen en ondersteunde samenwerking van de reclassering met andere relevante organisaties binnen de rechtsstaat. Ook in de gezondheidszorg droeg een langdurige detachering van een Nederlandse topambtenaar bij aan de Surinaamse response op de COVID-19-pandemie.⁵⁵ De Algemene Rekenkamer coachte haar Surinaamse counterpart heel gericht bij de invoering van doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek.

Vraag naar ondersteuning was breder dan technische assistentie

In het vorige hoofdstuk bleek al dat de Nederlandse overheid nadrukkelijk koos voor technische assistentie als belangrijkste instrument voor capaciteitsopbouw binnen het Makandra-programma. Deze keuze is unilateraal genomen en was niet de uitkomst van uitvoerig overleg met Surinaamse partners. Nederland wilde vooral geen 'ontwikkelingsachtige' relatie en wilde ook geen financiële risico's lopen bij de uitvoering van Makandra-projecten. Het overgrote deel van het beschikbare budget voor Makandra is daarom besteed aan de inzet van Nederlandse experts die naar Suriname reisden om trainingen of gerichte coaching te geven aan overheidsorganisaties.

Uit het onderzoek komt duidelijk naar voren dat bij projecten betrokkenen en onafhankelijke experts deze sterke nadruk op Nederlandse technische assistentie als te beperkend ervoeren. De vraag naar een aantal specifieke verbredingen van de ondersteuning kwam veelvuldig terug in de evaluatie:

⁵⁵ OECD/IOB (2025).

- Er was een duidelijke wens om net als bij eerdere samenwerkingsprogramma's ook de inzet van Surinaamse experts met kennis van de nationale context vanuit Makandra te financieren, eventueel in combinatie met de inzet van Nederlandse deskundigen.
- Veel respondenten wezen op het belang van investeringen in Surinaamse opleidingen als bijdrage aan de capaciteitsopbouw op middellange termijn, net als onder de vorige Twinningfaciliteit.
- Er was behoefte om een percentage van het projectbudget te kunnen besteden aan operationele steun, zoals ICT-materiaal. In de survey onder bij projecten betrokkenen kwam het gebrek hieraan naar voren als een invloedrijke belemmerende factor in de uitvoeringsfase. Enkele Nederlandse uitvoeringsorganisaties betaalden deze operationele steun zelf. Volgens Surinaamse betrokkenen en deskundigen verhoogde dat de relevantie van hun steun.⁵⁶

3.4 De focus op overheidsinstellingen

Relevante focus op Surinaamse overheidsorganisaties, maar steun wel te exclusief vormgegeven

Ondanks de herhaaldelijk geuite intentie van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken om het programma voort te zetten en aansprekende resultaten, kwam de Twinningfaciliteit vrij abrupt ten einde. De oorzaak hiervan was vooral een capaciteitsgebrek bij BZ om een vervolgtraject uit te werken, naast alle werkzaamheden ter voorbereiding op Makandra. Vanaf 2020 beperkte de samenwerking zich daarom grotendeels tot initiatieven van Surinaamse en Nederlandse overheidsorganisaties in het kader van Makandra.⁵⁷

Zowel respondenten die bij deze projecten betrokken waren als onafhankelijke deskundigen onderstreepten het belang van capaciteitssteun aan Surinaamse overheidsorganisaties. De behoeften op dit gebied waren groot bij de overheid. Tegelijkertijd benadrukten deze respondenten dat de focus in hun ogen te exclusief was vormgegeven. In hun ogen kon versterking van de overheids capaciteit worden bereikt door andere actoren actiever te betrekken. Dat was in lijn met lessen die in de evaluaties van eerdere samenwerkingsprogramma's naar voren waren gekomen (zie paragraaf 2.2.). In dit verband wezen Surinaamse respondenten op het - hierboven al benoemde - gebrek aan steun voor Surinaamse (vak)opleidingen. Daarnaast speelden het Nederlandse en Surinaamse bedrijfsleven nauwelijks een rol in het programma. Toch hadden zij relevante expertise op het gebied van capaciteitsopbouw in prioritaire sectoren. Ten slotte wezen zowel Surinaamse als Nederlandse experts op de bijdrage die maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen konden leveren. Zij konden in hun ogen een rol spelen bij het verbeteren van de publieke dienstverlening en goed bestuur.

Ondanks de formele focus op overheidsorganisaties zijn in de uitvoeringsfase van sommige Makandra-projecten flexibele constructies opgezet om kennisinstellingen, zoals bijvoorbeeld Deltares en de Wageningen Universiteit, alsnog te kunnen betrekken en financieren. Maar deze flexibiliteit is niet bij alle projecten gevonden. Zo kwam de betrokkenheid van een Nederlandse ingenieursopleiding uiteindelijk niet van de grond, ondanks de relevante expertise en een duidelijke vraag aan Surinaamse zijde. Het ging namelijk om een publiek-private instelling die buiten de officiële focus op overheidsorganisaties viel.

⁵⁶ Hierdoor ontstonden er in de praktijk wel verschillen tussen projecten die deze 'extra' steun van Nederlandse organisaties kregen en Makandra-initiatieven waar dergelijke kosten niet werden gedekt.

⁵⁷ Een aantal andere (kleinere) Nederlandse financiële instrumenten stond nog open voor Suriname. Deze worden in het volgende hoofdstuk over coherentie kort toegelicht.



4

Sturing op coherentie

In dit hoofdstuk staan de bevindingen over de coherentie van het Makandra-programma centraal. Coherentie is net als relevantie een belangrijke voorwaarde voor de effectiviteit van het Makandra-programma. In de evaluatie is vooral gekeken naar de mate waarin Nederland heeft gestuurd op het versterken van coherentie. Sturing op coherentie wordt in deze evaluatie gedefinieerd als ‘sturing op samenhang tussen verschillende initiatieven die niet overlappen maar elkaar versterken.’⁵⁸ Hierbij maakt IOB in navolging van de OECD onderscheid tussen: (a) *interne* coherentie, de samenwerking en verbindingen binnen het beleid van de Nederlandse overheid, en (b) *externe* coherentie, de samenwerking en verbinding tussen het Nederlandse beleid en dat van andere internationale organisaties in Suriname en met initiatieven in de Caribische regio.

Belangrijkste bevindingen:

- **Intern:** Sturing op samenhang tussen Makandra-projecten was geen strategisch uitgangspunt, maar is vooral dankzij betrokken uitvoeringsorganisaties gaandeweg wel verbeterd.
- **Extern:** Het Makandra-programma is vrij geïsoleerd opgezet, ondanks potentie voor samenhang met internationale initiatieven in Suriname en het Caribisch gebied.

⁵⁸ Deze definitie is in lijn met de definitie geformuleerd door de OECD.

4.1 Sturing op interne coherentie

4.1.1 Samenhang tussen Makandra-projecten

Sturen op samenhang was geen strategisch uitgangspunt, maar is gaandeweg wel verbeterd

In de opstartfase van Makandra was de belangrijkste prioriteit om samenwerkingsprojecten in alle vijf de beleidssectoren op te zetten. Er was nog weinig aandacht voor het bevorderen van samenhang tussen de verschillende Makandra-projecten in Suriname.

In de uitvoeringsfase is dit iets verbeterd. Hierbij was het Interdepartementaal Overleg Suriname instrumenteel. Het ministerie van Buitenlandse Zaken organiseerde dit overleg eens per kwartaal. Dit platform bracht Nederlandse ministeries en uitvoeringsorganisaties die betrokken waren bij het Makandra-programma periodiek bij elkaar voor overleg.⁵⁹ Deelnemers bespraken ontwikkelingen in Suriname, aandachtspunten vanuit de Tweede Kamer en wisselden onderling informatie en geleerde lessen uit over de projecten waarbij ze betrokken waren.

Vooral Nederlandse organisaties die actief waren in eenzelfde beleidssector zochten gericht naar mogelijkheden om de samenhang tussen individuele projecten te versterken. Een goed voorbeeld hiervan waren Nederlandse uitvoeringsorganisaties die betrokken waren bij verschillende initiatieven op het gebied van klimaatadaptatie en mitigatie. Ze constateerden dat dataontwikkeling en -beheer in vrijwel alle individuele projecten binnen de sector een belemmering vormden. Daarom ontwikkelden ze gezamenlijk en in overleg met hun Surinaamse partners een samenhangend project om de datavoorziening te verbeteren. Ook de Reclassering Nederland en het Openbaar Ministerie (OM) trokken bij de introductie van taakstraffen in Suriname gezamenlijk op. In een enkel geval was sprake van kruisbestuiving tussen Makandra-projecten uit verschillende beleidssectoren. Zo maakte de Belastingdienst gebruik van leiderschapstrainingen die in het kader van een Makandra-project op het gebied van Defensie waren ontwikkeld.

In de praktijk hebben vooral Nederlandse uitvoeringsorganisaties zich ingezet om de samenhang tussen verschillende Makandra-projecten te vergroten. Vanuit de meeste betrokken Nederlandse ministeries was deze sturing aanzienlijk beperkter. In het vorige hoofdstuk bleek al dat Suriname voor een aantal Nederlandse ministeries geen landprioriteit was. Deze departementen hadden dan ook weinig capaciteit beschikbaar om de samenhang te bevorderen tussen de initiatieven die vanuit Makandra op hun beleidsterrein werden ondersteund. Verschillende Nederlandse uitvoeringsorganisaties ervoeren deze beperkte regie als een gemis. Hierdoor kwam namelijk ook een rijksbrede sturing op samenhang niet goed van de grond.

De duidelijkste illustratie van het belemmerende effect van deze gebrekkige sturing op (interne) coherentie was een potentieel Makandra-project op het gebied van terugkeer en psychosociale hulp. Voor een effectieve samenwerking met Surinaamse counterparts was een samenhangende inzet vanuit het Nederlandse ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) cruciaal. Ondanks een forse tijdsinvestering vanuit JenV en een aanmerkelijk Nederlands belang kwam dit project vanwege een gebrek aan rijksbrede sturing en integrale aanpak niet van de grond (zie box 4.1).

⁵⁹ Dit interdepartementale overleg (IDO) bestond al voor het Makandra-programma. Vertegenwoordigers van de Rijksoverheid bespraken periodiek de uitvoering van de interdepartementale Meerjaren Landen Strategie Suriname. In de loop der tijd is het IDO voor Suriname steeds meer in het teken komen te staan van Makandra.

