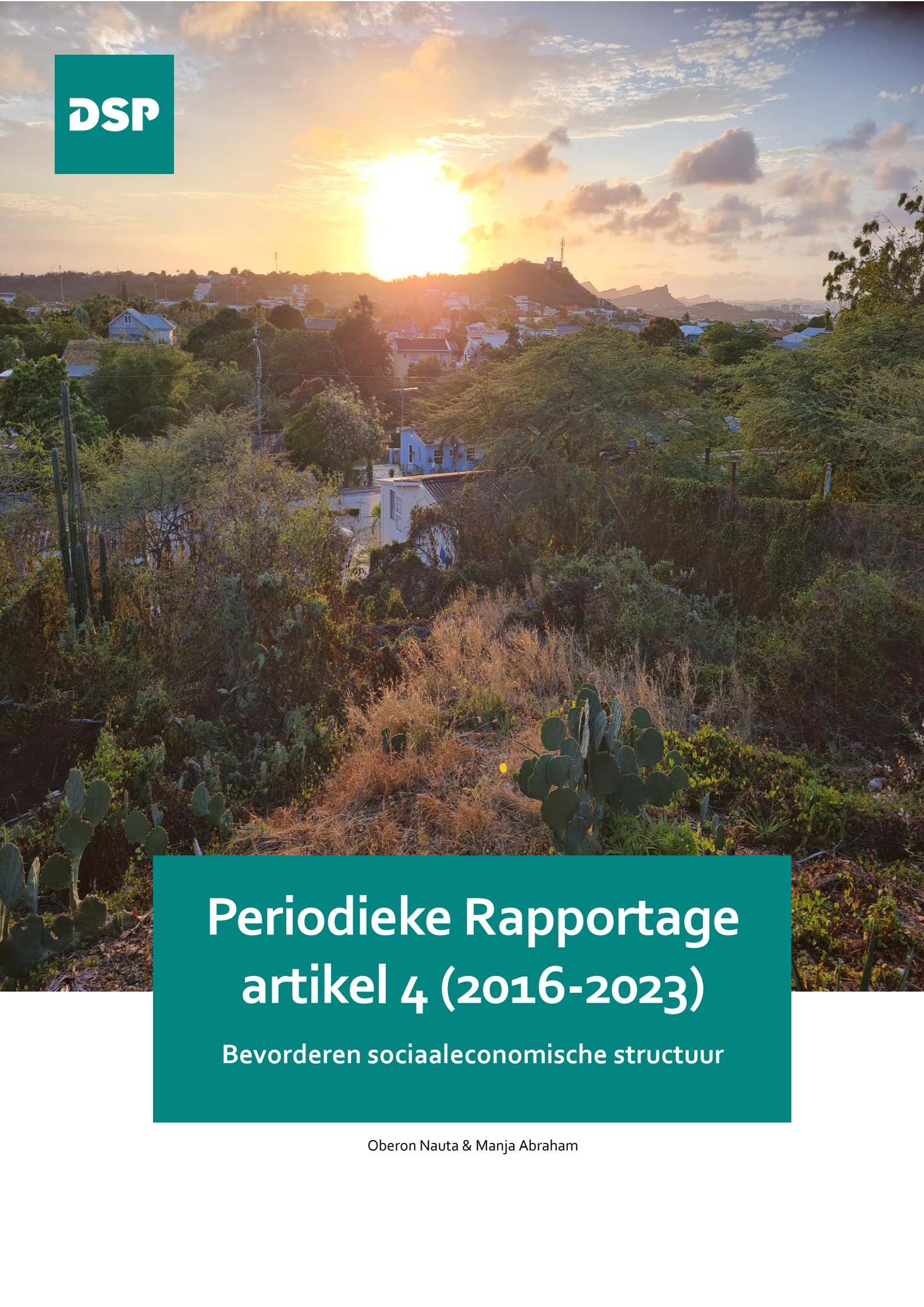




Periodieke Rapportage artikel 4 (2016-2023)

Bevorderen sociaaleconomische structuur

Oberon Nauta & Manja Abraham

Contactgegevens

Amsterdam, 1 december 2025

Dr. O. (Oberon) Nauta

onauta@dsp-groep.nl

Drs. M. (Manja) Abraham

mabraham@dsp-groep.nl

Met medewerking van:

Drs. P. (Paul) van Egmond

Afbeelding kapt: Oberon Nauta

Voorwoord

Het belang van verantwoording in het openbaar bestuur kan nauwelijks worden overschat. Bewindspersonen dragen een grote verantwoordelijkheid voor het beleid dat zij voeren, en het is essentieel dat zij hierover helder en transparant rekenschap afleggen. Binnen de rijksoverheid is hiervoor een uitgebreide en doordachte systematiek ontwikkeld, die waarborgt dat beleidsthema's periodiek zorgvuldig worden geëvalueerd en verantwoord. Een Periodieke Rapportage vormt daarin het sluitstuk.

Een Periodieke Rapportage sluit goed aan bij reguliere beleidsterreinen van departementen, waar per thema doelen, middelen en resultaten vaak helder zijn afgebakend. Maar juist het artikel-4-beleid vormt een uitzondering op deze regel. Dit beleidsterrein is namelijk allesbehalve regulier: het is niet alleen breed en jaarlijks wisselend maar wordt ook gekenmerkt door een hoge mate van responsiviteit in de positieve zin van het woord. Vanuit diens coördinerende rol en stelselverantwoordelijkheid bleek het ministerie vaak bereid bij te springen als de nood aan de man was. In de onderzochte periode ging het bij artikel 4 letterlijk om honderden aparte projecten en activiteiten waarin op verzoek van de (ei)landen, andere departementen of op eigen initiatief inzet geleverd werd. Veel van deze inzet was - vanwege het incidentele en vaak acute karakter - aan het beging van een begrotingscyclus nog niet bekend, laat staan beleidsmatig ingekaderd. Voor een Periodieke Rapportage, die impliciet uitgaat van uitgewerkte beleidscycli, bracht dat flinke methodische uitdagingen met zich mee. Deze uitdagingen hadden we niet het hoofd kunnen bieden zonder de hulp van velen.

In de eerste plaats gaat daarom onze dank uit naar alle mensen die direct of indirect bij het artikel-4-beleid betrokken zijn, zowel in het Caribische deel als in het Europese deel van het Koninkrijk. Hun kennis, ervaring en bereidheid om mee te denken en informatie te delen, zijn van onschatbare waarde geweest.

Daarnaast zijn wij de opdrachtgever bijzonder erkentelijk voor de voortdurende bereidheid om benodigde documenten te verzamelen, relevante contacten te leggen en toelichtingen te geven. Zonder deze praktische ondersteuning was het onderzoek onuitvoerbaar geweest.

Tot slot willen wij de leden van de begeleidingscommissie en de onafhankelijke deskundige hartelijk danken voor hun kritische blik en waardevolle adviezen in alle fasen van het onderzoek. Hun scherpe meedenken en het nauwgezet meelesen van de conceptversies van dit rapport hebben in belangrijke mate bijgedragen aan de kwaliteit en zorgvuldigheid van deze rapportage.

Oberon Nauta (projectleider van de Periodieke Rapportage)

Manja Abraham

Paul van Egmond

Inhoud

Voorwoord	3
Afkortingen	6
Samenvatting volgens RPE-format	8
Conclusies (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid	13
Aanbevelingen	15
1 Inleiding	19
1.1 Aanleiding	19
1.2 Kanttekening bij de Periodieke Rapportage	19
1.3 Leeswijzer	20
2 Methodische verantwoording	21
2.1 Doelstelling en onderzoeksvragen	21
2.2 Verloop onderzoek	22
2.3 Begeleidingscommissie en externe deskundige	24
2.4 Betrouwbaarheid en validiteit	25
2.5 Onafhankelijk onderzoek	28
3 Artikel 4	29
3.1 Hoofdstuk IV Rijksbegroting	29
3.2 Artikel 4: overzicht bestedingen	30
3.3 Tot slot	32
4 Doeltreffendheid en doelmatigheid	33
4.1 Meten doeltreffendheid en doelmatigheid	33
4.2 Doeltreffendheid en doelmatigheid artikel-4-beleid	35
4.3 Besparingsvariant	40
4.4 Tot slot	43
5 Coördinerende rol BZK	45
5.1 Formele opzet en taakomschrijving coördinerende rol BES	45

5.2	Kanttekeningen bij de coördinerende functie	46
5.3	Doorontwikkeling coördinerende rol BZK	47
5.4	Systemische beperkingen voor invulling coördinerende rol in Caribisch Nederland	48
5.5	Appreciatie van de coördinerende rol BZK in Caribisch Nederland	55
5.6	Versterken coördinerende rol in Caribisch Nederland	61
5.7	Appreciatie coördinerende rol CAS-landen	66
5.8	Versterken coördinerende rol CAS-landen	71
5.9	Tot slot	72
6	Bijzondere Uitkeringen	74
6.1	Kanttekeningen bij de BU	74
6.2	BU's als effectief sturingsinstrument?	76
6.3	Ontwikkelingen BU's	80
6.4	Bestuursakkoorden en BU's	81
6.5	Versterken effectiviteit BU als financieel sturingsinstrument	86
6.6	Tot slot	90
7	Beleidsdoelstellingen in perspectief	91
7.1	Totstandkoming en doelstelling artikel 4	91
7.2	Appreciatie van de doelstelling	92
7.3	Tot slot	97
8	Conclusies	99
8.1	Algemeen	99
8.2	Doeltreffendheid en doelmatigheid van het artikel-4-beleid	100
8.3	De coördinerende rol van BZK	100
8.4	Bijzondere uitkeringen	102
8.5	Beleidsdoelstellingen in perspectief	103
8.6	Adviezen	104
8.7	Tot slot	109
Bijlagen		
Bijlage 1: Functionele selectiecriteria		110
Bijlage 2: Toelichting op de geselecteerde projecten artikel-4-beleid		111
Bijlage 3: Bronnenlijst		132
Bijlage 4: Verslag externe deskundige		134

Afkorting

Afkorting	Term
AMFO	Antilliaanse MedeFinancieringsOrganisatie
AR	Algemene Rekenkamer
BC	Bestuurscollege
BU	Bijzondere uitkeringen
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAS	Curaçao, Aruba en Sint-Maarten
Cft	College financieel toezicht
CPT	Committee for the Prevention of Torture
DG	Directeur-generaal
DGKR	Directoraat-generaal Koninkrijksrelaties
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
FDA	Fondo Desaroyo Aruba
FEZ	Financieel Economische Zaken
FinBES	Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek Koninkrijksrelaties
IenW	(Ministerie van) Infrastructuur en Waterstaat
IRF	Inspectie der Rijksfinanciën
JenV	(Ministerie van) Justitie en Veiligheid
KMar	Koninklijke Marechaussee
KR	Koninkrijksrelaties
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
OLB	Openbaar Lichaam Bonaire
OLE	Openbaar Lichaam Sint Eustatius
OLS	Openbaar Lichaam Saba
OPEX	Operationele kosten
PCN	Pensioenfonds Caribisch Nederland
RCN	Rijksdienst Caribisch Nederland
Rli	Raad voor de leefomgeving en infrastructuur
ROB	Raad voor het Openbaar Bestuur
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
RST	Recherche Samenwerkingsteam
RvS	Raad van State
SDKK	Sentro di Detenshon i Korekshon Korsou

SEA	Strategische Evaluatie Agenda
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TBU	Toetsingscommissie Bijzondere Uitkeringen
TOP	Talent Ontwikkel Programma
VN-ACS	Vertegenwoordiging van Nederland in Aruba, Curaçao en Sint-Maarten
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WoBES	Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Samenvatting volgens RPE-format



Periodieke rapportage artikel 4: bevorderen sociaal economische structuur 2016-2023

Periodieke Rapportage Versterken sociaaleconomische structuur 2016-2023

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, artikel 4, 44.320 (€x1.000) (2023)

Het artikel-4-beleid omvat een breed scala aan wisselende projecten en bestedingsdoelen. Veel uitgaven volgden op acute noden of verzoeken van de Caribische besturen. Hoewel veel bekostigde thema's inhoudelijk bij andere departementen horen, heeft het ministerie deze gefinancierd vanuit zijn stelselverantwoordelijkheid of coördinerende rol. Artikel 4 fungeert daarbij als hardheidsclausule binnen het rijksbeleid voor de Caribische delen van het Koninkrijk.

Periodieke rapportage artikel 4

Versterken sociaaleconomische structuur (2016 - 2023)

Doeltreffendheid en doelmatigheid / Beleidsdoelstellingen in perspectief



Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, artikel 4 - 44.320 (€x1.000) (2023)

Hoofdvragen en conclusies



Hoofdvragen

1. In hoeverre heeft het gevoerde beleid op artikel 4 geleid tot het ondersteunen bij het creëren van een betrouwbare en goed functionerende overheid en daardoor merkbare positieve verandering in het leven van de burgers in de Caribische delen van het Koninkrijk en was de inzet op het versterken van de uitvoeringskracht, het inzetten van kennis en expertise en het coördineren van de Rijksinzet doelmatig en doeltreffend?
2. In hoeverre zijn de beleidsdoelstellingen van artikel 4 nog steeds actueel en realistisch, en zo nee, hoe kunnen deze dan worden aangescherpt?
3. Welke aanbevelingen zijn er op het gebied van monitoring en evaluatie met het oog op een volgende periodieke rapportage op dit thema?



Conclusies

Doeltreffendheid ✓
Doelmatigheid ✓

1. Grote fluctuaties in Jaarlijkse bestedingen
2. Beperkte samenhang en beleidslogica artikel-4-beleid
3. Doeltreffendheid wisselend
4. Doelmatigheid vaak lastig te beoordelen
5. Interne doelmatigheid redelijk, maar met verbeterpunten
6. Doelstelling en benaming artikel 4 niet passend

Aanbevelingen



Hoofdaanbeveling:

1. Probeer bij de (co)financiering, wanneer de te realiseren voorziening lokale beheerkosten met zich meebrengt, altijd de begunstigde te committeren aan deze beheerkosten.
2. Maak samenhangende thema's het uitgangspunt voor de SAE en niet de begrotingsartikelen.
3. Maak een helder onderscheid tussen thema's die qua inhoud wel en niet thuishoren bij het departement en stel alleen een periodieke rapportage op voor de laatste categorie.
4. Stel naast thematische periodieke rapportages ook een periodieke rapportage op die zich richt op de doeltreffendheid en doelmatigheid van artikel 4, zodat deze beter aansluit bij de inhoud.
5. Herformuleer de benaming en doelstelling van artikel 4, zodat deze beter aansluit bij de inhoud.
6. Hevel alle beleidsarme en beleidsvrije verplichtingen over naar één van de niet-beleidsartikelen.
7. Alloceer de evaluaties van de geadopteerde projecten. De niet-BZK-projecten die het ministerie vanuit zijn faciliterende rol adopteert, zijn qua budget regelmatig aanzienlijk. Het is daarom zaak dat deze ook op doeltreffendheid en doelmatigheid worden beoordeeld. Idealiter doet het inhoudelijke vakdepartement deze evaluatie zelf. Maar zoals deze periodiek rapportage aantoont, gebeurt dat niet standaard. Wij adviseren BZK dat het op basis van functionele criteria (bijvoorbeeld de criteria op basis waarvan in deze periodieke rapportage de projecten zijn geselecteerd die in aanmerking kwamen voor evaluatie) bepaalt welke de door hem geadopteerde projecten in ieder geval geëvalueerd moeten worden. Voor de geadopteerde projecten die in aanmerking komen voor evaluatie moet het ministerie zich beijveren de evaluatieplicht te verleggen naar het inhoudelijk verantwoordelijke departement. Voor zover het inhoudelijke departement de evaluatieplicht niet op zich neemt, blijft het ministerie verantwoordelijk voor de evaluatie. Deze evaluatieplichtige projecten dienen dan apart op de eigen SEA opgenomen te worden.



Periodieke rapportage artikel 4 Versterken sociaaleconomische structuur (2016 - 2023)

Coördinerende rol BZK



Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, artikel 4 - 44.320 (€x1.000) (2023)

Hoofdvragen en conclusies



Hoofdvragen

1. Op welke wijze heeft het ministerie van BZK haar rol ingevuld en ontwikkeld in de periode 2016-2023 in relatie tot de Caribische delen van het Koninkrijk?



Conclusies

Doeltreffendheid ✓
Doelmatigheid ✓

1. Coördinerende rol BZK wordt belemmerd door systemische beperkingen.

Aanbevelingen

Hoofdaanbeveling:



1. Definieer de rol van het ministerie van BZK in faciliterende termen.
2. Formuleer een eigen KR-visie.
3. Zet escalatie in als strategisch instrument om meer gedaan te krijgen.
4. Stationeer een deel van de beleids capaciteit lokaal in de regio.
5. Werk een communicatiestrategie uit voor de afstemming met andere departementen.
6. Herijk de interdepartementale overlegstructuur.
7. Overweeg een meer dwingende consultatieplicht voor andere departementen.



Periodieke rapportage artikel 4

Versterken sociaaleconomische structuur (2016 - 2023)

Bijzondere uitkeringen



Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, artikel 4 - 44.320 (€x1.000) (2023)

Hoofdvragen en conclusies



Hoofdvragen

1. Er zijn verschillende sturingsmechanismen denkbaar bij het financieel bekostigen van taken van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De onderzoekers wordt gevraagd te reflecteren op de wijze waarop vanuit artikel 4 hier inmiddels invulling aan wordt gegeven.



Conclusies

Doeltreffendheid ✓
Doelmatigheid ✓

1. Bijzondere uitkeringen houden meerwaarde.

Aanbevelingen

Hoofdaanbeveling:



1. Zie toe op systematische nalevingsplicht tot inwinnen van advies TBU.
2. Voeg twee nieuwe vragen toe aan het Toetsingsformulier Bijzondere Uitkeringen BES 2022.
3. Stel vast in welke gevallen een BU aangewezen is als financieringsinstrument en in welke gevallen een alternatieve vorm van financiering is aangewezen.
4. Stel in de bestedingsvoorwaarden van een BU het 'wat' centraal.
5. Verstrek voor structurele kosten alleen structurele financiering.
6. Breng de frequentie van voortgangsrapportages terug naar twee keer per jaar.



Afbakening Periodieke Rapportage

Beschrijving SEA thema	Artikel 4 Bevorderen sociaaleconomische structuur								
De periode die geëvalueerd wordt	2016-2023								
Vorige PR / beleidsdoorlichting	Niet van toepassing. Artikel 4 is in 2016 gecreëerd en wordt deze keer voor het eerst geëvalueerd.								
Hoofd- en deelvragen van de Periodieke rapportage	In hoeverre heeft het gevoerde beleid op artikel 4 geleid tot het ondersteunen bij het creëren van een betrouwbare en goed functionerende overheid en daardoor merkbare positieve verandering in het leven van de burgers in de Caribische delen van het Koninkrijk, en was de inzet op het versterken van de uitvoeringskracht, het inzetten van kennis en expertise en het coördineren van de Rijksinzet doelmatig en doeltreffend?								
Begrotingsartikelen	Begrotingsartikel 4								
Budgettaire tabel (€x1.000)		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	Art. 4	17.994	21.400	43.700	28.900	57.045	53.342	76.300	44.320

Beleidstheorie

Artikel 4 omvat een breed scala aan uiteenlopende projecten en bestedingen, vaak zonder thematische samenhang. Het grootste deel van de middelen van artikel 4 is besteed aan incidentele projecten die bovendien van tevoren niet voorzien waren (coronanoedsteun, herstelwerkzaamheden klif Sint Eustatius, onderwijshuisvesting Curaçao, etc.). Hoewel er een algemene doelstelling is geformuleerd voor artikel 4, ontbreekt – mede vanwege het incidentele karakter - een uitgewerkte werkingstheorie die alle interventies logisch verbindt.

Conclusies (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid

Conclusie	
Conclusie 1	Grote fluctuaties in jaarlijkse bestedingen: In de periode 2016-2023 werd via artikel 4 ruim € 343 miljoen besteed in de Caribische delen van het Koninkrijk. De hoogte van de jaarlijkse uitgaven fluctueerde sterk, vooral door incidentele uitgaven voor acute crises zoals de coronapandemie. Slechts een klein deel van het budget is structureel en kan op basis van eigen beleid van BZK worden besteed.
Conclusie 2	Beperkte samenhang en beleidslogica artikel-4-beleid: Er ontbreekt een duidelijke, overkoepelende beleidslogica voor het artikel-4-beleid. Artikel 4 functioneert in de praktijk vooral als restartikel en hardheidsclausule: het stelt BZK in staat snel en flexibel te reageren op urgente situaties en bij te springen waar nodig. Dit is van grote waarde, maar maakt het lastig om het artikel-4-beleid als geheel te evalueren. De vragen naar doelmatigheid en doeltreffendheid van het artikel-4-beleid zijn daarom ook niet rechtstreeks beantwoord. In plaats daarvan is op basis van een synthesestudie van de uitgevoerde evaluaties nagegaan of de individuele projecten doeltreffend en doelmatig zijn geweest. De aanname was vervolgens dat de mate waarin dat het geval bleek, de mate bepaalt waarin artikel 4 als geheel doeltreffend en doelmatig is.
Conclusie 3	Doeltreffendheid wisselend: In de meerderheid van de onderzochte projecten werd de beoogde output (directe resultaten) door het ingezette beleid gerealiseerd, maar de outcome-doelen (maatschappelijke effecten) werden meestal niet behaald of konden nog niet worden vastgesteld. Dit laatste kwam vooral door vertragingen in uitvoering en beperkte lokale uitvoeringscapaciteit.
Conclusie 4	Doelmatigheid vaak lastig te beoordelen: De externe doelmatigheid (relatie tussen kosten en effecten) kon in veel gevallen niet worden vastgesteld, omdat de outcome-doelen (nog) niet gerealiseerd waren. Waar de doelmatigheid wel beoordeeld kon worden, werd deze vaak als ‘grotendeels doelmatig’ gekwalificeerd, omdat er geen alternatieven waren voor het ingezette beleid.
Conclusie 5	Interne doelmatigheid redelijk, maar met verbeterpunten: De uitvoering van projecten verliep relatief efficiënt, maar er zijn verbeterpunten, vooral in de afstemming met lokale partners en de inzet van de juiste expertise (met name juridische kennis). Ook werden projecten soms door BZK geleid, terwijl het thema onder een ander ministerie viel, wat vragen oproept over de doelmatigheid.
Conclusie 6	Coördinerende rol BZK belemmerd door systemische beperkingen: Het ministerie van BZK heeft formeel een coördinerende rol voor het rijksbeleid in Caribisch Nederland, maar kan deze in de praktijk vaak niet waarmaken. Dit komt doordat BZK geen doorzettingsmacht heeft, afhankelijk is van de bereidwilligheid van andere ministeries en er geen gezamenlijke rijksbrede visie is voor de eilanden. Veel beleidsthema's vallen bovendien onder andere departementen of de eilanden zelf, waardoor BZK soms niet verder komt dan overleg en afstemming. Ondanks deze beperkingen krijgt BZK wél veel waardering voor zijn faciliterende rol: het ministerie wordt gezien als verbindende schakel, brengt partijen samen, signaleert knelpunten en springt bij waar nodig. Juist als facilitator en verbinder levert BZK een belangrijke en gewaardeerde bijdrage aan het rijksbeleid voor de Caribische delen van het Koninkrijk.
Conclusie 7	Bijzondere uitkeringen houden meerwaarde: Bijzondere uitkeringen (BU's) zijn in de afgelopen jaren een belangrijk instrument gebleken om gericht projecten en achterstanden op de eilanden aan te pakken. Ze maken het mogelijk om middelen

	projectmatig toe te kennen en de voortgang goed te volgen via specifieke verantwoordingsinformatie. Tegelijkertijd zijn er ook duidelijke aandachtspunten. Een belangrijk knelpunt is dat BU's vaak worden ingezet voor de tijdelijke financiering van structurele kosten, wat onzekerheid creëert over de continuïteit van beleid en uitvoering. Ook worden veel BU's pas laat in het jaar toegekend, waardoor ze lastig in te passen zijn in de reguliere begrotingscyclus van de eilanden en de administratieve druk verhogen. Daarnaast hebben de eilanden regelmatig moeite om de middelen tijdig en conform de voorwaarden te besteden, wat leidt tot onderbesteding en extra verantwoordingslasten. Tot slot wordt de Toetsingscommissie Bijzondere Uitkeringen, die bedoeld is om de doelmatigheid en haalbaarheid van BU's te toetsen, niet altijd systematisch geraadpleegd.
Conclusie 8	Doelstelling en benaming artikel 4 niet passend: De doelstelling en benaming van artikel 4 zijn niet passend, omdat ze suggereren dat het ministerie van BZK een structurele, inhoudelijke verantwoordelijkheid heeft voor het bevorderen van de sociaaleconomische structuur in de Caribische delen van het Koninkrijk. In werkelijkheid is artikel 4 vooral een flexibel restartikel waarmee BZK ad hoc kan inspelen op urgente situaties, noden kan ledigen en projecten kan financieren die vaak buiten haar eigen beleidsdomein vallen. Veel van de uitgaven onder artikel 4 betreffen incidentele of historische verplichtingen, of projecten die inhoudelijk thuishoren bij andere departementen. Hierdoor ontbreekt een duidelijke samenhang en beleidslogica binnen het artikel, en worden doelstellingen vaak achteraf aangepast aan de feitelijke bestedingen. Dit maakt het lastig om het beleid te sturen, te monitoren en verantwoording af te leggen over de effectiviteit en doelmatigheid.

