

2e Monitoringsrapport

MONITORING VAN GESELECTEERDE BELEIDSGBIEDEN

Januari 2017 – Augustus 2019

INLEIDING & CONCLUSIES

Contact BINI:

binisuriname@gmail.com

<https://www.facebook.com/BurgerinitiatiefSR/>

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding en verantwoording	3
2	Methodologie.....	5
2.1	Periode.....	5
2.2	Wat is er gemonitord.....	5
2.3	Hoe is er gemonitord.....	6
3	Conclusies	7
	<i>Planning blijft een zwakte</i>	<i>7</i>
	<i>Beleid blijft onsamenhangend.....</i>	<i>8</i>
	<i>Zonder systematische monitoring en evaluatie, geen rekenschap.....</i>	<i>8</i>
	<i>Kwaliteit van bestuur en beleid</i>	<i>9</i>

1 INLEIDING EN VERANTWOORDING

Dit is het tweede beleidsmonitoringrapport geproduceerd door Burgerinitiatief voor Participatie en Goed Bestuur (BINI).

In het eerste rapport gepubliceerd in juni 2017, gaven wij aan:

'Voor BINI is één van de grootste obstakels voor de ontwikkeling van Suriname en de beleving van mensenrechten van alle burgers, het gebrek aan een cultuur van verantwoording en rekenschap, met name binnen de publieke sector. Omdat er bijvoorbeeld geen jaarrekeningen worden gepubliceerd, weten burgers niet hoe er geld is besteed. De instituten die zorg moeten dragen voor controle functioneren nauwelijks. Als zij al onderzoek plegen, zijn die rapporten niet beschikbaar voor het publiek. Maar bovenal ontbreekt er een systematische monitoring van de uitvoering van beleidsvoornemens. De effectiviteit en de efficiëntie van beleid worden dus niet gemeten.'

In mei 2020 is het bovenstaande onverminderd van kracht.

BINI beoogde met het eerste monitoringrapport een aanzet te doen tot beleidsmonitoring en zodoende bij te dragen aan die cultuur van rekenschap en transparantie die wij nastreven. Dat is ook het doel van ons tweede rapport.

Beleidsmonitoring zou primair de taak moeten zijn van de instituten die verantwoordelijk zijn voor het maken en uitvoeren van beleid en degenen die het horen te controleren. Vanwege het ontbreken daarvan, zijn de monitoringsrapporten van BINI de enige poging om systematisch in kaart te brengen wat er in Suriname aan acties is ondernomen door de diverse actoren- overheid en niet-overheid- op een aantal beleidsgebieden.

In het concept Ontwikkelingsplan 2017-2021 wordt de zwakte van het nationaal planapparaat erkend en wordt het belang van Monitoring en Evaluatie (M&E) benadrukt. De hervorming van het nationaal planapparaat wordt als belangrijk ontwikkelingsdoel gesteld en een voorwaarde voor succesvolle ontwikkeling. Bij het verschijnen van het eerste rapport benadrukten wij het belang van het spoedig verkrijgen van een nationale consensus over de herinrichting en versterking van het planapparaat; en dat het eigenaarschap van dat planapparaat daadwerkelijk nationaal gedragen wordt. Dat wil zeggen: niet partijgebonden en met complete betrokkenheid en zeggenschap van niet-staatsactoren (civil society en private sector).

Tevens spraken wij de hoop uit dat tegen de tijd van het tweede rapport, de Staat ook haar eigen M&E-rapporten zou opmaken en openbaar zou maken. Zodoende zouden wij, als burgers, sneller en efficiënter de volgende stap kunnen zetten in het proces van participatieve monitoring: dat wij dieper kunnen graven naar de reële effecten van beleidsmaatregelen op de kwaliteit van leven van burgers. Helaas, ondanks het instellen van planunits is er geen verbetering gekomen in de wijze waarop zaken worden vastgelegd en gerapporteerd.