Tekstbox 4.1 *Potentieel Makandra-project terugkeer en psychosociale hulp*

Het Nederlandse ministerie van Justitie en Veiligheid heeft binnen het Makandra-programma een projectvoorstel geschreven om de terugkeer van in Nederland zo goed als uitbehandelde Surinaamse tbs'ers te faciliteren. De kosten voor deze opvang in Nederland zijn erg hoog en zonder uitstroom kunnen nieuwe mensen de schaarse plekken voor een tbs-behandeling niet innemen. Belangrijke wettelijke voorwaarden voor terugkeer zijn: (a) administratieve medewerking door de Surinaamse autoriteiten, en (b) psychosociale hulp in Suriname zodat de terugkerende mensen geestelijke zorg krijgen.

Vanuit Nederland is een verkennende missie naar Suriname uitgevoerd om de behoeften van alle betrokken actoren in kaart te brengen en steun voor het initiatief uit te bouwen. Maar Surinaamse psychiaters gaven aan dat er al weinig ondersteuning was voor de geestelijke gezondheidszorg in het land. Uit Nederland teruggekeerde uitbehandelde Surinaamse tbs'ers zouden het systeem verder onder druk zetten.

Om die reden verzocht het ministerie van Justitie en Veiligheid het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) om te onderzoeken welke ondersteuning Nederland kon bieden aan de geestelijke gezondheidszorg in Suriname. Een dergelijke brede benadering kon een win-winsituatie voor Nederland en Suriname opleveren. Voor VWS was Suriname echter geen prioriteitsland en daarmee was er voor dit project niet voldoende tijd en capaciteit beschikbaar bij het ministerie. Zonder betrokkenheid van VWS heeft het project tot op heden nog geen doorgang kunnen vinden.

4.1.2 Samenhang tussen Makandra-projecten en overige Nederlandse initiatieven

Waar mogelijk is gericht gestuurd op samenhang met andere Nederlandse initiatieven

In de geëvalueerde periode was het aantal initiatieven dat het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken financieel ondersteunde in Suriname beperkt. Het Twinning-programma voor maatschappelijke samenwerking was niet verlengd en de ontwikkelingsgelden ('verdragsmiddelen') waren bijna geheel geëvalueerd. Naast het Makandra-programma waren er verschillende fondsen die erop gericht waren Nederlandse handel en investeringen te versterken. Deze instrumenten werden vooral ingezet ter ondersteuning van Nederlandse ondernemers die in Suriname actief (wilden) zijn.⁶⁰ De inzet van deze middelen was sterk aanbod gedreven. Hierdoor was het moeilijk om te sturen op samenhang met de meer vraaggerichte Makandra-projecten.

Ten slotte waren er middelen beschikbaar voor de ontwikkeling van de private sector vanuit de *Private Sector Development Toolkit* (PSD Toolkit). De Nederlandse ambassade maakte hier al jaren gebruik van om invulling te geven aan de inhoudelijke prioriteiten op dit beleidsterrein.⁶¹ Binnen het programma zetten Nederlandse bedrijven, kennisinstellingen en ngo's zich samen met Surinaamse partners in voor jong ondernemerschap, duurzame land- en tuinbouw, water en klimaat. Dit waren andere doelgroepen dan het Makandra-programma, dat vooral gericht was op overheidsorganisaties. Wel was er bij de selectie van de hierboven genoemde thematische prioriteiten rekening gehouden met de beleidssectoren waarop Makandra actief was. Dit bevorderde de samenhang tussen beide instrumenten. Nederlandse uitvoeringsorganisaties als het KNMI verzochten bijvoorbeeld om gerichte steun vanuit het PSD-programma als aanvulling op hun Makandra-project. Tegen het einde van de Makandra-periode zijn bovendien mogelijkheden onderzocht om voor verschillende projecten, op onderdelen, vervolgfianciering met PSD-middelen te verzorgen. Het is nog te vroeg om uitspraken te kunnen doen over de mate waarin deze samenhang wordt gerealiseerd, maar er is dus wel op gestuurd.

⁶⁰ Zoals: Demonstratie, haalbaarheid, investeringsvoorbereiding (DHI), Partners voor International Business (PIB), en Support International Business (SIB).

⁶¹ De projecten waren financieel bescheiden van omvang: meestal enkele tienduizenden euro's per project.

4.2 Sturing op externe coherentie

Deze paragraaf presenteert eerst de bevindingen uit de evaluatie over de sturing op samenhang met initiatieven van andere internationale actoren. Vervolgens gaat hij in op initiatieven in het Caribisch gebied.

4.2.1 Samenhang met initiatieven van andere internationale actoren

Makandra vrij geïsoleerd opgezet van internationale initiatieven

In Suriname zijn verschillende multilaterale organisaties actief. Daaronder zijn de Inter-American Development Bank (IDB), Wereldbank (WB), Verenigde Naties (VN), de Europese Unie (EU), de Caribbean Development Bank en Islamic Development Bank. Deze organisaties ontplooiën in Suriname omvangrijke initiatieven op (deels) dezelfde beleidssectoren als Makandra. Deze initiatieven liggen met name op het gebied van openbaar bestuur, rechtsstaat en klimaatadaptatie- en mitigatie.

In interviews wezen betrokkenen en onafhankelijk experts op de complementariteit van het type steun vanuit Makandra en de multilaterale organisaties. Zo beschikte de IDB over (aanzienlijke) middelen om financiële en operationele steun (hardware) aan te bieden. Deze mogelijkheden waren binnen Makandra-projecten, dat vooral om technische assistentie draaide, beperkt. Tegelijkertijd hadden organisaties als de IDB bij de uitvoering van hun programma's juist weer behoefte aan gekwalificeerde Nederlandse (overheids) experts vanwege hun taal- en relevante vak kennis. Een gecoördineerde inspanning zou bovendien de gezamenlijk internationale inzet vergroten om belangrijke hervormingen op terreinen als goed bestuur te bevorderen.

Toch is er, ondanks deze potentie, niet gericht op gestuurd samenhang met deze organisaties te bevorderen. Het ontbrak in de opstartfase van het Makandra-programma aan een goed overzicht van initiatieven van andere internationale organisaties. Bij de opzet van de Makandra-projecten is bovendien geen uitgebreide stakeholderanalyse uitgevoerd waarbij die in kaart zijn gebracht. De sjablonen voor de projectvoorstellen vroegen wel om overige relevante initiatieven in kaart te brengen, maar het was volgens betrokkenen in veel gevallen lastig om die informatie boven tafel te krijgen. Bovendien werd er in de sjablonen niet op gestuurd concrete ambities en acties te formuleren om de samenhang met relevante internationale programma's te bevorderen.

In de uitvoeringsfase ontbrak het aan structurele donorcoördinatie, wel ad hoc overleggen

Voor de Nederlandse experts die gedurende een langere periode betrokken waren bij Makandra-projecten stonden in contact met vertegenwoordigers van internationale organisaties die vergelijkbare initiatieven in Surinaamse ondersteunden. De Nederlandse ambassade nam ook deel aan een periodiek overleg met internationale actoren. Maar dit was vooral gericht op informatiedeling en niet zozeer strategisch overleg om de samenhang te bevorderen.

Als gevolg hiervan was er in sommige gevallen sprake van gedeeltelijke overlap of zelfs tegenstrijdigheid tussen Makandra-projecten en initiatieven van andere internationale actoren. Een cursus die de Nederlandse Belastingdienst gaf aan de Surinaamse counterpart bleek een herhaling te zijn van een cursus door de IDB, kort daarvoor. Bij een ander voorbeeld gaven Nederland vanuit het Makandra-programma en de Verenigde Staten kort na elkaar een training aan de Surinaamse politie op het terrein van openbare orde. De trainingen bevatten echter geheel andere en deels tegenstrijdige uitgangspunten en (ethische) richtlijnen. Een dergelijk gebrek aan coherentie ondermijnde de effectiviteit van de technische ondersteuning die Makandra ter beschikking stelde.

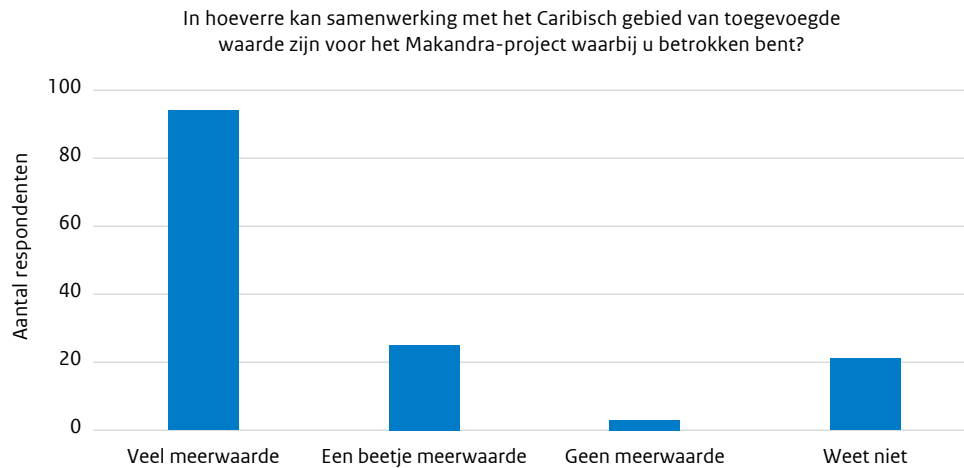
Ten slotte blijkt dat de verantwoordelijkheid om samenhang te bevorderen tussen Makandra en initiatieven van internationale organisaties in Suriname niet duidelijk was belegd. In interviews kwam naar voren dat Nederlandse betrokkenen dit primair een taak vonden voor de Surinaamse ministeries. Die zeiden op hun beurt hier niet aan te kunnen voldoen. Zij hadden geen goed overzicht van internationaal ondersteunde initiatieven en ook geen capaciteit om hier regie over te voeren. RVO en het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken hebben tijdens hun jaarlijkse werkbezoeken aan Suriname het belang van internationale samenhang onderstreept. Maar in de uitvoeringsfase waren zij te ver verwijderd van de operationele praktijk om een sturende rol te spelen op dit gebied. Uit gesprekken met betrokkenen bij projecten kwam naar voren dat het nuttig was geweest als er een nationale Surinaamse organisatie of individuele experts waren geweest die hierbij ter plekke ondersteuning hadden kunnen bieden.

