

Bevorderen autonomie koninkrijkspartners

Beleidsdoorlichting Artikel 2
Hoofdstuk IV Koninkrijksrelaties

Versie MR

Datum 20 juni 2017
Status Definitief

1. I-nleiding	3
1.1. <i>Waarom deze beleidsdoorlichting</i>	3
1.2. <i>Hoofdstuk IV van de rijksbegroting, Koninkrijksrelaties</i>	3
1.3. <i>Wat buiten beschouwing blijft in deze doorlichting</i>	4
1.4. <i>Begeleidingscommissie</i>	4
2. Aanpak, conclusies en aanbevelingen	5
2.1. <i>Aanpak</i>	5
2.2. <i>Conclusies m.b.t. Curaçao en Sint Maarten</i>	8
2.3. <i>Conclusies m.b.t. Aruba</i>	11
2.4. <i>Hoe nu verder?</i>	14
3. Motivering van het beleid	17
3.1. <i>Historische context</i>	17
3.2. <i>Rol van BZK</i>	18
4. Curaçao en Sint Maarten	21
4.1. <i>Van input naar output naar outcome</i>	21
4.2. <i>Evaluaties</i>	23
4.3. <i>Input</i>	26
4.4. <i>Van input naar output: doelmatigheid van het proces</i>	29
4.5. <i>Van output naar outcome per thema</i>	31
4.6. <i>Van outcome per thema naar autonomie</i>	45
5. Aruba	49
5.1. <i>Van input naar output naar outcome</i>	49
5.2. <i>Evaluaties</i>	50
5.3. <i>Input</i>	51
5.4. <i>Van input naar output: doelmatigheid van het proces</i>	54
5.5. <i>Van output naar outcome per sector</i>	56
5.6. <i>Van outcome per sector naar autonomie</i>	63
6. Overige beleidsinstrumenten	66
6.1. <i>Inleiding</i>	66
6.2. <i>Input</i>	66
6.3. <i>Subsidie IUCN</i>	66
7. 20% bezuinigen op beschikbare middelen	67
8. Verbeteringen in het vaststellen van doelmatigheid en effectiviteit	68

1. Inleiding

1.1. **Waarom deze beleidsdoorlichting**

Op grond van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) van het Ministerie van Financiën dient het beleid dat onder de beleidsartikelen in de begroting valt periodiek geëvalueerd te worden. Dit dient tenminste eens in de zeven jaar te gebeuren.

De centrale vraag in de beleidsdoorlichting is in hoeverre met het beleid de beoogde doelen zijn bereikt en of heeft plaatsgevonden en in hoeverre er (gewenste of ongewenste) neveneffecten zijn opgetreden. Bij een beleidsdoorlichting is het beoogde doel van het beleid in principe de algemene doelstelling van het betreffende begrotingsartikel zoals dit in de loop van de in beschouwing te nemen periode heeft geluid, al dan niet verduidelijkt en uitgewerkt in andere Kamerstukken.

Deze beleidsdoorlichting betreft artikel 2 van hoofdstuk IV van de rijksbegroting, Koninkrijksrelaties. De beleidsdoorlichting beslaat in de eerste plaats de periode vanaf de nieuwe staatkundige hervormingen: 10 oktober 2010 tot en met 2015. Omdat de samenwerkingprogramma's een veel langere doorlooptijd hadden zijn deze in hun geheel meegenomen.

1.2. **Hoofdstuk IV van de rijksbegroting, Koninkrijksrelaties**

Dit hoofdstuk bestaat sinds de begroting van 2002 uit twee artikelen, te weten artikel 1: de waarborgfunctie en artikel 2: bevorderen autonomie van de Koninkrijkspartners. Deze splitsing is gemaakt omdat in 2001 de meerjarenprogramma's voor het samenwerkingsbeleid gestart zijn en de intensivering van de rechtshandhaving één van de pijlers van het beleid werd.

Artikel 1 gaat over de waarborgfunctie. Dit is een instrument van het Koninkrijk op grond van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden om de rechtszekerheid en de mensenrechten binnen het Koninkrijk te waarborgen. Onder dit artikel vallen onder andere de bijdragen aan de Kustwacht voor de Nederlandse Antillen en Aruba en het Recherche Samenwerkingsteam (RST). In 2012 heeft er een beleidsdoorlichting van dit artikel plaatsgevonden. De volgende beleidsdoorlichting van artikel 1 vindt in 2017 plaats.

Artikel 2: bevorderen autonomie van de Koninkrijkspartners, is er op gericht om op grond van samenwerking de bestuurskracht, de rechtsorde, de economie, het onderwijs en de overheidsfinanciën te verbeteren. Deze beleidsdoorlichting richt zich op artikel 2: bevorderen autonomie Koninkrijkspartners.

Met ingang van het begrotingsjaar 2016 is artikel 2 HIV komen te vervallen. Het artikel is opgesplitst in drie nieuwe artikelen. Binnen het nieuwe artikel 4 Bevorderen sociaaleconomische structuur wordt een specifieke verdeling gemaakt tussen de landen en Caribisch Nederland. In het nieuwe artikel 5 worden de uitgaven van de lopende inschrijvingen van de landen Curaçao en Sint Maarten en de uitgaven en ontvangsten voor schuldsanering apart in beeld gebracht. Tenslotte worden de apparaatuitgaven binnen hoofdstuk IV ondergebracht in artikel 6.

1.3. Wat buiten beschouwing blijft in deze doorlichting¹

Bij de opheffing van de Nederlandse Antillen per 10-10-2010 zijn Bonaire, Sint Eustatius en Saba openbare lichamen binnen Nederland geworden. Caribisch Nederland, als onderdeel van Nederland, kan hierom niet beschouwd worden als "Koninkrijkspartner" en wordt dan ook – voor wat betreft het beleidsmatige deel – buiten deze beleidsdoorlichting gehouden. Voor zover mogelijk zijn de relevante kosten van de samenwerkingsprogramma's uitgesplitst naar de landen en Caribisch Nederland.

De staatkundige structuur van Caribisch Nederland is geëvalueerd door de commissie Spies². Het betreffende rapport is in oktober 2015 aan de Tweede Kamer aangeboden. De commissie Spies concludeerde dat er goede vooruitgang en verbeteringen zichtbaar zijn in de gezondheidszorg en het onderwijs. Tegelijk plaatste de commissie kritische kanttekeningen en constateerde dat veel inwoners teleurgesteld zijn over het welvaartspeil. Daarom neemt het kabinet een aantal gerichte en specifieke maatregelen om armoede te bestrijden. Deze komen bovenop de al bestaande afspraken en overeenkomsten tussen Nederland en elk van de drie eilanden Bonaire, Saba en Sint Eustatius.

De apparaatuitgaven op artikel 2 blijven (conform de RPE) buiten beschouwing. Dit betekent dat de doelmatigheid van het toezicht en de uitgaven op grond van de regeling Vaste verrekenkoers aanvulling pensioenen niet meegenomen zijn in de doorlichting. De apparaatuitgaven worden vanaf de begroting 2016 op een afzonderlijk artikel verantwoord. De regeling Vaste verrekenkoers aanvulling pensioenen is gebaseerd op afspraken tussen Nederland en de Nederlandse Antillen en Aruba waarbij ex overheidssdienaren (of hun nagelaten betrekkingen) door middel van het hanteren van een vaste verrekenkoers ten aanzien van het in Nederlands-Antilliaanse guldens vastgestelde pensioeninkomen, nadelige koersverschillen te compenseren. Gerechtigden zijn (ex)-overheidssdienaren die op 1 juni 1980 pensioeninkomen hadden, dan wel een nog niet ingegane aanspraak op pensioeninkomen bezaten, en op die datum hun woonplaats in Nederland hadden.

1.4. Begeleidingscommissie

De begeleidingscommissie bestond uit vertegenwoordigers van BZK/KR, BZK/FEZ, FIN/IRF en de externe deskundige die een oordeel geeft over de kwaliteit van de beleidsdoorlichting. Deze toets is uitgevoerd door dr. C.M. Klein Haarhuis, wetenschappelijk medewerker bij het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Het oordeel beperkt zich tot de versie waarin de resultaten van de eindevaluatie van de samenwerkingsprogramma's op Aruba nog niet waren verwerkt. Deze resultaten zijn op dezelfde wijze in de beleidsdoorlichting verwerkt als de evaluaties van de samenwerkingsprogramma's met Curaçao en Sint Maarten. Haar oordeel is aan het rapport toegevoegd (bijlage 1).

¹ Zie ook paragraaf Reikwijdte in brief MBZK over Beleidsdoorlichting; Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 33 189, nr.3

² Kabinetsreactie op rapport evaluatie Spies; Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 34 300 IV, nr. 59

2. Aanpak, conclusies en aanbevelingen

2.1. Aanpak

De algemene doelstelling van artikel 2 "Bevorderen autonomie Koninkrijkspartners" is uitgewerkt in een aantal subdoelstellingen op de volgende thema's:

- Rechtszekerheid
- Bestuur
- Onderwijs
- Sociaal-maatschappelijke ontwikkeling
- Sociaaleconomische ontwikkeling
- Houdbare overheidsfinanciën

De doelstellingen/gewenste outcome zijn geoperationaliseerd bij de opzet en inrichting van de samenwerkingsprogramma's (zie 4.5 en 5.5) en – voor wat betreft de overheidsfinanciën – in de normen die in de Rijkswet financieel toezicht zijn vastgelegd.

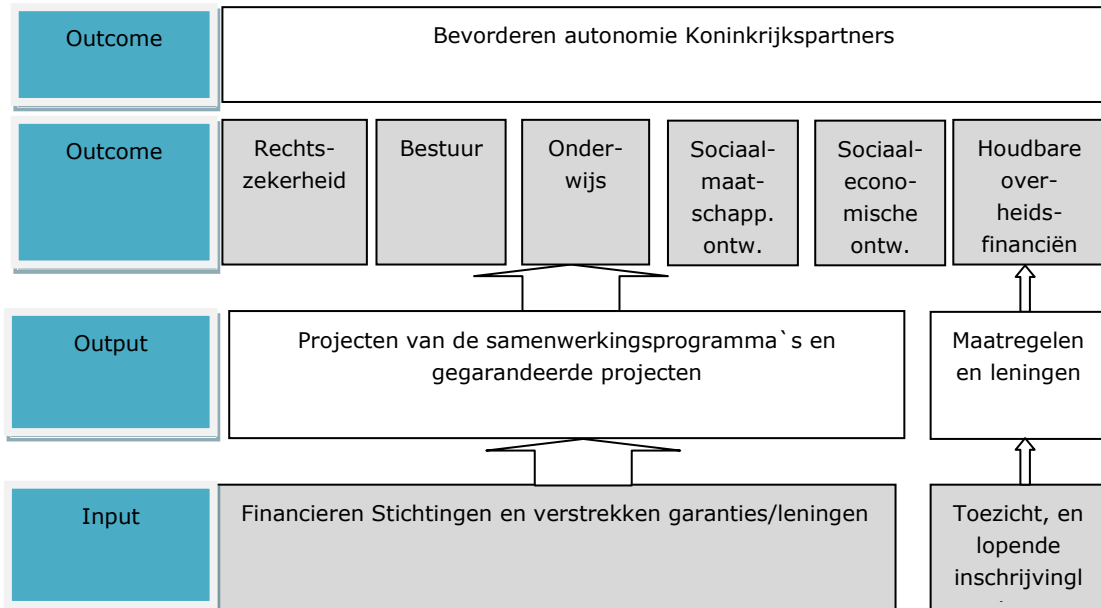
De samenwerkingsprogramma's hebben geleid tot een groot aantal projecten – van zeer verschillende omvang – en zijn te beschouwen als de belangrijkste output van het gevoerde beleid. De stichtingen AMFO, SONA (Curaçao en Sint Maarten) en FDA (Aruba voerden de programma's uit. Nederland heeft voor een belangrijk deel de financiering verzorgd: de input voor het beleid. Daarnaast heeft Nederland garanties en deelnemingen ingezet om economische ontwikkeling te stimuleren.

Ten aanzien van de overheidsfinanciën zijn er twee wegen te onderkennen waarlangs het bereiken van de doelstelling is nagestreefd:

- financieel toezicht dat – in het geval van Curaçao en Sint Maarten – in 2010 gekoppeld is aan de schuldsanering - en dat ondersteund wordt door de adviezen en rapportages van het College Financieel Toezicht;
- ondersteuning van Nederland bij het verkrijgen van leningen om de tekorten op de begroting te financieren.

De samenhang tussen de doelstellingen, output van beleid en input is in de volgende figuur weergegeven.

Figuur 1 Samenhang outcome, output en input van beleid



Bij de analyse is een onderscheid gemaakt naar Curaçao en Sint Maarten enerzijds en Aruba anderzijds.

CURAÇAO EN SINT MAARTEN

De samenwerkingsprogramma's via de Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen (SONA) zijn gestart in 2004 en beëindigd in 2014. De programma's van de Antilliaanse MedeFinanciering Organisatie (AMFO) vanaf 2007 zijn ook in deze beleidsdoorlichting meegenomen, en beëindigd in 2013. De financiering van beide organisaties liep vrijwel geheel via de Nederlandse begroting.

In 2004 maakten beide landen nog deel uit van de Nederlandse Antillen. De schulden van Curaçao en Sint Maarten zijn in de aanloop naar de nieuwe staatkundige verhoudingen op 10 oktober 2010 door Nederland gesaneerd. Voor het creëren van een blijvende gezonde financiële huishouding, zijn in dat kader gezamenlijke afspraken gemaakt over een deugdelijk begrotingsbeleid, het op orde brengen van het financieel beheer en een effectief financieel toezicht.

ARUBA

Tussen 1991 en 1995 zijn geldleningen aan Aruba verstrekt door de (inmiddels niet meer bestaande) Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden N.V. (NIO). Tevens is er sprake van garantieleningen uit de periode 1986-1990.

De samenwerking tussen het autonome Aruba (1986) en Nederland is in 2000 geformaliseerd in een aantal overeenkomsten en besluiten, die hun basis vinden in het eindrapport van de gemengde werkgroep Biesheuvel 'Op afstand verbonden'.³ Het rapport behelst ondermeer voorstellen voor de overgang van project- naar programmafinanciering en het bereiken van financiële zelfstandigheid van Aruba vanaf 2010.

Van een schuldsaneringsoperatie, zoals bij Curaçao en Sint Maarten het geval is in 2010, is in Aruba geen sprake geweest. Wel komen Nederland

³ Zie kabinetsreactie in brief van de Staatssecretaris van BZK (Vergaderjaar 1999-2000; Kamerstuk 26800-IV nr. 15)

en Aruba voor de periode 2000-2010 overeen dat beide landen middelen ter beschikking zullen stellen voor samenwerkingsprogramma's. De meerjarenprogramma's zijn een aantal keren verlengd. In 2017 worden deze echter definitief afgerond.

Aangezien de financiële situatie van Aruba de afgelopen jaren is verslechterd heeft Nederland eind 2014 afspraken gemaakt met Aruba over begrotingstekorten en het instellen van een College Aruba financieel toezicht (CAft).

BRONNEN VOOR DE ANALYSE

De belangrijkste bronnen voor de analyse zijn de evaluaties van de samenwerkingsprogramma's en het rapport van de Evaluatiecommissie Rijkswet financieel toezicht.

De inputgegevens zijn afkomstig uit de aanvragen voor bijdragevaststelling van de uitvoeringsorganisaties en de begrotingsstukken van Koninkrijksrelaties.

Ten behoeve van de beleidsdoorlichting zijn geen interviews gehouden.

2.2. Conclusies m.b.t. Curaçao en Sint Maarten

ALGEMEEN

De samenwerkingsprogramma's worden gekenmerkt door ambitieuze doelstellingen die in betrekkelijk korte tijd gerealiseerd moesten worden. De volgende factoren hebben een belangrijke invloed op het tempo waarin projectvoorstellen zijn ingebouwd en de projecten zijn uitgevoerd:

- De nieuwe staatkundige verhoudingen per 10-10-10 betekenden dat de nieuwe landen in het Koninkrijk, Curaçao en Sint Maarten hun bestuur grondig moesten aanpassen. Zo moest het openbaar bestuur in met name Curaçao over de gehele linie grote inspanningen leveren om twee 'oude' bestuurslagen (het land Nederlandse Antillen en het eilandgebied Curaçao) te vervlechten in één nieuwe. In Sint Maarten moesten op tal van terreinen geheel nieuwe overheidsinstellingen en -processen worden opgezet, waar die daarvoor niet, of slechts in beperkte mate, bestonden.
- De bestuurlijke continuïteit was beperkt. Er is sprake geweest van veel wisselingen in de samenstelling van regeringen en de bezetting van relevante ministersposten. De financiële crisis die wereldwijd in 2008 losbarstte zette de overheidsfinanciën van alle landen in het Caribisch deel van het Koninkrijk onder druk en belemmerde de sociaaleconomische ontwikkeling.

In het licht van deze ontwikkelingen is het begrijpelijk dat de samenwerkingsprogramma's over een langere periode zijn uitgesmeerd.

INPUT: OMVANG VAN DE FINANCIERING EN BESTEDINGEN

Voor Curaçao en Sint Maarten was de gemiddelde omvang van de SONA-programma's in de periode 2004-2014 bij benadering ANG 61 miljoen resp. 24 miljoen per jaar. De AMFO-programma's - die gericht waren op de NGO's (in het algemeen sociaal-maatschappelijke ontwikkeling) - waren gemiddeld ANG 8,4 resp. 3,4 miljoen per jaar. Curaçao en Sint Maarten hebben met uitzondering van enkele projecten op het gebied van rechtshandhaving niet bijgedragen aan de financiering van de programma's. Door beide landen is in de jaren 2011-2015 gebruik gemaakt van de lopende inschrijving. Het totaal van de uitstaande leningen van Nederland aan de landen (incl. schuldsanering per 10-10-10) was ultimo 2015 ruim €1,1 miljard.

VAN INPUT NAAR OUTPUT: DOELMATIGHEID VAN HET PROCES

Nederland en de landen hebben steeds gezamenlijk de doelstellingen van de SONA-programma's bepaald. Curaçao en Sint Maarten waren verantwoordelijk voor het indienen van projecten bij SONA. Nederland stond in principe op afstand bij de keuze voor de projecten en de uitvoering, met uitzondering van de projecten op het gebied van rechtshandhaving. Het aantal interventies van Nederland in de uitvoering is beperkt gebleven conform het advies van de commissie Wijers. Op het gebied van de sociaal-maatschappelijke ontwikkeling (AMFO) beperkte de beleidsmatige invloed van Nederland zich tot het formuleren van de doelstellingen en prioritaire thema's. De overheden van Curaçao en Sint Maarten hadden op hun beurt geen zeggenschap over de bepaling van de projecten en programma's van AMFO. (U)SONA en AMFO zijn professionele uitvoeringsorganisaties gebleken bij het beoordelen, begeleiden en verantwoorden van projecten. Nederland heeft veel nadruk gelegd op een goede financiële verantwoording.

VAN OUTPUT NAAR OUTCOME: DOELTREFFENDHEID PER THEMA

Het is lastig om concrete uitspraken te doen over de doeltreffendheid van de samenwerkingsprogramma's. De samenwerkingprogramma's kenden veelal geen gekwantificeerde beoogde maatschappelijke effecten. Bovendien ontbraken nulmetingen en zijn er geen haalbaarheidsstudies verricht. Deze methodologische beperking is echter in de evaluaties grotendeels overkomelijk gebleken. De programma's zijn in het algemeen pragmatisch ingevuld. De projecten zijn goed beschreven en verantwoord. Het gaat bovendien om kleinschalige gemeenschappen met bijvoorbeeld één gevangenis en één belastingdienst. De mate waarin de gewenste verbetering van de overheidsfinanciën is bereikt, is vast te stellen. Immers, de relevante normen zijn sinds 2010 in de Rijkswet Financieel Toezicht vastgelegd.

De evaluaties die zijn uitgevoerd geven een beeld van de plus- en minpunten per thema.

Rechtszekerheid

De bedrijfsvoering van de rechterlijke macht is verbeterd. Het vreemdelingenproces is beter ingericht en de ICT in de justitieketen is verbeterd. Van de beoogde integrale aanpak ter verbetering van de veiligheidssituatie is echter weinig tot niets terechtgekomen. In Curaçao is de bestrijding van roofovervallen aanvankelijk succesvol geweest maar sinds 2012 is er weer een stijging. De gevangenis zijn nog niet veilig genoeg voor personeel en gedetineerden. De bedrijfsvoering van de politie is in Curaçao niet voldoende verbeterd. In Sint Maarten is wel verbetering opgetreden.

Bestuur

Het opzetten en versterken van de ministeries, Hoge Colleges van Staat en dergelijke is duidelijk gestimuleerd door de programma's. Hoewel de kwaliteit van de instituties van land tot land behoorlijk verschilt. De positie en deskundigheid van de ministeries van Financiën is versterkt incl. die van de belastingdiensten, maar het financieel beheer elders binnen de overheid is nog voor verbetering vatbaar. De innings- en heffingscapaciteit is nog onvoldoende, met name op Sint Maarten.

Onderwijs

Noodzakelijke randvoorwaarden voor het verbeteren van het onderwijs zijn gerealiseerd, zoals curriculumontwikkeling, verbeterde huisvesting, de opbouw van de zorgstructuur, digitale leerlingvolgsystemen, competentieontwikkeling van docenten en schoolleiders en de aanschaf van leermiddelen. De rendementen van de deelprogramma's zijn echter ruim achtergebleven bij de hoge ambities.

Sociaal-maatschappelijke ontwikkeling

Netwerken rond gezinnen die met sociale uitsluiting bedreigd worden (met name tienermoeders) zijn in Curaçao en Sint Maarten verbeterd. Er zijn veel succesvolle projecten uitgevoerd voor jeugd, ouderen, chronisch zieken en gehandicapten op het gebied van opvoeding, armoedebestrijding en zelfredzaamheid op wijkniveau. De NGO's zijn verder geprofessionaliseerd, maar werken nog onvoldoende samen.

Sociaaleconomische ontwikkeling

Het duurzaam verbeteren van de economische structuur, het verminderen van sociale achterstanden en het verbeteren arbeidsmarkt zijn niet gelukt in Curaçao. De uitgevoerde projecten waren onvoldoende in staat om deze ambitieuze doelstellingen te bereiken. In Sint Maarten zijn de verkeersdoorstroming en de waterafvoer verbeterd. De projecten hebben

de voorwaarden geschapen voor diversificatie van economische bedrijvigheid maar nog geen meetbaar effect op economische ontwikkeling. De projecten van het Europees Ontwikkelings Fonds waarvoor Nederland garant stond zijn op beide eilanden beëindigd.

Overheidsfinanciën

Het begrotingsbeleid in Curaçao is verbeterd. Sint Maarten heeft nog moeite met het sluitend krijgen van de begroting en het tijdig indienen van begrotingstukken. Op het gebied van financieel beheer is er nog veel ruimte voor verbetering, met name in Sint Maarten. De Rijkswet financieel toezicht heeft in 2015 besloten de werking van de Rijkswet financieel toezicht te continueren. Conform de Rft zal deze in 2018 wederom worden geëvalueerd.

VAN OUTCOME PER THEMA NAAR AUTONOMIE

Is de autonomie voldoende bevorderd? De beantwoording van deze vraag is afhankelijk van de weging van de effecten die zijn opgetreden op de verschillende thema's en de inschatting van de duurzaamheid van deze effecten. De uitgevoerde evaluaties geven enig inzicht in dit laatste aspect. Het ontbreken van harde criteria om te bepalen wat autonomie is, bemoeilijkt het doen van duidelijke uitspraken. Aan de positieve kant van de balans staan de volgende bevindingen. Er zijn omvangrijke programma's uitgevoerd waarvan de meeste projecten succesvol zijn verlopen; de juiste thema's lijken te zijn gekozen. Het proces is in het algemeen doelmatig geweest. Borging is evenwel vrijwel overal problematisch gebleken.

Zonder de programma's zou de situatie waarschijnlijk veel slechter zijn geweest, zeker als de moeilijke "omgevingsfactoren" (staatkundige veranderingen, politieke wisselingen, financiële crisis) in ogenschouw worden genomen. De schuldsanering heeft de landen een goede uitgangspositie gegeven. Curaçao laat flinke vooruitgang zien bij het verbeteren van de overheidsfinanciën.

