

Evaluatie Samenwerkingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkeling Nederlandse Antillen 2002- 2006

DEEL I: Kiezen voor Good Governance

Opdrachtgever: USONA

ECORYS Nederland BV

Johan van den Berg
Christian Hiddink
Piet van Reenen
Peter Verdon (teamleider)

Rotterdam, 29 juni 2007

ECORYS Nederland BV

Postbus 4175

3006 AD Rotterdam

Watermanweg 44

3067 GG Rotterdam

T 010 453 88 00

F 010 453 07 68

E netherlands@ecorys.com

W www.ecorys.nl

K.v.K. nr. 24316726

ECORYS Macro- & Sectorbeleid

T 010 453 87 53

F 010 452 36 60

Inhoudsopgave

Lijst met afkortingen	9
Voorwoord	11
Samenvatting	13
Summary	19
1 Inleiding	25
1.1 Doel van de evaluatie	25
1.2 Inhoud van het onderzoek	25
1.3 Aanpak van het onderzoek	27
1.4 Bestuurlijke ontwikkeling en staatkundige vernieuwing	29
1.5 Ervaringen tijdens het onderzoek	29
1.6 Leeswijzer	31
1.7 Verantwoordelijkheid	31
2 Achtergrond	33
2.1 Inleiding	33
2.2 Good governance en deugdelijkheid van bestuur	33
2.2.1 Zorg en waarborg voor deugdelijk bestuur	33
2.2.2 Wat is deugdelijk bestuur?	34
2.2.3 Bestuurlijke ontwikkeling en deugdelijk bestuur	35
2.3 Veranderende context: nieuwe staatkundige verhoudingen	35
2.3.1 Nieuwe staatkundige verhoudingen	35
2.3.2 Voorbereiding van de staatkundige vernieuwing	36
2.3.3 Het absorptievermogen van de overheidsorganisatie	36
2.4 Het Samenwerkingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkeling	37
2.4.1 Van projecten hulp naar programma ondersteuning	37
2.4.2 De totstandkoming	37
2.4.3 Uitgangspunten voor de nieuwe hulpvorm: programma ondersteuning	38
3 Opzet, actoren, prioriteiten en verloop SBO	41
3.1 Opzet	41
3.1.1 De programmadocumenten	41
3.2 Actoren en interactie	44
3.2.1 Fase 1: BZK aan het roer	44
3.2.2 Fase 2: USONA aan het roer	46

3.2.3	USONA en de structuur van de uitvoeringsorganisatie	47
3.3	Besluitvorming en prioriteitstelling	48
3.4	Antwoorden op de aanvullende vragen	50
3.4.1	Hoe is de samenwerking verlopen?	50
3.4.2	Is de structuur van de uitvoering effectief?	51
3.4.3	Hoe is bijsturing vorm gegeven?	52
3.4.4	Hoe zijn Rekenkamer en Ombudsman bij het programma betrokken?	52
3.4.5	Was het Samenwerkingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkeling geaccepteerd?	53
3.4.6	Waren er risico's, waren die te voorzien en hoe is met risico's omgegaan?	53
3.5	Conclusies	54
4	Programma analyse SBO	57
4.1	Inleiding	57
4.2	Stand van zaken uitvoering	57
4.2.1	Uitvoering SBO 2002-2006	58
4.3	Prioriteitstelling	59
4.4	Voortgangsanalyse	60
4.4.1	Aanpak	60
4.5	SBO projectenanalyse	63
4.5.1	Aanpak	63
4.6	Conclusies	67
5	Hoofdvraag en aanbevelingen	69
5.1	Antwoord op de hoofdvraag	69
5.1.1	In hoeverre hebben in het kader van bestuurlijke ontwikkeling ondernomen activiteiten bijgedragen aan (meer) deugdelijk bestuur in de Nederlandse Antillen?	69
5.2	Aanbevelingen	70
5.2.1	De ambitie van nieuwe SBO's	70
5.2.2	Aanbevelingen betreffende de aanpak van nieuwe SBO's	70
5.2.3	Aanbevelingen betreffende de inhoud van nieuwe SBO's	73
	Bijlage 1: Terms of Reference	75
	1. Achtergrond	78
1.1	Doel van het samenwerkingsprogramma	78
1.2	Methodiek van het Samenwerkingsprogramma	79
1.3	Doelgroep, belanghebbenden en betrokken instanties	79
1.4	Breder Kader	80
1.5	Samenwerkingsprogramma na 2007	81
	2. Evaluatie opdracht	82
2.1	Doel van de evaluatie	82
2.2	Resultaat / Output	83
2.3	Methodiek en werkwijze	84

3. Proces	85
3.1 Opdrachtgever en begeleidingscommissie	85
3.2 Planning	86
3.3 Beoordeling offertes	86
3.4 Eisen	87
Bijlage 2: Lijst van participanten	89
Bijlage 3: Literatuurlijst	93

Lijst met afkortingen

ABVO	Algemene Bond van Overheidspersoneel op de Nederlandse Antillen
A+I zaken	Algemene en Interne Zaken
AJZ	Algemene en Juridische Zaken
AO	Administratieve organisatie
AO/IC	Administratieve Organisatie en Interne Controle
ARNA	Algemene Rekenkamer Nederlandse Antillen
ASYCUDA	Automated SYstem for CUstoms Data
BAB	Stichting Belastingaccountantsbureau
BAB PS	Belastingaccountantsbureau Personele Samenwerking
BBI	Project Beleid- en Beheersinstrumentarium
BC	Bestuurscollege
BCZ	Directie Bestuurlijke en Constitutionele Zaken
BO	Bestuurlijke Ontwikkeling
BSB&V	Afdeling Burgerlijke Stand, Bevolkingsregister en Verkiezingen
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
DAC	Development Assistance Criteria van de OESO
DDI	Digitale Documentatie en Informatie
DEO	Duurzame Economische Ontwikkeling
DEPOS	Departement van Ontwikkelingssamenwerking
DEZA	Dienst Economische Zaken en Arbeidsaangelegenheden (Bonaire)
DIV/ITS	Informatievoorziening/Information Technology Services
DOS	Directie Ontwikkelingssamenwerking
DOW	Dienst Openbare Werken (Curaçao)
DWI	Dienst Werk en Inkomen (Curaçao)
DWJZ	Directie Wetgeving en Juridische Zaken
FBB	Financieel Beleid en Belastingen
GGD	Geneeskundige en Gezondheidsdienst.
GIS	Government Information System
IC	Interne Controle
ISS	Intranet Shared Service
JZ	Juridische Zaken
KPNA	Korps Politie Nederlandse Antillen
LAR	Landsverordening Administratieve Rechtspraak
LMA	Landsverordening Materieel Ambtenarenrecht
LOL	Landsverordening Organisatie Landsoverheid
LOB	Landsverordening Openbaarheid van Bestuur
MDF	Management for Development Foundation
MIN.BI	Ministerie van Binnenlandse zaken

NA	Nederlandse Antillen
NV	Naamloze Vennootschap
NBC	Nieuwe Belastingdienst Curaçao
OBF	Organisatieontwikkeling, Beloningsstructuur en Functioneringsevaluatie
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OM	Openbaar Ministerie
PMO	Program Management Office (Curaçao)
P&O	Personeel en Organisatie
PO&ICT	De Directie Personeel Organisatie & ICT
PPB	Programma en Project Bureau (Sint Maarten)
PPBB	Programma en Project Bureau Bonaire
RIG	Reinventing Government
RIS	Raadsinformatiesysteem
RvS	Raad van State
SAE	Servisio pa Asuntonan di Enseñansa (ofwel: dienst voor onderwijszaken)
SBO	Samenwerkingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkeling
SMART	Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden
SOAB	Stichting OverheidsAccountantsBureau
SONA	Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen
SXM	Sint Maarten
TA	Technische Assistentie
TB	Technische bijstand
USONA	Uitvoeringsorganisatie Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VNW	Vertegenwoordiging van Nederland in Willemstad
WPA-KT	Werkplekautomatisering - korte termijn

Voorwoord

Er is veel in gang gezet in het eerste Samenwerkingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkeling (SBO). De eerder gemaakte keuze voor deugdelijk bestuur ('Konfiansa', en project Beleid- en beheersinstrumentarium (BBI)) is met dit SBO bevestigd. Kiezen voor good governance is een zaak van lange adem. Eénmaal kiezen is immers niet genoeg. Steeds weer opnieuw moeten bestuurders, ambtenaren, en ook burgers kiezen. Het gaat om een omslag in keuzen over de hele breedte van bestuur en politiek: een cultuuromslag.

In april 1995 werd te Aruba een Koninkrijkssymposium gehouden onder de naam 'Deugdelijkheid van bestuur in kleine landen'. Tijdens dat symposium bleek dat het voor kleine (ei)landen niet eenvoudig is om deugdelijk te besturen. Kleinschaligheid en insularisme hebben tot gevolg dat persoonlijke relaties de formele zakelijke doorkruisen, waardoor goed bestuur wordt bemoeilijkt. Aruba en de Nederlandse Antillen hebben daarop toch bewust gekozen voor het instellen van een werkgroep die aanbevelingen voor deugdelijkheid van bestuur in beide landen zou moeten opstellen. In twee rapporten werden die aanbevelingen vastgelegd: 'Calidad' voor Aruba, 'Konfiansa' voor de Nederlandse Antillen. Met het in uitvoering nemen van de aanbevelingen van 'Konfiansa' werd in de Nederlandse Antillen de keuze voor goed bestuur gemaakt.

Het kiezen voor good governance werd vervolgens voortgezet binnen het nieuwe Samenwerkingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkeling (SBO). De Nederlandse Antillen is hiermee definitief de weg ingeslagen naar versterking van de deugdelijkheid van bestuur. Ze werken daarmee tevens aan een fundament voor verdere economische ontwikkeling en voor beter onderwijs.

Nu het eerste SBO ten einde loopt is besloten tot het doen uitvoeren van een evaluatie. De leden van de Begeleidingscommissie van deze evaluatie – waarin onder voorzitterschap van Uitvoeringsorganisatie Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen (USONA), een vertegenwoordiger van het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) en voorts de programmacoördinatoren van de verschillende entiteiten zitting hebben – hebben belangrijke bijdragen geleverd aan dit eindrapport. Gaarne maakt het evaluatieteam van deze gelegenheid gebruik om te danken voor die bijdragen en voor de goede samenwerking tijdens het veldonderzoek. Ook de overige van de in totaal vijftiennegentig participanten in het veldonderzoek delen in die dank.

Het evaluatieteam heeft in alle entiteiten met een aantal bij het kiezen voor good governance betrokkenen aan tafel gezeten. Wat daarbij opviel is dat op de eilanden steeds mensen te vinden zijn die zich willen inzetten voor goed bestuur. Die meer dan van hen mag worden gevraagd bereid zijn hun schouders onder dit moeilijke karwei te zetten. Het evaluatieteam spreekt de hoop uit dat dit rapport instrumenten mag verschaffen aan zowel

degenen die ontwerpen en formuleren, als aan degenen die uitvoeren op het terrein van bestuurlijke ontwikkeling op de eilanden.

Samenvatting

Achtergrond

Het Samenwerkingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkeling (SBO) startte in 2002 met een looptijd van vijf jaar. Nederland was het jaar tevoren in overleg met de Nederlandse Antillen op advies van de Werkgroep Wijers van projecthulp overgestapt op programma ondersteuning. Van de projecten die in de periode 2002-2006 zijn gestart waren er ultimo 2006 39 projecten afgerond en 34 projecten waren nog in uitvoering. Het gezamenlijke budget van de projecten in deze periode bedraagt circa 100 miljoen ANG.

De overgang naar een nieuwe vorm van ontwikkelingssamenwerking vormde voor Nederland aanleiding de Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen (SONA) op te richten. Den Haag benoemde een drietal bestuurders (één uit Curaçao, één uit Sint Maarten en één uit Nederland) op persoonlijke titel. De Nederlandse Antillen zijn niet vertegenwoordigd in het bestuur. Voor het toezicht op de uitvoering van de programma's en het beheer van de gelden werd door Nederland een uitvoeringsorganisatie opgericht die in oktober 2004 van start ging: USONA.

Het doel van het SBO is 'het verder verhogen en versterken van de kwaliteit van het openbaar bestuur in de Nederlandse Antillen'. Streven naar goed bestuur (of good governance, of deugdelijk bestuur) kan worden ingedeeld in een normatieve notie en een instrumentele notie. Bij de normatieve notie worden transparantie, responsiveness en accountability nagestreefd. Bij de instrumentele notie gaat het om technische, administratieve, organisatorische en menselijke voorwaarden. De aanbevelingen van het rapport 'Konfiansa' (1999) richtten zich op de normatieve notie. De doelstellingen van het in de jaren '90 gestarte Project Beleids- en Beheers Instrumentarium (BBI) richtten zich meer op de instrumentele notie. In het SBO zijn beide noties bijeengebracht. De normatieve notie komt tot uiting in de resultaatgebieden 'Bestuurlijk apparaat' en 'Vertrouwen in de overheid'. In de overige resultaatgebieden 'Ambtelijk apparaat', 'Checks & balances', 'Financiën en begrotingsbeheer' en 'Informatisering' komt vooral de instrumentele notie tot uiting.

Tijdens de uitvoering van het SBO kwamen de ontwikkelingen rond nieuwe staatkundige verhoudingen in een stroomversnelling. In essentie hebben staatkundige vernieuwing en bestuurlijke ontwikkeling beide verbetering van de kwaliteit van het bestuur op ieder eiland ten doel. Een verwevenheid die ook in de aanbevelingen tot uitdrukking is gebracht.

Aanpak van de evaluatie

De evaluatie richtte zich op de beantwoording van een tweeledige hoofdvraag:

(1) In hoeverre hebben in het kader van bestuurlijke ontwikkeling ondernomen activiteiten bijgedragen aan (meer) deugdelijk bestuur in de Nederlandse Antillen? (2) Wat zijn de aanbevelingen voor aanpak en inhoud van nieuwe programma's bestuurlijke ontwikkeling? Tevens worden nog zes additionele vragen aangaande samenwerking, uitvoeringsorganisatie, bijsturing, acceptatie, risico's, ombudsman en rekenkamer gesteld.

Het onderzoek is verricht in de periode februari – mei 2007. Aanvankelijk was voorzien in een één-meting die, aansluitend op de in 2003 uitgevoerde baseline studie, moest bijdragen aan de beantwoording van de evaluatie vragen. Tijdens de uitvoering van het veldwerk bleek echter dat, door het grotendeels ontbreken van (geregistreerde) resultaten, een één-meting niet mogelijk was. Hierop is in overleg met de opdrachtgever (USONA) besloten tot een voortgangsanalyse van het SBO. Deze analyse richt zich vooral op de voortgang van activiteiten van bestuurlijke ontwikkeling en draagt daarmee bij aan de beantwoording van de evaluatievragen.

Antwoord op de hoofdvraag

Op dit moment zijn er nog onvoldoende resultaten zichtbaar. Het merendeel van de projecten loopt nog of is net afgerond en nog niet geëvalueerd. Deugdelijke uitspraken over 'effectiviteit' en 'impact' zijn daarom nog niet mogelijk. Het is derhalve ook nog niet mogelijk te beoordelen in hoeverre de ondernomen activiteiten daadwerkelijk hebben bijgedragen aan een (meer) deugdelijk bestuur. Er is evenwel wel 'toegevoegde waarde' geconstateerd. Op meer dan de helft van alle geïdentificeerde knelpunten zijn activiteiten gaande (of uitgevoerd) met als doel het knelpunt op te lossen. Ongeveer vijftig procent van die activiteiten bestaat uit SBO projecten. Dit vormt tevens een positieve score voor 'relevantie'. Daarnaast geldt dat doelgroepen worden bereikt. Het valt te verwachten dat de activiteiten binnen een redelijke termijn zullen bijdragen aan (meer) deugdelijk bestuur. Voorts bestaat de indruk dat de inzet van middelen redelijk 'efficiënt' verloopt. De 'duurzaamheid' van projecten kan echter onder druk staan als gevolg van het ontbreken van een koppeling tussen de projectfinanciering en de begroting van entiteiten, evenals de forse inzet van consultants en technische bijstanders. Er is sprake van 'complementariteit', zelf gefinancierde projecten en SBO projecten versterken elkaar. Het besef dat good governance van eminent belang is leeft nog niet bij elke bestuurder en wordt ervaren als een bedreiging voor het ondernemen van de juiste activiteiten.

Verdere conclusies

Overeenstemming, dialoog, samenwerking, commitment en draagvlak

Bij de opzet en in de uitvoering van het SBO werd duidelijk dat de Nederlandse Antillen meenden dat het SBO moest passen binnen de Antilliaanse autonomie. BZK wilde een programma waarin doelen, resultaatbereiking en projectfinanciering meetbaar zouden worden gemaakt en zouden worden verantwoord. Deze fundamentele tegenstelling leidde ertoe dat van Antilliaanse zijde het SBO niet is geaccordeerd en heeft een goede

samenwerking steeds in de weg gestaan. Hierdoor is het SBO vertraagd, zijn minder middelen besteed en zijn minder resultaten bereikt. Sturende interventies van Nederland, in strijd met de programma opzet, wekten irritatie op bij de entiteiten. Bestuurders hielden zich mede hierdoor afzijdig, het commitment binnen de entiteiten bleef achter en er werd onvoldoende draagvlak ontwikkeld.

Resultaatgebieden en bestuurders

Alle entiteiten hebben prioriteit gegeven aan het resultaatgebied ‘ambtelijk apparaat’. In het resultaatgebied ‘financiën en begrotingsbeheer’ zijn door Het Land, Curaçao en Sint Maarten beperkt activiteiten ondernomen. Saba heeft het begrotingsbeheer verbeterd. Daarnaast is de voortgang van activiteiten op de resultaatgebieden ‘bestuurlijk apparaat’ en ‘vertrouwen in de overheid’ gering. In het resultaatgebied ‘vertrouwen in de overheid’ moet grotendeels de programmalijn verbetering publieke dienstverlening tot stand gebracht worden. Met uitzondering van Curaçao en Sint Maarten zijn op dat resultaat gebied relatief weinig activiteiten ondernomen. Bestuurders toonden relatief weinig interesse in het SBO. Er traden daardoor vertragingen op. Daarnaast werden weinig projecten opgezet die zich richtten op het verwezenlijken van de kenmerken van good governance. Bestuurders bleven veelal buiten het bereik van het SBO.

Continuïteit, coördinatie, institutionele versterking en uitvoeringsorganisatie

Op Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba is sprake geweest van continuïteit en back up van bestuurders. Op Curaçao brachten frequente bestuurswisselingen de continuïteit van het SBO in gevaar. Daarnaast brachten ze veranderingen in back up met zich mee. Op het niveau van het Land was coördinatie moeilijk omdat de verschillende directies zich niet gemakkelijk laten aansturen door een ambtelijke coördinator. Het aantal ambtenaren dat beleidsmatig kan worden ingezet is in de meeste entiteiten beperkt. Deze geringe institutionele sterkte van de programma en projecten bureaus heeft tot gevolg dat ook het absorptievermogen gering is. USONA heeft een professionele en a-politieke bijdrage geleverd aan de implementatie van het SBO.

Sturing, monitoring en evaluatie op programma niveau

Het ontbreken van, op basis van een probleemanalyse opgestelde, meetbare doelen heeft de mogelijkheid beperkt om resultaten te kunnen bepalen. Sturen, monitoren en evalueren van een programma is moeilijk als doelen, activiteiten, tijdspad en kosten niet bijeengebracht zijn in een programmabegroting.

Ter beschikking stelling van middelen

Het ter beschikking stellen van één bedrag aan middelen voor meerdere programma's bracht onduidelijkheid over wat er binnen het SBO wel of niet was te besteden. Datzelfde gebeurde doordat lopende projecten onder het SBO werden gebracht. Een groot deel van het budget was daardoor bij voorbaat al besteed.

Burgers en de relatie bestuurders-overheids-nv's en -stichtingen buiten bereik SBO

In het huidige SBO is geen programmalijn of resultaatgebied opgenomen dat zich richt op good citizenship/deugdelijk burgerschap. Ook de relatie tussen bestuurders en overheids-nv's en overheidsstichtingen is niet opgenomen in het SBO.

Bestuurlijke ontwikkeling en staatkundige vernieuwing

Bestuurlijke ontwikkeling valt voor komende jaren grotendeels samen met het implementeren van nieuwe staatkundige verhoudingen. Een nieuw op te stellen SBO zal zich nadrukkelijk moeten richten op het creëren van de bestuurlijke en organisatorische voorwaarden die de nieuwe Koninkrijksverhoudingen tot een succes moeten maken. De tijd dat het Land namens de eilandgebieden sprak is ten einde. Eilandgebieden hebben ieder hun eigen van elkaar verschillende situatie op het gebied van good governance. Bestuurlijke ontwikkeling is voor iedere entiteit verschillend van inhoud. De entiteiten willen dat BZK die eigenheid erkent.

Aanbevelingen

Een tweetal lessen uit dit SBO liggen besloten in het antwoord op de volgende vraag. “In hoeverre kunnen door Nederland betaalde projecten op de eilanden een cultuuromslag op het terrein van bestuur en politiek teweegbrengen?” Deze vraag is in de evaluatie niet aan de orde gesteld. Niettemin is het antwoord wel van belang, omdat daarin het kader wordt geschetst waarin de aanbevelingen moeten worden geplaatst. In de eerste plaats is de interactie tussen een ex-moederland en een ex-kolonie bij voorbaat bemoeilijkt, zeker als daarbij de autonomie van de laatste in het gedrang dreigt te raken. Van het programmaverloop valt op dit terrein veel te leren: goede samenwerking was een schaars goed in dit SBO. Eenduidige afspraken en heldere procesgang zijn voorwaarden voor goede samenwerking. Alleen dan kunnen beide partijen zich verantwoordelijk voelen en alleen dan mag worden verwacht dat projecten een bijdrage leveren aan die omslag. Ten tweede lijken projecten gericht op een cultuuromslag bij voorbaat een beperkte impact te hebben. Nieuwe programma’s moeten daarom een zekere bescheidenheid in hun ambities tonen. Van projecten mag niet worden verwacht dat ze een cultuuromslag tot stand brengen. Van projecten mag wel worden verwacht dat ze een stimulerende functie vervullen, dat ze een stimulans vormen voor het steeds weer kiezen voor good governance.

Aanbevelingen betreffende de aanpak van nieuwe SBO's

- Nederland en de entiteiten dienen overeenstemming te bereiken over de doelen van een nieuw SBO, over de wijze waarop die doelen worden bereikt, over ieders rol bij de uitvoering, over gezamenlijk overleg inzake programmabeleid en over sturing, monitoring, rapportage en evaluatie van het SBO. Nederland en de entiteiten moeten zich beide aan die overeenstemming committeren door accordering van het SBO en zich houden aan de afspraken.
- Rondom de vaststelling van de inhoud van een SBO moeten Nederland en de entiteiten de mogelijkheid scheppen dat commitment bij de entiteiten wordt versterkt, dat bestuurders en politici zich verantwoordelijk voelen en dat bij opinieleiders en in de samenleving draagvlak wordt gecreëerd.
- Teneinde te voorkomen dat activiteiten slechts in één of enkele resultaatgebieden plaatsvinden, is het noodzakelijk dat Nederland en de entiteiten vooraf afspraken maken over prioriteitstelling binnen het SBO.
- Teneinde vertraging die voortvloeit uit geringe interesse van bestuurders te voorkomen en teneinde de kenmerken van good governance voldoende aandacht te geven, dienen de entiteiten mandatering op programmaniveau te doen plaatsvinden.

- Teneinde bestuurders ook onder het bereik van het SBO te brengen kan de Gouverneur worden verzocht cursussen ‘good governance’ te doen geven aan ministers en gedeputeerden.
- Vanuit een oogpunt van continuïteit en coördinatie dient het PMO op Curaçao direct onder de Gezaghebber te worden gepositioneerd, de coördinator van het Land onder de Minister President / Minister van Algemene Zaken.
- Met het oog op institutionele versterking en ter verhoging van het absorptievermogen dienen de entiteiten hun programma en projecten bureaus te versterken. USONA dient vanaf het begin middelen ter beschikking te stellen voor institutionele versterking van de kleine entiteiten.
- USONA heeft een bijdrage geleverd die onder nieuwe SBO’s dient te worden gecontinueerd.
- Teneinde sturing, monitoring en evaluatie op programma niveau mogelijk te maken dienen de entiteiten meetbare doelen op basis van een probleemanalyse te formuleren, een programmabegroting op te stellen en gegevens te registreren.
- Nederland en de entiteiten moeten overeenkomen dat per programma een budget ter beschikking wordt gesteld voor nieuwe projecten.

Aanbevelingen betreffende de inhoud van nieuwe SBO’s

- Een programmalijn 4: good citizenship/deugdelijk burgerschap toevoegen aan de drie bestaande. Binnen die programmalijn de cultuuromslag op lange termijn combineren met de vorming van opinieleiders op korte termijn.
- De relatie tussen bestuurders en overheids-nv’s en overheidsstichtingen opnemen als onderdeel van resultaatgebied ‘Bestuurlijk apparaat’.
- Nederland en de entiteiten moeten nieuwe SBO’s richten op een succesvolle transitie naar nieuwe staatkundige verhoudingen.
- Teneinde tegemoet te komen aan verschillende situaties van good governance per entiteit kan Nederland aparte SBO’s per entiteit opzetten.

Summary

Background

The Co-operative programme for Administrative Development (Samenwerkingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkeling – SBO) began its five-year term in 2002. Based on advice from the Wijers Committee and in agreement with the Dutch Antilles, the Netherlands had switched to programme support the year before. During the period 2002-2006, 39 projects had been completed by the end of 2006 and 33 projects were still in progress. The total budget for these projects amounted to approximately ANG 100 million.