Aanbevelingen

Aanbeveling	
Aanbeveling 1	Probeer bij de (co)financiering, wanneer de te realiseren voorziening lokale beheerkosten met zich meebrengt, altijd de begunstigde te committeren aan deze beheerkosten: Dat kan door de financiering afhankelijk te maken van de toezegging van de begunstigde deze beheerkosten te dragen. Maar een oplossing kan ook zijn het benodigde bedrag niet volledig uit te keren en de daarmee uitgespaarde middelen beschikbaar te stellen als tijdelijk exploitatiebudget voor de voorziening. De begunstigde wordt dan gevraagd zelf een deel van de benodigde investering te dragen, waardoor het commitment aan de voorkant alsnog geborgd wordt. Voor zo ver het niet lukt de beheerkosten van tevoren goed te borgen, maar het politiek niet opportuun is af te zien van het verlenen van steun, dan dient het ministerie expliciet zijn keuze te motiveren waarom het lokale commitment niet verkregen is. Op die manier kan naderhand altijd richting de Tweede Kamer worden verantwoord waarom bepaalde keuzes gemaakt zijn. Ook als deze naderhand uitdraaien op een desinvestering.
Aanbeveling 2	Definieer de rol van het ministerie van BZK in faciliterende termen: Gelet op de formele verhoudingen en het ontbreken van doorzettingsmacht kan KR lang niet altijd het rijksbeleid coördineren. Dat lijkt een probleem, maar is in de praktijk vaak helemaal niet erg omdat coördinatie lang niet altijd nodig is en KR ook van meerwaarde is wanneer het faciliterend optreedt. Om in de toekomst niet langer aangesproken te worden op een rol die formeel toch niet waargemaakt kan worden, wordt geadviseerd de rol te hernoemen van coördinerend naar faciliterend. Relevant is deze rolomschrijving helder te communiceren richting de eilanden, opdat geen verkeerde verwachtingen worden geschapen.
Aanbeveling 3	Formuleer een eigen KR-visie: Zoals al langere tijd en door diverse partijen bepleit wordt, is het wenselijk dat de regering een heldere toekomstvisie vaststelt voor Caribisch Nederland. Deze oproep vindt tot nog toe slechts beperkt gehoor. Het is daarom nuttig dat, in afwachting van een definitief antwoord van de politiek, KR zelf een eigen (werk)visie op de toekomst vaststelt. Een dergelijke eigen visie kan – wanneer sprake is van beleidsvrijheid - worden gebruikt als ijkpunt waaraan te nemen besluiten getoetst kunnen worden. Een visie kan smal of breed worden opgesteld, naargelang behoefte. Maar voor de hand ligt om in die visie ieder geval een (voorlopige) uitspraak te doen over de volgende punten: Wat is de eindvorm van het integratieproces van de BES-eilanden in het Nederlandse staatsbestel?; Hoelang duurt deze transitieperiode?; Wat betekent ‘comply or explain’ concreet voor nieuwe wetgeving en nieuw beleid?; Wat verwachten we daarbij van andere departementen?; Onder welke voorwaarden zijn we bereid een project/thema te adopteren dat op inhoud thuishoort bij een ander departement?; Welke eisen stellen we aan de begunstigde wanneer we investeringen doen in voorzieningen die structurele (onderhouds)kosten met zich meebrengen die lokaal moeten worden gedragen?
Aanbeveling 4	Zet escalatie in als strategisch instrument om meer gedaan te krijgen: Vanuit gesignaleerde problemen/maatschappelijke opgaven doet het ministerie regelmatig een beroep op andere departementen. Wanneer deze om moverende redenen de gevraagde bijdragen niet leveren, moet DGKR de escalatieladder niet schuwen. Dat betekent dat vervolgens op DG-niveau de gevraagde inzet besproken moet worden. Als dat niet tot het gewenste resultaat leidt, zal met de bewindspersoon van BZK besproken moet worden of hij/zij de gevraagde inzet politiek aan de orde wil stellen, bijvoorbeeld via de ministerraad of bilaterale overleggen met andere bewindspersonen. Als dit niets

	oplevert, kan op de daarvoor bestemde begrotingsmomenten een claim worden ingediend. Deze escalatiestrategie wint aan kracht wanneer DGKR vanuit zijn eigen KR-visie een integrale agenda opstelt met heldere prioriteiten, duidelijke rolverdeling en een governance-structuur waarin escalatie expliciet is ingebouwd. Dit geeft BZK de positie om niet alleen te coördineren, maar ook door te zetten wanneer dat nodig is. Bij de claim is het belangrijk om de urgentie van het Caribisch dossier duidelijk te maken. Dit kan door de maatschappelijke impact van uitblijvende actie te koppelen aan kabinetsbrede doelen, zoals bestaanszekerheid en kansengelijkheid. Door de boodschap te framen als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het Rijk, wordt het dossier niet gezien als een exclusieve taak van BZK, maar als een integrale opgave.
Aanbeveling 5	Stationeer een deel van de beleids capaciteit lokaal in de regio: Verkend kan worden of deze capaciteit kan worden ondergebracht bij het kabinet van de Rijksvertegenwoordiger (RV) die namens de minister al toezicht houdt op goed bestuur en wiens positie onder de nieuwe WolBES mogelijk versterkt gaat worden.
Aanbeveling 6	Werk een communicatiestrategie uit voor de afstemming met andere departementen: In die strategie borg je de wijze waarop je tijdig en duidelijk terugkoppeling geeft over de voortgang van trajecten, de uitkomsten van overleggen en de verwerking van input van departementen. Ook bepaal je in de strategie wie wanneer met welke partij om welke reden afstemt. Dat kan ook betrekking hebben op voorbereiding van de interdepartementale overlegmomenten (zie volgende advies). Overweeg ook om - afhankelijk van de behoeftes - periodieke relevante informatie, zoals partijstandpunten en debatoverzichten, breed met alle betrokken departementen te delen.
Aanbeveling 7	Herijk de interdepartementale overlegstructuur: We adviseren per interdepartementaal overlegorgaan het doel en de beslissingsbevoegdheid nog eens goed te expliciteren en van daaruit te bezien of de frequentie van de bijeenkomsten passend is (of mogelijk verlaagd kan worden). Vergroot de meerwaarde van de bijeenkomsten door met de betrokken departementen de agenda's voor te bereiden en de departementen ook actief uit de nodigen punten in te brengen en voor te bereiden. Bijeenkomsten zonder concrete doelen of met het verkeerde mandaat aan tafel om voorgenomen besluiten te nemen hebben weinig toegevoegde waarde en kunnen beter niet plaatsvinden.
Aanbeveling 8	Overweeg een meer dwingende consultatieplicht voor andere departementen: Overweeg om in de herziening van de WolBES de consultatieplicht een meer dwingend karakter te geven, zodat voorkomen wordt dat belangrijke wetgeving of beleid zonder toetsing aan de Caribische context wordt geïmplementeerd. Onderzoek of het haalbaar is dat het Kenniscentrum Analyse van VNG (of namens deze: de Caribbean Desk van de VNG) standaard bij voorgenomen wetgeving ook kijkt naar de consequenties voor Caribisch Nederland.
Aanbeveling 9	Zie toe op systematische nalevingsplicht tot inwinnen van advies TBU: Zie toe op de systematische naleving van de plicht tot het inwinnen van advies bij de Toetsingscommissie Bijzondere Uitkering voorafgaand aan het besluit tot verstrekking van een BU.
Aanbeveling 10	Voeg twee nieuwe vragen toe aan het Toetsingsformulier Bijzondere Uitkeringen BES 2022: Voeg aan het formulier een zevende en achtste vraag toe, met de volgende strekking: 1) Aan welke (geprioriteerde) maatschappelijke opgave levert deze BU een bijdrage? Motiveer waarom juist dit bestedingsdoel prioriteit geniet boven alternatieve bestedingsdoelen binnen dezelfde maatschappelijke opgaven. 2) In hoeverre is de realisatie van het bestedingsdoel afhankelijk van andere factoren? Zijn deze afdoende geborgd? (Pagina 88).

Aanbeveling 11	Stel vast in welke gevallen een BU aangewezen is als financieringsinstrument en in welke gevallen een alternatieve vorm van financiering is aangewezen.
Aanbeveling 12	Stel in de bestedingsvoorwaarden van een BU het ‘wat’ centraal: Zorg ervoor dat bij het formuleren van de bestedingsvoorwaarden het ‘wat’ centraal staat in plaats van het ‘hoe’. Bij het bepalen van de voorwaarden moeten de uitvoerbaarheid en bestedingsmogelijkheden - ook bij veranderende omstandigheden - niet in de knel komen.
Aanbeveling 13	Verstrek voor structurele kosten alleen structurele financiering: Mocht het nodig zijn om bij de bestedingen gedetailleerd toezicht te houden of de garantie te krijgen op een projectmatige aanpak en ligt om die reden een BU voor de hand, zorg er dan voor dat de BU ook meerjarig is en (toegenomen) beheerkosten ook worden meegenomen.
Aanbeveling 14	Breng de frequentie van voortgangsrapportages terug naar twee keer per jaar: Om de schaarse capaciteit binnen de openbare lichamen doelmatig in te zetten, adviseren we om de frequentie van de voortgangsrapportages terug te brengen naar twee keer per jaar. De vrijgekomen capaciteit kan nuttig ingezet worden om het financiële proces te versterken (zie het programma Verbeterplan Financieel Beheer BES), zodat de openbare lichamen op termijn in staat zijn de financiële functie echt naar behoren en zelfstandig in te vullen.
Aanbeveling 15	Maak samenhangende thema's het uitgangspunt voor de SAE en niet de begrotingsartikelen: Wij adviseren het ministerie van BZK in de nieuwe SEA niet langer in de periodieke rapportages op begrotingsartikelen verantwoording af te leggen, maar een beperkt aantal samenhangende thema's als uitgangspunt te nemen zodat de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid beter kan worden vastgesteld.
Aanbeveling 16	Maak een helder onderscheid tussen thema's die qua inhoud wel en niet thuishoren bij het departement en stel alleen een periodieke rapportage op voor de laatste categorie: Voor de nieuwe SEA is het dus zaak een helder onderscheid te maken tussen inhoudelijk thema's die echt bij het departement horen (en die ook volgens een PDA-cyclus kunnen worden ingevuld, zoals 'goed bestuur/versterken bestuurskracht') en ad hoc thema's die het ministerie vanuit zijn faciliterende rol bereid is te adopteren, maar die qua inhoud thuishoren bij andere departementen (zoals onderwijshuisvesting, afpakteam Aruba, herstelwerkzaamheden klif Sint-Eustatius etc.). Voor de eigen thema's dient het ministerie een expliciete beleidstheorie met doelstellingen uit te werken. De thema's dienen vervolgens verankerd te worden in de SEA, zodat bij een volgende periodieke rapportage veel beter dan nu uitspraken gedaan kunnen worden over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het inhoudelijke kernbeleid van KR.
Aanbeveling 17	Stel naast thematische periodieke rapportages ook een periodieke rapportage op die zich richt op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de faciliterende rol van het departement: In die periodieke rapportages kunnen de geadopteerde projecten alsnog aan bod worden gesteld. Maar dan niet zo zeer vanuit hun inhoud, maar vanuit de vraag hoe effectief en doelmatig BZK deze projecten, vanuit dienst faciliterende rol, heeft geïmplementeerd en gecoördineerd. Uiteraard dient het ministerie ook voor dit faciliterende thema net als bij de inhoudelijke thema's een duidelijke doelstelling te formuleren, zodat uiteindelijk voor de periodieke rapportage, die voor dit thema wordt opgesteld, de doelmatigheid en doeltreffendheid kan worden beoordeeld.
Aanbeveling 18	Alloceer de evaluaties van de geadopteerde projecten. De niet-BZK projecten die het ministerie vanuit zijn faciliterende rol adopteert, zijn qua budget regelmatig aanzienlijk. Het is daarom zaak dat deze ook op doeltreffendheid en doelmatigheid worden beoordeeld. Idealiter doet het inhoudelijke vakdepartement deze evaluatie zelf. Maar zoals deze periodieke rapportage aantoont, gebeurt dat niet standaard. Wij adviseren

	BZK dat het op basis van functionele criteria (bijvoorbeeld de criteria op basis waarvan in deze periodieke rapportage de projecten zijn geselecteerd die in aanmerking kwamen voor evaluatie) bepaalt welke de door hem geadopteerde projecten in ieder geval geëvalueerd moeten worden. Voor de geadopteerde projecten die in aanmerking komen voor evaluatie moet het ministerie zich beijveren de evaluatieplicht te verleggen naar het inhoudelijk verantwoordelijke departement. Voor zo ver het inhoudelijke departement de evaluatieplicht niet op zich neemt, blijft het ministerie verantwoordelijk voor de evaluatie. Deze evaluatie-plichtige projecten dienen dan apart op de eigen SEA opgenomen te worden.
Aanbeveling 19	Herformuleer de benaming en doelstelling van artikel 4, zodat deze beter aansluit bij de inhoud
Aanbeveling 20	Hevel alle beleidsarme en beleidsvrije verplichtingen over naar één van de niet-beleidsartikelen

Beleidsopties

Vast onderdeel van een periodieke rapportage is minstens één doelmatige optie van 20% besparing op de budgettaire grondslag van het beleidsthema. Voor artikel 4 levert dit onderdeel geen reële beleidsopties op. Dit komt doordat het overgrote deel van het budget van artikel 4 bestaat uit incidentele uitgaven of juridische verplichtingen waarop niet bespaard mag worden. Slechts een klein deel van het budget bestaat uit echt eigen middelen en kunnen in die zin door BZK vrij besteed worden. Een generieke besparing van 20% zou in de praktijk vooral neerkomen op het verminderen van de reeds zeer geringe vrije bestedingsruimte voor BZK, waardoor het ministerie minder flexibel kan inspelen op acute noden of maatschappelijke vragen. Omdat een structurele besparing op het grootste deel van het budget niet mogelijk is, blijft de standaard besparingsvariant vooral een theoretische exercitie zonder echte beleidsalternatieven, anders dan een kaasschaafmethode. Wat wél mogelijk is, is om bij nieuwe projecten en cofinanciering expliciet afspraken te maken over lokale beheerkosten en commitment van de begunstigde, zodat middelen doelmatiger worden ingezet en kapitaalvernietiging wordt voorkomen. Hierop ziet het eerste advies van deze periodieke rapportage.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2022 (RPE 2022) schrijft voor dat alle relevante beleidsthema's uit de Rijksbegroting ten minste eens in de zeven jaar worden geëvalueerd in een Periodieke Rapportage (voorheen beleidsdoorlichting).¹ In de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) in de KR-begroting 2024 is bepaald dat artikel 4 (Bevorderen sociaaleconomische structuur) van begrotingshoofdstuk IV Koninkrijksrelaties met haar onderliggende thema's voor de eerste keer zal worden doorgelicht over de periode 2016-2023. De Kamer is hier in oktober 2023 apart over geïnformeerd.²

Artikel 4 van hoofdstuk IV van de Rijksbegroting is in 2016 ontstaan als gevolg van de wijziging van de begrotingsstructuur.³ Doel van de wijziging was om de begroting van Koninkrijksrelaties beter aan te laten sluiten op de beleidspraktijk zoals die was ontstaan na de ontmanteling van de Nederlandse Antillen op 10-10-10. In het nieuwe artikel 4 zijn alle uitgaven samen genomen die liggen op het terrein van het bevorderen van de sociaaleconomische structuur in Curaçao, Sint-Maarten en Aruba (hierna: de CAS-landen) en in Bonaire, Saba en Sint Eustatius (hierna: Caribisch Nederland). De beleidsdoelstelling van artikel 4 luidt:

"Het bewerkstelligen van een merkbare, positieve verandering in het leven van de burgers in de Caribische delen van het Koninkrijk door te ondersteunen bij het creëren van een betrouwbare en goed functionerende overheid, het verbeteren van de arbeidsmarkt, het versterken van de bestaanszekerheid, de zorg en de rechtsstaat. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) draagt daaraan bij middels het versterken van de uitvoeringskracht, het inzetten van kennis en expertise en het coördineren van de inzet van het Rijk."

1.2 Kanttekening bij de Periodieke Rapportage

Hoewel artikel 4 volledig ten laste komt van hoofdstuk IV Koninkrijksrelaties, is het van belang op te merken dat een aanzienlijk deel van deze uitgaven niet onder de rechtstreekse beleidsverantwoordelijkheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) valt. Enerzijds betreft het (beleidsvrije) betaalverplichtingen die onder meer voortkomen uit de ontmanteling van de Nederlandse Antillen. Anderzijds gaat het om projecten die onder verantwoordelijkheid van andere departementen of de CAS-landen zijn uitgevoerd, maar waarvan de kosten – vanwege de coördinerende rol van BZK – op artikel 4 zijn geboekt.

¹ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0046970/2022-07-27>.

² Kamerstuk 36410 IV, nr. 13

³ Begrotingshoofdstuk IV bestaat verder uit nog drie meer thematische beleidsartikelen: artikel 1 (versterking rechtsstaat), artikel 5 (schuldsanering/lopende inschrijving/leningen) en artikel 8 (wederopbouw bovenwindse eilanden). Alle andere beleidsbudgetten (o.a. alles van Caribisch Nederland) staan op artikel 4. Artikel 2 en 3 zijn vervallen artikelen, artikel 6 en 7 zijn de niet-beleidsmatige artikelen (apparaat en nog onverdeeld). Artikelen 1, 5 en 8 zijn recent doorgelicht.

Volgens de systematiek van de RPE 2022 moet ieder departement verantwoording afleggen over alle uitgaven binnen de eigen begroting. Dit betekent dat BZK in deze Periodieke Rapportage ook rapporteert over beleid waarvoor het inhoudelijk niet verantwoordelijk is.

1.3 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk worden de opzet en het verloop van het onderzoek beschreven en wordt verder ingegaan op de reikwijdte en beperkingen van het onderzoek. In hoofdstuk 3 wordt het begrotingshoofdstuk IV beschreven en ingegaan op de bestedingen die vanuit artikel 4 zijn gedaan. In het daaropvolgende hoofdstuk wordt op basis van een syntheseonderzoek van 30 (deel) evaluaties vastgesteld wat gezegd kan worden over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het artikel-4-beleid. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de coördinerende rol die het ministerie van BZK uitvoert in de Caribisch delen van het Koninkrijk. Bijzondere Uitkeringen als sturingsinstrument worden besproken in hoofdstuk 6. In hoofdstuk 7 worden de beleidsdoelstellingen van artikel 4 in het perspectief geplaatst van de SEA en vastgesteld of aanpassingen wenselijk zijn. In het laatste hoofdstuk worden de conclusies van de Periodieke Rapportage getrokken en worden de adviezen herhaald die in de eerdere hoofdstukken naar voren werden gebracht.

2 Methodische verantwoording

In dit hoofdstuk wordt de opzet en het verloop van de Periodieke Rapportage beschreven en verantwoording afgelegd voor het uitgevoerde onderzoek. Daarbij wordt ook ingegaan op de beperkingen van deze Periodieke Rapportage.

2.1 Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van artikel 4 van hoofdstuk IV van de Rijksbegroting luidt in 2023: “Het bewerkstelligen van een merkbare, positieve verandering in het leven van de burgers in de Caribische delen van het Koninkrijk door te ondersteunen bij het creëren van een betrouwbare en goed functionerende overheid, het verbeteren van de arbeidsmarkt, het versterken van de bestaanszekerheid, de zorg en de rechtsstaat. Het Ministerie van BZK draagt daaraan bij middels het versterken van de uitvoeringskracht, het inzetten van kennis en expertise en het coördineren van de inzet van het Rijk.”⁴

In deze Periodieke Rapportage wordt voor de periode 2016-2023 onderzocht in hoeverre deze beleidsdoelstelling is behaald (doeltreffend is) en wat in dat verband gezegd kan worden over de doelmatigheid. De centrale onderzoeksvraag van deze Periodieke Rapportage luidt:

In hoeverre heeft het gevoerde beleid op artikel 4 geleid tot het ondersteunen bij het creëren van een betrouwbare en goed functionerende overheid en daardoor merkbare positieve verandering in het leven van de burgers in de Caribische delen van het Koninkrijk en was de inzet op het versterken van de uitvoeringskracht, het inzetten van kennis en expertise en het coördineren van de Rijksinzet doelmatig en doeltreffend?

Naast de hoofdvraag worden in deze Periodieke Rapportage ook de volgende aanvullende onderzoeksvragen beantwoord:

- ➊ In hoeverre zijn de beleidsdoelstellingen van artikel 4 nog steeds actueel en realistisch, en zo nee, hoe kunnen deze dan worden aangescherpt?
- ➋ Op welke wijze heeft het ministerie van BZK haar rol ingevuld en ontwikkeld in de periode 2016-2023 in relatie tot de Caribische delen van het Koninkrijk?
- ➌ Er zijn verschillende sturingsmechanismen denkbaar bij het financieel bekostigen van taken van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De onderzoekers wordt gevraagd te reflecteren op de wijze waarop vanuit artikel 4 hier inmiddels invulling aan wordt gegeven.
- ➍ Welke aanbevelingen zijn er op het gebied van monitoring en evaluatie met het oog op een volgende Periodieke Rapportage op dit thema?

⁴ In eerdere jaren van deze Periodieke Rapportage was de doelstelling iets algemener verwoord, zo blijkt uit de successievelijke jaarverslagen.

2.2 Verloop onderzoek

Het onderzoek is gefaseerd uitgevoerd. Eerst is vastgesteld welke activiteiten die in de periode 2016-2023 vanuit artikel 4 werden bekostigd, moesten worden meegenomen in de Periodieke Rapportage. De noodzaak tot de inkadering ontstond omdat vanuit het begrotingsartikel over de onderzoeksperiode honderden grotere en kleinere projecten waren gefinancierd, terwijl slechts bij een zeer beperkt deel van deze projecten evaluatieonderzoek had plaatsgevonden. Om toch uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het artikel-4-beleid was het noodzakelijk aanvullend primair onderzoek uit te voeren.

Binnen de randvoorwaarden van het onderzoek (in termen van beschikbaar budget en beoogde doorlooptijd) kon echter alleen een selectie van (relevante en representatieve) artikel-4-projecten worden meegenomen. Om tot deze selectie te komen is eerst met de begeleidingscommissie een lijst van functionele criteria opgesteld (zie bijlage 1). Vervolgens zijn alle projecten geselecteerd die aan deze criteria voldeden. Dit leverde in totaal 17 projecten op waarvoor vervolgens primair onderzoek is uitgevoerd naar de doeltreffendheid en doelmatigheid. Per project is hiervoor eerst door het directoraat-generaal Koninkrijksrelaties (DGKR) een selectie van schriftelijk bronmateriaal beschikbaar gesteld inclusief – voor zo ver aanwezig – verantwoordingsinformatie. Naast parlementaire stukken, eerdere deelonderzoeken, interne notities en jaarverslagen ging het ook om financiële overzichten uit de interne administratie van DGKR. Aanvullend hebben de onderzoekers zelf bronmateriaal verzameld.

Vervolgens is ten behoeve van de beoordeling van de doeltreffendheid op basis van de beschikbare documentatie een voorlopige beschrijving gemaakt van de werkingstheorie⁵ achter de 17 projecten. Deze beleidslogica is vervolgens verwerkt in een discussienotitie die is besproken in acht werkgroepen. Aan de werkgroepen namen de voor het betreffende project verantwoordelijke beleidsmedewerkers deel. Doel van de bijeenkomsten was de voorlopige beschrijving van de werkingstheorie daar waar nodig aan te scherpen en te valideren, en suggesties te doen voor relevante respondenten voor het interview. De deelnemers van de werkgroepen werden in overleg met DGKR geselecteerd op basis van hun inhoudelijke kennis van en betrokkenheid bij de beleidsinstrumenten.