De Rijkswet financieel toezicht (Rft) lijkt een prikkel voor het beheersen van de overheidsfinanciën, vanwege de voorwaarden die worden gesteld om te kunnen lenen bij Nederland via de lopende inschrijving. Aan de negatieve kant van de balans staan echter ook enkele bevindingen. De doelstellingen waren erg ambitieus in het licht van de beschikbare middelen en de capaciteit en competenties van de landen. Op een aantal terreinen bestaat grote zorg over de stand van zaken en de duurzaamheid van de bereikte resultaten. Dit betreft met name de rechtszekerheid, de sociaaleconomische ontwikkeling (incl. de armoedebestrijding) en het onderwijs. Het financieel beheer is weliswaar verbeterd, met name in Curaçao, maar nog onvoldoende. Curaçao heeft in 2012 een Aanwijzing gekregen van de Rijkswet financieel toezicht en, Sint Maarten in 2015 om de overheidsfinanciën aan te pakken. De algemene maatregel van rijksbestuur "Samenwerkingsregeling waarborging plannen van aanpak landstaken Curaçao en Sint Maarten" is verlengd vanwege problemen bij de politie en de gevangenis in Sint Maarten.

Er was nauwelijks sprake van medefinanciering door de landen. Sinds enkele jaren moeten de landen de middelen, gemoeid met projecten die voordien in de samenwerkingsprogramma's waren opgenomen, op de eigen begroting opvoeren. Met Curaçao zijn expliciete afspraken gemaakt over vervolgfianciering door Curaçao van projecten op het gebied van sociaal-maatschappelijke ontwikkeling. Met het Sint Maartense ontwikkelingsfonds, St. Maarten Development Foundation (SMDF) zijn concrete afspraken gemaakt over de besteding van het deel van de

restgelden van de stichting AMFO, waarop Sint Maarten aanspraak⁴ had bij de afsluiting van dit samenwerkingsprogramma in 2014. Onderstaande tabel geeft de omvang van de overheidsinvesteringen aan in verhouding tot de omvang van de samenwerkingsprogramma's. Als Curaçao en Sint Maarten het structurele niveau van de overheidsinvesteringen, en de bestedingen aan "SONA- en AMFO projecten" op het niveau van de afgelopen jaren willen houden dan is een aanzienlijk herschikking binnen de eigen begroting noodzakelijk. Indien de verduurzaming van die projecten niet lukt, dan zullen de positieve effecten van de samenwerkingsprogramma's deels verdampen.

Tabel 1 Omvang samenwerkingsprogramma's SONA en AMFO en overheidsinvesteringen
(per jaar; in miljoen. ANG)

	2004-2014	2007-2013	2012-2015
Curaçao			
overheidsinvesteringen			125
bestedingen SONA	61,1		
bestedingen AMFO		8,4	
Sint Maarten	2004-2014	2007-2013	2014-2015
overheidsinvesteringen			51
bestedingen SONA	24,2		
bestedingen AMFO		3,4	

Bronnen: Aanvragen subsidievaststelling SONA en AMFO; CBCS Public Finance Key Figures

2.3. Conclusies m.b.t. Aruba

ALGEMEEN

De uitvoering van de samenwerkingsprogramma's in Aruba heeft minder last gehad van bestuurlijke hervormingen en wisselingen dan in Curaçao en Sint Maarten. Immers de status aparte bestaat al vanaf 1986. Er was dus veel meer tijd om de een bestuurlijk apparaat op te bouwen dat hoort bij de autonome status binnen het Koninkrijk.

De samenwerkingsprogramma's kenden ambitieuze doelstellingen. Het kostte veel meer tijd dan verwacht om voldoende projecten van de grond te krijgen. De aanvankelijk beoogde periode van 10 jaar (2000-2010) is uiteindelijk opgerekt naar 17 jaar: in 2017 zullen de laatste projecten zijn afgerond.

Een teken van de verslechterende overheidsfinanciën was de moeite die Aruba had om de laatste bijdrage aan het Fonds Desaroyo Aruba tijdig te voldoen. Dit is uiteindelijk ook niet helemaal gelukt. Ook de financiële crisis zette de overheidsfinanciën onder druk en belemmerde de sociaaleconomische ontwikkeling.

INPUT: OMVANG VAN DE FINANCIERING

Een groot verschil met Curaçao en Sint Maarten is de aanzienlijke medefinanciering door Aruba. In totaal is door Nederland in de jaren 2002-2015 bijna €144 miljoen gestort in het Fonds. Aruba heeft in de dezelfde periode €115 miljoen bijgedragen. Doordat de stortingen van Nederland

⁴Overeenkomstig Statuten AMFO, artikel 20, lid 6: Een eventueel batig saldo van de ontbonden Stichting wordt besteed overeenkomstig het doel van de Stichting.

en Aruba vertraagd tot besteding leidden kon FDA bijna €25 miljoen beleggingsopbrengsten boeken. De gemiddelde besteding van FDA in de jaren 2002-2015 was €16 miljoen per jaar. Het totaal van de uitstaande leningen van Nederland en garanties aan Aruba was ultimo 2015 ruim €22 miljoen. Deze financiële banden stammen uit de jaren '80 en '90.

VAN INPUT NAAR OUTPUT: DOELMATIGHEID VAN HET PROCES

Nederland en Aruba hebben steeds gezamenlijk de doelstellingen van de programma's bepaald. De overheidsinstellingen van Aruba waren verantwoordelijk voor het indienen van projecten bij FDA. Nederland bemoeide zich niet met de beoordeling. Het aantal interventies van Nederland in de uitvoering is zeer beperkt gebleven. FDA/AIB is een professionele uitvoeringsorganisatie gebleken bij het beoordelen, begeleiden en verantwoorden van projecten. Nederland heeft veel nadruk gelegd op een goede (financiële) verantwoording. In 2012 zijn maatregelen genomen om het proces van indienen en goedkeuren van projectvoorstellen te versnellen en op afstand van de politiek te plaatsen. Dit heeft ertoe bijgedragen dat een aanzienlijke achterstand in de aanwending van het Fonds is weggewerkt, maar heeft niet kunnen voorkomen dat de laatste projecten pas in 2017 zullen zijn afgerond.

VAN OUTPUT NAAR OUTCOME: DOELTREFFENDHEID PER SECTOR

De samenwerkingprogramma's kenden veelal geen gekwantificeerde beoogde maatschappelijke effecten. Bovendien ontbraken nulmetingen en zijn er geen haalbaarheidsstudies verricht. Ook hier geldt dat het gaat om een betrekkelijk kleinschalige gemeenschap met bijvoorbeeld één gevangenis en één belastingdienst. De resultaten zijn daardoor beter dan in grootschalige contexten toe te schrijven aan de input. Op basis van de evalueatie is een schets te geven van de effectiviteit en doelmatigheid van de programma's in de verschillende sectoren.

Kwaliteit van bestuur

De kwaliteit van bestuur van het land Aruba heeft zich gedurende de samenwerkingsperiode positief ontwikkeld en is het hoogste van de Caribische regio, zo laten cijfers van de Wereldbank zien. De samenwerkingsprogramma's hebben hier aan bijgedragen, waarmee deze in de sector kwaliteit van bestuur effectief zijn.

Onderwijs

Verschiedende cijfers schetsen een positieve ontwikkeling van het onderwijs voor Aruba. De onderwijsdeelname stijgt, de bevolking is hoger opgeleid dan vijftien jaar geleden en de voortijdige uitval is laag. Een aantal projecten heeft hier direct aan bijgedragen. Andere projecten hebben geleid tot een verbetering in randvoorwaarden voor goed onderwijs en vormen daarmee eerste stappen richting beter onderwijs. De conclusie is dat de samenwerkingsprogramma's in de sector onderwijs relatief effectief zijn, maar met aanzienlijke behoefte aan en ruimte voor verdere verbetering. Naast het op kwaliteit brengen en houden van de fysieke omstandigheden zoals schoolgebouwen en schoolmaterialen betreft dit vooral onderwijsinhoudelijke investeringen zoals investeringen in de kwantiteit en de kwaliteit van leraren, in regelgeving met betrekking tot lesuren en in de aansluiting met de arbeidsmarkt.

VOLKSGEZONDHEID

De samenwerkingsprogramma's hebben zich op een beperkter deel van de zorgsector gericht dan vooraf ten doel was gesteld.

De samenwerkingsprogramma's hebben een bijdrage geleverd aan een deel van de programmadoelstellingen. Door het beperkte aantal ingediende projectvoorstellen is een aanzienlijk deel van de doelstellingen niet verwezenlijkt. Betere betrokkenheid van stakeholders had ook tot hogere doelmatigheid kunnen leiden.

De samenwerkingsprogramma's zijn daarmee gedeeltelijk effectief in de sector gezondheidszorg.

Duurzame economische ontwikkeling

De samenwerkingsprogramma's zijn gedeeltelijk effectief in de sector duurzame economische ontwikkeling. De effectiviteit is beperkt door problemen met het project afvalwerkingsinstallatie.

Op de andere terreinen is wel er sprake van effectiviteit (rioolwaterzuivering en opknappen stranden).

RECHTSHANDHAVING

FDA-projecten hebben bijgedragen aan versterking van (sleutel)organisaties op het gebied van rechtshandhaving. Hiermee is een bijdrage geleverd aan één van de doelstellingen. Het beeld bestaat dat de samenwerkingsprogramma's een bijdrage hebben geleverd aan de veiligheid in Aruba. Wel is duidelijk dat er een sterke behoefte bestaat aan verdere verbetering van de rechtshandhaving en de veiligheid in Aruba en dat hier een sterke relatie ligt met internationale en geopolitieke ontwikkelingen en met sociale en gezinsproblematiek.

Producto Aruba

De projecten van Producto Aruba hebben bijgedragen aan de doelstelling van verbetering van het leefklimaat met positieve effecten voor de handel en horeca in de binnensteden van Oranjestad en San Nicolas.

De doelstelling van Producto Aruba om de werkgelegenheid in de bouwsector een impuls te geven is beperkt gebleven tot 3 procent.

Overheidsfinanciën

De regering van Aruba heeft een financieel beleid gevoerd waarbij de staatschuld opliep van 61,2% van het BBP in 2011 naar 84% van het BBP ultimo maart 2017. De staatsschuld van boven de 80% vormt een grote bedreiging voor een kleine en kwetsbare economie als die van Aruba. Op 2 mei 2015 hebben Aruba en Nederland afspraken gemaakt over het realiseren van een pad naar houdbare overheidsfinanciën en een begrotingsoverschot om de staatsschuld te reduceren. Het College Aruba financieel toezicht (CAft) adviseert in eerste instantie de regering van Aruba over de realisatie van deze normen en de begroting. Indien Aruba onvoldoende uitvoering geeft aan de adviezen van het CAft, kan deze instelling de Rijksministerraad adviseren tot het geven van een aanwijzing (naar analogie van de Rijkswet financieel toezicht, Rft). Dit toezicht is in de huidige vorm tijdelijk, maar conform de afspraken die gemaakt zijn tussen Aruba en Nederland, zal het streven van Aruba uiteindelijk gericht zijn op het realiseren van structureel financieel toezicht en houdbare

overheidsfinanciën, waaronder het reduceren van de staatschuld naar een houdbaar niveau van 40%.

VAN OUTCOME PER THEMA NAAR AUTONOMIE

De meerjarenprogramma's en projecten van FDA zijn in belangrijke mate effectief uitgevoerd. Op het terrein van de kwaliteit van bestuur, het onderwijs en de rechtshandhaving zijn er positieve ontwikkelingen zichtbaar en presteert Aruba beter dan andere Caribische landen. Ook is er sprake van doelmatigheid op programmaniveau. De programma's hebben zich in het algemeen gericht op verbeteringen daar waar ze hard nodig waren. Ondanks de gerealiseerde effectiviteit van de samenwerkingsprogramma's er een aanzienlijk onbenut potentieel. Met veel FDA-projecten is de basis gelegd voor verdere verbetering en impact in de toekomst. Onbenut potentieel kan in de toekomst gerealiseerd worden door de aandacht, middelen en projecten te richten op de immateriële activa's van het land Aruba, zoals instituties, wetgeving, human capital en beleid.

Vanaf nu moet Aruba het soort van verbeteringen dat met de samenwerkingsprogramma's werd beoogd binnen de eigen begroting opnemen. Als Aruba het structurele niveau van de overheidsinvesteringen en bestedingen FDA op het niveau van de afgelopen jaren willen houden dan is een aanzienlijk herschikking binnen de begroting noodzakelijk. Aruba staat tegelijkertijd voor de grote uitdaging om de afspraken na te komen en de overheidsschuld beter te beheersen. In 2018 moet een overschot op de begroting worden gecreëerd.

In deze omstandigheden zal het lastig zijn om de overheidsinvesteringen op peil te houden, laat staan het gat op te vangen dat valt door het wegvallen van de Nederlandse financiering van FDA. Onderstaande tabel geeft aan dat de overheidsinvesteringen in 2014 en 2015 gedaald zijn. Op korte termijn kan het restsaldo van FDA nog enig soelaas bieden maar dit biedt geen structurele oplossing. Als Aruba het structurele niveau van de overheidsinvesteringen en bestedingen FDA uit de afgelopen jaren ook de komende jaren op dat niveau zou willen houden dan is een aanzienlijk herschikking binnen de eigen begroting noodzakelijk.

Tabel 2 Omvang samenwerkingsprogramma FDA en overheidsinvesteringen Aruba (in miljoen ANG)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2010-2015 per jaar
Overheidsinvesteringen	32,0	35,6	57,5	39,9	12,4	8,0	30,9
bestedingen FDA	38,7	26,1	48,8	48,8	41,5	27,1	38,5

Bronnen: CBA, annual statistical digest 2015; Jaarrekeningen FDA

2.4. Hoe nu verder?

In de begroting 2016 is het artikel Bevorderen autonomie Koninkrijkspartners komen te vervallen. Daarvoor in de plaats zijn opgenomen onder andere de artikelen Bevorderen sociaaleconomische structuur en Schuldsanering/lopende inschrijving/leningen. Binnen het artikel Bevorderen sociaaleconomische structuur is een beperkt budget opgenomen voor initiatieven die met de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten te maken hebben (€1,8 miljoen per jaar).

De sociaaleconomische structuur wordt beschouwd als het vermogen van een maatschappij om in al zijn geledingen (publieke- en semipublieke instellingen, bedrijven, andere particuliere instellingen en individuele burgers) de welvaart van de gemeenschap te verhogen. Dit betekent geen fundamentele breuk met de "oude" doelstelling Bevorderen van de autonomie. De beschikbare middelen zijn echter bescheiden, zeker vergeleken met de fondsen die voorheen via de samenwerkingsprogramma's beschikbaar waren. Dit past bij het verder bevorderen van de autonomie.

Om deze nieuw geformuleerde doelstelling te doen slagen zijn niet alleen financiële middelen essentieel. Ook het beter benutten van de expertise en ervaring van internationale instituties, die werkzaam zijn in de regio, kan bijdragen aan het waarmaken van hun autonomie. Dit zal zeker ook het geval zijn als de (ei)landen onderling, binnen en buiten het Koninkrijk, de samenwerkingsmogelijkheden verder gaan benutten dan dat zij nu al doen. De (ei)landen bevinden zich immers in een regio waar sprake is van gedeelde problematiek. Dat geldt bijvoorbeeld voor invloeden van klimaatverandering, de eenzijdigheid van de economieën en de vergelijkbare uitdagingen onder andere op het gebied van onderlinge infrastructurele verbindingen, afval- en watermanagement en armoedebestrijding. Gelet op de kleinschaligheid is het cruciaal dat kwesties rond integriteit van het openbaar bestuur, rechtshandhaving en overheidsfinanciën continu voldoende aandacht krijgen.

In het licht van de staatkundige verhoudingen is het aan te bevelen een met de landen gedeeld beeld te hebben van de sterke en zwakke plekken in de sociaaleconomische structuur. Indachtig de hiervoor geschetste uitgangssituatie is het aan te bevelen scherp te bepalen welke doelstellingen realistisch zijn. Hierbij is een gedegen analyse noodzakelijk, die inzicht geeft in de sterke en zwakke plekken in de sociaaleconomische structuur van de (ei)landen. Op basis daarvan kan bekeken worden op welke gebieden Nederland kan en wil bijdragen. De eindevaluaties van de verschillende samenwerkingsprogramma's in Aruba, Curaçao en Sint Maarten geven daar inzicht in. Op basis van een dergelijke analyse kunnen allerlei vormen van samenwerking ontstaan. Niet alleen tussen de overheden onderling maar ook met (ei)landen in de regio. Bij dit soort nieuwe samenwerkingsvormen kan Nederland desgewenst behulpzaam zijn. Door de beperkte beschikbare middelen hiervoor, telt doelmatigheid extra zwaar. Een scherpe selectie van projecten/initiatieven is vooral nodig op die terreinen waar het aan voldoende capaciteit in de landen ontbreekt en aanvullende deskundigheid, kennis en middelen nodig zijn. In geval van (technische) bijstand moet geborgd zijn dat duurzame resultaten worden geboekt. Hierbij past het uitgangspunt dat de landen zelf de kosten van de bijstand dragen. Dit zorgt tevens voor commitment bij de uit te voeren werkzaamheden. Wel zijn er situaties denkbaar dat Nederland voorfinanciering verstrekt die later wordt terugbetaald.

Een bijzondere positie nemen de overheidsfinanciën in. Gezonde overheidsfinanciën zijn een belangrijk onderdeel van een goede sociaaleconomische structuur. De landen hebben er zelf baat bij dat er voldoende ruimte is om overheidsinvesteringen te financieren. De samenwerkingsprogramma's zijn weggevallen, maar daarmee nog niet de noodzaak om allerlei overheidsdiensten en voorzieningen te verbeteren. Nederland heeft direct belang bij gezonde overheidsfinanciën omdat Nederland vorderingen bij heeft op met name Curaçao en Sint Maarten vanwege leningen die verstrekt zijn in het kader van de lopende inschrijving. Het systeem van de lopende inschrijving bindt de landen aan elkaar en schept een gezamenlijk belang in een goed begrotingsbeleid en financieel beheer. Het ligt voor de hand dat dit één van de thema's is die goed zou kunnen passen in een gedeeld beeld van de sterke en zwakke plekken van de sociaaleconomische structuur. De werking van de Rijkswet financieel toezicht in Curaçao en Sint Maarten zal in 2018 opnieuw geëvalueerd worden. Het toezicht in Aruba is in de huidige vorm tijdelijk, maar conform de afspraken die gemaakt zijn tussen Aruba en Nederland, zal het streven van Aruba uiteindelijk gericht zijn op het realiseren van structureel financieel toezicht en houdbare overheidsfinanciën, waaronder het reduceren van de staatschuld naar een houdbaar niveau van 40%.

3. Motivering van het beleid

3.1. Historische context

Het Koninkrijk der Nederlanden bestaat sinds 10 oktober 2010 uit de vier landen: Nederland, Curaçao, Sint Maarten en Aruba. Deze landen zijn autonoom, maar verenigd in het nastreven van de overkoepelende belangen van het Koninkrijk en ondersteunen elkaar daar waar nodig is.

CURACAO EN SINT MAARTEN

In de periode 2000-2012 stelt Nederland geld ter beschikking voor samenwerkingsprogramma's ter versterking van de bestuurskracht, de rechtsorde, de economie en het onderwijs. Ieder samenwerkingsprogramma bestaat uit meerdere projecten. De samenwerkingsprogramma's worden gefinancierd vanuit twee stichtingen:

Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen (SONA);
Antilliaanse Mede Financieringsorganisatie (AMFO).

Nederland komt in 2009 met Curaçao en Sint Maarten overeen dat per 31 december 2012 een eind komt aan de financiële ondersteuning van de stichting Antilliaanse Medefinancieringsorganisatie (AMFO) en per 31 december 2014 aan die van de samenwerkingsprogramma's, via de Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen (SONA).

De schulden van Curaçao en Sint Maarten zijn in de aanloop naar de nieuwe staatkundige verhoudingen op 10 oktober 2010 door Nederland gesaneerd. De schuldsanering van 1,7 miljard euro stelt Curaçao en Sint Maarten in staat om vanaf respectievelijk 2013 en 2015 zelf de verantwoordelijkheid te nemen voor deze stichtingen. Doordat Bonaire, St. Eustatius en Saba per 10-10-2010 bijzondere gemeentes van Nederland zijn geworden, hebben Nederland en de eilandbesturen de taken van AMFO op deze eilanden met ingang van 2011 overgenomen. Voor het creëren van een blijvende gezonde financiële huishouding, worden gezamenlijke afspraken gemaakt over een deugdelijk begrotingsbeleid, het op orde brengen van het financieel beheer en een effectief financieel toezicht. Een gezonde financiële startpositie wordt immers bewerkstelligd door zowel een draagbare schuldenlast als door een blijvend gezond begrotingsbeleid en verbeterd financieel beheer.

Gelet op de autonomie van Curaçao en Sint Maarten maken Nederland, Curaçao en Sint Maarten afspraken over een aanpak, die uitgaat van de eigen verantwoordelijkheid van de landen voor de blijvende gezondmaking van de overheidsfinanciën. Dit resulteert in de Rijkswet financieel toezicht Curacao en Sint Maarten (Rft) en de instelling van het bijbehorende College Financieel toezicht (Cft). Het toezicht zoals in de Rft geregeld is dan ook geen doel op zich. Het is erop gericht de instituties van Curaçao en Sint Maarten zo te laten functioneren en hun bestuurlijke werkwijze zo te organiseren dat het toezicht op termijn overbodig wordt.

ARUBA

Tussen 1991 en 1995 zijn geldleningen aan Aruba verstrekt door de (inmiddels niet meer bestaande) Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden N.V. (NIO). Tevens is er sprake van garantieleningen uit de periode 1986-1990. Dit betreffen garantstellingen aan Aruba voor het geval het land niet meer aan zijn betalingsverplichtingen kan voldoen.

De samenwerking tussen het autonome Aruba (1986) en Nederland wordt in 2000 geformaliseerd in een aantal overeenkomsten en besluiten, die hun basis vinden in het eindrapport van de gemengde werkgroep Biesheuvel 'Op afstand verbonden'. Het rapport behelst ondermeer voorstellen voor de overgang van project- naar programmafinanciering en het bereiken van financiële zelfstandigheid van Aruba vanaf 2010. Ook de procedure, die tot het saneren van de Arubaanse schulden bij Nederland leidt is in dit rapport beschreven.

Van een schuldsaneringsoperatie, zoals bij Curaçao en Sint Maarten het geval is in 2010, is voor Aruba geen sprake. Wel komen Nederland en Aruba voor de periode 2000-2010 overeen dat beide landen middelen ter beschikking zullen stellen voor programma's die bijdragen aan de versterking van de bestuurskracht, de rechtsorde, de economie en het onderwijs. De programma- en projectfinanciering loopt via het ontwikkelingsfonds, Fondo Desaroyo Aruba (FDA). De meerjarenprogramma's zijn een aantal keren verlengd. In 2017 worden deze definitief afgerond.

Aangezien de financiële situatie van Aruba de afgelopen jaren is verslechterd maakt Nederland eind 2014 afspraken met Aruba over begrotingstekorten en het instellen van een College Aruba financieel toezicht (CAft).

3.2. Rol van BZK

SAMENWERKINGSPROGRAMMA'S

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties draagt geen directe verantwoordelijkheid voor het beleid en de uitvoering van de samenwerkingsprogramma's waarvoor Nederland de financiële steun aan Aruba, Curaçao en Sint Maarten verleent. Wel stelt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties mede de randvoorwaarden vast, waaraan de verschillende samenwerkingsprogramma's moeten voldoen en die de rechtmatigheid en doelmatigheid van de inzet van de middelen uit Hoofdstuk IV van de rijksbegroting garanderen. Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn echter volledig verantwoordelijk voor het beleid en uitvoering op de overeengekomen terreinen in de samenwerkingsprogramma's, te weten: het bestuur, de rechtszekerheid, de economische ontwikkeling, het onderwijs en de overheidsfinanciën. Nederland geeft hiermee invulling aan de kern van de adviezen van de werkgroep Wijers uit 2002. Door deze afstand kan de effectiviteit van de samenwerking verder worden vergroot en de bureaucratie en rechtstreekse bemoeienis van de politiek geminimaliseerd. De Werkgroep Wijers stelt voor om – naar het voorbeeld van de Arubaanse ontwikkelingsfonds, FDA - een onafhankelijk ontwikkelingsfonds te belasten met de selectie van ontwikkelingsprojecten, ten behoeve van de (toenmalige) Nederlandse Antillen en de vijf Eilandgebieden. Dit betekende dat de Nederlandse Staat (de donor) op afstand werd geplaatst en slechts op hoofdlijnen kon sturen.