The transition to a new form of development co-operation was a stimulus for the Netherlands to form the Dutch Antilles Development Foundation (Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen – SONA). The Hague appointed three directors (one from Curacao, one from Sint Maarten and one from the Netherlands) in a private capacity. The Dutch Antilles are not represented in the board. In order to supervise the administration of the funds and the execution of the programmes, the Netherlands formed USONA, an executive organisation that began work in October 2004.

The purpose of the SBO is ‘to further reinforce and improve the quality of public administration in the Dutch Antilles’. The efforts to achieve sound administration (or good governance) can be divided into a normative concept and an instrumental concept. The normative concept involves working towards improving transparency, responsiveness and accountability. The instrumental concept involves technical, administrative, organisational and human resources conditions. The recommendations listed in the report ‘Konfiansa’ (1999) were geared towards the normative concept. The goals of the Policy and Administration Instruments Project (Project Beleids- en Beheers Instrumentarium – BBI), which began in the 1990s, were geared more towards the instrumental concept. The SBO unites both concepts. The normative concept is expressed in the target areas ‘Administrative apparatus’ and ‘Confidence in the government’. The instrumental concept is expressed in the remaining target areas ‘Official apparatus’, ‘Checks & balances’, ‘Finances and budget administration’ and ‘Informatization’.

During the SBO, developments involving new constitutional relations accelerated. Basically, constitutional reform and administrative development are both intended to improve the quality of administration on each island. This interrelation is also expressed in the recommendations.

The evaluation process

The evaluation was intended to answer the following two questions:

- (1) *To what extent have the activities undertaken in the context of administrative development contributed to (more) sound administration in the Dutch Antilles?*
 - (2) *What are the recommendations for the approach and content of new administrative development programmes?*
- In addition, the evaluation also examined six additional questions regarding co-operation, executive organisation, control, acceptance, risks, Ombudsman and the Supreme audit Institution.

The study was performed in the period from February to May 2007. The original purpose was to compare the results with a baseline study conducted in 2003 in order to contribute to answering the evaluation questions. However, during the field work it became clear that such a measurement was not possible largely due to the absence of (registered) results. In consultation with the client (USONA), the evaluation team decided to perform a progress analysis of the SBO. This analysis was directed primarily at the progress of the activities related to administrative development and in so doing contributed to answering the evaluation questions.

Answers to the main questions

At the moment, there are insufficient results available. The majority of the projects are still in progress or only recently completed and have not yet been evaluated. Solid statements about 'effectiveness' and 'impact' are therefore impossible. It is therefore not yet possible to evaluate to what extent the activities undertaken have contributed to (more) sound administration. The evaluation team has, however, observed some 'added value'. Activities, intended to solve more than half of all identified points of concern, are currently being performed or have already been completed. About fifty percent of these activities consist of SBO projects. This fact also results in a positive score for 'relevance', as well as the fact that the target groups are addressed. We expect that the activities will contribute to a (more) sound administration within a reasonable time frame. In addition, we have the impression that the spending of funds is performed reasonably 'efficiently'. However, the 'sustainability' of the projects can be put under stress because in many cases there is no match between the project funds and the budgets of the various entities, as well as the significant utilisation of consultants and technical support. The self-financed projects and the SBO projects reinforce one another, resulting in a degree of 'complementarity'. The idea that good governance is of vital importance has not yet been internalised by every administrator (bestuurder) and is sometimes seen as a threat for undertaking the correct activities.

Further conclusions

Consensus, dialogue, co-operation, commitment and public support

From the beginning of the SBO project, it was clear that the Dutch Antilles were of the opinion that the SBO must be subject to the autonomy of the Antilles. The

Dutch Ministry of the Interior and Kingdom Relations (BZK) wanted a programme in which goals, achievements and project financing would be measurable and accountable. This fundamental contrast led to the Dutch Antilles withholding their approval of the SBO. This conflict impeded a good co-operation between the parties, resulting in delays to the SBO, fewer funds spent and fewer results achieved. Corrective interventions from the Netherlands caused irritation among the entities. Administrators therefore mostly remained aloof, the commitment within the entities remained low and the SBO could not generate sufficient public support.

Target areas and administrators

All entities have accorded priority to the target area 'Official apparatus'. The central entity (Land), Curaçao and Sint Maarten developed relatively few activities in the area 'Finances and budget administration'. On Saba the budget administration was improved. There was also little progress in the target areas 'Administrative apparatus' and 'Confidence in the government'. In the target area 'Confidence in the government' the programme line 'improvement of the public service' is to be achieved. However, relatively few activities were undertaken in this area, except on Curacao and Sint Maarten. Administrators expressed relatively little interest in the SBO, and few projects were initiated that were geared towards realising the core issues of good governance. Administrators remained largely outside of the reach of the SBO.

Continuity, co-ordination, institutional reinforcement and executive organisation

On Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius and Saba, we observed continuity and support from administrators. On Curacao, frequent administrative changes endangered the continuity of the SBO as well as changes in the support provided. At the central level, co-ordination was difficult as the various directorates could not easily be guided by a civil servant co-ordinator. The number of public officials that can be assigned to policy making levels is limited in most of the entities. This limited institutional strength also means that the absorption capacity is limited. USONA has provided a professional and apolitical contribution to the implementation of the SBO.

Guidance, monitoring and evaluation at the programme level

The lack of quantifiable goals based on a problem analysis has limited the possibility to determine results. Guidance, monitoring and evaluation of a programme is difficult when goals, activities, time limits and costs have not been synchronised in a programme budget.

Resource availability

The availability of one budget for multiple programmes caused uncertainty about what resources were available within the SBO. This problem was exacerbated by the fact that current projects were assigned to the SBO, meaning that a significant part of the budget had already been allocated.

Citizens and the relation between administrators and government owned companies and government foundations outside of the reach of the SBO

The current SBO has no programme line or target area that is oriented towards good citizenship. The relation between administrators and government owned companies and government foundations was also not included in the SBO.

Administrative development and constitutional reform

Administrative development will be largely synonymous with the implementation of new constitutional relations in the coming years. Any future SBO will need to be specifically oriented towards creating the administrative and organisational conditions for making the new Kingdom relations a success. The era that central government could act as a voice for all of the islands is over. Each island has its own different situation in the area of good governance. Each entity has its own needs for administrative development, and they want BZK to recognise that fact.

Recommendations

Two lessons can be drawn from this SBO in answering the question: “To what degree can projects funded by the Netherlands bring about a culture shift in the fields of administration and politics?” This question was not posed during the evaluation, but the answer is important as it sketches the framework in which the recommendations should be considered. In the first place, the interaction between a former coloniser and a former colony is almost hindered in advance, the more when the autonomy of the latter seems to be endangered. We can learn quite a bit in this area from the course of the programme: good co-operation was scarce in this SBO. Clear agreements and transparency in the process are preconditions for good co-operation. Only then can both parties feel responsible and only then can we expect that the projects will provide contributions to the culture shift. Secondly, projects that are geared towards cultural change are inherently limited in their impact. New programmes should therefore portray a certain restraint in their ambitions. We should not expect the projects to bring about cultural change, but that they provide a certain stimulus for choosing for good governance.

Recommendations regarding the approach of new SBOs

- The Netherlands and the entities should reach an agreement about the goals of a new SBO, about the manner in which those goals should be attained, and over each party’s role in executing their tasks, about common dialogue regarding programme policy as well as regarding guidance, monitoring, reporting and evaluation of the SBO. The Netherlands and the entities should both commit to the agreement by approving the SBO and by keeping their agreements.
- In determining the content of an SBO, the Netherlands and the entities must create opportunities to reinforce commitment among the entities, for administrators and politicians to feel responsible for the projects and that support is built among opinion leaders and society.
- In order to prevent activities from being initiated in only one or a few target areas, the Netherlands and the entities should make agreements in advance about priorities within the SBO.
- In order to prevent delays resulting from lack of interest among administrators and to provide sufficient attention to core issues of good governance, the entities should provide mandates at the programme level.
- In order to place administrators within reach of the SBO, the Governor can be asked to provide courses on good governance to the administrators of all entities.

- In order to guarantee continuity and co-ordination, the Programme Management Office on Curaçao should report directly to the Lieutenant Governor (Gezaghebber), the co-ordinator on the central level to the Prime Minister/Minister of General Affairs.
- The entities should reinforce their bureaus (PMO, PPB) in order to gain institutional strength and to increase their absorption capacity. USONA should supply resources from the beginning in order to institutionally reinforce the smaller entities.
- USONA has provided a contribution that should be continued under new SBOs.
- In order to make guidance, monitoring and evaluation possible at the programme level, the entities should set quantifiable goals based on problem analyses, draw up a programme budget and register data.
- The Netherlands and the entities should agree that a budget will be made available for new projects on a per-programme basis.

Recommendations regarding the content of new SBOs

- A fourth programme line: add good citizenship to the three existing programme lines. Within the programme line, combine the long-term culture shift with the short-term education of opinion leaders.
- Include the relation between administrators and government-owned companies as a part of the target area 'Administrative apparatus'.
- The Netherlands and the entities should orient new SBOs towards a successful transition to new constitutional relations.
- The Netherlands can create new SBOs per entity in order to deal with the different situations in the field of good governance in each entity.

1 Inleiding

1.1 Doel van de evaluatie

De evaluatie heeft een tweeledig doel. Enerzijds blikt het evaluatieteam terug op de inspanningen die tot nu toe zijn ondernomen: ‘Zijn we op de goede weg met het SBO? Dragen de projecten die onder SBO vlag varen bij aan het tot stand brengen van goed bestuur?’ Anderzijds ligt het belang van de evaluatie in het vertalen van de conclusies in aanbevelingen voor de toekomst: ‘Wat hebben we geleerd van de afgelopen vijf jaar? Wat zijn de aanbevelingen voor aanpak en inhoud van toekomstige programma’s bestuurlijke ontwikkeling.

De evaluatie behelst twee hoofdvragen:

- a. In hoeverre hebben in het kader van bestuurlijke ontwikkeling ondernomen activiteiten (projecten, interventies, plannen) bijgedragen aan (meer) deugdelijk bestuur in de Nederlandse Antillen?
- b. Wat zijn de aanbevelingen voor aanpak en inhoud van nieuwe programma’s bestuurlijke ontwikkeling?

De hierboven genoemde doelstelling voor de evaluatie is ontleend aan de Terms of Reference (ToR) voor de evaluatie die als bijlage 1 is bijgevoegd. De evaluatie moet verder bestaan uit een onderzoek naar de indicatoren, neergelegd in de baselinestudie (2003). De baselinestudie is een zogenoemde nulmeting van indicatoren voor bestuurlijke ontwikkeling. De ToR gaf aan dat deze analyse als een één-meting kan worden gezien.

1.2 Inhoud van het onderzoek

Het evaluatieonderzoek bestaat uit drie onderdelen: een programma analyse, een voortgangsanalyse en aanbevelingen voor aanpak en inhoud van nieuwe programma’s bestuurlijke ontwikkeling.

Programma analyse

De programma analyse behelst een analyse van de opzet, de interactie tussen actoren en de uitgangspunten van prioriteitstelling binnen het SBO. Tevens wordt daarbij de in de ToR genoemde zes additionele evaluatievragen aan de orde gesteld over samenwerking, uitvoeringsorganisatie, bijsturing, acceptatie, risico’s en ombudsman en rekenkamer.

Bij de programma analyse zijn verder de volgende DAC-criteria¹ gehanteerd:

¹ Development Assistance Criteria van de OESO

- *Relevantie*: in hoeverre is het Samenwerkingsprogramma relevant gebleken voor de bestuurlijke ontwikkeling op de in de afgelopen 4 jaar? In welke mate zijn de onderscheiden doelgroepen bereikt bij de uitvoering van het programma?
- *Efficiency*: in welke mate zijn de projecten in het kader van het samenwerkingsprogramma efficiënt uitgevoerd?
- *Effectiviteit*: in welke mate zijn de projecten in het kader van het samenwerkingsprogramma effectief geweest? En in welke maten is het instrument personele samenwerking effectief geweest?
- *Duurzaamheid*: in welke mate hebben de resultaten van de uitgevoerde projecten in het kader van het samenwerkingsprogramma een duurzaam – structureel – karakter?
- *Toegevoegde waarde*: wat is de toegevoegde waarde geweest van het samenwerkingsprogramma voor de Bestuurlijke ontwikkeling in de afgelopen 4 jaar?
- *Complementariteit*: in welke mate is het samenwerkingsprogramma complementair geweest aan andere bestaande ontwikkelingstrajecten en –projecten in het kader van bestuurlijke ontwikkeling op de Antillen? In hoeverre vulden deze programma's en projecten elkaar aan, cq. werkten zij elkaar tegen?

De programma analyse is voornamelijk kwalitatief en beschrijvend van aard op basis van interviews met de (interne en externe) projectleiders en analyse van de beschikbare projectdossiers (plan van aanpak, voortgangsverslagen, enz). Een meer kwantitatieve score (puntschaal) was, gezien het lopende karakter van het programma niet verantwoord. Een dergelijke aanpak zou tot onvoldoende onderbouwde uitspraken leiden. Het evaluatie criterium 'impact' is buiten beschouwing gelaten, omdat veel activiteiten nog in uitvoering zijn of recentelijk zijn afgerond en nu nog geen eindverslagen per project beschikbaar.

Voortgangsanalyse

De ToR gaf aan dat de studie ook een één-meting moest bevatten, gebaseerd op de indicatoren uit de baselinestudie. De baselinestudie (2003) kan worden gezien als een nulmeting van goed bestuur: een 'foto' van de stand van zaken van goed bestuur aan de hand van 66 indicatoren in 2003. De indicatoren zijn 'outcome' indicatoren. Een dergelijke één-meting verbreedt het evaluatie onderzoek van het SBO aanzienlijk, aangezien bij 'outcome' indicatoren voor goed bestuur niet kan worden volstaan met enkel een analyse van SBO.

Tijdens het onderzoek bleek dat een één-meting (2007) van 'outcome' (resultaten) niet mogelijk was. De activiteiten onder het SBO waren in hoofdzaak lopende activiteiten of recent afgeronde projecten, waardoor een 'foto' van de stand van zaken inzake goed bestuur geen toegevoegde waarde zou hebben. De ToR gaf enige ruimte om tot bijstelling van de één-meting over te gaan. In overleg met de opdrachtgever is besloten op basis van ondernomen activiteiten en te verwachten resultaten in plaats van een één-meting een voortgangsanalyse uit te voeren. De voortgangsanalyse richt zich daarmee niet op de staat van goed bestuur ('foto'), maar richt zich op de voortgang van activiteiten in het kader van bestuurlijke ontwikkeling ('film'). Daarmee heeft deze analyse meer het karakter van een procesmatige voortgangsanalyse gekregen; *wat wordt er gedaan, wat is het resultaatpotentieel en wat gaat er nog gebeuren om goed bestuur te verbeteren?*

Hoewel deze evaluatie zich concentreert op toegevoegde waarde van de SBO projecten aan Bestuurlijke Ontwikkeling (BO), is in de analyse ook aandacht besteed aan BO activiteiten die door de entiteiten zelf zijn gefinancierd. Aangezien de voortgang op de knelpunten als uitgangspunt is genomen, kan immers niet worden volstaan met alleen SBO projecten. Een dergelijke beperkte analyse in relatie tot de knelpunten zou de inspanningen van de entiteiten te kort doen. Echter, binnen de beschikbare tijd voor het veldonderzoek, is het niet mogelijk gebleken een allesomvattend overzicht te krijgen van alle activiteiten van de entiteiten aangaande BO. Toch geeft deze voortgangsanalyse voldoende basis om een beeld te vormen van de voortgang van activiteiten gericht op knelpunten in bestuurlijke ontwikkeling. Hoofdstuk 1 van deel II geeft een nadere toelichting.

Daarnaast heeft het onderzoeksteam niet de baselinestudie sec als basis genomen voor een voortgangsanalyse. Het zijn de door de entiteiten zelf in de (meer)jaarplannen geselecteerde knelpunten die als uitgangspunt hebben gefungeerd. De (meer)jaarplannen bevatten een verdere selectie van de indicatoren van de baseline studie voor zover deze als knelpunt worden ervaren. Deze benadering beperkte het aantal indicatoren/knelpunten tot gemiddeld 40 per entiteit in plaats van de 66 uit de baseline studie.

Grondslag

Analyse van opzet, interactie en prioriteitstelling binnen het programma, de voortgangsanalyse per entiteit en de programma analyse geven voldoende grondslag voor de beantwoording van de vraag over de bijdrage van de ondernomen activiteiten aan (meer) deugdelijk bestuur en voor het opstellen van aanbevelingen voor aanpak en inhoud van toekomstige programma's BO.

1.3 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is verricht in de periode februari – mei 2007. De belangrijkste instrumenten voor informatieverzameling zijn:

- Interviews;
- Startbijeenkomsten en rondetafels;
- Questionnaires;
- Deskstudie (projectinformatie en secundaire literatuur).

Interviews

De interviews vormden het belangrijkste instrument van deze kwalitatieve evaluatie. In totaal waren er 95 participanten in het onderzoek. Ter voorbereiding van het veldonderzoek hebben enkele interviews plaats gevonden met sleutelpersonen op het Ministerie van BZK in Nederland. Tijdens het veldonderzoek zijn een grote diversiteit van stakeholders geïnterviewd. De informatie over de projecten kwam voornamelijk van de programma coördinatoren SBO (en hun ondersteuners) en de (interne en externe) projectleiders van SBO projecten. Zij gaven ook informatie over de voortgang van bestuurlijke ontwikkeling in de verschillende entiteiten. Deze informatie is niet structureel geverifieerd. Dat wil zeggen, niet alle informatie is stelselmatig geverifieerd bij een andere bron. Tijdens de interviews is wel getracht zekerheid te verkrijgen door de

dezelfde vragen te stellen aan verschillende personen. Niet alle projectleiders van (lopende en afgeronde) SBO projecten zijn geïnterviewd. Daarvoor was de beschikbare tijd te beperkt. Bij de selectie van projecten voor interviews is de voorkeur gegeven aan afgeronde projecten (of in de laatste fase van uitvoering) van enige materiële omvang. Daarnaast gold ook een praktische overweging: is de (interne of externe) projectleider beschikbaar voor een interview?

Er zijn ook ambtenaren geïnterviewd die direct profijt hebben van SBO projecten, die verantwoordelijk waren voor onderdelen van het verbeteren van goed bestuur, of onder wiens verantwoordelijkheid SBO projecten werden uitgevoerd. De interviews met bestuurders en ex-bestuurders gaven een beeld van de (politieke) context waarin gewerkt wordt aan het verbeteren van goed bestuur. Interviews met vertegenwoordigers van SOAB, de ombudsman en ARNA gaven belangrijke aanvullende contextinformatie naast de informatie over de projecten waar zij direct bij betrokken waren. De USONA medewerkers gaven niet alleen feitelijke informatie over de stand van zaken bij projecten, zij gaven ook inzicht in de procedurele aspecten van SBO en achtergrondinformatie. Verder vonden interviews plaats met stakeholders zoals bijvoorbeeld de Vertegenwoordiging van Nederland in Willemstad (VNW), Directie Bestuurlijke en Constitutionele Zaken (BCZ), het Openbaar Ministerie (OM), en Technische Bijstanders.

Startbijeenkomsten en rondetafels

Tijdens het veldonderzoek is gebruik gemaakt van 'startbijeenkomsten' en 'rondetafels' per entiteit. De startbijeenkomst had tot doel kennis te maken met de sleutelinformanten en eerste inventarisatie te maken van de projecten en de ontwikkelingen op het gebied van goed bestuur. Elk bezoek aan een entiteit werd afgesloten met een rondetafel. Tijdens deze bijeenkomst werden de eerste bevindingen van het evaluatieteam besproken. Deze aanpak maakte mogelijk om eerste conclusies per entiteit te bespreken.

Questionnaires

Voorafgaand aan het bezoek van de afzonderlijke entiteiten, zijn twee questionnaires toe gestuurd aan de programma coördinatoren. Questionnaire I bevatte een weergave van de indicatoren/knelpuntenanalyse zoals de entiteiten zelf in hun (meer)jaarplannen hebben weergegeven. De programma coördinatoren werd gevraagd aan te geven welke projecten binnen het samenwerkingsprogramma zijn uitgevoerd (dan wel gestart) gerelateerd aan de knelpunten en welke voortgang dan wel resultaten zijn behaald. Questionnaire II richtte zich op inzicht in de aansluiting tussen het (meer)jaarplan en overzicht van aanvullende activiteiten en/of projecten buiten het SBO die wel hebben bijgedragen (bijdragen) aan de verbetering van goed bestuur. De informatie uit deze questionnaires vormde een belangrijke input voor deze evaluatie.

Deskstudie

De deskstudie bestond uit het analyseren van de projectadministratie van USONA, projectplannen, voortgangsrapportages en eindrapportage. Daarnaast is ook de projectevaluatie geanalyseerd van de technische samenwerking tussen de Nederlandse Belastingdienst en de Belastingdienst van de Nederlandse Antillen.

Tijdens de deskstudie werd ook secundaire literatuur over goed bestuur in het algemeen en goed bestuur op de Nederlandse Antillen geanalyseerd. Deze informatie is vooral

gebruikt voor het verder versterken van de aanbevelingen voor de toekomst en komt niet afzonderlijk terug in deze evaluatie. Tijdens de bestuurlijke conferentie gehouden op 12 februari 2007 te Philipsburg Sint Maarten zijn afspraken gemaakt over de inwerkingtreding van de nieuwe staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk der Nederlanden: het Overgangsakkoord. Die afspraken behelsden onder andere de totstandkoming van Sociaal Economische Initiatieven en een aantal maatregelen dat op korte termijn zal worden genomen ter ondersteuning van het Land Nederlandse Antillen, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het evaluatieteam beseft dat deze afspraken mede het terrein van bestuurlijke ontwikkeling betreffen. Echter, aangezien gedurende de periode van de gegevensverzameling er geen informatie over die afspraken beschikbaar was, zijn eventuele implicaties van die afspraken niet betrokken in de analyse die tot de uitkomst van deze evaluatie heeft geleid.

1.4 Bestuurlijke ontwikkeling en staatkundige vernieuwing

Bestuurlijke ontwikkeling en staatkundige vernieuwing kunnen los van elkaar worden gezien, ze kunnen ook als met elkaar verweven worden beschouwd. Good governance gaat om een streven naar verbetering van de kwaliteit van openbaar bestuur dat men ook los van de staatkundige structuur moet hebben. Staatkundige vernieuwing leidt tot een nieuwe verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden die eenmaal ingevoerd niet langer aandacht eist, terwijl good governance een steeds voortgaand proces omvat. Anderzijds is het zo dat de nu ophanden zijnde staatkundige vernieuwing markante elementen van bestuurlijke ontwikkeling in zich draagt. Zo hebben in het Hoofdlijnenakkoord van 22 oktober 2005 de Antilliaanse entiteiten en Nederland zich gecommitteerd de in het rapport 'Konfiansa' opgenomen aanbevelingen in uitvoering te nemen. Met de ondertekening van en – met uitzondering van Curaçao – het aannemen in de Staten en Eilandsraden van de Slotverklaring van 2 november 2006 zijn, met name op het resultaatgebied van financiën en begrotingsbeheer, keuzen gemaakt die onmiskenbaar gestalte geven aan een stuk bestuurlijke ontwikkeling. Het evaluatieteam heeft – zoals afgesproken - de staatkundige vernieuwing niet tot onderwerp van haar evaluatie gemaakt. Aan de andere kant wilde het team niet de ogen sluiten voor de verwevenheid die bestaat tussen de zich nu voltrekkende staatkundige vernieuwing en het streven naar good governance dat al langer plaatsvindt en ook na voltooiing van de staatkundige vernieuwing zal voortgaan. Het evaluatie team heeft dus het SBO bestudeerd binnen de bredere context van bestuurlijke ontwikkeling, tegen de achtergrond van de aanstaande staatkundige vernieuwing, maar zonder die vernieuwing te analyseren. Omdat de staatkundige vernieuwing wel van doorslaggevend belang is voor toekomstige bestuurlijke ontwikkeling zijn er wel aanbevelingen opgenomen die aan dat belang tegemoet komen.

1.5 Ervaringen tijdens het onderzoek

Voorgeschiedenis en opzet van de evaluatie

Het pad dat leidde tot deze evaluatie ging niet steeds over rozen. Aanvankelijk was het de bedoeling een evaluatie te organiseren waarin de entiteiten als deelnemer zouden optreden. Er hebben daartoe gesprekken plaatsgevonden tussen de entiteiten en VNW.

Deze gesprekken hebben er echter niet toe geleid dat de evaluatie in gezamenlijkheid is opgezet. In de entiteiten ziet men de evaluatie nu als eenzijdig doorgezet door USONA en BZK. Terwijl de entiteiten omdat het hier een samenwerkingsprogramma betreft zich toch uitermate betrokken voelen. Deze omstandigheid leverde tijdens het veldwerk en ook bij het beoordelen van het concept eindrapport door de entiteiten extra gevoeligheid op. Van verschillende zijden werd het evaluatieteam duidelijk gemaakt dat de opzet van de evaluatie niet juist is. Men onderstreepte dat een samenwerkingsprogramma gezamenlijk behoort te worden geëvalueerd. Hiermee is niet gezegd dat een andere weg dan de nu bewandelde zo gemakkelijk begaanbaar was. Alle entiteiten zijn immers gediend bij het tijdig opstellen van nieuwe SBO's die per 1 januari 2008 in werking moeten treden. Alle entiteiten zijn tevens gediend bij een evaluatie die de basis kan vormen voor de uitgangspunten van die nieuwe SBO's. Daarnaast is het wel gelukt een onafhankelijke evaluatie te doen plaatsvinden door een team dat de meeste binnen de entiteiten levende wensen heeft kunnen betrekken in de aanbevelingen.