BINI had ook gehoopt dat we konden overgaan tot het doen van onderzoek naar de doelmatigheid van de bestedingen- wat is uitgegeven aan welke actie en wat is het rendement geweest van die investering? Ook die wens is on vervuld gebleven, aangezien er nog steeds geen nette financiële rapportage wordt gepresenteerd door de overheid.

Helaas zijn bovenstaande wensen niet gerealiseerd.

En daarom geven wij u deze disclaimer mee: het aantal acties van een ministerie op een bepaald gebied is geen enkele indicatie van de kwaliteit van het beleid, of de resultaten van het beleid.

Wat is BINI

BINI is een groep van maatschappelijke organisaties en individuele burgers die de principes van een mensenrechtenbenadering van ontwikkeling centraal wil zien; meer transparantie en rekenschap van de Staat wil en die inclusiviteit en participatie in besluitvorming voorstaan.

Vlak voor de verkiezingen van 25 mei 2015 publiceerde BINI haar brondocument 'Voor Onze Toekomst', waarin de principes waar BINI voor staat zijn vastgelegd. In het kort zegt BINI dat elk beleid gericht moet zijn op:

- Het tegengaan van maatschappelijke ongelijkheid
- Het streven naar gendergelijkheid
- De beleving van mensenrechten binnen het internationaal mensenrechtenraamwerk
- Het bevorderen van en gebaseerd op principes van goed bestuur
- Het streven naar duurzame ontwikkeling

2 METHODOLOGIE

2.1 PERIODE

Dit rapport sluit aan op het eerste monitoringrapport dat de periode augustus 2015 tot en met december 2016 besloeg en waarvan de draft werd gepubliceerd in juni 2017. De uiteindelijke versie werd gepubliceerd in augustus 2017.

Het tweede rapport beslaat de periode januari 2017 tot en met augustus 2019. De bedoeling was dat het rapport aan het begin van 2020 zou worden gepubliceerd. Daar is enige vertraging in gekomen met name vanwege de trage reacties op verzoeken om informatie, waardoor tijdschema's steeds moesten worden herzien. De COVID-19 restricties leverden ook weer nieuwe uitdagingen.

Dit maakt dat voor een aantal gemonitorde gebieden er inmiddels relevante veranderingen plaats hebben gevonden. Ondanks dat deze beleidsacties buiten de monitoringsperiode vallen, worden relevante acties en noemenswaardige progressie waar dit het geval is, vermeldt in de beschouwing van het thema (maar niet in de matrix van activiteiten).

2.2 WAT IS ER GEMONITORD

Het rapport bekijkt niet het hele regeringsbeleid, maar richt zich op de thema's waar BINI zich over buigt. Deze bestrijken slechts die gebieden waar de betrokken organisaties en personen zich sterk voor maken: goed bestuur; milieu; onderwijs, financieel-economische en monetaire ontwikkeling; kinderrechten, gender, rechten van Inheemsen en Tribale Volken; *decent work* (fatsoenlijk werk); rechten van LGBT; gezondheidszorg; sport.

Binnen elk van deze thema's zijn er een aantal vragen/beleidsgebieden geselecteerd. Dat betekent dus dat niet alles wat te maken heeft met bijvoorbeeld gezondheidszorg is bekeken, maar dat door BINI is gekozen om acties in kaart te brengen die moeten bijdragen aan (verbetering van) moeder en kindzorg, geestelijke gezondheidszorg en basiszorg. Daardoor geeft het monitoringrapport slechts een beperkt beeld van wat het totaal overheidshandelen is (geweest).