In de tweede fase van het onderzoek zijn gesprekken gevoerd op alle drie de BES-eilanden en in alle drie de CAS-landen. De lijst met potentiële interviewkandidaten is vooraf besproken met de begeleidingscommissie en de externe deskundige (zie paragraaf 2.3). Deze bespreking heeft tot meerdere aanvullingen geleid. Binnen de lijst is een balans gezocht tussen respondenten die zelf invulling geven aan de beleidsinstrumenten, respondenten die als kernpartner en/of begunstigde van het beleidsinstrument optreden (bijvoorbeeld het lokaal gezag) en respondenten die aangemerkt moeten worden als externe deskundige en/of toezichthouder.

⁵ De werkingstheorie, ook wel beleidslogica genoemd, beschrijft de rationale van het beleid. Door de werkingstheorie te expliciteren wordt niet alleen duidelijk welke doelen met het beleid worden beoogd maar ook hoe de beleidsinstrumenten aan dat doel bij zouden moeten dragen. Door de werkingstheorie te expliciteren kan vervolgens worden getoetst of het beleid in theorie effectief is. Daarvan is sprake wanneer de beleidsinstrumenten een logische relatie hebben tot de beleidsdoelen en het instrumentarium consistent is.

De gesprekken werden van tevoren ingepland. Met een beperkt aantal beoogde gesprekspartners kon om moverende redenen, en na herhaald verzoek, geen gesprek worden ingepland. Ook werd een aantal gesprekken dat wel al ingepland stond, uiteindelijk door de respondent geannuleerd. In alle gevallen dat een gesprek werd geannuleerd, werd gezocht naar een alternatief moment waarop het gesprek alsnog kon plaatsvinden. Dat is in een enkel geval, waaronder met de bewindspersonen in de CAS-landen, uiteindelijk toch niet gelukt. In totaal zijn in 52 interviews 67 respondenten gesproken. Dit leverde verdeeld over de organisaties de volgende respons op:

Tabel 2.1 Overzicht van geïnterviewde kernpartners uitgesplitst naar standplaats respondent

Functie	Aruba	Bonaire	Curaçao	Den Haag	Saba	Sint Eustatius	Sint-Maarten	Totaal
(Voormalig) Beleidsmedewerker DGKR	2			3				5
(Voormalig) Beleidsmedewerker Haags departement (niet BZK)		1		12				13
(Voormalig) Beleidsmedewerker lokaal bestuur	3	3	4		4	5	1	20
(Voormalig) directeur DGKR				4				4
Begunstigde/ontvanger middelen		1	2		1	1	6	11
Externe deskundige			1					1
Lokaal gezag		1			1	3		5
Toeziachter		3	2					5
VN-ACS	1		1				1	3
Totaal	6	9	10	19	6	9	8	67

In alle interviews werd gesproken over meerdere thema's en projecten. In de onderstaande tabel 2.2 wordt per project en per thema aangegeven hoeveel respondenten in dat kader geïnterviewd werden:

Tabel 2.2 Overzicht van geïnterviewde kernpartners per onderzoeksthema

Thema/project	Aantal respondenten
Coördinerende rol	63
Bijzondere uitkeringen	11
TWO-project: herinrichting overheidsapparaat Aruba	6
TWO-project: Droogdok Curaçao	7
TWO-project: Onderwijshuisvesting Curaçao	4
TWO-project: Modernisering Belastingdienst Sint-Maarten	5
Integriteitskamer Sint-Maarten	8
BES(4) Kids	7
Pensioenfonds Caribisch Nederland	2
Bestuurlijke ingreep Sint Eustatius	11
Aankoop percelen GTI	3
Herstelwerkzaamheden klif Sint Eustatius	4
ICT good governance Sint Eustatius	3
Verbeterplan financieel beheer BES	8
VNG-uitwisselingsnetwerk Cariben	7

Ter voorbereiding op de interviews zijn op basis van de werkingstheorie en de overige beschikbare documentatie interviewleidraden opgesteld. De leidraden zijn voorafgaand aan het interview toegestuurd aan de respondent. De respondent is steeds gevraagd of hij/zij kon instemmen met gepseudonimiseerd gebruik van de teksten uit de interviewverslagen. Dat wil zeggen: bij de bronvermelding van het citaat wordt alleen verwezen naar de respondentgroep waar de geïnterviewde deel van uitmaakt.

Van bijna ieder gesprek is een verslag gemaakt dat ter aanvulling en correctie is teruggesteld bij de respondent. Niet iedere respondent heeft uiteindelijk gereageerd op het gespreksverslag. De gesprekken vonden grotendeels plaats in/op de (ei)landen zelf en op de werklocatie van de betreffende respondent. Enkele gesprekken vonden online plaats.

Nadat de gesprekken waren afgerond is analyse uitgevoerd op de gespreksverslagen en de beschikbare documentatie. Op basis daarvan is een concept eindrapport opgesteld. Dit concept is besproken met de begeleidingscommissie en de externe deskundige. Op basis van het geplaatste commentaar is een tweede conceptversie van het rapport opgesteld die opnieuw met de begeleidingscommissie besproken is. Het commentaar op de tweede versie is verwerkt in dit eindrapport.

2.3 Begeleidingscommissie en externe deskundige

Het onderzoek is begeleid door een ambtelijke commissie bestaande uit de volgende leden:

- Alexander Versteeg, DGKR - ministerie van BZK
- Andreas Burger, TWO/DGKR - ministerie van BZK
- Bart Bongers, DGKR - ministerie van BZK
- Carina Knol, DGKR - ministerie van BZK (voorzitter tot 1 mei 2025)
- Corine Westerhof-Besseling, TWO/DGKR - ministerie van BZK
- Freek Martens, IRF - ministerie van Financiën
- Joël Kaman, FEZ - ministerie van BZK
- Joost den Oudsten (voorzitter vanaf 1 mei 2025) DGKR - ministerie van BZK
- Lea Molenkamp, IRF - ministerie van Financiën
- Maarten van der Sloot, FEZ - ministerie van BZK

De RPE schrijft voor – ex artikel 4 lid 6 – dat een onafhankelijke deskundige een oordeel geeft over de validiteit en betrouwbaarheid van de bevindingen van het uitgevoerde onderzoek. Binnen deze Periodieke Rapportage is dr. Bernard ter Haar aangewezen als onafhankelijke deskundige.⁶

⁶ Bernard ter Haar (Almelo, 10 november 1955) is een buitengewoon adviseur bij de Algemene Bestuursdienst op het ministerie van BZK. Hij was directeur-generaal Sociale Zekerheid en Integratie op het Nederlandse ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en voormalig directeur Financiële Markten en plaatsvervangend thesaurier-generaal op het ministerie van Financiën. Vanaf 1 juli 2020 is hij consultant bij ABDTOPConsult op het ministerie van BZK.

De commissie en de onafhankelijke deskundige hebben de onderzoekers tijdens de loop van de beleidsdoorlichting geadviseerd over de selectie van projecten waar aanvullend onderzoek voor moest worden verricht. Tevens adviseerden zij over de focus en inrichting van het onderzoek en de te interviewen partijen/personen. Ook hebben zij commentaar geleverd op de werkingstheorie van het artikel-1-beleid. Tot slot hebben zij de concepteindrapportage gelezen en beoordeeld. De externe deskundige heeft apart de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek beoordeeld. Hierover heeft hij apart gerapporteerd aan het ministerie van BZK. Dit oordeel is in het rapport opgenomen als bijlage 4.

2.4 Betrouwbaarheid en validiteit

Het onderzoek is methodologisch zorgvuldig opgezet. Er is gewerkt met een gefaseerde aanpak, waarbij eerst een onderbouwde selectie van representatieve projecten is gemaakt op basis van functionele criteria. Voor deze projecten is aanvullend primair onderzoek uitgevoerd, waarbij gebruik is gemaakt van schriftelijke bronnen, validatie via werkgroepen van de beleidslogica en interviews met betrokkenen. De selectie van projecten dekt ruim 60% van het totale budget van artikel 4 in de onderzochte periode, wat de representativiteit van de resultaten onderstreept.

Bij de selectie en analyse van schriftelijke bronnen is als volgt te werk gegaan. Op verzoek van de onderzoekers hebben de opdrachtgever en de beleidsbetrokkenen bij de 17 artikel-4-projecten een groot aantal titelsuggesties voor schriftelijke bronnen aangedragen. Daarnaast hebben de onderzoekers via internetsearches actief gezocht naar aanvullende bronnen die onderbelichte aspecten van de onderzoeksonderwerpen belichten. Alle verzamelde bronnen zijn door de onderzoekers in een deskresearch geanalyseerd en gebruikt voor zowel het opstellen van de beleidslogica van de 17 deelevaluaties als voor de Periodieke Rapportage zelf.

Voor de selectie van respondenten voor de interviews hebben de onderzoekers eerst een voorlopige lijst van potentiële gesprekspartners opgesteld. Deze lijst is besproken binnen de begeleidingscommissie en op onderdelen aangevuld. Vervolgens is bij de Haagse beleidsbetrokkenen van de 17 artikel-4-projecten nagevraagd welke stakeholders op de eilanden volgens hen het beste zicht hebben op de geselecteerde projecten. Deze naamsuggesties zijn toegevoegd aan de bruto-respondentenlijst. Voor het verdiepende onderzoek naar de coördinerende rol van DGKR heeft de opdrachtgever de namen aangedragen van de coördinatoren van de andere departementen die deelnemen aan het reguliere coördinatorenoverleg voor Caribisch Nederland.

Voor het opstellen van het eindrapport is een iteratief proces gevolgd. Enerzijds zijn, op basis van de documentenanalyse de onderdelen van de Periodieke Rapportage uitgewerkt die sterk leunen op schriftelijke bronnen. Dit betrof onder meer de werkingstheorieën van de 17 deelevaluaties en de onderdelen waarin het feitelijke verloop van politieke besluitvorming en (reacties op) eerdere onderzoeken zijn beschreven.

Anderzijds zijn alle gespreksverslagen geanalyseerd en gelabeld en ingedeeld naar de relevante onderdelen van de Periodieke Rapportage. Nadat de onderzoekers intern consensus hadden bereikt over de voorlopige uitkomsten van deze analyse, is het rapport opgesteld.

De Periodieke Rapportage kende echter ook enkele beperkingen. In de eerste plaats moet gewezen worden op het feit dat de doelen van het artikel-4-beleid niet SMART geformuleerd zijn en dat uitgewerkte generieke beleidslogica voor het artikel-4-beleid ontbrak. Sterker nog, de beleidsdoelstelling bleek niet het uitgangspunt te zijn geweest voor de selectie en implementatie van de bekostigde beleidsinstrumenten. In plaats daarvan werden de benaming en doelstelling van het artikel juist (met terugwerkende kracht) afgeleid van de feitelijk ingezette instrumenten. Tussentijdse aanpassingen in het beleidsinstrumentarium vormden daarmee meerdere keren de aanleiding om de doelstelling van artikel 4 tussentijds bij te stellen, zodat deze niet te veel uit de pas zou lopen met de feitelijke bestedingen. Om de effectiviteit van het beleidsartikel te bepalen, kon zodoende niet worden gekeken of de beleidsdoelstellingen van de deelprojecten logisch te relateren waren aan de generieke doelstelling van artikel 4. Om toch uitspraken te doen over de effectiviteit en doelmatigheid is gekeken naar de afzonderlijke geëvalueerde projecten. Daarbij is het uitgangspunt gehanteerd: de mate waarin deze projecten doeltreffend en doelmatig zijn, bepaalt de mate waarin het artikel-4-beleid als geheel effectief en doelmatig is.

Zoals hiervoor opgemerkt, konden voor deze Periodieke Rapportage uiteindelijk 30 evaluaties van artikel-4-projecten worden benut (waarvan 17 projecten specifiek voor deze rapportage aanvullend werden onderzocht). Hoewel het aantal projecten afgezet tegen het totaal relatief bescheiden is, hebben deze projecten wel een relatief groot aandeel in de totale begroting van artikel 4. Dat wil zeggen dat van het totaalbedrag van € 342.445.000 dat over de onderzochte periode uit dit artikel werd besteed, ruim 60% ten goede kwam aan deze 30 projecten.⁷ Zodoende zijn deze projecten wel degelijk bepalend voor het artikel-4-beleid en zijn daarmee geschikt om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid te beoordelen.

Binnen deze Periodieke Rapportage is ook gekeken naar de effectiviteit van de Landspakketten, omdat een deel van de middelen via artikel 4 beschikbaar werd gesteld. Omdat de Landspakketten echter pas startten in 2021 en de implementatiefase in ieder geval doorloopt tot en met 2027, waren de meeste projecten uit de Landspakketten ten tijde van de evaluatieperiode nog niet gestart of slechts deels geïmplementeerd. Daarom is de effectiviteit van het Landspakket als beleidsinstrument beoordeeld op theoretisch niveau. Om toch enig inzicht in de praktijkresultaten te krijgen, is een selectie gemaakt van vier projecten die representatief zijn voor de werkwijze binnen de Landspakketprojecten en waar qua uitvoering al enige voortgang was geboekt. Het ging om: Droogdok Curaçao, Onderwijshuisvesting Curaçao, ICT-systeem Belastingdienst Sint-Maarten en Herinrichting overheidsapparaat Aruba. De middelen voor het derde project

⁷ De totale kosten – zoals deze uit de realisatiecijfers te herleiden zijn bedragen ten minste € 213.668.800. Afgezet tegen het totale bedrag dat uit artikel 4 werd uitgegeven levert dat een percentage op van 62%. Mogelijk is het totale bedrag zelfs nog iets hoger. Niet alle bestedingen konden in alle jaren worden gekwantificeerd omdat ze soms samengenomen waren met andere bestedingen.

kwamen aanvankelijk niet uit artikel 4 maar werden pas later vanuit een ander hoofdstuk uit de Rijksbegroting overgeheveld. Hoewel ze dus goed de werking van een Landspakketproject illustreren, zijn ze niet zuiver gekozen om het artikel-4-beleid te illustreren. Daarentegen moet bij de eerste twee projecten de kanttekening worden geplaatst dat ze weliswaar (deels) ten laste zijn gekomen van artikel 4 en meelopen op de uitvoeringsagenda van het Landspakket van Curaçao, maar dat ze geen onderdeel vormen van het Landspakket zelf, omdat ze aan de landen zijn toegekend als investering voor de ontwikkeling van Curaçao in ruil voor het ondertekenen van de Landspakketten.

Hoewel geconcludeerd moet worden dat vanwege voornoemde beperkingen de selectie van de vier voorbeeldprojecten niet volledig zuiver is, moet ook worden geconcludeerd dat er feitelijk geen geschikt alternatief voorhanden was om de werking van de Landspakketten in de praktijk te onderzoeken. Alternatieve projecten waren ten tijde van het onderzoek nog niet in uitvoering genomen en/of waren qua budget niet groot genoeg om te voldoen aan het inclusie criterium voor de budgetgrootte dat binnen deze Periodieke Rapportage gehanteerd werd. Bij de evaluatie van de Landspakketten is overigens niet de rol van TWO beoordeeld. De reden hiervoor is dat de Onderlinge Regeling Samenwerking bij Hervormingen, waar TWO en de Landspakketten onderdeel van zijn, in 2026 apart wordt geëvalueerd.

Tot slot moet nog worden opgemerkt dat deze Periodieke Rapportage formeel betrekking heeft op de onderzoeksperiode 2016-2023, maar dat in veel gevallen de respondenten bij de bespreking van de projectresultaten zich niet tot deze periode konden beperken. Dat betekent dat bij de 17 projecten waarvoor aanvullend onderzoek is uitgevoerd in veel gevallen de beschreven output en outcome van de nog lopende projecten (waaronder de TWO-projecten) ook betrekking hebben op de periode tot en met april 2025 (het moment waarop de gesprekken plaatsvonden).

De interne validiteit van de beoordeelde evaluaties is relatief beperkt, omdat geen van de evaluaties de vorm had van een quasi-experiment. Dit beperkt de zeggingskracht van de onderzoeksresultaten. Daarnaast waren veel projecten nog lopend tijdens het onderzoek, waardoor de maatschappelijke effecten (outcome) vaak nog niet zichtbaar waren en de doelmatigheid niet altijd kon worden vastgesteld. De externe doelmatigheid kon in bijna de helft van de gevallen niet worden vastgesteld, vooral omdat de outcome-doelen nog niet gerealiseerd waren of niet vastgesteld konden worden.

Samenvattend zijn validiteit en betrouwbaarheid zo goed mogelijk geborgd door een transparante methodische verantwoording, maar vraagt het rapport om enige voorzichtigheid bij de interpretatie van de resultaten vanwege de genoemde beperkingen in beleidslogica, interne validiteit en het feit dat veel projecten nog niet waren afgerond.

2.5 Onafhankelijk onderzoek

De onderzoekers hebben gedurende het onderzoekstraject onafhankelijk geopereerd. Alle stappen, van onderzoeksopzet tot analyse en rapportage, zijn uitgevoerd volgens wetenschappelijke en ethische standaarden, waarbij transparantie en objectiviteit centraal stonden. Hierdoor is gewaarborgd dat de bevindingen en conclusies uitsluitend zijn gebaseerd op de verzamelde data en een onbevooroordeelde beoordeling van de resultaten. Verder waren zij niet betrokken bij de totstandkoming en implementatie van het artikel-4-beleid. Ook hadden zij geen persoonlijk, organisatorisch of financieel belang bij de uitkomsten van het onderzoek.

De onderzoekers waren in staat om vrijelijk en zonder inmenging het evaluatieonderzoek uit te voeren en erover te rapporteren. Er zijn noch door de begeleidingscommissie noch door anderen dwingende aanwijzingen gegeven over onderzoeksmethoden, uitkomsten en formuleringen. Wel deden de commissie en de onafhankelijke deskundige meerdere verbeter suggesties ten aanzien van de insteek van het onderzoek en de tekst van de eindrapportage. Veel – maar niet alle – suggesties zijn door de onderzoekers overgenomen.

De onafhankelijkheid is verder geborgd door het betrekken van een externe onafhankelijke deskundige (conform de vereisten van de RPE 2022). Deze deskundige heeft toezicht gehouden op de opzet en uitvoering van het onderzoek, met bijzondere aandacht voor de validiteit van de gehanteerde methodiek en de kwaliteit van de uiteindelijke rapportage.

Door deze onafhankelijke toetsing is geborgd dat de onderzoeksresultaten objectief tot stand zijn gekomen en dat eventuele methodologische beperkingen expliciet zijn benoemd en verantwoord. Hiermee voldoet het onderzoek aan de eisen van de RPE 2022, die voorschrijft dat onafhankelijkheid en transparantie in de evaluatie centraal staan.

In dit hoofdstuk worden de bestedingen uit artikel 4 toegelicht. Welke bedragen zijn waaraan besteed en hoe verhouden deze bestedingen zich tot het generieke doel van artikel 4? Om ook een goed beeld te krijgen van de relatieve betekenis van artikel 4 op de totale bestedingen van DGKR wordt eerst kort stilgestaan bij het hele hoofdstuk IV van de Rijksbegroting.

3.1 Hoofdstuk IV Rijksbegroting

Artikel 4 'Bevorderen sociaaleconomische structuur' is onderdeel van hoofdstuk IV (Koninkrijksrelaties) van de Rijksbegroting. Naast 'Bevorderen sociaaleconomische structuur' kent het hoofdstuk nog drie andere beleidsartikelen en twee zogenaamde niet-beleidsartikelen. De inhoudelijke artikelen waren in 2023:⁸

- 🕒 Artikel 1. Versterken rechtsstaat;
- 🕒 Artikel 4. Bevorderen sociaaleconomische structuur;
- 🕒 Artikel 5. Schuldsanering/lopende inschrijving/leningen;
- 🕒 Artikel 8. Wederopbouw Bovenwindse Eilanden.

De zogenaamd 'niet-beleidsartikelen'⁹ betreffen:

- 🕒 Artikel 6. Apparaat;
- 🕒 Artikel 7. Nog onverdeeld.

Tabellen 3.1 (begroting) en 3.2 (realisatie) op de volgende pagina laten zien dat het in hoofdstuk IV gaat om substantiële bedragen die bovendien over de jaren heen fluctueren. Die fluctuatie geldt ook voor artikel 4, waar tegelijkertijd ook sprake is van een trendmatige stijging van de budgetten: werd in 2016 voor het aangehaalde artikel € 14,6 miljoen begroot, in 2023 ging het om ruim € 62 miljoen (een stijging van maar ruim 300%). Worden de begrotingen vergeleken met de uiteindelijke realisatie dan springen grote verschillen in het oog. De grootsten houden verband met de gevolgen van de wereldwijde covid-pandemie.¹⁰ Ter bestrijding van de negatieve gevolgen heeft Nederland de CAS-landen ruimhartig liquiditeitssteun verleend/leningen verstrekt en een uitgebreid voedselprogramma gefinancierd. Deze kosten waren niet voorzien.

Bij de gepresenteerde cijfers moeten enkele stevige kanttekeningen worden geplaatst. Hoofdstuk IV in de Rijksbegroting is een lastig hoofdstuk, met veel overboekingen naar andere begrotingshoofdstukken. De realisatie vormt alleen een afspiegeling van de middelen die ten tijde van het jaarverslag nog op de begroting van KR staan. Ze bieden hierdoor geen uitputtend overzicht van alle meerjarige overboekingen, terwijl het

⁸ De artikelen 2 'Bevorderen autonomie Koninkrijkspartners' en 3 'Nominaal en onvoorzien' kwamen in 2015 respectievelijk 2019 te vervallen. Sinds 2024 wordt het vrijgekomen artikel 2 gebruikt voor het thema 'slavernijverleden'.

⁹ Dit zijn vooral kosten in de sfeer van personeel, materiele kosten en kosten onvoorzien.

¹⁰ Dit betreft alleen apparaatskosten van project- en uitvoeringsorganisaties. Personele en materiële kosten van KR staan niet op artikel 4.

ministerie van BZK daar technisch gezien wel beleidsverantwoordelijkheid voor heeft.¹¹ De begrotingscijfers uit tabellen 3.1 en 3.2 leveren zodoende voor artikel 4 een onderschatting op van de werkelijke bestedingen.

Tabel 3.1 Ontwerp begroting hoofdstuk IV Rijksbegroting (bedragen * € 1.000)

Begrotingsartikel	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Art. 1 Versterken rechtsstaat	70.252	70.858	87.274	40.434	13.643	13.956	80.415	76.166
Art. 3 Nominaal en onvoorzien	1.260	1.276	1.988	-	-	-	-	-
Art. 4 Bevorderen sociaaleconomische structuur	14.559	14.676	11.005	11.198	15.838	16.959	65.357	62.106
Art. 5 Schuldsanering/lopende inschrijving/leningen	149.929	186.981	172.431	28.517	28.516	28.517	201.517	28.517
Art. 6 Apparaat	21.466	18.071	21.059	21.428	23.722	24.139	21.665	22.924
Art. 7 Nog onverdeeld	-	-	-	1.142	1.560	23.750	2.411	3.441
Art. 8 Wederopbouw bovenwindse eilanden	-	-	-	6.037	-	-	4.933	3.300
Totaal	257.466	291.862	293.757	108.756	83.279	85.946	376.298	196.454

Bron: Ontwerpbegrotingen 2016-2023

Tabel 3.2 Realisatie hoofdstuk IV Rijksbegroting (bedragen * €1.000)

Begrotingsartikel	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Art. 1 Versterken rechtsstaat	77.735	69.800	45.800	40.400	12.836	20.200	32.400	14.638
Art. 3 Nominaal en onvoorzien	-	-	-	-	-	-	-	-
Art. 4 Bevorderen sociaaleconomische structuur	17.994	21.400	43.700	28.900	57.045	53.342	76.300	44.320
Art. 5 Schuldsanering/lopende inschrijving/leningen	179.631	225.800	172.400	79.100	649.585	597.607	223.627	61.749
Art. 6 Apparaat	21.310	20.600	25.000	26.700	29.899	30.259	34.195	32.729
Art. 7 Nog onverdeeld	-	-	-	-	-	-	-	-
Art. 8 Wederopbouw bovenwindse eilanden	-	21.500	338.200	21.300	102.726	91.549	8.456	2.677
Totaal	296.670	359.100	625.100	196.400	852.091	792.957	374.978	155.913

Bron: Financiële jaarverslagen 2016-2023

3.2 Artikel 4: overzicht bestedingen

Over de periode 2016-2023 is vanuit artikel 4 een bedrag besteed van totaal € 342.445.000. Daarvan kwam € 191.922.000 ten bate van de CAS-landen en € 150.523.000 ten bate van Caribisch Nederland. Merk op dat de successievelijke jaarverslagen geen gedetailleerde inzage bieden in de projecten en beleidsthema's die vanuit dit artikel werden bekostigd. Alleen grote hoofdcategorieën bestedingen zijn in de jaarverslagen opgenomen. Uit de financiële administratie van DGKR/FEZ blijkt echter dat het gaat om honderden grotere en kleinere projecten, variërend van bijvoorbeeld onderwijshuisvesting op Curaçao voor € 30 miljoen tot het bekostigen van incidentele integriteitstrainingen op de BES voor minder dan € 4.000.