Met de oprichting van Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen (SONA) in 2004 hebben Nederland en de toenmalige Nederlandse Antillen

inderdaad geen rechtstreekse bemoeienis meer met het beheer van de samenwerkingsgelden en de uitvoering van projecten. Nederland keert de samenwerkingsgelden uit op basis van overeengekomen bestuurlijke afspraken met de (toenmalige) Nederlandse Antillen en de vijf Eilandgebieden en een beheerovereenkomst met SONA. De toenmalige Nederlandse Antillen, de vijf Eilandgebieden en sinds 10 oktober 2010 de landen Curaçao en Sint Maarten en de Openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius) dienen projectvoorstellen in die door uitvoeringsorganisatie USONA beoordeeld en al dan niet gehonoreerd worden.

In 2002 richt Nederland de Antilliaanse Medefinancieringsorganisatie (AMFO) op. De taak van AMFO is om door Nederland beschikbaar gestelde financiering te verstrekken aan non-gouvernementele organisaties (NGO's) voor projecten die de sociaal-maatschappelijke ontwikkeling versterken en armoede in Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba bestrijden. De Nederlandse staat (de donor) wordt hierbij op afstand geplaatst en stuurt slechts op hoofdlijnen.

In januari 2005 komt, als antwoord van de overheid op het onrustbarend hoge niveau van de criminaliteit in Curaçao en Sint Maarten en de onrust van de lokale bevolking daarover, een protocol tot stand tussen Nederland en de Nederlandse Antillen. In het kader van dit protocol hebben functionarissen van de Koninklijke Marechaussee, het Korps Landelijke Politiediensten en van de Antilliaanse politie het zogenaamde Atrako team gevormd om het aantal gewapende roofovervallen drastisch te verminderen. In december 2005 is in navolging van het protocol het Plan Veiligheid Nederlandse Antillen (PVNA) opgesteld.

De besturing van het programma PVNA verschilt van de andere samenwerkingsprogramma's. Er wordt een zware ministeriële stuurgroep ingesteld⁵. Daarvoor zijn er twee redenen. De eerste is het politieke belang van een goede rechtshandhaving in de Nederlandse Antillen, de tweede zijn de verschillende financieringsstromen: een bijdrage vanuit Nederlandse samenwerkingsmiddelen, een Antilliaanse bijdrage en daarnaast nog de rechtstreekse financiering vanuit Nederland van aan PVNA-doelen gelieerde activiteiten.

FINANCIEEL TOEZICHT

Het financieel toezicht op de landen Curaçao, Sint Maarten en Aruba valt onder de verantwoordelijkheid van de Rijksministerraad. Het College financieel toezicht adviseert de Rijksministerraad, door tussenkomst van de minister van BZK, wanneer de begroting(s)uitvoering van een land niet voldoet aan de normen die gesteld zijn in de Rft. Dit kan uiteindelijk leiden tot een advies van het Cft aan de Rijksministerraad tot het geven van een aanwijzing aan een van beide landen om de begroting in overeenstemming te brengen met de normen uit de wet. De minister van BZK heeft het Cft een secretariaat ter beschikking gesteld. Kosten daarvan worden verantwoordt op begrotinghoofdstuk IV Koninkrijksrelaties.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor het ordelijk en tijdig verlenen van de opdracht tot

⁵ De ministeriële stuurgroep bestond uit zes leden, namens de NA: de Minister-President, de Minister van Justitie en de Minister van Financiën. Namens Nederland: de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, de Minister van Justitie en de Minister van Defensie.

inschrijving op leningen van Curaçao en Sint Maarten aan het Agentschap van het Ministerie van Financiën, wanneer is voldaan aan de voorwaarden uit de Rijkswet financieel toezicht. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor het monitoren van tijdige rentebetalingen en aflossingen op verleende leningen door de betreffende landen, en eventuele escalatie daarop.

4. Curaçao en Sint Maarten

4.1. Van input naar output naar outcome

In deze paragraaf worden de doelstellingen van beleid en daarvoor ingezette instrumenten/output in Curaçao en Sint Maarten beschreven en in een figuur samengevat. In de figuur staan verwijzingen naar de subparagrafen van 4.1 die de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid behandelen.

DOELSTELLINGEN/OUTCOME, VERBETEREN VAN:

- Rechtszekerheid
- Bestuur
- Onderwijs
- Sociaal-maatschappelijke ontwikkeling
- Sociaaleconomische ontwikkeling

Instrumenten/output:

De Stichtingen SONA en AMFO zijn verantwoordelijk geweest voor de uitvoering van de samenwerkingsprogramma's in Curaçao en Sint Maarten. SONA heeft zich met name gericht op:

- Veiligheid
- Bestuurlijke ontwikkeling
- Onderwijs en jongeren
- Sociaaleconomische ontwikkeling.

In het schema hieronder zijn de belangrijkste programma's op deze gebieden opgenomen. Nederland heeft deze programma's gefinancierd. De projecten werden aangedragen door de landen Curaçao en Sint Maarten.

AMFO heeft zich gericht op de sociaal-maatschappelijke ontwikkeling door het ondersteunen van NGO's. De belangrijkste thema's waren:

- Armoedebestrijding
- Zorg en welzijn
- Vorming en educatie.

Input

Nederland zorgde voor de financiering. De NGO's dienden de aanvragen voor ondersteuning in bij AMFO. Daarin was geen rol weggelegd voor de landen Curaçao en Sint Maarten.

De stichting Reda Sosial (Sociaal Vangnet) is verantwoordelijk geweest voor de besteding van het deel de restmiddelen van SONA en AMFO dat betrekking had in Curaçao.

Nederland heeft de sociaaleconomische ontwikkeling voorts gestimuleerd door garant te staan voor de programma's van het Europese Ontwikkelingsfonds (EOF).

DOELSTELLING, VERBETEREN VAN:

- Overheidsfinanciën

Meer in het algemeen is het financiële toezicht erop gericht dat de instituties en de bestuurlijke werkwijze van de nieuwe landen dat toezicht op termijn overbodig maken. De kwaliteit van de overheidsfinanciën wordt gemeten aan de hand van een aantal normen dat in de Rijkswet financieel toezicht is vastgelegd.

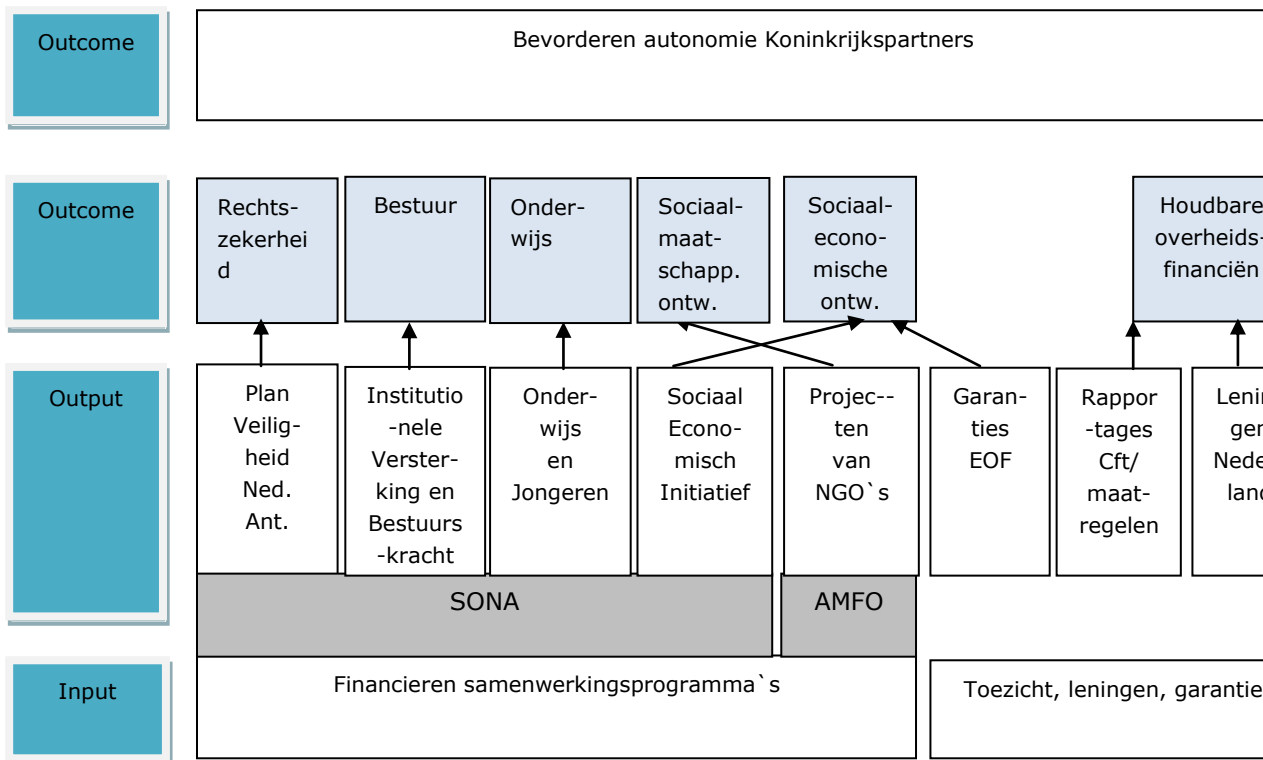
Instrumenten/output:

De ontwikkeling van de overheidsfinanciën wordt gevolgd op basis van de rapportages van het Cft. Deze rapportages zijn de basis voor evt. bijsturing.

Input

Curaçao en Sint Maarten hebben de rentelasten op hun overheidsschuld kunnen beperken door gebruik te maken van de "lopende inschrijving". Nederland leent op de kapitaalmarkt ten behoeve van de landen.

Figuur 2 Samenhang outcome, output en input van beleid (Curaçao en Sint Maarten)



Voor zover mogelijk zijn de bevindingen gedifferentieerd naar Curaçao en Sint Maarten. Bij de samenwerkingsprogramma's van SONA is dit beter mogelijk dan bij de AMFO-programma's.

4.2. Evaluaties

GEBRUIKTE EVALUATIES

Om de vraag naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid te beantwoorden is in deze beleidsdoorlichting gebruik gemaakt van de volgende evaluaties:

1. Evaluatie Samenwerkingsprogramma's SONA, Curaçao, PricewaterhouseCoopers, 30 november 2015
2. Evaluatie Samenwerkingsprogramma's SONA, Sint Maarten, PricewaterhouseCoopers, 30 november 2015
3. Evaluatie Plan Veiligheid Nederlandse Antillen en Gevangeniswezen Nederlandse Antillen, Network Foundation, 13 november 2015
4. Eindevaluatie AMFO, opgesteld door Ecorys in opdracht van BZK/KR; aangeboden aan de Tweede Kamer met kamerstuk 34 000 IV, nr. 23 d.d. 12 november 2014
5. Eindadvies evaluatiecommissie Rijkswet Financieel Toezicht; gevoegd bij brief Evaluatie Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten onder kamerstuk 34 269, nr 1; vergaderjaar 2014-2015.

De evaluaties Samenwerkingsprogramma's SONA betreffen de volgende programma's:

- Institutionele Versterking en Bestuurskracht;
- Onderwijs en Jongeren Samenwerking Programma;
- Sociaal-Economisch Initiatief.

De Evaluatie Plan Veiligheid Nederlandse Antillen (PVNA) dekt het geheel van de bijdragen van Nederland in de periode 2004-2014 af. Voorgaande evaluaties⁶ zijn tevens gebruikt om uitspraken te doen over de doelmatigheid van de programma's die door SONA zijn uitgevoerd. De Eindevaluatie AMFO⁷ betreft alle programma's van (incl. Caribisch Nederland). Deze evaluatie is ook de basis voor de uitspraken over de doelmatigheid de programma's die door AMFO zijn uitgevoerd. Hierboven genoemde evaluaties zijn uitgevoerd door onderzoeksbureaus die na meervoudige aanbesteding (AMFO) en Europese aanbesteding (SONA) zijn geselecteerd aan de hand van uitgebreide "terms of reference". De onderzoeken zijn begeleid door commissies onder onafhankelijk voorzitterschap en met deelname van vertegenwoordigers van BZK/Koninkrijksrelaties, de onderzochte instellingen en de landen.

De bevindingen die in dit hoofdstuk zijn opgenomen over de effectiviteit en doelmatigheid van de samenwerkingsprogramma's die door SONA en AMFO zijn uitgevoerd, zijn ontleend aan deze evaluaties – tenzij anders vermeld.

Het Eindadvies⁸ evaluatiecommissie Rijkswet Financieel Toezicht gaat in op de effectiviteit van het toezicht.

De commissie bestond uit deskundigen uit Curaçao, Sint Maarten en Nederland en werd ondersteund door een secretaris van BZK/KR.

Wat is niet geëvalueerd

De zogenaamde oude programma's van SONA zijn buiten beschouwing gebleven. Deze besloegen de periode 2004-2007 en vielen dus geheel buiten de jaren 2010-2015 waarop in deze beleidsdoorlichting de nadruk ligt.

⁶ Tweede Kamer, 2015-2016, 24587, nr. 630

⁷ Tweede Kamer, 2014-2015, 34000 IV, nr. 23

⁸ Tweede Kamer, 2014-2015, 34269 nr. 1

De programma's die met bijzondere bijdragen van Nederland zijn gefinancierd in de jaren 2004-2014 zijn eveneens niet geëvalueerd vanwege het ad hoc karakter van de onderliggende projecten. De besteding van deze bijzondere bijdragen is door SONA uiteraard wel verantwoord.

In de tabel 3 in paragraaf 4.3 zijn de uitgaven van SONA aan de verschillende programma's opgenomen. Daaruit valt af te lezen dat exclusief de oude programma's circa 70% van de bijdragen van Nederland aan SONA is geëvalueerd.

Er is geen evaluatie uitgevoerd naar de programma's die Reda Sosial heeft uitgevoerd met Nederlandse bijdragen. Deze stichting heeft een aantal projecten van SONA en AMFO voortgezet. Het is niet te verwachten dat een evaluatie andere resultaten zal geven dan de evaluaties van de SONA- en AMFO-programma's.

De garanties en leningen die Nederland verstrekt heeft zijn niet geëvalueerd. Wel wordt uiteraard bijgehouden in hoeverre gebruik gemaakt wordt van de garanties en of aan de leningsvoorwaarden voldaan wordt. In het kader van de begrotingscyclus wordt het parlement hierover geïnformeerd.

BRUIKBAARHEID VAN DE EVALUATIES

In deze paragraaf komt de vraag aan de orde of de evaluaties voldoende basis bieden voor uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. De conclusies over doelmatigheid en doeltreffendheid komen al de orde in 4.5 en 4.6.

Vaststellen van de doeltreffendheid

Uit de evaluaties van de samenwerkingsprogramma's die door SONA zijn uitgevoerd blijkt dat het lastig is harde uitspraken te doen over de doeltreffendheid.

- Er ontbrak een nulmeting van de maatschappelijke situatie;
- de gewenste maatschappelijke effecten zijn niet geconcretiseerd en/of gekwantificeerd;
- vooraf is geen toets op haalbaarheid van de doelstellingen uitgevoerd, gezien de beschikbare middelen⁹.

De doelstellingen zijn tevens opgesteld in de verwachting dat in een korte tijd (4 jaar) een belangrijke stap voorwaarts kon worden gezet richting zelfstandigheid. Verder lag de keuze van de projecten in de eerste plaats bij de landen zelf (voorheen de Nederlandse Antillen). SONA toetste de projectvoorstellen op haalbaarheid en bijdrage aan de programmadoelstellingen. De focus lag vervolgens op het realiseren van de projecten binnen de beschikbare middelen. De evaluaties hebben vastgesteld dat het merendeel van de projecten een positieve bijdrage aan de programmadoelstellingen hebben geleverd¹⁰.

Hoewel de maatschappelijke effecten (outcome) van de samenwerkingsprogramma's die door SONA zijn uitgevoerd dus moeilijk te meten zijn, is er wel veel informatie over de realisatie van de projecten (output). De kleinschaligheid van de gemeenschappen Curaçao en Sint Maarten (1 haven, 1 belastingdienst, beperkt aantal scholen, etc.) betekent dat er een tamelijk direct verband is te leggen tussen de realisatie van projecten en het realiseren van de programmadoelstellingen. Het beleid is heel praktisch geweest. Het vertaalde zich steeds in concrete projecten, uitgewerkt in concrete activiteiten. Er was geen sprake van algemene maatregelen zoals subsidieregelingen en fiscale stimulansen.

⁹ Zie PWC, 2015, Sint Maarten, blz. 3 en PWC, 2015, Curaçao, blz. 3

¹⁰ Zie PWC, 2015, Sint Maarten, blz. 3 en PWC, 2015, Curaçao, blz. 3

Wel zijn er van het begin af aan zorgen geweest over de duurzaamheid van de beoogde effecten. Nemen de landen voldoende bestuurlijke maatregelen om de resultaten te borgen en worden in de begroting van de landen voldoende middelen vrijgemaakt om onderhoud en beheer van de voorzieningen te financieren. Deze aspecten zijn in de evaluaties onderzocht en de bevindingen daarvan bieden ruimschoots aanknopingspunten¹¹ om uitspraken te doen over de mate waarin de hoofddoelstelling "bevorderen van autonomie" bereikt is (zie 4.7).

Uit de evaluatie van de AMFO-programma's komt naar voren "dat de thema's erg globaal zijn gedefinieerd zonder dat de specifiek beoogde effecten zijn uitgewerkt"¹². De inhoudelijke informatie in de eindrapportages van de projecten was beperkt. Desalniettemin heeft de kwalitatieve informatie die verzameld is door middel van interviews, literatuur- en dossieronderzoek voldoende inzichten opgeleverd om conclusies te trekken¹³. De duurzaamheid van de beoogde effecten is expliciet onderzocht. De bevindingen worden steeds apart weergegeven in 4.6.

Bij de rechtszekerheid (Plan Veiligheid Nederlandse Antillen) is de vraag of de doeltreffendheid van het beleid kan worden aangetoond iets beter te beantwoorden omdat de doelstellingen voor een deel in meer operationele termen beschreven zijn.

Een belangrijk deel van de programma's en projecten hadden betrekking op de verbetering van de bedrijfsvoering van de relevante organisaties waar resultaten directer vast te stellen zijn. Ook hier geldt overigens dat de gebrekkige inhoudelijke informatie in de projectdossiers moest worden aangevuld met onder meer de informatie uit interviews.¹⁴ De vraag naar de duurzaamheid van de effecten is niet expliciet gesteld maar wordt bij enkele onderdelen wel beantwoord.

De doeltreffendheid van het toezicht kan worden vastgesteld aan de hand van de normen die in de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten zijn vastgelegd. De evaluatiecommissie Rft gaat hier ook uitgebreid op in. De normen die aan de relevante instituties en de bestuurlijke werkwijze gesteld worden zijn minder expliciet geformuleerd en dus ook lastiger te evalueren. De commissie doet wel aanbevelingen om dit te verbeteren.

Vaststellen van de doelmatigheid

De evaluaties van de samenwerkingsprogramma's van SONA gaan uitgebreid in op de doelmatigheid van de uitvoering van de programma's¹⁵. Hoewel harde normen voor de doelmatigheid ontbreken geven de bevindingen – die voor een deel op verdiepend onderzoek zijn gebaseerd – voldoende basis voor uitspraken over de doelmatigheid. Hetzelfde gaat op voor de evaluatie van AMFO¹⁶.

In de evaluatie van het Plan Veiligheid Nederlandse Antillen komt de doelmatigheid van de uitvoering niet expliciet aan de orde. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van dit programma lag ook bij SONA. Het is niet aannemelijk dat de doelmatigheid van de uitvoering heel anders geweest is dan bij de andere samenwerkingsprogramma's die door SONA zijn uitgevoerd.

¹¹ PWC, 2015, Sint Marten en Curaçao, Hoofdstukken 4.

¹² ECORYS, 2014, blz. 6

¹³ ECORYS, 2014, blz. 17-18.

¹⁴ Nedworc foundation, 2015, blz. 32.

¹⁵ PWC, 2015, Sint Maarten en Curaçao, Hoofdstukken 5.

¹⁶ ECORYS, 2014, Hoofdstuk 4.

De evaluatiecommissie Rijkswet financieel toezicht gaat niet expliciet in op de doelmatigheid van het toezicht. Dit aspect blijft buiten beschouwing in deze beleidsdoorlichting.

4.3. Input

SAMENWERKINGSPROGRAMMA'S VAN SONA EN AMFO

De bestedingen van SONA aan de programma's en de uitvoeringskosten in de periode 2004-2014 zijn als volgt:

Tabel 3 Bestedingen SONA 2004-2014 in miljoen ANG

Programma	CUR	SXM	Car. Ned.	onver- deeld	totaal ANG
Oude programma's (2004-2007)	157,6	38,7	32,2	81,9	310,4
waarvan:					
<i>Bestuurlijke ontwikkeling</i>	18,5	10,1	2,6	44,9	76,0
<i>Duurzame econ.</i>	42,7	3,9	10,6	25,2	82,4
<i>Onderwijs</i>	94,4	23,8	18,3	11,8	148,4
<i>Overige oude programma's</i>	2,0	0,8	0,8	0,0	3,7
Nieuwe programma's (2008-2014)	270,3	101,8	60,4		432,5
waarvan:					
<i>Institutionele Verst. en Bestuurskr.</i>	65,5	33,8	7,5		106,7
<i>Onderwijs en Jongeren</i>	111,9	37,9	7,8		157,6
<i>Sociaal Economisch Initiatief</i>	92,9	30,2	45,1		168,2
Veiligheid (2004-2014)	29,3	4,2	9,3	103,3	146,1
waarvan:					
<i>Rechtshandhaving</i>				8,6	8,6
<i>Plan Veiligheid Ned. Antillen</i>				43,3	43,3
<i>Plan Veiligheid Ned. Antillen-²¹⁷</i>	29,3	4,2	9,3	29,7	72,5
<i>Gevangeniswezen NA</i>				21,7	21,7
Overige Bijz. bijdr. Nederland (2004-2014)	24,7	45,8	16,9	58,7	146,1
waarvan:					
<i>Sociale Vormingsplicht (SVP)</i>				26,1	26,1
<i>Academy Hotel</i>	3,0				3,0
<i>Onderwijs aanvulling</i>	0,9		0,5	0,7	2,2
<i>Wederopbouw Lenny Techn. Samenw. Urgentie Progr.</i>		16,2	4,6	0,0	20,8
<i>Ku Kara Pa Laman</i>	0,5			3,5	4,0
<i>Tweetalig Onderwijs</i>				9,5	9,5
<i>Havengelden St, Maarten</i>		25,4		3,2	3,2
					25,4

¹⁷ Op artikel 2 is in de periode 2011-2015 €5,8 mln. verantwoord buiten de SONA-programma's voor het Veiligheidsplan, voornamelijk t.b.v. ICT en capaciteit Projectbureau

<i>Armoedebestrijding</i>	4,8	3,6	4,2		12,6
<i>Quick Wins</i>	1,9		6,3	7,0	15,1
<i>Diversen</i>	8,3	0,6	1,4	8,0	18,2
<i>Evaluatie BO</i>				0,5	0,5
<i>Programma Herprioritering</i>	5,3				5,3
<i>Programma koersverschillen</i>				0,1	0,1
Totaal-Programma`s	482,0	190,6	118,8	243,8	1.035,1
Uitvoeringskosten				68,4	68,4
Totaal-generaal in miljoen ANG	482,0	190,6	118,8	312,2	1.103,5
Totaal-generaal in miljoen euro	243,9	96,5	60,1	158,0	558,5

Bron: SONA, Aanvraag subsidievaststelling SONA 2004-2014

Ten opzichte van de door BZK verstrekte voorschotten resteert een bedrag van ANG 14,7 miljoen Dit bedrag is door BZK aangewend ter dekking van de uitgaven voor rechtshandhaving in Sint Maarten.

In totaal heeft AMFO in de periode 2007-2013 NAF 104,5 miljoen aan middelen van het ministerie van BZK ontvangen. Van deze middelen was NAF 79,8 miljoen bedoeld voor financiering van NGO projecten.