Enthousiasme onder de participanten

Ondanks dat in de volgende hoofdstukken feiten, omstandigheden, situaties en handelingen worden beschreven die aanleiding kunnen zijn voor kritiek op het SBO, is bij het merendeel van de participanten in dit onderzoek enthousiasme voor het programma aangetroffen alsmede een ambitie om ermee door te gaan. Onder de participanten bevonden zich ook enkele respondenten met een pessimistischer kijk op de kansen van bestuurlijke ontwikkeling, maar die waren in de minderheid. Het pessimisme betrof vooral de mogelijkheid om ook op politiek niveau voldoende draagvlak te vinden voor bestuurlijke ontwikkeling. Over het algemeen werd erkend dat het SBO de reeds bestaande bewustwording ten aanzien van goed bestuur ('Konfiansa', BBI) verder heeft versterkt en verspreid. Vele van de participanten zijn bereid gebleken de handen uit de mouwen te steken om er aan bij te dragen dat die bewustwording straks kan uitmonden in concrete resultaten van deugdelijk bestuur.

Beperkte tijd

De tijd die het evaluatieteam kreeg toegewezen was krap bemeten. Hierdoor was het niet mogelijk alle SBO projecten en alle zelf gefinancierde activiteiten op het gebied van bestuurlijke ontwikkeling te analyseren. Daarnaast viel de periode waarin het veldwerk in de entiteiten moest plaatsvinden samen met de verkiezingen voor de Eilandsraden. Omdat de voorbereidingen van de verkiezingen extra inzet van respondenten eiste was het moeilijk de beoogde gegevens binnen de gestelde termijn te verkrijgen. Toch zijn volgens de onderzoekers voldoende feiten en informatie verzameld om gedegen uitspraken te kunnen doen voor de toekomst.

Feedback op het concept eindrapport

Het concept eindrapport is toegezonden aan alle leden van de Begeleidingscommissie met het verzoek eventueel schriftelijke reacties toe te zenden. Hieraan is alom gehoor gegeven, alleen de reactie van het Land was niet tijdig aanwezig. In principe is al het feitelijk commentaar verwerkt door fouten te corrigeren. Inhoudelijk commentaar heeft in meerdere gevallen tot aanpassing van formuleringen, bevindingen en conclusies geleid. Er blijven echter ook meerdere gevallen waarin verschil van inzicht bestaat dat tot verschil van mening leidt. Het ligt op de weg van een onafhankelijk evaluatie team, ook bij verschil van mening, de eigen mening te handhaven.

1.6 Leeswijzer

Het definitieve eindrapport rapport bestaat uit twee delen. Het eerste deel bevat de algemene bevindingen, conclusies en aanbevelingen op programmaniveau. Het tweede deel bevat de bevindingen en conclusies op het niveau van de zes entiteiten.

Na het inleidende hoofdstuk gaat hoofdstuk 2 in op de achtergrond en de context van het programma. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 een analyse gemaakt van de opzet van het programma, de interactie tussen de verschillende actoren op het terrein van de bestuurlijke ontwikkeling, van de prioriteitstelling en het verloop van het programma. Die analyse mondt uit in bevindingen en conclusies ten aanzien de samenwerking, de sturing en besluitvorming en de gevolgen daarvan voor de kwaliteit van het programmaresultaat. Dit hoofdstuk beantwoordt tevens de zes additionele evaluatievragen beantwoord. Hoofdstuk 4 presenteert een voortgangsanalyse en een analyse van het SBO programma aan de hand van de DAC criteria. Dit hoofdstuk is gebaseerd op de analyse per entiteit in deel II van dit onderzoek. In hoofdstuk 5 wordt de hoofdvraag beantwoord en worden aanbevelingen gedaan voor de aanpak en inhoud van toekomstige samenwerkingsprogramma's bestuurlijke ontwikkeling.

Het tweede deel van dit rapport start met een hoofdstuk waarin wordt uiteengezet welke uitgangspunten, beoordelingen en criteria voor beoordeling zijn gehanteerd bij de voortgangsanalyses. Vervolgens worden de voortgangsanalyses per entiteit weergegeven.

1.7 Verantwoordelijkheid

ECORYS heeft het evaluatieonderzoek uitgevoerd en dit definitieve eindrapport opgesteld in opdracht van USONA en gefinancierd door BZK. De in dit rapport weergegeven visies en meningen zijn niet noodzakelijkerwijs die van USONA en BZK, zij zijn voor rekening van ECORYS.

2 Achtergrond

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het decor geschetst waartegen de evaluatie werd uitgevoerd. Eerst wordt ingegaan op de discussie over deugdelijkheid van bestuur. Er wordt ingegaan op kenmerken van goed bestuur en op de samenhang van bestuurlijke ontwikkeling met deugdelijk bestuur en good governance. Daarna wordt de veranderende context in beeld gebracht: de in een stroomversnelling geraakte ontwikkelingen rondom de nieuwe staatkundige verhoudingen. Als laatste komt de totstandkoming van het Samenwerkingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkeling aan de orde. Daarbij wordt ingegaan op de overgang van projectenhulp naar programma ondersteuning en op de uitgangspunten die daarbij in acht genomen werden.

2.2 Good governance en deugdelijkheid van bestuur

2.2.1 Zorg en waarborg voor deugdelijk bestuur

De deugdelijkheid van bestuur is aan de orde gesteld in het Statuut. Artikel 43 lid 1 bepaalt dat elk der landen van het Koninkrijk zorgdraagt voor de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur. Artikel 43 lid 2 voegt daaraan toe dat de waarborging van deze rechten en vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur, een aangelegenheid van het Koninkrijk is. Men kan stellen dat deze drie begrippen pijlers zijn waarop de rechtsstaat rust.

In de eerste decennia na de totstandkoming van het Statuut heeft artikel 43 een sluimerend bestaan geleid. Nederland was in die eerste jaren immers niet gauw geneigd zich te mengen in de interne aangelegenheden van de zojuist autonoom geworden landen. Na de onderwijzersstaking te Paramaribo in het voorjaar van 1969 en de onlusten te Willemstad op 30 mei van datzelfde jaar veranderde die houding drastisch. In Den Haag groeide de overtuiging dat Suriname en de Nederlandse Antillen zo snel mogelijk onafhankelijk moesten worden. Nederland wilde niet weer worden geconfronteerd met – op basis van het Statuut – verplicht ingrijpen in conflicten op het ontstaan waarvan zij vanwege de toegekende autonomie geen invloed kon uitoefenen. In dat klimaat kon artikel 43 moeilijk gedijen. Pas aan het eind van de jaren '80, tijdens het derde Kabinet-Lubbers, is de term 'deugdelijkheid van bestuur' weer opgedoken.

Dat had rechtstreeks te maken met het feit dat in deze kabinetsperiode werd besloten dat de Nederlandse Antillen en Aruba niet onafhankelijk hoefden te worden als ze dat niet wilden. Echter, als de landen voor onbepaalde tijd in het Koninkrijk wilden blijven, dan was het wat Nederland betreft zaak dat ook in die landen de pijlers onder de rechtsstaat van dit Koninkrijk goed werden onderhouden.

Deze ontwikkeling in de verhouding tussen Nederland en de Nederlandse Antillen en Aruba kan niet worden losgezien van de zich wijzigende opvattingen over de rol van overheidsbestuur in de ontwikkeling van landen in de derde wereld die zich op internationaal niveau hebben voorgedaan. Aan het eind van de jaren '80 begon de Wereldbank gevolgd door andere financiers, *good governance* als een voorwaarde te stellen voor de financierbaarheid van ontwikkelingsprojecten en –programma's. Reden daarvoor was de opvatting dat de kwaliteit van het bestuur – zowel ambtelijk, als politiek – beschouwd ging worden als voorwaarde voor economische en sociale ontwikkeling van landen. *Good governance*, goed bestuur en deugdelijk bestuur worden door ons beschouwd als begrippen die elkaar overlappen. Wanneer is bestuur deugdelijk en wanneer niet?

2.2.2 Wat is deugdelijk bestuur?

Voor voorbeelden van *poor governance* haalt Kooijmans het Wereldbank rapport *Governance and Development* aan.² Als belangrijkste symptomen worden daar genoemd: (1) *Failure to make a clear separation between what is public and what is private, hence, a tendency to divert public resources for private gain;* (2) *Failure to establish a predictable framework of law and government behaviour, or arbitrariness in the application of rules and laws;* (3) *Excessively narrowly based or non transparent decision making.* Ondeugdelijk bestuur wijkt dus niet af van wat de Wereldbank *poor governance* noemt.

Als kenmerken van *good governance* noemt Kooijmans: " *transparency, responsiveness, and accountability*". Transparantie van beleid maakt het de burger mogelijk de autoriteiten aansprakelijk te stellen voor het gevoerde beleid, niet één keer in de zoveel jaar bij verkiezingen, maar op een dag tot dag basis. *Responsiveness* is de bereidheid van bestuurders in te gaan op de behoeften van burgers, het is de tegenpool van bestuurlijke arrogantie, het verhoogt de kans op het identificeren van doelstellingen en het verwezenlijken van resultaten die werkelijk beantwoorden aan bestaande behoeften. Onder *accountability* wordt verstaan dat de bestuurders verantwoordelijk gesteld worden voor hun handelen, dat bestuurders hun verantwoordelijkheid niet moeten ontlopen.

² P.H. Kooijmans, Bestaat er naast de plicht voor de overheid tot deugdelijk bestuur een recht van de onderdaan?, in: Deugdelijkheid van bestuur in kleine landen, Koninkrijkssymposium, Aruba april 1995, 105-115.

2.2.3 Bestuurlijke ontwikkeling en deugdelijk bestuur

Bestuurlijke ontwikkeling richt zich op good governance. Good governance heeft twee noties: een normatieve notie die door Kooijmans wordt benadrukt met de kenmerken: transparantie, responsiveness en accountability. De normatieve notie wordt in het SBO gedekt door de resultaatgebieden ‘bestuurlijk apparaat en ‘vertrouwen in de overheid’. Deze resultaatgebieden vormen ook de focus van de aanbevelingen van het rapport ‘Konfiansa’. Daarnaast bestaat een instrumentele notie. Daarbij komt vooral de kwaliteit en de facilitering van de organisatie aan de orde; de kwaliteit van de ambtelijke organisatie, de behuizing en de middelen, de deskundigheid van de ambtenaren en de competentie van het management. Daarnaast ook de technische competentie van bestuurders. Ook die moeten over voldoende politiek en bestuurlijke vaardigheden beschikken om de kunnen besturen. De instrumentele notie komt vooral naar voren in de SBO resultaatgebieden ‘ambtelijk apparaat’, ‘checks & balances’, ‘financiën en begrotingsbeheer’ en ‘informatisering’. De voorganger van het SBO op deze terreinen is het Project Beleids- en Beheers Instrumentarium (BBI) dat in de jaren '90 van start ging en liep tot vlak voor de overgang naar programma ondersteuning.

2.3 Veranderende context: nieuwe staatkundige verhoudingen

2.3.1 Nieuwe staatkundige verhoudingen

In de uitvoeringsperiode van het SBO zijn de staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk fundamenteel veranderd. De beleidsuitgangspunten, opgesteld in 1999, waren gebaseerd op een staatkundige structuur waarin de Nederlandse Antillen als Land in het Koninkrijk bestond met vijf onder het Land ressorterende Eilandgebieden. De in de eerste jaren van dit millennium in de Eilandgebieden gehouden referenda luidden het begin van het einde van het Land de Nederlandse Antillen in.

Het Hoofdlijnenakkoord (22 oktober 2005) en de Slotverklaring (2 november 2006) geven de contouren van de nieuwe verhoudingen aan. Het Land Nederlandse Antillen houdt op te bestaan en Curaçao en Sint Maarten worden elk afzonderlijk als “Land” opgenomen in het Koninkrijk, terwijl Bonaire, Sint Eustatius en Saba als “Openbaar Lichaam” deel van Nederland worden. In het algemene programma document SBO, opgesteld in 2002 en in de programma's die al waren goedgekeurd door de Bestuurscolleges en in 2004 waren overgedragen aan USONA, kon die staatkundige verandering niet doorwerken. Dat is in enkele recente jaarplannen anders, daarin wordt melding gemaakt van het belang van de staatkundige veranderingen voor BO. Het meerjarenplan 2005-2007 voor het Land wijdt expliciet aandacht aan de nieuwe staatkundige verhoudingen en wat daarvoor moet gebeuren. Verder hebben entiteiten ook enkele projecten voorgesteld (en goedgekeurd gekregen) die van belang zijn voor de nieuwe verhoudingen, zoals studies naar het gewenste voorzieningenniveau op Curaçao en St. Maarten en het Project Directe Band met Nederland op Bonaire. In het algemeen geldt echter dat het SBO programma in zijn uitgangspunten en opmaak niet is ontworpen met het oog op deze nieuwe staatkundige verhoudingen.

2.3.2 Voorbereiding van de staatkundige vernieuwing

De entiteiten en Nederland zijn met de voorbereidingen voor de overgang naar nieuwe staatkundige verhoudingen begonnen. Op Curaçao is het traject Nieuwe Bestuurlijke Organisatie bijna afgerond, er is een visiedocument 'Vishon pa Pais Korsou' en een Staatsregeling opgesteld. In het kader van de staatkundige vernieuwing vindt communicatie plaats en de studie naar het voorzieningenniveau is bijna afgerond. Op Sint Maarten is met het oog op de komst van het Land Sint Maarten een aantal ontwerpen ingediend: een organisatie- en formatieplan, een meerjarenbegroting, een strategische beleidsvisie, ministeriële beleidsvisies, een Staatsregeling en circa 40 organieke wetten. Daarnaast wordt er ook een studie naar het voorzieningenniveau uitgevoerd en naar de integratie van het Sociaal Economisch Initiatief in het uitvoeringsbeleid van Sint Maarten. In de kleinere entiteiten is men als onderdeel van het Overgangsakkoord begonnen met het doordenken en plannen van de bestuurlijke vereisten.

Het evaluatie team verwacht dat volgende SBO's nauw verweven zullen zijn met de activiteiten rondom de nieuwe staatkundige verhoudingen. In de aanbevelingen is die visie tot uitdrukking gebracht.

2.3.3 Het absorptievermogen van de overheidsorganisatie

De nieuwe staatkundige verhoudingen maken het werken aan de kwaliteit van bestuur actueler dan ooit. De omvang van het te verzetten werk is groot. Nederland heeft een projectorganisatie opgezet om de overgang naar de nieuwe status per 15 december 2008 mogelijk te maken. Een groot aantal ministeries is bij de voorbereidingen ervan betrokken, waarbij de ministeries van BZK, Financiën en Justitie een centrale rol spelen. Het Ministerie van BZK coördineert de inspanningen van de verschillende ministeries. Bij het opzetten van de betreffende wetgevings- en uitvoeringstrajecten is vooral gekeken naar de door Nederland uit te voeren werkzaamheden en de deadlines daarvoor. Er is nog niet systematisch gekeken naar het absorptievermogen van de Antilliaanse entiteiten. Dat absorptievermogen betreft bijvoorbeeld het aantal bezoeken van Nederlandse ambtelijke diensten, maar ook verzoeken om informatie die niet altijd voorhanden is, of het uitvoeren van analyses of van nieuwe taken die niet vertrouwd zijn of waarvoor de competenties niet voorhanden zijn. Het absorptievermogen van het ambtelijk apparaat is vooral in de kleinere entiteiten onvoldoende in kwalitatief en in kwantitatief opzicht om het tempo van de Nederlandse projectgroepen te volgen. BZK en de entiteiten dienen te waken voor overbelasting omdat dit afbreuk zou kunnen doen aan op het terrein van good governance behaalde resultaten.

2.4 Het Samenwerkingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkeling

2.4.1 Van projectenhelp naar programma ondersteuning

De ontwikkelingssamenwerking tussen Nederland en de Nederlandse Antillen heeft jarenlang in het teken van de financiering van projecten gestaan. Ingaande 2001 is daarin verandering gekomen. Nederland is in overleg met de Nederlandse Antillen overgestapt op programma ondersteuning. Aan die stap lag het advies van de Werkgroep Wijers ten grondslag.³ Dat advies luidde dat om van projectenhelp uiteindelijk naar begrotingssteun te kunnen overgaan, eerst – om voldoende bestuurskracht op te bouwen – de stap naar programma ondersteuning moet worden gemaakt.

De overgang van projectenhelp naar programma ondersteuning was een logische stap gezien vanuit de inzichten op het terrein van ontwikkelingssamenwerking. In 2001 werd het protocol voor het SBO getekend. Het programma zou lopen van 2002-2006 en zou vijf jaar omvatten. Deze nieuwe aanwending van de Nederlandse middelen in de Nederlandse Antillen behelsde een verandering in perspectief die ook een andere rolverdeling met zich bracht en die nieuwe wijzen van samenwerking veronderstelde.

Een tweede verandering betrof het toezicht op de uitvoering en het beheer van middelen voor de samenwerkingsprogramma's. De Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen (SONA) werd daartoe door Nederland in het leven geroepen. Den Haag benoemde een drietal bestuurders (één uit Curaçao, één uit Sint Maarten en één uit Nederland) op persoonlijke titel. De Nederlandse Antillen is niet vertegenwoordigd in het bestuur. Voor het toezicht op de uitvoering van de programma's en het beheer van de gelden werd door Nederland een uitvoeringsorganisatie opgericht die in oktober 2004 van start ging: USONA.

2.4.2 De totstandkoming

Op 19 januari 2001 werd het Protocol van Afspraken Inzake de Samenwerking op het Gebied van Bestuurlijke Ontwikkeling tussen de Nederlandse Antillen en Nederland getekend. Dit is het formele kader voor het ontwikkelingsprogramma dat van 2002-2006 zou gaan lopen. In 2006 is het programma met één jaar verlengd tot eind 2007. De Nota Toekomst in Samenwerking van 1999 vormde de basis voor dit protocol. Hij bevat de contouren voor een nieuwe samenwerkingsrelatie tussen Nederland en de Nederlandse Antillen en Aruba (N.A. en A). In die nota wordt afstand genomen van de vormgeving van het samenwerkingsbeleid die was neergelegd in de Procedureregels uit 1987. De rapporten van de Commissie Wawoe voor de Nederlandse Antillen en van de Commissie Biesheuvel voor Aruba waarin die oude samenwerkingsrelatie wordt geëvalueerd, bevatten belangrijke uitgangspunten voor de nieuwe visie⁴. Zelfredzaamheid van de N.A.

³ *Nieuwe kaders, Nieuwe kansen*, eindrapport van de Werkgroep Advies aan de Nederlandse Antillen en aan Nederland, Den Haag, juni 2002.

⁴ *Ontwikkeling in Vertrouwen*, eindrapport van de Commissie Financieringsmodaliteiten, Den Haag, 30 juni 1997; *Op Eigen Benen*, Eindrapport van de Adviescommissie Samenwerking Aruba-Nederland, Den Haag, 30 juni 1997.

en A., samenhang in de ondersteuning via programma's in plaats van via losse projecten en een sterke eilandelijke oriëntatie vormden daarin de kernbegrippen.

Een ander rapport dat een basis vormt voor de gedachtevorming over het nieuwe samenwerkingsbeleid is het, hierboven genoemde, Rapport "Konfiansa" van 1999⁵. Dat rapport richt zich niet op de brede samenwerkingrelatie, maar behandelt de noodzaak tot bestuurlijke verbetering en de versterking van integriteit van politiek en bestuur, daarbij verwijzend naar artikel 43, lid 1 van het Statuut. De analyse uit dat rapport en de aanbevelingen ervan werden door Nederland en de entiteiten van de Nederlandse Antillen overgenomen en vormden een van de uitgangspunten voor het SBO programma 2002-2006. De noodzaak tot integrale uitvoering van de aanbevelingen van "Konfiansa" werd daarnaast geformaliseerd in 2006 in het kader van de RTC overeenkomsten⁶.

2.4.3 Uitgangspunten voor de nieuwe hulpvorm: programma ondersteuning

In de Nota Toekomst in Samenwerking worden de uitgangspunten voor de modernisering van de samenwerkingsrelatie tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba geformuleerd:

- De Nederlandse middelen moeten bijdragen aan structurele verbeteringen in plaats van ad hoc te worden ingezet;
- de Nederlandse inzet mag niet in de plaats komen van kapitaalsinvesteringen die de Nederlandse Antillen en Aruba zelf zouden moeten financieren;
- Een zo groot mogelijke zelfredzaamheid moet worden bevorderd;
- De samenwerkingsmiddelen moeten geconcentreerd worden ingezet op een beperkt aantal terreinen;
- In de toekomst zoveel moeten middelen zoveel mogelijk in de vorm van programmafinanciering worden verstrekt;
- Beheer en allocatie via fondsen worden beheerd en gealloceerd door onafhankelijke instanties;
- Samenwerkingsprogramma's die de kern zullen vormen van het nieuwe samenwerkingsbeleid worden gezamenlijk overeengekomen;
- De middelen die voor de rechtshandhaving nodig zijn worden afgezonderd van de fondsen die voor samenwerkingsprogramma's beschikbaar worden gesteld.

In die nota wordt tevens aangegeven aan welke voorwaarden moet zijn voldaan voordat het nieuwe samenwerkingsbeleid ingevoerd kan worden. De belangrijkste daarvan zijn:

- Een gezond financieel-economisch beleid;
- De kwaliteit van bestuur ('good governance').

Het samenwerkingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkeling 2002-2006 is een van de programma's die uit het Protocol en uit de Nota voortvloeit. Het dekt het onderdeel kwaliteit van bestuur (good governance). Daarnaast zijn programma's ontwikkeld op het

⁵ Konfiansa, Bestuurlijke Verbetering en integriteit, BCZ februari 1999.

⁶ Brief van 7 maart 2006 betreffende de VRTC criteria van de voorzitter van de ronde tafel conferenties, mr J.P. Balkenende., p.8.

gebied van duurzame economische ontwikkeling, onderwijs, rechtshandhaving en armoedebestrijding. De laatste bestrijkt een beperkt deel van het fonds.

Nu de achtergrond is geschetst kan het verloop van het SBO onder de loep worden genomen. De analyses concentreren zich daarbij rondom opzet, actoren en hun interactie en de prioriteitstelling.

3 Opzet, actoren, prioriteiten en verloop SBO

3.1 Opzet

Het programma SBO maakt deel uit van een nieuwe ambitieuze aanpak van ondersteuning van de NA ontwikkeling die in 1998-1999 vorm kreeg. Die aanpak is programmatisch van aard en volgt in belangrijke mate het denken over ontwikkelingssamenwerking in het algemeen. In dit hoofdstuk wordt eerst de opzet van het SBO beschreven en geanalyseerd. Daarna wordt het verloop van het SBO in beeld gebracht door de interactie tussen de betrokken actoren te beschrijven en te analyseren. Vervolgens wordt ingegaan op de prioriteitstelling. De analyses monden uit in bevindingen en conclusies die aan het eind van het hoofdstuk kort worden weergegeven.

3.1.1 De programmadocumenten

De verschillende programma documenten geven een beeld van de inhoud en van de samenhang van het programma en van de manier waarop de sturing binnen het programma vorm kan krijgen.

Toekomst in Samenwerking

Toekomst in Samenwerking is een beleidsdocument waarin een richtinggevende visie is neergelegd gekoppeld aan algemene doelstellingen voor programma's en aandachtgebieden voor programma's. Het is een beleidskader dat ruimte laat voor uitwerking in verschillende programma's.

Het protocol van 2001

Op 19 januari 2001 werd het Protocol van Afspraken Inzake de Samenwerking op het Gebied van Bestuurlijke Ontwikkeling tussen de Nederlandse Antillen en Nederland getekend. Dit vormt het formele en algemene kader voor het SBO. Van het protocol gaat verder geen sturende werking uit.

Het programmadocument van 2002

In het voorjaar 2001 werd op de Nederlandse Antillen een gemeenschappelijk programmadocument voorbereid door vertegenwoordigers van BZK, het Land – BCZ en het Departement van Ontwikkelingssamenwerking (DEPOS)- en de eilandgebieden onder leiding van een externe consultant. Dit document, dat in de loop van 2002 zijn definitieve vorm en inhoud kreeg, formuleerde een programmadoel, algemene resultaten en identificeerde resultaatgebieden. De uitvoeringsorganisatie, de verantwoordelijkheidsverdeling en de coördinatie werden beschreven en risico's aangegeven.

Aanvankelijk was het de bedoeling om het programmadocument programmatisch vorm te geven zodat projecten direct uitgewerkt konden worden. Het document bleef echter te algemeen, waardoor het document deze functie niet kon krijgen. Een van de oorzaken was dat zowel voor de Nederlandse, als voor de Antilliaanse deelnemers de programmatische aanpak nog relatief onbekend was. Daarnaast was er van Antilliaanse zijde bedenking tegen de manier waarop Nederland het programma wilde controleren.

Het document heeft elementen van een programma. Het bevat echter geen probleemanalyse en daaraan gekoppelde keuze van doelen en instrumenten. Het bevat verder geen specificatie van doelstellingen. De logische samenhang van het programma en binnen het programma is niet sterk. Het programmadocument van 2002 wordt gebruikt maar is niet formeel geaccordeerd door de regering van de Nederlandse Antillen.

Jaar- en meerjarenplannen opgesteld door entiteiten

Omdat het niet gelukt was het programmadocument zo gedetailleerd op te stellen dat dit document als uitgangspunt voor projecten kon dienen, moesten er per entiteit jaarplannen worden opgesteld. De meeste entiteiten gingen in 2002 van start met de formulering van jaarplannen bestuurlijke ontwikkeling voor 2003. In deze jaarplannen zijn voor de resultaatgebieden van het samenwerkingsprogramma, de stand van zaken en de knelpunten beschreven, op basis waarvan projecten kunnen worden geïdentificeerd en in een prioriteitstelling kunnen worden opgenomen. Echter, een jaarplan sluit minder goed aan bij een programma dat zich over meer jaren uitstrekt. Na de baseline studie (2003) hebben de meeste entiteiten meerjarenplannen opgesteld of hun jaarplan een meerjarige status gegeven.