In tabel 3.3 wordt duidelijk dat de bestedingen op artikel 4 voor de CAS-landen over de jaren heen flink fluctueert. De fluctuatie wordt voor een belangrijk deel bepaald door incidentele uitgaven die werden gedaan

¹¹ Dat verschilt per project hoe dat ingeregeld is. Strikt genomen gaat met een overboeking ook de beleidsverantwoordelijkheid over naar een ander departement. Dat zie je ook met bijv. de integrale middelen vanuit SZW/VWS die moeten worden verantwoord in deze PE, maar beleidsinhoudelijk volledig onder die departementen vallen.

in het kader van de voedselsteun ten tijde van de covid-pandemie en uitgaven die werden gedaan binnen de kaders (van de uitvoeringsagenda) van het Landspakket Curaçao ('Bijdragen aan medeoverheden' en 'Onderwijshuisvesting' en 'TWO').

Tabel 3.3 Bestedingen in CAS-landen uit artikel 4 uitgesplitst naar begrotingspost en jaar (bedragen * €1.000)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Afpakteam Aruba	500							
Bijdrage aan landen		4.416	2.847	2.944	3.380	5.487	23.129	
Landspakketten ¹²	-	-	-	-	-	1.063	20.600	14.500
Diverse bijdragen				171	110	121	121	276
Diverse subsidies				268		574		2.562
Noodpakketten					39.700	29.897	2.138	
Onderwijshuisvesting Curaçao							9.956	6.810
Onderzoek, Kennisoverdracht en Communicatie	1.134	911	405					
Opdrachten landen				160	457	657	129	38
Samenwerkingsprogramma's	1.307							
Toeslagen op pensioenen NA	2.340	2.239	2.545	2.992	1.718	1.450	1.016	854
Eindtotaal	5.281	7.566	5.797	6.535	45.365	39.249	57.089	25.040

Bron: financiële jaarverslagen 2016-2023

Ook de cijfers voor Caribisch Nederland fluctueren over de jaren (zie tabel 3.4). Met name 2018 en 2019 laten relatief hoge bestedingen zien. Deze worden mede verklaard door een incidentele bijdrage van Europees Nederland van ca. € 22 miljoen in 2018 aan het Pensioenfonds Caribisch Nederland (zie voor de evaluatie van het project de aparte bijlage van deze Periodieke Rapportage¹³) en in 2019 door het overhevelen van budgetten vanuit het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) ten behoeve van het programma Bes(t) 4 Kids en de naschoolse opvang (onder de noemer van 'Bijdragen aan medeoverheden'). Ook werd in 2019 onder de noemer van 'Onderzoek, Kennisoverdracht en Communicatie' € 3,2 miljoen aan het openbaar lichaam Bonaire verstrekt om de uitvoeringskracht te versterken. Dit bedrag werd aangewend om de afspraken uit het Bestuursakkoord 2018-2022 na te komen (zie voor een reflectie op de Bestuursakkoorden hoofdstuk 5). Saba ontving in dat kader € 1,6 miljoen.

Sint Eustatius ontving, in verband met het bestuurlijk ingrijpen en het verbeterplan voor het financieel beheer, incidenteel € 3,7 miljoen (beide projecten worden apart besproken binnen deze Periodieke Rapportage). Wat verder opvalt, is dat onder de noemer van 'Versterken bestuurs- en uitvoeringskracht' sprake is van een trendmatige stijging van de bestedingen vanaf 2020.

¹² De begrotingspost 'Landspakketten' bevat de bestedingen die vanuit artikel 4 gedaan zijn op dit thema. In de jaarrekeningen van KR kwam deze post onder de volgende benamingen terug: Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling; COHO; COHO/ National Recovery Program Bureau; Tijdelijke Werkorganisatie (TWO) en Tijdelijke Werkorganisatie / NRPB. Ten behoeve van de leesbaarheid zijn ze in tabel 3.3 samengenomen onder één noemer ('Landspakketten').

¹³ Abraham, M. & Nauta, O. (2025). *Bijlagen Periodieke Rapportage artikel 4*. Amsterdam: DSP-groep (in opdracht van het ministerie van BZK).

Tabel 3.4 Bestedingen in Caribisch Nederland uit artikel 4 uitgesplitst naar begrotingspost en jaar (bedragen * €1.000)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bijzondere uitkering sociaaleconomische initiatieven	5.737	8.866	6.974	7.733	-	-	-	-
Bonaire International Airport	-	-	-	-	3.400	3.051	-	-
Kinderrechten	1.009	922	-	-	-	-	-	-
Onderzoek, Kennisoverdracht en Communicatie	2.522	1.903	3.936	10.873	-	-	-	-
Opdrachten Caribisch Nederland	-	-	-	29	-	-	-	225
Pensioenen ¹⁴ en uitkeringen politieke ambtsdragers	3.303	1.385	26.501	3.017	2.263	2.138	3.135	2.584
Sociaaleconomische initiatieven	-	-	-	-	486	-	-	-
Subsidies Caribisch Nederland	142	467	459	693	454	507	2.090	2.328
Versterken bestuurs- en uitvoeringskracht	-	-	-	-	5.027	8.335	13.951	14.078
Eindtotaal	12.713	13.543	37.870	22.345	11.630	14.031	19.176	19.215

Bron: financiële jaarverslagen 2016-2023

3.3 Tot slot

Artikel 4 vormt een belangrijk onderdeel van hoofdstuk IV. In totaal werd vanuit het artikel over de onderzochte periode 2016-2023 bijna € 350 miljoen besteed, waarvan een kleine 200 miljoen ten bate kwam van de CAS-landen en 150 miljoen voor Caribisch Nederland. De bestedingen onder artikel 4 fluctueerden per jaar. Dit kwam vooral door incidentele uitgaven, bijvoorbeeld voor crisisbijstand of steun aan het pensioenfonds van Caribisch Nederland. De middelen zijn niet alleen besteed aan beleidsrijke projecten, zoals het Verbeterplan Financieel Beheer BES en de Integriteitskamer Sint-Maarten, maar ook aan beleidsarme verplichtingen.

¹⁴ In 2016 werden kosten voor Pensioenfonds Caribisch Nederland apart begroot. Vanaf 2017 zijn PCN-kosten onderdeel van de generieke begrotingspost 'Pensioenen en uitkeringen politieke ambtsdragers'. Ten behoeve van de leesbaarheid zijn voor het jaar 2016 de kosten van PCN opgeteld bij de generieke post en is PCN als aparte begrotingspost weggelaten.

4 Doeltreffendheid en doelmatigheid

In dit hoofdstuk wordt op basis van syntheseonderzoek op uitgevoerde evaluaties de doeltreffendheid en doelmatigheid van het artikel-4-beleid beoordeeld. Ook wordt - als vast onderdeel van de Periodieke Rapportage - een besparingsvariant beschreven. Daarmee wordt antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag:

In hoeverre heeft het gevoerde beleid op artikel 4 geleid tot het ondersteunen bij het creëren van een betrouwbare en goed functionerende overheid en daardoor merkbare positieve verandering in het leven van de burgers in de Caribische delen van het Koninkrijk en was de inzet op het versterken van de uitvoeringskracht, het inzetten van kennis en expertise en het coördineren van de Rijksinzet doelmatig en doeltreffend?

Het hoofdstuk begint echter met een beschrijving van een aantal methodologische beperkingen die zich bij de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid voordoen.

4.1 Meten doeltreffendheid en doelmatigheid

De systematiek van een Periodieke Rapportage, zoals vastgesteld in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2022 (RPE 2022) is, zoals eerder vermeld, bedoeld om inzicht te bieden in de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid. De rapportage vormt het sluitstuk van een meerjarige cyclus die is vastgelegd in de Strategische Evaluatie Agenda (SEA).¹⁵ De SEA omvat alle relevante beleidsthema's en gekoppelde begrotingsartikelen, waarbij per thema wordt aangegeven welk evaluatieonderzoek gepland is. Aan het eind van de looptijd (vier tot zeven jaar) wordt per thema en/of beleidsartikel een Periodieke Rapportage opgesteld, waarin de opgedane kennis wordt samengebracht. Een Periodieke Rapportage bevat onder andere een overzicht van het uitgevoerde evaluatieonderzoek, een beschrijving van de beleidstheorie van het betreffende artikel, een meerjarig financieel overzicht, een synthese van inzichten over doeltreffendheid en doelmatigheid, een beoordeling van de samenhang van het beleid en aanbevelingen voor verbetering.

Bij het opstellen van de Periodieke Rapportage voor het beleid onder artikel 4 van KR doet zich een aantal structurele uitdagingen voor die voornoemde systematiek bemoeilijken. Allereerst bestaat een aanzienlijk

¹⁵ De SEA is een instrument dat is ontwikkeld aan de hand van de vierde voortgangsrapportage Inzicht in Kwaliteit (Kamerstukken II 2020/21, 31865, nr. 184). De SEA biedt een overzicht van de beleidsthema's, een korte toelichting op de inzichtbehoefte per thema, en een daarbij passende agendering van evaluatieonderzoek. Het doel is om meer inzicht in de beleidsthema's te krijgen, en continue verbetering van beleid en uitvoering te stimuleren. De SEA bevat een overzicht van alle geplande Periodieke Rapportages die eens in de vier tot zeven jaar worden opgesteld. Ook biedt de SEA een overzicht van alle overige ex ante, ex durante en ex post onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid. De Periodieke Rapportage valt onder de nieuwe de "Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2022". Echter, tijdens het grootste deel van de periode waarop de Periodieke Rapportage zich richt, was de systematiek van de SEA nog niet van kracht en heeft diens gevolg de onderzoeksprogrammering nog niet volgens deze systematiek plaatsgevonden.

deel van de uitgaven onder artikel 4 uit zogenaamde beleidsarme verplichtingen (zoals wisselkoerscompensatie) of historische/juridische verplichtingen (zoals afdrachten voor pensioenen van bepaalde categorieën ambtenaren) die Nederland ten tijde van de ontmanteling van de Nederlandse Antillen op zich genomen had. Dergelijke bestedingen voldoen lang niet altijd aan de definitie van beleid zoals bedoeld in de RPE 2022, te weten: “inspanningen van de overheid om met de inzet van mensen, middelen en tijd maatregelen uit te voeren om afgesproken doelstellingen te realiseren.”

Normaliter wordt binnen een Periodieke Rapportage gewerkt met een overkoepelende beleidslogica waarin het generieke doel van het betreffende beleidsartikel gerelateerd wordt aan de specifieke doelen van de afzonderlijke beleidsinstrumenten die vanuit het artikel worden bekostigd. Via een zogenaamde doelen-middelen-keten worden vervolgens de activiteiten die met de middelen betaald zijn logisch gerelateerd aan het generieke doel van het beleidsartikel. De logische causale relatie valt in veel gevallen – vanwege voornoemde beperkingen – bij artikel 4 niet te maken. Vaak was bij het bekostigen van een project namelijk niet de afweging of de besteding zou bijdragen aan het generieke doel van artikel 4, maar of DGKR zich verantwoordelijk achtte om de gevraagde bijstand überhaupt te verlenen. Op welk begrotingsartikel de kosten van bijstand vervolgens geboekt moesten worden, was van secundair belang (ook al was het vaak niet geheel onlogisch om hiervoor artikel 4 te selecteren).¹⁶ Maar ook bij de meer planmatige bestedingen vanuit artikel 4 (zoals bijvoorbeeld het Verbeterplan Financieel Beheer BES, of de Integriteitskamer Sint-Maarten) is van tevoren geen inhoudelijke afweging gemaakt op welke wijze de doelstellingen dienstbaar zouden zijn aan realisatie van de hoofddoelstelling van artikel 4, blijkt uit de gesprekken met DGKR. Hooguit werd getoetst of er sprake was van een thematisch raakvlak tussen het generieke doel van artikel 4 en het concrete projectdoel.

Alternatieve meetmethode

Met terugwerkende kracht is het in theorie wel mogelijk alsnog een generieke beleidslogica voor artikel 4 te construeren waarin (een deel van) de projectdoelen en uitgevoerde activiteiten in een logische causale relatie komen te staan tot het generieke doel van het artikel. Maar die manier van werken levert in dit geval weinig bruikbare inzichten op, omdat het gefinancierde beleid nooit op die manier bedacht en uitgevoerd werd. De doeltreffendheid van artikel 4 wordt binnen deze Periodieke Rapportage daarom op een iets andere wijze bepaald. In afwijking van hetgeen eerder met de Tweede Kamer is gecommuniceerd ¹⁷ **wordt op basis van de conclusies over de doeltreffendheid van de individuele projecten nagegaan in een syntheseonderzoek of het beleid over artikel 4 doeltreffend is geweest. De aanname is vervolgens dat de mate waarin dat het geval is de mate bepaalt waarin artikel 4 doeltreffend is.**

Naast doeltreffendheid wordt er binnen een Periodieke Rapportage ook gekeken naar doelmatigheid. In de aangehaalde RPE 2022 wordt bij doelmatigheid verwezen naar de relatie tussen de effecten van het beleid (op

¹⁶ Alleen in het geval van het Arubaanse Afpakteam had wellicht artikel 1 meer voor de hand gelegen omdat al vanuit dat begrotingsartikel kosten gedragen worden voor het ondersteunen van de rechtshandhaving.

¹⁷ Bijlage 1 bij Kamerstuk 36410 IV, nr. 13 (Onderzoeksopzet Periodieke Rapportage artikel 4 Koninkrijksrelaties, kenmerk: 2024-0000333483)

het beleidsdoel en overige baten) en de kosten van het beleid (de beleidsuitgaven en overige kosten binnen en buiten het departement). Er is sprake van doelmatig beleid wanneer de prestaties en effecten van beleid tegen de laagst mogelijke inzet van (financiële) middelen en met zo min mogelijk ongewenste neveneffecten worden bewerkstelligd, dan wel de inzet van een bepaalde hoeveelheid beleidsmiddelen leidt tot maximale prestaties en beleidseffecten (met zo min mogelijk ongewenste neveneffecten). Met andere woorden: bij onderzoek naar de doelmatigheid wordt de vraag beantwoord of met een ander beleid(mix) hetzelfde effect tegen minder kosten had kunnen worden bereikt, of een groter effect tegen dezelfde kosten. Waarbij ook wordt gekeken naar het zo klein mogelijk houden van ongewenste neveneffecten. Bij het meten van doelmatigheid is het belangrijk te vermelden dat er geen absolute maatstaven bestaan. Wel is het soms mogelijk in relatieve zin (bijvoorbeeld tussen vergelijkbare organisaties) te benchmarken en op die manier de prestaties van beleid te kwantificeren en te vergelijken. Maar in het geval van het beleidsinstrumentarium van artikel 4 ligt dit niet in de rede, omdat de projecten steeds binnen een unieke context werden uitgevoerd.

Om toch tot zinvolle uitspraken te komen over de doelmatigheid is er binnen de Periodieke Rapportage langs twee lijnen gewerkt. In de eerst plaats is gekeken naar beleidsalternatieven (zowel alternatieve instrumenten als alternatieve mix van beleid). Waren die denkbaar en realistisch? En zo ja, welke resultaten hadden daarvan verwacht mogen worden? Deze vorm noemen we binnen deze Periodieke Rapportage *externe* doelmatigheid. Om iets te kunnen zeggen over de externe doelmatigheid, moet de doeltreffendheid echter al bepaald zijn. Beleid dat niet doeltreffend is, is immers per definitie niet doelmatig. In de tweede plaats is gekeken of het beleid efficiënt is uitgevoerd of dat bij hetzelfde beleid de beoogde output met minder tijd of geld ook gerealiseerd had kunnen worden door anders te werken. Deze vorm noemen we binnen deze Periodieke Rapportage *interne* doelmatigheid.

4.2 Doeltreffendheid en doelmatigheid artikel-4-beleid

In schema 4.1 (op pagina 37) wordt een overzicht gegeven van de uitkomsten van het syntheseonderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het onderzochte artikel-4-beleid. In bijlage 2 van deze rapportage wordt per geëvalueerd project een korte samenvatting gegeven en toegelicht of het project al eerder apart geëvalueerd werd of aanvullend voor deze Periodieke Rapportage beoordeeld werd. Daarbij is zowel gekeken naar de doelrealisatie van de directe beleidsdoelen (output) door de inzet van het artikel-4-beleid als naar de realisatie van de beoogde maatschappelijke effecten (outcome) door de inzet van het artikel-4-beleid. Ook de doelmatigheid is beoordeeld. Conform de hiervoor beschreven systematiek wordt een onderscheid gemaakt tussen de interne en de externe doelmatigheid. In de tabel wordt een beoordelingsschaal gehanteerd. Deze moet als volgt worden gelezen:

Tabel 4.1 Doeltreffendheid en doelmatigheid van het onderzochte artikel-4-beleid

Beoordeling	Doeltreffendheid	Doelmatigheid
Volledig gerealiseerd/ volledig doelmatig	Alle output- en outcomedoelen zijn volledig en door de inzet van het betreffende artikel-4-beleid bereikt. Het project heeft de beoogde effecten opgeleverd.	Middelen zijn optimaal ingezet. Geen efficiëntere of goedkopere alternatieven beschikbaar; uitvoering was effectief en economisch.
Grotendeels gerealiseerd/ grotendeels doelmatig	De meeste doelen zijn door de inzet van het betreffende artikel-4-beleid bereikt met slechts kleine afwijkingen. De impact is grotendeels volgens plan gerealiseerd.	Middelen zijn grotendeels efficiënt gebruikt. Mogelijke kleine verbeteringen in uitvoering of instrumentkeuze, maar niet significant.
Deels gerealiseerd/ deels doelmatig	Een deel van de doelen is door de inzet van het betreffende artikel-4-beleid gerealiseerd. Belangrijke onderdelen zijn achtergebleven. Effect is merkbaar maar beperkt.	Er zijn duidelijke verbeterpunten. De uitvoering had efficiënter gekund of een goedkoper alternatief had mogelijk meer opgeleverd.
Niet gerealiseerd/ ondoelmatig	Doelen zijn niet bereikt. Het project heeft geen of nauwelijks effect gehad.	Middelen zijn niet efficiënt ingezet. Er is sprake van verspilling of duidelijk betere alternatieve aanpakken waren mogelijk.
Onbekend	Er is onvoldoende informatie om te bepalen of de doelen zijn gerealiseerd.	Er is onvoldoende inzicht in kosten, uitvoering of alternatieven om de doelmatigheid te beoordelen.
(Nog) niet zichtbaar	De projecten lopen nog waardoor de outcome nog niet zichtbaar is	
Kan nog niet worden beoordeeld		Omdat de outcome nog niet bekend is kan de doelmatigheid niet worden beoordeeld

Geringe interne validiteit onderzoeksdesign onderliggende deelevaluaties

Merk op dat geen van de evaluatieonderzoeken waarop de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid in tabel 4.1 gebaseerd is de vorm had van een quasi-experiment.¹⁸ De zogenaamde interne validiteit van het onderzoeksdesign is daarom bij alle geïncludeerde evaluaties relatief beperkt, waardoor de zeggingskracht van de onderzoeksresultaten ook enigszins gelimiteerd is. Merk verder op dat negen van de in totaal 30 projecten ten tijde van het veldwerk van deze evaluatie nog lopend waren (roze gearceerd). Omdat daar logischerwijs nog geen (volledige) outcome (en output) bekend was, is de beoordeling van doeltreffendheid en doelmatigheid van deze projecten niet of alleen beperkt mogelijk. Na verloop van tijd kan dat natuurlijk veranderen en alsnog een beoordeling worden gegeven.

Verder zij opgemerkt dat de meetperiode van de meeste projecten, die ten behoeve van deze Periodieke Rapportage aanvullend moesten worden geëvalueerd ('nieuw onderzoek'), niet beperkt bleef tot 2023 (het

¹⁸ De effecten van beleid/project ten opzichte van een situatie zonder dat beleid/project zijn vaak lastig vast te stellen, omdat ook andere factoren een rol kunnen spelen naast de effecten van het beleid zelf. Want welke effecten op de uitkomstindicator (bijvoorbeeld de toename van bestuurskracht van de lokale overheid) zijn dan het gevolg van de inzet van een bepaald beleidsinstrument (bijvoorbeeld TOP Bonaire) en welke zijn het gevolg van andere (versturende) factoren (bijvoorbeeld verandering lokale arbeidsmarkt) die gelijktijdig optreden? Binnen de beleidswetenschappen wordt gesteld dat deze vraag pas echt betrouwbaar beantwoord kan worden wanneer het onderzoek qua opzet minimaal de vorm heeft van een quasi-experiment. Dit niveau wordt bij een Periodieke Rapportage benaderd wanneer niet alleen de situatie van vóór de implementatie van de beleidsinstrumenten vergeleken wordt met de situatie erna, maar wanneer ook vergeleken wordt met een controlegroep waarbij het betreffende beleidsinstrument niet geïmplementeerd is. Binnen deze Periodieke Rapportage was bij geen van de onderzochte projecten sprake van een voor- en nameting met controlegroep.

formele einde van de looptijd van deze Periodieke Rapportage). Veel van de benodigde gegevens werden namelijk in gesprekken verzameld en respondenten bleken niet goed in staat exact aan te geven in welke periode welke resultaten geboekt waren. De meetperiode voor deze 17 projecten liep daardoor feitelijk door tot en met april 2025 (het moment waarop het veldwerk van deze Periodieke Rapportage werd afgerond).

Schema 4.1 Doeltreffendheid en doelmatigheid artikel-4-beleid

Beleidsthema's	Realisatie output door artikel-4-beleid	Realisatie outcome door artikel-4-beleid	Externe doelmatigheid	Interne doelmatigheid	Grondslag ¹⁹
1. Landspakketten (abstract niveau) (lopend)	Onbekend	In theorie mogelijk effectief	Onbekend	Onbekend	Nieuw onderzoek
2. TWO-project 1: Droogdok Curaçao (lopend)	Deels	(Nog) niet zichtbaar	Kan nog niet worden beoordeeld	Grotendeels	Nieuw onderzoek
3. TWO-project 2: Onderhoud schoolgebouwen Curaçao (lopend)	Grotendeels	Grotendeels	Grotendeels	Grotendeels	Nieuw onderzoek
4. TWO- project 3: ICT-systeem Belastingdienst Sint-Maarten (lopend) ²⁰	Deels	(Nog) niet zichtbaar	Kan nog niet worden beoordeeld	Deels	Nieuw onderzoek
5. TWO-project 4: Herinrichting overheidsapparaat Aruba (lopend)	Grotendeels	(Nog) niet zichtbaar	Kan nog niet worden beoordeeld	Deels	Nieuw onderzoek
6. Integriteitskamer	Volledig	(Nog) niet zichtbaar	Kan nog niet worden beoordeeld	Grotendeels	Nieuw onderzoek
7. Restmiddelen FDA	Volledig	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Nieuw onderzoek
8. Restmiddelen AMFO	Volledig	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Niet van toepassing	Nieuw onderzoek
9. Kleine Projecten Fonds	Volledig	Onbekend	Kan niet worden beoordeeld	Onbekend	Eerder onderzoek
10. Noodsteun CAS-landen	Grotendeels	Grotendeels	Grotendeels	Grotendeels	Eerder onderzoek
11. VCA: Opvang slachtoffers mensenhandel en huiselijk geweld	Volledig	Deels	Deels	Grotendeels	Eerder onderzoek
12. VCA: Onderwijs	Volledig	Onbekend	Onbekend	Grotendeels	Eerder onderzoek
13. VCA: Inventarisatie irregulier circuit Aruba	Deels	Niet behaald	Niet doelmatig	Grotendeels	Eerder onderzoek
14. VCA: Rechtshandhaving	Volledig	Beperkt	Beperkt	Grotendeels	Eerder onderzoek
15. VCA: Gezondheidszorg	Volledig	Onbekend	Onbekend	Grotendeels	Eerder onderzoek
16. VCC: Vreemdelingenbewaring	Grotendeels	Deels	Deels	Deels	Eerder onderzoek
17. Integrale middelen SZW/VWS (abstract niveau)	Onbekend	In theorie mogelijk effectief	Onbekend	Onbekend	Nieuw onderzoek
18. Project SZW/VWS-middelen: Bes(t) 4 Kids	Volledig	Grotendeels	Grotendeels	Grotendeels	Nieuw onderzoek
19. Pensioenfonds Caribisch Nederland	Volledig	Volledig	Grotendeels	Grotendeels	Nieuw onderzoek
20. Bestuurlijk ingrijpen Sint Eustatius	Grotendeels	Grotendeels	Deels	Grotendeels	Nieuw onderzoek
21. Sint Eustatius ICT Good Governance (lopend)	Deels	(Nog) niet zichtbaar	Kan nog niet worden beoordeeld	Deels	Nieuw onderzoek
22. VNG Uitwisselingsnetwerk Cariben	Grotendeels	Deels	Deels	Deels	Nieuw onderzoek
23. GTI perceel (lopend)	Deels	(Nog) niet zichtbaar	Kan nog niet worden beoordeeld	Grotendeels	Nieuw onderzoek
24. Verbeterplan financieel beheer BES (lopend)	Deels	Deels	Kan nog niet worden beoordeeld	Deels	Nieuw onderzoek
25. Klif Sint Eustatius (lopend)	Deels	Deels	Kan nog niet worden beoordeeld	Deels	Nieuw onderzoek
26. Kinderrechten	Grotendeels	Grotendeels	Onbekend	Onbekend	Eerder onderzoek
27. BIA (Covidsteun)	Volledig	Volledig	Deels	Deels	Eerder onderzoek
28. Middelen wederopbouw Saba en St Eustatius	Volledig	Grotendeels	Grotendeels	Deels	Eerder onderzoek
29. TOP	Volledig	Grotendeels	Grotendeels	Deels	Eerder onderzoek
30. Voedselbank (Covidsteun)	Grotendeels	Grotendeels	Grotendeels	Deels	Eerder onderzoek

¹⁹ Zoals vermeld in paragraaf 2.4 waren bij de start van deze Periodieke Rapportage slechts 13 artikel-4-projecten geëvalueerd. Aanvullend zijn daarom 17 representatieve artikel-4-projecten die eerder nog niet waren onderzocht beoordeeld op doeltreffendheid en doelmatigheid. Het syntheseonderzoek baseert zich daarom op twee type onderzoek: eerder onderzoek en nieuw onderzoek. In de laatste kolom van dit schema 4.2 valt dat af te lezen. De uitkomsten van het nieuwe onderzoek wordt in een apart Bijlagerapport beschreven. Zie hiervoor: Abraham, M., & Nauta, O. (2025). *Bijlagen Periodieke Rapportage artikel 4*. Amsterdam: DSP-groep. (In opdracht van het ministerie van BZK).