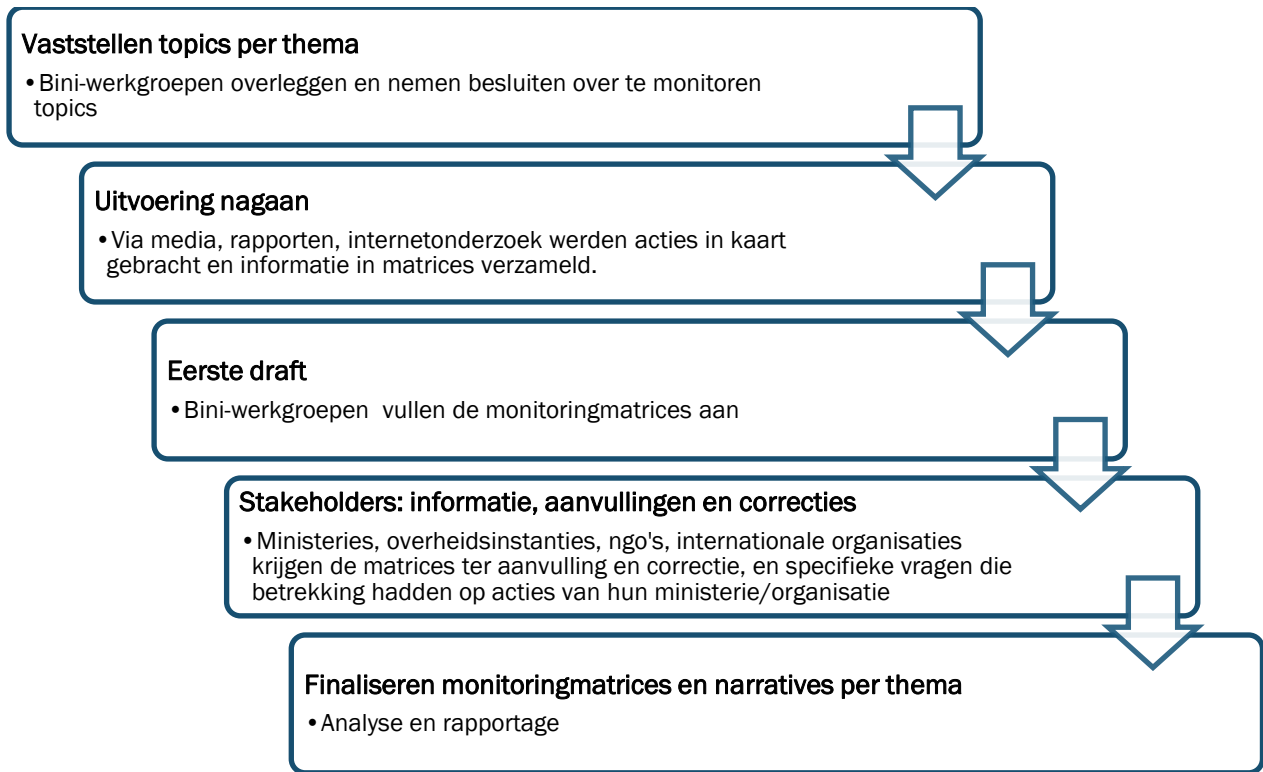
In het eerste monitoringrapport is getracht een link te maken tussen voorgenomen beleidsacties (wat is beloofd door de plichtdragers/de regering) en wat hetgeen werkelijk is uitgevoerd.

Bij dit tweede BINI Monitoringsrapport is daarvan afgestapt.

De ervaring van het eerste rapport leerde dat dit niet alleen te arbeidsintensief was, maar dat vooral de niet-tijdige beschikbaarheid van relevante plandocumenten / duidelijk algemeen planinstrument en een gebrek aan samenhang tussen planinstrumenten een niet te overbruggen obstakel was. Ook de ad hoc beloftes en veranderingen van beleidsinzichten die via de media wereldkundig werden gemaakt en die niet terug te herleiden zijn tot enig plandocument maakten die link tussen beleidsvoornemen en monitoring onwerkbaar.