Deze tweede serie (meer)jaarplannen verschillen in omvang en kwaliteit maar zijn in het algemeen programmatischer dan de eerste documenten. In het programma van het Land is het niet duidelijk welke probleemanalyse en welke visie er aan te grondslag ligt. Daardoor is er geen duidelijke verbinding met eigen beleidsinitiatieven van departementen/directies of van al lopende verbeteringsprogramma's. Projectonderwerpen lijken betrekkelijk toevallig samengebracht te zijn in het programmadocument. Het programma van St. Maarten is ingebed in eigen ambities en visies, hanteert de programmalijnen van de Baseline Studie en maakt verbindingen met de daarin genoemde knelpunten. Hierdoor kregen verbeteringsactiviteiten samenhang en bestuurlijke steun en was meetbaarheid van voortgang mogelijk geworden. In het programma van Curaçao worden verbindingen gelegd tussen de baseline studie en de eigen beleidsplannen van het Eilandgebied. Projectonderwerpen zijn gerelateerd aan de eigen ambities van het eilandgebied. Ook daar is meetbaarheid mogelijk geworden. Beide programma's nemen de nieuwe staatkundige verhoudingen mede als referentiepunt. Dat geldt ook voor Bonaire dat in het rapport "Bonisha" een eigen herstel agenda heeft opgesteld gebaseerd op een kritische analyse van de eigen situatie. Een agenda waarin BO een eigen plaats heeft. Daarnaast is in het meerjarenplan (2005-2007, Bonaire is later gestart) de nieuwe staatkundige structuur een nadrukkelijk uitgangspunt. De plannen van Saba en St. Eustatius leggen verbanden met de knelpunten uit de Baseline studie.

De sturingskracht van de (meer)jaarplannen die na 2003 zijn opgesteld is sterker dan die van eerdere documenten. Echter, de analyse van de oorzaken van knelpunten en

problemen is matig tot zwak en de (meer)jaarplannen verschillen met betrekking tot de programmatische samenhang, de prioriteitstelling en de monitoring en evaluatie.

Wanneer we naar het geheel van programmadocumenten kijken, dan is er een sterke verbetering te constateren na 2003. De kwaliteit en de sturingskracht nemen toe op het niveau van de (meer)jarenplannen en meer nog op projectniveau waar de kwaliteitseisen die door USONA werden ingebracht hebben geleid tot een verbetering van de projectkwaliteit.

Sturing vond gegeven de kenmerken van de diverse typen documenten tot aan 2004 vooral plaats op projectniveau. Het was in een aantal entiteiten wel mogelijk geweest te sturen op de jaarplannen, zeker in de tweede versie, maar daarvoor waren ze aanvankelijk te controversieel (Nederlandse controle) en voor een deel haalde de werkelijkheid de plannen in. Er werd bij de indiening van projecten niet steeds aan getoetst en er werden ook buiten de plannen om projectvoorstellen ingediend en gehonoreerd. De bezinning op de nieuwe staatkundige werkelijkheid tilt de vraag naar de toekomst van het bestuur automatisch naar een hoger niveau. De verschillende programmabureaus benadrukken die noodzaak om in samenhang en programmatisch naar bestuurlijke ontwikkeling te kijken.

Deugdelijk burgerschap en de relatie tot overheids n.v.'s en –stichtingen buiten de scope van het SBO

Ondanks de beperkte programmatische waarde van het programmadocument, gaf het document wel duidelijk aan wat de scope van het programma was, de programmalijnen en resultaatgebieden. Daarin is de bevolking opvallend afwezig. Deugdelijkheid van bestuur berust op drie pijlers: de deugdelijkheid van bestuurders, van ambtenaren én die van burgers. In het huidige SBO is geen programmalijn of resultaatgebied opgenomen dat zich richt op good citizenship/deugdelijk burgerschap.

Een tweede lacune betreft de afbakening van “bestuur” in het SBO programma. Het openbaar bestuur omvat niet alleen de bestuurlijke en ambtelijke apparaten, ook de relatie tussen de bestuurders en de door hen te benoemen directies en raden van commissarissen van de overheids nv's en besturen van overheidsstichtingen moeten ertoe worden gerekend. Ook hier zijn: transparantie, *responsiveness* en *accountability* uitgangspunt en imperatief. Bij benoemingen bij deze nv's behoort bijvoorbeeld bekeken te worden of er een vacature is, er dienen open sollicitatieprocedures te worden gehanteerd en selectie dient op basis van geschiktheid en bekwaamheid plaats te vinden.

Het is overigens niet voor de eerste keer dat de reikwijdte van het SBO aan de orde wordt gesteld. Het Eilandgebied Curaçao heeft enige tijd geleden aangegeven dat de scope van het SBO te beperkt is. Ook de burger en de tweede overheidsschil – overheids-nv's en overheidsstichtingen – moeten betrokken zijn in het SBO. Vanuit die gedachte is een projectdossier Extern Integriteittraject ingediend. Deze is niet tot financiering gekomen. Een extern integriteittraject maakt nu ook onderdeel uit van het recent ingediende project Koepelplan van Curaçao.

De conclusie moet luiden dat ten onrechte burgers en de relatie van bestuurders tot overheids-nv's en overheidsstichtingen buiten de scope van het SBO zijn gebleven.

3.2 Actoren en interactie

Bij bestuurlijke ontwikkeling zijn de volgende actoren betrokken:

- Het Nederlandse Ministerie van Binnenlandse en Koninkrijksrelaties (BZK) in Den Haag is betrokken als financier van het SBO;
- BZK heeft op Curaçao de Vertegenwoordiging van Nederland in Willemstad (VNW) gevestigd, met een onderafdeling op Sint Maarten;
- De Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen (SONA) beheert door middel van haar Uitvoeringsorganisatie SONA (USONA) de besteding van middelen die BZK als programma ondersteuning ter beschikking stelt aan (de entiteiten van) de Nederlandse Antillen;
- De Directie Bestuurlijke en Constitutionele Zaken (BCZ) van het Land is verantwoordelijk voor de algemene coördinatie op het gebied van bestuurlijke ontwikkeling binnen de Nederlandse Antillen
- De Directie Personeel Organisatie & ICT (PO&ICT) is coördinator van het SBO op landsniveau;
- Het Departement van Ontwikkelingssamenwerking (DEPOS) van het Land, nu Directie Ontwikkelingssamenwerking (DOS);
- De Ministerraad van de Nederlandse Antillen is verantwoordelijk voor de prioriteitstelling van verzoeken binnen het project lange uitzendingen Belastingdienst;
- De Ministers van het land projecteigenaar van landsprojecten .
- De Bestuurscolleges van de eilandgebieden zijn projecteigenaar;
- Programmacoördinatoren. Het Land en de eilandgebieden, de zes entiteiten, hebben alle programmacoördinatoren aangesteld;
- Het Project Management Office (PMO) op Curaçao is onlangs een aparte dienst geworden en coördineert alle inspanningen op het gebied van bestuurlijke ontwikkeling;
- Het Programma en Projecten Bureau (PPB) op Sint Maarten coördineert naast bestuurlijke ontwikkeling ook de inspanningen rondom economische ontwikkeling en armoedebestrijding;
- Beleidsambtenaren. Bij alle entiteiten hebben beleidsambtenaren gewerkt aan het identificeren en formuleren van projecten. Meerdere ambtenaren zijn nauw betrokken bij de uitvoering van projecten;
- Consultants. Consultants worden vaak ingezet om plannen of projecten te formuleren. Ook de uitvoering van projecten wordt in meerdere gevallen aan consultants opgedragen.

De volgende paragrafen gaan in op de rolverdeling en interactie tussen deze actoren. Er wordt daarbij een onderscheid gemaakt in twee fasen: de fase van 2002-2003 waarin BZK de uitvoering van het programma op zich had genomen en fase van 2004-2006 waarin USONA de middelen beheerde en de uitvoering van projecten begeleidde.

3.2.1 Fase 1: BZK aan het roer

In de eerste fase van het SBO 2002-2004 waren BZK, VNW en het Land de belangrijkste actoren. Al snel bleek daarbij dat zij niet altijd op dezelfde lijn zaten. De entiteiten waren

verantwoordelijk voor de voorbereiding van financieringsverzoeken en van projectplannen evenals de projectuitvoering. De goedkeuring van de jaarplannen behoorde tot de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van BZK. Voor de beoordeling van de voor financiering ingediende projecten werd een programmacommissie opgericht. In deze commissie hadden vertegenwoordigers van BCZ, DEPOS en VNW zitting. Door deze programmacommissie geselecteerde projecten werden, naar vervolgens bleek, soms door BZK in Den Haag alsnog afgewezen. BCZ en DEPOS zagen dit ingrijpen van BZK als een aantasting van de Antilliaanse autonomie en stapten uit de programmacommissie.

Vertraging bij het opstellen van financieringsverzoeken

Vervolgens bleek dat de beperkte uitvoeringscapaciteit van entiteiten voor het formuleren van de financieringsverzoeken een stagnerende factor in het geheel te zijn⁷. Er waren verschillende oorzaken voor deze vertraging.

- Deugdelijkheid van bestuur had geen politieke prioriteit;
- Een gebrek aan deskundigheid in het opzetten van adequate projectplannen;
- Weinig medewerking of enthousiasme bij sommige afdelingen;
- Traagheid in de goedkeuring voor jaarplannen door sommige Bestuurscolleges.

Coördinatie bij het Land door PO&ICT

Eind 2002 begin 2003 werden jaarplannen ingediend bij VNW/BZK. Er moesten projecten worden geformuleerd die vervolgens zouden worden beoordeeld. Daartoe zou op het niveau van Land BCZ als algemene coördinerende instantie kunnen fungeren. Het was echter niet eenvoudig die coördinerende rol goed te vervullen. De landelijke Departementen (later Directies) lieten zich niet makkelijk door BCZ aansturen. Toen BCZ bovendien uit de Programmacommissie stapte, was er op het niveau van het Land geen coördinatie. Van de zijde van de Directie PO&ICT is vervolgens de projectcoördinator SBO voor het Land aangesteld.

De Baseline studie van 2003

In 2003, toen het programma al ruim een jaar liep, werd een baseline studie uitgevoerd. Deze studie omvatte een nulmeting die het mogelijk moest maken om aan het eind van de programmaperiode vast te stellen welke doelen waren bereikt en welke niet. De baseline studie was een nieuw element in het programma, ingebracht door BZK en ingegeven door de verandering van de begrotingssystematiek in Nederland. De Nederlandse en Antilliaanse ambtenaren hadden geen ervaring met zo'n studie. Een extern bureau heeft de studie uitgevoerd. Alle entiteiten hebben kritiek geuit op de uitkomsten van de baseline studie. Vooral het feit dat het de consultants aan tijd ontbrak om de gekozen indicatoren volledig in te vullen heeft ertoe geleid dat er een onvolledig en vertekend beeld van de realiteit is neergezet.

Door de wens van BZK een baseline studie uit te voeren werden de in 2003 ingediende plannen en projecten werden 'on hold' gezet. De entiteiten waren ontevreden met het 'on hold' zetten van de projectverzoeken. BZK handelde eenzijdig en tegen de eerder gemaakte afspraken in door nieuwe eisen te stellen aan de financiering van het programma. Het jaar 2003 werd zo een nagenoeg verloren jaar.

⁷ Meerjarenplan Bestuurlijke Ontwikkeling Land 2005-2007 P.8.

Manco's in de samenwerking tussen de Nederlandse en de Antilliaanse actoren

De samenwerking werd van begin af aan bemoeilijkt omdat er twee verschillende uitgangspunten waren. De Nederlandse Antillen meende dat een samenwerkingsprogramma moest passen binnen het staatkundige uitgangspunt van de Antilliaanse autonomie. Het ministerie van BZK wilde een programma waarin doelen, doelbereiking en projectfinanciering meetbaar en afrekenbaar zouden worden gemaakt. Deze tegenstelling zorgde voor veel frictie en tot de weigering van de regering van de Nederlandse Antillen om het programma document te ondertekenen, hoewel er in de praktijk wel mee gewerkt werd.

Daarnaast was er sprake van een onheldere procesgang. Er is in de eerste fase ook irritatie geweest vanwege de trage besluitvorming over jaarplannen en projectvoorstellen via Land (BCZ en DEPOS), VNW en BZK. Vervolgens werden de jaarplannen niet gehonoreerd, omdat BZK besloot dat er in 2003 een baseline Studie moest plaatsvinden. Verder was er bij bestuurders in de entiteiten weinig belangstelling voor het SBO. Dit leidde tot, samen met de beperkte capaciteit en het ontbreken van ervaring met de programma aanpak (logframe, plannen, resultaatgerichtheid), vertraging in de goedkeuring van jarenplannen. Het ontbreken van een heldere aanpak, deed in de entiteiten een geringe geneigdheid tot samenwerken ontstaan.

In het onderzoek kwam keer op keer naar voren dat er aanvankelijke weerstand was tegen een bevoogdend en controlerend samenwerkingsprogramma. Wat Curaçao betreft een wantrouwen na de bezuinigingen op de overheid van het eind van de jaren negentig.

Manco's in de samenwerking hebben de eerste fase van het programma vertraagd, waardoor minder middelen aan SBO zijn besteed, en waardoor er minder resultaten zijn bereikt. Deze gang van zaken in de eerste fase heeft direct gevolgen gehad voor de programma uitkomsten: resultaten ontbreken grotendeels. De vertraging die door deze trage start van het programma is ontstaan, verklaart voor een groot deel dat veel projecten nog in uitvoering zijn.

3.2.2 Fase 2: USONA aan het roer

Professionaliteit aan beide zijden

USONA werd per 1 oktober 2004 de onafhankelijke organisatie belast met beheer van de samenwerkingsmiddelen van alle samenwerkingprogramma's (duurzame economische ontwikkeling, onderwijs en bestuurlijke ontwikkeling). De nieuwe procedure omvatte projectaanvragen opgesteld op basis van een uitgebreider "log frame" dan in de vorige fase gangbaar was, gerelateerd aan de jaarplannen en gericht op resultaten en niet enkel op activiteiten. De aanpak van USONA introduceerde een versterking van de professionaliteit in de uitvoering.

In diezelfde periode werd op Curaçao het Program Management Office (PMO) opgezet en voorzien van de juiste professionele mensen en middelen. Dit vergrootte de uitvoeringscapaciteit waardoor veel projecten in uitvoering kwamen. Niet lang daarna is op Sint Maarten het PPB opgezet.

Beperkte beschikbare middelen

BZK stelde middelen beschikbaar voor alle programma's samen. Daarbij gold de volgende verdeelsleutel: Land 10 procent, Curaçao 59 procent, Sint Maarten 17 procent, Bonaire 10 procent, Sint Eustatius 2 procent en Saba 2 procent. De verdeelsleutel leidde bij Sint Eustatius en Saba tot de klacht dat zij er vergeleken met de projectenhulp van voorheen erop achteruit gegaan zijn. Er deed zich nog een tegenvaller voor. Binnen het totaalbudget gold een *indicatieve* verdeling voor SBO, DEO (samenwerkingsprogramma duurzame ontwikkeling) en onderwijs; respectievelijk 25 procent, 25 procent en 50 procent. Deze verdeling was met nadruk indicatief. Hij werd niet vastgelegd en bij de toekenning van projectbudgetten gold het principe 'wie het eerst komt, die het eerst maalt'. Dit leidde ertoe dat vooral onderwijs een groter deel van de middelen gebruikte dan werd verwacht. Hierdoor en door het negatieve effect van het verschil in de twee verdeelsleutels is een aanzienlijk lager bedrag ter beschikking gekomen voor SBO projecten, dan aanvankelijk in het vooruitzicht werd gesteld. Tijdens de interviews is duidelijk geworden dat dit de programmacoördinatoren demotiveerde.

Technische Bijstand

Een groot deel van de middelen die aangewend zijn voor Technische Bijstand, is gebruikt voor de aanvulling van kwantitatieve of kwalitatieve tekorten binnen overheidsorganisaties, met name de Belastingdienst. Die tekorten hebben een structureel karakter. Op de keper beschouwd zouden programma middelen (zie doelstellingen) niet voor dat doel moeten worden aangewend.

Te veel doelstellingen en knelpunten, te kort schietende middelen

De resultaten van de baseline studie impliceerden dat entiteiten die zich op het verwezenlijken van deugdelijk bestuur wilden richten, moesten werken aan knelpunten die door 66 SMART indicatoren konden worden aangegeven. Een dergelijk brede aanpak vraagt veel middelen. Deze middelen waren echter niet beschikbaar. Door de één-budget benadering voor alle programma's in combinatie met regel 'wie het eerst komt, die het eerst maalt', zijn wellicht minder middelen bij SBO terecht gekomen dan gewenst. Verder werd het budget beperkt door projecten die al voor aanvang van het programma besloten waren. Daarnaast werd technische bijstand gefinancierd met SBO middelen, waarbij vraagtekens gezet kunnen worden bij de ontwikkelingsbijdrage van deze bestedingen.

De conclusie is hier dat er enerzijds te veel punten werden geïdentificeerd waar actie op moest worden genomen en dat er anderzijds te weinig middelen beschikbaar waren om al die punten te adresseren.

3.2.3 USONA en de structuur van de uitvoeringsorganisatie

Professionaliteit in beheer en procedures

USONA werd geacht a-politiek en onpartijdig projectvoorstellen te beoordelen aan de hand van tevoren vastgestelde criteria. USONA had bij de uitvoering van het SBO een inspanningsverplichting (1) om de volgorde van te nemen stappen bij indiening, goedkeuring, toekenning middelen en uitvoering te controleren, (2) om de voortgang te

bewaken en (3) om het projectresultaat te beoordelen. BZK en de projecteigenaren zijn verantwoordelijk voor het programmaresultaat.

Programma denken bij de entiteiten

USONA schreef alle betrokken actoren een programmatische aanpak voor. Projectvoorstellen moesten worden gerelateerd aan (meer)jaarplannen, er werd met een meer geavanceerd log frame gewerkt en resultaatgerichtheid werd als voorwaarde gesteld. De entiteiten zijn mede in verband hiermee gestart met het zoveel mogelijk upgraden van de mensen die betrokken waren bij de programmacoördinatie. BCZ heeft een belangrijke rol gespeeld met het project Institutionele Versterking. In het kader van dit project werden workshops georganiseerd waaraan alle entiteiten deelnamen en waarin steeds andere elementen van de programmatische aanpak aan de orde kwamen. BCZ verzorgde ook een coördinatorenoverleg dat het mogelijk maakte dat de entiteiten van elkaars ervaringen konden leren. In dit kader kan ook de inspanning en van het PMO op Curaçao en het PPB op Sint Maarten worden genoemd, die onder andere trainingen programma- en project management en Logical Framework organiseerden.

Programma en projectenbureaus, coördinatie, continuïteit en back up

Tot de structuur van de uitvoeringsorganisatie behoren USONA als beheerder en verstrekker van middelen enerzijds en de programmacoördinatoren in de entiteiten anderzijds. De vraag of de structuur van de uitvoeringsorganisatie effectief is heeft vooral te maken met het antwoord op de vraag hoe goed de ambtenaren c.q. de ambtelijke diensten die coördinatie verzorgden konden functioneren.

Voor het goed kunnen verzorgen van coördinatie is continuïteit van bestuur een voorwaarde. Bestuurswisselingen brengen de continuïteit veelal in gevaar. Behalve op Curaçao was er bij alle entiteiten sprake van continuïteit. Op Curaçao daarentegen deden zich frequente bestuurswisselingen voor, gemiddeld ieder half jaar een nieuwe coalitie. Nieuwe bestuurders brengen vaak een andere visie op het SBO hetgeen de resultaten ongunstig kan beïnvloeden. Daarnaast is voor een goed verzorgen van coördinatie de back up van (een) bestuurder(s) nodig. Op Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba is naar het zich laat aanzien sprake geweest van voldoende back up. Op Curaçao brachten de bestuurswisselingen ook wisselingen in back up met zich mee. Op het niveau van het Land was coördinatie moeilijk omdat de verschillende Departementen/Directies zich niet gemakkelijk laten aansturen door een ambtelijke coördinator die daartoe kennelijk te weinig back up van de zijde van bestuurders kreeg.

3.3 Besluitvorming en prioriteitstelling

Prioriteiten binnen programma's

De keuze voor prioriteiten binnen de programma's (welke projecten dient een entiteit in bij USONA) wordt in het huidige SBO door de entiteiten zelf gedaan. Aangezien die keuze een politieke afweging inhoudt, is in de procedureregels van USONA opgenomen dat de Ministers voor het Land en de Bestuurscolleges voor de eilandgebieden projecteigenaar zijn en als zodanig bevoegd zijn projectvoorstellen in te dienen. Overigens kunnen Ministers en/of een Bestuurscollege besluiten om de uitvoering van een project te mandateren aan een ambtelijke dienst. Op Curaçao treedt het PMO op als

projectgemachtigde voor verschillende projecten. De uitvoering van die projecten kan dan plaatsvinden door een ambtelijke organisatie. De verantwoordelijkheid voor het indienen van projecten blijft in handen van de Ministers en de Bestuurscolleges.

Prioriteiten tussen programma's

De entiteiten zijn zelf verantwoordelijk voor het stellen van prioriteiten tussen de programma's op het gebied van Onderwijs, Duurzame Economische Ontwikkeling en Bestuurlijke Ontwikkeling. Die prioriteitskeuze behoorde vervolgens onderwerp van programmadialog te zijn met Nederland. De bevoegdheid van BZK om te interveniëren bestond uit haar verantwoordelijkheid de (meer)jaarplannen goed te keuren of af te wijzen en het deelnemen aan een programmadialog. De praktijk heeft uitgewezen dat die programmadialog niet plaatsvond. Met de 'Dia di Diálogo' werd een eerste stap in de richting van die dialoog gezet. Echter, het is daarbij gebleven. De dag van de dialoog heeft niet tot nadere afspraken geleid.

Interventies van BZK

Voordat USONA als uitvoeringsorganisatie optrad was er sprake van onderbesteding. Dat veranderde vrij snel nadat in 2005 een oproep tot het indienen van projectvoorstellen was gedaan. Niet alle voorstellen konden worden gehonoreerd. Omdat het programma geen aanknopingspunten bevatte om tot prioriteitstelling te komen, vroeg USONA aan de entiteiten om prioriteiten aan te geven. Toen hierop geen reactie werd ontvangen, verzocht USONA aan BZK om prioriteiten te stellen. Deze prioriteitstelling volgde per brief van 7 september 2006, zonder voorafgaand overleg met de entiteiten hetgeen tot protest van de zijde der entiteiten leidde. In de brief werd aangegeven dat de resultaatgebieden Checks & balances, Vertrouwen in de overheid en Financiën en begrotingsbeheer wat BZK betreft prioriteit hadden boven de andere resultaatgebieden. Na een verzoek om verduidelijking door SONA (Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen) en kritiek van enkele projectcoördinatoren schreef BZK in december 2006 een brief waarin de prioriteitstelling werd toegelicht. Uit deze brief bleek dat de prioriteitstelling niet bindend was en dat de entiteiten nog steeds ruimte hadden om projecten op de andere resultaatgebieden in te dienen. In de loop van 2006 besloot het Ministerie van BZK om het programma met een jaar te verlengen tot 31 december 2007.

Sturing door BZK had weinig draagvlak en ownership tot gevolg

Samenvattend rijst het volgende beeld. Bij de programmaformulering werd ervan uitgegaan dat de entiteiten verantwoordelijk zijn voor het aangeven van prioriteiten bij de projectaanvragen. In de praktijk intervenieerde BZK in enkele gevallen door zonder vooroverleg met de entiteiten een prioriteitstelling van resultaatgebieden voor te stellen. BZK intervenieerde ook op projectniveau door projecten die niet direct aan een (meer)jarenplan waren te koppelen toch te financieren. Dit optreden van BZK droeg er niet aan bij dat er draagvlak en 'ownership' ontstond voor het SBO aan Antilliaanse zijde. Daarnaast leidde deze werkwijze tot discussies over de neutraliteit van USONA, de organisatie die de incidentele beslissingen over toewijzing van middelen moest uitvoeren. Voor de lastige positie van USONA in dit opzicht was weinig begrip binnen de entiteiten.

3.4 Antwoorden op de aanvullende vragen

3.4.1 Hoe is de samenwerking verlopen?

Samenwerking in fase 1 2002-2003

De samenwerking stond in de eerste fase onder druk omdat de Antilliaanse bestuurders (en ambtenaren) van mening waren dat het SBO moest worden uitgevoerd aan de hand van het staatkundige uitgangspunt van de Antilliaanse autonomie. Het ministerie van BZK wilde een programma waarin doelen, doelbereiking en projectfinanciering meetbaar zouden worden gemaakt en zouden worden verantwoord. Kernpunt van de tegenstelling was de vraag wie de doelstelling van het programma zou bepalen, Nederland, de Nederlandse Antillen of samen. Aan Antilliaanse zijde bestond de indruk dat Nederland door middel van het SBO vat wilde krijgen op het interne beleid van de Nederlandse Antillen. Deze tegenstelling zorgde voor veel wrijving en tot de weigering van de Antilliaanse regering het programmadocument te ondertekenen, hoewel er in de praktijk wel mee gewerkt werd. Vervolgens leidde die tegenstelling ertoe dat BCZ en DEPOS uit de programmacommissie stapten, de commissie die projectvoorstellen selecteerde voor financiering. Die tegenstelling had ook tot gevolg dat er niets terecht kwam van een programmadialog. In een programmadialog zouden BZK en de projecteigenaren (Ministers en Bestuurcolleges) bijeen komen om beleidsmatige beslissingen te nemen.