Tabel 4 Bestedingen AMFO 2007-2013 (x miljoen)

	CUR	SXM	Car. Ned.	onver-deeld	totaal ANG	totaal EURO
Project financiering	45,5	18,7	11,2	0,3	75,7	38,3
waarvan:						
<i>Armoede</i>	1,5	0,5	3,1			
<i>Vorming & Educatie</i>	34,9	15,8	6,0			
<i>Zorg & Welzijn</i>	9,1	2,4	2,0			
Apparaatskosten			0,2	19,4	19,5	9,9
Kindertehuizen	1,0	0,3	0,1		1,3	0,7
Integrale wijkaanpak Curaçao	0,2				0,2	0,1
Totale bestedingen	46,6	19,0	11,5	19,7	96,8	49,0

Bron: Subsidievaststelling 2007-2013 AMFO + Aanvullende informatie Subsidievaststelling 2007-2013 AMFO

De restmiddelen van AMFO (ANG 6,5 miljoen) zijn door BZK overeenkomstig de statuten weer ter beschikking gesteld van Curaçao (Reda Sosial) , Caribisch Nederland (via de zogenaamde integrale middelen) en Sint Maarten (Sint Maarten Development Fund).

LENINGEN EN GARANTIES

In onderstaande tabel staan de uitgaven en ontvangsten die het gevolg zijn van:

- de mogelijkheid voor de landen om leningen aan te gaan via lopende inschrijving door Nederland, dus onder gelijke voorwaarden waaronder Nederland haar kapitaal leningen uit de markt haalt (mits wordt voldaan aan de normen uit de Rft).

- de schuldsaneringsoperatie per 10-10-10..

Onderdeel van de nieuwe staatkundige verhoudingen per 10 oktober 2010 was een gezonde financiële startpositie van de nieuwe landen Curaçao en Sint Maarten. Om deze gezonde financiële startpositie van Curaçao en Sint Maarten te bewerkstelligen, is in de Slotverklaring afgesproken dat Nederland een oplossing zal bieden voor de schuldenproblematiek (Slotverklaring, onderdeel I). In dat kader heeft de Staat der Nederlanden op 10 oktober 2010 bestaande geldleningen van het land Nederlandse Antillen en de individuele eilandgebieden voor in totaal € 1,3 miljard overgenomen. Daarnaast zijn bestaande leningen van de landen via Nederland geherfinancierd tegen een gunstiger rentetarief, met een totaalbedrag van € 778 miljoen. Deze leningen hebben looptijden tussen de 10 en 30 jaar, welke gedurende de periode 2020-2040 tot terugbetaling zullen leiden. Tot op heden hebben zowel Curaçao als Sint Maarten tijdig de verschuldigde rentebetalingen en aflossingen voldaan (brief aan Tweede Kamer, 16 mei 2014).

Tabel 5 . Relevante uitgaven, ontvangsten op artikel 2 2011-2015 m.b.t. Curaçao en Sint Maarten (in miljoen euro's)

	2011	2012	2013	2014	2015
Leningen lopende inschrijving	10,6			177,1	147,6
Schuldsanering	247,9	294,4	218,2	171,5	169,1
Totaal uitgaven	258,5	294,4	218,2	348,6	316,7
Rente en aflossingen	22,8	24,9	24,4	29,9	36,1

Garanties Europees Ontwikkelingsfonds

Vanuit het 9e Europees Ontwikkelingsfonds heeft de Europese Commissie (EC) in 2009 subsidies verleend aan SONA voor de uitvoering van een Sociaal Infrastructuurprogramma in Curaçao (€ 24 miljoen).

In de overeenkomst tussen SONA en de EC is opgenomen dat SONA een adequate financiële garantie moet verstrekken. Aangezien SONA enkel ontwikkelingsfondsen beheert en niet over eigen middelen beschikt, heeft indertijd het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de gevraagde garantstelling gegeven in de vorm van de zogeheten comfort letter. Het project is in een afrondende fase. De garantie loopt tot en met 30 juni 2017. Het 10e EOF omvat het infrastructuurprogramma Curaçao (€ 11,25 miljoen) en het project St. Maarten Sewerage for socially deprived areas (€ 4,75 miljoen). Beide zijn in 2015 afgerond; de garanties zijn in juli 2015 opgeheven. Het totaal van de leningen (incl. schuldsanering) en garanties dat Nederland heeft uitstaan bij Curaçao en Sint Maarten is als volgt:

Tabel 6 Leningen en garanties m.b.t. Curaçao en Sint Maarten per 31-12-2015

	in miljoen euro
Garantie EOF Sociaal Infrastructuurprogramma Curaçao	4,2
Leningen Curaçao	933,5
Leningen Sint Maarten	205,0
Totaal	1.142,7

Het secretariaat van het College financieel toezicht (Cft) bestond in 2015 uit gemiddeld 18 fte inclusief de secretaris en plv. secretaris. Het secretariaat werkt voor zowel het College financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten, het College Aruba financieel toezicht en voor het College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De secretaris en daarmee het secretariaat is alleen verantwoording verschuldigd aan het College.

In totaal 9 fte houden zich bezig met het toezicht op de landen Curaçao, Sint Maarten en Aruba, terwijl 4 fte zich bezig houden met de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Het secretariaat is een op zichzelf staande organisatie met een eigen administratie en ondersteuning waarin 4 fte werkzaam zijn en heeft een eigen juridische ondersteuning.

4.4. Van input naar output: doelmatigheid van het proces

DOELMATIGHEID VAN DE SONA-PROGRAMMA'S

Op basis van de evaluaties¹⁸ ten aanzien van de doelmatigheid van de SONA-programma's kan het volgende worden geconcludeerd.

Het uitgangspunt van de samenwerkingsprogramma's was dat de overheid van de landen zelf verantwoordelijkheid draagt voor de projecten, van het schrijven van het voorstel tot en met de evaluatie. Het was primair de verantwoordelijkheid van de landen om te borgen dat de voorgestelde projecten als geheel een optimale invulling van de doelstellingen van de samenwerkingsprogramma's zouden vormen. De betrokken stakeholders – de overheden van Nederland en Curaçao, SONA en haar uitvoeringsorganisatie USONA – hebben met herprioriteringen en met het toekennen van verlengingen actief gestuurd op een efficiënte besteding van de middelen uit de samenwerkingsprogramma's. Daarbuiten heeft geen van de betrokken stakeholders in de reguliere vormgeving en beoordeling van projectvoorstellen zichtbare interventies gedaan gericht op het bewaken van de efficiëntie van de samenwerkingsprogramma's. Projecten werden op zichzelf staand beoordeeld, niet in concurrentie en grotendeels op volgorde van binnenkomst. De projecten op het gebied van rechtshandhaving vormden een uitzondering. Nederland had bij de beoordeling van deze projecten een veel grotere rol.

Het feit dat een grote meerderheid van de projecten een positieve, zinvolle bijdrage aan de verwezenlijking van de doelstellingen op programmaniveau heeft geleverd, is mede te danken aan de rol die USONA vervuld heeft in de begeleiding van de vormgeving en de uitvoering van projecten.

DOELMATIGHEID VAN DE AMFO-PROGRAMMA'S

De belangrijkste conclusies uit de evaluaties¹⁹ ten aanzien van de doelmatigheid van de AMFO-programma's zijn als volgt.

De beleidsmatige invloed van Nederland beperkte zich tot het formuleren van de doelstellingen en prioritaire thema's. De overheden van Curaçao en Sint Maarten hadden geen zeggenschap over de projecten en programma's. Er is op een zorgvuldige wijze volgens de procedures gewerkt zonder (politieke) inmenging van buitenaf. AMFO heeft bijgedragen aan de professionalisering van de NGO's in Curaçao en Sint Maarten. De administratieve eisen van AMFO hebben ervoor gezorgd dat vooral de nieuwe en kleine NGO's is aangeleerd hoe verantwoording afgelegd kan en moet worden. Daarnaast hebben ook de steun en het advies van medewerkers van AMFO hieraan bijgedragen.

¹⁸ PWC, 2015, Curaçao en Sint Maarten

¹⁹ ECORYS, 2014

Capaciteitsversterking is niet alleen op organisatieniveau maar ook op individueel niveau gebeurd.

De door AMFO ondersteunde NGO's hebben een aanzienlijk percentage van de doelgroepen direct of indirect bereikt. Samenwerking tussen NGO's is – ondanks inspanningen van AMFO om dit te bevorderen - echter onvoldoende tot stand gekomen. De uitvoeringskosten hebben de richtlijn overschreden (16% versus 10%). Dit is onder meer toe te schrijven aan het feit dat er sprake was van drie kantoren op vijf eilanden, maar ook aan de eisen die Nederland stelde en de wijze waarop hieraan invulling is gegeven. Na 2007 is AMFO opgedeeld in een front office en back office voor het creëren van (meer) afstand tot de subsidieontvanger. Deze nieuwe structuur was duidelijk gericht op verantwoording en transparantie.

SAMENVATTENDE CONCLUSIE DOELMATIGHEID VAN HET PROCES

- Curaçao en Sint Maarten waren verantwoordelijk voor het indienen van projecten bij SONA.
- Nederland bemoeide zich niet met de beoordeling, met uitzondering van de projecten op het gebied van rechtshandhaving.
- Het aantal interventies van Nederland in de uitvoering is beperkt gebleven conform het advies van de commissie Wijers.
- Bij AMFO beperkte de beleidsmatige invloed van Nederland zich tot het formuleren van de doelstellingen en prioritaire thema's.
- De overheden van Curaçao en Sint Maarten hadden geen zeggenschap over de projecten en programma's.
- (U)SONA en AMFO zijn professionele uitvoeringsorganisaties gebleken bij het beoordelen, begeleiden en verantwoorden van projecten.
- Nederland heeft veel nadruk gelegd op een goede financiële verantwoording hetgeen mede heeft bijgedragen aan relatief hoge uitvoeringskosten.

4.5. Van output naar outcome per thema

RECHTSZEKERHEID

Totstandkoming Plan Veiligheid Nederlandse Antillen (PVNA)

Het PVNA is in twee delen tot stand gekomen. Het eerste deel (PVNA 1) dateert van december 2005. Het was het antwoord van de overheid op het onrustbarend hoge niveau van de criminaliteit in Curaçao en Sint Maarten en de onrust van de bevolking daarover. PVNA1 had twee overkoepelende doelstellingen:

1. verbeteren van de veiligheidssituatie op alle eilandgebieden.
2. duurzame verbetering van de bedrijfsvoering van de rechtshandhaving.

Omdat dit laatste meer tijd en geld vergde dan voorzien werd PVNA1 in januari 2008 gevolgd door PVNA2 dat geheel gericht was op deze bedrijfsvoering. De

instituten uit de veiligheidsketen waar PVNA zich op richtte waren: het Gemeenschappelijke Hof van Justitie (Hof), het Openbaar Ministerie (OM), de Politie, het Gevangeniswezen (GWNA) en de Vreemdelingenketen.

PVNA2 had een oorspronkelijke looptijd van twee jaar (2008 en 2009)

maar werd uiteindelijk verlengd tot en met 31 december 2011. De

projectuitvoering kon

na 2011, weliswaar niet meer in PVNA verband nog doorgaan tot en met 2014.

Onderstaande beschrijving van de mate waarin de projecten tot de beoogde effecten hebben geleid, is gebaseerd op de evaluatie van het PVNA.²⁰

Verbetering van de veiligheidssituatie op alle eilandgebieden van de Nederlandse Antillen

PVNA ging uit van een integrale aanpak van de onveiligheid op alle eilandgebieden. De inzet van het Atrako-team in Curaçao was zeer effectief. Het aantal gewapende roofovervallen daalde van bijna 1.094 in 2004 naar 442 in 2008. Het atrako-team bestond uit personeel van Korps Politie Curaçao, Korps Landelijke Politie Diensten en de Koninklijke Marechaussee. De daling van het aantal atrako's kan grotendeels worden toegeschreven aan de inzet van het atrako-team. De resultaten hadden een duurzaam karakter over een periode van bijna zes jaar. Sinds 2012 begint het aantal atrako's (gewapende roofovervallen) weer te stijgen. Op de andere eilanden zijn geen repressie-trajecten uitgevoerd. Het bedrag uitgegeven aan preventie, resocialisatie en zelfredzaamheid is zo gering en de ambitie was zo groot dat geconcludeerd moet worden dat van de beoogde integrale aanpak ter verbetering van de veiligheidssituatie op alle eilandgebieden weinig tot niets terecht is gekomen.

Optimalisering van het vreemdelingenproces

De doelstellingen, het ontwikkelen en implementeren van een nieuw, transparant en verantwoord migratiebeleid, zijn gedeeltelijke gerealiseerd. Er zijn nieuwe toelatingsorganisaties gerealiseerd op alle eilanden hetgeen een duidelijke positieve impact heeft gehad. Achterstanden zijn weggewerkt en afhandelingstermijnen en de kwaliteit van

²⁰ Nedworc foundation, 2015

toelatingsverzoeken zijn teruggebracht. De aangebrachte verbeteringen hebben een duurzaam karakter.

Duurzame verbetering en versterking van de bedrijfsvoering van de instituties

Gemeenschappelijk Hof van Justitie

De uitvoering van de projecten gericht op de verbetering en versterking van personele samenstelling, personeelsbeleid, ICT, financieel beheer, management en huisvesting was een succes hetgeen heeft geresulteerd in een duurzame verbetering en versterking van de bedrijfsvoering van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie.

Openbaar ministerie

Er is een breed traject uitgevoerd gericht op alle aspecten van de bedrijfsvoering. De organisatie werd omgevormd naar de landenstructuur. Curaçao, Sint Maarten en Caribisch Nederland hebben ieder een eigen parket ressorterend onder één Procureur generaal en maken grotendeels gebruik van dezelfde ICT-infrastructuur. Het is aannemelijk dat het bedrijfsmatig goed functioneren van het OM een belangrijke impact heeft op de opsporing van criminelen en de vervolging van strafbare feiten in de aaneengesloten Landen.

Korps Politie Curaçao

De bedrijfsvoering van het KPC is ondanks alle uitgevoerde projecten nauwelijks verbeterd. Er is op onderdelen wel vooruitgang geboekt. Gebouwen zijn verbeterd en bedrijfsvoering als onderdeel van het management is nu geaccepteerd en ingevoerd. Realisatie van redelijke niveaus voor de andere PIOFAH onderdelen is niet gelukt door onder andere een gebrek aan middelen, de stilstand in de projecten tussen 2010 en 2013, de financiële problemen van het Land na 10-10-'10 tot eind 2013 en het geringe draagvlak voor verandering binnen het korps. Het is aannemelijk dat het niet realiseren van de beoogde verbeteringen in de bedrijfsvoering van het KPC een negatieve impact heeft op de veiligheidssituatie in Curaçao.

Korps Politie Sint Maarten

Er zijn verschillende projecten uitgevoerd: trainingen voor personeel, een groot bedrijfsvoeringstraject, de centrale meldkamer in Sint Maarten en een integriteitstraining voor alle justitiële diensten in Sint Maarten. De beoogde resultaten in alle projecten zijn grotendeels bereikt. Alle uitgevoerde projecten hebben een bijdrage geleverd aan de verbetering en versterking van de bedrijfsvoering.

Structureel veilig maken van het gevangeniswezen

De doelstellingen waren:

- a) een duurzame versterking en verbetering van de bedrijfsvoering van het gevangeniswezen, zodat deze in voldoende mate is toegerust voor haar taakuitvoering en
 - b) het volledig aanpassen van het gevangeniswezen en de politiecellen in de Nederlandse Antillen volgens de normen die de CPT daaraan stelt.
- Op een aantal gebieden is vooruitgang geboekt. Gebouwen zijn neergezet of verbeterd, bedrijfsvoering is als deel van management geïntroduceerd, het ICT-programma is uitgevoerd. De politiecellen in Curaçao zijn nu op orde. De Sentro di Detenshon i Korekshon Kòrsou (SDKK) blijkt nog steeds niet veilig te zijn en voldoet niet aan de CPT-normen. Voor Sint Maarten geldt dat de capaciteit te beperkt is waardoor teveel gevangenen op één cel zitten.

De langdurige pogingen om de situatie in de SDKK en Pointe Blanche te verbeteren hebben niet de beoogde impact gehad. De gevangenen zijn niet duurzaam veilig, niet voor de gedetineerden en ook niet voor de bewakers.

Oorzaken van tekortschietende effectiviteit en impact zijn: a) de beschikbare middelen waren niet toereikend om de grote ambities te realiseren (en ook de ambities waren irreëel gezien de beperkte hoeveelheid middelen) en b) de grote vertragingen. Het niet op orde krijgen (voldoen aan de CPT normen) van de detentie-faciliteiten in Curaçao en Sint Maarten heeft een negatieve impact op de veiligheidssituatie op de eilanden en in het bijzonder op de veiligheidssituatie van het personeel en de gedetineerden binnen deze gevangenen. De verbeterde politiecellen in Curaçao hebben een positieve impact op de veiligheidssituatie.

Masterplan ICT Veiligheid

Het project Masterplan ICT was het enige project dat na 31 december 2011 doorliep als centraal project. Doel was om tot een centrale beheersorganisatie voor de ICT te komen.

Het Masterplan ICT is voor een groot deel vanuit het projectbureau en buiten de instituties uitgevoerd. Uit de evaluatie van het PVNA is gebleken dat hierdoor de kennis en ervaring over de ontwikkelde IT-toepassingen niet of niet volledig binnen de instituties terechtgekomen. Dit heeft eraan bijgedragen dat er ten tijde van de afsluiting van het programma op 31 december 2014 binnen de rechtshandavingketen van de landen nog geen beheersorganisatie was die het beheer van de ontwikkelde software kon verzorgen. Dat is pas in 2015 gebeurd.

De impact van de ICT-projecten is groot geweest. Zonder de gerealiseerde ICT-projecten waren er onder andere geen geautomatiseerde a) meldkamer, b) handhaving basis politiezorg, c) opsporing, d) grenscontrole, e) toelatingsorganisatie en f) boete inning en parket registratie. De integratie van de systemen binnen de rechtshandavingketen neemt toe en daarmee haar effect op de veiligheidssituatie.

SAMENVATTENDE CONCLUSIE RECHTSZEKERHEID CURAÇAO EN SINT MAARTEN

- De bedrijfsvoering van de rechterlijke macht is verbeterd. Het vreemdelingenproces is beter ingericht en de ICT in de justitieketen is verbeterd.
- Van de beoogde integrale aanpak ter verbetering van de veiligheidssituatie is echter weinig tot niets terechtgekomen.
- In Curaçao is de bestrijding van gewapende roofovervallen aanvankelijk succesvol geweest maar sinds 2012 is er weer een stijging.
- De gevangenen zijn nog niet veilig genoeg voor personeel en gedetineerden.
- De bedrijfsvoering van de politie is in Curaçao niet voldoende verbeterd. In Sint Maarten is wel verbetering opgetreden.

BESTUUR

Het samenwerkingsprogramma Institutionele Versterking en Bestuurskracht (IVB) loopt van 2008 tot en met 2014, en heeft tot doel het bestuur en de bestuurskracht te versterken.

Voor **CURAÇAO** was de doelstelling:

“Een structureel deugdelijk bestuur voor Curaçao realiseren welke verankerd is in de organisatie van Pais Kòrsou (land Curaçao) en zichtbaar en meetbaar is voor de samenleving”.

De bevindingen op grond van de evaluatie²¹ zijn als volgt.

De eindverslagen van de projecten laten zien dat in 91% van de projecten de geplande activiteiten binnen de projecten voor meer dan de helft zijn gerealiseerd. In ca. 78% van de projecten zijn de geplande activiteiten zelfs voor meer dan 80% gerealiseerd.

Een derde van de projecten is niet (volledig) uitgevoerd. Zo heeft het onderzoek naar bestuurskracht niet plaatsgevonden. Gedurende de periode 2012 – 2014 zijn daarop diverse herprioriteringen uitgevoerd. De afgeronde projecten hebben bijgedragen aan de opbouw en inrichting van overheidsorganen, de verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening en de klantgerichtheid van de overheid, het verbeteren van toezicht en handhaving en het verbeteren van financieel beheer.

De beschikbare macro-(economische)studies binnen de periode 2008 – 2014 hebben betrekking op een klein aantal doelstellingen van het IVB. Eén studie laat zien dat controleorganen versterkt zijn, maar dat handhaving en opvolging nog te wensen overlaat. Een andere studie laat zien dat er positieve ontwikkelingen zijn op het gebied van financieel beheer.

De financiële duurzaamheid van de resultaten van het IVB goed is geborgd.

De institutionele en beleidsmatige duurzaamheid van het IVB is grotendeels geborgd. De nieuwe bestuurlijke organisatie is wettelijk en beleidsmatig verankerd, HR-beleid is geformuleerd en in uitvoering, digitale informatie en administratiesystemen zijn ingevoerd en het huisvestingsplan, het opleidingsplan en change-managementplan zijn in uitvoering.

SAMENVATTENDE CONCLUSIE BESTUUR CURAÇAO

- De IVB-projecten hebben een positieve bijdrage geleverd aan het transitieproces, het opzetten en versterken van de ministeries, de versterking van de Hoge Colleges van Staat, het ontwikkelen van wet- en regelgeving, beleidsontwikkeling, de informatievoorziening van de overheid
- en aan het versterken van de capaciteit van de belastingdienst en deskundigheidbevordering bij het Ministerie van Financiën.
- Het financieel beheer in de rest van de overheid is echter nog voor verbetering vatbaar.

Voor **SINT MAARTEN** was de doelstelling als volgt:

“Gericht op de staatkundige transitie van Sint Maarten naar land binnen het Koninkrijk en het waarborgen van een duurzaam en deugdelijk bestuur.”

De bevindingen op grond van de evaluatie²² zijn als volgt:

²¹ PWC, 2015, Curaçao

²² PWC, 2015, Sint Maarten

De eindverslagen van de projecten laten zien dat in 91% van de projecten de geplande activiteiten binnen de projecten voor meer dan de helft zijn gerealiseerd. In ca. 83% van de projecten zijn de geplande activiteiten zelfs voor meer dan 80% gerealiseerd.

Het samenwerkingsprogramma IVB Sint Maarten is er in geslaagd vrijwel alle projecten uit te voeren: 97% van het totaalbudget is geïnvesteerd in projecten. Dit is mede te danken aan het Actieplan IVB dat de overheid van Sint Maarten heeft opgesteld naar aanleiding van de aanbevelingen uit de mid-term evaluatie 2011.

De analyse in hoeverre de programmadoelstellingen volledig gehaald zijn en of er synergie-effecten zijn tussen de projecten, ontbreekt. Wel kan worden vastgesteld dat de projecten hebben bijgedragen aan het opbouwen van wetgevingscapaciteit, aan de opbouw en het versterken van het ambtelijk apparaat, aan de opbouw van de Hoge Colleges van Staat en aan het vergroten van de dienstverlening door de overheid. Ook het financieel beheer en de belastingdienst zijn versterkt, maar op beide terreinen moeten nog de nodige stappen gemaakt worden.

Met betrekking tot de IVB programmalijnen 'versterken ambtelijk apparaat en bestuur' en 'goede financiële positie' zijn er kritische rapportages van de Algemene Rekenkamer van Sint Maarten en het College Financieel Toezicht over de integriteit van het ambtelijk apparaat en bestuur, het niet tijdig op- en vaststellen van begrotingen, begrotingswijzigingen en jaarrekeningen door de Sint Maartense overheid en het slecht functioneren van de Belastingdienst.

De versterking van de belastingdienst heeft nog onvoldoende vruchten afgeworpen.. De ministeries werken met begrotingen waarmee de kerntaken kunnen worden gecontinueerd, basisregistraties en informatiesystemen kunnen blijven draaien en competenties verder kunnen worden ontwikkeld.

Sint Maarten heeft voor wat betreft het programma IVB de aanbeveling uit de mid-term evaluatie 2011 om de institutionele duurzaamheid te vergroten, opgevolgd. De institutionele en beleidsmatige duurzaamheid van het IVB lijkt eveneens grotendeels geborgd. De nieuwe bestuurlijke organisatie is wettelijk en beleidsmatig verankerd, het HR-beleid is geformuleerd en lijkt in uitvoering, digitale informatie en administratiesystemen zijn ingevoerd en het opleidingsplan lijkt in uitvoering.

SAMENVATTENDE CONCLUSIE BESTUUR SINT MAARTEN

- De IVB-projecten hebben een positieve bijdrage geleverd aan het opzetten en versterken van de ministeries, de Hoge Colleges van Staat, het ontwikkelen van wet- en regelgeving, beleidsontwikkeling, de informatievoorziening van de overheid.
- en aan het versterken van de capaciteit van de belastingdienst en deskundigheidbevordering bij het Ministerie van Financiën.
- De inning- en heffingscapaciteit is echter nog niet verbeterd.