4.2.2 Samenhang met de regio

Duidelijke behoefte aan uitwisseling met de Caribische regio grotendeels on vervuld

Uit de survey bleek dat ruim 65 procent van de bij projecten betrokkenen 'veel meerwaarde' zag in de regionale samenwerking met het Caribisch gebied en 17,5 procent een 'beetje meerwaarde'. Slechts 2,1 procent gaf aan geen meerwaarde te zien en 14,7 procent wist het niet.

Figuur 4.2 Percepties over de toegevoegde waarde van samenwerking met de Cariben



Ook in de interviews kwam duidelijk naar voren dat versterking van de samenhang met initiatieven in de Caribische regio van meerwaarde was. Dit komt bijvoorbeeld de effectiviteit van het bestrijden van grensoverschrijdende criminaliteit ten goede, volgens Nederlandse en Surinaamse experts. Daarnaast benadrukten veel respondenten dat de uitdagingen in het Caribisch gebied op verschillende beleidsterreinen vergelijkbaar zijn met die in Suriname, meer dan met de Nederlandse context. Zo zou Suriname volgens experts die bij Makandra betrokken waren, kunnen profiteren van een structurelere kennisuitwisseling en betrokkenheid bij initiatieven die Nederland in de Caribische regio ondersteunt op het gebied van gezondheidszorg en de rechtsstaat.

Toch is in de praktijk vanuit het Makandra-programma beperkt verbinding gezocht met de regio. Zowel in de projectvoorstellen van Makandra als in de uitvoeringsfase was er weinig aandacht voor. Er waren wel verschillende uitzonderingen. Een initiatief om de reclasseringscapaciteit te versterken maakte wel gebruik van de expertise uit Sint Maarten en Bonaire. Surinaamse medewerkers van de reclassering hebben ook een bezoek gebracht aan het Caribisch gebied om in de praktijk te leren van ketensamenwerking die daar al wat verder ontwikkeld was. Een andere uitzondering was het project *Early Warning for all*⁶², waarbij samenhang is gezocht met de eilanden Bonaire, Sint-Eustatius en Saba loopt. Ook in individuele projecten op het terrein van defensie, de rekenkamers en het Openbaar Ministerie zijn relaties gelegd met de Cariben. Niettemin bleef de bereikte samenhang met de Caribische regio Makandra-breed achter bij de behoeften van betrokkenen en experts.

⁶² Dit project is gericht op het verbeteren van klimaatscenario's. Die moeten leiden tot meer inzicht in extreme regelval in Suriname en hoe de neerslagpatronen zich over lagere tijd zullen ontwikkelen. Zo is Suriname beter voorbereid op de gevolgen van extreme weersomstandigheden.



De effectiviteit van het Makandra-programma

In dit hoofdstuk staan de bevindingen uit de evaluatie over de effectiviteit van het Makandra-programma centraal. Eerst komen de diplomatieke effecten aan bod en aansluitend de programmatische effecten op het gebied van capaciteitsversterking.

Belangrijkste bevindingen

- Makandra was een effectief diplomatiek instrument en leverde met bescheiden middelen een cruciale bijdrage aan: (a) het verbreden en verdiepen van de bilaterale betrekkingen, (b) het vergroten van wederzijds begrip, en (c) het versterken van de positie van de ambassade in Suriname. Toch is de duurzaamheid van deze diplomatieke resultaten onzeker.
- Door Makandra hebben Nederlandse experts kennis overgedragen aan Surinaamse counterparts en is de capaciteit van individuen versterkt. Capaciteitsversterking van Surinaamse overheidsorganisaties en in de prioritaire beleidssectoren is slechts incidenteel gerealiseerd.

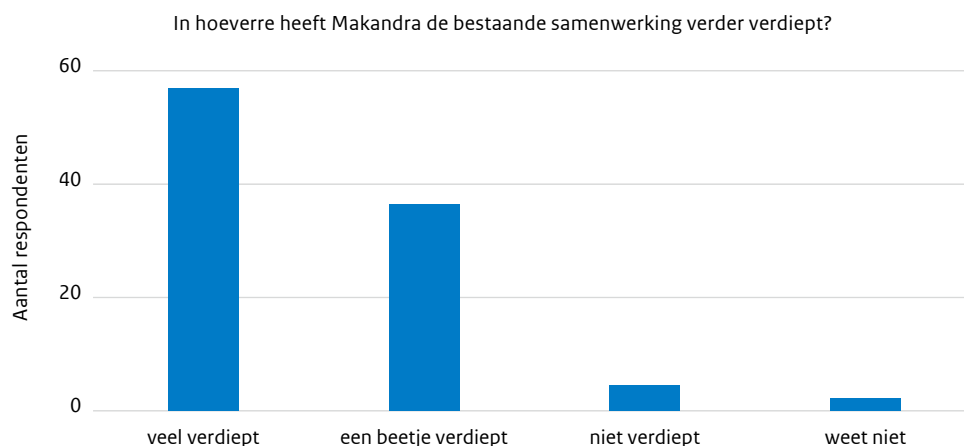
5.1 Diplomatieke effectiviteit

Een eerste doel van het Makandra-programma, zoals in hoofdstuk 2 toegelicht, was om de diplomatieke betrekkingen tussen Nederland en Suriname te verbeteren na een moeizame periode. Meer specifiek beoogde het programma om: (a) de samenwerking op overheidsniveau te *verbreden* en te *verdiepen*, (b) bilaterale netwerken en wederzijds begrip te vergroten, en (c) de positie van de Nederlandse ambassade in Paramaribo te versterken. Beide landen wilden hun hernieuwde samenwerking in het kader van Makandra bovendien op een zakelijke en gelijkwaardige wijze aansturen.

Overheidssamenwerking aanzienlijk verbreed en verdiept, geen garantie voor de toekomst

Het Makandra-programma heeft, met relatief bescheiden middelen, een belangrijke bijdrage geleverd aan de verbetering van de diplomatieke betrekkingen. De samenwerking tussen Nederlandse en Surinaamse overheidsorganisaties is dankzij Makandra zowel verbreed als verdiept. Uit de survey bleek dat ruim twee derde van de respondenten voor het eerst is gaan samenwerken dankzij het programma. Zo was Nederland al geruime tijd niet meer actief in de watersector in Suriname. Tegen het einde van het Makandra-programma liepen er op dit terrein weer meerdere samenwerkingsprojecten. Daarnaast zei ruim 90 procent van de overheidsvertegenwoordigers die vóór Makandra al samenwerkten dat de onderlinge relaties dankzij het programma verder zijn verdiept (zie ook figuur 5.1). Een illustratief voorbeeld hiervan is de bestaande samenwerking op het gebied van de rechtsstaat en veiligheid, die dankzij Makandra verder is uitgebouwd met nieuwe gezamenlijke projecten en wederzijdse bezoeken.

Figuur 5.1 De percepties over de mate waarin Makandra de bestaande samenwerking heeft verdiept



In interviews erkenden overheidsvertegenwoordigers en onafhankelijke deskundigen uit beide landen dat de diplomatieke betrekkingen ook zonder Makandra wel waren verbeterd. De politieke wil om de banden aan te halen en de onderlinge samenwerking te verbeteren was zowel in Suriname als Nederland sterk aanwezig. Niettemin bevestigden deze respondenten vrijwel unaniem dat Makandra een belangrijke rol heeft gespeeld om de breed gedeelde intentie tot samenwerken te vertalen in operationele partnerschappen. Makandra was het enige ‘government-to-government-instrument’ en bood de structuur en middelen waarbinnen de samenwerking tussen overheidsorganisaties vorm kreeg.

De keuze om vanuit Makandra steun te verlenen aan ruim vijftig projecten op vijf beleidsterreinen bleek instrumenteel voor de gewenste verbreding van de onderlinge samenwerking. Deze versnipperde aanpak bevorderde, met andere woorden, het diplomatieke effect van Makandra.

Maar de duurzaamheid van de opgebouwde overheidsnetwerken is onzeker. In het vorige hoofdstuk bleek al dat Suriname voor verschillende Nederlandse vakdepartementen geen (landen)prioriteit was. Zonder Makandra waren de Nederlandse inspanningen in de geëvalueerde periode aanzienlijk beperkter gebleven. Toch meldde bijna 80 procent van de betrokkenen bij projecten in de survey te verwachten dat de opgebouwde netwerken na afloop van Makandra zouden blijven bestaan. Interviews nuanceerden dit beeld. Vertegenwoordigers van overheidsorganisaties benadrukten dat zij dankzij Makandra structureel tijd beschikbaar hadden kunnen maken voor de onderlinge samenwerking. De meeste respondenten verwachtten dat de samenwerking aanzienlijk minder intensief zou worden zodra een dergelijke programmastructuur weg zou vallen.

Wederzijds begrip vergroot

Uit de survey kwam verder naar voren dat Makandra heeft bijgedragen aan het vergroten van kennis en begrip van de context waarin overheidsvertegenwoordigers uit beide landen opereren.⁶³ In eerste instantie opereerden zowel Surinaamse als Nederlandse betrokkenen behoedzaam bij het vormgeven van de hernieuwde relatie tussen beide landen. In interviews benadrukten respondenten dat ze bang waren op elkaars tenen te trappen. Zowel Surinaamse als Nederlandse betrokkenen bij projecten gaven in de survey aan dat er dankzij Makandra meer openheid is gekomen naar elkaar toe. De onderlinge communicatie beoordeelden overheidsvertegenwoordigers uit beide landen als ‘goed’ tot ‘zeer goed.’

In interviews gaven Nederlandse bij projecten betrokkenen aan dat ze (pas) in de uitvoeringsfase van Makandra-projecten een duidelijker beeld kregen van de uitdagende context waarin hun Surinaamse partners opereerden. Dit kwam overeen met de bevinding in het hoofdstuk over relevantie: de precieze behoeften aan Surinaamse zijde werden pas gaandeweg de samenwerking duidelijker voor Nederlandse partners.

Surinaamse overheidsmedewerkers kregen minder zicht op de Nederlandse werkcontext. De nadruk binnen Makandra lag sterk op Nederlandse experts die in Suriname technische assistentie verleenden. Omgekeerd waren de mogelijkheden voor Surinaamse ambtenaren om in de Nederlandse praktijk mee te lopen aanzienlijk beperkter. Diegenen die deze mogelijkheid wel kregen, kwamen in de regel niet alleen terug met nieuwe relevante kennis maar ook een verruimde blik. Dat bevestigden ook hun collega's die niet mee waren geweest. Samenvattend blijkt dat een bescheiden groep Surinaamse medewerkers dankzij Makandra meer begrip van de Nederlandse (overheids)context kreeg.