2.3 HOE IS ER GEMONITORD

De werkwijze was als volgt:



Acties zijn geordend naar BINI thema's en binnen elk thema zijn een aantal beleidsgebieden gekozen door de werkgroepen. Binnen elk thema werden zo twee tot vier vraagstellingen geformuleerd (gerelateerd aan het beleidsgebied) Voor de selectie van deze vraagstellingen zijn de volgende criteria in overweging genomen:

- De BINI-prioriteiten van het eerste BINI Monitoringsrapport
- Daaruit voortvloeiend de beschikbare kennis en expertise binnen BINI
- De relevantie van de vraagstelling voor de te monitoren periode
- De mate waarin monitoring van een dergelijke vraagstelling uitvoerbaar zou zijn

Dit laatste heeft bijvoorbeeld betrekking op bepaalde ontwikkelingen binnen het thema Financieel-Economisch en Monetair Beleid, zoals het reguleren van overheidsuitgaven en het subsidiebeleid, waarover zoveel onduidelijkheid en gebrek aan transparantie is, dat uitspraken hierover doen, op basis van de (beperkte) beschikbare gegevens, niet mogelijk is.

Naast beleidsacties die beantwoorden aan de vraagstellingen van de thema's, zijn in de beschouwingen ook enkele andere in het oog springende beleidsacties opgenomen.

Er is voor gekozen om de beschouwingen van de diverse thema's bij elkaar te plaatsen en daarna pas de actiematrices, om de leesbaarheid te bevorderen.

3 CONCLUSIES

Al bij het verzamelen van gegevens over wat er in de periode 2017 en augustus 2019 is ondernomen aan acties op diverse beleidsterreinen drong zich steeds weer een ongemakkelijk gevoel op: dat er ook nu veel leek te zijn gedaan, maar dat het niet vaak echt ergens toe leidde.

Er worden wel inspanningen gepleegd maar de follow-up blijft vaak genoeg uit. Er is in vele gevallen gewoon niet te achterhalen of er ooit iets is gedaan na het instellen van een commissie, of het verzorgen van een training of het produceren van een rapport. Bij het opmaken van dit tweede monitoringrapport is aan verschillende ministeries gevraagd naar hun activiteiten in het kader van de specifieke subvragen. Het is tamelijk treurig om te merken wat sommige ministeries zien als acties – handtekeningen onder pledges, het in ontvangst nemen van rapporten, het instellen van commissies, het opspelden van lintjes. (Dit soort acties zijn over het algemeen niet als afzonderlijke actie opgenomen in de matrices).

Het is interessant om de algemene bevindingen van het eerste BINI Monitoringsrapport na te lopen om te kijken of er significante veranderingen zijn geweest in de wijze waarop beleid werd gemaakt en uitgevoerd. Het antwoord is al gauw gegeven: helaas, ook deze gemonitorde periode kenmerkte zich door een gebrek aan planning, nauwelijks monitoring en rapportage en de bijna-afwezigheid van enige vorm van het afleggen van rekenschap.

PLANNING BLIJFT EEN ZWAKTE

Het eerste rapport bestreek een periode voor de aanneming van het Ontwikkelingsplan (OP) 2017-2021. Een (ander) plandocument om als basis te dienen voor het gehele overheidsbeleid was er niet (het Herstel- en Stabilisatieplan waar enige tijd veel fanfare over was heeft niet als echt plan gefungeerd- het voldeed ook niet aan de criteria van een plan). Dat maakte dat er geen goed uitgangspunt was om beleidsvoornemens te monitoren. BINI besloot toen om af te gaan op beleidsvoornemens zoals uitgesproken tijdens de Jaarredes en in de Regeringsverklaring.

Het OP 2017-2021 werd uiteindelijk in augustus 2017 aangenomen, ruim twee jaar na het aantreden van de regering. De Vereniging van Economisten in Suriname (VES) stelde meteen na het publiek beschikbaar worden van het OP dat het niet voldeed aan de basis criteria van een plan. De VES gaf als aanbeveling om het OP te herformuleren, gezien de toenmalige economische situatie, en de vooruitzichten gedurende de looptijd van het plan. Dat is niet gebeurd. Van een directe operationalisering van het OP in jaarplannen en de financiële vertaling in de vorm van jaarbegrotingen, lijkt ook geen sprake te zijn geweest.