²⁰ Dit zijn op de begroting van TWO twee aparte posten (te weten: 'Applicatiebeheer en quick wins Belastingdienst Sint Maarten' en 'ICT-systeem Belastingdienst Sint Maarten'). Nadere inhoudelijke analyse leert dat het feitelijk om hetzelfde verbeterproject gaat. Daarom zijn ze samengevoegd als één thema.

4.2.1 Beoordeling doeltreffendheid

Uit tabel 4.1 blijkt dat in 14 van de 30 geëvalueerde projecten de beoogde output door de inzet van het betreffende artikel-4-beleid gerealiseerd is. In zeven gevallen was de beoogde output grotendeels gerealiseerd. De projecten waarbij de output alleen deels gerealiseerd was, hebben als gemene deler dat vaak sprake is van vertraging in de uitvoering, waardoor ze ten tijde van het onderzoek nog niet waren afgerond (of vanwege een recente start nog niet waren afgerond). In de gesprekken die in het kader van deze Periodieke Rapportage werden gevoerd, wordt door de betrokkenen gesteld dat veel vertraging het gevolg is van de relatief beperkte uitvoeringskracht van de openbare lichamen en de CAS-landen, waardoor gestelde planningen niet gehaald konden worden.

En ander deel van de vertraging bij het realiseren van de beoogde output wordt door betrokkenen geweten aan de lokale politiek-bestuurlijke dynamiek. Deze kan ertoe leiden dat aan de met Nederlands geld bekostigde projecten onvoldoende prioriteit wordt gegeven of dat daaraan zelfs onvoldoende medewerking wordt verleend, waardoor voorgenomen stappen in een implementatie van een traject niet worden gezet. De Periodieke Rapportage laat diverse voorbeelden zien waarbij deze factor een rol speelde. Zo kwam ten tijde van het onderzoek de implementatie van het verbeterplan van de herinrichting van het overheidsapparaat Aruba als gevolg van een regeringswisseling tijdelijk stil te liggen en kwamen bijvoorbeeld bij het project VNG Uitwisselingsnetwerk stages in twinning-projecten niet goed van de grond, omdat deze onvoldoende door het lokale bestuur werden geprioriteerd.

De realisatie van de outcome doelen door de inzet van het betreffende artikel-4-beleid blijft achter bij de effectiviteit op outputdoelen. Slechts bij twee van de 30 projecten kon op basis van het syntheseonderzoek worden geconcludeerd dat ook op dat niveau het project doeltreffend was. In meerdere gevallen werd de beperkte effectiviteit op outcome-niveau veroorzaakt doordat nog niet alle beoogde output gerealiseerd was (omdat de implementatie van het project nog niet voltooid was). Maar in het overzicht staan ook vijf afgeronde projecten die niet of slechts deels hun outcome doel hebben waargemaakt. De gemene deler bij deze projecten is dat het succes daarvan mede afhankelijk was van de inzet/bijdrage van de lokale partners, maar deze niet de benodigde bijdrage leverden. Zo werd bijvoorbeeld in het kader van de Venezuela-claim van Aruba door BZK met succes het gebouw voor een mannenopvang voor slachtoffers van mensenhandel gerealiseerd (waardoor het project op output succesvol was). Maar voor het feitelijk beheer van de opvang was echter het land Aruba de aangewezen partij. Omdat deze daar uiteindelijk geen invulling aan gaf, kwam het pand leeg te staan, waardoor het outcome-doel (bieden van een veilige plek aan mannelijke slachtoffers mensenhandel) niet behaald werd.

4.2.2 Beoordeling doelmatigheid

Uit de tabel blijkt dat externe doelmatigheid in bijna de helft van de gevallen niet kan worden vastgesteld. Een eerste reden hiervoor is dat voor het betreffende project de outcome doelen nog niet gerealiseerd zijn,

waardoor überhaupt geen uitspraak gedaan kan worden over de doelmatigheid.

Een tweede belangrijke reden is dat - ook in die gevallen dat wel sprake was een afgerond project - de beschikbare evaluatie geen oordeel gaf over de effectgrootte van de maatregel, waardoor er geen relatie gelegd kon worden tussen de feitelijke inzet en de resultaten van het project. Wel blijkt uit de gevoerde gesprekken dat in veel gevallen de doelmatigheid vaak niet het primaire afwegingscriterium was bij het besluit al dan niet een project te initiëren. Een (oud) directeur van DGKR legt uit:

“Als de selectie van projecten politiek wordt, komt doelmatigheid pas in tweede instantie aan de orde. En dat kan betekenen dat sommige projecten niet goed geborgd worden waardoor het meerjarenonderhoud niet is meegenomen in de afspraken.”

Daar waar wel een uitspraak gedaan wordt over de externe doelmatigheid, wordt deze in de meeste gevallen gekwalificeerd als ‘grotendeels doelmatig’. Deze positieve beoordeling volgt in de meeste gevallen uit de constatering van de betrokkenen dat er voor het gestelde doel feitelijk geen ander middel ingezet had kunnen worden. Het enige denkbare alternatief was dan de hoogte van het budget en/of de duur van de ondersteuning aan te passen. Bijvoorbeeld bij de Covid-noodsteun die Nederland bood in de CAS-landen hadden minder middelen beschikbaar gesteld kunnen worden, waardoor mogelijk een andere outcome gerealiseerd zou zijn (mensen hadden dan bijvoorbeeld minder voedselsteun per persoon gekregen of minder mensen zouden zijn bereikt).

Vier van de 30 onderzochte projecten zijn beoordeeld als deels doelmatig. De redenen voor deze kwalificatie lopen uiteen. Soms bleek dat het ingezette middel relatief duur was, terwijl het beoogde outcome doel door meer factoren werd bepaald dan het betreffende project alleen. Voorbeeld hiervan is de relatief kostbare Vreemdelingenopvang Curaçao die door het ministerie van BZK gerealiseerd werd. Outcome doelen van dit project waren het tegengaan van opstoppen in de vreemdelingenketen en het detentieregime in de opvang in lijn brengen met de standaarden van de Committee for the Prevention of Torture. De evaluatie van dit project laat zien dat realisatie van beide doelen mede afhankelijk was van de inzet van Curaçao zelf (en het Nederlandse ministerie van Justitie en Veiligheid) en omdat deze de gevraagde inzet niet in voldoende mate kon leveren werden de doelen maar deels gehaald. Deze beperkte doelrealisatie straalde af op de doelmatigheid. In het geval van de (exploitatie)subsidie aan Bonaire International Airport (BIA) werd het project als deels doelmatig gekwalificeerd, omdat in de evaluatie geconcludeerd werd dat Nederland wel heel ruimhartig was bijgesprongen bij het verlenen van steun en de vraag gesteld moest worden of met minder middelen het doel niet ook gehaald zou zijn.

In twee gevallen is een project als beperkt/niet doelmatig gekwalificeerd. De reden hiervoor is dat in het ene geval uiteindelijk de vereiste wetgeving niet tot stand werd gebracht, waardoor het vanuit artikel 4 bekostigde ICT-systeem niet in gebruik werd genomen (Venezuela-Claim Aruba: Inventarisatie irregulier circuit Aruba). In het andere geval werd de doelmatigheid slechts beoordeeld, omdat het project een onrealistisch outcome

doel kende waarvan van tevoren al duidelijk was dat dit nimmer gehaald kon worden (Venezuela-Claim Aruba: rechtshandhaving).

De interne doelmatigheid wordt overall beter beoordeeld dan de externe. In 12 van de 30 gevallen is deze als grotendeels doelmatig gekwalificeerd. Dat wil zeggen dat de beoogde output niet tegen (veel) minder kosten behaald had kunnen worden, door bijvoorbeeld processen anders in te richten. 11 van de 30 onderzochte projecten werden als deels doelmatig beoordeeld, omdat de direct betrokkenen punten van verbetering naar voren brachten. De punten gingen voornamelijk over de wijze waarop het implementatieproces van het betreffende project was ingericht en/of verlopen. Genoemde suggesties hadden betrekking op betere en/of eerdere afstemming en inbedding van het project bij de lokale partners, zodat de implementatie van het project efficiënter zou zijn verlopen. Maar ook het borgen van de juiste expertise binnen het project werd genoemd. Met name juridische expertise werd in verschillende projecten gemist, wat leidde tot vertraging en soms ook flinke aanvullende kosten (bijvoorbeeld bij de aanbesteding van het ICT-systeem Belastingdienst Sint-Maarten en bij de herstelwerkzaamheden op de Klif van Sint Eustatius). Een specifiek aandachtspunt dat bij meerdere projecten genoemd werd, betrof de inhoudelijke rol van het ministerie van BZK. In meerdere gevallen was het departement trekker van projecten die qua thema in Europees Nederland vallen onder de verantwoordelijkheid van een ander departement. Zo wordt over de volle breedte van de respondenten aangegeven dat het op z'n minst opmerkelijk is (en vermoedelijk minder doelmatig) dat het ministerie eindverantwoordelijke is voor de bouw van cellen en detentiecentra in de CAS-landen. Vergelijkbare vraagtekens werden ook geplaatst bij de infrastructurele herstelwerkzaamheden bij de Klif van Sint Eustatius. In het hoofdstuk over de coördinerende rol van het ministerie van BZK wordt dieper ingegaan op deze situatie.

4.3 Besparingsvariant

Artikel 4, lid 5 onder i van de RPE 2022 stelt dat “ten minste één doelmatige optie [wordt] geschetst waarmee een besparing van 20% op de budgettaire grondslag van het (beleids)thema kan worden gerealiseerd. Wanneer 20% onmogelijk wordt geacht, kan op voorwaarde van een goede inhoudelijke argumentatie, gekozen worden voor een alternatief percentage dat recht doet aan een voor het beleidsterrein significante besparing.” Deze verplichting is bedoeld om ministers te stimuleren kritisch te kijken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van hun beleid en om alternatieve scenario's te overwegen die kunnen leiden tot efficiënter gebruik van publieke middelen. Daarnaast is het opnemen van een 20%-besparingsvariant een manier om te voldoen aan de eisen van de RPE. De RPE vereist dat Periodieke Rapportages ook alternatieve scenario's bevatten, zoals besparingsvarianten, om een volledig beeld te geven van de mogelijkheden voor beleidsverbetering en efficiëntie.

Hypothetische besparingsvariant

Een voor de hand liggende hypothetische besparingsvariant bestaat uit het 'opschonen' van artikel 4. Zoals uit het volgende hoofdstuk en hoofdstuk 7 zal blijken, is het ministerie regelmatig genegen vanuit diens stelselverantwoordelijkheid projecten en thema's te bekostigen die qua thema thuishoren bij andere

departementen. Deze thema's landen vervolgens vaak op artikel 4. Het ministerie kan besluiten alle bestedingen die qua inhoud niet bij hem passen niet langer te bekostigen. Dat levert direct een besparing op die aanzienlijk meer bedraagt dan de voorgeschreven 20%.

Omdat deze besparingsvariant betrekking heeft op incidentele bestedingen die ten behoeve van een concrete (nood)situatie door het ministerie geclaimd werden, levert dit een weinig reële besparingsoptie op. Zinvoller is het om te kijken naar de structurele eigen middelen van BZK. Deze blijken echter heel beperkt. Wordt voor 2025 gekeken naar de ontwerpbegroting van artikel 4, dan blijkt dat van de € 100.746 miljoen begrote uitgaven minder dan € 6 miljoen in de categorie vrije niet-verplichte budgetten valt.

Tabel 4.2 Uitsplitsing structurele eigen vrije middelen DGKR (2025)

Subartikelonderdeel omschrijving	(ei)land	Bedrag
Opdrachten landen ²¹	CAS	€115.000,00
Diverse bijdragen	CAS	€256.000,00
Subsidies Caribisch Nederland ²²	CN	€1.857.000,00
Opdrachten Caribisch Nederland	CN	€609.000,00
Versterken bestuurs- en uitvoeringskracht	CN	€2.989.000,00
Totaal	CAS en CN samen	€ 5.826.000,00
Totaal begroting 2025 artikel 4	CAS en CN samen	€100.746.000,00

Ten behoeve van deze Periodieke Rapportage is met DGKR gesproken over beleidsopties waarmee 20% op dit bescheiden deel van de artikel-4-begroting bespaard kan worden. De conclusie luidt dat een kaasschaafmethode zou kunnen worden toegepast op de posten die vanuit de €5,8 miljoen jaarlijks structureel gefinancierd worden (het blijkt lastig om exact aan te geven welk deel van deze € 5,8 miljoen voor deze besparing in aanmerking komt).²³ Dat wil zeggen: de functionaliteit en opzet van die projecten staan niet ter discussie, maar in theorie kunnen de bijdragen en subsidies over deze posten evenredig worden verlaagd. Voor de Stichting Voedselbank Bonaire, die sinds 2024 een structurele subsidie ontvangt vanuit artikel 4, zou deze besparing bijvoorbeeld betekenen dat zij 20% minder voedselpakketten en/of 20% minder producten per voedselpakket gaan verstrekken (aangezien de bijdrage van DGKR nagenoeg volledig wordt aangewend voor de aankoop van levensmiddelen).

Zou de besparingsvariant zich niet alleen beperken tot de projecten die vanuit het budget van € 5,8 miljoen structureel worden gefinancierd, maar worden toegepast op het totale eigen budget van € 5,8 miljoen dan levert dat twee besparingsopties op. De eerste optie is dat dat DGKR minder vaak bijstand kan verlenen wanneer daarom gevraagd wordt. De tweede - meer waarschijnlijke optie - is dat DGKR nog vaker dan nu gebeurt een claim zal indienen ten einde alsnog de acute noden te kunnen ledigen. De huidige praktijk laat

²¹ Het gaat om diverse beleidsonderzoeken n.a.v. toezeggingen aan de TK of ter ondersteuning van op te stellen beleid

²² Het gaat om diverse subsidies aan organisaties op de BES zoals de Voedselbank Bonaire, WeConnect, UNICEF en de VNG

²³ Uit de afstemming blijkt dat een flink deel van deze zogenaamde "vrije niet-verplichte budgetten" ook incidenteel en/of verplicht is.

namelijk al zien dat het eigen budget van DGKR bij lange na niet genoeg is om te voorzien in de acute vragen die op het ministerie afkomen waardoor ze voortdurend middelen van buiten de eigen begroting elders claimt.

Realistisch besparingsoptie

De voornoemde besparingsvarianten hebben betrekking op slechts een fractie van de totale begroting van artikel 4 (en betreffen bovendien posten die politiek mogelijk lastig ter discussie gesteld kunnen worden). Dergelijke hypothetische besparingsvarianten resulteren daarom niet in reële alternatieve beleidsscenario's voor DGKR. Zoals voornoemd is het achterliggende doel van het uitwerken van een besparingsvariant echter het aanmoedigen van de minister om na te denken over hoe publieke middelen beter besteed kunnen worden. Tegen de achtergrond van dit doel levert deze Periodieke Rapportage meerdere voorbeelden op waar het ministerie wél op uitgaven had kunnen besparen. Op deze voorbeelden zelf valt nu niet meer te besparen omdat het geld al is uitgegeven, maar één specifieke les valt wel uit deze voorbeelden te destilleren zodat in de toekomst geen middelen worden verspild. Het gaat om het punt dat aan de voorkant van een project wanneer het succes daarvan mede bepaald wordt door de inspanningen van de begunstigde veel explicieter de doelmatigheid van een besteding kan worden geborgd. Idealiter zouden alleen middelen beschikbaar gesteld moeten worden onder de voorwaarde dat de begunstigde zich committeert aan de kosten die het beheer van de door Nederland betaalde voorziening met zich meebrengt. De onderzochte periode laat enkele (kostbare) voorbeelden zien waarin door Nederland die eis niet gesteld werd en het beheer naderhand niet plaatsvond waardoor feitelijk sprake was van kapitaalvernietiging (dit speelde onder meer bij de mannenopvang op Aruba, zie verder paragraaf 4.2.2 en het Bijlagenrapport bij de Periodieke Rapportage). Ons advies in het kader van de besparingsvariant luidt daarom:

Advies 1: Het ministerie van BZK dient bij de (co)financiering, wanneer de te realiseren voorziening lokale beheerkosten met zich meebrengt, altijd te proberen de begunstigde te committeren aan deze kosten

Dat kan door de financiering afhankelijk te maken van de toezegging van de begunstigde deze beheerkosten te dragen. Maar een oplossing kan ook zijn door het benodigde bedrag niet volledig uit te keren en de daarmee uitgespaarde middelen beschikbaar te stellen als tijdelijk exploitatiebudget voor de voorziening. De begunstigde wordt dan gevraagd zelf een deel van de benodigde investering te dragen waardoor het commitment aan de voorkant alsnog geborgd wordt.

Voor zo ver het niet lukt de beheerkosten van tevoren goed te borgen, maar het politiek niet opportuun is af te zien van het verlenen van steun, dan dient het ministerie expliciet zijn keuze te motiveren waarom het lokale commitment niet verkregen is. Op die manier kan naderhand altijd richting de Tweede Kamer worden verantwoord waarom bepaalde keuzes gemaakt zijn. Ook als deze naderhand uitdraaien op een desinvestering.

4.4 Tot slot

Bij het beoordelen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het artikel-4-beleid moet rekening worden gehouden met een aantal beperkingen. Allereerst werden slechts 30 projecten die vanuit artikel 4 zijn bekostigd, geëvalueerd. Hoewel dat aantal afgezet op het totale aantal projecten relatief bescheiden is, hebben deze projecten wel een relatief groot aandeel op de totale begroting van artikel 4 (ruim 60%). Daarmee zijn ze dus wel representatief voor het artikel-4-beleid. Een tweede beperking is het ontbreken van een duidelijke beleidslogica voor het artikel-4-beleid als geheel. Bij veel projecten werd daarom nooit afgewogen of een project daadwerkelijk bijdroeg aan de hoofddoelen van artikel 4. De effectiviteit van het artikel-4-beleid kan daarom alleen worden afgeleid uit de mate waarin de individuele projecten doeltreffend waren. Het is echter niet mogelijk om te beoordelen in hoeverre ze inhoudelijk bijdroegen aan de realisatie van het generieke doel van artikel 4. Tot slot moet worden gewezen op de relatief lage interne validiteit van de gebruikte evaluaties en op feit dat veel van de onderzochte projecten nog lopend waren, waardoor het nog niet mogelijk was om te bepalen of de beoogde outcome was bereikt. Deze beperkingen maken dat conclusies over de effectiviteit en doelmatigheid voorzichtig geïnterpreteerd moeten worden.

De conclusie over de doeltreffendheid van 30 artikel-4-projecten is gemengd. Bij de meerderheid van de projecten is de beoogde output dankzij de inzet van het artikel-4-beleid gerealiseerd, maar de realisatie van de beoogde outcome-doelen door de inzet van het artikel-4-beleid blijft achter. Dit komt voornamelijk door vertragingen in de uitvoering, waardoor de outcome effecten nog niet zichtbaar konden worden of door de afhankelijkheid van lokale partners die hun bijdrage niet altijd leverden.

De doelmatigheid was in veel gevallen moeilijk te beoordelen. De externe doelmatigheid kon vaak niet worden vastgesteld, omdat bij veel van de geëvalueerde projecten de outcome doelen nog niet gerealiseerd waren (of niet vastgesteld konden worden). In die gevallen kon dan geen duidelijke relatie gelegd worden tussen de bestede middelen en de behaalde resultaten. Waar wel een beoordeling van de externe doelmatigheid mogelijk was, werd deze vaak als 'grotendeels doelmatig' gekwalificeerd. De reden voor deze positieve kwalificatie was dat er voor het gestelde doel geen ander middel beschikbaar was dan het ingezette beleid. Waar de doelmatigheid negatief beoordeeld werd, bleek sprake van gebrek aan termijnborging van het beheer van het project. Specifiek ging het daarbij om projecten waarbij de realisatie voor rekening kwam van het ministerie, maar het beheer onder verantwoording viel van het (ei)land en die daar vervolgens niet in voorzag.

Bij de beoordeling van de interne doelmatigheid werd vaak aangegeven dat de uitvoering van projecten relatief efficiënt verliep, maar dat er nog (mineure) verbeteringen mogelijk waren. Vooral in de (bijtjds)e afstemming met lokale partners en de inzet van de juiste expertise zat ruimte voor verbetering. In meerdere gevallen werd in dat verband aangegeven dat juridische expertise ontbrak, wat leidde tot vertragingen en hogere kosten. Ook werd opgemerkt dat sommige projecten vanuit het ministerie van BZK werden geleid,

terwijl het thema qua inhoud onder verantwoording viel van andere ministeries. Deze gang van zaken riep vragen op over de interne doelmatigheid.

5 Coördinerende rol BZK

“Coördineren is binnen de Caribische context niets anders dan trekken, leuren en zeuren.”

((oud) directeur DGKR)

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de coördinerende rol van BZK, zowel ten aanzien van het rijksbeleid op de BES-eilanden als in de CAS-landen. Eerst wordt ingegaan op de formele opzet van deze rol in Caribisch Nederland en de beoordeling ervan door de werkgroep Interdepartementaal Beleidsonderzoek Koninkrijksrelaties (IBO), de Raad van State (RvS) en de Algemene Rekenkamer (AR).²⁴ Vervolgens wordt toegelicht wat naar aanleiding van deze beoordeling is veranderd in de inrichting en uitvoering van deze rol. Daarna wordt op basis van het oordeel van de betrokkenen van het artikel-4-beleid (zowel in Den Haag als op de eilanden) een appreciatie gegeven van de huidige invulling van de rol. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de rol die BZK uitoefent in Caribisch Nederland en die BZK uitoefent in de CAS-landen. Tot slot worden enkele adviezen geformuleerd die gericht zijn op het versterken van de coördinerende rol van het ministerie. Met deze opbouw van het hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

Op welke wijze heeft Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) haar rol ingevuld en ontwikkeld in de periode 2016-2023 in relatie tot de Caribische delen van het Koninkrijk?