Netwerk van de Nederlandse ambassade in Paramaribo versterigd

Het Makandra-programma heeft de positie van de Nederlandse ambassade in Paramaribo versterkt. Zowel de informatiepositie van Nederland in Suriname als de diplomatieke netwerken tussen beide landen zijn aanzienlijk verbeterd.

In de periode voor Makandra onderhield de ambassade vooral via het ministerie van Buitenlandse Zaken, Internationaal Business en Internationale Samenwerking (BIBIS) contact met de Surinaamse overheid. Het Makandra-programma bevorderde de directe samenwerking tussen de ambassade en andere ministeries (bijvoorbeeld Financiën en Planning, Landbouw, Veeteelt en Visserij) en met publieke instellingen als de Rekenkamer. Ook attachés van Nederlandse vakdepartementen die werkzaam waren op de ambassade namens de politie, defensie of douane hadden voordeel van Makandra. De samenwerkingsprojecten verbreedden hun netwerk bij Surinaamse partnerorganisaties.

Een ander diplomatiek effect van het Makandra-programma waarbij ambassadepersoneel baat heeft gehad, was een meer laagdrempelige toegang tot Surinaamse ministeries en andere overheidsorganisaties. Voorheen verliep de communicatie vanuit de ambassade hoofdzakelijk via de ambtelijke top van een ministerie. Dankzij Makandra zijn de banden ook op werkniveau aanzienlijk versterkt. Hierdoor konden Nederlandse rechtshulpverzoeken bijvoorbeeld sneller worden afgehandeld en verbeterde het rechtstreekse contact met de Surinaamse politie.

Een zakelijke aansturing kwam moeilijk van de grond

Een expliciet doel van beide regeringen was om de hernieuwde bilaterale samenwerking op basis van zakelijkheid en gelijkwaardigheid vorm te geven. Deze ambitie kreeg duidelijk gestalte in de organisatiestructuur van het Makandra-programma. Zo kwam er een stuurgroep (*steering committee*) waarin zowel de Surinaamse als Nederlandse overheid was vertegenwoordigd. Namens de Surinaamse overheid namen een hoog-ambtelijke vertegenwoordiger van het ministerie van BIBIS en een van het ministerie van Financiën en Planning deel. De Nederlandse ambassade in Paramaribo nam namens Nederland zitting en RVO had als uitvoerende organisatie een ondersteunende rol. De stuurgroep was verantwoordelijk voor de strategische aansturing van het programma en het prioriteren van potentiële projecten.

⁶³ 30 procent van de respondenten vermeldde een zeer grote bijdrage en 55 procent ervaarde een grote bijdrage.

In de praktijk belemmerde een aantal factoren het functioneren van de stuurgroep op basis van zakelijkheid. Zo waren er geen formele criteria uitgewerkt om verzoeken voor capaciteitsversterking op een gestandaardiseerde en zakelijke wijze te beoordelen.⁶⁴ Leden van de stuurgroep maakten vooral een eigenstandige inschatting van de haalbaarheid van ingediende voorstellen. Bovendien stond de tijd die zij aan de stuurgroep konden besteden op gespannen voet met hun vele andere werkzaamheden en een al overvolle agenda. Zowel Nederlandse als Surinaamse vertegenwoordigers van overheidsorganisaties zeiden in interviews dat ze de procedures, besluitvorming en de communicatie over ingediende projectvoorstellen vanuit de stuurgroep als onduidelijk en traag ervoerden. De gebrekkige communicatie over en beperkte bekendheid van Makandra was een breder gedeelde bevinding. In de praktijk richtte de stuurgroep zich vooral op het goedkeuren van concept projectplannen en minder op het bijsturen van eenmaal goedgekeurde initiatieven tijdens de uitvoeringsfase. Door bovenstaande factoren kwam de zakelijke aansturing van het programma moeilijk van de grond.

5.2 Programmatische effectiviteit

Deze paragraaf zet uiteen in hoeverre het Makandra-programma erin is geslaagd de capaciteit van Surinaamse overheidsorganisaties te versterken, zodat ze hun doelen op de prioritaire beleidsterreinen konden behalen. Zoals in hoofdstuk 1 aangekondigd, hebben we voor de evaluatie, in lijn met gangbare internationale definities, onderzoek gedaan naar capaciteitsversterking op drie niveaus. Het gaat om: (a) direct betrokken individuen, (b) de betreffende organisaties, en (c) samenwerking binnen de bredere beleidssector. De technische assistentie richtte zich op het gebied van a) de rechtsstaat, b) goed bestuur, c) niet-fysieke economische infrastructuur, waaronder vooral de landbouwsector, d) klimaatadaptatie- en mitigatie, en e) sociale publieke diensten.

5.2.1 Resultaten

Bij alle Makandra- projecten is kennis overgedragen aan direct betrokken individuen

Het betrof kennisoverdracht van Nederlandse professionals aan hun Surinaamse counterparts in de vorm van trainingen, seminars, workshops, studiebezoeken en advies. Deze technische assistentie richtte zich zowel op de ontwikkeling van wet- en regelgeving, interventiestrategieën en beleid als op individuele competenties (bijvoorbeeld leiderschap). Ruim 90 procent van de respondenten van de survey gaf aan dat deze kennisoverdracht er daadwerkelijk toe heeft bijgedragen om de kennis en expertise van direct betrokken Surinaamse overheidsvertegenwoordigers te vergroten. Zo is een dertigtal medewerkers van het Nationaal Leger Suriname opgeleid als trainer om de visie op leiderschap en verschillende basisvaardigheden te onderrichten aan collega's binnen de organisatie. Daarnaast hebben nieuwe medewerkers van de Meteorologische Dienst Suriname meegelopen met het KNMI en hierdoor kennis opgedaan om betere weersvoorspellingen te maken. Ook hebben beleidsmedewerkers van het ministerie van Onderwijs, Wetenschap en Cultuur in Suriname (OWC) kennis opgedaan over de manier waarop ze een erfgoedwet kunnen opstellen in overleg met maatschappelijke partijen.

De capaciteit van Surinaamse overheidsorganisaties is in de meeste projecten nauwelijks versterkt

De meeste projectvoorstellen bevatten een strategie om de capaciteit van Surinaamse overheidsorganisaties te versterken. Maar de implementatie en naleving van deze strategie kwam in de praktijk moeilijk van de grond. Zowel Nederlandse als Surinaamse betrokkenen bij projecten gaven aan dat de overgedragen kennis aan individuen nauwelijks doorsijpelde binnen de overheidsorganisaties. Het bleek lastig om de opgedane kennis te verankeren in nieuwe institutionele procedures (regels) en werkwijzen (gedrag). Oorzaken hiervan waren volgens direct betrokkenen en externe deskundigen onder meer de korte duur en de beperkte omvang van de projecten. De versnipperde inzet van middelen over een relatief groot aantal kleine en kortlopende projecten belemmerde dus een effectieve en efficiënte bijdrage aan capaciteitsopbouw. Daarnaast was de institutionele en bestuurlijke context waarin de Surinaamse organisaties opereerden vooraf niet uitgebreid in kaart gebracht. Hierdoor zijn doelstellingen op organisatieniveau nauwelijks gerealiseerd. Hieronder volgt een aantal voorbeelden van de beperkte vertaling van individuele capaciteitsversterking naar organisatiecapaciteit.

⁶⁴ Bij het Twinning-programma werden onder andere de kwaliteit van de contextanalyse, de mate waarin het voorstel gezamenlijk was ontwikkeld, de beleidsrelevantie voor zowel Suriname als Nederland, de resultaatgerichtheid en verwachte duurzaamheid van een project beoordeeld op basis van vijftien criteria.

De Nederlandse speciaal gezant internationale gezondheidszorg was voor drie maanden ter beschikking gesteld aan de Surinaamse overheid om het land te helpen de gezondheidszorg te herstructureren. Naast het begeleiden van individuele medewerkers heeft de gezant voor zijn vertrek ook concrete aanbevelingen gedaan voor het oprichten van een nationale zorgautoriteit. In de praktijk bleek het tot nu toe moeilijk om deze organisatorische structuurveranderingen geheel door te voeren in de Surinaamse praktijk.

Een ander voorbeeld is het project dat door coaching de top van de Surinaamse defensieorganisatie trainde in een meer inclusieve en participatieve leiderschapsstijl. De evaluatie constateerde veranderingen bij de leiderschapsstijl van betrokken individuen. Tegelijkertijd kwam het *train-de-trainer* principe in de praktijk niet van de grond. Hierdoor bleef de opgedane kennis beperkt tot direct betrokken individuen. Het project leidde dan ook niet tot capaciteitsversterking in de bredere organisatie.

De evaluatie liet ook positieve uitzonderingen zien. In een aantal projecten sjoepelde de overgedragen kennis op het individuele niveau ook breder in de organisatie door. Deze projecten droegen daadwerkelijk bij aan institutionele verbeteringen. Een voorbeeld hiervan was de samenwerking tussen de Nederlandse en Surinaamse rekenkamers. Met begeleiding van de Algemene Rekenkamer heeft de Surinaamse Rekenkamer een nieuw type doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek geïntroduceerd. Het project heeft vanaf het begin de interne capaciteit van de Surinaamse Rekenkamer opgebouwd om dit type onderzoek ook te blijven uitvoeren zonder Nederlandse steun. Een ander positief voorbeeld was de samenwerking op het gebied van reclassering. Medewerkers kregen trainingen en coaching. Daarnaast zijn nieuwe werkprocessen vastgelegd in een handboek dat nieuwe medewerkers ook actief gebruikten. Een ander voorbeeld van organisatieversterking waaraan Makandra bijdroeg was de samenwerking bij de aanpak van grensoverschrijdende drugscriminaliteit (zie tekstbox 5.2).

Tekstbox 5.2 Versterking van de Surinaamse douanecapaciteit

Nederland en Suriname werken al geruime tijd samen bij de aanpak van drugssmokkel. In een Makandra-project draagt de Nederlandse douane bij aan het versterken van de capaciteit van de Surinaamse douane door verschillende opleidingen en stages. Aanvullend hierop financierde de Nederlandse organisatie zelf, buiten het Makandra-budget om, meer operationele kosten, zoals de inzet van speurhonden, fysieke trainingsfaciliteiten en transportmiddelen. Door deze brede steun binnen en buiten Makandra is de capaciteit van de Surinaamse douane op dit terrein aanzienlijk versterkt. Het gevolg is dat reizigers op de internationale luchthaven van Suriname beter gescreend worden.