Binnenkort breekt er een nieuwe overheidsperiode aan. BINI hoopt dat ongeacht wie er in het machtscentrum komt, er tenminste wat dieper en langer, en sneller, wordt gedacht voor de overheidsverklaringen worden uitgesproken. Maak een korte overheidsverklaring met hoofdlijnen en zorg ervoor dat die in het OP wordt uitgewerkt en dat het OP in jaarplannen wordt vertaald. Dat is niet zo moeilijk.

Bekijk ook het nut van het OP – het is een wettelijke vereiste, maar de invulling ervan is aan herziening toe. Als het planapparaat niet de capaciteit heeft om ingewikkelde plannen te maken, en het overheidsapparaat niet de capaciteit heeft om planmatig te werken – en planning, monitoring en evaluatie wezensvreemde elementen zijn in het overheidsbestel – dan is het tijd voor Plan B: simpele planningsinstrumenten en van daaruit langzaam toewerken naar meer ingewikkelde systemen.

Er is de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in de hervorming van het nationaal planapparaat. Bij het vorig rapport vroegen wij ons af of deze hervorming, die toen nog in de kinderschoenen stond, zich binnen de resterende drie jaar van deze regeerperiode kon voltrekken. We gaven aan: “het gevaar is

immers dat bij een volgende regering er andere inzichten zullen zijn. Het is daarom van groot belang dat er met spoed gewerkt wordt aan het verkrijgen van een nationale consensus over de herinrichting en versterking van het planapparaat; en dat het eigenaarschap van dat apparaat inderdaad nationaal gedragen wordt. Dat wil zeggen: niet partijgebonden, en met complete betrokkenheid en zeggenschap van niet-staatsactoren (civil society en bedrijfsleven). Daardoor vergroten we de overlevingskansen van het nieuwe apparaat.” Wij herhalen deze oproep, nu nog dringender.

BELEID BLIJFT ONSAMENHANGEND

Het OP 2017-2021 identificeerde de zwakte van het overheidsapparaat op het gebied van een planmatige, strategische aanpak en de vertaling van voornemens naar acties. In de inleiding wordt gesteld dat *“Adoptie van methoden en procedures voor plan- en beleidsformulering onderdeel [zijn] van de hervorming van het politiek-bestuurlijk apparaat. Er moet een formeel begin gemaakt worden met het langdurig proces, waarin alle onderdelen van de publieke sector overstappen naar de gangbare methoden voor de uitwerking van planning en beleid: strategische planning en resultaatgerichte budgettering, management, monitoring en evaluatie.”*

Ook bij dit tweede rapport zien we veelal losse projectjes en kleine los van elkaar staande acties, zonder dat er duidelijke prioriteiten zijn gesteld, of een logische opbouw van acties is te onderscheiden. Er is, kortom, nauwelijks sprake van een strategische benadering van beleid. Daarbij zien wij binnen bepaalde beleidsgebieden veel nadruk op één type van actie, bijvoorbeeld wetgeving bij arbeid (Decent Work) of bewustwording bij gender. Ook trainingen/workshops vallen op zonder een overkoepelend raamwerk waar binnen die passen voor een bepaald beleidsthema

Heel opvallend is hoe weinig onderzoek en evaluatie er wordt gedaan (en/of gepubliceerd) – alleen bij Milieu wordt daar nog flink in geïnvesteerd. Wij herhalen dat een strategische benadering van elk beleidsterrein zou betekenen dat er binnen dat beleidsterrein een goede verhouding moet zijn tussen de diverse strategieën (capaciteitsversterking, bewustwording, dienstverlening, onderzoek, infrastructuur (indien toepasselijk), beleidsontwikkeling en institutionalisering).