5.1 Formele opzet en taakomschrijving coördinerende rol BES

Sinds de staatkundige hervorming van 10 oktober 2010 vervult het ministerie van BZK een coördinerende rol namens het Rijk in Caribisch Nederland. Op deze datum werden Bonaire, Saba en Sint Eustatius openbare lichamen binnen Nederland, waardoor het Rijk een grotere verantwoordelijkheid kreeg voor hun bestuur en ontwikkeling. Artikel 211, eerste lid, van Wet openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint Eustatius (WolBES) bepaalt dat de minister van BZK belast is met de coördinatie van het rijksbeleid voor deze openbare lichamen. Deze rol omvat formeel:

- ➊ **Integrale weging en prioritering van beleidsvoornemens:** Ministeries dienen vooraf in overleg te treden met BZK over beleidsvoornemens en -maatregelen die van betekenis zijn voor het rijksbeleid over Caribisch Nederland (211, tweede lid).
- ➋ **Bevordering van eenheid en samenhang in het rijksbeleid:** De coördinerende taak van de minister van BZK is gericht op het bevorderen van een samenhangend beleid van de Rijksoverheid ten aanzien van de openbare lichamen.²⁵

²⁴ De recente appreciaties van de coördinerende rol van BZK van Raad voor het Openbaar Bestuur en die van Raad voor de leefomgeving en infrastructuur worden in het volgende hoofdstuk over de Bijzondere Uitkeringen besproken.

²⁵ Met die taak wijkt DGKR af van de andere directies van BZK aangezien die richting Europees Nederland niet verantwoordelijk zijn voor de coördinatie van rijkstaken.

- 🕒 **Bevordering van beleidsvrijheid en decentralisatie:** De minister van BZK stimuleert de beleidsvrijheid van de openbare lichamen (artikel 211, eerste lid) en bevordert decentralisatie (artikel 212, eerste en tweede lid). Voorstellen om bepaalde aangelegenheden tot rijksbeleid te rekenen, worden alleen gedaan als deze niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de eilandsbesturen kunnen worden behartigd.

Daarnaast bepaalt artikel 91 lid 3 van de Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint Eustatius (FinBES) dat verantwoordelijke ministers over voorstellen voor Bijzondere Uitkeringen tijdig overleg voeren met de minister van BZK. De minister van Financiën heeft hierbij een budgettair toetsende rol. Wanneer beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging in de uitoefening van taken of activiteiten door de openbare lichamen, moet met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens worden aangegeven wat de financiële gevolgen zijn en via welke bekostigingswijze deze kunnen worden opgevangen.

De coördinerende rol van het ministerie in de CAS-landen is beperkter en wordt verder toegelicht in paragraaf 5.5.

5.2 Kanttekeningen bij de coördinerende functie

De werkgroep IBO, de RvS en de AR hebben in de onderzoeksperiode van deze Periodieke Rapportage (2016-2023) verschillende knelpunten geïdentificeerd met betrekking tot coördinerende rol van BZK en de uitvoering van beleid in Caribisch Nederland.²⁶ De werkgroep IBO richtte zich vooral op de structurele beleidsmatige uitdagingen en de effectiviteit van de coördinatie door het Rijk. Zij concludeerde in juni 2019:

- 🕒 **Versnippering van beleidsvoering:** Er is geen geïntegreerde, rijksbrede beleidsvisie voor Caribisch Nederland. Hierdoor hanteren ministeries verschillende werkwijzen, wat leidt tot inconsistent beleid en een gebrek aan prioritering.
- 🕒 **Onvoldoende transparantie in geldstromen:** Het ontbreekt aan een eenduidig overzicht van de financiering van de eilanden. Sommige eilandelijke taken worden direct door departementen bekostigd zonder een helder kader. Hierdoor is niet altijd duidelijk hoe middelen worden ingezet en welke beleidsdoelen daarmee worden bereikt.
- 🕒 **Onvoldoende samenhang tussen Europees en Caribisch Nederland:** De onderlinge samenwerking tussen de departementen in Den Haag en de eilanden is voor verbetering vatbaar. Er is behoefte aan een duidelijke taakverdeling en een versterkte coördinerende rol van BZK om de beleidsuitvoering efficiënter te maken.

De RvS wees in haar voorlichting van juli 2019 eveneens op enkele structurele tekortkomingen in de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen het Rijk en de openbare lichamen. Grotendeels in lijn met de conclusies van de werkgroep IBO identificeert de Raad de volgende:

²⁶ De coördinerende rol voor wat betreft de CAS-landen is niet expliciet beoordeeld.

- 🕒 **Onduidelijke taakverdeling:** De formele verantwoordelijkheid en feitelijke uitvoering van eilandelijke taken zijn uiteen gaan lopen. Dit heeft ertoe geleid dat het Rijk soms incidenteel taken van de eilanden overneemt, wat de autonomie van de openbare lichamen ondermijnt.
- 🕒 **Gebrek aan coördinatie:** Er is onvoldoende samenhang in de beleidsuitvoering door verschillende departementen. Dit belemmert een effectieve aansturing en maakt het moeilijk om integraal beleid te voeren.
- 🕒 **Financiële problematiek:** De Raad stelt dat de financiering van de openbare lichamen niet toereikend is om hun taken zelfstandig uit te voeren. Daarnaast pleit zij voor een bundeling van Bijzondere Uitkeringen en het creëren van een investeringsfonds voor duurzame ontwikkeling.
- 🕒 **Beperkte uitvoeringskracht op de eilanden:** Het lokaal bestuur en ambtenarenapparaat missen vaak de capaciteit om beleid effectief te implementeren. De Raad adviseert daarom een structureel opleidingsprogramma en versterking van de bestuurlijke ondersteuning.

5.3 Doorontwikkeling coördinerende rol BZK

Naar aanleiding van de rapporten van de IBO, RvS en de AR is de coördinerende functie van het ministerie van BZK op een aantal onderdelen formeel versterkt. Zo vindt er vanaf 2022 incidenteel een (informeel) bewindspersonenoverleg plaats waarin belangrijke beleidsvraagstukken - bijvoorbeeld op het sociale domein - worden besproken. Sinds 2025 wordt er gewerkt met een nieuw aanbiedingsformulier²⁷ voor onder andere de (Rijks) Ministerraad waarin onder het kopje 'interdepartementale afstemming' altijd moet worden toegelicht of overeenstemming is met de Caribisch delen van het Koninkrijk en specifiek voor Caribisch Nederland of er sprake is van *comply or explain* (zie afbeelding 5.1). Dit verplichte veld in het aanbiedingsformulier dwingt in ieder geval het betreffende ministerie de 'Caribische zaak' in overweging te nemen bij nieuwe wetgeving en beleid.

Afbeelding 5.1 Verplichte velden in het aanbiedingsformulier

The image shows a screenshot of a proposal form with several fields highlighted by red rectangles to indicate they are mandatory. The fields are:

- A selection box for 'Overeenstemming Aruba, Curaçao en Sint Maarten' with options 'Ja', 'Nee', and 'N.v.t.'.
- A large text input field for 'Omschrijving geschilpunten Aruba, Curaçao en Sint Maarten'.
- A selection box for 'Overeenstemming Caribisch Nederland: is er sprake van comply or explain? Licht toe' with options 'Comply', 'Explain', and 'N.v.t.'.
- A large text input field for 'Extra veld voor toelichting'.

Bron: Formulier nummer 20250219-01

²⁷ Een aanbiedingsformulier dat gebruikt wordt voor de Rijksministerraad, Ministerraad, onderraden, ministeriële commissies en ambtelijke voorportalen is een standaarddocument waarmee een ministerie een onderwerp officieel ter bespreking aanbiedt aan een van deze gremia. Het formulier bevat informatie over het onderwerp, de aanleiding, de beleidsinhoud, betrokken partijen en eventuele knelpunten of politieke gevoelheden. Het doel is om besluitvorming voor te bereiden en te stroomlijnen.

Op ambtelijk niveau staat de Stuurgroep Caribische delen van het Koninkrijk centraal. Voorts is de afstemmingsstructuur uitgebreid met een structureel directeuren- en coördinatorenoverleg. Dit dient ervoor te zorgen dat relevante ontwikkelingen, knelpunten, wet- en regelgeving en grote opgaven in samenhang kunnen worden besproken.

Op financieel gebied is de Toetsingscommissie Bijzondere Uitkeringen ingesteld (TBU), die aanvragen voor Bijzondere Uitkeringen beoordeelt en toeziet op de rechtmatige en doelmatige besteding van deze middelen. Een ander instrument dat door BZK wordt ingezet om invulling te geven aan haar coördinerende rol zijn de Bestuursakkoorden met de eilanden, bedoeld om samenwerking en bestuurlijke verhoudingen te versterken, prioriteiten vast te leggen en de uitvoeringskracht van de lokale overheden te verbeteren (daarover later meer in paragraaf 6.4). Voorts is in reactie op het punt van de AR over een gebrek aan inzicht in de bestedingen het extracomptabele 'Overzicht Rijksuitgaven aan Caribisch Nederland' bij begrotingshoofdstuk IV Koninkrijksrelaties uitgebreid en wordt het hoofdbesluitvormingsmoment beter benut, door integrale weging en prioritering van beleidsvoornemens. Ook is het Overzicht Bijzondere Uitkeringen verbeterd en uitgebreid.

5.4 Systemische beperkingen voor invulling coördinerende rol in Caribisch Nederland

Uit de gesprekken, die in het kader van deze Periodieke Rapportage zijn gevoerd, blijkt dat ondanks de formele versterking van de coördinerende rol de meeste aandachtspunten die door de IBO en de RvS gesignaleerd werden grotendeels nog steeds actueel zijn. In de gesprekken worden diverse voorbeelden genoemd waarin departementen langs elkaar heen werken of dat Caribisch Nederland wetgeving onverkort van toepassing wordt verklaard terwijl alleen de uitvoerbaarheid daarvan voor Europees Nederland getoetst was.

Verder wordt de structurele stroom van incidentele middelen (Bijzondere Uitkeringen) in het kader van de coördinerende rol genoemd als een punt van aandacht omdat deze geldstroom doorgaans de uitvoeringscapaciteit van de eilanden overvraagt en het voor de hand zou liggen dat in ieder geval één instantie de eilanden daartegen in bescherming zou moeten nemen (zie voor de Bijzondere Uitkeringen verder hoofdstuk 6). Tot slot wordt geconstateerd dat het ministerie van BZK niet altijd rolvast is. In het ene geval beperkt het ministerie zich strikt tot het (pogen tot het) samenbrengen van partijen zodat deze vanuit hun eigen verantwoordelijkheid inzet leveren. In andere gevallen levert het ministerie zelf inzet op thema's waar andere departementen (of lokale uitvoeringsorganisaties) meer expertise op hebben.

De hamvraag is echter of deze problemen het gevolg zijn van de huidige *invulling* van de coördinerende rol of dat een aantal structurele problemen BZK belemmeren de coördinerende rol überhaupt effectief uit te kunnen

oefenen. Volgens de meeste betrokkenen is dat laatste zeker (ook) het geval. In dat verband wordt gewezen op een aantal onderliggende systemische problemen.

5.4.1 Geen uitgewerkte toekomstvisie

Na 15 jaar integratie in het Europees Nederlandse staatsbestel is inmiddels bij de politiek en op de betrokken departementen het besef ingedaald dat de BES-eilanden op nagenoeg alle beleidsterreinen de Europees-Nederlandse standaarden (bij lange na) niet halen. Om de verschillen tussen de twee delen van Nederland te verkleinen, worden in toenemende mate middelen beschikbaar gesteld en beleidsinspanningen verricht. Maar een cruciale vraag wordt daarbij niet beantwoord: waar wil Nederland met de eilanden naar toe (en waar willen de eilanden met Nederland naar toe)? En juist het ontbreken van het antwoord op deze vraag beperkt BZK effectief invulling te geven aan de coördinerende rol. Het cruciale punt is namelijk dat zo lang er politiek geen stip op de horizon wordt gezet, een toetssteen ontbreekt om te bepalen welke inzet noodzakelijk is. Sommige eilandbestuurders zijn heel uitgesproken over hoe deze stip eruit zou moeten zien:

“Waar het op aankomt, is dat bewindspersonen echt het standpunt omarmen dat iedere Nederlander dezelfde rechten en plichten heeft, ongeacht of deze nu in het Europese of in het Caribische deel van Nederland woont. Bij bepaalde bewindspersonen en bepaalde departementen is dit besef aan het indalen. Maar er zijn ook departementen die dit anders zien. Er zijn bewindspersonen die hier nog nooit zijn geweest. Zij nemen de eilanden weinig serieus.”

Anderen wijzen er op dat het lang niet zeker is dat de BES-eilanden zich onherroepelijk bevinden op een weg naar volledige integratie in het Nederlandse staatsbestel inclusief uniformering van beleid. De optie moet daarom open gehouden worden dat er - op verzoek van één of meer van de eilanden – differentiatie tussen de bestuurlijke entiteiten denkbaar is.

Hoe het ook zij, het ontbreken van een gemeenschappelijke opvatting over waar de eilanden zich naar toe dienen te bewegen, maakt het heel lastig om grote maatschappelijke opgaven te prioriteren en te temporiseren. Een (oud) directeur van DGKR legt uit:

“Het is een heel ingewikkelde rol, zeker omdat deze niet duidelijk genoeg omschreven wordt en per onderwerp verschillend is. Hierdoor heb je onvoldoende kader en bevoegdheden van waaruit je in gesprek gaat met andere ministeries. Andere departementen wordt het daardoor vrij gemakkelijk gemaakt om dan vanuit hun eigen verantwoordelijkheid hun eigen ding te gaan doen.”

Daarbij komt dat veel van deze opgaven binnen de formele taakverdeling - zoals neergelegd in de WolBES en andere wetten - vallen onder de verantwoordelijkheid van het lokale bestuur. De achterstanden in Caribisch Nederland ten opzichte van Europees Nederland zijn op diverse terreinen zodanig groot dat niet van de eilanden gevergd kan worden dat ze deze met eigen mensen en middelen kunnen wegwerken. Zou het

kabinet zich op het standpunt stellen dat het voorzieningenniveau binnen een gestelde periode in het Caribische deel zich op hetzelfde niveau moet bevinden als in het Europese deel dan zou daaruit een helder transitiepad volgen waarop iedere departement (al dan niet in de vorm van medebewind) bepaalde eilandelijke taken ondersteunt of tijdelijk overneemt zodat de achterstanden verdwijnen.²⁸ Aan dit tijdspad en de vereiste inzet kunnen de departementen dan gehouden worden. Maar ook als het kabinet überhaupt geen gelijk voorzieningenniveau nastreeft, biedt dat - voor zover dat standpunt ook vertaald wordt naar heldere uitspraken over het gewenste voorzieningenniveau en het bijbehorende tijdspad - duidelijke kaders waarbinnen de coördinerende rol beter uitgeoefend kan worden. Nu blijft het impliciet en heeft ieder ministerie zijn eigen beelden en ideeën bij wat wenselijk is.

Bij deze constatering moeten drie kanttekeningen worden gemaakt. In de eerste plaats blijkt dat in geval van crisis wel sprake is van een (impliciet) gemeenschappelijk ijkpunt. Zeker ten tijde van de Covidpandemie werd duidelijk dat betrokken departementen elkaar kunnen én willen vinden wanneer acute nood geledigd moet worden. Een (oud) directeur van DGKR legt uit:

“Op het moment van een crisis weten we elkaar te vinden. Maar gaat de druk van de zaak dan trekt iedereen zich terug op z’n eigen eilandje omdat de noodzaak tot samenwerken dan – vanuit het perspectief van de andere departementen - ontbreekt. Dat leidt dan tot suboptimaliteit: het ene ministerie is in staat zijn inzet op een bepaald thema efficiënt in te vullen maar de bijdrage aan het bovenliggende thema is met deze inzet minder gebaat dan wanneer de inzet zou zijn afgestemd op de inzet van de andere departementen.”

In de tweede plaats moet worden geconstateerd dat departementen voor hun eigen beleidsdomein vaak wel heldere uitgangspunten hanteren die richting geven aan het antwoord op de vraag of en zo ja hoe de achterstanden op de BES-eilanden weggewerkt moeten worden. Deze uitgangspunten zijn niet altijd congruent met andere departementen. Zo hanteert het ministerie van OCW het uitgangspunt dat de kwaliteit van het onderwijs (dat overigens op de BES net als in Europees Nederland een rijksverantwoordelijkheid is) overall in Nederland hetzelfde moet zijn. En het ministerie van SZW hanteert het uitgangspunt dat beleidsintensivering in Europees Nederland net zo goed gelden voor de BES-eilanden. Het ministerie van IenW stelt zich dan weer op het standpunt dat infrastructuur – afgezien van enkele specifieke rijksstaken – een lokale aangelegenheid is en dat het er vooral op aankomt dat het lokale bestuur versterkt wordt zodat deze op eigen kracht deze taak naar behoren kan invullen.

Tot slot wijzen betrokkenen op de lange termijn werking van het *comply or explain*-principe (zie onderstaand tekstkader). Ook al blijken in de praktijk departementen heel wisselend uitleg te geven aan dit door het kabinet vastgestelde principe, werpt het wel degelijk een serieuze drempel op om de BES-eilanden te passeren bij wetgeving en beleidsinspanningen. Wat dat betreft is de voornoemde wijziging van het

²⁸ De Raad van State stelt zich in zijn voorlichting <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@113253/w04-18-0286-vo/>

aanbiedingsformulier ook een belangrijke stap in de goede richting. Departementen zijn daardoor tenslotte tot op het hoogst bestuurlijke niveau verplicht om te motiveren of en zo ja hoe rekening wordt gehouden met de (ei)landen (zie verder 5.3).

Van legislatieve terughoudendheid naar *comply or explain*

Bij de ontmanteling van de Nederlandse Antillen in 2010 werd afgesproken om terughoudend te zijn bij het invoeren van nieuwe wetgeving. De wijzigingen konden namelijk ingrijpende gevolgen voor de lokale wetgeving en uitvoering met zich meebrengen. Het doel van de legislatieve terughoudendheid was het creëren van een periode van gewenning en rust voor de burgers en bestuurders van de openbare lichamen. Sinds 2019 is het uitgangspunt van het kabinet voor de BES-eilanden veranderd naar *comply or explain*. Het *comply or explain*-principe houdt in dat alle beleidsintensivering en de daaruit voortvloeiende wetgeving en/of financiële consequenties van toepassing (zullen) zijn voor Caribisch Nederland, tenzij er redenen zijn om dat niet te doen. Dit kan betekenen dat de omstandigheden maatwerk vragen zodat alsnog het gewenste resultaat kan worden bereikt in Caribisch Nederland. Voor het aanbrengen van maatwerk spelen zaken als uitvoerbaarheid en onderlinge samenhang voor zowel departementen als openbare lichamen een grote rol. Het leveren van maatwerk dat aansluit op de lokale context is van groot belang. Dit overstijgt het belang van aansluiting bij de Europees Nederlandse regelingen of stelsels.²⁹ Uit de gesprekken met de stakeholders blijkt dat het vaststellen van dit principe een positieve bijdrage levert aan zowel de samenhang van het rijksbeleid op de eilanden als de aandacht voor de eilanden. Een direct betrokkene in Caribisch Nederland legt uit:

"Onderschat niet wat het comply or explain principe voor werking heeft. Alle departementen moeten nu de eilanden op dezelfde manier behandelen als Europees Nederland of hele sterke argumenten hebben af te zien van dit principe. Daar kan DGKR de andere departementen ook op aanspreken."

5.4.2 Conflict tussen coördinerende rol en ministeriële verantwoordelijkheid

Nagenoeg alle betrokkenen wijzen erop dat het ministerie van BZK met de coördinerende rol voor een zware opgave geplaagd wordt, namelijk: regie voeren zonder (doorzettings)macht. Dat maakt dat het ministerie afhankelijk is van de welwillendheid van de andere ministeries. Een medewerker van een toezichthoudend orgaan licht toe:

"Ze zijn daarvoor afhankelijk van de welwillendheid van de ministeries, maar krijgen lang niet altijd positie."

Sterker nog: die welwillendheid is begrijpelijkerwijs ook niet altijd aanwezig. Ambtenaren hebben namelijk terdege rekening te houden met de ministeriële verantwoordelijkheid van hun bewindspersoon en die kan in de knel komen wanneer het ministerie van BZK het betreffende departement uitnodigt een bijdrage te leveren.³⁰ Want wat is de grondslag van die inzet dan? Indachtig de verantwoording die hun bewindspersoon

²⁹ Brief 10 juni 2024 van de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer (kenmerk: 0000317708), p. 6.

³⁰ Ministeriële verantwoordelijkheid is een kernprincipe van het Nederlandse staatsrecht. Het houdt in dat ministers politiek verantwoordelijk zijn voor alles wat hun ministerie doet of nalaat, inclusief het handelen van ambtenaren. Dit principe geldt ook voor Staatssecretarissen, maar uiteindelijk is de minister hoofdbeantwoordelijke.

moet afleggen aan de Tweede Kamer moet altijd de afweging worden gemaakt of de gevraagde bijdrage wel de verantwoordelijkheid van de bewindspersoon is of dat formeel sprake is van een eilandelijke aangelegenheid. En ook de financiële gevolgen van de gevraagde inzet moet de bewindspersoon kunnen uitleggen. Voor zover de betreffende bewindspersoon niet sterk politiek gecommitteerd is aan het betreffende Caribische vraagstuk bestaat er een negatieve prikkel om als beleidsmedewerker proactief het departement te committeren aan de maatschappelijke opgave. Temeer omdat politiek gezien dergelijke inzet weinig profijtelijk is. Meerdere geïnterviewden wijzen er in dat verband op dat er electoraal voor (de politieke partij van) de bewindspersonen weinig te winnen valt met grote betrokkenheid met de eilanden. Een (oud) medewerker van VN-ACS legt uit:

“Je kunt politiek in Den Haag niet scoren met veel dadendrang op de eilanden. Maar je kunt wel verliezen als je de basis niet op orde hebt.”

Het geringe politieke belang houdt verband met het feit dat de Caribische delen van het Koninkrijk amper leven bij Europese Nederlanders. De bewindspersoon en - in het verlengde daarvan - het bijbehorende departement hanteren daarom in beginsel als standaard: vasthouden aan de formele taaktoebedeling tussen rijk en (ei)landen en de daarbij gealloceerde budgetten. Binnen die kaders is de bewindspersoon namelijk in staat verantwoording af te leggen aan het parlement en zo lang de volksvertegenwoordiging niets meer van hem of haar vraagt, ontbreekt de prikkel om proactief te opereren.

Meerdere betrokkenen wijzen erop dat zich hier ook wrekt dat het kabinet geen uitgewerkte toekomstvisie heeft (zie vorige aandachtspunt). Zou die visie wel op het hoogst-politieke niveau zijn vastgesteld dan had het ministerie van BZK daarmee een middel in handen om de minder gecommitteerde ministeries te bewegen alsnog inzet te leveren, ook daar waar op grond van de formele taakverdeling tussen rijk en openbare lichamen laatstgenoemde in beginsel aan zet zijn.

Tegelijkertijd laat de onderzochte periode ook zien dat bewindspersonen en departementen verschillen in de mate waarin ze bereid zijn buiten de strikt eigen verantwoordelijkheid te opereren. Deels hangen deze verschillen samen met de formele verschillen die tussen ministeries bestaan qua taakverdeling tussen het Rijk en de openbare lichamen. Met name de departementen die in Caribisch Nederland belangrijke rijkstaken uitoefenen – zoals de ministeries van OCW, VWS en SZW – lijken meer begaan met de eilanden en beperken zich in hun bejegening vaak ook niet louter tot de eigen formele rijkstaken. Betrokkenen stellen dat dit vermoedelijk verband houdt met het feit dat deze ministeries -vanwege hun uitvoeringstaken op de eilanden- ook permanente (beleids)capaciteit op de eilanden gestationeerd hebben (in de zogenaamde RCN-units). Dankzij deze lokale aanwezigheid beschikken zij over veel meer uitvoeringskennis waardoor zij blijk geven van meer begrip voor de beperkingen die een enge verantwoordelijkheidsafbakening met zich meebrengt. Maar ook tussen deze inhoudelijk betrokken ministeries bestaat verschil in de mate waarin zij bereid zijn zich te

committeren op maatschappelijke opgaves die meer vragen dan de hun eigen verantwoordelijkheid. Een respondent uit het maatschappelijk middenveld verzucht tijdens het onderzoek:

“Zustergemeenten worden soms als meer begripvol ervaren dan bepaalde departementen, wat te maken heeft met hun kennis van lokale context en uitvoeringspraktijk.”

De mate waarin het ministerie van BZK kan coördineren, wordt dus mede bepaald door de ruimte die andere departementen hem hierin bieden. Maar ook de (ei)landen spelen hierin een belangrijke rol. Meerdere geïnterviewden wijzen erop dat lokale bestuurders zelf ook vaak pragmatisch dan wel opportunistisch te werk gaan. Per geval wordt – vanuit het belang van het eigen dossier – bepaald wat de kortste route is naar een oplossing. Dat kan betekenen dat het lokale gezag rechtstreeks afstemt met een departement zonder tussenkomst van het ministerie van BZK, terwijl in het andere geval juist BZK in positie wordt gebracht om partijen bij elkaar te brengen.