Trage besluitvorming en een onheldere procesgang deden vervolgens ook afbreuk aan de samenwerking. De besluitvorming over jaarplannen en projectvoorstellen via Land (BCZ en DEPOS), VNW en BZK verliep traag. Vervolgens werden met veel moeite door de entiteiten opgestelde jaarplannen niet gehonoreerd, omdat BZK besloot dat er in 2003 een baseline studie moest plaatsvinden. Verder was er bij bestuurders in de entiteiten weinig belangstelling voor het SBO. Dit had, samen met de beperkte capaciteit en het ontbreken van ervaring met de programma aanpak (logframe, plannen, resultaatgerichtheid), vertraging in de goedkeuring van meerjarenplannen tot gevolg. Deze gang van zaken had tot gevolg dat in de entiteiten (met uitzondering van het Land) pas in 2004, na het operationeel worden van USONA, en nadat op Curaçao het PMO was ingesteld en (later) op Sint Maarten het Programma en Project Bureau (PPB) werd ingesteld, het programma goed op gang kwam. Geconcludeerd kan worden dat de moeilijke samenwerking het SBO vertraagd heeft, waardoor middelen minder zijn besteed, en waardoor de meeste projecten onder het programma nog in uitvoering zijn waardoor resultaten ('outcome') grotendeels nog ontbreken. Onder 3.2.1 is de samenwerking in deze ook aan de orde.

Samenwerking in fase 2 2004-2006

De komst van USONA in oktober 2004 bracht helderheid in de rolverdeling en procedures. BZK keurde door projecteigenaren ingediende (meer)jaarplannen goed of wees die af. Aan goedgekeurde (meer)jaarplannen gerelateerde projecten werden door USONA ook inhoudelijk beoordeeld en in geval van positief advies goedgekeurd voor financiering.

De samenwerking kon met het terugtrekken van BZK en VNW meer verzakelijken. Wat de samenwerking toch weer onder druk zette was het ontbreken van een duidelijke programmadialog waarin beleid werd bepaald. In die dialoog had bijvoorbeeld besloten kunnen worden (1) dat projecten die inspelen op de transitie naar een nieuwe staatkundige

status ook voor financiering in aanmerking konden komen. Nu besloot BZK daartoe, maar over het hoofd van USONA, die eerst dergelijke projecten terecht – immers niet opgenomen in het Meerjarenplan – had geweigerd. In die dialoog had ook besloten kunnen worden (2) dat bij gebrek aan middelen bepaalde resultaatgebieden voorrang moesten krijgen. Nu nam BZK dat besluit toch, maar zonder vooroverleg met de projecteigenaren. Dat wierp een schaduw op de goede samenwerking. In 3.2.2 is eveneens ingegaan op de samenwerking in deze fase.

3.4.2 Is de structuur van de uitvoering effectief?

De structuur van de uitvoering is effectief te noemen als die bijdraagt aan een goed programmaresultaat.

In de structuur van de uitvoering zit USONA aan tafel met tegenover zich de programmacoördinatoren. USONA beoordeelt door de programmacoördinatoren namens de projecteigenaren ingediende projectvoorstellen, kent middelen toe aan de hand van afgesproken criteria, controleert de uitvoering, bewaakt de voortgang en toetst het projectresultaat.

De effectiviteit hangt af van de capaciteit van de programmacoördinatie en van de mogelijkheid om te coördineren om sturend op te treden ten opzichte van andere betrokkenen. De vraag naar voldoende capaciteit wordt beantwoord door te bezien of de coördinerend ambtelijke diensten voldoende bemenst zijn. De vraag naar de mogelijkheid om te coördineren heeft mede te maken met de positionering van de programma- en projectenbureaus die coördinerend optreden: PMO op Curaçao, PPB op Sint Maarten, binnenkort PPBB op Bonaire.

Vooraf voor PMO op Curaçao was het aanvankelijk niet makkelijk een coördinerende rol te vervullen. Het bureau werd in eerste instantie onder het Stafbureau gepositioneerd. Daarnaast hebben zich in de huidige regeerperiode op het eilandgebied zes bestuurswisselingen voorgedaan. Door PMO in een aantal gevallen projectgemachtigde te maken werd de mogelijkheid te coördineren versterkt. Onlangs is PMO een op zich zelf staande dienst geworden die (alleen) het SBO coördineert. Het PPB van Sint Maarten is een zelfstandige dienst en coördineert alle samenwerkingsprogramma's – behalve onderwijs - en ook de eigen en andere financieringsbronnen op de verschillende te ontwikkelen terreinen. Het PPB is hierdoor in staat de samenhang van activiteiten te bewaken en aan te sturen op synergie tussen activiteiten uit verschillende programma's en financieringsbronnen. Ook op Curaçao zou men moeten overwegen de coördinatie van meerdere programma's en projecten bij elkaar te brengen om op die wijze optimale complementariteit van alle inspanningen te krijgen. In paragraaf 3.2.3 is eveneens ingegaan op de structuur van de uitvoering.

3.4.3 Hoe is bijsturing vorm gegeven?

Deze vraag is grotendeels beantwoord in het antwoord over de samenwerking. Bijsturing had het resultaat moeten zijn van een programmadialog waar de entiteiten met BZK beleidsmatige kwesties behandelen. Deze dialoog kwam nagenoeg niet tot stand. Toch intervenieerde BZK met sturing vanuit Nederland. Zo besloot BZK dat projecten die inspelen op de transitie naar een nieuwe staatkundige status ook voor financiering in aanmerking konden komen. Dat besluit werd over het hoofd van USONA genomen. Wat heeft prioriteit als er zich gebrek aan middelen voordoet? Een vraag die in de programmadialog moet worden beantwoord. Nu nam BZK dat besluit eenzijdig zonder vooroverleg met de projecteigenaren. Ook onder 3.3 is bijsturing aan de orde gekomen.

3.4.4 Hoe zijn Rekenkamer en Ombudsman bij het programma betrokken?

De Algemene Rekenkamer Nederlandse Antillen (ARNA) is beperkt betrokken geweest bij ambtelijk overleg over prioriteitenstelling binnen het SBO op Curaçao. ARNA heeft daarbij aanbevolen vooral het resultaatgebieden Checks & balances en Financiën en begrotingsbeheer aandacht te geven. Daarna is ARNA niet meer betrokken geweest. ARNA meent zelf dat zij, gezien haar onafhankelijke positie, niet meer dan alleen op de hoofdlijnen van het programma (zoals prioritering) betrokken kan zijn bij een SBO.

Het vervullen van een ombudsfunctie – een stap op de weg naar deugdelijk bestuur – heeft alleen plaatsgevonden in het eilandgebied Curaçao. Te betreuen is dat in het kader van dit eerste SBO niet in meer entiteiten de ombudsfunctie of klachten behandeling via een LAR-commissie (Landsverordening Administratieve Rechtspraak) tot stand is gekomen.

3.4.5 Was het Samenwerkingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkeling geaccepteerd?

De wijze waarop met de middelen is omgegaan heeft binnen de entiteiten niet voor veel acceptatie gezorgd. Dat SBO programmamiddelen ook naar een ander samenwerkingsprogramma konden gaan, werkte voor de meeste entiteiten verwarrend. Bovendien werden de voor het SBO ter beschikking gestelde middelen voor belangrijk besteed aan projecten die vóór 2002 besloten waren. Daarnaast werd een relatief groot deel van de middelen besteed aan technische bijstand – vooral de Belastingdienst - die veelal meer het karakter had van operationele ondersteuning dan van streven naar good governance.

Entiteiten hadden veelal pas achteraf inzicht in de wijze waarop met de middelen werd omgegaan en hoeveel middelen nog beschikbaar waren voor nieuwe projecten. De verdeelsleutel pakte voor de kleine entiteiten zo uit dat de overgang van projecten hulp naar programma ondersteuning voor hen ongunstig was.

In de baseline studie werden 28 indicatoren en 66 SMART indicatoren geformuleerd. Onder die indicatoren werden knelpunten genoemd die door de entiteiten niet als zodanig werden ervaren. Vervolgens stelden de entiteiten (meer)jaarplannen op waarin zij indicatoren die zij wel als knelpunten ervoeren opnamen en - in enkele gevallen – aanvulden met andere knelpunten. De beperkte capaciteit van de ambtelijke apparaten, de beperkte middelen en de beperkte tijd maakten het onmogelijk het grote aantal geformuleerde knelpunten inderdaad op te heffen. Dat er in de meeste entiteiten toch activiteiten zijn ondernomen op deze punten heeft vooral te maken met de enthousiaste aanpak van programmacoördinatoren en hun medewerkers.

De acceptatie van het SBO heeft te lijden gehad onder de tegenstelling over de vaststelling van de doelstelling van het programma, de interventie via de baseline studie, de eenzijdige oprichting van USONA, en de interventies van BZK inzake de prioriteitenstelling. Meerdere malen is door respondenten naar voren gebracht dat er aanvankelijke weerstand was tegen een bevoogdend en controlerend SBO. Wat Curaçao betreft was er bovendien een wantrouwen na de bezuinigingen op de overheid van het eind van de jaren negentig. Allengs is het besef gegroeid van onvermijdelijkheid en noodzaak om aan bestuur te werken. Er is ook enthousiasme gegroeid om mee te werken aan het programma en een interne motivatie om dat te doen. Het antwoord op deze vraag is eveneens aan de orde in dit hoofdstuk onder 3.3

3.4.6 Waren er risico's, waren die te voorzien en hoe is met risico's omgegaan?

Commitment bestuurders

Een belangrijk risico vormde het feit dat gekozen bestuurders vaak weinig commitment toonden voor het SBO. Zonder support van bestuurders kan het streven naar good governance onvoldoende slagvaardig worden geïmplementeerd. Daarnaast werden vooral projecten ter financiering aangeboden op terreinen waar het handelen van bestuurders buiten schot bleef. Op de resultaatgebieden 'Bestuurlijk apparaat' en 'Vertrouwen in de overheid' en werden relatief weinig projecten ter financiering aangeboden. Dit had tot

gevolg dat er niet gewerkt werd aan totstandkoming van de kenmerken van deugdelijk bestuur: transparantie, responsiveness en accountability.

Dit risico was te voorzien. Op Sint Maarten en op Bonaire is het gelukt tijdens de loop van het SBO de bestuurders er enigszins meer dan tevoren bij te betrekken. Toch is het ondanks de constructieve medewerking van enkele bestuurders nergens gelukt een gedragscode voor bestuurders geaccordeerd te krijgen.

Gebrek aan beleidsambtenaren

Bij entiteiten, de grote minder (met name Curaçao), de kleine meer, deed zich een tekort voor aan ambtenaren op beleidsniveau. Het werd in de meeste gevallen opgevangen door Technische Bijstand uit Nederland of door de inschakeling van consultants. Echter, de inzet van consultants kan een risico opleveren voor de duurzaamheid omdat de continuïteit van die inzet niet is gewaarborgd.

Vertraging door onbekendheid met programma denken en procedures

Vertraging door onbekendheid met een programmatische opzet en met het werken met log frame, plannen en resultaatgerichtheid was te voorzien. Eenmaal begonnen betekende de periode die als leertijd noodzakelijk was verloren tijd en verloren middelen.

Het landsproject Institutionele Versterking uitgevoerd door BCZ kwam laat op gang. Desondanks werd door meerdere programmacoördinatoren lovend gesproken over dit project en over het belang van de workshops en het coördinatoren overleg voor het verbeteren van het programma denken bij de entiteiten. Het werd dan ook betreurd dat er geen financiering kon worden verleend aan verlenging van dit project

Vertraging door gebrekkig samenspel tussen BZK en entiteiten

Vertraging door het gebrekkige samenspel tussen BZK en (aanvankelijk het Land later) alle entiteiten (zoals hiervoor beschreven) was niet geheel te voorzien. Nu staatkundige vernieuwing en bestuurlijke ontwikkeling binnen afzienbare tijd – voor een periode van een aantal jaren - in elkaars verlengde komen te liggen, mag worden verwacht dat dergelijke vertraging zich minder of niet meer zal voordoen.

3.5 Conclusies

- *Programma ondersteuning stap vooruit*
De overgang van projectenhulp naar programma ondersteuning was een stap vooruit. Het ad hoc karakter van projectenhulp werd vervangen door op beleidsmatige uitgangspunten gebaseerde programma's. Resultaatgerichtheid en coördinatie van activiteiten werden nu verantwoordelijkheid van de entiteiten. De (geplande) instelling van programma en projectenbureaus (PMO, PPB en PPBB) getuigt ervan dat die verantwoordelijkheid ook wordt opgepakt;
- *Formele overeenstemming SBO ontbrak*
Formele overeenstemming is voorwaarde voor goede samenwerking. Het niet tot overeenstemming kunnen komen, noch van Antilliaanse, noch van Nederlandse zijde, ten aanzien van onder andere de uitvoeringsstructuur van het programma heeft niet bijgedragen aan een goede samenwerking;

- *Geen meetbare doelen, geen registratie van gegevens, weinig sturing*
Het programmadocument verschafte geen meetbare doelen. De baseline studie deed dat evenmin en ook de (meer)jaarplannen van de entiteiten kenden ook doorgaans geen meetbare doelstellingen op programma niveau. Daarnaast heeft er per entiteit geen substantiële vorm van programma administratie plaats gevonden, daardoor was het meten van voortgang en/of resultaten alleen mogelijk aan de hand van in interviews verkregen kwalitatieve indicaties en van gegevens die bij USONA berustten. Door het ontbreken van meetbare doelen kon er geen goede sturing van het programma BO plaatsvinden;
- *Burgers, overheids nv's en overheidsstichtingen buiten de scope van SBO*
Ten onrechte zijn deugdelijkheid van burgers en de relatie van bestuurders tot overheids-nv's en overheidsstichtingen buiten de scope van het SBO gebleven;
- *Manco's in de samenwerking: minder besteding, minder resultaat*
Manco's in de samenwerking hebben het programma vertraagd, waardoor minder middelen zijn besteed, en waardoor er minder resultaten zijn bereikt. Oorzaken van die manco's: (1) De Nederlandse Antillen meenden dat het SBO moest passen binnen het staatkundige uitgangspunt van de Antilliaanse autonomie. Het ministerie van BZK wilde een programma waarin doelen, resultaatbereiking en projectfinanciering meetbaar zouden worden gemaakt en zouden worden verantwoord. (2) Beperkte capaciteit, het ontbreken van ervaring met de programma aanpak (logframe, plannen, resultaatgerichtheid) vertraging in de goedkeuring van meerjarenplannen en het ontbreken van een heldere aanpak, deed in de entiteiten weinig geneigdheid tot samenwerken ontstaan;
- *Te veel knelpunten, te weinig middelen.*
Dat er enerzijds te veel knelpunten werden geïdentificeerd waar actie op moest worden genomen en dat er anderzijds te weinig middelen beschikbaar waren om die alle te adresseren, heeft afbreuk gedaan aan de resultaten van het SBO;
- *Gebrek aan bestuurlijke continuïteit op Curaçao en weinig back up van bestuurders bij het Land en op Curaçao*
Bestuurswisselingen brengen de continuïteit veelal in gevaar. Op Curaçao deden zich frequente bestuurwisselingen voor, gemiddeld ieder half jaar een nieuwe coalitie. Nieuwe bestuurders brengen vaak een andere visie op het SBO hetgeen de resultaten ongunstig kan beïnvloeden. Daarnaast is voor een goed verzorgen van coördinatie de back up van (een) bestuurder(s) nodig. Op Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba is naar het zich laat aanzien sprake geweest van voldoende back up. Op Curaçao brachten de bestuurwisselingen ook wisselingen in back up met zich mee. Op het niveau van het Land was coördinatie moeilijk omdat de verschillende Departementen/Directies zich niet gemakkelijk laten aansturen door een ambtelijke coördinator die daartoe kennelijk te weinig back up van de zijde van bestuurders kreeg;
- *Sturende interventie BZK ondermijnt draagvlak en ownership entiteiten*
Sturende interventie van Nederland in strijd met de afgesproken programma opzet wekte en wekt nog steeds irritatie op. Bezien vanuit een streven naar good governance is het verklaarbaar dat BZK stuurde. De interventies werkten echter averechts. BZK heeft met de interventies niet bijgedragen aan een vlot verloop van het SBO.

4 Programma analyse SBO

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de belangrijkste bevindingen over het programma op hoofdlijnen, gebaseerd op bevindingen per entiteit. Dit hoofdstuk kan gezien worden als een samenvatting van deel 2 van dit evaluatie rapport. Paragraaf 2 geeft een beeld van de uitvoering van het SBO tot december 2006. Paragraaf 3 gaat in op de ex ante prioriteitstelling en de daadwerkelijke accenten die zijn aangegeven tijdens de uitvoering. Paragraaf 4 presenteert een overzicht van de voortgang van activiteiten gericht op bestuurlijke activiteiten op de Nederlandse Antillen. Paragraaf 5 behandelt een analyse van het programma gebaseerd op een projectanalyse waar gekeken wordt naar effectiviteit, efficiency, complementariteit en toegevoegde waarde. Paragraaf 6 sluit af met enkele conclusies over de uitvoering van SBO.

4.2 Stand van zaken uitvoering

Er zijn (stand 31 december 2006) 39 SBO projecten afgerond en 34 SBO projecten in uitvoering. Het gaat hier om de projecten die in de periode 2002-2006 zijn gestart. Het totaal budget van deze projecten is ongeveer 100 miljoen ANG, waarvan ongeveer 80 miljoen ANG ook daadwerkelijk verplicht is. Ongeveer de helft van de 39 afgeronde projecten zijn recentelijk in de afrondende fase gekomen (najaar 2006). De overige eerder afgeronde projecten zijn vaak projecten die in de periode 2002-2004 zijn gestart (pre-USONA), waar documentatie beperkt is. Sint Eustatius kent geen SBO projecten⁸.

Tabel 4.1 Stand van zaken uitvoering SBO 2002- december 2006

	Aantal projecten In uitvoering	Aantal projecten afgerond (of nagenoeg)	Totaal toegekend budget (in miljoen ANG)	Totaal verplicht (in Miljoen ANG)
Land	6	18	58,9	50,4
Curaçao	12	6	21,9	14,9
St. Maarten	8	11	15,3	10,8
Bonaire	4	3	2,2	0,8
St. Eustatius	0	0	0	0
Saba	4	1	0,6	0,5
Totaal	34	39	98,9	77,4

⁸ Sint Eustatius kende wel enkele BO activiteiten gefinancierd uit het SBO ondersteuningsproject van BCZ Land.

4.2.1 Uitvoering SBO 2002-2006

Het SBO ging officieel in januari 2002 van start. Daarvoor vonden er echter ook door Nederland (deels) gefinancierde projecten plaats gericht op bestuurlijke ontwikkeling. Deze projecten vallen in principe buiten deze evaluatie. Echter, als projecten die vóór 2002 zijn besloten een financieel beslag leggen op het budget voor SBO 2002-2006, dan zijn ze wel relevant om kort aandacht aan te besteden.

Dergelijke projecten zijn alleen bij de entiteiten Land en Curaçao. Bij het Land gaat hierbij in totaal om 14 projecten bij het land met een financieel beslag op 2002-2004 van 27,7 miljoen ANG. Dit financiële beslag wordt gedomineerd door het project lange uitzendingen belastingdienst dat al voor 2002 liep onder verantwoordelijkheid van het Nederlandse ministerie van Financiën en na 2002 is overgedragen aan BZK. Voor Curaçao zijn twee projecten waargenomen met een beslag van 1,7 miljoen ANG. In totaal is dus ongeveer 29,5 miljoen ANG van de 100 miljoen ANG bepaald door projecten die vóór 2002 zijn goedgekeurd.

De uitvoering van het SBO 2002-2006 kent twee verschillende perioden. De eerste periode loopt van 2002 tot oktober 2004, waarbij het uitvoeringsmanagement in handen was van DEPOS, VNW en BZK. In oktober 2004 startte USONA als uitvoeringsorganisatie van het SBO.

De periode 2002-2004 kende relatief weinig project activiteiten. Alleen de grote entiteiten Land, Curaçao en Sint Maarten hebben SBO projecten in deze periode gestart. Het Land is in deze periode 11 projecten gestart met een totaal budget van 10,6 mln. ANG. Sint Maarten kende acht projecten met een totaalbudget van 3,2 miljoen ANG. Hiervan zijn de meeste projecten na 2004 daadwerkelijk tot uitvoering gekomen. Curaçao had twee projecten in de periode 2002-2004 met een totaalbudget van 2,6 mln. ANG.

Na de Start van USONA als uitvoeringsorganisatie komt het SBO in een stroomversnelling. Saba en Bonaire starten met SBO projecten. Saba start direct vanaf 2004 en de eerste projecten op Bonaire beginnen 2^e helft van 2005 te lopen. Curaçao intensiveert haar SBO activiteiten, met een duidelijke piek eind 2006. Alleen voor het land lijken de SBO activiteiten anders te verlopen. De SBO activiteiten nemen af, deels doordat een groot deel van de SBO aanvragen niet ontvankelijk worden verklaard vanwege onvoldoende beschikbare middelen.

Samenvattend kan gesteld worden dat van de 100 miljoen ANG aan totale toegekende SBO uitgaven;

- Ongeveer 29,5 miljoen ANG is bepaald vóór 2002;
- Ongeveer 16,5 miljoen ANG is bepaald in de periode 2002-oktober 2004;
- Ongeveer 54 miljoen ANG is bepaald in de periode oktober 2004- december 2006.

Deze cijfers illustreren dat SBO met de start van USONA programma activiteit is geïntensifieerd.

4.3 Prioriteitstelling

Ex ante – ex post prioriteitstelling resultaatgebieden

Alle entiteiten hebben een (meer)jaarplan opgesteld naar aanleiding van de baseline studie. Deze meer(jaar)plannen waren niet gelijktijdig gereed. Het land had haar 'Meerjarenplan 2005-2007' eind 2005 goedgekeurd, waardoor de eerste projecten in het kader van het meerjarenplan pas in 2006 werden ingediend. Bonaire was met haar meerjarenplan 2005-2007 en Sint Eustatius was met haar meerjarenplan 2005-2008 ook wat later. Daarentegen hadden Saba en Sint Maarten hun jaarplan 2004 respectievelijk eerste helft 2004 en tweede helft 2004 gereed. Curaçao had haar meerjarenplan 2004-2007 ook in de eerste helft van 2004 gereed. De verschillende startperioden van de (meer)jaarplannen moet bij de analyse van de ex ante en ex post prioriteitstelling in ogenschouw worden genomen.

Saba, Bonaire en Sint Maarten hebben de prioriteitstelling uit hun (meer)jaarplanning gevolgd. De afwijkingen op de (ex ante) prioriteitsstelling zijn te vinden bij het land en Curaçao. Beide entiteiten hadden het resultaatgebied vertrouwen in de overheid als absolute prioriteit bestempeld. Echter, zowel in aantal projecten als in budget heeft het Land feitelijk prioriteit gegeven aan de resultaatgebieden ambtelijk apparaat en financiën/begrotingsbeheer. Daarbij moet worden opgemerkt dat het accent op financiën/begrotingsbeheer wordt veroorzaakt door het grote project Belastingdienst lange uitzendingen. Curaçao heeft prioriteit gegeven aan kwaliteitsverbetering van het ambtelijk apparaat. Daarbij kent Curaçao zes projecten die niet in het meerjarenplan waren opgenomen. Twee projecten (het project Nieuwe Belastingdienst Curaçao en de studie naar het voorzieningenniveau) vallen daarbij extra op, omdat deze door interventie van Nederland doorgang hebben gehad.

De meeste entiteiten hebben binnen het SBO het accent gelegd op het resultaatgebied ambtelijk apparaat. Het argument dat hier vaak voor werd gehanteerd is dat na de saneringsoperatie van begin 2000 hier meer aandacht voor nodig was.

Voor de kleine entiteiten is een ex post analyse op resultaatgebied beperkt mogelijk, omdat de beperkte middelen relatief weinig projecten toe lieten. Echter, Saba heeft duidelijk accent gelegd op het resultaatgebied checks & balances door het project jaarrekeningen.

Instrumentele waarde meerjarenplan

De project programmering in het (meer)jaarplan als sturend instrument voor het SBO kent verschillen tussen de entiteiten. Het land heeft de voorgenomen projecten in het meerjarenplan als uitgangspunt genomen bij het SBO. Echter, een groot deel van de ingediende projecten is niet ontvankelijk verklaard. Curaçao heeft tot nu toe acht van de 24 voorgenomen projecten geïmplementeerd en projecten buiten het meerjarenplan ingediend. Deze afwijking wordt vooral veroorzaakt door politieke interventies (Nederlandse en Curaçaose bestuurders). Sint Maarten en Bonaire zijn het dichtst bij zowel de prioriteitstelling als de projectprogrammering uit hun (meer)jaarplannen gebleven.

Beperkte samenhang

Bijna alle direct betrokkenen geven aan dat een samenhang wordt gemist in de tot uitvoering komende SBO projecten. De selectie van projecten heeft een sterk ad hoc karakter. Er wordt geen totaalpakket van projecten geïmplementeerd met oog voor een optimale verbetering van BO, gezien de beperkte middelen. Dit geldt niet alleen voor een bepaalde samenhang van voorgestelde projecten tussen resultaatgebieden, maar ook binnen een resultaatgebied. Een voorbeeld hiervan is het project Belastingdienst lange uitzendingen bij het land. Door dit project is een sterke focus ontstaan op de inkomstenkant van de overheidsfinanciën (wegwerken achterstanden). Voor zover achterhaald kon worden, waren er weinig activiteiten gericht op het verbeteren van de uitgavenkant van de overheidsfinanciën.

Daarnaast lijkt de fasering van de projecten in de tijd niet altijd even functioneel. De knelpunten met de hoogste nood worden niet altijd als eerste aanpakt. Sommige projecten komen te vroeg, zeker in relatie tot het algemene ontwikkelingsniveau van goed bestuur. Een voorbeeld hiervan is het project digitalisering op Curaçao. Digitalisering van alle binnenkomende stukken is nastrevenswaardig. Het is echter de vraag of hier nu prioriteit aan gegeven moet worden, los van de voortvarende uitvoering van dit project. Te meer omdat dit project ook niet in het (meer)jarenplan van Curaçao is opgenomen.