ONDERWIJS

De hoofddoelstelling van het Onderwijs en Jongeren samenwerkingsprogramma (hierna OJSP) dat loopt van 2008 tot en met

2014 is de jeugd zodanig toe te rusten dat deze na voltooiing van hun schoolloopbaan in staat is deel te nemen aan de arbeidsmarkt en volwaardig te participeren in een voortdurend veranderende samenleving.

Voor CURAÇAO was de doelstelling als volgt:

“De algemene vorming van de mens in de Curaçaose maatschappij, in de Caribische regio en in de wereld. Het inhalen van achterstanden en verhogen van het algemene scholingsniveau. Meer oriëntatie op de regio en de Verenigde Staten.”

De bevindingen op grond van de evaluatie²³ zijn als volgt:

De eindverslagen van de projecten laten zien dat in 90% van de projecten de geplande activiteiten binnen de projecten voor meer dan de helft zijn gerealiseerd. In ca. 66% van de projecten zijn de geplande activiteiten voor meer dan 80% gerealiseerd.

De inspanningen hebben de noodzakelijke randvoorwaarden voor het bereiken van de doelstellingen gecreëerd (zoals curriculumontwikkeling, verbeterde huisvesting, de opbouw van de zorgstructuur, digitale leerlingvolgsystemen, competentieontwikkeling van docenten en schoolleiders en de aanschaf van leermiddelen)., maar de deelprogramma's laten rendementcijfers zien die nog (ver) achterblijven bij het ambitieniveau van het programma:

- Funderend Onderwijs: de doelstellingen zijn nog niet gehaald. Echter op alle kernverbeteringen is een zeer betekenisvol proces in gang gezet.
- Voorbereidend Secundair Beroepsonderwijs (VSBO): Met name op die onderwerpen waar toepassing in de praktijk de bepalende factor is om te kunnen zeggen dat een doelstelling behaald is, of op weg is om behaald te worden, blijft de realisatie achterwege.
- Secundair Beroepsonderwijs (SBO): Over het algemeen geldt dat er nog geen echt duurzame resultaten geboekt zijn. Leerlingzorgsysteem is in ontwikkeling, er is een structuur uitgewerkt in het eerste programma, maar concretisering naar praktische uitvoering komt onvoldoende van de grond. Hetzelfde geldt voor taalbeleid.
- Sociale Vormingsplicht: De resultaten van het SVP zijn tijdens de looptijd van het OJSP zichtbaar verslechterd zijn en staan nog ver af van de streefwaarden die bij aanvang van het programma zijn opgesteld voor september 2012.

De slagingspercentages voor het VSBO en SBO liggen voornamelijk ruimschoots onder de streefwaarden van het OJSP. Daarbij valt met name de teruggang in het SBO op.

Op het gebied van schoolverzuim zijn de streefwaarden van het OJSP niet gehaald.

De institutionele en beleidsmatige duurzaamheid is voor het OJSP grotendeels geborgd door de wettelijke verankering van het beleid met betrekking tot het FO, VSBO, SBO en SVP. Verschillende beleidsterreinen,

²³ PWC, 2015, Curaçao

zoals het taalbeleid en leerlingenzorg zijn wettelijk bij de schoolbesturen neergelegd en daar beleidsmatig ingebed.

Voor **SINT MAARTEN** waren de doelstellingen als volgt:

1. Gelijke ontplooiingskansen voor alle kinderen vanaf drie jaar, ongeacht hun achtergrond.
2. Brede vorming op intellectueel, sociaal, emotioneel, motorisch, artistiek en spiritueel gebied zodat kinderen optimaal maatschappelijk zullen kunnen participeren.
3. Minimum niveau aan kennis en vaardigheden zodat alle kinderen kunnen doorstromen naar een van de mogelijkheden voor vervolgonderwijs of naar de arbeidsmarkt.

De bevindingen op grond van de evaluatie²⁴ zijn:

De eindverslagen van de projecten laten zien dat in 100 van de projecten de geplande activiteiten binnen de projecten voor meer dan de helft zijn gerealiseerd. In ca. 92 % van de projecten zijn de geplande activiteiten zelfs voor meer dan 80% gerealiseerd.

De indicatoren uit de monitoringscans van de OJSP deelprogramma's laten vaak een negatieve trend zien. De beoogde streefwaarden worden vrijwel nooit gehaald.

- Funderend Onderwijs (FO): het FO laat een verslechtering van de studievertraging zien. De nominale studietijd van de leerlingen in het FO laat een positieve ontwikkeling zien, maar ligt nog steeds onder de streefwaarde. Slechts 66% van de leerlingen in het FO rondt het FO binnen de leeftijdsgrens van 13 jaar af. De trend van deze indicator laat een wisselend beeld zien.
- Beroepsonderwijs (VSBO en SBO): binnen het SBO ronden de meeste jongeren hun opleiding volgens planning af. De nominale studietijd van de leerlingen in het VSBO laat een positieve ontwikkeling zien, maar ligt nog steeds onder de streefwaarde van 90%: slechts 53% van de leerlingen in het VSBO rondt het VSBO binnen de leeftijdsgrens van 18 jaar af. Het slagingspercentage ligt binnen het VSBO laag.
- Youth Development Program: Het YDP scoort in de laatste monitoringscan negatief op de indicator 'schooluitval'. De belangrijkste oorzaken van uitval zijn gebrek aan interesse en het vinden van een baan. De trend van deze indicator laat een verslechtering zien.

De schoolbesturen kunnen de resultaten die behaald zijn onder het OJSP blijvend financieren, met uitzondering van groot onderhoud van de scholen.

De institutionele en beleidsmatige duurzaamheid is voor het OJSP grotendeels geborgd door de wettelijke verankering van het beleid met betrekking tot het FO, VSBO en SBO.

²⁴ PWC, 2015, Sint Maarten

SAMENVATTENDE CONCLUSIE ONDERWIJS CURAÇAO EN SINT MAARTEN

- De onderwijsprojecten hebben de beoogde activiteiten gerealiseerd, met uitzondering van de leerwerktrajecten.
- Noodzakelijke randvoorwaarden voor het verbeteren van het onderwijs zijn gerealiseerd, zoals curriculumontwikkeling, verbeterde huisvesting, de opbouw van de zorgstructuur, digitale leerlingvolgsystemen, competentieontwikkeling van docenten en schoolleiders en de aanschaf van leermiddelen.
- De rendementen van de deelprogramma's zijn echter ruim achtergebleven bij de hoge ambities.

SOCIAAL-MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELING

De Antilliaanse Medefinancieringsorganisatie (AMFO) is in 2002 door Nederland opgericht met als doel financiering te verstrekken aan non-gouvernementele organisaties (NGO's) voor projecten die de sociaal-maatschappelijk ontwikkeling versterken en armoede bestrijden.

Voor AMFO gold vanaf 2007 de volgende hoofddoelstelling:
"Het bereiken van tastbare resultaten op het gebied van duurzame, sociaal maatschappelijke ontwikkeling."

Dit hield in dat prioriteit gegeven moest worden aan:

- Armoedeverlichting en maatschappijopbouw;
- Armoedebestrijding door steun aan meest kwetsbare groepen:
 - door vervullen van basisbehoefte;
 - verbeteren van de kwaliteit van het leven; en
 - versterken van eigen ontwikkelingscapaciteit.

De problemen rondom jeugdigen hebben daarbij de hoogste prioriteit. AMFO krijgt de ruimte prioritering en thema keuze verder in te vullen. De in 2007 gemaakte analyse van de problematiek op de vijf eilanden is hierbij de onderbouwing van het AMFO beleid. Op basis hiervan is overeengekomen dat AMFO zich richt op de thema's:

- Armoedebestrijding
- Zorg & Welzijn.
- Vorming en Educatie.
- Overig.

En de volgende prioritaire doelgroepen:

- Jeugd.
- Ouderen.
- Chronisch zieken en gehandicapten.
- (Eén)persoonshuishoudens, gezinnen met een alleenstaande moeder aan het hoofd.

In 2010 wordt daaraan op verzoek van Nederland toegevoegd dat AMFO in 2010 en de jaren daarna meer prioriteit zal moeten geven aan projecten die zich richten op eenoudergezinnen en met name op de versterking van de positie van de (tiener)moeder die aan het hoofd staat van deze gezinnen en die van de kinderen die binnen dit gezin opgroeien.

In 2011 worden hier ter bevordering van continuïteit van de activiteiten na 2012 de volgende twee doelen aan toegevoegd, wederom op verzoek van Nederland:

- Stimuleren van zelfredzaamheid bij NGO's en hun doelgroepen.

- Het streven naar een grote mate van samenwerking en afstemming met andere en soortgelijke organisaties zoals USONA, Reda Sosial en de Samenwerkende fondsen op de Antillen.

De bevindingen op grond van de evaluatie²⁵ zijn:

Het merendeel (71,7% van de projecten) van de financiering is naar projecten met het thema 'vorming en educatie' gegaan. Ongeveer 20 procent van de projecten was gericht op zorg en welzijn en de overige 8 procent specifiek op armoedebestrijding. De educatie en vormingsprojecten hebben over het algemeen kinderen, jongeren en ouders geholpen, zowel vanuit een preventieve zin als 'tweede kans'. De grote variatie van projecten heeft bijgedragen aan de verbetering van de situatie, met name met betrekking tot opvoeding en arbeidsmarktprojecten.

Ongeveer de helft van de zorg en welzijn projecten hebben in zekere tot hoge mate bijgedragen aan het opbouwen van een maatschappelijk netwerk rondom individuen. Deze zorg en welzijn projecten hebben zich met name gericht op de activiteiten van ouderen (22 projecten). Het maatschappelijk netwerk is tevens verder opgebouwd rondom gezinnen, en met name tienermoeders. In deze projecten is niet alleen aandacht besteed aan het versterken van het netwerk om sociale exclusie te voorkomen. Met het voorkomen en verminderen van sociale exclusie werd over het algemeen ook zorg geboden.

Projecten voor voeding onder de armen en ouderen waren gericht op het verlichten van de armoede onder een geselecteerde doelgroep. De projecten hebben korte interventies geboden, waarvan de resultaten in de meeste gevallen van korte duur zijn. Naast het bieden van voedsel, zijn er in een aantal voeding biedende projecten verdere acties genomen voor het bestrijden van armoede. De projecten die zich richten op een integrale wijkaanpak hebben zich ook in sterke mate gericht op armoedebestrijding en de zelfredzaamheid van de bewoners in de wijk.

Door de omvang van projecten voor de jeugd en de verschillende invalshoeken waaruit steun is geboden met AMFO financiering, zijn er duidelijke resultaten geboekt voor deze doelgroep. Projecten die de situatie van ouderen dienden te verbeteren zijn met name onder het thema 'zorg en welzijn' gefinancierd. Alhoewel tienermoeders en eenoudergezinnen een specifieke doelgroep van het AMFO programma waren, hebben weinig projecten zich exclusief op deze doelgroep gericht. In plaats daarvan hebben een groot aantal projecten zich ingezet voor de verbetering van opvoeding in het algemeen, en dus ook op gezinnen met twee volwassen ouders. Met deze projecten hebben de NGO's ingang kunnen vinden bij tienermoeders zonder daar stigmatiserend naar te handelen. Eenoudergezinnen hebben gebruik kunnen maken van de opvoedcursussen en voorlichtingsactiviteiten. Tegelijkertijd zijn er projecten geweest waardoor de arbeidsmarktpositie van de ouders verbeterd kon worden door bijvoorbeeld trainingen, maar ook naschoolse opvang.

De inschatting van de duurzaamheid van de projecten, geeft een minder positief beeld. Voor veel van de ondersteunde projecten geldt dat toekomstige financiering van de activiteiten onzeker is. Hierbij moet worden opgemerkt dat veel van de door AMFO ondersteunde projecten per

²⁵ ECORYS, 2014

definitie moeilijk op een financieel duurzame manier uit te voeren zijn, met name door de aard van de diensten en de doelgroep (mensen met lagere inkomens en sociaal zwakkeren) die de diensten niet zelf kan betalen. Continuïteit van de geldstromen, noodzakelijk voor de duurzaamheid en effectiviteit van het project is een structureel probleem voor vrijwel elke NGO.

SAMENVATTENDE CONCLUSIE SOCIAAL-MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELING CURAÇAO

- De projecten die door AMFO zijn gefinancierd ondersteunen de beoogde doelgroepen en thema's, waarbij de meerderheid is uitgevoerd om educatie en vorming te vergroten, en ten behoeve van de doelgroep jeugd.
- Netwerken rond gezinnen die met sociale uitsluiting bedreigd worden (met name tienermoeders) zijn in Curaçao en Sint Maarten verbeterd.
- Gebaseerd op het aantal deelnemers en de bereikte effecten kan op basis hiervan een zekere bijdrage van AMFO aan maatschappelijke sociale ontwikkelingen verondersteld worden.
- Voor veel van de ondersteunde projecten geldt dat toekomstige financiering van de activiteiten onzeker is.

AANWENDING RESTMIDDELEN SOCIAAL-MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELING

Nederland en Curaçao zijn overeengekomen²⁶ de restmiddelen van SONA en AMFO voor zover die betrekking hadden in Curaçao over te dragen aan de Stichting Fonds voor Sociale Ontwikkeling en Economische Bedrijvigheid (Reda Sosial) met de verplichting deze middelen te besteden in het kader van armoedebestrijding, zorg en welzijn, vorming en educatie.

De projecten zijn door Reda Sosial in de jaren 2014-2015 uitgevoerd. Het betrof een 16-tal projecten op het gebied van naschoolse opvang (4), jeugdzorg (5), opvoedingsondersteuning/gezinsbegeleiding (2) en volwasseneneducatie (5).

De BZK-bijdrage hierin was €2,1 miljoen. Continuering van dit beleid ligt in de handen van Curaçao.

SOCIAALECONOMISCHE ONTWIKKELING

Ter bevordering van de sociaaleconomische ontwikkeling is in 2008 voor de eilanden van de voormalige Nederlandse Antillen het Sociaal Economisch Initiatief (SEI) overeengekomen. Het programma loopt tot en met 2014.

Voor **CURAÇAO** geldt de volgende doelstelling:

Duurzame verbeteringen in de economische structuur en sociale achterstanden in Curaçao. Het functioneren van de arbeidsmarkt verbeteren.

De bevindingen op grond van de evaluatie²⁷ zijn:

²⁶ protocol "aanvullende afspraken over herprioritering samenwerkingsmiddelen Curaçao en financiering ngo's vanaf 2014", 30 september 2013

²⁷ PWC, 2015, Curaçao

De eindverslagen van de projecten laten zien dat in 90% van de projecten de geplande activiteiten binnen de projecten voor meer dan de helft zijn gerealiseerd. In ca. 93% van de projecten zijn de geplande activiteiten voor meer dan 83% gerealiseerd.

De eindrapportage over het SEI geeft geen inzicht in de mate waarin de doelstellingen van het SEI zijn bereikt.

Macro-studies laten niet de beoogde verbeteringen in onder andere armoede, economische groei of werkgelegenheid zien. Kanttekening hierbij is dat de beoogde verbeteringen onrealistisch hoog waren geformuleerd voor de structuur van de Curaçaose samenleving en economie.

De overheid heeft op tal van terreinen vervolg gegeven aan de onder het SEI tot uitvoering gebrachte projecten, met name op het beleidsterrein herstructurering van de economie en op het gebied van de gezondheidszorg.

SAMENVATTENDE CONCLUSIE SOCIAALECONOMISCHE ONTWIKKELING CURAÇAO

- De outcome op macroniveau is niet bereikt.
- Er is onvoldoende rekening gehouden met externe invloeden op de doelstellingen en het potentiële effect van de voorgenomen investeringen is overschat.
- Op voorhand waren de voorgenomen investeringen en maatregelen al te gering om de beoogde outcome op macroniveau te bereiken.
- De overheid heeft op tal van terreinen vervolg gegeven aan de onder het SEI tot uitvoering gebrachte projecten, met name op het beleidsterrein herstructurering van de economie en op het gebied van de gezondheidszorg.

Voor **SINT MAARTEN** gelden de volgende doelstellingen:

1. Het SEI is gericht op een structurele aanpak van de huidige sociaal-economische problemen en heeft als einddoel een duurzame verbetering van het sociaaleconomisch perspectief van de bevolking.
2. Het SEI is voorts gericht op het gezond maken van de overheidsfinanciën, hervorming van de economische structuur, investeringsimpulsen en een sociaal vangnet.

De bevindingen op grond van de evaluatie²⁸ zijn:

De eindverslagen van de projecten laten zien dat in 93% van de projecten de geplande activiteiten binnen de projecten voor meer dan de helft zijn gerealiseerd. In ca. 80% van de projecten zijn de geplande activiteiten zelfs voor meer dan 80% gerealiseerd.

De infrastructurale projecten hebben geleid tot een betere verkeersdoorstroming en tot een verbetering van hemelwater- en afvalwaterafvoer. Diverse maatregelen hebben gezorgd voor het realiseren van randvoorwaarden voor economische diversificatie, zoals het ontwikkelde economisch model, het mededingingsbeleid, beleid ten aanzien van een hub voor financiële dienstverlening en training en coaching van bedrijven in de MKB-sector.

De macro-economische cijfers laten geen verbetering, maar ook geen verslechtering zien in de onderzochte periode.

²⁸ PWC, 2015, Sint Maarten

De financiële duurzaamheid van de infrastructurele werken uit het SEI lijkt in redelijke mate geborgd te zijn vanuit het wegenbeheerplan en de jaarlijkse begroting voor onderhoud. Beleidsmatige inbedding van (de resultaten van) de projecten in het beleid van de overheid bleek door de regelmatige politieke wisselingen in Sint Maarten een uitdaging.

SAMENVATTENDE CONCLUSIE SOCIAALECONOMISCHE ONTWIKKELING SINT MAARTEN

- Betere verkeersdoorstroming en hemelwater- en afvalwaterafvoer.
- Economische diversificatie is bevorderd door het ontwikkelde economisch model, het mededingingsbeleid, beleid ten aanzien van een hub voor financiële dienstverlening en training en coaching van bedrijven in de MKB-sector.
- Maar geen meetbaar effect op economische ontwikkeling.

OVERHEIDSFINANCIËN

Afspraken financieel toezicht

Voor het behoud van de door Nederland gerealiseerde gezonde financiële startpositie was het van belang is dat de financiële huishouding op orde kwam en bleef. Ook moesten ter voorkoming van nieuwe financiële problemen, gezamenlijk afspraken worden gemaakt over een deugdelijk begrotingsbeleid, het op orde brengen van het financieel beheer en een effectief financieel toezicht ter voorkoming van nieuwe schuldopbouw. Een gezonde financiële startpositie werd immers bewerkstelligd door zowel een draagbare schuldenlast bij de start van de nieuwe staatkundige verhoudingen als door een blijvend gezond begrotingsbeleid en een verbeterd financieel beheer. Dit laatste is belangrijk om te voorkomen dat de nieuwe entiteiten opnieuw wegglijden in een onbeheersbare schuldenlast.

Dit heeft geresulteerd in de Rijkswet financieel toezicht Curacao en Sint Maarten (Rft) en het instellen van het bijbehorende College Financieel toezicht (Cft). Doel van dit toezicht was het handhaven van de gezonde startpositie die de landen hadden gekregen. De Rijksministerraad kan op advies van het Cft over gaan tot het geven van een aanwijzing om de begroting op specifieke punten op orde te brengen, teneinde de financiële positie van het betreffende land op orde te houden.

De Rijksministerraad heeft tot en met 2015 tweemaal gebruik moeten maken van dit laatste instrument op advies van het Cft. Op 13 juli 2012 heeft de Rijksministerraad ingestemd met het geven van een aanwijzing aan Curaçao die strekte tot aanpassing van de begroting 2012 en het vergroten van de beheersbaarheid van de publieke uitgaven. In 2015 heeft ook Sint Maarten een aanwijzing gekregen van de Rijksministerraad om de begroting 2015 op orde te brengen en de opgelopen betalingsachterstanden in te lopen. Beide aanwijzingen waren erop gericht de begroting van het land in overeenstemming te brengen met de normen uit de Rft, en zodoende te blijven voldoen aan de voorwaarde van het behoud van de gezonde startpositie die hen per 10-10-2010 was aangereikt.

Meer in het algemeen is het financiële toezicht erop gericht dat de instituties en de bestuurlijke werkwijze van de nieuwe landen dat toezicht op termijn overbodig maken. Daartoe vond een evaluatie plaats vijf jaar na inwerkingtreding van deze wet (Kamerstukken II 2008/09, 32 026 (R 1888), nr. 3, p. 2).

Evaluatie Rijkswet financieel toezicht

Met ingang van 10 april 2015 is de evaluatiecommissie Rft ingesteld. Op 23 juli 2015 heeft deze commissie zijn rapport opgeleverd. De belangrijkste bevindingen zijn als volgt²⁹.

Begrotingsbeleid

De evaluatiecommissie heeft waardering voor de stappen die zijn gezet en de belangrijke vooruitgang die is geboekt op het gebied van (het behoud van) een gezonde financiële huishouding, zeker tegen de achtergrond van de financiële crisis die impact had op grote delen van de wereld en de opbouwfase waarin beide landen verkeerden en nog verkeren.

Curaçao laat in toenemende mate zien dat het in staat is de begrotingsvoorbereiding en vaststelling door de Staten tijdig en met inachtneming van de vereisten in de Rft af te ronden. De verschillen tussen begroting en realisatie op de gewone dienst nemen af, maar de afwijkingen op de kapitaaldienst zijn nog aanzienlijk.

Voor Sint Maarten geldt dat de verschillen tussen begroting en realisatie in het algemeen beperkt zijn gebleven. Wel heeft Sint Maarten moeite met het sluitend krijgen van de begroting en het tijdig vaststellen daarvan. Voor zowel Sint Maarten als voor Curaçao geldt dat in alle jaren aan de rentelastnorm is voldaan.

Financieel beheer

Voor Curaçao geldt dat het in 2012 is gestart met het project "verantwoorde beleidsbegroting" en dat het thans een ontwerp Landsverordening financieel beheer in procedure heeft die beide tot doel hebben om de doeltreffendheid, verantwoording en controleerbaarheid van de financiële huishouding verder te verbeteren. Voor Sint Maarten geldt dat het land het 'plan van aanpak verbetering financieel beheer Sint Maarten' (kenmerk 15/0395c/kk van 24 april 2015) in uitvoering heeft. Met dit plan van aanpak wordt opvolging gegeven aan de zorgen die de interne accountant, de algemene rekenkamer en het Cft hebben geuit over het financieel beheer van Sint Maarten. Het heeft tot doel het financieel beheer in de komende drie jaar op een projectmatige wijze te verbeteren. De Dienst Comptabiliteit heeft dan ook de doelstelling om in 2018 de Staten een goedgekeurde jaarrekening aan te bieden.

Voor zowel Sint Maarten als voor Curaçao geldt dat sinds 2010 op basis van de PEFA systematiek (Public Expenditure and Financial Accountability, een initiatief van onder andere de Wereldbank, het IMF en de EU) de voortgang van de verbetering van het financieel beheer wordt gemonitord. Bij Curaçao blijkt dat het financieel beheer in 2013 op 17 van de 26 punten op of boven het minimumniveau lag. Bij 9 punten is het financieel beheer nog niet op het gewenste minimumniveau; bij 3 punten daarvan is in 2013 bijna het minimumniveau behaald. Bij Sint Maarten blijkt dat het financieel beheer in 2013 op 10 van de 26 punten op of boven het minimumniveau lag. Bij 16 punten is het financieel beheer nog niet op het gewenste minimumniveau; bij 3 punten daarvan is in 2013 bijna het minimumniveau behaald.

Op grond van deze bevindingen komt de evaluatiecommissie tot de volgende aanbevelingen en adviezen:

- Adviseert dat het te nemen besluit door de Rijksministerraad niet zou kunnen inhouden dat de verplichtingen op grond van de Rft

²⁹ Eindadvies evaluatiecommissie Rijkswet Financieel Toezicht, 2014

blijvend niet meer behoeven te worden nagekomen voor één van beide of beide landen;

- Beveelt aan om richting de volgende evaluatie een meer eenduidig toetsingskader te ontwikkelen;
- Beveelt aan op enkele specifieke punten uit de Rft om geschillen tussen landen en College financieel toezicht op te lossen (overheidsNV's en criteria voor Kapitaaldienst, waaronder toepassing System of National Accounts-criteria), en;
- Beveelt Curaçao en Sint Maarten aan naast de rentelastnorm ook een maximale schuldquote op te nemen in de eigen regelgeving, te investeren in een model om eigen instituties te versterken en te investeren in het verder verbeteren van het financieel beheer.