Ten slotte bleek uit de survey dat de potentie om de organisatiecapaciteit van overheidsorganisaties te versterken ook verschilt per beleidssector. De Surinaamse rechtsstaat is volgens bij projecten betrokkenen en externe deskundigen al goed ontwikkeld door de jaren heen. Volgens veel geïnterviewden blijkt de werking van de Surinaamse rechtsstaat onder meer uit de behandeling en afhandeling van gevoelige zaken, waaronder het proces rond de Decembermoorden. Makandra-projecten in deze sector konden voortbouwen op de lokale capaciteit en expertise. Van alle sectoren schatten respondenten van de survey in dat projectresultaten binnen 'versterking van de rechtsstaat' na afronding van de Makandra-projecten institutioneel het beste zouden beklijven. De beleidssector 'goed bestuur' werd daarentegen gezien als een gevoelige sector. Daadwerkelijke capaciteitsversterking was daarin moeilijker te bewerkstelligen, zoals ook al uit hoofdstuk 2 bleek. Ook in interviews wezen veel respondenten op gevestigde politieke en economische belangen die verbeteringen van het bestuur belemmerden.

Samenwerking in de beleidssector ('de keten') nauwelijks verbeterd

Er zijn weinig Makandra-projecten die hebben bijgedragen aan verbeterde samenwerking tussen verschillende Surinaamse overheidsorganisaties die actief zijn op eenzelfde beleidsterrein. Dit was wel het geval bij projecten die tot doel hadden de (jeugd)reclasseringscapaciteit te versterken en taakstraffen in te stellen. Verschillende organisaties die zich bezighouden met reclasseren zijn actiever gaan samenwerken dankzij Makandra (zie tekstbox 5.3). Daarnaast is samenwerking tot stand gekomen tussen overheidsorganisaties om nieuwe juridische richtlijnen te ontwikkelen op basis waarvan een taakstraf ook als hoofdstraf werd erkend. Voorheen werd de taakstraf uitsluitend ingezet als alternatieve afdoening in het jeugdstrafrecht.

In de evaluatie kwam ook een ander project naar voren met een aanzienlijk potentieel voor verbeterde ketenversterking. Maar door de recente startdatum van dit project konden er nog geen uitspraken worden gedaan over het daadwerkelijke effect op de keten/beleidssector. Dit Makandra-project beoogde de data- en informatievoorziening over water, bodem en klimaatontwikkelingen te verbeteren voor alle Surinaamse ministeries die actief zijn op het gebied van klimaatadaptatie en -mitigatie.

Tekstbox 5.3 *Intensievere samenwerking droeg bij aan verbeterde reclassering*

Surinaamse reclasseringswerkers schreven tot voor kort vooral rapporten als basis voor een eventuele voorwaardelijke invrijheidsstelling van gevangenen. Ze besteedden minder tijd aan de voorbereiding en begeleiding van gedetineerden op hun voorwaardelijke invrijheidsstelling.

In het kader van Makandra heeft Reclassering Nederland samen met de gevangenvaarders en de reclassering Suriname gewerkt aan de taakverdeling tussen organisaties die betrokken zijn bij de reclassering. De gevangenvaarders hebben meer reclasseringstaken binnen de gevangenis op zich genomen. Daardoor kreeg de reclassering meer tijd voor de begeleiding van gedetineerden die voorwaardelijk vrijkwamen.

De nieuwe taakverdeling heeft ook geleid tot verbeterde rapportages over gedetineerden. Hierdoor kon de procureur-generaal gegronder besluiten nemen over voorwaardelijke invrijheidsstelling.

5.2.2 Neveneffecten

Positieve neveneffecten kwamen in de evaluatie naar voren

Naast de bedoelde effecten van Makandra-projecten, was er ook sprake van onbedoelde neveneffecten. Het ging bijvoorbeeld om initiatieven die niet uit het Makandra-budget zijn betaald, maar wel door toedoen van het een Makandra-project zijn ontstaan. Zo heeft Wageningen Universiteit honderden Surinaamse rijstmonsters opgeslagen nadat bleek dat in het land zelf (nog) onvoldoende klimaatbestendige opslagruimtes waren. Dankzij verschillende Makandra-projecten verbeterde het rechtstreekse contact tussen Nederlandse en Surinaamse overheidsorganisaties. Een positief neveneffect was dat de korte rechtstreekse lijnen ook de samenwerking buiten de projecten om effectiever maakten.

5.3 De verhouding tussen de twee doelstellingen

Diplomatiek een bijzonder effectief instrument, programmatisch aanzienlijk beperkter

Uit dit hoofdstuk blijkt dat het Makandra-programma een bijzonder succesvol diplomatiek instrument was. Het programma bood het kader waarbinnen de samenwerking tussen Nederlandse en Surinaamse overheidsorganisaties na jarenlange spanningen weer is verbreed en verdiept. Het relatief hoge aantal van 52 projecten droeg bij aan versterking van de bilaterale relaties. Deze aanpak resulteerde echter ook in versnippering en een brede waaier aan activiteiten. De geboden steun op de vijf beleidsterreinen was daardoor minder effectief. De capaciteitsversterking vond vooral plaats bij individuele medewerkers die direct bij een project waren betrokken en slechts incidenteel op organisatieniveau of binnen een bredere beleidssector.

Het volgende hoofdstuk laat de belangrijkste verklarende factoren zien die in de evaluatie naar voren kwamen voor de mate van effectiviteit van het Makandra-programma. Hierin komen de deelbevindingen terug over de programma-opzet (hoofdstuk 2), de relevantie van de steun (hoofdstuk 3) en de mate van interne en externe coherentie (hoofdstuk 4) als belangrijkste randvoorwaarden.



6 Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk presenteert eerst de belangrijkste bevindingen uit de evaluatie en de aanbevelingen. De geleerde lessen kunnen richting geven aan toekomstige samenwerkingen tussen Nederland en Suriname. Vervolgens geven we aan het eind van het hoofdstuk de verschillende randvoorwaarden die in de vorige hoofdstukken van invloed bleken op de effectiviteit van Makandra schematisch weer.

6.1 Conclusies

Hoofdconclusie

Het Makandra-programma heeft met relatief bescheiden middelen een **belangrijke bijdrage geleverd aan de verbetering van de diplomatieke betrekkingen tussen Nederland en Suriname** in de periode 2021-2025. De samenwerking tussen de overheden uit beide landen is zowel verbreed als verdiept. Er is bovendien meer openheid gekomen en wederzijds begrip voor de context waarin beide overheden werken. Daarnaast heeft Makandra het netwerk van de Nederlandse ambassade in Suriname versterkt. Dat kwam ook de informatiepositie ten goede.

Tegelijkertijd is de beoogde **programmatische bijdrage aan capaciteitsversterking van Surinaamse overheidsorganisaties slechts beperkt geweest**. Door Makandra hebben Nederlandse overheidsexperts kennis overgedragen aan hun Surinaamse vakgenoten. Maar organisatorische effecten of verbeterde samenwerking tussen Surinaamse overheidsorganisaties binnen beleidssectoren zijn slechts incidenteel tot stand gekomen.

Deze hoofdconclusie is gebaseerd op de volgende drie deelconclusies over de **opzet**, **relevantie** en **coherentie** van het Makandra-programma. Hierboven werden relevantie en coherentie al als voorwaarden voor effectiviteit gepresenteerd. Daarnaast kwam in de evaluatie naar voren dat ook de wijze waarop Makandra is opgezet, de effectiviteit van het programma heeft beïnvloed.

Deelconclusie 1 — Opzet

De snelle opzet van Makandra heeft ervoor gezorgd dat de gezamenlijke ambitie om de samenwerking op overheidsniveau te versterken in korte tijd is vertaald in concrete initiatieven. Dit heeft bijgedragen aan de verbetering van de bilaterale betrekkingen (*diplomatiek doel*). Anderzijds hebben de snelheid waarmee en wijze waarop het programma is opgezet versterking van de capaciteit van Surinaamse overheidsorganisaties in de weg gestaan (*programmatisch doel*).

De opzet bevorderde de diplomatieke effectiviteit van het programma: Makandra is in korte tijd opgezet. Hierdoor vertaalde de gezamenlijke ambitie voor hernieuwde overheidssamenwerking zich snel in concrete initiatieven.⁶⁵ Het programma steunde een groot aantal projecten op verschillende beleidsterreinen. Hierdoor kon de samenwerking tussen beide overheden zich *verbreden* en *verdiepen*.

De opzet beperkte de bijdrage aan capaciteitsversterking: De beschikbaar gestelde middelen waren bescheiden van omvang in verhouding tot de ambities op het gebied van capaciteitsopbouw in een moeilijke context. Daarnaast ontbrak het bij de opzet aan een gedegen contextanalyse waardoor (institutionele) belemmeringen pas tijdens de uitvoering van veel projecten duidelijk werden. Lessen van eerdere programma's op het gebied van capaciteitsopbouw in Suriname zijn nauwelijks meegenomen. Ook zijn er geen nationale maatschappelijke organisaties, kennisinstelling of individuele experts gecontracteerd die Surinaamse overheidsorganisaties ter plekke konden ondersteunen. Ondersteuning was onder meer nodig om behoeften van de overheidsorganisaties concreet uit te werken in projectvoorstellen en de voortgang in de praktijk te monitoren. Bovendien is er geen gezamenlijk resultatenkader uitgewerkt. Hierdoor ontbrak wederzijds commitment aan doelstellingen op middellange termijn.

Ten slotte zijn de beschikbare middelen uitgegeven aan een relatief groot aantal, kleine en kortlopende projecten. Deze versnipperde aanpak bevorderde weliswaar de diplomatieke effecten van Makandra, maar belemmerde de effectiviteit en efficiëntie van de inzet op capaciteitsversterking. Dat vereist namelijk een omvangrijker en langduriger samenwerking.

Deelconclusie 2 — Relevantie

Voorop beleidsterreinen waar sprake was van een gedeeld belang was de overheidssamenwerking effectief. De technische assistentie die Makandra beschikbaar stelde was relevant voor de Surinaamse doelgroep. Tegelijkertijd voorzag het programma nauwelijks in andere gewenste vormen van ondersteuning op het gebied van capaciteitsopbouw.