Curaçao en Bonaire hebben recentelijk de noodzaak om de samenhang tussen (SBO) activiteiten te vergroten geconcretiseerd. Curaçao heeft met het projectvoorstel Koepelplan bestuurlijke ontwikkeling activiteiten op het resultaatgebied vertrouwen in de overheid onder één koepel gebracht. Bonaire heeft de eerste stappen genomen naar een Ontwikkelingsplan Bonaire, waarbij niet alleen de SBO activiteiten onderling in betere samenhang moeten worden gebracht, maar ook in samenhang met de algemene ontwikkelingsdoelstellingen voor het eiland.

4.4 Voortgangsanalyse

4.4.1 Aanpak

Tijdens het veldonderzoek werd duidelijk dat het nog te vroeg is om een één-meting van goed bestuur op de Nederlandse Antillen uit te voeren op basis van alle indicatoren uit de baseline studie. Een één-meting heeft gezien het 'lopende' karakter van het SBO programma ook weinig toegevoegde waarde. De meeste entiteiten zijn eind 2004 met BO activiteiten gestart (SBO projecten en eigen activiteiten). Daardoor zijn een groot deel van de SBO projecten nog in uitvoering, of is afronding recentelijk gestart en zijn er derhalve nog geen resultaten aanwezig.

Daarom is besloten een procesmatige voortgangsanalyse te maken; *wat wordt er gedaan, wat is het resultaatpotentieel, en wat gaat er nog gebeuren om goed bestuur te verbeteren?* Deze vraag wordt afgebakend door alleen te kijken naar activiteiten die een directe relatie hebben met de door de entiteiten zelf geselecteerde knelpunten uit de meerjarenplannen. Deze knelpunten vormen over het algemeen een deelverzameling van de indicatoren uit de baseline studie (gemiddeld 40 knelpunten per entiteit in plaats van

66 indicatoren uit de baseline studie). Echter, sommige entiteiten hebben zelf enkele knelpunten toegevoegd die niet in de baseline studie voor kwamen.

Hoofdstuk 1 van deel 2 gaat uitvoerig in op de aanpak van de voortgangsanalyse. Deze paragraaf presenteert de belangrijkste bevindingen. Daarbij moeten wel de volgende opmerkingen worden gemaakt:

- De beoordeling per resultaatgebied is gebaseerd op een geaggregeerde beoordeling van activiteiten. Een genuanceerder beeld is te vinden in deel 2;
- De door de entiteiten geselecteerde knelpunten binnen een resultaatgebied zijn ongelijksoortig. Sommige vragen om een meerjarig verandertraject, terwijl andere knelpunten relatief snel zonder financiële middelen opgelost kunnen worden;
- Niet over alle activiteiten was informatie beschikbaar. Daarnaast is deze informatie is niet structureel geverifieerd. Dat wil zeggen, niet alle informatie is stelselmatig geverifieerd bij een andere bron. Tijdens de interviews is wel de belangrijkste informatie geverifieerd door dezelfde vragen te stellen aan verschillende personen, waarbij verschillen in belangen niet uit het oog verloren is;
- De analyse is bovenal een kwalitatieve analyse. Er is gestreefd naar objectiviteit. Toch is elk oordeel afzonderlijk discussieerbaar;
- Geen voortgang is géén diskwalificatie. Binnen de beschikbare tijd en middelen is het irrealistisch om te verwachten dat alle terreinen van goed bestuur aangepakt kunnen worden;
- De voortgangsanalyse van St. Eustatius is gebaseerd op een scan, omdat BO activiteiten die door Sint Eustatius zijn uitgevoerd, deels zijn gefinancierd door het ondersteuningsproject BCZ van het Land.

Deze paragraaf geeft een samenvatting van de voortgangsanalyse uit deel 2. Alleen de rode draad in de bevindingen wordt hier gepresenteerd, waarbij in wordt gegaan op de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen de entiteiten.

Kwaliteit bestuurlijk apparaat

In dit resultaatgebied is geen tot beperkte voortgang waargenomen. Het valt op dat de bestuurders zelf vaak geen onderwerp zijn van het SBO. Er zijn geen activiteiten waargenomen die in een directe relatie staan met de bestuurders. Uitzondering hierop is Bonaire, dat buiten het SBO trainingsactiviteiten heeft gericht op de bestuurders. Vooral de activiteiten gericht op het versterken van de integriteit van bestuurders zijn beperkt. Op geen enkele entiteit is een gedragscode voor bestuurders ingesteld of een register voor nevenfuncties. Het probleem zit daarbij niet in ambtelijke voorbereiding. Sint Maarten heeft al sinds 2003 een concept gedragscode gereed en Curaçao heeft ook meerdere keren ter goedkeuring voorgelegd. De gedragscode is bij beide entiteiten nog niet vastgesteld.

Kwaliteit ambtelijk apparaat

Ambtelijke kwaliteit is op de meeste entiteiten de focus geweest voor SBO activiteiten. De uitzondering hierop is Saba. Hier is beperkte activiteit waargenomen, maar er bestaan wel voornemens om bepaalde zaken op te gaan maken. Daarnaast heeft op Sint Eustatius ook beperkt activiteiten plaatsgevonden, die deels zelf en deels zijn gefinancierd door het ondersteuningsproject van BCZ. Er kan gesproken worden van redelijke voortgang op dit resultaatgebied, mede dankzij de uiteenlopende SBO activiteiten zoals opleidingen voor

ambtenaren en activiteiten gericht op het beter structureren van de organisatie (functiewaarderingstrajecten).

Echter, de meeste voortgang op dit resultaatgebied is direct gerelateerd aan zelf gefinancierde activiteiten van de entiteiten. Deze activiteiten moeten dan ook in de analyse worden betrokken voor een volledig beeld. Bestuurlijke ontwikkeling is immers niet alleen het SBO.

Checks & balances

Op het resultaatgebied checks & balances is sprake van enige tot redelijke voortgang. Echter, de mate waarin activiteiten worden ontplooid gericht op het versterken van het duurzame karakter van goed bestuur door checks & balances verschilt sterk per eiland. De verschillen zijn het grootst als gekeken wordt naar de achterstanden in de jaarrekeningen. Het land, Curaçao en Sint Maarten hebben een achterstand van enkele jaren, waarbij Sint Maarten recentelijk activiteiten heeft gestart om deze achterstand weg werken. Deze achterstanden belemmeren het goed functioneren van de verantwoordingsketens en beperken de begrotingscycli. Saba en Bonaire hebben daarentegen al meer succes geboekt met het wegwerken van de achterstanden. Beide eilanden en Sint Maarten werken ook aan het verbeteren van interne controle. Saba heeft parttime een persoon aangesteld voor interne controle en Bonaire en het SBO project “AO/IC handboek” is gestart. Op Sint Maarten wordt gewerkt aan de aanstelling van vijf personen. Sint Eustatius kent geen voortgang op dit resultaatgebied.

Vertrouwen in de overheid

Er kan voor dit resultaatgebied worden gesproken van enige voortgang op de grotere entiteiten gericht op de knelpunten op het resultaatgebied vertrouwen in de overheid. Het land, Curaçao en Sint Maarten hebben alledrie een SBO integriteittraject opgesteld en uitgevoerd (dan wel nog in uitvoering). De activiteiten zijn bij alledrie de entiteiten vooral gericht op de ambtelijke organisatie. Verder valt op dat op Bonaire, Sint Eustatius en Saba geen substantiële activiteiten op dit resultaatgebied zijn opgestart. Bonaire heeft wel een integriteitproject ingediend bij USONA, maar deze is niet ontvankelijk verklaard wegens gebrek aan middelen. Overigens heeft nergens een onderzoek naar het vertrouwen in de overheid plaatsgevonden. Wel heeft Curaçao in begin 2007 een onderzoek gepubliceerd naar de informatievoorziening, bereikbaarheid en klantgerichtheid van de overheid. Deze aspecten vallen ook onder het resultaatgebied vertrouwen in de overheid. Verder heeft alleen Curaçao een eiland ombudsman ingesteld.

Financiën en begrotingsbeheer

De aandacht voor dit resultaatgebied verschilt sterk per entiteit. Voor het land, Curaçao en Sint Maarten zijn beperkt activiteiten waargenomen op de gesignaleerde knelpunten op dit resultaatgebied. Daarom wordt voor deze entiteiten gesproken over enige voortgang. Op Bonaire zijn echter geen activiteiten waargenomen gericht op de knelpunten. Dit komt omdat Bonaire, net als Sint Eustatius, anticipeert op de toekomstige status als openbaar lichaam van Nederland voor voortgang op de knelpunten. Sint Eustatius is in gesprek met Nederland over technische bijstand om de begroting op orde te krijgen. Saba heeft zich geconcentreerd op het verbeteren van het begrotingsbeheer. Met relatief eenvoudige activiteiten is men erin geslaagd verbeteringen aan te brengen in het begrotingsbeheer.

Sint Maarten en het Land hebben veel zelf gefinancierde activiteiten, maar deze activiteiten zijn vaak niet direct gerelateerd aan de knelpunten. De SBO activiteiten zijn sterk gericht op de inkomstenkant van de overheidsfinanciën gericht, mede als gevolg van het grote project Belastingdienst lange uitzendingen. Op Curaçao was relatief weinig aandacht voor begrotingsbeheer.

Informatisering

Op het resultaatgebied informatisering verschilt de voortgang bij de aanpak van knelpunten sterk. Curaçao had, gezien de positieve oordelen in de baseline studie van 2003, een betrekkelijk goede uitgangssituatie. Alle geïdentificeerde knelpunten uit het meerjarenplan zijn nu aanpak en daar is sprake van goede voortgang. Op Sint Maarten en Saba is sprake van enige voortgang. Vooral op de kleine eilanden hebben de activiteiten gericht op het verbeteren van de ICT kwaliteit en organisatie een sterk ad hoc karakter. Dit is deels te verklaren door het feit dat het SBO voor de kleine entiteiten te beperkt was om relatief dure eilandbrede ICT projecten te starten.

4.5 SBO projectenanalyse

4.5.1 Aanpak

Om een oordeel te kunnen geven in hoeverre de ondernomen SBO activiteiten hebben bijgedragen aan de voortgang van goed bestuur zijn DAC-criteria gehanteerd:

- **Relevantie:** in hoeverre is het Samenwerkingsprogramma relevant gebleken voor de bestuurlijke ontwikkeling op de Nederlandse Antillen in de afgelopen 4 jaar? In welke mate zijn de onderscheiden doelgroepen bereikt bij de uitvoering van het programma?
- **Efficiency:** in welke mate zijn de projecten in het kader van het samenwerkingsprogramma efficiënt uitgevoerd?
- **Effectiviteit:** in welke mate zijn de projecten in het kader van het samenwerkingsprogramma effectief geweest? En in welke maten is het instrument personele samenwerking effectief geweest?
- **Duurzaamheid:** in welke mate hebben de resultaten van de uitgevoerde projecten in het kader van het samenwerkingsprogramma een duurzaam – structureel – karakter?
- **Toegevoegde waarde:** wat is de toegevoegde waarde geweest van het samenwerkingsprogramma voor de Bestuurlijke ontwikkeling in de afgelopen 4 jaar?
- **Complementariteit:** in welke mate is het samenwerkingsprogramma complementair geweest aan andere bestaande ontwikkelingstrajecten en –projecten in het kader van bestuurlijke ontwikkeling op de Antillen? In hoeverre vulden deze programma's en projecten elkaar aan, c.q. werkten zij elkaar tegen?

Een impactanalyse is op dit moment te voorbarig, gezien het lopende karakter van het programma. Daarom is het DAC criterium 'impact' buiten beschouwing gelaten. Verder is de projectanalyse per entiteit in de meeste gevallen gebaseerd op een selectie van projecten. Bij de selectie is uitgegaan van de volgende criteria:

- Is het project materieel gezien van enige omvang?
- Is het project nagenoeg afgerond of afgerond?

Daarnaast gold ook een praktische overweging: is de (interne of externe) projectleider beschikbaar voor een interview?

In totaal waren er 39 projecten afgerond, waarvan de helft recentelijk (nagenoeg afgerond). Van deze afgeronde projecten waren (nog) geen projectevaluaties beschikbaar. Binnen de scope van dit programma evaluatie onderzoek was het niet mogelijk de afgeronde projecten alsnog te evalueren. Wel zijn een groot deel van deze projecten geanalyseerd en projectleiders geïnterviewd. Vervolgens moet wel in overweging worden genomen dat een groot deel van de projecten nog in uitvoering is. Geconcludeerd kan worden dat daarom slechts indicatieve uitspraken mogelijk zijn op programma niveau.

Relevantie

Op de knelpunten waar entiteiten activiteiten hebben geïnitieerd, is in iets minder dan de helft van de gevallen een SBO project direct dan wel indirect betrokken geweest. Daaruit kan worden opgemaakt dat het samenwerkingsprogramma relevant is geweest voor de BO-knelpunten zoals geïdentificeerd in de (meer)jaarplannen. Echter, de relevantie van het samenwerkingsprogramma kan niet los gezien worden van de effectiviteit van het programma (zie paragraaf over effectiviteit).

De doelgroepen worden in bijna alle gevallen bereikt. Echter, bestuurders zijn zelf beperkt onderwerp geweest van BO activiteiten in het algemeen en SBO activiteiten in het bijzonder. Op Curaçao en op Sint Maarten zijn weliswaar onder het SBO project integriteit gedragscodes voor bestuurders opgesteld, maar niet vastgesteld. Op Bonaire zijn bestuurders wel onderwerp geweest van BO activiteiten. Bonaire heeft (zelf gefinancierde) trainingsactiviteiten voor bestuurders uitgevoerd.

Verder is de aanwezigheid van SBO projecten binnen het terrein van de rechtshandhaving opvallend (entiteit Land). Het gaat om het stage project O.M. en de douane projecten⁹. Het is de vraag of deze projecten thuis horen in het SBO. Rechtshandavingsprojecten hebben in het algemeen een eigen financieringslijn en besluitvormingsstructuur naast het SBO

Duurzaamheid onder druk

De uitvoering van SBO projecten is in de meeste gevallen afhankelijk van externe ondersteuning. Dit kan een risico vormen voor de duurzaamheid van projectresultaten. Op dit moment is nog geen oordeel mogelijk of duurzaamheid hierdoor daadwerkelijk onder druk staat. Wel valt op dat een sterke oriëntatie bestaat op de korte termijn 'output' van de projecten die de externe consultants kunnen leveren, en minder op de 'outcome' die door de bestuurders en ambtenaren van de entiteiten moeten worden gerealiseerd.

Verder zijn meerdere projecten die vervolgstapen hebben na afronding van het SBO gefinancierde deel, niet altijd verzekerd van deze middelen. Dit zet de continuïteit van de resultaten van deze projecten onder druk. Het meest zichtbaar is dit probleem bij (ICT) investeringsprojecten met een Beheer en Onderhoudscomponent. Het ICT douane project voor het land moest een ondersteunend SBO project definiëren om belangrijke

⁹ En een project voor de Antilliaanse Militie van vóór 2002 met een financieel beslag binnen het SBO.

componenten uit het eerdere SBO project te kunnen upgraden. Het DEZA informatiseringproject (Dienst Economische Zaken en Arbeidsaangelegenheden Bonaire) heeft weliswaar voor het komende jaar beheer en onderhoudskosten afgedekt in het SBO project zelf, maar voor de komende jaren is financiering hiervan onduidelijk. Ook het integriteittraject land heeft dergelijke risico's. Het SBO project is afgerond. Echter, de met SBO middelen opgeleide back-uppers kunnen nu geen activiteiten ondernemen omdat hier op dit moment geen middelen voor beschikbaar zijn. Het voornemen bestaat hiervoor middelen te begroten.

Een groot deel van de oorzaak van deze risico's op duurzaamheid van SBO resultaten zijn te herleiden tot een gebrekkige relatie van SBO projecten met de begroting. Soms zijn SBO projecten deels gefinancierd met eigen middelen en wordt in de projectvoorstellen ook de relatie met de begroting zichtbaar gemaakt (zoals het geval in Bonaire). Echter, zelfs in deze gevallen worden projecten niet altijd opgenomen in de jaarlijkse begroting. Daarnaast ontbreekt een meerjarenbegroting, waardoor de koppeling van deze projecten met een (meerjarig) investeringskarakter met de begroting niet makkelijk kan worden gemaakt.

Effectiviteit

De mechanismen die de risico's veroorzaken op duurzaamheid, kunnen ook de effectiviteit van de projecten negatief beïnvloeden. Verder zijn een groot deel van de SBO projecten met technische bijstand. Dit grote aandeel wordt deels verklaard door het grote project Belastingdienst lange uitzendingen (bijna 30 procent van alle gebudgetteerde SBO middelen). Daarnaast kent vooral Sint Maarten veel projecten met technische bijstand. De meningen over de effecten van dit instrument op bestuurlijke ontwikkeling zijn sterk verdeeld. Echter, het overgrote deel van de geanalyseerde projecten met technische bijstand zijn in hun opzet gericht om tekorten in de ambtelijke organisaties op te vullen en niet direct gericht zijn op bestuurlijke ontwikkeling of geven daaraan in de uitvoering geen prioriteit. Hoewel het handhaven van een bepaald kwaliteitsniveau een belangrijke basisvoorwaarde is voor verdere bestuurlijke ontwikkeling, kunnen door het beperkte accent op duurzame kennisoverdracht (uitzonderingen daargelaten) wel vraagtekens worden gezet bij de directe waarde van dit instrument voor bestuurlijke ontwikkeling.

Efficiency

Er kunnen geen algemene conclusies worden getrokken over de efficiency van de projecten. Voor dergelijke conclusies zijn evaluaties per project noodzakelijk en dat strekt buiten de scope van deze evaluatie. Wel kan worden gezegd dat is waargenomen dat USONA sterk financieel toezicht uitoefent op de besteding van middelen per project. Projectbegrotingen moeten strikt worden gevolgd. Verschuivingen binnen het projectbudget moeten worden toegelicht. Dit zou inefficiënties in de uitvoering tot gevolg kunnen hebben. Immers, als de mogelijkheid tot verschuiven van middelen beperkt is, wordt de incentive om besparingen op begrotingsposten te realiseren beperkt. Verder blijkt USONA bij sommige projecten constructief mee te denken. Voorbeelden daarvan zijn het DEZA informatiseringproject (Bonaire) en het project Integriteit (Curaçao). DEZA kon op basis van voortschrijdende inzichten de aanschaf van bepaalde hardware wijzigen binnen het totaalbudget van het project. Het project Integriteit Curaçao kon in overleg met USONA besparingen op externe consultants aanwenden voor nieuwe

activiteiten die bijdroegen aan het versterken van het project. Keerzijde van deze constructieve houding is het risico dat USONA zich te veel bemoeit met de inrichting van het project. Deze situatie leek bijvoorbeeld te ontstaan bij het DEZA project, maar is in goed overleg opgelost.

Daarnaast is opgevallen dat de kleine entiteiten vaker moeite hebben om continuïteit in de projecten te handhaven. Bonaire heeft (per project om verschillende redenen) voor de meeste projecten verlenging aangevraagd. En Saba kent enkele projecten waar het escalatiemechanisme in werking was gesteld om voortgang te boeken. Vertraging in de uitvoering van projecten verhoogt het risico op inefficiënties.

Toegevoegde waarde

Allereerst heeft het SBO een procesmatige toegevoegde waarde gehad voor de meeste entiteiten. De aanpak van het programma heeft een duidelijk leereffect gehad voor de overheden. SBO heeft bijgedragen aan het versterken van programmatisch denken en projectmatig werken. Daarnaast wordt SBO als een duidelijke steun ervaren door diegene binnen de overheden die direct betrokken zijn bij het werken aan het verbeteren van goed bestuur. Enkele geïnterviewden gaven bijvoorbeeld aan dat het SBO een belangrijke steun is geweest bij het op de agenda houden van het thema integriteit. De procesmatige toegevoegde waarde zit ook in de kwalitatieve eisen die gesteld worden aan projectvoorbereiding (logframe) en uitvoering. Hoewel de entiteiten vaak opmerkingen hebben geplaatst bij de complexiteit, heeft de sterk systematische denkwijze van het logframe wel een positief effect gehad op de projecten die in eigen beheer werden ontwikkeld.

Verder kan worden gesteld dat op ongeveer de helft van alle geïdentificeerde knelpunten activiteiten gaande zijn (of uitgevoerd zijn) met als doel bij te dragen aan het oplossen van het knelpunt. Op de knelpunten waar activiteiten zijn waargenomen, is in iets minder dan de helft van de gevallen een SBO project direct dan wel indirect betrokken geweest. Hieruit kan worden geconcludeerd dat SBO in ieder geval toegevoegde waarde heeft op de voortgang van activiteiten op de knelpunten.

Complementariteit

Er is sprake van complementariteit als projecten die uit andere middelen worden gefinancierd, bijvoorbeeld uit eigen begroting, inhoudelijk aansluiting hebben met de uit SBO middelen gefinancierde projecten. Met uitzondering van Sint Eustatius is bij entiteiten complementariteit waargenomen, doordat uit eigen middelen gefinancierde inspanningen een voortgang op knelpunten opleverde. Ook is waargenomen dat SBO projecten een sterk stimulerend effect hebben op andere BO activiteiten. Treffend voorbeeld hiervan is het Shared service intranet project Curaçao. Dit SBO project droeg bij aan de ontwikkeling van ICT afdelingen per dienst en een ICT platform. Het project Integriteit van het Land diende als voorbeeld (in aanpak) voor integriteit projecten op Curaçao en op Sint Maarten. Er zijn ook voorbeelden van niet-ontvankelijk verklaarde SBO projecten die vervolgens met eigen middelen worden gefinancierd. Voorbeelden hiervan zijn de projecten Jaarrekeningen Bonaire en het project Customer Contact Service Curaçao.

Er kan per entiteit ook complementariteit voordoen tussen de projecten van de verschillende samenwerkingsprogramma's: bestuurlijke ontwikkeling, duurzame economische ontwikkeling, onderwijs, rechtshandhaving en armoedebestrijding. Om deze vorm van complementariteit te kunnen realiseren, helpt een centraal coördinerende instantie zoals het PPB op Sint Maarten. Deze vorm van complementariteit is overigens niet waargenomen.

4.6 Conclusies

Ex post prioriteitstelling optimaal voor Bestuurlijke ontwikkeling?

De entiteiten hebben bijna allemaal prioriteit gegeven aan het resultaatgebied ambtelijk apparaat. Met uitzondering van het Land en Saba zijn er weinig of geen projecten in het resultaatgebied financiën en begrotingsbeheer ondernomen. Daarnaast is de voortgang van activiteiten op de resultaatgebieden bestuurlijk apparaat en vertrouwen in de overheid gering. In resultaatgebied vertrouwen in de overheid moet de programmalijn verbetering publieke dienstverlening tot stand gebracht worden. Curaçao en Sint Maarten hebben enkele activiteiten ondernomen om publieke dienstverlening te versterken, maar verder zijn op dit resultaatgebied relatief weinig activiteiten ondernomen.

De resultaatgebieden bestuurlijk apparaat en vertrouwen in de overheid zijn nu juist de resultaatgebieden waar de kenmerken van deugdelijkheid van bestuur, transparantie, responsiveness en accountability tot stand gebracht moeten worden.

Procesmatige toegevoegde waarde van SBO

SBO heeft bijgedragen aan versterken van programmatisch denken en projectmatig werken. Daarnaast wordt SBO als een duidelijke steun ervaren door diegene binnen de overheden die werken aan het verbeteren van goed bestuur. Daarnaast heeft het SBO een procesmatige toegevoegde waarde gehad op de voortgang van activiteiten op de knelpunten uit de (meer)jaarplannen.

Beperkte samenhang

De selectie van SBO projecten door de entiteiten heeft een sterk ad hoc karakter. Daarnaast lijkt de programmering van de projecten in de tijd niet altijd even functioneel. De knelpunten met de hoogste nood worden niet altijd als eerste aangepakt.

Ambtenaren positief, weinig commitment van bestuurders

In de ambtelijke organisatie vindt mede dankzij het SBO een verdere bewustwording plaats ten aanzien van goed bestuur. De deelname aan integriteittrajecten (Land en Curaçao) en het enthousiasme van SBO projectleiders maakt de kring van zich bij goed bestuur betrokken ambtenaren steeds groter. Bestuurders tonen over het algemeen weinig commitment. Gedragscodes werden niet geaccordeerd, hoewel in concept gereed. Daarnaast is deugdelijkheid van bestuur (nog) geen item waar kiezers voor warm lopen. Alleen commitment van bestuurders kan werkelijke vaart in en draagvlak geven aan een programma BO.

Gebrekkige relatie met de eigen begroting

Een groot deel van de oorzaak van deze risico's op duurzaamheid van SBO resultaten zijn te herleiden tot een gebrekkige relatie van SBO projecten met de begroting. Hoewel elk SBO project deels gefinancierd is met eigen middelen, neemt dit niet weg dat projecten niet op de begroting worden opgenomen en een meerjarenbegroting op Antillen ontbreekt.

Technische bijstand meest effectieve instrument voor SBO?

Een groot deel van de SBO projecten zijn technische bijstand projecten. Het overgrote deel van de geanalyseerde technische bijstand projecten zijn in hun opzet niet gericht op bestuurlijke ontwikkeling (duurzame overdracht van kennis) of geven daaraan in de uitvoering geen prioriteit. Hoewel het handhaven van een bepaald kwaliteitsniveau een belangrijke basisvoorwaarde is voor verdere bestuurlijke ontwikkeling, kan door het gebrekkige accent op duurzame kennisoverdracht wel vraagtekens worden gezet bij de directe waarde van dit instrument op bestuurlijke ontwikkeling.