De Rijksministerraad heeft op 2 oktober 2015 besloten conform het advies van de evaluatiecommissie de Rft te continueren. Dit zal in principe voor een periode van 3 jaar het geval zijn. Curaçao heeft op 15 december 2015 Kroonberoep ingesteld tegen het besluit van de Rijksministerraad. Het bezwaar van Curaçao is vooral gericht op het feit dat de evaluatiecommissie ook het financieel beheer van de landen tot onderdeel van de beoordeling heeft gemaakt. Terwijl het financieel beheer volgens Curaçao geen norm is waaraan de commissie volgens de Rft had moeten toetsen. De behandeling van het Kroonberoep heeft in het voorjaar van 2016 plaatsgevonden bij de Raad van State van het Koninkrijk. De Raad heeft de eis van Curaçao verworpen.

SAMENVATTENDE CONCLUSIE OVERHEIDSFINANCIËN CURAÇAO EN SINT MAARTEN

- Het begrotingsbeleid in Curaçao is verbeterd.
- Sint Maarten heeft nog moeite met sluitend krijgen van de begroting en tijdig indienen van begrotingsstukken.
- Op het gebied van financieel beheer is er nog veel ruimte voor verbetering, met name in Sint Maarten.
- De Rijksministerraad heeft de werking van de Rijkswet financieel toezicht verlengd met drie jaar. In 2018 zal dit weer geëvalueerd worden.

4.6. Van outcome per thema naar autonomie

De evaluaties³⁰ bieden aanknopingspunten om iets te zeggen over de mate waarin het gevoerde beleid heeft bijgedragen aan de bevordering van de autonomie van Curaçao en Sint Maarten.

Deze bevindingen overstijgen in het algemeen de mate waarin de afzonderlijke programma's succesvol zijn geweest. Zij zeggen met name iets over de verhouding tussen de ambities en de ingezette middelen.

PROGRAMMA'S GERICHT OP DE OVERHEID

De doelstellingen die binnen de drie samenwerkingsprogramma's van SONA in 2008 geformuleerd zijn, zijn ambitieus gebleken. Immers, in dezelfde periode speelde de transitie naar autonoom land binnen het Koninkrijk der Nederlanden. De samenwerkingsprogramma's van SONA hebben de juiste richting gegeven aan de verdere ontwikkeling van de eilanden en hebben de eilanden geholpen de ingezette koers vast te houden. Op een aantal thema's is echter onvoldoende resultaat geboekt: de rechtszekerheid, de sociaaleconomische ontwikkeling (incl. de armoedebestrijding) en het onderwijs.

Bij geen van de drie samenwerkingsprogramma's is vooraf een haalbaarheidsstudie verricht. Hiermee werd op politiek niveau een risico aanvaard.

De institutionele inbedding van kennis en ervaring laat een wisselend beeld zien. Daar waar gewerkt is met mensen van de overheid zelf, heeft een 'leercurve' op gebied van projectmanagement opgetreden. Samenwerking tussen overheidsorganisaties onderling (IVB), tussen overheid en onderwijsveld (OJSP) en tussen overheid/onderwijs en bedrijfsleven (OJSP-beroepsonderwijs en SEI-arbeidsmarkt) is een kritische succesfactor gebleken voor het bereiken van duurzame resultaten. Waar deze samenwerking niet geborgd is, ontstaan risico's voor de houdbaarheid van de programmaresultaten op lange termijn.

Beleidsmatige inbedding van (de resultaten van) de projecten in het beleid van de overheid bleek door de regelmatige politieke wisselingen in Curaçao een uitdaging. Projecten met zichtbare resultaten maakten de grootste kans om beleidsmatig ingebed te worden.

Het financieel beheer op de ministeries van Financiën laat een sterkere vooruitgang zien dan bij de andere ministeries. Het beeld bestaat dat het opstellen van de begroting, de uitvoering daarvan en het financieel beheer in den breedte vooral wordt gezien als een zaak van de minister van Financiën en van zijn ministerie. Van een gezamenlijke inspanning van de ministeries lijkt weinig sprake te zijn. Juist dat is imperatief voor een gezonde financiële huishouding van beide landen.

Het op orde hebben van het financieel beheer de basis is voor een goed verloop van de begrotingsopstelling, uitvoering en verantwoording, en daarmee van belang is voor het bereiken van een situatie waarin de landen met de eigen instituties en het eigen bestuurlijk handelen en toezicht zorg dragen voor een structureel gezonde financiële huishouding.

Het bedrag uitgegeven aan preventie, resocialisatie en zelfredzaamheid op het gebied van rechtszekerheid/veiligheid is zo gering en de ambitie was zo groot dat geconcludeerd moet worden dat van de beoogde integrale

³⁰ PWC, 2015, Curaçao; PWC, 2015, Sint Maarten; ECORYS, 2014

aanpak ter verbetering van de veiligheidssituatie op alle eilandgebieden weinig tot niets terecht is gekomen.

Ondanks het grote aantal uitgevoerde projecten en het aanzienlijke bedrag dat daaraan is uitgegeven is er geen sprake van een duurzame verbetering van de bedrijfsvoering van het Korps Politie Curaçao.

Duurzaamheid van de investeringen in de gevangenissen van Curaçao en Sint Maarten is problematisch.

In lijn hiermee heeft de Voortgangscommissie Sint Maarten die toezicht houdt op de uitvoering van de algemene maatregel van rijksbestuur Samenwerkingsregeling waarborging plannen van aanpak landstaken Curaçao en Sint Maarten de verwachting uitgesproken dat de uitvoering van de plannen van aanpak Korps Politie Sint Maarten en gevangenis Pointe Blanche op essentiële punten niet voltooid zullen zijn voor 10 oktober 2016. Sint Maarten en Nederland werken samen aan concrete verbeteracties voor de politie en gevangenis, die er toe moeten leiden dat de plannen van aanpak alsnog kunnen worden uitgevoerd. Het is daarom noodzakelijk gebleken deze Amvrb met twee jaar te verlengen tot 10 oktober 2018.³¹

PROGRAMMA`S GERICHT OP NGO`S

Duurzaamheid van resultaten is, ook omdat het projectfinanciering betreft, moeilijk te realiseren. Zeker in de gevallen waar de organisatie van de NGO leunt op een klein aantal personen die over de motivatie, de kennis en de competenties beschikken om bepaalde projecten uit te voeren.

Ook de duurzaamheid op programmaniveau is relatief beperkt. Er is niet structureel gewerkt aan het invullen van de uitgesproken ambities van de donor. Er zijn vooral projecten mede gefinancierd die als het ware de leemte opvullen die ontstaan zijn door tekortschietend of vaak zelfs ontbrekend overheidsbeleid in de landen. Hierdoor heeft men zich vooral op financiering van symptoombestrijding gericht en is – met name door het ontbreken van overheidsfinancieringen – slechts zeer beperkt geïnvesteerd in de sociaal maatschappelijke infrastructuur.

Samenwerking tussen NGO's is – ondanks inspanningen van AMFO om dit te bevorderen – onvoldoende tot stand gekomen.

HOUDBARE OVERHEIDSFINANCIËN EN FINANCIERING VERBETERMAATREGELEN

De Rft voorziet in zowel een positieve als negatieve prikkel voor de landen om te (blijven) voldoen aan de normen die in artikel 15 van de wet zijn gesteld.

De negatieve prikkel bestaat eruit dat de Rijksministerraad op advies van het Cft over kan gaan tot het geven van een aanwijzing om de begroting op specifieke punten op orde te brengen, teneinde de financiële positie van het betreffende land op orde te houden.

De positieve prikkel bestaat uit de mogelijkheid voor de landen om leningen aan te gaan (via lopende inschrijving door Nederland, dus onder gelijke voorwaarden waaronder Nederland haar kapitaalleningen uit de markt haalt), mits wordt voldaan aan de normen uit de Rft. De Rft bepaalt dat de landen mogen lenen tot een rentelastnorm van 5% en enkel wanneer de begroting in evenwicht is. Curaçao en Sint Maarten beschikken op dit moment over een leencapaciteit van maximaal ANG 3.650 miljoen respectievelijk ANG 1.005 miljoen bij een rekenrente van 3%. Beide landen zitten met het totaalbedrag van de tot nu toe toegekende leningen ruim onder de maximale leencapaciteit. Dit wordt onder meer veroorzaakt door de lage rentestanden waartegen Nederland kan lenen, en de landen dus via lopende inschrijving kunnen profiteren.

³¹ Zie Samenwerkingsregeling waarborging plannen van aanpak landstaken Curaçao en Sint Maarten; Tweede Kamer, 2015-2016, 31568, nr. 175

De afgelopen drie jaren op rij heeft Curaçao geen tekorten gekend op de gewone dienst³². Omdat wel geleend is voor kapitaalsinvesteringen, vertoont de totale begroting wel tekorten. In 2014 en 2015 heeft de overheid van Curaçao met name significante bedragen geleend voor de financiering van de bouw van het nieuwe ziekenhuis. Daarnaast hebben ook investeringen plaatsgevonden in o.a. het wegnnet. Vanaf 2016 zullen ook investeringen in schoolgebouwen plaatsvinden. Hierdoor zijn de geconsolideerde tekorten (gewone dienst en kapitaaldienst gezamenlijk) in 2014 en 2015 uitgekomen op respectievelijk 4,0% en 3,0% BBP. De gerelateerde schuldquote is hierdoor opgelopen van 36% in 2014 naar 40% in 2015.

Sint Maarten sluit 2015 naar verwachting af met een zeer klein overschot op de gewone dienst. Dit na, vanaf 2011, vier jaar aaneengesloten tekorten te hebben gerealiseerd voor een totaal van 3% BBP. Met name in 2014 was het totale tekort omvangrijk door investeringen in o.a. de aanschaf van een nieuw overheidsgebouw en de aankoop van het Emilio Wilson Estate. In 2015 hebben investeringen plaatsgevonden in o.a. de infrastructuur, maar het totaal aan investeringen nam ten opzichte van 2014 sterk af. Terwijl het geconsolideerde tekort in 2014 nog 8,2% bedroeg, was dit in 2015 gehalveerd naar 4,1%. In 2015 zijn geen nieuwe leningen aangegaan, waardoor de schuldquote onveranderd bleef op 33%. Vanaf nu moeten de landen het soort van verbeteringen dat met de samenwerkingsprogramma`s werd beoogd binnen de eigen begroting opnemen.

Alleen met Curaçao zijn expliciete afspraken gemaakt over vervolgfianciering door Curaçao van projecten op het gebied van sociaal-maatschappelijke ontwikkeling.

Onderstaande tabel geeft omvang van de overheidsinvesteringen aan in verhouding tot de omvang van de samenwerkingsprogramma`s. Als Curaçao en Sint Maarten het structurele niveau van de overheidsinvesteringen en bestedingen van SONA en AMFO het niveau van de afgelopen jaren zouden willen houden dan is een aanzienlijk herschikking binnen de begroting noodzakelijk.

Tabel 7 Omvang samenwerkingsprogramma`s SONA en AMFO en overheidsinvesteringen (per jaar; in miljoen ANG)

	2004-2014	2007-2013	2012-2015
Curaçao			
overheidsinvesteringen			125
bestedingen SONA	61,1		
bestedingen AMFO		8,4	
Sint Maarten	2004-2014	2007-2013	2014-2015
overheidsinvesteringen			51
bestedingen SONA	24,2		
bestedingen AMFO		3,4	

Bronnen: Aanvragen subsidievaststelling SONA en AMFO; CBCS Public Finance Key Figures

³² Gegevens in deze alinea zijn ontleend aan Jaarverslag 2015 Cft

SAMENVATTENDE CONCLUSIE BEVORDEREN AUTONOMIE

- Er zijn omvangrijke programma's uitgevoerd waarvan de meeste projecten succesvol zijn verlopen; de juiste thema's zijn gekozen. De uitvoering is in het algemeen doelmatig geweest. Het transitieproces op bestuurlijk niveau naar zelfstandigheid is goed ondersteund.
- Zonder de programma's zou de situatie veel slechter zijn geweest, zeker als de moeilijke "omgevingsfactoren" (staatkundige veranderingen, politieke wisselingen, financiële crisis) in ogenschouw worden genomen.
- De doelstellingen waren erg ambitieus in het licht van de beschikbare middelen en de capaciteit en competenties van de landen. Op een aantal thema's is onvoldoende resultaat geboekt: de rechtszekerheid, de sociaaleconomische ontwikkeling (incl. de armoedebestrijding) en het onderwijs.
- Het financieel beheer is weliswaar verbeterd, met name in Curaçao, maar nog onvoldoende.
- Het instrument van de lopende inschrijving is een goede prikkel voor het beheersen van de overheidsfinanciën.
- De Samenwerkingsregeling waarborging plannen van aanpak landstaken Curaçao en Sint Maarten is verlengd vanwege problemen bij de politie en de gevangenis op Sint Maarten.
- Vanaf nu moeten de landen het soort van verbeteringen dat met de samenwerkingsprogramma's werd beoogd binnen de eigen begroting opnemen. Als de landen het structurele niveau van de overheidsinvesteringen én bestedingen van SONA en AMFO op het niveau van de afgelopen jaren willen houden dan is een aanzienlijk herschikking binnen de begroting noodzakelijk.

5. Aruba

5.1. Van input naar output naar outcome

In deze paragraaf worden de doelstellingen van beleid en daarvoor ingezette instrumenten/output in Aruba beschreven en in een figuur samengevat.

DOELSTELLINGEN/GEWENSTE OUTCOME , VERBETEREN VAN:

- Rechtszekerheid
- Bestuur
- Onderwijs
- Sociale sector/Volksgezondheid
- Duurzame economische ontwikkeling

Instrumenten/output:

De Stichting FDA is verantwoordelijk geweest voor de uitvoering van de samenwerkingsprogramma`s in Aruba. FDA heeft de volgende programma`s uitgevoerd:

- Meerjarenprogramma 2000-2005
- Rechtshandhaving 2005-2007
- Meerjarenprogramma 2006-2009
- Nationaal Veiligheidsplan 2008-2012 Aruba
- Meerjarenprogramma 2013-215 (incl. E Producto Aruba)

Nederland heeft de sociaaleconomische ontwikkeling voorts gestimuleerd door leningen van de Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden en via de Nederlandse Participatie Maatschappij Nederlandse Antillen een deelneming in de Aruba Investment Bank.

DOELSTELLING, VERBETEREN VAN:

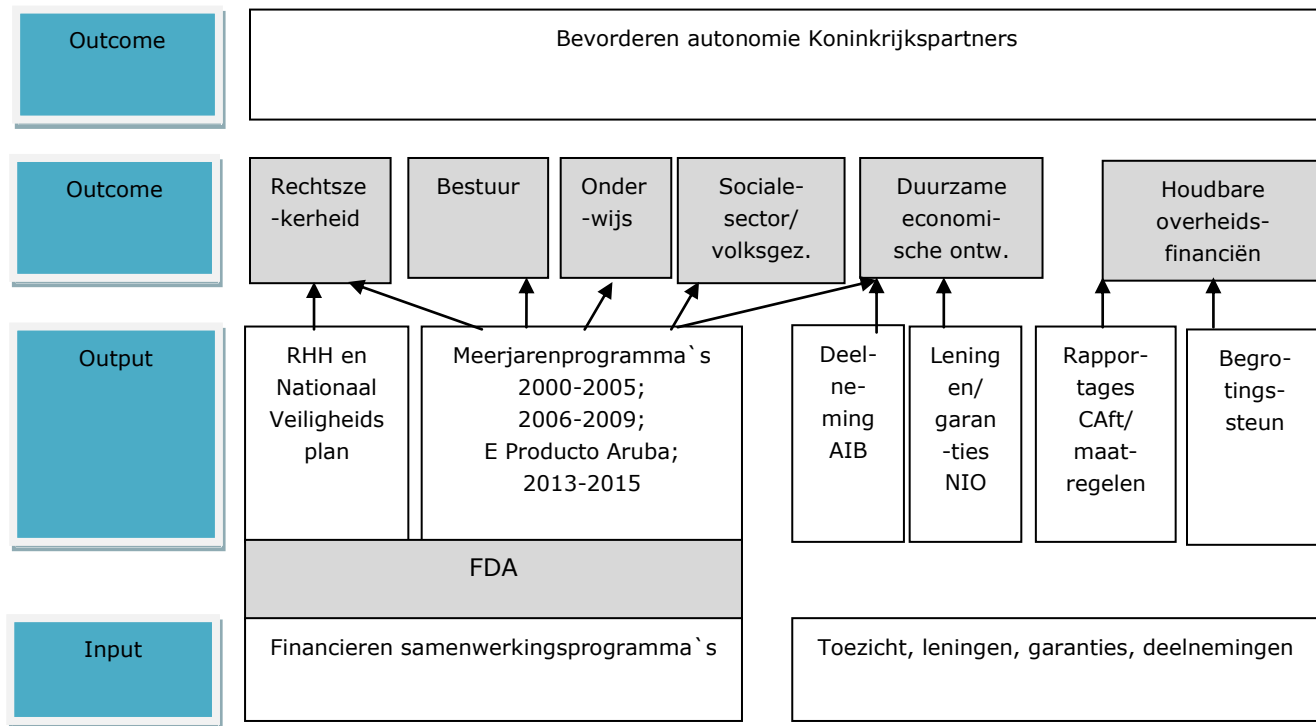
- Overheidsfinanciën

Het begrotingstoezicht is gericht op het realiseren van een pad naar begrotingsoverschot.

Instrumenten/output:

De ontwikkeling van de overheidsfinanciën is gevolgd op basis van de rapportages van het CAft. Deze rapportages zijn de basis voor evt. bijsturing. Daarnaast heeft Nederland begrotingssteun verleend in de vorm van leningen.

Figuur 3 Samenhang tussen outcome, output en input van beleid (Aruba)



5.2. Evaluaties

GEBRUIKTE EVALUATIES

De evaluaties die betrekking hebben op de samenwerkingsprogramma`s in Aruba zijn:

1. Evaluatie van de Arubaans-Nederlandse samenwerkingsrelatie: het Meerjarenprogramma 2001-2005 en het Fondo Desaroyo Aruba. Uitgevoerd door IMD,, januari 2005.
2. FDA en meerjarenprogramma`s; Evaluatie 2000-2012. Uitgevoerd door Deloitte Dutch Carribean, september 2012.
3. Eindevaluatie Meerjarenprogramma`s Fondo Desaroyo Aruba. Uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek, april 2017.

De evaluatie uit 2012 is uitgevoerd in opdracht van Aruba en Nederland en begeleid door een commissie onder leiding van de voorzitter van FDA en met vertegenwoordigers van Nederland en Aruba .

BZK en Aruba hebben in juli 2016 opdracht gegeven aan Stichting SEO Economisch Onderzoek om een eindevaluatie uit te voeren naar de meerjarenprogramma`s van FDA.

De resultaten van de evaluatie zijn in april 2017 aan de Tweede Kamer aangeboden³³.

Het financieel toezicht in Aruba is jong . Het CAft bestaat nu ruim een jaar. Er heeft nog geen evaluatie plaatsgevonden.

De (garantie)leningen en deelnemingen zijn niet geëvalueerd.

³³ Zie brief aan de TK d.d. 24 april 2017 , 34550-IV nr. 34.

Bruikbaarheid van de evaluaties

Deloitte kwam tot de conclusie dat er nauwelijks geëvalueerd was en dat er dus geen onderbouwde uitspraken worden gedaan over het resultaat van deze programma's en het effect ervan op de samenleving van Aruba. Evenals bij de SONA-programma's zijn de (ontwikkelings)doelstellingen zo algemeen geformuleerd dat ze niet meetbaar zijn. Er zijn ook geen nulmetingen uitgevoerd waardoor een ijkpunt ontbreekt.

Op basis van interviews en literatuur- en dossieronderzoek heeft Deloitte getracht toch iets te kunnen zeggen over de doeltreffendheid, maar dit blijft toch betrekkelijk abstract. De doelmatigheid van de uitvoering van de programma's komt niet expliciet aan de orde. Wel wordt veel aandacht besteed aan de afgesproken procedures, de mate waarin die worden nagekomen en de wijze waarop de sturing op de uitvoering van de programma's kan worden verbeterd. Over het geheel genomen is de bruikbaarheid van deze evaluatie om uitspraken te doen over de doeltreffendheid van het beleid gering. De evaluatie biedt iets meer houvast bij het beoordelen van de doelmatigheid, met name over het functioneren van FDA als uitvoeringsorganisatie.

SEO heeft het probleem van ontbrekende nulmetingen en weinig specifiek geformuleerde ontwikkelingsdoelstellingen proberen op te lossen door, op basis van de projectdossiers, te beoordelen of de voorgenomen resultaten van de verschillende programma's – die in meer operationele termen zijn beschreven – gehaald zijn. Tevens zijn er interviews met deskundigen en betrokken gehouden en is een meer systematische analyse gemaakt van de indicatoren die iets kunnen zeggen over de realisatie van de programmadoelstellingen. Hierdoor kunnen meer concrete uitspraken gedaan worden over de doeltreffendheid van het beleid en zijn de onderzoeksresultaten aanzienlijk bruikbaar dan die van Deloitte. Het onderzoeksbureau SEO doet ook aanbevelingen aan Aruba over het te voeren beleid in de toekomst. De doelmatigheid van de uitvoering maakte onderdeel uit van de opdracht.

5.3. Input

MEERJARENPROGRAMMA'S FDA

De financiële afwikkeling van de bijdragen die Nederland en Aruba hebben verstrekt vindt in stappen plaats. De eerste is per ultimo 2015. De tweede vindt per ultimo 2016 plaats, de laatste per 30 september 2017. FDA heeft van Nederland en Aruba toestemming gekregen om tot en met juli 2016 nog een beperkt aantal projecten te gunnen. De liquidatie van de stichting moet voor eind 2017 plaatsvinden.

De eerste aanvraag voor bijdragevaststelling geeft het volgende beeld van de bijdragen en bestedingen van FDA:

Tabel 8 Omvang bijdragen landen en bestedingen FDA

	in miljoen AWG	in miljoen Euro
Bijdragen Aruba	227,7	115,2
Bijdragen Nederland	287,5	143,8
Subtotaal bijdragen	515,2	257,6
Beleggingsopbrengsten	49,5	24,8
Subtotaal fonds	564,8	282,4

Bestedingen MJP's	402,6	201,3
Besteding RHH	10,3	5,2
Besteding NVP (2008-2012)	57,6	28,8
Besteding NVP (2013-2015)	10,0	5,0
Subtotaal bestedingen	480,5	240,3
Bestedingen waarover naar verwachting niet meer gefactureerd zal worden. (Projecten zijn afgerond)	-6,6	-3,3
Totaal bestedingen projecten	473,9	237,0
Bestedingen voor beheer	28,8	14,4
Exploitatiesaldo op rekening van Sichting	3,1	1,6
Totale bestedingen incl stichtingskosten	505,7	252,9
Restant per december 2015	59,0	29,5
Prognose 2016-2017		
Verwachte renteopbrengsten 2016 - 2017	0,7	0,4
Bestedingsruimte 2016-2017	59,7	29,9
Bestedingen en gunningen tussen jan – juli 2016	-41,8	-20,9
Beheerskosten 2016 en 2017	-4,3	-2,2
Terugvordering Nederland	-8,5	-4,3
Restant bestedingsruimte 2016-2017	5,2	2,6
Storting Aruba (stortingen Land Aruba tussen juni – dec 2016)	11,0	5,5
Verwacht restant fonds	16,2	8,1

Bron: Aanvraag bijdrage vaststelling FDA 2002-2015

in Aruba In deze aanvraag is rekening gehouden met het feit dat Aruba de laatste storting in het Fonds niet geheel heeft voldaan. Als compensatie hiervoor heeft FDA AWG 8,5 miljoen teruggestort aan Nederland. Dit is verwerkt in de begroting van Koninkrijksrelaties voor 2016 en zal niet ten goede komen aan Aruba.