Veel kleine, losse acties binnen een beleidsgebied kunnen een vertekend beeld opleveren van de ware aard, grootte en het belang van de interventies. De werkelijke impact op de kwaliteit van leven van rechthebbenden blijft daardoor onzichtbaar.

ZONDER SYSTEMATISCHE MONITORING EN EVALUATIE, GEEN REKENSCHAP

Een enorm obstakel voor het objectief kunnen monitoren van beleidsuitvoering is het gebrek aan systematische rapportage van acties. Er zijn enkele uitzonderingen hierop, zoals het NIMOS en het Bureau Genderaangelegenheden.

Door het uitblijven van activiteiten-, project- en programmarapportages en doordat het niet mogelijk is om bestedingen direct toe te schrijven aan acties kan er ook geen evaluatie plaatsvinden over de efficiëntie en effectiviteit van bestedingen, of de investeringen in bijvoorbeeld specifieke doelgroepen.

Het monitoren van beleid hoort niet alleen een verslag op te leveren over wat er is gedaan, maar zou ook een beeld moeten geven van hoe acties zijn uitgevoerd, wat ze hebben gekost en wat ze hebben opgeleverd. Die informatie is helaas niet voorhanden.

Bij het vorige rapport constateerden wij al dat er geen eenduidige lijn te trekken is tussen beleidsvoornemens en de jaarbegrotingen van de ministeries en de acties die zijn uitgevoerd. Er zijn ook onvoldoende goede, volledige en betrouwbare rapportages ter beschikking over de inzet van middelen. Bij evaluatie hoort ook de vraag naar de rechtmatigheid en de doelmatige inzet van middelen en capaciteit – vragen die ook nu niet beantwoord kunnen worden. Regeringen die geen boekhouding bijhouden en publiceren maken zichzelf niet alleen kwetsbaar voor verdachtmakingen

over corruptie en onrechtmatig handelen, maar zijn hoe dan ook op zijn minst medeplichtig aan het creëren van de omstandigheden waarin corruptie welig kan tieren. In het ergste geval is de weigering om enige vorm van rekenschap af te leggen (en dat is minstens rekenschap middels openbaren van de boekhouding) een teken van het moedwillig faciliteren van corruptie.

KWALITEIT VAN BESTUUR EN BELEID

BINI wil bijdragen aan een cultuur van Goed Bestuur, waarbij het afleggen van rekenschap een cruciale factor is. Om uitspraken te kunnen doen over de kwaliteit van het bestuur en beleid zouden wij de baten naast de kosten moeten kunnen leggen. We moeten de werkelijke effecten kunnen meten van beleidsacties. Slechts aangeven dat er bijvoorbeeld 20 personen zijn getraind om kwetsbare kinderen te begeleiden, geeft geen beeld van wat het effect is op het leven en welzijn van de doelgroep. Hoe zijn de getrainden ingezet, hoeveel kinderen hebben ze bereikt, wat is anders gegaan in de begeleiding?

Dat vraagt om het monitoren op outcome en impact en niet slechts op output zoals wij in dit rapport doen. Helaas zijn wij gebonden aan onze eigen beperkingen – het zou verregaande investeringen in tijd en geld kosten om de monitoring op dat niveau te plegen. Daarnaast moeten wij, zoals eerder aangehaald, ook uitspraken kunnen doen over efficiëntie, rechtmatigheid en doelmatigheid van bestedingen.

Echter, dat is ook niet onze taak – immers, bij een goed functionerend planningssysteem, zouden deze resultaten voorhanden zijn. Met het opzetten van de planunits op de diverse ministeries en daar meteen een trainingstraject aan de koppelen was er even hoop dat de overheid nu wel serieus haar eigen werk zou plannen en monitoren en wie weet, misschien zelfs evalueren. Helaas is er weinig tot geen teken van activiteit meer te bekennen.

Wij kunnen slechts adviezen geven en hopen dat met het aanbreken van een nieuwe regeerperiode er een cultuur van goed bestuur wordt omarmd.