5 Hoofdvraag en aanbevelingen

5.1 Antwoord op de hoofdvraag

5.1.1 In hoeverre hebben in het kader van bestuurlijke ontwikkeling ondernomen activiteiten bijgedragen aan (meer) deugdelijk bestuur in de Nederlandse Antillen?

Een exacte beantwoording van deze vraag is op dit moment nog niet mogelijk. Er zijn enkele tientallen projecten met enthousiasme voorbereid en van start gegaan. Er zijn echter tot op heden te weinig resultaten zichtbaar om een gefundeerd oordeel over de bijdrage van de ondernomen activiteiten te kunnen geven. Er zijn wel circa veertig projecten afgerond of nagenoeg afgerond. Maar projectevaluaties zijn op één uitzondering na nog niet beschikbaar. De evaluatie aan de hand van de DAC-criteria levert een aantal indicaties op. Harde uitspraken over effectiviteit en impact kunnen niet worden gedaan. Er is echter wel toegevoegde waarde geconstateerd. Op meer dan de helft van alle geïdentificeerde knelpunten zijn activiteiten gaande (of uitgevoerd) met als doel het knelpunt op te lossen. Ongeveer vijftig procent van die activiteiten bestaat uit SBO projecten. Dit vormt tevens een positieve score voor 'relevantie'. Daarnaast geldt dat doelgroepen worden bereikt. Het valt te verwachten dat de activiteiten binnen een redelijke termijn zullen bijdragen aan (meer) deugdelijk bestuur. Voorts bestaat de indruk dat de aanwending van projectmiddelen redelijk efficiënt verloopt. De duurzaamheid van projecten kan onder druk staan omdat er niet altijd een koppeling is tussen projectfinanciering en de begroting van de entiteiten. Daarnaast kan de forse inzet van consultants en technische bijstanders de continuïteit mogelijk nadelig beïnvloeden. Ook is er sprake van complementariteit. Het beleid van de entiteiten gericht op verbetering van de kwaliteit van openbaar bestuur, de in dat kader zelf gefinancierde projecten en de SBO projecten versterken elkaar.

Tijdens de evaluatie is ook naar voren gekomen dat het SBO heeft bijgedragen aan versterken van programmatisch denken en projectmatig werken. Het SBO werd ook als een steun ervaren door diegenen binnen de overheden die werken aan het tot stand brengen van deugdelijk bestuur.

Op basis van bovenstaande informatie kan worden geconcludeerd dat het SBO substantieel bijdraagt aan de voortgang bij het oplossen van de knelpunten op het terrein van bestuurlijke ontwikkeling. Of de ondernomen activiteiten hebben bijgedragen aan (meer) deugdelijk bestuur op de Nederlandse Antillen kan nog niet worden beoordeeld.

Het antwoord op de vraag naar de aanbevelingen voor aanpak en inhoud van nieuwe SBO's wordt gegeven in het vervolg van dit hoofdstuk.

5.2 Aanbevelingen

5.2.1 De ambitie van nieuwe SBO's

Een tweetal lessen uit dit SBO liggen besloten in het antwoord op de volgende vraag. “In hoeverre kunnen door Nederland betaalde projecten op de eilanden een cultuuromslag op het terrein van bestuur en politiek teweegbrengen?” Deze vraag is in de evaluatie niet aan de orde gesteld. Niettemin is het antwoord wel van belang, omdat daarin het kader wordt geschetst waarin de aanbevelingen moeten worden geplaatst.

In de eerste plaats is de interactie tussen een ex-moederland en een ex-kolonie bij voorbaat bemoeilijkt, zeker als daarbij de autonomie van de laatste in het gedrang dreigt te raken. Van het programmaverloop valt op dit terrein veel te leren: goede samenwerking was een schaars goed in dit SBO. Eenduidige afspraken en heldere procesgang zijn voorwaarden voor goede samenwerking. Alleen dan kunnen beide partijen zich verantwoordelijk voelen en alleen dan mag worden verwacht dat projecten een bijdrage leveren aan die omslag.

Ten tweede lijken projecten gericht op een cultuuromslag bij voorbaat een beperkte impact te hebben. Nieuwe programma's moeten daarom een zekere bescheidenheid in hun ambities tonen. Van projecten mag niet worden verwacht dat ze een cultuuromslag tot stand brengen. Van projecten mag wel worden verwacht dat ze een stimulerende functie vervullen, dat ze een stimulans vormen voor het steeds weer kiezen voor good governance.

5.2.2 Aanbevelingen betreffende de aanpak van nieuwe SBO's

Overeenstemming, dialoog, samenwerking, commitment en draagvlak

In het nu aflopende SBO heeft de dialoog grotendeels ontbroken en is de samenwerking tussen Nederland en de entiteiten vaak gebrekkig geweest. Nederland handelde meermalen eenzijdig tegen de afspraken in. Er ontbrak overeenstemming over de doelen van het SBO en over de wijze waarop die doelen moest worden bereikt. Sturing vond niet plaats op basis van wederzijds aanvaarde uitgangspunten.

Aanbeveling 1: In de voorbereiding van een SBO dienen Nederland en de entiteiten overeenstemming te bereiken over de doelen van het SBO, over de wijze waarop die doelen worden bereikt, over de rol die Nederland en de entiteiten hebben bij de uitvoering, over gezamenlijk overleg inzake programmabeleid en over sturing, monitoring en evaluatie van het SBO. Nederland en de entiteiten moeten beide die overeenstemming accorderen en zich houden aan de afspraken.

Aanbeveling 2: Rondom de vaststelling van de inhoud van een SBO moeten Nederland en de entiteiten de mogelijkheid creëren dat commitment bij de entiteiten wordt versterkt, dat bestuurders en politici zich verantwoordelijk voelen en dat ook onder opinieleiders en in andere geledingen van de samenleving draagvlak wordt gecreëerd.

Activiteiten in alle resultaatgebieden

De entiteiten hebben bijna allemaal prioriteit gegeven aan het resultaatgebied ‘ambtelijk apparaat’. Met uitzondering van het Land en Saba zijn er weinig of geen projecten in het resultaatgebied ‘financiën en begrotingsbeheer’ ondernomen. Daarnaast is de voortgang van activiteiten op de resultaatgebieden ‘bestuurlijk apparaat’ en ‘vertrouwen in de overheid’ gering. In resultaatgebied vertrouwen in de overheid moet de programmatische verbetering publieke dienstverlening tot stand gebracht worden. Met uitzondering van Curaçao en Sint Maarten zijn op dat resultaat gebied relatief weinig activiteiten ondernomen.

Aanbeveling 3: Teneinde te voorkomen dat activiteiten slechts in één of enkele resultaatgebieden tot stand komen, is het noodzakelijk dat Nederland en de entiteiten vooraf afspraken maken over prioriteitstelling binnen het SBO.

Bestuurders betrekken in een nieuw SBO

Bestuurders hebben relatief weinig commitment getoond, terwijl hun goede voorbeeld juist belangrijk is. Daarnaast heeft hun geringe interesse vertraging veroorzaakt en er ook aan bijgedragen dat er weinig of geen projecten werden aangeboden waarin wordt gewerkt aan verwezenlijking van de kenmerken van good governance: transparantie, responsiveness en accountability.

De Gouverneur heeft met succes onder zijn leiding een aantal cursussen ‘good governance’ doen geven aan Gezaghebbers en (binnenkort) eilandsecretarissen. Het verdient aanbeveling de Gouverneur te verzoeken dergelijke cursussen ook voor ministers en gedeputeerden te doen verzorgen.

Aanbeveling 4: Teneinde vertraging die voortvloeit uit geringe interesse van bestuurders te voorkomen en teneinde de kenmerken van good governance voldoende aandacht te geven, dienen de entiteiten mandatering op programmaniveau te doen plaatsvinden.

Aanbeveling 5: Teneinde bestuurders ook onder het bereik van het SBO te brengen kan de Gouverneur worden verzocht cursussen ‘good governance’ te doen geven aan ministers en gedeputeerden.

Continuïteit en coördinatie

Bestuurswisselingen brengen de continuïteit in gevaar. Daarnaast is voor een goede coördinatie de back up van (een) bestuurder(s) nodig. Op Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba is sprake geweest van voldoende continuïteit en back up. Op Curaçao brachten frequente bestuurswisselingen de continuïteit in gevaar, tevens brachten ze veranderingen in back up met zich mee. Op het niveau van het Land was coördinatie moeilijk omdat de verschillende Departementen/Directies zich niet gemakkelijk laten aansturen door een ambtelijke coördinator. Vanuit een oogpunt van continuïteit en coördinatie dient het PMO op Curaçao direct onder de Gezaghebber te worden geëxponentieerd, de coördinator van het Land onder de Minister President / Minister van Algemene Zaken.

Aanbeveling 6: Vanuit een oogpunt van continuïteit en coördinatie dient het PMO op Curaçao direct onder de Gezaghebber te worden gepositioneerd, de coördinator van het Land onder de Minister President / Minister van Algemene Zaken.

Institutionele versterking en uitvoeringsorganisatie

Het aantal ambtenaren dat beleidsmatig kan worden ingezet is in de meeste entiteiten beperkt. Het verdient daarom aanbeveling institutionele versterking te zoeken voor de ambtelijke diensten die programma's en projecten coördineren. Hiermee wordt ook het absorptievermogen van de entiteiten vergroot. USONA heeft als uitvoeringsorganisatie een professionele en a-politieke bijdrage geleverd die onder nieuwe SBO's dient te worden gecontinueerd.

Aanbeveling 7: De entiteiten dienen hun programma en projecten bureaus institutioneel te versterken.

Aanbeveling 8: USONA dient vanaf het begin van nieuwe SBO's middelen toe te kennen voor institutionele versterking van de kleine entiteiten.

Aanbeveling 9: USONA heeft een professionele en a-politieke bijdrage geleverd die onder nieuwe SBO's dient te worden gecontinueerd.

Sturing, monitoring en evaluatie op programma niveau

Het uitvoeren van een SBO zonder op basis van een probleemanalyse meetbare doelen te stellen, heeft de mogelijkheden beperkt om resultaten te kunnen bepalen. Bij het opstellen van een toekomstig SBO dient per entiteit de na te streven situatie van good governance op basis van een probleemanalyse vertaald te worden in meetbare doelen.

Sturen, monitoren en evalueren van een programma is moeilijk als doelen, activiteiten, tijdspad en kosten niet bijeengebracht zijn in het verband van een programmabegroting.

Meetbare doelen hebben alleen nut als de entiteiten de doelen ook monitoren en gegevens verzamelen en registreren. Elk entiteit wordt aanbevolen centraal een vorm van monitoring op te stellen op de vooraf gestelde doelen. Dit monitoringsysteem zal ook de voortgang van projecten moeten monitoren. Aan de hand van die gegevens kunnen ook evaluaties worden uitgevoerd.

Aanbeveling 10: Teneinde sturing, monitoring en evaluatie op programma niveau mogelijk te maken dienen de entiteiten meetbare doelen op basis van een probleemanalyse te formuleren, een programmabegroting op te stellen en gegevens te registreren.

Middelen per programma ter beschikking stellen, verdeelsleutel aanpassen, technische bijstand conditioneren, duurzaamheid bevorderen

Het ter beschikking stellen van één bedrag aan middelen voor meerdere programma's brengt onduidelijkheid over wat er voor een bepaald programma wel of niet is te besteden. Datzelfde gebeurt als lopende projecten onder een nieuw programma worden gebracht, een (groot) deel van het budget is dan bij voorbaat al besteed. Teneinde het voor alle betrokkenen volkomen duidelijk te doen zijn welke middelen (nog) ter beschikking

zijn voor projecten van een SBO dienen middelen per programma ter beschikking te worden gesteld en uitsluitend voor nieuw te formuleren projecten.

De kleine entiteiten hebben de overgang van projectenhelp naar programma ondersteuning als een achteruitgang ervaren omdat de gehanteerde verdeelsleutel hen zo weinig opleverde. Een in de toekomst te hanteren verdeelsleutel moet voor de kleine entiteiten gunstiger zijn dan de huidige 2% van alle programma middelen.

Het handhaven van een bepaald kwaliteitsniveau binnen de overheidsorganisatie vormt een belangrijke basisvoorwaarde voor verdere bestuurlijke ontwikkeling. Technische bijstand kan daaraan bijdragen als aan de inzet van menskracht de opdracht tot kennisoverdracht wordt verbonden.

Duurzaamheid van de resultaten is niet te garanderen, indien geen directe relatie kan worden gemaakt met de begroting. Na de investering via de SBO projecten, zullen 'beheer en onderhoud' middelen op de begroting moeten worden opgevoerd. Het verdient daarom aanbeveling de projectfinanciering te koppelen met de begroting van de entiteiten.

Aanbeveling 11: Nederland en de entiteiten moeten overeenkomen dat per programma een budget ter beschikking wordt gesteld voor nieuwe projecten.

Aanbeveling 12: Een toekomstige verdeelsleutel moet voor de kleine entiteiten gunstiger zijn dan de huidige 2% van de programma middelen.

Aanbeveling 13: Bij het inzetten van technische bijstand moet in aanmerking worden genomen dat dit instrument alleen kan bijdragen aan bestuurlijke ontwikkeling als aan de inzet van menskracht de opdracht tot kennisoverdracht wordt verbonden.

Aanbeveling 14: Teneinde duurzaamheid van resultaten te garanderen dienen de entiteiten de SBO projectfinanciering te koppelen aan de hun begroting.

5.2.3 Aanbevelingen betreffende de inhoud van nieuwe SBO's

Burgers en de relatie bestuurders-overheids-nv's en -stichtingen binnen scope van SBO
Deugdelijkheid van bestuur berust op drie pijlers: de deugdelijkheid van bestuurders, die van ambtenaren en die van burgers. Het huidige SBO kent geen programmalijn of resultaatgebied dat zich expliciet richt op good citizenship/deugdelijk burgerschap. Ook de relatie tussen bestuurders en overheids-nv's en overheidsstichtingen is niet opgenomen. Op basis van het programmadocument kon dit SBO zich dus uitsluitend richten op bestuurders en ambtenaren. Aan de drie bestaande programmalijnen – kwaliteit bestuur, ambtelijke organisatie, publieke dienstverlening - dient een vierde die zich expliciet richt op de burgers te worden toegevoegd.

Het gaat er in deze vierde programmalijn om een omslag in de bestaande politieke cultuur te weeg te brengen. Een dergelijke omslag veronderstelt het ombuigen van opvattingen en attitudes die zijn ingebed in de bestaande politieke cultuur. Het ombuigen van

opvattingen en attitudes en in het verlengde daarvan het denken en doen van burgers moet als een doelstelling op lange termijn worden gezien. Burgerschapsvorming – gericht op het vormen van good citizens - dient op alle niveaus van onderwijs een vast onderdeel van het curriculum te worden. Daarnaast dienen cursussen ‘vorming voor deugdelijk bestuur’ te worden opgezet voor politiek kader, vakbondskader, journalisten en onderwijzers.

Het openbaar bestuur omvat niet alleen de bestuurlijke en ambtelijke apparaten, ook de relatie tussen de bestuurders en de door hen te benoemen directies en Raden van Commissarissen van de Overheids NV's en besturen van Overheidsstichtingen moeten ertoe worden gerekend. Ook hier zijn: transparantie, *responsiveness* en *accountability* uitgangspunt en imperatief. Bij benoemingen bij deze NV's behoort bijvoorbeeld bekeken te worden of er een vacature is, er dienen open sollicitatieprocedures te worden gehanteerd en selectie dient op basis van geschiktheid en bekwaamheid plaats te vinden.

Aanbeveling 15: Een programmalijn 4: good citizenship/deugdelijk burgerschap toevoegen aan de drie bestaande programmalijnen. Binnen die programmalijn de cultuuromslag op lange termijn combineren met vorming opinieleiders op korte termijn.

Aanbeveling 16: De relatie tussen bestuurders en overheids-nv's en overheidsstichtingen opnemen als onderdeel van resultaatgebied 'Bestuurlijk apparaat'.

Bestuurlijke ontwikkeling en staatkundige vernieuwing

Bestuurlijke ontwikkeling valt voor komende jaren grotendeels samen met het implementeren van nieuwe staatkundige verhoudingen. Een nieuw op te stellen SBO zal zich nadrukkelijk moeten richten op het creëren van de bestuurlijke en organisatorische voorwaarden die de nieuwe Koninkrijksverhoudingen tot een succes moeten maken. Juist in het deugdelijk functioneren van het bestuur en van de overheidsorganisatie ligt de sleutel voor het succes van de nieuwe staatkundige verhoudingen.

De tijd dat het Land namens de eilandgebieden sprak is ten einde. Eilandgebieden hebben ieder hun eigen van elkaar verschillende situatie op het gebied van good governance. Bestuurlijke ontwikkeling is voor iedere entiteit verschillend van inhoud. Zij willen dat BZK die eigenheid erkent. Het verdient daarom aanbeveling op basis van de verschillende behoeften voor iedere entiteit een apart SBO op te stellen.

Aanbeveling 17: Nederland en de entiteiten moeten nieuwe SBO's richten op een succesvolle transitie naar de nieuwe staatkundige verhoudingen.

Aanbeveling 18: Teneinde tegemoet te komen aan verschillende situaties van good governance per entiteit dient Nederland te overwegen aparte SBO per entiteit op te zetten.

Bijlage 1: Terms of Reference

**Terms of Reference voor de opdracht
Evaluatie Samenwerkingsprogramma
Bestuurlijke Ontwikkeling 2002 - 2006
Nederlandse Antillen**

1. ACHTERGROND

1.1 DOEL VAN HET SAMENWERKINGSPROGRAMMA

- In de nota "Toekomst in Samenwerking" (1999) heeft de Nederlandse regering vastgelegd te streven naar een nieuwere vorm van samenwerking met de Nederlandse Antillen. De relaties met de Koninkrijkspartners moesten op een nieuwe leest worden geschoeid. Het belangrijkste doel was de samenwerkingsmiddelen effectiever in te zetten. De Nederlands Antilliaanse regering heeft dit onderschreven.
-
- Zowel door de Nederlandse- als de Nederlands Antilliaanse regering werd (en wordt) goed bestuur gezien als een prioritair aandachtsgebied. De twee landen hebben daarom het Samenwerkingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkeling 2002 – 2006 opgesteld. Het doel van het samenwerkingsprogramma is het verder verhogen en versterken van de kwaliteit van het openbaar bestuur op de Nederlandse Antillen. Zowel voor het Land als de eilandgebieden is het programma er op gericht om:
 - Ten aanzien van de kwaliteit van het bestuur: het democratisch gehalte, de transparantie en de integriteit van het bestuur verder te verhogen;
 - Ten aanzien van de ambtelijke organisatie: de doelmatigheid en de doeltreffendheid te optimaliseren
 - Ten aanzien van de dienstverlening: het continu verhogen van de klantvriendelijkheid, de betrouwbaarheid en de mate van tevredenheid van de burger.

Om dit te realiseren is een zestal aandachtsgebieden onderscheiden, te weten:

- Controle op het bestuur/checks & balances: het versterken van organen die een belangrijke rol spelen bij het controleren van het ambtelijk apparaat en het bestuur;
- Vertrouwen in de overheid: het bewerkstelligen van een toename van het vertrouwen van de burger in de overheid
- Financiën en begrotingsbeheer: het verder rationaliseren van de verwerving, allocatie, besteding en het beheer van geldmiddelen
- Informatisering: het optimaliseren van de toepassing van moderne informatie- en communicatietechnologie ten behoeve van het functioneren van overheidsdiensten en de communicatie met de omgeving;
- Het ambtelijk apparaat: het optimaliseren van het geheel van personele, materiele en organisatorische middelen ter vervulling van overheidstaken

- Het bestuurlijk apparaat: het versterken van het besef van en de garanties voor publieke verantwoordelijkheid met betrekking tot bestuur, beleidsbepaling, besluitvorming en beleidsuitvoering.

1.2 METHODIEK VAN HET SAMENWERKINGSPROGRAMMA

Het samenwerkingsprogramma vormt één overkoepelend programma voor het Land Nederlandse Antillen en de vijf eilandgebieden (dus in totaal zes entiteiten). De looptijd was van 2002 tot en met 2006. Deze looptijd is verlengd tot en met 2007.

In 2003 zijn voor elk van de in het programma benoemde resultaatgebieden indicatoren vastgesteld en is een nulmeting uitgevoerd (Baseline studie). Daarna is elk van de entiteiten, zoals afgesproken in het programma, gestart met het opstellen van een uitvoeringsplan. Aanvankelijk betroffen dit jaarplannen. In 2004/2005 hebben de entiteiten meerjarenplannen opgesteld. Deze uitvoeringsplannen werden door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) vastgesteld en vormen het kader voor de door de entiteiten uit te voeren projecten.

1.3 DOELGROEP, BELANGHEBBENDEN EN BETROKKEN INSTANTIES

De doelgroep van het Samenwerkingsprogramma bestaat uit de overheden van het Land Nederlandse Antillen en de vijf eilandgebieden. De belanghebbenden zijn uiteindelijk de burgers van de Nederlandse Antillen.

Bij het samenwerkingsprogramma zijn diverse actoren betrokken:

Het **ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties** (BZK) stelt de middelen voor het Samenwerkingsprogramma beschikbaar (ongeveer € 10 miljoen per jaar). BZK is verantwoordelijk voor de goedkeuring van het programma en de uitvoeringsplannen. BZK monitort de voortgang van het programma en beoordeelt, onder meer aan de hand van periodieke evaluaties, de behaalde resultaten.

De **besturen van het Land en de eilandgebieden** zijn verantwoordelijk voor de goedkeuring en uitvoering van hun onderdeel van het Samenwerkingsprogramma. Binnen de entiteiten vindt de coördinatie van het programma plaats door de programmacoördinatoren. Dit zijn:

- Land: Directie Personeel, Organisatie en ICT (PO/ICT)
- Curacao: Program Management Office (PMO)
- Sint Maarten: Programma en Projectbureau (PPB)
- Bonaire: Kabinet van de eilandsecretaris
- Sint Eustatius: Afdeling personeelszaken
- Saba: Afdeling personeelszaken

Binnen de entiteiten zijn verder de onderdelen betrokken die met behulp van de samenwerkingsmiddelen projecten uitvoeren.

Het **Bureau Constitutionele Zaken (BCZ)** van het Land Nederlandse Antillen heeft een coördinerende rol in het samenwerkingsprogramma voor alle entiteiten. Om deze rol uit te voeren krijgt het Bureau financiële ondersteuning uit het programma.

De **Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen (SONA)** beheert in opdracht van BZK de samenwerkingsmiddelen. De uitvoeringsorganisatie Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen (USONA) is verantwoordelijk voor de beoordeling, het beheer en de monitoring van projecten. SONA/USONA legt over de besteding van de middelen verantwoording af aan BZK.

Bij de uitvoering van het programma is tenslotte ook een aantal Nederlandse overheidsorganisaties betrokken. Zo bestaan er bijvoorbeeld samenwerkingsrelaties met de Belastingdienst, de Raad van State, de Algemene Rekenkamer, De Ombudsman en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Ook zenden Nederlandse overheidsorganisaties geregeld medewerkers uit om ondersteuning te bieden aan projecten op de Nederlandse Antillen.

1.4 BREDER KADER

De Nederlandse Antillen bevinden zich momenteel in een bijzondere situatie. In diverse referenda hebben de bewoners van de eilanden aangegeven dat men een andere staatkundige structuur wenst. Curaçao en Sint Maarten willen meer autonomie. Saba, Sint Eustatius en Bonaire willen een directe band met Nederland. Het is de bedoeling dat het Land Nederlandse Antillen wordt opgeheven. Deze staatkundige wijziging betekent een behoorlijke inspanning voor de besturen van de eilanden. Zo dient er bijvoorbeeld een inhaalslag te worden gemaakt op het terrein van financieel beheer. De activiteiten die – al dan niet gefinancierd met samenwerkingsmiddelen – in het kader van de staatkundige veranderingen plaatsvinden, dragen waarschijnlijk bij aan het behalen van de doelstelling van het Samenwerkingsprogramma. Overigens geldt dit ook voor andere verbeteractiviteiten die de entiteiten zonder medewerking van Nederland uitvoeren.

Ook draagt het proces ter voorbereiding van de staatkundige veranderingen bij aan het nadenken over normen en waarden waaraan het bestuur op de eilanden zou moeten voldoen. De werkgroep Rechtszekerheid en Deugdelijkheid van Bestuur¹⁰ heeft criteria opgesteld waaraan de nieuwe entiteiten minimaal dienen te voldoen. Deze normen zijn van belang voor de oordeelsvorming over de voortgang van het

¹⁰ Om de ronde tafel conferenties (RTC's) in het proces van staatkundige verandering voor te bereiden is een Voorbereidingscommissie RTC en een drietal werkgroepen opgericht. De werkgroep Rechtszekerheid en Deugdelijkheid van Bestuur is één van deze werkgroepen. Hierin participeren Nederland, de Nederlandse Antillen en de vijf eilandgebieden.

huidige Samenwerkingsprogramma en voor de ambities van een nieuw programma.

1.5 SAMENWERKINGSPROGRAMMA NA 2007

Naast het Samenwerkingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkeling bestaan er tussen Nederland en de Nederlandse Antillen ook Samenwerkingsprogramma's op het terrein van Onderwijs en Duurzame Economische Ontwikkeling. Alle programma's lopen eind 2007 af. Nederland beschouwt goed bestuur als een prioriteit en wil daarom de samenwerking op dit terrein voortzetten. Met het oog op het proces van staatkundige verandering is de verwachting dat er vanaf 2008 in plaats van één overkoepelend programma in principe verschillende programma's voor de vijf eilandgebieden zullen komen. Daarbij zal aan de hand van de resultaten van de evaluatie die onderwerp is van onderhavige aanbesteding, worden getracht om tot een duidelijke focus te komen met prioriteiten die aansluiten bij de prioriteiten die worden gesteld in het proces van staatkundige verandering, zoals openbare financiën, checks & balances, integriteit en kwaliteit van wetgeving.