Aruba en Nederland hebben bij een tussentijdse afrekening het verwachte restant van ruim AWG 16 miljoen opgevraagd bij FDA, De landen hebben overeenstemming bereikt over de besteding van deze middelen in Aruba. Nederland heeft het Nederlandse deel in het restant (ruim AWG 9 miljoen) weer ter beschikking van Aruba gesteld op basis van afspraken over de besteding hiervan in de jaren 2016 en 2017³⁴.

DEELNEMINGEN, GARANTIES EN LENINGEN

Deelneming

De Nederlandse Participatiemaatschappij voor de Nederlandse Antillen NV (NPMNA) is in 1966 op verzoek van de Staat opgericht en verstrekt kredieten en garanties aan, en participeert in, ondernemingen op de Nederlandse Antillen en Aruba. Sinds 1999 zijn geen nieuwe middelen meer versterkt en richt NPMNA zich op het beheren en met name op het afbouwen door middel van verkoop van de bestaande portefeuille. De NIBC is 100% eigenaar van NPMNA. NIBC is hiermee juridisch eigenaar. Omdat de kredieten en participatie volledig voor rekening en risico van de Staat zijn, loopt de Staat daarmee het economisch risico over

³⁴ Zie brief aan de TK d.d. 23 maart 2017, 34550 IV, nr 16

de portefeuille en is daarmee economisch eigenaar van NPMNA. De portefeuille van NPMNA bestond in de periode 2011-2015 uit 1 deelneming van ruim 31% in de Aruba Investment Bank (ca. €2 miljoen). Al enige jaren treft NIBC voorbereiding om deze deelneming te verkopen waarmee een einde zou komen aan het bestaansrecht van NPMNA. Naar het zich laat aanzien zal verkoop van de deelneming binnen afzienbare tijd plaatsvinden.

Garanties

Tussen 1986 en 1990 zijn geldleningen aan Aruba verstrekt door de (inmiddels niet meer bestaande) Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden N.V. (NIO). Destijds viel Aruba nog onder de door NIO gehanteerde definitie voor ontwikkelingslanden. Nederland stond garant voor de aflossing en rente op deze leningen. Dit betreffen garantstellingen voor het geval het land niet meer aan zijn betalingsverplichtingen kan voldoen. De garanties zijn afgegeven bij economische en infrastructurele projecten. Jaarlijks vervalt een deel van iedere garantstelling, zodat deze afnemen in volume. Over het overgebleven deel betaalt Aruba rente. De garantstellingen vervallen stapsgewijs vanaf 2015 en zullen eind 2019 definitief zijn afgewikkeld (en dus van dit begrotingsartikel vervallen). Tot op heden heeft Aruba voldaan aan zijn betalingsverplichtingen.

Leningen

Tussen 1991 en 1995 zijn geldleningen aan Aruba verstrekt door de (inmiddels niet meer bestaande) Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden N.V. (NIO). Destijds viel Aruba nog onder de door NIO gehanteerde definitie voor ontwikkelingslanden. Daardoor kon Aruba aanspraak maken op geldleningen van deze investeringsbank voor projecten ter versterking van de economie. De leningen hebben een looptijd van 30 jaar. Jaarlijks betaalt Aruba de verschuldigde aflossing en rente. De leningen zullen in 2025 volledig zijn afgelost. Tot op heden heeft Aruba voldaan aan zijn betalingsverplichtingen (aflossing en rente). Deze leningen worden ook wel aangeduid met Maatregel tussenbalans.

Daarenboven is in 1995 een begrotingslening verstrekt ten behoeve van het Water- en Energiebedrijf NV gevestigd te Aruba. De lening is verstrekt voor het aldaar verrichten van een groot aantal investeringen voor de renovatie en uitbreiding van het Water- en Energiebedrijf. Deze leningsovereenkomst is opgesteld in Arubaanse valuta ad AFL 28 miljoen (€ 10,9 miljoen). Inmiddels is er op deze lening een bedrag van € 4,0 miljoen afgelost. De lening heeft een looptijd tot 30 juni 2026 waarvan de eerste acht jaar vrij van aflossing zijn. Het jaarlijkse rentepercentage is 2,5%.

In 1985 tot 1988 is aan Aruba een begrotingssteun verleend in de vorm van een lening (ook via het NIO) van € 45,4 miljoen met een jaarlijkse rente van 2,5%. Vanaf eind 1994 vindt aflossing plaats in 25 jaarlijkse termijnen van € 1,8 miljoen. Eind 2018 zal de laatste aflossing plaatsvinden.

Financiële banden tussen Aruba en Nederland

Het totaal van de leningen en garanties dat Nederland heeft uitstaan bij Aruba is volgt:

Tabel 9 Garanties en leningen aan Aruba

	In Miljoen Euro per 31-12-2015
Garantstelling op leningen 1986-1990	3,3
Uitstaande leningen:	
Begrotingssteun Aruba	5,4
Maatregel Tussenbalans	7,7
Water- en Energiebedrijf	6,0
Totaal	22,4

5.4. Van input naar output: doelmatigheid van het proces

Deloitte constateerde in 2012 onduidelijkheden bij het proces van indiening van projecten, maar is positief of de rol van FDA als uitvoeringsorganisatie:

Onder aansturing van AIB (die in opdracht van FDA de programma's uitvoert) is een compacte, professionele organisatie neergezet die voor alle ingediende projecten de projectcyclus coördineert (met uitzondering van de laatste stap, zijnde evaluatie). (...) Uit de documentenstudie en review van projectdossiers komt het beeld naar voren dat FDA de documentatie en processen op orde heeft. Aanvullende vragen van de onderzoekers werden adequaat beantwoord door FDA. De jaarverslagen zijn tijdig ingediend en goedgekeurd door de externe accountant.³⁵

Deloitte komt in 2012 tot de volgende eindconclusie:³⁶

"De samenwerking tussen Aruba en Nederland met als doel om Aruba op een aantal specifieke terreinen te ontwikkelen heeft z'n vruchten afgeworpen:

- Aruba heeft de omslag gemaakt van ad hoc projectfinanciering naar structurele programmafinanciering;
- Duurzaamheid, onafhankelijkheid en transparantie zijn steeds meer centraal komen te staan;
- Er is één loket (FDA) voor financiering en monitoring van alle investeringsprojecten;
- Het werken met programma's en projecten is geprofessionaliseerd.

De aanbevelingen van Deloitte richtten zich - tegen de achtergrond van vertraging in de uitvoering van de programma's - op de noodzaak van helderheid van verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden van de betrokken partijen.

Voor de restant periode 2013-2015 beveelt Deloitte aan :

" Intensiveer de politieke en ambtelijke contacten tussen Aruba, Nederland en FDA, gericht op het bespoedigen van de succesvolle afronding van projecten en programma's, waarbij tevens het afleggen van politieke verantwoording over de gerealiseerde ontwikkelingsdoelstellingen wordt gewaarborgd."³⁷

³⁵ Deloitte, 2012, blz. 63

³⁶ Deloitte, 2012, blz. 5

³⁷ Deloitte, 2012, blz.70

In vervolg hierop is de samenwerking tussen BZK, Aruba en FDA verbeterd door meer overleg en betere rapportages over de voortgang van de aanwending van het fonds. Het aantal projectaanvragen is in 2013 duidelijk toegenomen. Dit leidde tot een olopende "werkvoorraad" bij FDA.

Uiteindelijk is door de landen akkoord gegaan met een verlenging van de werkzaamheden van FDA. De programma's zullen pas in 2017 afgerond zijn.

SEO constateert in de eindevaluatie dat de aanbevelingen van Deloitte om een succesvolle afronding van de programma's te bespoedigen in grote lijnen zijn uitgevoerd.

Van alle projecten (763) is bij 71 % de projectdoelstelling gerealiseerd. Voor 5% van de projecten is vastgesteld dat de doelstelling niet of gedeeltelijk is gerealiseerd. Van de overige projecten kan niet worden vastgesteld of de projectdoelstelling is gerealiseerd, voornamelijk omdat deze nog niet waren afgerond op het moment van evaluatie.

SEO concludeert dat de doelmatigheid op projectniveau hoog is geweest. "De wijze waarop de projectaanvragen door het land Aruba zijn voorbereid en onderbouwd, de wijze waarop FDA de projectaanvragen heeft getoetst en beoordeeld, de wijze waarop de projecten zijn aanbesteed en gegund en de wijze waarop projecten zijn gemonitord en budgetten zijn bewaakt, hebben in belangrijke mate bijgedragen aan de hoge doelmatigheid op projectniveau."³⁸

³⁸ Eindevaluatie, 2017, blz. 57/58

5.5. Van output naar outcome per sector

FUNCTIE VAN DE MEERJARENPROGRAMMA'S

De toewijzing van de middelen uit het fonds vindt plaats op basis van een door beide regeringen overeengekomen meerjarig samenwerkingsprogramma's. Aanvankelijk golden de samenwerkingsafspraken voor de jaren 2000-2010. De samenwerkingsprogramma's zijn uiteindelijk verlengd tot 2015 met een uitloop- voor de afronding – tot in 2017.

Het meerjarenprogramma 2010-2014 betreft een aanpassing van de MJP's 2001-2005 en 2006-2009. Projecten van de MJP's 2001-2005 en 2006-2009 die per datum van inventarisatie (9 december 2009) nog niet bij FDA zijn ingediend of door FDA zijn goedgekeurd, worden overgeheveld in een nieuwe MJP 2010-2014. Voor wat betreft de projecten die nog niet waren goedgekeurd door FDA maar waarvoor wel stortingen in het fonds waren gedaan, heeft de regering een voorstel gemaakt deze deels 'te temporiseren' of anders uit te voeren. Op deze wijze zijn er middelen vrijgemaakt voor prioriteitsprojecten die vallen onder het programma 'E Producto Aruba'. De Producto Aruba projecten zijn toegevoegd aan het Meerjarenprogramma 2010-2014.

E Producto Aruba betreft grotendeels renovatie, restauratie en infrastructureleprojecten die de prioriteit genieten van het Land. Uit het MJP 2010-2014 kan de volgende algemene doelstelling van E Producto Aruba worden afgeleid: de Arubaanse regering heeft zich tot doel gesteld via infrastructurele projecten de economie een impuls te geven. Om dit te financieren heeft de regering een voorstel gemaakt voor temporisering van een aantal projecten en herbestemming van de hiervoor reeds gestorte middelen voor de financiering van projecten van Producto Aruba.

Voor wat betreft de doelstellingen van het MJP 2010-2014 wordt er in deze evaluatie vanuit gegaan dat dit dezelfde doelstellingen zijn als die van de MJP's 2001-2005 en 2006-2009 (zie paragrafen 3.2 en 3.4), aangevuld met de doelstellingen van E Producto Aruba. Er zijn in het MJP 2010-2014 geen nieuwe doelstellingen opgenomen.

Het meerjarenprogramma 2013-2015 is een herprioritering van resterende projecten en middelen uit de eerdere MJP's. Het MJP 2013-2015 bevat geen nieuwe of andere doelstellingen, maar een overzicht van de resterende middelen en de projecten die nog in het MJP 2013-2015 worden uitgevoerd. Dit betreft projecten in alle thema's van de eerdere MJP's (duurzame economische ontwikkeling, onderwijs, kwaliteit van bestuur en de sociale sector) alsook projecten van het NSP en Producto Aruba (alle deelprojecten).

De effectiviteit van de programma's wordt hierna per sector behandeld.

KWALITEIT VAN BESTUUR

De samenwerkingsprogramma's in de sector kwaliteit van bestuur hadden tot doel de kwaliteit van het bestuur in Aruba te verhogen. In de programmadoelstellingen staan verbeterde transparantie, verantwoording, kwaliteit van de dienstverlening en dialoog met de bevolking centraal. In totaal zijn er 239 projecten ter waarde van AWG 86,3 miljoen (17 procent van het volledige fonds) uitgevoerd.

Deze waren gericht op verbetering van de kwaliteit van bestuur, waaronder uitbreiding van de gevangenis, automatisering bij de

belastingdienst, uitvoering van een volks- en woningtelling, professionalisering van het bevolkingsregister, verbouwingen van de politiewachtposten, ontwerpen van nieuwe wetgeving etc. In het eerste meerjarenprogramma 2001-2005, was rechtshandhaving onderdeel van de sector kwaliteit van bestuur¹⁷. Daardoor bestaat er enige overlap tussen de sectoren kwaliteit van bestuur en rechtshandhaving.

Een vijftal indicatoren laten volgens de Wereldbank zien dat Aruba hoog scoort ten opzichte van de Caribische regio.

Het algemene beeld dat volgt uit de gesprekken met deskundigen en betrokkenen is dat de kwaliteit van bestuur in Aruba is verbeterd tijdens de samenwerkingsperiode en dat de programma's en de projecten daaraan hebben bijgedragen. De heersende mening is dat een groot deel van de projecten op het gebied van kwaliteit van bestuur niet zou zijn uitgevoerd - en niet op de effectieve en doelmatige wijze zouden zijn uitgevoerd - als is gebeurd met behulp van FDA. Als belangrijkste reden hiervoor wordt genoemd dat zonder een structuur met een fonds op afstand van de politiek de (Arubaanse) middelen als onderdeel van de begroting veelal zouden zijn aangewend om lopende uitgaven te dekken, waardoor er minder beschikbaar zou zijn voor investeringsprojecten met een structureel karakter zoals die nu zijn gerealiseerd.

KWALITEIT VAN BESTUUR

- De kwaliteit van bestuur van het land Aruba heeft zich gedurende de samenwerkingsperiode positief ontwikkeld en is het hoogste van de Caribische regio, zo laten cijfers van de Wereldbank zien.
- De samenwerkingsprogramma's hebben hier aan bijgedragen.

ONDERWIJS

De ontwikkelingsdoelstelling op het gebied van het onderwijs luidde in het meerjarenprogramma 2001-2005: verhoging van de maatschappelijke weerbaarheid van de Arubaanse bevolking. In het meerjarenprogramma 2006-2009 sloot de ontwikkelingsdoelstelling binnen onderwijs aan bij die van andere sectoren: een duurzame ontwikkeling voor Aruba. De doelstellingen op programmaniveau waren concreter geformuleerd.

Gedurende 2001-2005 kenden de programma's twee doelstellingen:

- (i) uitbouw en flexibilisering van het beroepsonderwijs, inclusief de bouw en inrichting van het Colegio EPI en (ii) het treffen van aanvullende voorzieningen voor kansarmen. Later (2006-2009) kwam daar als programmadoelstelling bij: een verhoogde ontwikkelingscapaciteit van de Arubaanse bevolking; verhoogd intern en extern rendement van het onderwijs. In totaal zijn er in de sector onderwijs 125 projecten uitgevoerd ter waarde van AWG 80,1 miljoen (16 procent van het gehele fonds).

Drie typen projecten vallen op bij het bestuderen van de 25 grootste projecten op onderwijsgebied. Allereerst zijn in de beginjaren van FDA veel middelen gegaan naar de bouw en inrichting van Colegio EPI. Dit sluit direct aan bij de programmadoelstelling van uitbouw en flexibilisering van het beroepsonderwijs. Ten tweede richtten vanaf 2010 meer grote projecten zich op renovatie van schoolgebouwen. Dit betreft schoolgebouwen in zowel het primair als secundair onderwijs, maar ook van de lerarenopleiding (IPA). Ten derde sluiten enkele grote projecten

aan bij de programmadoelstelling 'aanvullende voorzieningen voor kansarmen'. Diverse onderwijsdeskundigen in Aruba bevestigen dat de schoolrenovaties noodzakelijk waren en dat de oude gebouwen zelfs een gevaar opleverden voor de veiligheid van leraren en leerlingen. Onderwijsrenovaties en nieuwbouw hebben daarom wel degelijk geleid tot een verbeterde onderwijsomgeving.

Hoewel de grote projecten ontegenzeggelijk hebben bijgedragen aan verbetering in de randvoorwaarden voor het geven van goed onderwijs of het treffen van voorzieningen voor kansarmen, blijven volgens deskundigen veel zaken die potentieel bijdragen aan onderwijsverbetering onderbelicht of zelfs ongemoeid. Genoemd worden o.a. aansluiting tussen scholing en arbeidsmarkt. De FDA-projecten lijken in het algemeen weinig gericht te zijn geweest op het externe onderwijsrendement.

ONDERWIJS

- Cijfers laten een positieve ontwikkeling van het onderwijs in Aruba zien. Een aantal projecten heeft hieraan een directe bijdrage geleverd; andere projecten hebben geleid tot een verbetering in randvoorwaarden voor goed onderwijs en vormen daarmee eerste stappen richting beter onderwijs.
- De conclusie is dat de samenwerkingsprogramma's in de sector onderwijs effectief zijn, maar dat er aanzienlijke behoefte is aan en ruimte voor verdere verbetering.

VOLKSGEZONDHEID

De ontwikkelingsdoelstelling die voor volksgezondheid en later de sociale sector, is gericht op een toegankelijk, kwalitatief hoogstaande en betaalbare gezondheidszorg. Daarbij waren de programma's gericht op een structurele verbetering van de ziektepreventie binnen de (primaire, secundaire en tertiaire) gezondheidszorg, een verbeterde afstemming van vraag en aanbod van hulp en dienstverlening van maatschappelijke problemen en het voorzien in de behoeften van specifieke doelgroepen. In totaal zijn er 16 projecten met FDA-gelden gefinancierd in de sector volksgezondheid en de sociale sector ter waarde van AWG 50 miljoen (10 procent van het gehele fonds). De belangrijkste uitgevoerde projecten waren de bouw van het zorgcentrum 'Centro di Cuido San Nicolas', het nieuwe Orthopedagogisch Centrum, het optimaliseren van het poliklinische, de eerst hulp voorziening 'pariba di brug' en de renovatie van Huize Maris Stella. Daarnaast is met kleine projecten aandacht geschonken aan de informatievoorziening en voorlichting op het gebied van alimentatie, borstvoeding en diabeteszorg.

Projecten die de (primaire, secundaire en tertiaire) ziektepreventie binnen de gezondheidszorg structureel verbeteren, hebben binnen FDA weinig plaatsgevonden. De bouw van Centro di Cuido, het Orthopedagogisch Centrum en de renovatie van Huize Maris Stella hebben wel bijgedragen aan een verbeterde zorgverlening aan bepaalde doelgroepen, waar tertiaire zorgpreventie onderdeel van uitmaakt.

Algemene indicatoren van de Wereldbank over volksgezondheid geven geen uitsluitend beeld over de effectiviteit van de meerjareprogramma's. Het algemene beeld dat volgt uit de gesprekken met deskundigen en betrokkenen is dat de zorg, met name de ouderenzorg, per saldo is verbeterd, maar dat meer verbeteringen gerealiseerd hadden moeten worden. Bij een aantal projecten lijkt niet altijd rekening gehouden te zijn met de wensen van de gebruikers van de voorzieningen.

VOLKSGEZONDHEID

- De samenwerkingsprogramma's hebben zich op een beperkter deel van de zorgsector gericht dan vooraf ten doel was gesteld.
- De samenwerkingsprogramma's hebben een bijdrage geleverd aan een deel van de programmadoelstellingen, maar door het beperkte aantal projecten is aan een wezenlijk deel van de doelstellingen niet toegekomen.
- De samenwerkingsprogramma's zijn daarmee gedeeltelijk effectief in de sector gezondheidszorg.

DUURZAME ECONOMISCHE ONTWIKKELING

Voor duurzame economische ontwikkeling is de programmadoelstelling een gezonder leef-, woon en werkmilieu te realiseren. Het programma was erop gericht het milieu te verbeteren, door de vermindering van de lozing en hergebruik van afvalwater en verbeterde inzameling en verwerking van afvalstoffen. Met behulp van een monitoringsnetwerk kan de vervuiling van water en lucht beheerst of beperkt worden. Met kustbeheer zijn stranden opgeknapt en is achteruitgang voorkomen. Opgeknapte stranden en een schonere zee zijn van belang voor het toerisme en dientengevolge voor de economie van Aruba.

In totaal zijn er 39 projecten uitgevoerd binnen het programma duurzame economische ontwikkeling ter waarde van AWG 89,2 miljoen (17,8 procent van het gehele fonds). De belangrijkste projecten hadden betrekking op de afvalverwerking, de rioolwaterzuivering, de kwaliteitsverbetering van diverse stranden en een monitoringsnetwerk voor lucht en water.

Enkele indicatoren van de Wereldbank geven een gematigd tot positief beeld in verhouding tot de rest van de Caribische regio maar zeggen weinig tot niets over de effectiviteit van de meerjareprogramma's. Het algemene beeld dat volgt uit de gesprekken met deskundigen en betrokkenen over de sector duurzame economische ontwikkeling van de programma's is positief, maar wordt overschaduwd door het moeizame verloop van het project gericht op de realisatie van een nieuwe afvalverwerkingsinstallatie. Hoewel de doelstelling van het waterzuiveringsproject gerealiseerd is, is de doelstelling van het afvalwaterstructuurplan van Aruba om lozing van afvalwater in zee of op andere locaties in Aruba te verminderen, niet volledig gerealiseerd.

Andere projecten in de sector duurzame economische ontwikkeling hadden betrekking op monitoring van de luchtkwaliteit en op kwaliteitsverbetering van de stranden en kustgebieden. Deskundigen en betrokkenen geven aan dat dankzij deze projecten de kwaliteit van de stranden aanzienlijk is verbeterd.

DUURZAME ECONOMISCHE ONTWIKKELING

- De samenwerkingsprogramma's zijn gedeeltelijk effectief in de sector duurzame economische ontwikkeling.
- De effectiviteit is beperkt door problemen met het project afvalwerkingsinstallatie.
- Op de andere terreinen is wel er sprake van effectiviteit (rioolwaterzuivering en opknappen stranden).

RECHTSHANDHAVING

Projecten in de sector rechtshandhaving gingen vanaf 2005 van start; eerst binnen het programma Rechtshandhaving 2005-2007 en daarna binnen het Nationaal Veiligheidsplan 2008-2012. De ontwikkelingsdoelstelling had een sterke internationale dimensie: het bestrijden van grensoverschrijdende en georganiseerde criminaliteit en internationaal terrorisme. Deze ontwikkelingsdoelstelling zou bereikt moeten worden middels versterking van organisaties in de rechtshandavingsketen en een betere uitvoering van de taken door de Arubaanse diensten betrokken bij de rechtshandhaving.

Bijzondere aandacht bij laatstgenoemde programmadoelstelling was er voor versterking van de grensbewaking en -beveiliging. Er zijn in de sector rechtshandhaving in totaal 305 projecten uitgevoerd ter waarde van AWG 87,8 miljoen (18 procent van het gehele fonds). In totaal is er binnen het Nationaal Veiligheidsplan AWG 64 miljoen besteed aan 183 projecten; wat gelijk is aan circa 73 procent van het totale bedrag dat is besteed aan projecten in de sector rechtshandhaving.

De projecten richtten zich op de versterking van de organisaties in rechtshandavingsketen: het Openbaar Ministerie (OM), het Departamento di Integracion, Maneho y Admision di Stranhero (DIMAS), de Douane, het Korps Politie Aruba (KPA), de Veiligheidsdienst Aruba (VDA) en de Financial Intelligence Unit (FIU). De twee grootste projecten binnen rechtshandhaving betreffen de verbouwingen van het gerechtsgebouw en het gebouw waar DIMAS is gehuisvest. Andere grote projecten betroffen onder meer de versterking van grenscontroles, de installatie van cameratoezicht

voor handhaving van de openbare orde en de vervanging van informatiesystemen bij VDA en KPA. Verder kent de sector rechtshandhaving een groot aantal projecten van kleinere omvang waaronder veel trainingen en opleidingen van personeel.

De "Rule of Law" is volgens de Wereldbank toegenomen tijdens de samenwerkingsperiode en is de sterkste van het Caribisch gebied, Indicatoren over de criminaliteit geven een gemengd beeld. Het moordcijfer van Aruba ligt lager dan van omringende eilanden, maar een relatie met de projecten uit de meerjarenprogramma's is moeilijk te leggen. Naast enkele grote projecten gericht op verbouwingen zijn er in de sector rechtshandhaving veel projecten van kleinere omvang geweest zoals cursussen, trainingen en aanschaf van materialen bij het OM en KPA. Deze projecten waren gericht op het verder professionaliseren van de medewerkers en daarmee de organisaties. Versterking van de organisaties met FDA-projecten is volgens deskundigen nodig om de toename van geweld op het eiland tegen te gaan. Meerdere geïnterviewde deskundigen bevestigen dat Aruba te maken heeft met toegenomen jeugdcriminaliteit en geweld, vaak drugsgerelateerd.