Beleidssterreinen: Het belang dat beide landen hechtten aan de onderlinge samenwerking op de vijf geïdentificeerde beleidsterreinen verschilde in de praktijk. Sommige thema's – zoals veiligheid, justitie en erfgoed – waren voor beide landen prioritair. Betrokken overheidsorganisaties investeerden daarom personele en financiële middelen in de operationele samenwerking en bouwden het onderlinge partnerschap steeds verder uit. Maar op een terrein als landbouw was Suriname voor het Nederlandse ministerie geen prioritair partnerland. Hierdoor is er ook vrijwel geen (personele) capaciteit beschikbaar gesteld om de samenwerking op te zetten en aan te sturen. Concluderend, toont de evaluatie aan dat Makandra vooral heeft ingespeeld op de Surinaamse behoeften op beleidsterreinen die voor ministeries in beide landen daadwerkelijk prioritair waren (sterk gedeeld belang).

⁶⁵ In november 2020 vond een hoog-ambtelijk interdepartementaal bezoek aan Suriname plaats. Dit bezoek leidde tot een gemeenschappelijke verklaring waarin beide landen gezamenlijke prioritaire beleidsterreinen voor hernieuwde overheidssamenwerking identificeerden. Al in maart 2021 ontving RVO de opdracht van BZ voor de uitvoering van het Makandra-programma, waarna de samenwerking daadwerkelijk van de grond kwam.

Beleidsinstrumenten: Vanwege de gedeelde taal en vergelijkbare juridische kaders was er vanuit Suriname vraag naar en behoefte aan de expertise van Nederlandse ambtenaren, die via het Makandra-programma kon worden aangevraagd. Ook onafhankelijke deskundigen in beide landen bevestigden de relevantie van deze Nederlandse expertise. Niettemin blijkt uit de evaluatie dat de sterke nadruk op Nederlandse technische assistentie te beperkend was. Makandra speelde niet gericht in op een aantal breed gedeelde behoeften van Surinaamse partners aan andere vormen van ondersteuning:

- Surinaamse experts in te huren bij de uitvoering van projecten;
- de Surinaamse diaspora in Nederland met relevante expertise te betrekken;
- enkele operationele kosten te vergoeden, zoals ICT-faciliteiten, binnen projecten;
- te investeren in (vak)opleidingen, om ook op middellange termijn capaciteiten te helpen versterken.

Doelgroepen: De relevantie van overheidsorganisaties als primaire doelgroep voor capaciteitsopbouw werd breed onderschreven. Wel waren de mogelijkheden voor kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven om hier binnen Makandra aan bij te dragen te beperkt. Bovendien blijkt uit de evaluatie dat zelfs de bekendheid van Makandra vooral beperkt is gebleven tot direct betrokkenen. Het bredere bereik onder andere doelgroepen was klein.

Deelconclusie 3 – Coherentie

Gerichte sturing op samenhang tussen Makandra-projecten onderling was geen strategisch uitgangspunt, maar is gaandeweg wel verbeterd. Sturing op samenhang met initiatieven van andere organisaties ontbrak. Dat heeft de programmatische effectiviteit van het programma beperkt.

| 47 |

In de opstartfase van Makandra lag veel nadruk op het initiëren van samenwerkingsprojecten. Weinig aandacht was er voor het bevorderen van hun onderlinge samenhang. Vanuit de meeste betrokken Nederlandse ministeries bleef deze sturing ook in latere fasen beperkt. Hierdoor kwam een rijksbrede sturing op onderling samenhangende interventies niet goed van de grond. Wel hebben Nederlandse uitvoeringsorganisaties die betrokken waren bij projecten binnen eenzelfde beleidssector de onderlinge samenhang tussen deze verschillende initiatieven gaandeweg verstevigd.

Daarnaast toont de evaluatie aan dat Makandra vrij geïsoleerd is opgezet van programma's van andere internationale organisaties in Suriname, ondanks de breed erkende potentie voor samenhang. Hierdoor was er soms sprake van onnodige overlap en bleven mogelijkheden voor complementariteit onderbenut. Een gecoördineerde internationale bijdrage aan capaciteitsopbouw van de Surinaamse overheid is daarmee niet goed van de grond gekomen. Dit verlaagde de effectiviteit en efficiëntie van de geboden steun.

Ten slotte blijkt uit de evaluatie dat steeds meer initiatieven in de uitvoeringsfase verbindingen hebben gelegd met vergelijkbare initiatieven in het Caribisch gebied. Betrokkenen onderstreepten de potentie van het uitbouwen van deze regionale samenhang met de Cariben en ook Latijns-Amerika.

6.2 Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande bevindingen komt IOB tot drie aanbevelingen om, naast de aansprekende diplomatieke resultaten die in het kader van Makandra zijn behaald, de bijdrage aan capaciteitsversterking van een eventueel vervolprogramma verder te vergroten. Deze aanbevelingen zijn bovendien in lijn met externe evaluaties van eerdere samenwerkingsprogramma's.

Aanbeveling 1 – Opzet

Besteed als BZ meer aandacht aan een resultaatgerichte opzet van een toekomstige samenwerking op het gebied van capaciteitsversterking:

- a. Voer per prioritaire beleidssector een gedegen contextanalyse uit met aandacht voor politiek-bestuurlijke uitdagingen, mogelijkheden en prioriteiten voor capaciteitsversterking.

- b. Maak vooraf al een analyse van relevante (inter)nationale actoren (*stakeholders*) om duplicatie te voorkomen en concrete mogelijkheden voor complementariteit of onderlinge samenwerking te identificeren.
- c. Werk gezamenlijk met Suriname een resultatenkader uit voor de looptijd van het programma waarin beide overheden zich committeren aan specifieke (tussen)resultaten.
- d. Bouw een tussentijds evaluatiemoment in en behoud de mogelijkheid om projecten aan te passen, stop te zetten of juist verder uit te bouwen.
- e. Neem meer tijd en bied gerichte ondersteuning aan Surinaamse overheidsorganisaties om hun behoeften op het gebied van capaciteitsversterking concreet uit te werken. Een Surinaamse kennisinstelling of ingehuurde experts ter plekke kunnen deze steun effectiever en efficiënter bieden dan een Nederlandse instelling op afstand.

Aanbeveling 2 – Relevantie

Selecteer beleidsterreinen die voor beide landen prioritair zijn en verbreed de beschikbare beleidsinstrumenten:

- a. Beperk de samenwerking tot beleidsterreinen waar sprake is van een duidelijk gedeeld belang. Maak voldoende (personele) capaciteit vrij bij Nederlandse ministeries en andere betrokken organisaties om deze samenwerking vervolgens daadwerkelijk vorm te geven. Behoud de flexibiliteit die Makandra bood om op deze prioritaire terreinen in te spelen op veranderende behoeften en omstandigheden.
- b. Stel een database op met beschikbare technische experts op deze beleidsterreinen en maak gericht gebruik van de kennis bij de Surinaamse diaspora in Nederland en Surinaamse experts.
- c. Creëer de mogelijkheid om binnen een projectbudget ook een percentage op te voeren voor operationele kosten, zoals ICT-faciliteiten, die de uitvoering van activiteiten bevorderen.
- d. Investeer in (vak)opleidingen om zo ook bij te dragen aan capaciteitsversterking op middellange termijn.
- e. Betrek kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven actiever bij initiatieven gericht op capaciteitsversterking van overheidsorganisaties. Verbeter hiervoor ook de communicatie aan deze doelgroepen in Suriname over de opzet, doelen, beschikbare middelen en relevante procedures.

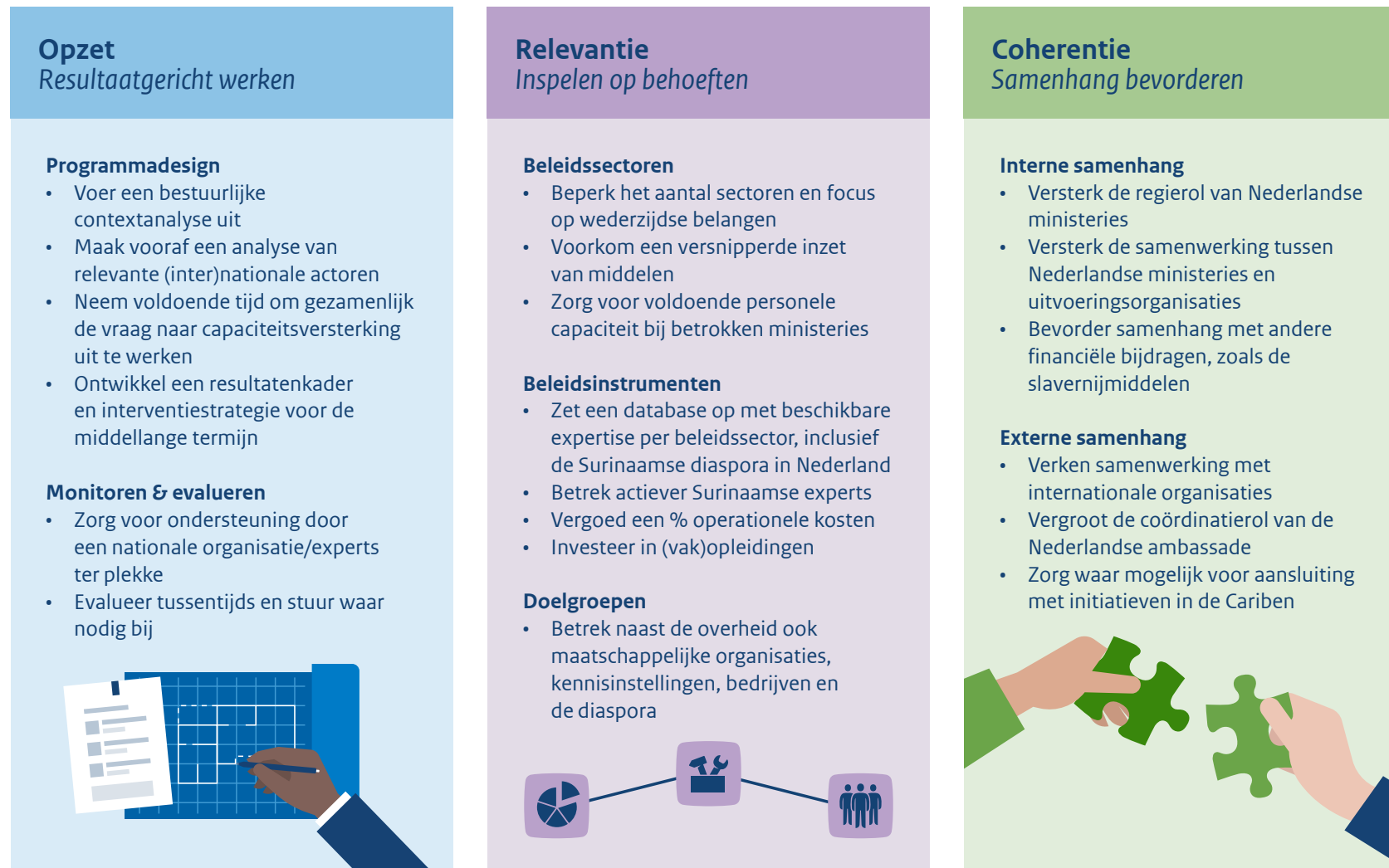
Aanbeveling 3 – Coherentie

Stuur gericht op samenhang tussen de verschillende programma's die Nederland ondersteunt (*intern*) en met relevante initiatieven van internationale organisaties (*extern*) op het gebied van capaciteitsopbouw in Suriname:

- a. Stel eventuele vervolginiciatieven in de samenwerking met Suriname in Nederland rijksbreed vast. Verduidelijk de samenhang tussen programma's gericht op capaciteitsopbouw en andere bilaterale initiatieven, zoals de besteding van de slavernijmiddelen.
- b. Versterk de regierol en capaciteit van Nederlandse ministeries om de samenwerking met de Surinaamse overheid op hun beleidsterrein daadwerkelijk vorm te geven, in aanvulling op de overkoepelende aansturing van de bilaterale samenwerking vanuit BZ.
- c. Versterk de coördinerende rol van de Nederlandse ambassade richting andere internationale organisaties in Suriname zodat duplicatie wordt voorkomen en programma's elkaar juist versterken.
- d. Onderzoek per sector de meerwaarde van/mogelijkheden voor aansluiting bij initiatieven in de Caribische regio (en waar opportuun ook breder) en neem deze inzichten mee in toekomstige (overheids-)samenwerkingen.

Het schema op de volgende pagina biedt een visuele weergave van de randvoorwaarden die een effectieve bijdrage leveren aan initiatieven gericht op capaciteitsopbouw. Het zijn factoren die ook in evaluaties van eerdere samenwerkingsprogramma's met Suriname een belangrijke rol speelden. Ze kunnen gebruikt worden als referentiekader bij de opzet en uitwerking van toekomstige programma's.

Figuur 6.1 Randvoorwaarden voor effectieve bijdrage aan capaciteitsopbouw



Bijlage 1

Team en kwaliteitsborging

Namens IOB is het onderzoek uitgevoerd door projectleider Michelle Homans, coördinerend beleidsonderzoeker Martin van Vliet en consultant Jair Schalkwijk, directeur van NIKOS. Laatstgenoemde Surinaamse organisatie was niet betrokken bij de uitvoering van Makandra en leverde een waardevolle bijdrage aan deze onafhankelijke evaluatie. Gedurende de interviewperiode in Suriname is het onderzoeksteam ondersteund door Ajay Gopalrai van de Anton de Kom Universiteit.

Een externe referentiegroep heeft de evaluatie begeleid. Deze bestond uit Ambassadeur Miriam MacIntosh (namens het Surinaamse ministerie van Buitenlandse Zaken, Internationale Business en Internationale Samenwerking); dr. Ine Apapoe (Anton de Kom Universiteit); emeritus hoogleraar Gert Oostindie (Universiteit Leiden); Corine de Jongh (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland); en Roos Habets (Directie Westelijk Halfrond van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken).

De interne kwaliteitscontrole was in handen van een klankbordgroep bestaande uit IOB-collega's: Johannes Claes, Bruno Braak, Miyabi Babasaki, Alexander Otgaar, Koen Sizoo (voorzitter), die tegen het einde van de evaluatieperiode is opgevolgd door Marjolein Jongman.

Het onderzoeksteam heeft een conceptanalyse van de bevindingen uit de evaluatie getoetst op eventuele feitelijke onjuistheden met betrokkenen bij projecten en het programma uit zowel Suriname als Nederland.

Een speciaal woord van dank gaat uit naar alle geïnterviewden en naar alle respondenten die de survey hebben ingevuld.

Bijlage 2

Projectenlijst Makandra

1	Fiscale behandeling grootste bedrijven	Ministerie van Financiën en Planning	Belastingdienst
2	Centrale Bank van Suriname - monetair en wisselkoersbeleid	Centrale Bank van Suriname	Consultant via De Nederlandse Bank
3	Centrale Bank van Suriname - vervolg monetair en wisselkoersbeleid	Centrale Bank van Suriname	Consultant via De Nederlandse Bank
4	Vergoeding lokale kosten missie ADR	De Centrale Landsaccountantsdienst (CLAD)	Audit Dienst Rijk
5	Centrale Bank van Suriname - financieel toezicht	Centrale Bank van Suriname	Consultant via De Nederlandse Bank
6	Verkenning Algemene Rekenkamer	Rekenkamer van Suriname	Algemene Rekenkamer
7	Vervolg samenwerking Rekenkamers	Rekenkamer van Suriname	Algemene Rekenkamer
8	Uitbreiding samenwerking Rekenkamers	Rekenkamer van Suriname	Algemene Rekenkamer
9	Uitbreiding samenwerking Belastingdiensten	Ministerie van Financiën en Planning	Belastingdienst
10	Verlenging samenwerking Belastingdiensten	Ministerie van Financiën en Planning	Belastingdienst
11	Verkenning verbetering en ontwikkeling processen en datahuishouding Douane	Ministerie van Financiën en Planning	Douane
12	Realisatie verbetering en ontwikkeling processen en datahuishouding Douane	Ministerie van Financiën en Planning	Douane
13	Versterking en opbouw kennis Douane Suriname	Ministerie van Financiën en Planning	Douane
14	Kennisopbouw management & leiderschap Belastingdienst en Douane	Ministerie van Financiën en Planning	Douane
15	Militaire Academie (verkenning)	Ministerie van Defensie	Ministerie van Defensie
16	Militaire Muziek	Ministerie van Defensie	Ministerie van Defensie
17	Samenwerking kustwacht	Ministerie van Defensie	Ministerie van Defensie
18	Leiderschapstraining	Ministerie van Defensie	Ministerie van Defensie
19	Vervolg leiderschapstraining	Ministerie van Defensie	Ministerie van Defensie
20	Taalopleiding militair Engels	Ministerie van Defensie	Ministerie van Defensie
21	Institutionele versterking ministerie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Internationale Business en Internationale Samenwerking	Ministerie van Buitenlandse Zaken, Internationale Business en Internationale Samenwerking	Clingendael
22	Verkenning informatiehuishouding rechtshandavingsketen	Ministerie van Justitie en Politie	Stichting beheer ICT rechtshandaving (SBIR)
23	Verkenning versterking reclasseringscapaciteit	Ministerie van Justitie en Politie	Reclassering Nederland
24	Versterking reclasseringscapaciteit	Ministerie van Justitie en Politie	Reclassering Nederland

25	Politietraining (vakmanschap)	Korps Politie Suriname	Nationale Politie
26	Politietraining (leiderschap)	Korps Politie Suriname	Nationale Politie
27	Politietraining (ME)	Korps Politie Suriname	Nationale Politie
28	Effectueren artikel 100 Wetboek van Strafrecht	Ministerie van Justitie en Politie	Reclassering Nederland & OM
29	Professionalisering communicatie Openbaar Ministerie	Openbaar Ministerie	Openbaar Ministerie
30	Jeugdreclassering	Ministerie van Justitie en Politie	Leger des Heils
31	Professionalisering bedrijfsvoering Hof van Justitie	Hof van Justitie	Raad voor de Rechtspraak
32	Praktijkgerichte begeleiding Hof van Justitie	Hof van Justitie	Raad voor de Rechtspraak
33	Nieuw burgerlijk wetboek	Ministerie van Justitie en Politie	Studiecentrum Rechtspleging
34	Docententrainings i.v.m. nieuw burgerlijk wetboek	Ministerie van Justitie en Politie	Studiecentrum Rechtspleging
35	Versterking resocialisatiefunctie gevangeniswezen	Ministerie van Justitie en Politie	Dienst Justitiële Inrichtingen
36	Samenwerking belastingrechtspraak	Hof van Justitie	Hoge Raad
37	Speciaal adviseur acute Covid zorg en vaccinatie	Ministerie van Volksgezondheid	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
38	Speciaal adviseur Gezondheidszorg	Ministerie van Volksgezondheid	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
39	Vorstudie Versterking Publieke Gezondheidszorg	Ministerie van Volksgezondheid	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
40	Capaciteitsversterking districten en onderdirectoraat districtsbestuur en decentralisatie	Ministerie van Regionale Ontwikkeling en Sport	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
41	Early Warning for all	Ministerie van Openbare Werken	Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut
42	Kustbescherming en stedelijke veerkracht	Ministerie van Openbare Werken	Rijkswaterstaat en Deltares
43	Versterking afdeling Integraal Waterbeheer (Ministerie van Natuurlijke Hulpbronnen)	Ministerie van Natuurlijke Hulpbronnen	Wereld Wateret
44	Data Infrastructuur water, bodem en klimaat	Ministerie van Regionale Ontwikkeling en sport, Ministerie van Openbare Werken, Ministerie van Natuurlijke Hulpbronnen, Anton de Kom Universiteit.	Rijkswaterstaat, Deltares, Wereld Wateret, Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut.
45	Verkennd werkbezoek versterking onderwijsstelsel	Ministerie van Onderwijs, Wetenschap en Cultuur	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
46	Inspectiesamenwerking	Ministerie van Onderwijs, Wetenschap en Cultuur	Inspectie van het Onderwijs

47	Onderwijsamenwerking beleid	Ministerie van Onderwijs, Wetenschap en Cultuur	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
48	Samenwerking actualiseren erfgoedwetgeving	Ministerie van Onderwijs, Wetenschap en Cultuur	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
49	Verkenning voedselveiligheid fytosanitair en veterinaire	Ministerie van Landbouw, Veeteelt en Visserij	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
50	Vervolgsamenwerking fytosanitair en veterinaire	Ministerie van Landbouw, Veeteelt en Visserij	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
51	Opleiding kwaliteitsinspecteurs	Ministerie van Landbouw, Veeteelt en Visserij	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
52	Verbetering kwaliteit plantaardig uitgangsmateriaal	Ministerie van Landbouw, Veeteelt en Visserij	Naktuinbouw

Bijlage 3

Literatuurlijst

Beleidsdocumenten en Kamerstukken

Amendement lid Sjoerdsma c.s. (2020). [Ter vervanging van nr. 17 over middelen t.b.v. government-to-government samenwerking.](#) Kamerstuk 35570-V-18, 11 november 2020.