2. EVALUATIE OPDRACHT

2.1 DOEL VAN DE EVALUATIE

Bij deze opdracht gaat het om het uitvoeren van een systematische en objectieve beoordeling van het Samenwerkingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkeling in de eerste plaats aan de hand van de zgn. "DAC-criteria". Hierbij gaat het om de volgende elementen:

1. **Relevantie:** in hoeverre is het Samenwerkingsprogramma relevant gebleken voor de bestuurlijke ontwikkeling op de in de afgelopen 4 jaar? In welke mate zijn de onderscheiden doelgroepen bereikt bij de uitvoering van het programma?
2. **Efficiency:** in welke mate zijn de projecten in het kader van het samenwerkingsprogramma efficiënt uitgevoerd?
3. **Effectiviteit:** in welke mate zijn de projecten in het kader van het samenwerkingsprogramma effectief geweest? En in welke maten is het instrument personele samenwerking effectief geweest?
4. **Impact:** wat is de impact van het samenwerkingsprogramma op de (kwaliteit van de) bestuurlijke ontwikkeling?
5. **Duurzaamheid:** in welke mate hebben de resultaten van de uitgevoerde projecten in het kader van het samenwerkingsprogramma een duurzaam – structureel – karakter?
6. **Toegevoegde waarde:** wat is de toegevoegde waarde geweest van het samenwerkingsprogramma voor de Bestuurlijke ontwikkeling in de afgelopen 4 jaar?
7. **Complementariteit:** in welke mate is het samenwerkingsprogramma complementair geweest aan andere bestaande ontwikkelingstrajecten en –projecten in het kader van bestuurlijke ontwikkeling op de Antillen? In hoeverre vulden deze programma's en projecten elkaar aan, cq. werkten zij elkaar tegen?

Voorts moet de evaluatie specifiek aandacht besteden aan de volgende vragen:

- a. Hoe is de samenwerking in het kader van het Samenwerkingsprogramma tussen Nederland, het Land Nederlandse Antillen en de vijf eilandgebieden verlopen?
- b. Is de structuur en de uitvoeringsorganisatie van het Samenwerkingsprogramma effectief?
- c. Hoe is er vorm gegeven aan de (bij)sturing van het Samenwerkingsprogramma?
- d. Op welke wijze hebben onafhankelijke instellingen als de Algemene Rekenkamer en de Ombudsman toegang tot het Samenwerkingsprogramma?

- e. In welke mate is het Samenwerkingsprogramma geaccepteerd door de betrokken actoren en hoe is de medewerking van de betrokken actoren verlopen?
- f. Wat waren de risico's van het Samenwerkingsprogramma? In hoeverre waren deze risico's voorzien? In welke mate hebben maatregelen om risico's te voorkomen gefunctioneerd?

Bij de uitwerking van de criteria en de vragen a tot en met f zal daar waar mogelijk rekening gehouden moeten worden met alle zes de aandachtsgebieden, zoals genoemd in paragraaf 1.1.

Het heeft de voorkeur dat bovenstaande criteria en vragen niet alleen in kwalitatieve termen beantwoord worden, maar ook zoveel mogelijk aan te vullen met een kwantitatieve aanduiding; bijvoorbeeld door gebruikmaking van glijdende schalen (1=voldoende, 2=matig, 3=onvoldoende).

De evaluatie moet verder bestaan uit een onderzoek naar de indicatoren, neergelegd in de baselinestudie (kan worden aangevraagd bij USONA). De baselinestudie is een zogenoemde nulmeting van indicatoren betreffende de bestuurlijke ontwikkeling. Deze evaluatie is deels een zogenaamde 1-meting. Zonodig worden voorstellen gedaan voor bijstelling of aanscherping van de indicatoren.

Op basis van de resultaten van de evaluatie en de 1-meting dienen aanbevelingen te worden gedaan ten behoeve van de opzet en uitvoering van de nieuwe programma's op het terrein van bestuurlijke ontwikkeling.

De inhoud van de evaluatie en aanbevelingen kan per entiteit verschillen. De (eventuele) verschillen in benadering mogen evenwel niet ten koste gaan van de onderlinge vergelijkbaarheid.

2.2 RESULTAAT / OUTPUT

Het evaluatieonderzoek dient uit te monden in een toegankelijk en overzichtelijk eindrapport. Aan de hand van dit rapport moet kunnen worden vastgesteld wat de bijdrage is geweest van het Samenwerkingsprogramma aan de ontwikkeling van goed bestuur op de Nederlandse Antillen (Land en eilandgebieden). Tevens moet het rapport aanbevelingen geven voor toekomstig beleid op het terrein van goed bestuur.

Het rapport bevat in elk geval de volgende onderdelen:

- De resultaten van de analyse op basis van de DAC-criteria;
- De antwoorden op de vragen a tot en met f van paragraaf 2.1.
- Een managementsamenvatting van de bevindingen en conclusies, met een algemeen deel en een specifiek deel per entiteit. Hierin dienen ook de concrete knelpunten en succesfactoren te worden benoemd.
- Aanbevelingen ten behoeve van de nieuwe programma's op het terrein van goed bestuur, eveneens met een algemeen deel en een deel per entiteit.

In de bijlage van het rapport moet de z.g. 1-meting opgenomen worden.

2.3 METHODIEK EN WERKWIJZE

Het evaluatieonderzoek bestaat uit een drietal onderdelen: een deskstudie, een veldonderzoek en een analyse.

In de **deskstudie** worden alle relevante documenten doorgenomen. Dit zijn in ieder geval:

- De nota ‘Toekomst in Samenwerking’
- Samenwerkingsprogramma’s Bestuurlijke Ontwikkeling 2002 – 2006 (toegankelijk via www.usona.an).
- Baseline studie Bestuurlijke Ontwikkeling, Meetinstrument en Nulmeting 2003 (toegankelijk via www.usona.an).
- Uitvoeringsplannen van de verschillende entiteiten.
- Een selectie van projectvoorstellen van de verschillende entiteiten. De begeleidingscommissie draagt voorstellen hiertoe aan.
- Rapportages van (U)SONA aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Monitoring en Evaluatiekader Bestuurlijke Ontwikkeling van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Verslag Dia di Dialogo, 22 april 2005.
- Evaluatierapport Samenwerking Belastingdiensten.
- Specifiek t.a.v. Curaçao: Rapport minimumnormen vereisten kwaliteit Openbaar Bestuur en concept plan van aanpak van PMO betreffende de implementatie daarvan.

In de **veldstudie** dienen de indicatoren die vastgelegd zijn in de baseline studie (uit 2003) te worden onderzocht, resulterend in een zgn. 1-meting. Ook dient de veldstudie aandacht te besteden aan de wijze van uitvoering van het programma en aan de kritische succesfactoren. Voor de veldstudie worden interviews afgenomen met sleutelpersonen van diverse ambtelijke diensten van zowel het Land Nederlandse Antillen als de eilandgebieden. Ook zullen interviews worden afgenomen met vertegenwoordigers van overige relevante instituten en organen in de Nederlandse Antillen en Nederland, zoals de Rekenkamer en de Stichting overheidsaccountantsbureau.

In de **analysefase** worden de verzamelde gegevens uit de deskstudie en de veldstudie in hun onderlinge samenhang nader geanalyseerd, aan de hand waarvan de geformuleerde onderzoeksvragen worden beantwoord.

3. PROCES

3.1 OPDRACHTGEVER EN BEGELEIDINGSCOMMISSIE

USONA is opdrachtgever van de evaluatie.

De evaluatie zal worden begeleid door een commissie bestaande uit acht personen. Elke entiteit, evenals het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, wordt vertegenwoordigd door één persoon. Voor de eilanden en het Land is dit de coördinator Bestuurlijke Ontwikkeling. De commissie wordt voorts technisch voorgezeten door een vertegenwoordiger van USONA.

3.2. TUSSENPRODUCTEN EN EINDRAPPORTAGE

De volgende producten worden gedurende het onderzoekstraject door de opdrachtnemer aan USONA en de begeleidingscommissie aangeboden:

- De definitief uitgewerkte onderzoeksopzet, op basis van het plan van aanpak dat in de offerte was beschreven, waarin tevens een tijdplanning (o.a. van de tussenproducten) is opgenomen.
- De eerste tussenrapportage, met daarin de resultaten van de deskstudie;
- De tweede tussenrapportage met daarin alle bevindingen uit het desk- en veldonderzoek, inclusief de 1-meting;
- De concepteindrapportage;
- De eindrapportage.

De begeleidingscommissie wordt in de gelegenheid gesteld inhoudelijk te reageren op bovenstaande producten. In overleg met USONA en de opdrachtnemer zullen hiertoe bijeenkomsten worden georganiseerd. De begeleidingscommissie spreekt in ieder geval met de opdrachtnemer over de onderzoeksopzet, de tussenrapportages en de concepteindrapportages.

De eindrapportage wordt vastgesteld door de opdrachtgever USONA.

De eindrapportage wordt voorts aangeboden aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, evenals aan elk van de entiteiten.

Na afronding van de eindrapportage verzorgt de opdrachtnemer presentaties van de resultaten ten behoeve van vertegenwoordigers van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de entiteiten.

Alle producten worden in het Nederlands opgesteld.

De eindrapportage gaat vergezeld van een samenvatting waarin de belangrijkste resultaten en aanbevelingen voor toekomstige programma's

zijn opgenomen. De samenvatting wordt in zowel het Nederlands als het Engels opgesteld.

3.2 PLANNING

De totale looptijd van de opdracht bedraagt maximaal vier maanden. De start van de evaluatie is voorzien in februari 2006. De definitieve eindrapportage is voorzien uiterlijk op 15 mei 2007.

De opdrachtnemer biedt uiterlijk 2 weken na gunning de definitief uitgewerkte onderzoeksopzet aan, op basis van het plan van aanpak dat in de offerte was opgenomen.

Na oplevering van elk product dient de opdrachtnemer voldoende tijd in te ruimen voor bijstelling naar aanleiding van het commentaar van de begeleidingscommissie.

Binnen een maand na aanbidding van het eindrapport aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de entiteiten, vinden de presentaties van de resultaten ten behoeve van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de entiteiten plaats.

20 december 2006	Uiterste inleverdatum offerte
18 januari 2007	Gunning
1 februari 2007	Briefing BZK Den Haag en start deskonderzoek
8 februari 2007	Uiterlijke start veldwerk op de Nederlandse Antillen
8 april 2007	Concept eindrapport
Uiterlijk 15 mei 2007	Definitief eindrapport
Vóór medio juni 2007	Presentatie resultaten t.b.v. BZK en alle entiteiten

3.3 BEOORDELING OFFERTES

De beoordeling van de offertes vindt plaats door het bestuur van de Stichting Ontwikkelingsfonds Nederlandse Antillen (SONA) na overleg met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Bij de beoordeling zullen de offertes worden getoetst op de volgende elementen:

- Deskundigheid van in te zetten teamleden en eerder opgedane ervaring met soortgelijke opdrachten.
max. 30 punten
- Wijze waarop de opdrachtnemer terugvalposities heeft georganiseerd in geval van uitval van teamleden
max. 10 punten

- Kwaliteit van het Plan van aanpak
max. 40 punten
- Prijs
max. 20 punten

Maximaal zijn derhalve 100 punten te behalen. De opdracht zal worden gegund aan de inschrijver die het hoogste aantal punten scoort.

3.4 EISEN

Aan de inschrijver, c.q. de offerte worden de volgende eisen gesteld.

- De offerte dient uiterlijk op 20 december om 12.00 uur te worden ingediend bij:
Directeur USONA
Schottegatweg Oost 18
Willemstad, Curaçao
Nederlandse Antillen
Linksonder op de envelop dient te worden aangegeven: Evaluatie BO
- De offerte heeft een geldigheidsduur van tenminste 6 maanden
- Offertes worden opgesteld in de Nederlandse taal
- Offertes worden schriftelijk in 3-voud ingediend, alsmede 1 maal digitaal op CD-rom
- De inhoudelijke en financiële offertes moeten van elkaar gescheiden worden aangeboden. Na de evaluatie van de inhoudelijke offerte zal de financiële offerte worden geopend
- De opdrachtnemer verklaart schriftelijk (eigen verklaring) dat hij geen directe betrokkenheid heeft of heeft gehad in de afgelopen 4 jaar met de uitvoering van het Samenwerkingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkeling 2002 – 2006.
- De opdrachtnemer gaat vertrouwelijk om met alle informatie die in het kader van de opdracht wordt verworven. Daartoe wordt door de opdrachtnemer een geheimhoudingsverklaring overlegd conform bijgevoegd format.
- De offerte gaat vergezeld van een 3-tal referenties van soortgelijke opdrachten, niet ouder dan 3 jaar. Daarbij dient gebruik te worden gemaakt van bijgaand format voor referenties. Elke referentie dient een opgave te bevatten van een contactpersoon (incl. telefoonnummer) van de referent, die door SONA benaderd kan worden voor eventuele inlichtingen.
- In de offerte wordt een – onderbouwde - fixed price (incl. BTW) opgenomen voor de totale opdracht, zoals genoemd in dit bestek. Alle prijzen dienen in € te worden vermeld.

Omdat de opdrachtgever uitgaat van een maximale prijs die ligt onder het niveau waarop openbare aanbesteding volgens de Europese richtlijnen is vereist, is in deze aanbesteding gekozen voor een gesloten inschrijvingsprocedure.

Het niet voldoen aan bovengenoemde eisen kan leiden tot uitsluiting van de offerte in het gunningproces.

Bijlage 2: Lijst van participanten

Tabel Overzicht participanten veldonderzoek

TabelInstituatie/Entiteit	Hoedanigheid	Naam	Functie
BZK	Rijksambtenaar	Drs C.J. Nierop	Medewerker SBO
BZK	Rijksambtenaar	H. Noorman	Beleidsmedewerker
BZK	Rijksambtenaar	O. Koerten	Ex-directeur VNW
BZK	Rijksambtenaar	Drs M.V.G. Laan	Ex-beleidsmedewerker BZK
Min SZW	Rijksambtenaar	M. Lamers	Ex-beleidsmedewerker BZK
Min Fin	Rijksambtenaar	Drs R. Cornax	Coördinator MinFin in NA
SBO	VNW	Drs B.R. Perquin	Ex-coördinator BO
SBO	VNW	Drs L.A. Yung	Coördinator BO
SBO	USONA	Drs Th. Baken	Programma coördinator
SBO	USONA	M. Gerrits	Projectsecretaris
SBO	USONA	M. Alexander	Projectadviseur
SBO	USONA	G. Cruz	Financiële administratie
Land NA	Bestuurder	Mr F. Goedgedrag	Gouverneur
	Ambtenaar	Mr D.B. van der Windt	Dir Kab van de Gouverneur
	Ex-bestuurder	Mr M. Pourrier	Ex-Minister President
	Ex-bestuurder	M. Liberia-Peters	Ex-Minister President
	Ambtenaar	Drs R.J. Henriquez	Secr Raad van Ministers
	Ambtenaar	D. Roosberg	Bestuursadviseur
	Ambtenaar	W.P. Martina	Dir Directie PO&ICT
	Ambtenaar	H. Maria	Project coördinator
	Ambtenaar	S. Sasso	Beleidsmedewerker PO&ICT
	Ambtenaar	E. Martis	Beleidsmedewerker Dir Fin
	Ambtenaar	R. Anandbahadoer	Beleidsmedewerker Dir Fin
	Ambtenaar	Mr J. Isenia	Inspecteur der Belastingen
	Ambtenaar	A.Trona	Landsontvanger
	Ambtenaar	J. Romero	Sen beleidsmedewerker DOS
	Ambtenaar	H. Braat	Staf Douane Dienst
	Ambtenaar	M. Eustatius	Beleidsmedewerker BCZ
	Ambtenaar	I. Lo Tam Soen	Sen beleidsmedewerker BCZ

Tabel	Instituatie/Entiteit	Hoedanigheid	Naam	Functie
		Ambtenaar	Mr D.A. Piar	Procureur-Generaal
		Ambtenaar	Mr G.S. Joubert	Hoofdofficier van Justitie
		Ambtenaar	Mr O. Wilders	Dir Bedrijfsvoering OM
		ARNA	K.E. Ersilia RA	Alg Secretaris ARNA
		ARNA	H.R. de Bar RA	Sectorleider ARNA
		Ex-ambtenaar	Drs Richard Begina	Consultancy
		Stichting BAB	S. Casper RA	Directeur
		Stichting BAB	C. Bakhuis	Manager Bedrijfsvoering
		SOAB	M. de Lanooi	Beleidsmedewerker
		SOAB	J. Samson	Beleidsmedewerker
	Curaçao	Bestuurder	Mr L. Richards-Dindial	Gezaghebber
		Bestuurder	E.E. Capella	Gedeputeerde Alg Zaken
		Ombudsman	Mr F. Wiel	Ombudsman
		Ambtenaar	I. Pikerie	Hoofd PMO
		Ambtenaar	J. Berenos	PMO Prog manager BO
		Ambtenaar	R. Florentina Msc	PMO Prog manager BO
		Ambtenaar	E. Louisa	Wvd hoofd RASE-Facilitair
		Ambtenaar	Drs I. Kuster	Dir Financiën
		Ambtenaar	Drs R. Matthew	Medewerker Financiën
		Ambtenaar	E. Goeloe	Eilandsontvanger
		Ambtenaar	G. de Wndt	Bur Staatk Vernieuwing
		Ambtenaar	M. Doran	Beleidsmedewerker DOW
		Ambtenaar	A. Loos	Bureau Domeinbeheer
		Ambtenaar	J. Ursula	Stgroep Voorzieningenniveau
		Ambtenaar	J. Ignacio	Communicatie & Voorlichting
		Ambtenaar	G. Christina	Communicatie & Voorlichting
		Ambtenaar	M. de Palm	Senior beleidsmedewerker PZCB
		Ambtenaar	D. Sloop	Beleidsmedewerker PZCB
		Ambtenaar	C. Melendez	Chef Interne Zaken PZCB
		Consultant	F. Alberto	Reset Conculants
		Consultant	M.Sierhuis-Meyer	CORE
		Consultant	Ir F. Diaz	BearingPoint
		Consultant	Drs C. Meulens	Quality Council
	Sint Maarten	Bestuurder	Mr F.E. Richards	Gezaghebber
		Bestuurder	R. Marlin	Gedeputeerde P & O

TabelInstituut/Entiteit	Hoedanigheid	Naam	Functie
	VNW	Mr G.J. Stortelers	Dir VNW/SXM
	USONA	A. Splinter	Coördinator Bov. Eilanden
	Ambtenaar	L. Brown	Dir PPB
	Ambtenaar	U. Aron	PPB prog manager BO
	Ambtenaar	A. Emanuel	PPB co-manager BO
	Ambtenaar	J. Dovale-Meit	Eilandsecretaris
	Ambtenaar	R. Brewster-Boyrard	Kabinet Gezaghebber
	Ambtenaar	J. Lucas-Wuite	Dir Sector Gez. Zorg
	Ambtenaar	C. Labega	Dir Sector Welzijn
	Ambtenaar	H. Shigemoto	Wvd dir Middelen
	Tech. Bijstand	L. Hakkens	Hfd Beleid P & O
	Consultant	P. Lucas	For a Change
	Consultant	M. Hassink	Hassink & Roos
	Ex-bestuurder	D. Richardson	Consultancy
Bonaire	Bestuurder	H. Domacassé	Gezaghebber
	Ambtenaar	Mr P. Alee	KabGezag
	Ambtenaar	Mr N.M. González	Eilandsecretaris
	Ambtenaar	N. Chirino	Project-coördinator BO
	Ambtenaar	Drs P.J.I. Felix	Hfd PO & I
	Ambtenaar	G. Sintjago	Medewerker PO & I
	Ambtenaar	C. Brazao	Medewerker PO & I
	Consultant	Y. de Vries	Delta Works Inc.
Sint Eustatius	Bestuurder	H. Gittens, MAcc	Gezaghebber
	Ambtenaar	E. Bennett	Wvd Eilandsecretaris
	Ambtenaar	A. Sandries	Kabinet Gezaghebber
	Ambtenaar	F. Marlin	P & O
	Ambtenaar	A. Marsdin	QMBC
	Ambtenaar	M. Timber	Projectenbureau
Saba	Bestuurder	A.S. Sorton	Gezaghebber
	Ambtenaar	M. van der Velde	Eilandsecretaris
	Ex-bestuurder	R. Smith	Project-coördinator BO

Bijlage 3: Literatuurlijst

Amigoe.com (2007), 'Service onder de maat'. 16 Jan 2007, amigoe.com.

Baselinestudie Bestuurlijke Ontwikkeling: Meetinstrument en Nulmeting 2003
Nederlandse Antillen, definitief concept rapport. Willemstad/Den Haag 2003.

Capgemini (2005), 'Evaluatie technische samenwerking tussen de Nederlandse
Belastingdienst en de Belastingdienst van de Nederlandse Antillen'. Eindrapportage 30
augustus 2005. (hard-copy).

Capgemini/Capaz Consulting (2006), "Van samen werken naar samenwerken; evaluatie
RST 2001-2006", VERTROUWELIJK, oktober 2006

Deugdelijkheid van bestuur in kleine landen, Koninkrijkssymposium, Aruba april 1995,
uitgave Koninkrijkssymposiumcommissie.

Gemeenschappelijke verklaring inzake de meerjarige Samenwerkingsprogramma's
Bestuurlijke Ontwikkeling Onderwijs, Duurzame Economische Ontwikkeling.
Nederlandse Antillen – Nederland 2002 – 2006. (hard-copy).

Kader voor de monitoring en evaluatie (M&E kader) van het Samenwerkingsprogramma
Bestuurlijke Ontwikkeling (SBO). Versie 24 februari 2005. (hard-copy).

IMF (2006), 'Kingdom of the Netherlands – Netherlands Antilles: 2005 Article IV
Consultation – Staff Report; and Public Information Notice on the Executive Board
Discussion', IMF Country Report No. 06/116, March 2006.

KITLV (2006), 'Small scale and quality of governance: A survey of the scholarly
literature, with special reference to the Caribbean'. Door Gert Oostindie en Paul Sutton.
(hard-copy).

KONFIANSA (1999), 'Bestuurlijke verbetering en integriteit'. BCZ, februari 1999.
(hard-copy).

Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (2005), 'Dia Di Diálogo', ook
wel Day of Dialogue of Dag van de Dialoog. (hard-copy).

Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (2006), 'De relatie tussen goed
overheidsbestuur en sociaal-economische ontwikkeling in het Caribisch gebied'. Door Dr.
E. Denters, Dr. J. Donner, Drs. M. Popma en Drs. J. van Spijk. Amsterdam, november
2006. (hard-copy).

Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (1999), 'Toekomst in Samenwerking: Nederland, Nederlandse Antillen en Aruba'. (hard-copy)
Monitoring en evaluatie van het Samenwerkingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkeling vanuit het gezichtspunt van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). (hard-copy).

Nederlandse Antillen, Directie Bestuurlijke en Constitutionele Zaken (2002), 'Rapportage inzake het project "Institutionele versterking Bureau Constitutionele Zaken ten behoeve van de uitvoering van het programma Bestuurlijke Ontwikkeling"'. Willemstad, 18 november 2002. (hard-copy).

Rekenkamer Rotterdam (2005), 'Resultaten Tellen: Verantwoording Collegeprogramma 2004'.

Rekenkamer Rotterdam (2006), 'Resultaten Tellen: Verantwoording Collegeprogramma 2005 en 2002 - 2006'.

Samenvatting nota 'Toekomst in Samenwerking: Nederland, Nederlandse Antillen en Aruba'.

Verton, Peter (2002), 'One man One vote: Vijftig jaar politiek en bestuur te Curaçao', Tijdschrift voor Antilliaans Recht – Justitia, jaargang 2002, nummer 1, Willemstad, Curaçao.

Samenwerkingsprogramma's:

Meerjarenplan Bestuurlijke Ontwikkeling Land 2005 – 2007.

Samenwerkingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkeling: Nederlands Antillen – Nederland 2002 – 2006, concept rapport.

Samenwerkingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkeling: Jaarplan Bestuurlijke Ontwikkeling EGC 2004; Tevens Meerjarig Ontwikkelingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkeling EGC 2004 tot 2007. Curaçao

Bestuurscollege Eilandgebied Bonaire (2005), 'Meerjarenbeleidplan 2005 – 2007 in het kader van het Samenwerkingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkeling'. Februari 2005.

Bestuurscollege Eilandgebied Saba (2004), 'Jaarplan 2004 in het kader van het Samenwerkingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkeling'. 17 juni 2004.

Bestuurscollege Eilandgebied Sint Eustasius (2005), 'Meerjarenbeleidplan 2005 - 2008 in het kader van het Samenwerkingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkeling'. Mei 2005

Bestuurscollege Eilandgebied Sint Maarten (2004), 'Jaarplan Sint Maarten 2004'. Binnen het kader van Samenwerkingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkeling 2002 – 2006. 15 april 2004.

Voortgangsverslagen:

USONA (2005), 'Voortgangsverslag 1^e halfjaar 2005'.

USONA (2005), 'Voortgangsverslag 2^e halfjaar 2005'.

USONA (2005), 'Bijlagen Voortgangsverslag 2^e halfjaar 2005'.

USONA (2006), 'Voortgangsverslag 1^e halfjaar 2006'.

USONA (2006), 'Bijlagen Voortgangsverslag 1^e halfjaar 2006'.

USONA (2006), 'Voortgangsverslag 2^e halfjaar 2006'.

USONA (2006), 'Bijlagen Voortgangsverslag 2^e halfjaar 2006'.

Jaarverslagen:

SONA (2004), 'Jaarverslag 2004 Sona'.

SONA (2005), 'Jaarverslag 2005 Sona'.