RECHTSHANDHAVING

- FDA-projecten hebben bijgedragen aan versterking van (sleutel)organisaties op het gebied van rechtshandhaving. Hiermee is een bijdrage geleverd aan één van de doelstellingen.
- Het beeld bestaat dat de samenwerkingsprogramma's een bijdrage hebben geleverd aan de veiligheid in Aruba.
- Wel is duidelijk dat er een sterke behoefte bestaat aan verdere verbetering van de rechtshandhaving en de veiligheid in Aruba en dat hier een sterke relatie ligt met internationale en geopolitieke ontwikkelingen en met sociale en gezinsproblematiek.

PRODUCTO ARUBA

Producto Aruba kent programmadoelstellingen, onderscheiden naar deelprojecten. Deze doelstellingen betreffen samengevat de revitalisatie en verbetering van de leefbaarheid van de binnensteden en wijken met positieve effecten op handel, sociale betrokkenheid, een verhoogde efficiëntie van het landbestuur middels betere huisvesting van de bureaus van de ministers en goede onderwijsomstandigheden. Als programmadoelstelling had Producto Aruba tot doel de werkgelegenheid in de bouwsector op korte termijn te doen opleven en positieve effecten op het leefklimaat en de handel te genereren. In totaal zijn er 39 projecten ter waarde van AWG 107,2 miljoen (21,4 procent van het gehele fonds) uitgevoerd binnen de sector Producto Aruba, waaronder de nieuwbouw en uitbreiding van het bestuurskantoor, de revitalisatie van de binnenstad van Oranjestad door de aanschaf van trams en projecten voor integrale aanpak van verschillende wijken in Aruba. Het land Aruba heeft als enige donor de projecten binnen de sector Producto Aruba gefinancierd en heeft ten behoeve hiervan in totaal AWG 86 miljoen aanvullend in het fonds gestort. Producto Aruba wijkt af van de andere sectoren van de samenwerkingsprogramma's in die zin dat het niet gerelateerd is aan een afgebakende economische sector of thema. Er zijn geen cijfers beschikbaar waarvan de realisatie van de programmadoelstellingen van de deelprojecten kan worden afgeleid; de leefbaarheid van steden en wijken is niet zichtbaar in cijfers.

Met het programma was ruim 3% van de werkgelegenheid in de gehele bouwsector gemoeid. Deskundigen en betrokkenen benadrukken dat met Producto Aruba sprake was van een duidelijke politieke keuze voor heroriëntatie en herbestemming van FDA-middelen richting zichtbare projecten die waren gericht op het verbeteren van het leefklimaat in Oranjestad en San Nicolas. Over het algemeen bestaat er onder deskundigen en betrokkenen begrip voor deze keuze en is men van mening dat de doelstelling van Producto Aruba om het leefklimaat te verbeteren is gerealiseerd.

PRODUCTO ARUBA

- De projecten van Producto Aruba hebben bijgedragen aan de doelstelling van verbetering van het leefklimaat met positieve effecten voor de handel en horeca in de binnensteden van Oranjestad en San Nicolas.
- De doelstelling van Producto Aruba om de werkgelegenheid in de bouwsector een impuls te geven is beperkt gebleven tot 3 %.

De regering van Aruba heeft een financieel beleid gevoerd waarbij de staatschuld opliep van 61,2% van het BBP in 2011 naar 80,8% van het BBP ultimo 2014. De staatschuld van boven de 80% vormt een grote bedreiging voor een kleine en kwetsbare economie als die van Aruba. Voor een houdbare staatschuld is grofweg een halvering van de staatschuld noodzakelijk. Aruba presteerde ook veel slechter dan waar bijvoorbeeld het IMF bij ongewijzigd beleid vanuit ging in 2013.

De enorme verslechtering van de Arubaanse overheidsfinanciën is veroorzaakt door verhoogde overheidsconsumptie (personeelskosten bedroegen ruim 60% van de uitgaven) en niet door toegenomen overheidsinvesteringen. Ook het sluiten van de Valeroraffinaderij heeft een enorme impact gehad op 's lands financiën. De gevolgen daarvan heeft de regering echter opgevangen door meer te consumeren. De overheidsinvesteringen vormen slechts 1,5% van het GDP. Daarmee was er geen sprake van een duurzame economische stimulans. Aruba heeft groei nodig om de te hoge staatschuld op termijn te verminderen. De in 2014 verwachte groei van de economie van Aruba was echter niet voldoende om de financiële positie van Aruba substantieel te versterken. Met de geprognosticeerde groei van 0,5% van het BBP zou Aruba er bijna twee decennia over doen om een voor een land met de omvang van Aruba een houdbare staatschuld van maximaal 40% te bereiken. Een hoge publieke schuld als die van Aruba vormt een bedreiging voor de economische groei. Dat heeft gevolgen voor het vertrouwen van financiële markten. Dit kwam tot uitdrukking in de landenratings van onder meer S&P en Fitch. Rating agency S&P heeft de kredietwaardigheid van Aruba in 2013 neerwaarts bijgesteld naar BBB+ en Fitch is in 2014 gevolgd met een neerwaartse bijstelling naar BBB-.

Afspraken over toezicht

Vanwege verslechterende overheidsfinanciën waren volgens Nederland maatregelen noodzakelijk. De regering van Aruba weigerde echter aanvankelijk aan een oproep door de Rijksministerraad gehoor te geven om de structurele groei van de overheidsuitgaven te beëindigen, en het financieel beheer op orde te brengen. Deze maatregelen waren nodig om te komen tot een structureel houdbare begrotingspositie en uiteindelijk terugdringing van de te hoog opgelopen overheidsschuld. Uiteindelijk is op 2 mei 2015 een aantal afspraken door Aruba en Nederland overeengekomen, welke hebben geresulteerd in de inwerkingtreding van de Landsverordening Aruba tijdelijk financieel toezicht (LAft). De LAft is op 2 september 2015 in werking getreden, met terugwerkende kracht tot 1 augustus 2015. Met de inwerkingtreding van de LAft is de uitvoering van het toezicht op de overheidsfinanciën van Aruba gemandateerd aan het College Aruba financieel toezicht (CAft). Het begrotingstoezicht is gericht op het realiseren van een pad naar begrotingsoverschot. Deze ziet er als volgt uit: tekort in 2015 3,7%, tekort 2016 2,0%, tekort in 2017 0,5% en in 2018 een overschot van minimaal 0,5%. Het CAft adviseert in eerste instantie de regering van Aruba over de realisatie van deze normen en de begroting. Indien Aruba onvoldoende uitvoering geeft aan de adviezen van het CAft, kan zij de Rijksministerraad adviseren tot het geven van een aanwijzing (naar analogie van de Rft). Dit toezicht is tijdelijk, maar conform de afspraken gemaakt tussen Aruba en Nederland, zal het streven van Aruba uiteindelijk gericht zijn op het reduceren van de staatschuld naar een houdbaar niveau van 40%.

Recente ontwikkelingen

In 2015 is de staatschuld van Aruba (door de tekorten) verder gestegen naar ruim 82% (ultimo maart 2017 was de stand 84%). Het CAft blijft

kritisch op de begrotingsbeleid van Aruba. Dit richt zich nog altijd op het realiseren van de normen door vooral incidentele dekking te zoeken. Structurele maatregelen blijven achterwege, zoals het terugdringen van de personeelsuitgaven. De heropening van de Valeroraffinaderij zal waarschijnlijk wel een structureel positief effect hebben. Het toezicht is in de huidige vorm tijdelijk, maar conform de afspraken die gemaakt zijn tussen Aruba en Nederland, zal het streven van Aruba uiteindelijk gericht zijn op het realiseren van structureel financieel toezicht en houdbare overheidsfinanciën, waaronder het reduceren van de staatschuld naar een houdbaar niveau van 40%.

5.6. Van outcome per sector naar autonomie

Is de autonomie voldoende bevorderd met de effecten van het gevoerde beleid in de verschillende sectoren?

De kwaliteit van bestuur van het land Aruba heeft zich gedurende de samenwerkingsperiode positief ontwikkeld en is het hoogst van de Caribische regio.

Cijfers laten een positieve ontwikkeling van het onderwijs Aruba zien. Een aantal projecten die in de sector onderwijs zijn gerealiseerd heeft hieraan een directe bijdrage geleverd; andere projecten in de sector onderwijs hebben geleid tot een verbetering van de randvoorwaarden voor goed onderwijs en zijn daarmee eerste stappen richting van beter onderwijs. De samenwerkingsprogramma's in de sector onderwijs zijn daarmee effectief geweest, maar met aanzienlijke behoefte aan en ruimte voor verdere verbetering.

De samenwerkingsprogramma's hebben zich op een beperkter deel van de zorgsector gericht dan vooraf ten doel was gesteld. De samenwerkingsprogramma's hebben een bijdrage geleverd aan de programmadoelstelling van verbeterde aansluiting van zorg aan de behoefte van bepaalde groepen. Door het beperkte aantal projecten is aan de andere doelstellingen van verhoogde preventie in de primaire, secundaire en tertiaire zorg niet of nauwelijks toegekomen.

De effectiviteit van de samenwerkingsprogramma's in de sector duurzame economische ontwikkeling is beperkt door problemen met het project afvalverwerkingsinstallatie. Op de andere terreinen is wel sprake van effectiviteit (rioolwaterzuivering en opknappen stranden).

De projecten die zijn uitgevoerd in de sector rechtshandhaving hebben bijgedragen aan de versterking van (sleutel)organisaties op het gebied van rechtshandhaving. Hiermee is een bijdrage geleverd aan één van de doelstellingen. Het beeld bestaat dat de samenwerkingsprogramma's een bijdrage hebben geleverd aan de veiligheid in Aruba. Wel is duidelijk dat er een sterke behoefte bestaat aan verdere verbetering van de rechtshandhaving en de veiligheid in Aruba

en dat hier een sterke relatie ligt met internationale en geopolitieke ontwikkelingen en met sociale en gezinsproblematiek.

De projecten van Producto Aruba hebben bijgedragen aan de doelstelling van verbetering van het leefklimaat en de handel en horeca in de binnensteden van Oranjestad en San Nicolas en aan de ontwikkelingsdoelstelling van de samenwerkingsprogramma's. De doelstelling van Producto Aruba om de werkgelegenheid in de bouwsector een impuls te geven is in beperkte mate gerealiseerd.

Eenzijds kan worden geconstateerd dat er een einde komt aan de aanzienlijke mogelijkheden die FDA heeft geboden om allerlei

voorzieningen en overheidsinstellingen te verbeteren: de financiering door Nederland is gestopt. Aruba staat anderzijds voor de grote uitdaging om de afspraken na te komen de overheidsschuld beter te beheersen: in 2018 moet een overschot op de begroting worden gecreëerd. In deze omstandigheden zal het lastig zijn om de overheidsinvesteringen op peil te houden, laat staan het gat op te vangen dat valt door het wegvallen van de Nederlandse financiering van FDA.

Onderstaande tabel geeft aan dat de overheidsinvesteringen in 2014 en 2015 gedaald zijn. Op korte termijn kan het restsaldo van FDA nog enig soelaas bieden maar dit biedt geen structurele oplossing. Als Aruba het structurele niveau van de overheidsinvesteringen en bestedingen FDA uit de afgelopen jaren op ook de komende jaren op dat niveau zou willen houden dan is een aanzienlijk herschikking binnen de begroting noodzakelijk.

Tabel 10 Omvang samenwerkingsprogramma FDA en overheidsinvesteringen Aruba (in miljoen AWG)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2010-2015 per jaar
Overheids- investeringen	32,0	35,6	57,5	39,9	12,4	8,0	30,9
bestedingen FDA	38,7	26,1	48,8	48,8	41,5	27,1	38,5

Bronnen: CBA, annual statistical digest 2015; Jaarrekeningen FDA

SAMENVATTENDE CONCLUSIE BEVORDEREN AUTONOMIE

- De meerjarenprogramma's en projecten van FDA zijn in belangrijke mate effectief uitgevoerd. Op het terrein van de kwaliteit van bestuur, het onderwijs en de rechtshandhaving zijn er positieve ontwikkelingen zichtbaar en presteert Aruba beter dan andere Caribische landen.
- Ook is er sprake van doelmatigheid op programmaniveau. De programma's hebben zich in het algemeen gericht op verbeteringen daar waar ze hard nodig waren.
- Ondanks de gerealiseerde effectiviteit van de samenwerkingsprogramma's er een aanzienlijk onbenut potentieel. Met veel FDA-projecten is de basis gelegd voor verdere verbetering en impact in de toekomst.
- Onbenut potentieel kan in de toekomst gerealiseerd worden door de aandacht, middelen en projecten te richten op de immateriële activa's van het land Aruba, zoals instituties, wetgeving, human capital en beleid.
- Vanaf nu moet Aruba het soort van verbeteringen dat met de samenwerkingsprogramma's werd beoogd binnen de eigen begroting opnemen. Als Aruba het structurele niveau van de overheidsinvesteringen én bestedingen FDA op het niveau van de afgelopen jaren willen houden dan is een aanzienlijk herschikking binnen de begroting noodzakelijk.

6. Overige beleidsinstrumenten

6.1. Inleiding

Er is de afgelopen jaren een aantal projecten/activiteiten uitgevoerd die niet of lastig aan beleid toe te delen dat gericht was op of Curaçao, Sint Maarten, Aruba of Caribisch Nederland. In het algemeen betreft dit incidentele projecten, onderzoek, ter beschikking stellen van deskundigheid, terugkerende gezamenlijke activiteiten zoals het Koninkrijksconcert. Het enige instrument met een structureel karakter is de subsidie aan IUCN (zie paragraaf 6.3). De hieraan ten grondslag liggende regeling zal in het eerste kwartaal van 2017 worden geëvalueerd. In de nieuwe begrotingsopzet wordt een scherper onderscheid naar beleid voor Caribisch Nederland enerzijds en de landen anderzijds.

6.2. Input

De omvang van de ingezette middelen voor overige beleidsinstrumenten was beperkt:

Tabel 11 Uitgaven Overige beleidsinstrumenten (in miljoen €)

	2011	2012	2013	2014	2015
IUCN	1	1	1	1	0,9
Kennisoverdracht, onderzoek en communicatie	2,2	2,6	3,4	5,8	2,4
Totaal	3,2	3,6	4,4	6,8	3,3

6.3. Subsidie IUCN

BZK geeft tot en met 2016 subsidie aan IUCN-Nederland (International Union for Conservation of Nature) als beheerder van de Tijdelijke subsidieregeling IUCN NL ten behoeve van DCNA. DCNA (Dutch Caribbean Nature Alliance) is de overkoepelende organisatie van natuurorganisaties op de Antillen en Aruba. De subsidieregeling heeft een looptijd van 10 jaar en loopt sinds 2006. Het bedrag bestaat uit tweedelen. €750.000 wordt door DCNA gestort in een trustfund, uit de rendementen waarvan de aangesloten natuurorganisaties worden betaald vanaf 2017 wanneer de subsidieregeling is beëindigd. Het resterende deel van de subsidie is bedoeld voor de beheerkosten van DCNA zelf. Door het gemiddeld tegenvallende rendement van de beleggingen in de afgelopen jaren is het doel dat in 2006 is geformuleerd (een kapitaalsopbouw van € 18,9 miljoen eind 2015) niet realistisch meer.

7. 20% bezuinigen op beschikbare middelen

Onderstaande tabel geeft de meerjarenraming voor de uitgaven en ontvangsten die relevant zijn voor deze beleidsdoorlichting.

Het grootste deel hiervan is niet te beïnvloeden. Dit betreft:

- de ontvangsten op artikel 4.1; deze bestaan vanaf 2017 geheel uit de rente en aflossingen op de leningen die aan Aruba verstrekt zijn; het bedrag in 2017 bevat daarnaast eenmalige terugvorderingen van SONA en FDA.
- de uitgaven op artikel 5.1; dit zijn de uitgaven die samenhangen met de leningen die Nederland heft afgesloten om de schulden van Curaçao en Sint Maarten te saneren;
- de ontvangsten op artikel 5.1; dit zijn de rente- en aflossingen op leningen die in het kader van de schuldsanering en de lopende inschrijving aan Curaçao en Sint Maarten verstrekt zijn.

Het enige deel dat nog te beïnvloeden is betreft de uitgaven onder artikel 4.1. Deze middelen zijn beschikbaar voor het bevorderen van de sociaaleconomische structuur in de landen. Deze middelen zijn nodig om de sterke en zwakke plekken in de sociaaleconomische structuur te bepalen en daarop in te spelen met projecten en initiatieven die het meeste rendement opleveren. Daarbij zal worden gezocht naar nieuwe samenwerkingsvormen en gebruik worden gemaakt van een uitgebreid netwerk in Europees Nederland en de regio. De middelen zullen worden gebruikt, voor onderzoek/analyse, ontwikkelen, ontdekken en het aanbieden van Nederlandse deskundigheid, en het in contact brengen van deskundigen uit verschillende disciplines, landen en organisaties. Een vermindering met 20% van het budget, dat structureel beschikbaar is (€1,8 miljoen), komt overeen met € 0,36 miljoen. Ter indicatie: dit komt overeen met de jaarlijkse kosten van het uitzenden van ca. 3 FTE.

Tabel 12 Budgettaire gevolgen van beleid x €1000 (stand Ontwerpbegroting 2017)

Artikelonderdeel	2016	2017	2018	2019	2020	2021
4.1 Bevorderen sociaaleconomische structuur Curaçao, Sint Maarten en Aruba						
Uitgaven						
Onderzoek, Kennisoverdracht en Comm.	1,3	1,8	1,7	1,8	1,8	1,8
Ontvangsten	9,0	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2
5.1 Schuldsanering landen Curaçao en Sint Maarten						
Uitgaven						
Schuldsanering	149,9	187,0	172,4	28,5	28,5	28,5
Ontvangsten:	28,4	28,4	28,4	28,4	28,4	28,4

8. Verbeteringen in het vaststellen van doelmatigheid en effectiviteit

Zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven zijn de resterende middelen voor bevorderen van de sociaaleconomische structuur in de landen van beperkte omvang (minder dan € 2 mln. per jaar).

Bij de samenwerkingsprogramma's die in de periode 2000-2015 zijn uitgevoerd ontbrak in de meeste gevallen een nulmeting waardoor de effectiviteit van deze programma's lastig te meten is geweest. Dergelijke programma's zijn niet meer aan de orde. In de toekomst zal alleen op projectmatige basis en op kleine schaal geld ter beschikking worden gesteld voor projecten e.d. die bijdragen aan de versterking van de sociaaleconomische structuur.

In paragraaf 2.4 Hoe nu verder is aanbevolen de projecten scherp te selecteren op hun bijdrage aan de algemene doelstelling, het liefst zoveel mogelijk gebaseerd op een gedeelde analyse van de sterke en zwakke punten in de sociaaleconomische structuur. Het is verstandig een lijst van criteria op te stellen waaraan projectvoorstellen (bijvoorbeeld van de landen) getoetst kunnen worden.

De normen die zijn afgesproken ten aanzien van het begrotings- en financieel beheer van de landen zijn al zoveel mogelijk gekwantificeerd. Het toezicht daarop is geregeld in de Rijkswet financieel toezicht. In 2018 wordt deze wet weer geëvalueerd.

Bijlage 1 Onafhankelijk oordeel

Tussen augustus 2015 (opzetfase) en 17 november 2016 (eindconcept) ben ik als onafhankelijke vanuit het WODC betrokken geweest bij de Beleidsdoorlichting *Bevordering Autonomie Koninkrijkspartners*.³⁹ Ik heb in die rol de vergaderingen van de begeleidingscommissie, waarin ook IRF (Financiën) en DFEZ-BZK waren vertegenwoordigd, bijgewoond en op vijf opeenvolgende versies feedback gegeven. De inhoudelijke focus van mij als onafhankelijke heeft daarbij gelegen op *de algehele validiteit van de beleidsdoorlichting, meer precies: de (empirische) onderbouwing van uitspraken en conclusies met behulp van het beschikbare onderzoeksmateriaal*. Mijn aandacht is daarbij vooral uitgegaan naar de doelbereiking en doeltreffendheid van het ingezette beleid.

Algemeen oordeel

Een toegankelijke beleidsdoorlichting, met naar mijn maatstaven voldoende onderbouwing van de belangrijkste conclusies en uitspraken op basis van bestaand evaluatiemateriaal.

Toelichting: er is in de loop van het proces door de opstellers een analysekader aangelegd (hier: de *input – output- outcome* - heuristiek), dat door de tekst heen wordt gevolgd. Dit ondersteunt de beoordeling en tevens de integratie van het bestaande evaluatiemateriaal dat gebruikt is voor de beantwoording van de doorlichtingsvragen. De gekozen figuren verhelderen dit. Dit vind ik de belangrijkste inhoudelijke ontwikkeling (in het licht van genoemde inhoudelijke focus) die heeft geleid tot het positieve eindoordeel t.a.v. de onderbouwing.

Achtergrond: proces en groei

Ik heb via de Begeleidingscommissie de Beleidsdoorlichting een groei zien doormaken, waarin ook mijn eigen feedback (enkele keren behalve mondeling ook schriftelijk terugkoppelde) een rol heeft gespeeld. Op mijn feedback en die van de anderen is steeds een reactie geschreven ter toelichting op hoe deze is verwerkt in de hoofdtekst. Hieronder geef ik verkort weer, welke punten van feedback zijn ingebracht en grotendeels verwerkt.

- De motivatie achter het beleid beschrijven: wat was de bedoeling van de hier geëvalueerde instrumenten en hoe zouden ze tot hun doelstellingen (en uiteindelijk: de begrotingsdoelstelling) moeten leiden? Het rapport voorzien van een globaal analyse kader langs de lijnen input-output-outcome. In dit geval zijn er de deelprogramma's met elk hun doelen; die worden vervolgens vaak uitgewerkt in (plaatselijke) deelprojecten en – programma's; die vervolgens geïmplementeerd worden met alle daarmee gepaard gaande activiteiten (output); hebben een bepaalde doorwerking op de samenleving of in instituties, die vervolgens uitmondt in meer of minder effectiviteit (outcome op begrotingsdoelstellingsniveau).
- De onderliggende evaluatiestudies kritisch bespreken in termen van hun aanpak, en in termen van wat ze met de kennis 'afdekken' in termen van effectiviteit / doelmatigheid.

³⁹ De RPE: Bij elke beleidsdoorlichting geeft ten minste één van de betrokken onafhankelijke deskundigen een oordeel over de kwaliteit van de beleidsdoorlichting en een toelichting op de betrokkenheid en inbreng van de onafhankelijke deskundige bij de totstandkoming van de beleidsdoorlichting (RPE).

Ook aangeven wat niet is geëvalueerd & waarom, en: wat nog volgt. Voorts: wat kan op basis van dat materiaal worden gesteld over output / doeltreffendheid / doelmatigheid? Welke beperkingen zitten er aan het materiaal op deze punten (en dus ook aan deze synthese ervan). Kun je wel claimen dat iets effectief (=doeltreffend) is geweest (bijv. meetbaarheid doelen, nagaan of programma's de trigger voor verandering zijn geweest etc.)? M.i. is het belangrijk om, als uitspraken over doelmatigheid e/o doeltreffendheid niet mogelijk zijn, dit ook expliciet te verantwoorden. In conclusies kunnen dan evt. ook de implicaties voor een toekomstige evaluatieprogrammering (ook van eventuele toekomstige interventies) worden betrokken

- Een samenvattende, meer overstijgende beschouwing in elk geval in het conclusiehoofdstuk opnemen. Duidelijk maken dat niet alleen naar de verwachte, maar ook naar de feitelijke/empirisch bekende samenhang tussen instrumenten en doelen is gekeken.
- Inhoudelijke stukken afbakenen t.o.v. andere, bijv. methodologische of beschouwende, bijv. door de inhoudelijke te clusteren. Ook in de lopende tekst kan het onderscheid helderder naar voren worden gebracht. (...) Verder evt. bevorderende/remmende condities benoemen: factoren die maken dat het op locatie A of in situatie B beter werkt dan elders, en implicaties daarvan. Hier past wellicht ook enige inkleuring / beschouwing van de bevindingen ten aanzien van 'ownership' i.r.t. autonomie; en t.a.v. kleinschaligheid
- Waar mogelijk bronverwijzingen bij 'grotere' uitspraken d.m.v. voetnoot met betr. evaluatierapport.
- Steeds met hetzelfde begrippenkader werken (in het verlengde van de verhelderende figuren),