5.4.3 Directe inmenging politiek

Een derde genoemde systemische beperking bij de coördinerende rol betreft het hoge niveau van politieke bemoeienis. Meerdere ministeries hebben reële uitvoeringstaken op de BES-eilanden, daar waar deze taken in Europees Nederland belegd zijn bij ZBO's of semizelfstandige uitvoeringsdiensten. Dat maakt dat bewindspersonen door het parlement aangesproken kunnen worden op specifieke uitvoeringsproblemen. Een (oud) directeur van DGKR legt uit:

“Neem de bibliotheek. Dat is in Europees Nederland een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Waarom voeren we dan vervolgens in de Tweede Kamer een gesprek over een individuele locatie op Bonaire?”

Deze rechtstreekse ministeriële verantwoordelijkheid politiseert regelmatig het debat over en het beleid op de eilanden. Lokale bestuurders en NGO's hebben opvallend eenvoudig toegang tot parlementsleden in Den Haag. Actualiteiten kunnen dan directe aanleiding vormen om met de regering in debat te gaan. Omdat dergelijke actualiteiten doorgaans in de vaste Kamercommissie Koninkrijksrelaties van de Tweede Kamer worden besproken en de inhoudelijke bewindspersonen daar niet standaard aanwezig zijn, handelt in veel gevallen de bewindspersoon van Koninkrijksrelaties (die daar wel standaard aanwezig is) dergelijke kwesties af. Tijdens een bijeenkomst kan dan geconcludeerd worden dat een andere bewindspersoon aangewezen is om het probleem op te pakken, maar als deze vervolgens zich beroept op de formele taakverdeling die tussen het Rijk en de (ei)landen bestaat dan komt het thema terug op de agenda en wordt de Staatssecretaris geacht alsnog, vanuit zijn coördinerende rol en of stelselverantwoordelijkheid, een oplossing te zoeken. Zeker wanneer het risico dreigt van een maatschappelijk ontoelaatbare situatie betoont de Staatssecretaris zich dan vaak alsnog bereid zelf op te treden. Een dergelijke gang van zaken brengt echter twee problemen met zich mee. In de eerste plaats wordt het ministerie van BZK belast met de uitvoering van taken en thema's die inhoudelijk thuishoren bij een ander ministerie. Een (oud) directeur van DGKR stelt:

“Het feit dat wij – vanuit onze coördinerende rol - uiteindelijk vaak de partij zijn die de problemen moeten oplossen zonder dat we richting de andere departementen de doorzettingsmacht hebben om hen daartoe te bewegen, maakt dat we regelmatig met beleidsbrokken zitten die qua inhoud niet bij onze expertise aansluiten.”

Een ambtenaar werkzaam op Sint Eustatius concludeert in dezelfde lijn:

“BZK initieert, financiert en coördineert projecten, vaak in plaats van andere ministeries. Het is lang niet altijd logisch dat BZK dat doet. Bijvoorbeeld de financiering van de klif, dat is een aangelegenheid van vakdepartementen. Erosie valt onder IenW, geiten onder LNV. Maar BZK moet overal bedelen om die 19 miljoen los te peuteren.”

In de tweede plaats dreigt het risico dat het ministerie niet langer coördineert maar in plaats daarvan executeert. Vanuit het perspectief van doelmatigheid moeten daar serieuze kanttekeningen bij worden geplaatst omdat het ministerie vaak veel minder goed geëquipeerd is dan de vakdepartementen die in Europees Nederland verantwoordelijk zijn voor het betreffende thema.

De mate waarin het ministerie de uitvoering ingezogen wordt, houdt volgens verschillende betrokkenen ook verband met de wijze waarop de bewindspersoon wordt ingevuld. Een betrokkene legt uit:

“Doordat Koninkrijksrelaties vooral op het niveau van een Staatssecretaris opereert, ontbreekt het soms aan voldoende gezag om bij andere ministeries zaken gedaan te krijgen.”

Bovendien is een Staatssecretaris geen lid van de ministerraad waardoor het voor hem of haar minder eenvoudig is ‘bovenlangs’ zaken voor het voetlicht kan brengen. Anderen nuanceren dit beeld door te stellen dat ook een Staatssecretaris wel degelijk het nodige gedaan kan krijgen bij andere departementen, mits deze in voldoende mate geaccepteerd wordt binnen het kabinet. De onderlinge dynamiek daar en het feit of de benodigde minister een partijgenoot is van de Staatssecretaris kan daarbij helpen. Tijdens de interviews worden voorbeelden aangehaald waarbij dat goed lukte en voorbeelden waarbij de Staatssecretaris onvoldoende draagvlak zou hebben gehad in het kabinet.

5.4.4 Onvoldoende financieel belang

Een laatste systemische belemmering voor het effectief kunnen uitvoeren van de coördinerende rol ontstaat door het relatief geringe aandeel van de kosten van het Caribische dossier op de totale begroting van het Rijk. In veel gevallen is het thema te klein om mee te lopen in de hoofdsporen van andere departementen en qua budget blijkt het vaak lastig om de benodigde middelen goed op de agenda van de begrotingsvoorbereiding bij financiën te krijgen, zo wordt tijdens het onderzoek verteld. Grote (Europees-Nederlandse) beleidsthema's

worden in de regel gefinancierd met gereserveerd geld op de departementale begrotingen. Dat maakt het mogelijk het thema planmatig op te pakken en voor langere tijd te borgen. Bij de Caribische thema's gebeurt dat veel minder, en als het gebeurt vooral in crisissituaties.

Om zaken toch gedaan te krijgen opereert het ministerie van BZK vaak pragmatisch. Zo kijkt het ministerie vaak of het kan meeliften op Europees Nederlandse thema's of probeert andere departementen via bijvoorbeeld Bestuursakkoorden te committeren op specifieke thema's. Maar ook hier geldt dat deze middelen vaak niet geborgd zijn en doorzettingsmacht bij het ministerie ontbreekt om financiering af te dwingen.

5.5 Appreciatie van de coördinerende rol BZK in Caribisch Nederland

Hoewel uit de voorgaande paragraaf blijkt dat de uitoefening van de coördinerende rol enkele majeure systemische belemmeringen kent die niet door het ministerie zelf weggenomen kunnen worden, blijkt uit het onderzoek ook dat deze belemmeringen het ministerie niet weerhouden alsnog te coördineren. Bij deze coördinerende rol in Caribisch Nederland worden verschillende kanttekeningen geplaatst (zie hierna), maar betrokkenen geven in meerderheid toch vooral blij van waardering en begrip voor de lastige opgave. De volgende positieve punten worden over de volle breedte van de respondenten naar voren gebracht.

✓ Kennis van de eilanden en beschikking over lokaal netwerk

Het ministerie van BZK (en daarbinnen de DGKR) wordt gezien als hét departement dat de eilanden echt kent. Ze beschikken over een waardevol lokaal netwerk en hebben doorgaans oog voor de context, uitvoeringsrealiteit en gevoeligheden. Een lokale bestuurder legt uit:

“In de ideale wereld zou je willen dat de andere ministeries uit eigen beweging met ons de achterstanden oppakken en prioriteit stellen. Maar dat doen ze niet allemaal spontaan en daarom is het fijn dat DGKR bestaat. De directie fungeert in Den Haag als ambassadeur voor onze belangen. Zij zien namelijk in de regel wél goed wat speelt en aandacht behoeft hier op de BES. Ze zijn wat dat betreft heel nuttig om thema's aan te zwengelen, zoals bijvoorbeeld destijds bij de integrale middelen. De structurele borging van deze thema's is uiteindelijk een verantwoordelijkheid voor het betreffende vakdepartement zelf. Maar dat lukt lang niet altijd, zeker niet als de verantwoordelijke bewindspersoon weinig affiniteit heeft met de eilanden.”

In het verlengde van het voorgaande wordt gesteld dat DGKR gewaardeerd wordt als vast aanspreekpunt voor Haagse aangelegenheden, vooral in het kader van Bestuursakkoorden, stuurgroepen en integrale thema's. Ook wordt gesteld dat als het ministerie de rol gegund wordt, DGKR goed in staat is beleid te coördineren.

Juist in situaties met complexe of domein overstijgende vraagstukken wordt DGKR gezien als verbindende schakel die departementen bij elkaar brengt. In meerdere gesprekken wordt in dat verband gerefereerd aan de aanpak rond kinderopvang en naschoolse opvang (waar een intensieve samenwerking ontstond met o.a. SZW, VWS en OCW). Ook wijzen betrokkenen erop dat de lokale kennis en het inzicht in de problematiek maken dat het ministerie op de eilanden soms terecht thema's naar zich toetrekt die op inhoud in Europees Nederland niet bij het ministerie horen. Een kwartiermaker met een lange staat van dienst legt uit:

“De integrale aanpak was vooral nuttig omdat de ministeries en openbare lichamen, na de staatskundige wijziging in 2010, nog zoekende waren wat er exact nodig was in het ontwikkelen van sociale voorzieningen, waar ieders verantwoordelijkheden lagen, hoe Europees Nederlands beleid te kunnen vertalen naar Caribisch Nederland en hoe het beste samengewerkt kon worden. Door de juiste kennis en middelen aan één tafel te brengen en samen op te trekken kon ook gezamenlijk worden ondervonden wat de beste aanpak was.”

Meer in algemene zin stelt een respondent uit het maatschappelijk middenveld:

“Als andere partijen wegvallen of terughoudend zijn, is het logisch dat BZK het initiatief neemt omdat zij van alle departementen over de meeste expertise beschikken. Zij kunnen daarom vanuit die expertise zien wat nodig is en partijen verbinden. Nederland heeft zich nooit beseft wat ze zich op de hals haalde met de eilanden.”

✓ **Crisisorganisatie**

Uit de gesprekken blijkt dat de coördinerende rol van het ministerie tijdens crisissituaties in de regel goed uit de verf komt. DGKR blijkt dan vaak in staat in Den Haag de eilanden te agenderen en bij andere ministeries inzet gedaan te krijgen. De inzet van het ministerie kan daarbij – afhankelijk van wat de situatie vraagt – variëren tussen louter procesrol tot echte inhoudelijke betrokkenheid. (Waarbij de inhoudelijke rol soms ook het gevolg is van het feit dat andere ministeries niet thuisgeven.) Wat in crisissituaties (zoals bij orkanen of een pandemie) helpt is dat het probleem van een ontbrekende gemeenschappelijke visie (zie 5.4.1) tijdelijk niet speelt. In dergelijke situaties is namelijk wél (impliciet) sprake van een gemeenschappelijk kader, zeker als op het niveau van de regering bereidheid gevonden is proactief te handelen. De *sense of urgency* die een dergelijke situatie oplevert, zorgt er bovendien voor dat de geneigdheid binnen de kokers van de ministeriële verantwoordelijkheid te werken (tijdelijk) afneemt zodat veel meer vanuit de gedeelde maatschappelijke opgave gewerkt wordt. Op die momenten, zo wordt door verschillende stakeholders van het artikel-4-beleid benadrukt, kan DGKR veel eenvoudiger positie pakken en écht coördineren.

✓ **DGKR levert maatwerk**

Het ministerie wordt ook gewaardeerd voor het feit dat diens coördinerende inzet per thema en per betrokken stakeholder naar gelang behoefte verschilt. Deze wisselende inzet is niet het gevolg van een gebrek aan

rolvastheid maar zou volgens de betrokkenen recht doen aan het feit dat iedere situatie maatwerk vraagt. Een tweetal factoren bepaalt in het concrete geval wat nodig is. In de eerste plaats moet erop worden gewezen dat departementen heel verschillend betrokken zijn bij eilanden. Aan de ene kant zijn er ministeries die vanuit een rijkstaak directe publieke dienstverleningen verzorgen op de BES-eilanden en daarvoor lokale RCN-units bemensen. Terwijl andere ministeries, zoals IenW en EZ formeel alleen systeemverantwoordelijk zijn, terwijl de uitvoering onder primaire verantwoordelijkheid van de eilanden valt. Daarnaast blijkt dat in Den Haag de ministeries Caribische dossiers ook heel wisselend beleggen; waar het ene departement een volwaardige Caribische cluster bemenst volstaat het andere ministerie met alleen een (deeltijd)adviseur die rechtstreeks onder de Secretaris-Generaal functioneert. Deze verschillen vragen van DGKR dat per ministerie op verschillende manieren samengewerkt moet worden. Coördineren vraagt dus per thema en per betrokken organisatie(s) een andere inzet. En die wordt door DGKR in de praktijk ook geleverd. Het ministerie geeft hierin ook blijk van een pragmatische rolopvatting. Van de zijde van een toezichthoudende instantie wordt gesteld:

“Voor nu is het gewoon erg behulpzaam dat er een partij is die de eilanden goed kent en zo nodig ook als spreekbuis en ambassadeur voor de eilanden in Den Haag kan optreden. De eilanden staan in verschillende fases van de transitie en de opgaves zijn deels ook anders. Dat vraagt om maatwerk en afstemming en het is fijn dat er één partij voor verantwoordelijk is.”

Hoewel BZK nog steeds maatwerk levert, constateren meerdere betrokkenen ook dat de rol en opstelling van het departement over de onderzochte periode wel van karakter is veranderd. Waar DGKR aanvankelijk echt opereerde als kwartiermaker en vanuit die rol ook meer ruimte had, is volgens de betrokkenen nu een iets formelere opstelling zichtbaar. Een lokale ambtenaar legt uit:

“Als je kijkt naar de periode vanaf 101010 dan kun je feitelijk drie fases onderscheiden. Een pioniersfase waarin ze echt als kwartiermaker fungeerden. Met een relatief klein team moesten ze toen enorm veel uit de grond stampen. Ook echt inhoudelijk. Daarna volgde een fase waarin stevig ingezet is op het coördinatenstelsel en de afstemmingsprocessen. Dat heeft geleid tot diverse overleggremia en verantwoordingsmechanismen, waar andere departementen ook profijt van hebben. Op dit moment lijkt een derde fase aangebroken waarin DGKR meer inhoudelijk betrokken is bij de totstandkoming en uitvoering van beleid.”

5.5.1 Verbetermogelijkheden coördinerende rol

Naast positieve aspecten wordt binnen de appreciatie van de coördinerende rol van BZK op BES-eilanden ook een aantal kanttekeningen geplaatst. Vier belangrijke daarvan zijn systemisch van aard en werden al onder paragraaf 5.4 behandeld: geen uitgewerkte toekomstvisie, conflict tussen coördinerende rol en ministeriële verantwoordelijkheid, directe inmenging politiek en onvoldoende financieel belang. In aanvulling daarop worden nog enkele operationele punten naar voren gebracht:

➤ Niet alle signalen worden opgevangen

In de gesprekken op de eilanden en binnen de andere departementen wordt gesteld dat het ministerie niet alle belangrijke ontwikkelingen (tijdig) signaleert. Het gaat zowel om Haagse wet- en beleidsontwikkelingen die voor de eilanden van belang zijn als om ontwikkelingen op de eilanden die voor Den Haag van belang zijn. Het ministerie zou nog beter de afstemming moeten zoeken met het lokale bestuur bij het uitwerken van beleidsvoornemens van andere departementen, zo wordt gesteld. Het zou nog steeds te vaak gebeuren dat goedbedoelde gestes lokaal niet goed ingebed kunnen worden waardoor uitvoeringsproblemen ontstaan. Eén van de respondenten laat zich in dit verband heel expliciet uit:

“De praktijk is nu dat het hobbyisme van Haagse ambtenaren over de eilanden heen wordt gestort. Recent stelde bijvoorbeeld een welwillende ambtenaar geld beschikbaar voor een zwembad. Dit gebeurde buiten het lokale bestuur om: het geld is gegeven aan een sportvereniging op het eiland. Hier zou BZK echt een meer coördinerende rol in moeten spelen. Eerst moet de vraag gesteld worden wat de behoefte op het eiland überhaupt is en dan hoe het moet gebeuren. Let hierbij ook op de beperkte capaciteit van het openbaar lichaam.”

➤ Tekort aan capaciteit

DGKR is in het afgelopen decennium qua formatie flink gegroeid. Desondanks wordt zowel op de eilanden als in Den Haag gesteld dat afhankelijk van de concrete invulling van de coördinerende rol de capaciteit van het directoraat onder druk kan komen te staan, zeker wanneer van het ministerie gevergd wordt dat het proactief alle beleidsontwikkelingen bij gaat houden. Idealiter, zo wordt gesteld, zou het ministerie op de hoogte moeten zijn van alle beleid- en wetsontwikkelingen zodat hij kan bepalen of deze van betekenis zijn voor de BES-eilanden. Een (oud) directeur van DGKR plaatst echter ook direct een kanttekening bij de haalbaarheid van deze wens. Dat zou namelijk enorm veel beleidscapaciteit vergen:

“We hebben gesprekken met wetgevingsjuristen van andere departementen om te kijken hoe we dit handen en voeten kunnen geven. BZK zit daar wel regelmatig in onderraden. Maar dan ben je eigenlijk al te laat. Beter zou zijn in het ambtelijk voorportaal of zelfs de wetgevingsagenda. Daar kun je nog echt afstemmen maar dan moet je wel als DGKR de ambtelijke capaciteit vrijspelen, met bovendien het juiste profiel.”

Respondenten van andere ministeries plaatsen bij dit aandachtspunt wel de kanttekening dat een capaciteitstekort pas echt kan blijken nadat DGKR zelf een visie heeft vastgesteld en zijn coördinerende rol inhoudelijk heeft gedefinieerd. Pas als je weet wat wel én niet gaat doen, kun je je formatie goed bepalen.

➤ Geen focus

Net als de regering heeft BZK zelf ook geen expliciet standpunt ingenomen over wat de gewenste ontwikkeling is met de (ei)landen. Hierdoor is de rol soms zoekend en reactief, in plaats van doelgericht en

strategisch, zo stellen meerdere betrokkenen tijdens het onderzoek. Daarbij wordt weinig expliciete prioritering aangebracht in de veelheid aan lopende projecten, waardoor effectiviteit onder druk staat.

➤ **Overvraging op kennis en vaardigheden**

Naast een tekort aan capaciteit wordt door meerdere respondenten gesteld dat – gelet op de taakzwaarte en de specifieke bestuurlijke context van het Caribische dossier – DGKR soms ook tekort komt op competenties en senioriteit. Het werk vraagt namelijk een bijzondere combinatie van kennis en vaardigheden die niet standaard aanwezig is bij een gemiddelde beleidsmedewerker en waar ook bij de werving en selectie van nieuwe medewerkers niet expliciet op inzet wordt. Enerzijds moet de ambtenaar – vanwege het vaak gepolitiseerde karakter van de verhoudingen – in staat zijn zeer diplomatiek te opereren. Bovendien kunnen zaken vaak alleen vanuit zorgvuldig relatiemanagement worden gerealiseerd omdat formele doorzettingsmacht ontbreekt. Tegelijkertijd dient de ambtenaar ook in staat te zijn begrip te hebben voor de uitvoering op de eilanden en te snappen welke uitdagingen de Caribische context daarvoor met zich meebrengt. Een (oud) directeur bij DGKR legt uit:

“Je ziet intern dat binnen DGKR maar weinig collega’s ervaring hebben met de uitvoering van het beleid. Juist die operationele kennis over wat het betekent als er een te kort aan personeel is of wanneer een deugdelijk ICT systeem ontbreekt, maakt dat je ook op de juiste wijze sturing kunt geven aan je beleid en kunt voorzien in de juiste waarborgen. Je moet gewoon de werkvoer snappen.”

Sommige betrokkenen stellen daarom dat werken bij DGKR eigenlijk de inzet van ambtenaren met een zwaarder dan standaard profiel rechtvaardigt. Zowel qua senioriteit, kennis van dossiers, als diplomatieke vaardigheden. Hierin zou lang niet altijd kunnen worden voorzien, gelet op het vastgestelde functiehuis van het directoraat. Een kwartiermaker met jarenlange ervaring op de eilanden legt uit:

“Nog niet alle medewerkers zijn echter even goed ingevoerd en staan (te) vaak aan het begin van hun carrière. Er kan worden nagedacht over de opbouw van de directie waarbij senioriteit en het uitstralen van ervaring/autoriteit meegewogen dient te worden, evenals ervaring in de uitvoering.”

➤ **Onvoldoende differentiatie naar eiland**

Tijdens het onderzoek werd, met name op de bovenwinden, verteld dat het ministerie niet altijd oog heeft voor de verschillen tussen de eilanden. Het concept ‘Caribisch Nederland’ resoneert ook amper. Een lokale bestuurder legt uit:

“Er wordt te vaak generiek gesproken over “de eilanden”, wat leidt tot generalisaties die geen recht doen aan de prestaties en omstandigheden van Saba. Er wordt ook onvoldoende gebruik gemaakt van regionale verbindingen, zoals met Sint-Maarten, terwijl dat logistiek veel logischer zou zijn dan via Bonaire. BZK zou een rol kunnen spelen in het stimuleren van regionale samenwerking, maar doet dat nog te weinig.”

Bovendien kan een beleidsrichting die voor het ene eiland goed verdedigbaar is voor het andere eiland juist nadelig zijn. Als voorbeeld werd verwezen naar het thema migratie. Op Bonaire is het begrijpelijk om in te zetten op inperking, terwijl migratie op Saba - vanwege de overwinteraars – juist bevorderd zou moeten worden. Eén beleidsrichting voor dit thema voor heel Caribisch Nederland zou volgens de betrokkenen zijn doel voorbijschieten.

Tegelijkertijd werd er van de zijde van de betrokken departementen gesteld dat ondanks de verschillen tussen de eilanden het onvermijdelijk is dat je ook een generieke structuur neerzet voor de drie eilanden samen. Het is immer ondoenlijk om voor ieder eiland een aparte wet te maken. Ook in Europees Nederland moet een gemeente als Vlieland zich net zo goed voegen in het Wmo-stelsel als de gemeente Amsterdam, ook al zijn beide qua sociale opgave onvergelijkbaar.

➤ **Communicatie met en terugkoppeling aan andere departementen**

Tijdens de gesprekken met andere departementen wordt verteld dat BZK de andere ministeries niet altijd of niet tijdig betreft bij beleidsvoornemens waardoor zij soms niet goed in staat zijn de gevraagde inzet te leveren.

Tegelijkertijd wordt soms geen input gevraagd terwijl dat nu juist wél logisch zou zijn, bijvoorbeeld wanneer de Staatssecretaris afreist naar het Caribisch gebied en daar voornemens is te spreken over thema's die bij andere departementen zijn belegd.

Meerdere departementen wijzen er verder op dat de terugkoppeling van BZK voor verbetering vatbaar is. Zeker wanneer het betreffende departement expliciet bevraagd is, ligt het voor de hand geïnformeerd te worden over de uitkomsten en/of vervolgstappen binnen een traject. Dit gebeurt lang niet altijd, of pas laat. Er leeft daarom breed de behoefte aan een meer eenduidige manier van communiceren over de verwerking van input van departementen en betere communicatie over de planning van overleggen en besluitvorming:

“We zien ze minder en alleen als ze ons nodig hebben. En soms worden we bovendien via verschillende mensen benaderd met dezelfde vragen. Jammer dat we geen vaste contactpersonen meer hebben.”

Tegenover deze ervaring werd tijdens het onderzoek van de zijde van het ministerie van BZK gesteld dat dit bezwaar in zekere zin ook omgekeerd geldt:

“Als alles loopt horen we departementen niet en als iets niet loopt dan ligt het aan KR. Overigens zou ik over het geheel – zeker het afgelopen jaar – liever stellen dat er op zowel sociale domein als ook met alle recente inspanningen in het fysieke domein er juist best goed wordt samengewerkt tussen KR en departementen.”

➤ **Rolvastheid**

Hoewel breed erkend wordt dat BZK afhankelijk van de behoefte van andere departementen maatwerk levert, wordt ook gesteld dat niet alleen die behoefte leidend is voor de uiteindelijke inzet van het ministerie. In sommige gevallen blijkt BZK namelijk uit eigen beweging heel proactief te acteren, zonder dat daarom gevraagd wordt. In de gesprekken werden enkele voorbeelden aangehaald waarin de Staatssecretaris van Koninkrijksrelaties met (ei)landsbesturen in gesprek ging op thema's waar deze vakinhoudelijk niet over ging of Kamervragen beantwoordde op thema's van andere departementen zonder dat BZK daarover afstemming zou hebben gezocht. Hetgeen niet positief beoordeeld werd. In andere aangehaalde voorbeelden leefde juist bij andere ministeries de behoefte dat BZK een thema zou oppakken, maar bleek het lastig om het ministerie te activeren.