Amendement lid Van Helvert c.s. (2020). [Over middelen voor government-to-government samenwerking gericht op capaciteitsopbouw en kennisdeling.](#) Kamerstuk 35570-V-19, 11 november 2020.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2012). [Brief van de minister en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken.](#) Aanbieding beleidsevaluatie Twinningfaciliteit Suriname-Nederland. Kamerstuk 20 361, nr. 156, 29 februari 2012.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2020). [Brief van de minister van Buitenlandse Zaken.](#) Informeren over de actuele ontwikkelingen in Suriname en de inzet van het Kabinet. Kamerstuk 20 361, nr. 184, 16 oktober 2020.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2021). [Brief van de minister van Buitenlandse Zaken.](#) Reactie op verzoek commissie over de stand van zaken moties en toezeggingen met betrekking tot Suriname. Kamerstuk 20 361, nr. 194, 2 maart 2021.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2022). [Brief van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.](#) Beslisnota inzake verslag bezoek minister-president en minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan Suriname op 12 en 13 september 2022. Kamerstuk 20361, nr. 205, 18 oktober 2022.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2025). [Brief van de minister van Buitenlandse Zaken.](#) Actuele ontwikkelingen in Suriname en de inzet van het kabinet. Kamerstuk 20361, nr. 223, 14 februari 2025.

Minister van Buitenlandse Zaken. [Toezegging bij Suriname.](#) Kamerstuk TZ202506-008, 2 juni 2025.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2010). Intern document.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2020a). Intern document.

RVO (2025). Financieel overzicht Makandra-projecten. *Intern document.*

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2025, 2 juni). *Notaoverleg Suriname.* https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2025A01872

Overige publicaties

Banyan, K. (2017). Evaluating capacity building programs. *International Journal of Program Evaluation*, 5(2), 10-22.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2025). Bevolking met een Surinaamse achtergrond in Nederland. CBS. Geraadpleegd in juni 2025, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/statline>.

Dagblad Suriname (2022). Stanley Betterson: De illegaliteit van houtsmokkel zorgt voor inkomstendering.

Deceuninck, Z. (2025). *Welkom in Dangogo.* Uitgeverij Lebowksi.

European Union (2017). *The EU approach to capacity development: Supporting sustainable development through institutional strengthening.*

European Commission. https://ec.europa.eu/europeaid/policies/capacity-development_en

Geels, B. (2025). Suriname heeft geen geldprobleem, maar en leiderschapsprobleem. *Het Financieel Dagblad.* <https://fd.nl/economie/1557047/grootmachten-willen-het-maar-suriname-kan-china-niet-uitsluiten>

Global Initiative against Transnational Organized Crime (2023). Surinam report. [ocindex_profile_suriname_2023.pdf](#)

Hirsi, L. (2023, 8 juni). Suriname heeft uiteindelijk geen geldprobleem, maar een leiderschapsprobleem. *De Volkskrant*. <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/suriname-heeft-uiteindelijk-geen-geldprobleem-maar-een-leiderschapsprobleem~b70d38ae/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.ecosia.org%2F>

Honadle, B.W. (1981). A capacity-building framework: A search for concept and purpose. *Public Administration Review*, 41(5), 557-565.

International Monetary Fund (IMF) (2020). Suriname: 2020 Article IV consultation—Press release; Staff report; and statement by the executive director for Suriname (IMF Country Report No. 20/228). International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2020/07/28/Suriname-2020-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-Executive-Director-For>

International Monetary Fund (IMF) (2025, 15 April). Country Report Suriname No. 25/97. [Suriname: Ninth Review Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility, Request for a Waiver of Nonobservance of Performance Criterion, and Financing Assurances Review-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Suriname](https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2025/04/15/Suriname-2025-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-Executive-Director-For)

Jurna, N. (2025). Eerste vrouwelijke president van Suriname: 'Het vertrouwen in de politiek is weg, dat moet worden teruggebracht'. Interview. NRC. Geraadpleegd van <https://www.nrc.nl/nieuws/2025/07/04/ik-ben-geen-bouterse-ik-ben-mezelf-zegt-de-eerste-vrouwelijke-president-van-suriname-a4899324>

Kabinet van de President, Republiek Suriname. (2025, 5 augustus). *Nederlandse ambassadeur Oostelbos brengt kennismakingsbezoek aan president Simons*. Overheid van de Republiek Suriname. Geraadpleegd van <https://gov.sr/nederlandse-ambassadeur-oostelbos-brengt-kennismakingsbezoek-aan-president-simons/>

Kamphuis, B. & Jurna, N. (2025, 12 januari). Surinamers hopen vanaf dit jaar te kunnen profiteren van de oliemiljarden. NOS. <https://nos.nl/artikel/2551439-surinamers-hopen-vanaf-dit-jaar-te-kunnen-profileren-van-de-olijmiljarden>

Kaplan, R.S. (2000). *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*. Harvard Business School Press.

Kruijt, D. & Maks, T. (2003). *Een belaste relatie: 25 jaar ontwikkelingssamenwerking Nederland – Suriname, 1975-2000*. In opdracht van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Kruijt, D. (2004). Suriname: Politieke ontwikkelingen en de weg naar stabiliteit. *Journal of Caribbean Politics*, 12(3), 134-151.

Milen, A. (2001). Assessing capacity for sustainable Development: The case of public sector institutions in developing countries. *International Journal of Capacity Development*, 3(2), 78-91.

OECD (2006). *The Challenge of Capacity Development: Working towards Good Practice*. Paris: OECD Publishing. <https://www.oecd.org/publications/the-challenge-of-capacity-development-9789264006883-en.htm>

OECD (2012). *Supporting capacity development: The OECD DAC framework and guidance*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264112094-en>

OECD en IOB (2025, 10 februari). *Evaluatie van de Nederlandse internationale COVID-19 respons*. <https://www.iob-evaluatie.nl/documenten/2024/07/19/nederlandse-internationale-covid-19-respons>

OilNow. (2023, 15 juni). Suriname emerges as third-largest offshore oil investment destination in the Americas – Energy Industries Council. OilNow. <https://oilnow.gy/news/suriname-emerges-as-third-largest-offshore-oil-investment-destination-in-the-americas-energy-industries-council/>

OilNow. (2023, 7 juli). Petronas could deliver Suriname's 2nd FID as early as next year. OilNow. <https://oilnow.gy/featured/petronas-could-deliver-surinames-2nd-fid-as-early-as-next-year/>

OilNow. (2023, 26 september). 10 exploration wells to be drilled offshore Suriname by 2026. OilNow. <https://oilnow.gy/featured/10-exploration-wells-to-be-drilled-offshore-suriname-by-2026/>

Organization of American States' Department against Transnational Organized Crime (2023). *On the Trail of Illicit Gold Proceeds: Strengthening the Fight Against Illegal Finances: Suriname's Case*.

SBMO (juni 2025). *Het Proces van Herschikking van de Staatsschuld van Suriname in 2020-2025*. Bureau voor de staatsschuld. [Microsoft Word - Paper-Suriname Debt Restructuring process -juni25-Ned - finale versie](https://www.sbmoo.nl/Documenten/Het-Proces-van-Herschikking-van-de-Staatsschuld-van-Suriname-in-2020-2025)

Starnieuws (25 september 2025). Suriname en Nederland willen verdieping samenwerking.

Stringer, E.T. (2013). *Capacity Building for School Improvement - Revisited*. New York: Educational Press.

UNDP (1998). *Capacity Development: A UNDP Primer*. United Nations Development Programme. <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/capacity-building/capacity-development--a-undp-primer.html>

United news (2024). Suriname's heroplevende olieboom. [SURINAME'S HEROPLEVENDE OLIEBOOM - United News](#).

Universiteit Leiden en Stichting Projekta (2022). Surinaamse burgers vinden democratie belangrijk, maar zijn teleurgesteld over de democratie in Suriname. *Eerste rapport*. [mazepus--veenendaal-surinaamse-burgers-vinden-democratie-belangrijk.pdf](#)

Van der Weijden, J. (2011). Suriname: Socio-economic development and challenges for capacity building. *Development Studies Journal*, 18(3), 245-268.

Wereldbank. (2018). *The World Bank Group's approach to capacity building and development*. World Bank. <https://www.worldbank.org/en/topic/capacity-building>

Wereldbank. *Worldwide governance indicators*. [Home | Worldwide Governance Indicators](#).

Fotografie

Voorkant: ©VUTUK DESIGN AND MEDIA | Shutterstock
Vlaggen van Nederland en Suriname op tafel

Hoofdstuk 1: ©Riano Gunther – rechten in bezit van NIKOS/Jair Schalkwijk
Palmboomen die tegen de lucht zijn gefotografeerd - Coronie

Hoofdstuk 2: ©Jan Willem van Hofwegen | Shutterstock
Presidentieel paleis op het Onafhankelijkheidsplein in Paramaribo, Suriname

Hoofdstuk 3: ©Reclassering Nederland | Makandra project Versterking Reclasseringscapaciteit
Training verzorgd door Reclassering Nederland in Suriname

Hoofdstuk 4: ©Timothy Antheunis – rechten in bezit van NIKOS/Jair Schalkwijk
Brug over het water - Sipaliwini Witagron

Hoofdstuk 5: ©NAK-Tuinbouw | Makandra project Verbetering kwaliteit plantaardig uitgangsmateriaal
Rijstzaden worden gemeten in het veld

Hoofdstuk 6: ©Surinaamse overheid | Makandra project Water, Bodem en Klimaat
Tekenen van een overeenkomst voor het samenwerkingsprogramma water, bodem en klimaat

Colofon:

Uitgebracht door:
Ministerie van Buitenlandse Zaken
Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB)
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag

www.iob-evaluatie.nl
www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties

Lay-out: Xerox | OSAGE
Infographics: Today | Utrecht: samenvatting, hoofdstuk 1, hoofdstuk 6; pagina 9, 18, 49
Editor: Marike Kerbert, Tekst van Kerbert
Survey met ondersteuning van data-analist Dr. Jean-Luc Jucker, www.jeanlucjucker.net

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | september 2025