➤ **Interdepartementale overlegstructuur niet doelmatig**

Over de volle breedte van de betrokken departementen wordt geconcludeerd dat de opbrengst van de interdepartementale overlegstructuur voor verbetering vatbaar is. Zowel voor wat betreft het coördinatorenoverleg, het directeurenoverleg als de DG-afstemming (DG-strategiediner). Als bezwaar wordt door meerdere departementen genoemd dat vaak niet helder is waarvoor het overleg bedoeld is waardoor het onduidelijk is wat het nut is om als departement überhaupt deel te nemen. Enkele betrokkenen stellen dat DGKR op deze overleggen relatief veel zendt, er weinig strategische thema's worden opgepakt. Ook wordt de agenda vaak niet gezamenlijk voorbereid. Daardoor is inbreng vanuit andere departementen minder vanzelfsprekend. Tegen deze achtergrond wordt gesteld dat de frequentie van deze bijeenkomsten in zijn huidige vorm verlaagd kan worden. Betrokkenen stellen dat interdepartementale gremia die ad hoc ontstaan (en geen formele status hebben) vaak meer impact hebben op de samenwerking. Van de zijde van het ministerie van BZK wordt in reactie op deze ervaringen naar voren gebracht dat departementen zelf ook weinig initiatief tot agendering nemen en veelal verwachten dat DGKR hen "kant en klaar meeneemt" in het overleg.

5.6 Versterken coördinerende rol in Caribisch Nederland

In eerdere rapportages van de IBO, de RvS en de AR, en uit de gesprekken die voor deze Periodieke Rapportage plaatsvonden, blijkt dat het rijksbeleid op de eilanden niet altijd coherent is en dat er tussen de ministeries ook heel verschillend aangekeken wordt tegen de noodzaak om bepaalde achterstanden weg te werken. Sommige betrokkenen leggen tussen deze situatie en de invulling van de coördinerende rol van BZK een relatie. Maar in hoeverre is dat terecht? De onderzoekers constateren dat het tekort aan samenhang eerder verband houdt met de systemische beperkingen die eerder in dit hoofdstuk werden beschreven (paragraaf 5.4) dan met de concrete roluitoefening. Zo lang er namelijk geen helder gedragen kabinetsstandpunt is over waar de regering met het voorzieningenniveau op de eilanden naar toe wil, is het zeer uitdagend om coherentie tussen de beleidsdomeinen in het rijksbeleid te bevorderen. Want wat is de norm waaraan de ontwikkelingen dan getoetst moeten worden? Zonder een dergelijke norm moeten

bewindspersonen per beleidsterrein zelf bepalen wat 'wenselijk' is. En als de betreffende minister geen rijkstaken heeft op de eilanden of niet toevallig zelf warme banden heeft met het gebied, ontstaat een prikkel niet al te veel dadendrang aan de dag te leggen. Tussen de bewindspersonen en tussen departementen bestaan zodoende significante verschillen qua ambities en werkwijzen voor de eilanden.³¹

De vaststelling in 2019 door het kabinet van het *comply or explain*-principe heeft iets meer duidelijkheid gebracht op de vraag hoe Nederland de integratie van de eilanden in het staatsbestel voor zich ziet. Maar ook hier verschilt de interpretatie van het principe per departement, zo blijkt uit de gesprekken. Zodoende staat er tot op heden niet een eenduidige stip op de horizon waardoor het transitieproces van de BES-eilanden - noch in eindtermen noch in tijdsplan - helder gericht is. Tegen deze achtergrond valt te bezien of de coördinerende rol van BZK wel inhoudelijk beoordeeld kan worden. De vraag is namelijk of je beleidsinspanningen van de betrokken departementen überhaupt kunt coördineren als een gemeenschappelijk doel en doorzettingsmacht ontbreekt. Een lokale bestuurder legt uit:

“BZK is op dit gebied een lege huls: ze hebben verantwoordelijkheden zonder bevoegdheden. Inhoudelijk gaat BZK op de BES alleen over goed bestuur, democratie en wat financiën, de rest is aan de andere departementen. BZK worstelt zelf ook met deze vraag: “zou het beter zijn als ze wel meer bevoegdheden zouden hebben?”

Hoewel de WolBES expliciet een coördinerende rol neerlegt bij het ministerie van BZK zorgen de systemische beperkingen ervoor dat deze rol in de praktijk alleen kan worden uitgeoefend wanneer andere partijen een dergelijke rolinvulling toestaan. Met uitzondering van crisissituaties is dat meestal maar beperkt het geval waardoor de invulling in de praktijk vooral faciliterend is geweest.

“Vaak wordt gesteld dat Nederland iets vindt, of Den Haag iets vindt. Maar het is niet één geheel. Per ministeries verschillen de relaties met de eilanden. Variërend van nauw met veel lokale begrip, tot beperkt met weinig kennis van de eilanden. De noodzaak voor coördinatie verschilt daarmee ook per thema en per departement. Als ministeries lokaal goed ingevoerd zijn dan ligt het minder voor de hand dat BZK een grote coördinerende rol heeft.”

Maar is dat negatief? Vanuit die faciliterende rol signaleert DGKR samen met de (lokale) partners maatschappelijke opgaven, brengt partijen samen en trekt daar waar nodig ook uitvoeringstaken naar zich toe als andere departementen om moverende redenen dat niet doen. Op die manier houdt het ministerie de 'boel bij elkaar' en kijkt per geval wat haalbaar is en - vanuit de maatschappelijke opgave - het meest effect sorteert. Met deze pragmatische insteek worden grote en kleine kansen benut en stappen gezet in de richting van

³¹ Niet iedere betrokkene beoordeelt deze situatie overigens negatief. Van de zijde van één van de eilanden wordt tijdens het onderzoek gesteld: “De eilanden hebben door het ontbreken van helder, consistent en integraal beleid wel veel ruimte om geld bij elkaar te sprokkelen in Den Haag. Saba heeft daar bijvoorbeeld een hele goed lobby.”

verdere integratie in het Nederlandse staatsbestel. En juist deze faciliterende rol wordt juist enorm gewaardeerd, blijkt uit de gesprekken met de betrokkenen.

Zo lang de systemische beperkingen - die alleen op het hoogste bestuurlijke niveau kunnen worden opgelost - manifest blijven, lijkt het ook verdedigbaar te stellen dat BZK zich niet moet laten voorstaan op een coördinerende rol. Inherent aan de gegeven omstandigheden kan ze die immers slechts zeer beperkt waarmaken. Terwijl ze juist in een faciliterende rol enorme toegevoegde waarde heeft. En zo lang de politiek en daarvan afgeleid de Haagse departementen geen heldere gemeenschappelijke lijn volgen hebben de eilanden er vooral baat bij dat BZK zijn faciliterende rol behoudt en misschien daar waar mogelijk versterkt. In het verlengde van dat uitgangspunt doen de onderzoekers een aantal verbeter suggesties.

5.6.1 Verduidelijken rolomschrijving

Ook binnen DGKR wordt al jaren intern de discussie gevoerd over wat de coördinerende rol nu precies inhoudt. Geen onbelangrijke discussie omdat het zowel intern als voor de buitenwacht belangrijk is om te weten op welke rol het ministerie uitgenodigd kan worden. Wij adviseren het ministerie die discussie te beslechten door de rol in faciliterende termen te definiëren en aan te sluiten bij wat het ministerie al de afgelopen 15 jaar gedaan heeft en door de betrokkenen geapprecieerd wordt.

Advies 2: Omschrijf je rol in procesmatige termen

Als ministerie signaleer je, en daar waar mogelijk agendeer je. Je benadrukt dat je per thema en naar gelang behoefte van de betrokkenen de ene keer faciliteert de andere keer (ten tijde van crisis) coördineert. Maar voorkom dat je in je definitie een rolomschrijving kiest die je niet zonder doorzettingsmacht waar kunt maken. Mochten de systemische beperkingen alsnog - dankzij een politieke koerswijziging - worden opgeheven dan kan de rolinvulling worden gedefinieerd. Zo lang dat nog niet het geval is, kies dan voor een opgave die waargemaakt kan worden. Relevant is tot slot de omschrijving van deze rol helder te communiceren richting de eilanden opdat geen verkeerde verwachtingen worden geschapen.

5.6.2 Formuleer eigen visie DGKR

De faciliterende rol van het ministerie van BZK is gebaat bij een heldere visie van de regering op de toekomst van de eilanden in relatie tot Nederland (zie 5.4.1). Die visie verschaft een basis voor de gesprekken met andere departementen en de eilanden en kan het gebrek aan doorzettingsmacht enigszins compenseren. Zo lang die visie echter ontbreekt, is het voor DGKR lastig om koersvast te opereren en daar waar nodig tegendruk te bieden aan politieke wensen die via de bewindspersoon op de DG afkomen. Wat daarbij kan helpen is dat DGKR, in de afwezigheid van een politieke stellingname, zelf een visie opstelt.

Advies 3: Formuleer een eigen KR-visie

Die visie kan dan worden gebruikt als ijkpunt waaraan te nemen besluiten getoetst kunnen worden. Een visie kan smal of breed worden opgesteld, naar gelang behoefte. Maar voor de hand ligt om ieder geval een (voorlopige) uitspraak te doen over de volgende punten:

1. Wat is de eindvorm van het integratieproces van de BES-eilanden in het Nederlandse staatsbestel?
2. Hoelang duurt deze transitieperiode?
3. Wat betekent *comply or explain* concreet voor nieuwe wetgeving en nieuw beleid? Wat verwachten we daarbij van andere departementen?
4. Onder welke voorwaarden zijn we bereid een project/thema te adopteren dat op inhoud thuishoort bij een ander departement?
5. Welke eisen stellen we aan de begunstigde wanneer we investeringen doen in voorzieningen die structurele (beheer)kosten met zich meebrengen die lokaal moeten worden gedragen?

5.6.3 Escaleer en claim waar nodig

Als DGKR een eigen Koninkrijkvisie heeft vastgesteld, wordt het eenvoudiger om daar waar nodig een meer initiërende rol te spelen. Het huidige instrumentarium biedt weinig doorzettingsmacht richting andere departementen maar door nadrukkelijk vanuit die visie bij de andere departementen claims neer te leggen of het politieke gesprek te voeren via een bewindspersonenoverleg kan vermoedelijk meer worden bereikt dan nu het geval is.

Advies 4: Escaleer en claim waar nodig

Vanuit gesignaleerde problemen/maatschappelijke opgaven doet het ministerie regelmatig een beroep op andere departementen. Wanneer deze om moverende redenen de gevraagde bijdragen niet leveren moet DGKR de escalatieladder niet schuwen. Dat betekent dat vervolgens op DG-niveau de gevraagde inzet besproken moet worden, en als dat niet werkt, geprobeerd moet worden het op politiek niveau te agenderen dan wel de claim in de beleidsbrief aan de minister van Financiën onder de aandacht te brengen. Deze escalatiestrategie wint aan kracht wanneer DGKR vanuit zijn KR-visie een integrale agenda opstelt met heldere prioriteiten, duidelijke rolverdeling en een governance-structuur waarin escalatie expliciet is ingebouwd. Dit geeft BZK de positie om niet alleen te coördineren, maar ook door te zetten wanneer dat nodig is. Bij de claim is het belangrijk om de urgentie van het Caribisch dossier duidelijk te maken. Dit kan door de maatschappelijke impact van uitblijvende actie te koppelen aan kabinetsbrede doelen, zoals bestaanszekerheid en kansengelijkheid. Door de boodschap te verwoorden als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het Rijk, wordt het dossier niet gezien als een exclusieve taak van BZK, maar als een integrale opgave.

5.6.4 Overhevelen Haagse beleidscapaciteit naar het Caribisch gebied

Hoewel de faciliterende rol van DGKR aan weerszijden van de oceaan geapprecieerd wordt, constateren meerdere betrokkenen dat er naar verhouding weinig beleidscapaciteit van het ministerie in het Caribisch gebied aanwezig is (dit in tegenstelling tot een aantal andere ministeries die dankzij RCN-units lokaal wel beleidscapaciteit gestationeerd hebben). Hoewel met de hedendaagse communicatietechnologie eenvoudig online overleggen kunnen worden gevoerd, wordt erop gewezen dat fysieke nabijheid duidelijke voordelen biedt. Niet alleen kan het relatiebeheer van de lokale netwerken veel effectiever worden ingevuld, maar ontstaat ook bij de beleidsmedewerkers die vanuit BZK invulling geven aan het artikel-4-beleid ook een beter beeld van de bijzondere context waarbinnen het beleid plaatsvindt. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan het bezwaar, zoals eerder in dit hoofdstuk benoemd, dat op ambtelijk niveau bij DGKR niet altijd voldoende begrip is voor de echte uitvoeringsproblemen op de eilanden.

Advies 5: Stationeer een deel van de beleidscapaciteit van DGKR lokaal in de regio

Verkend kan worden of deze capaciteit kan worden ondergebracht bij het kabinet van de Rijksvertegenwoordiger (RV) die namens de minister al toezicht houdt op goed bestuur en wiens positie mogelijk onder de nieuwe WolBES versterkt gaat worden.

5.6.5 Verbeter de communicatie richting andere departementen

Om de communicatie richting andere departementen te verbeteren, is het belangrijk dat BZK een meer consistente aanpak hanteert. De huidige praktijk laat zien dat informatie-uitwisseling soms wat ad hoc verloopt of laat gebeurt en lang niet altijd teruggekoppeld wordt. Ook gebeurt het dat verschillende medewerkers van DGKR voor hetzelfde onderwerp contact leggen met een ander ministerie zonder dat zij onderling afgestemd lijken te hebben.

Advies 6: Werk een communicatiestrategie uit voor de afstemming met andere departementen

In die strategie borg je de wijze waarop je tijdig en duidelijk terugkoppeling geeft over de voortgang van trajecten, de uitkomsten van overleggen en de verwerking van input van departementen. Ook bepaal je in de strategie wie wanneer met welke partij om welke reden afstemt. Dat kan ook betrekking hebben op voorbereiding van de interdepartementale overlegmomenten (zie volgende advies). Overweeg ook om - afhankelijk van de behoeftes - periodieke relevante informatie, zoals partijstandpunten en debatoverzichten, breed met alle betrokken departementen te delen.

5.6.6 Verbeterslag interdepartementale overlegstructuur

De meerwaarde van de vaste interdepartementale overlegstructuur wordt binnen de evaluatie ter discussie gesteld. De doelen van de overleggen zijn vaak niet helder (of alleen in termen van “elkaar informeren”) en evenmin is duidelijk welk mandaat aan tafel georganiseerd is. Ook in de voorbereiding van de bijeenkomsten blijven kansen onbenut.

Advies 7: Herijk de interdepartementale overlegstructuur

We adviseren per interdepartementaal overlegorgaan het doel en beslissingsbevoegdheid nog eens goed te expliciteren en van daaruit te bezien of de frequentie van de bijeenkomsten passend is (of mogelijk verlaagd kan worden). Vergroot de meerwaarde van de bijeenkomsten door met de betrokken departementen de agenda's voor te bereiden en de departementen ook actief uit de nodigen punten in te brengen en voor te bereiden. Bijeenkomsten zonder concrete doelen of met het verkeerde mandaat aan tafel om voorgenomen besluiten te nemen, hebben weinig toegevoegde waarde en kunnen beter niet plaatsvinden.

5.6.7 Borg de consultatieplicht

Op grond van de artikel 211 lid 2 jo. lid 3 WolBES worden andere departementen geacht om BZK te betrekken bij wetgeving of beleid dat gevolgen heeft voor Caribisch Nederland "omwille van coördinatie, rechtsgelijkheid en uitvoerbaarheid". Deze Periodieke Rapportage laat zien dat dat nog steeds lang niet altijd gebeurt en dat daardoor uitvoeringsproblemen kunnen ontstaan. Het nieuwe aanbiedingsformulier dwingt ministeries inmiddels formeel af te wegen of bepaalde voornemens gevolgen hebben voor de eilanden en aan te geven of sprake is van *comply or explain*. Maar desondanks wordt BZK regelmatig gepasseerd.

Advies 8: Overweeg een dwingend consultatieplicht

Overweeg om in de herziening van de WolBES de consultatieplicht een meer dwingend karakter te geven zodat voorkomen wordt dat belangrijke wetgeving of beleid zonder toetsing aan de Caribische context wordt geïmplementeerd. Onderzoek of het haalbaar is dat het Kenniscentrum Analyse van VNG (of namens deze: de VNG Caribendesk) bij voorgenomen wetgeving ook kijkt naar de consequenties voor Caribisch Nederland. Dit betekent overigens niet dat in alle gevallen geconsulteerd moet worden. Dat zou veel te veel capaciteit van de betrokken partijen vergen en bovendien niet doelmatig zijn. Het gaat nadrukkelijk alleen om het verzwaren van de consultatieplicht bij wetgeving en beleidsvoornemens die tot ingrijpende wijzigingen kunnen leiden op de eilanden.³²

5.7 Appreciatie coördinerende rol CAS-landen

Hoewel het ministerie van BZK geen eigen inhoudelijke beleidsverantwoordelijkheid heeft richting Curaçao, Aruba en Sint-Maarten, speelt het toch een centrale rol binnen de samenwerking tussen Nederland en de CAS-landen. Binnen de Nederlandse Rijksoverheid is BZK tenslotte het ministerie dat gaat over de Koninkrijksrelaties. Het ministerie ziet daarom toe op de samenhang van beleid, de rechtsstatelijke randvoorwaarden en de bestuurlijke afstemming binnen het Koninkrijk. In die rol fungeert BZK als spil in het netwerk van betrokken partijen. Een belangrijke schakel in deze samenwerking vormt de Vertegenwoordiging

³² Bij de voorbereiding van de wijziging van de WolBES en FinBES heeft de toenmalige Staatssecretaris voor Koninkrijksrelaties toegezegd de formele consultatieplicht in artikel 209 WolBES uit te breiden tot beleidsvoornemens die tot ingrijpende wijzigingen kunnen leiden op de eilanden, maar niet vallen onder een van de huidige categorieën. Een voorstel hiertoe wordt meegenomen in het wetstraject WolBES. Met deze verruiming van de reikwijdte van artikel 209 wordt de huidige praktijk gecodificeerd. (Zie nr. 20a, onder e, van het Draaiboek voor de regelgeving, www.kcbr.nl/trefwoorden/draaiboek-voor-de-regelgeving.)

van Nederland in de drie hoofdsteden van de CAS-landen (ook wel VN-ACS). Deze organisatie die onderdeel uitmaakt van het ministerie van BZK is daar namens het Rijk aanwezig en vervult een brugfunctie tussen de regeringen van de CAS en de Nederlandse overheid.

De coördinerende rol van BZK in de CAS-landen volgt uit diens systeemverantwoordelijkheid. Nog minder dan in Caribisch Nederland kan het zich daardoor beroepen op wettelijke taken of gebruik maken van doorzettingsmacht. De aandachtspunten die eerder in dit hoofdstuk voor de coördinerende rol van BZK op de BES-eilanden naar voren werden gebracht, zijn daarom onverkort van toepassing op de rol van het ministerie in de CAS-landen. Sterker nog, diverse betrokkenen stellen dat het Koninkrijkdossier hier vaak nóg politieker is dan op de BES. Meer dan eens zouden daardoor besluiten tot stand zijn gekomen die inhoudelijk niet goed afgewogen konden worden. Een voormalige directeur van DGKR legt uit hoe de bewindspersoon zich soms genoodzaakt voelt toezeggingen te doen aan de Tweede Kamer terwijl van tevoren al een hoog afbreukrisico voorzien werd:

“Vanwege de politieke dynamiek kan deze vaak niets anders dan al op korte termijn ‘iets’ te doen. Maar gelet op zijn eigen bevoegdheden en middelen is dat vaak geen structurele oplossing omdat daarvoor ofwel het land zelf ofwel een ander departement nodig is, of beiden. En die bijdragen kan de bewindspersoon niet afdwingen. Voor de Bühne zeg je dan wat toe waarvan je weet dat de Kamer tevreden is, ook al zit het land er misschien niet echt op te wachten. Vooral op dit soort incidentele zaken die vanuit politieke druk ontstaan, is het afbreukrisico altijd erg hoog. De landen zeggen dan meestal wel toe een bijdrage te leveren, maar uiteindelijk gebeurt dat lang niet altijd.”

Tijdens het onderzoek, en in eerdere evaluaties naar de noodsteun en de Venezuela-claim, werden voorbeelden genoemd waarbij met Nederlands geld initiatieven tot stand werden gebracht die weinig duurzaam bleken te zijn omdat het land uiteindelijk niet het project in beheer wilde nemen.³³ Zo werd op Aruba met Haagse middelen een gebouw gerenoveerd voor de opvang van mannelijke slachtoffers van mensenhandel maar nooit in gebruik genomen omdat Aruba niet de middelen alloceerde voor het beheer van de opvangvoorziening. Een direct betrokkene legt uit:

“Zeker bij stenen en infrastructuur is dat een ingewikkeld verhaal. Maar we zien het ook gebeuren bij de landsrecherche of andere plekken waar we tijdelijk in mensen investeren. We vragen om OPEX te garanderen in de begroting, bijvoorbeeld bij de vreemdelingenbewaring, maar die kan na een jaar weer door het Land worden ingetrokken of verlaagd worden en dan lopen de achterstanden in het onderhoud vanzelf weer op. Op ambtelijk niveau wordt wel de suggestie gedaan om voorwaarden te stellen. Maar politiek sneuvelt die eis uiteindelijk vaak.”

³³ Nauta, O., & Van Egmond, P. (2024). *Venezuela-claim Aruba: diverse bijstandsprojecten. Eindrapport*. DSP-groep. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/04/03/eindrapport-venezuela-claim-aruba-3-april-2024>.

Hier speelt volgens de betrokkenen - en in nog sterkere mate dan op BES - dat BZK feitelijk geen positie en doorzettingsmacht heeft. De samenwerking met de CAS-landen leunt daardoor grotendeels op goede relaties. Sommige bewindspersonen ervaren het stellen van eisen als een aantasting daarvan en nemen liever het risico op de koop toe dat een bepaald project niet geborgd is dan dat de relatie onder druk komt te staan. Een houding die volgens een oud-medewerker van VN-ACS ten onrechte is omdat een professionele relatie, waarin over en weer redelijke eisen gesteld worden ook bijdraagt een gelijkwaardigheid:

“Je moet ook zakelijk zijn. Dat betekent dat je bijvoorbeeld alleen een initiatief financiert wanneer je zwart op wit de garantie krijgt dat beheer van het initiatief in de meerjarenbegroting wordt meegenomen en gedragen wordt door het Land. Daarmee zorg je er niet alleen voor dat initiatieven behouden blijven, maar druk je ook gelijkwaardigheid uit.”

Die bereidheid om meerjarenbeheer te garanderen wordt overigens volgens de betrokkenen eenvoudiger verkregen wanneer de projecten die Den Haag bekostigt ook echt door het land gewild zijn. Wanneer zij het belang onderschrijven of zelf expliciet vragen om steun is in de regel de bereidheid zelf bij te dragen veel groter, dan wanneer lokaal de meerwaarde niet gezien wordt of zelfs sprake is van weerstand. Een aantal van de minder succesvolle voorbeelden die binnen deze Periodieke Rapportage naar voren kwamen, betreffen initiatieven die door Den Haag geïnitieerd werden maar die lokaal weinig resoneerden (zoals bij bijvoorbeeld de integriteitskamer op Sint-Maarten). Het project onderwijshuisvesting Curaçao is daarentegen een voorbeeld waar lokaal juist wél veel draagvlak voor was en waarbij (voorlopig) ook het meerjarenonderhoud door de regering van het land gegarandeerd wordt.

Ook de coördinatie van de gemeenschappelijke inspanningen vanuit de Haagse departementen lijkt in de CAS-landen nog complexer dan in de BES (zij het dat deze inzet tegelijkertijd ook veel beperkter is dan in Caribisch Nederland). De inzet vindt grotendeels plaats op het terrein van crisis (Venezuela en Covidpandemie) het versterken van de rechtstaat en de waarborgfunctie. Zo levert Nederland bijvoorbeeld al decennia expertise, mensen en middelen in de strafrechtketen en de grensbewaking. Met name het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) (strafrechtketen) en Defensie/KMar (kustwacht en grensbewaking) zijn hiervoor verantwoordelijk. Een belangrijk deel van de financiering loopt echter via de begroting van KR (via artikel 1). Deze gang van zaken roept enkele vragen op ten aanzien van de coördinerende rol van BZK in de CAS-landen.

➤ **Verantwoordingsplicht voor beleid waarvoor het ministerie geen verantwoording draagt**

In de eerste plaats moet een kanttekening worden geplaatst bij een aantal thema's dat thans op de begroting van Koninkrijksrelaties drukt. Daarop staan diverse posten die qua inhoud volledig op het beleidsterrein van het ministerie van JenV of Defensie vallen. Het gaat om het gespecialiseerde Recherche Samenwerkingsteam RST, dat ook grotendeels bemenst wordt vanuit de Nationale politie, de flexibele pool Koninklijke Marechaussee (die volledig bemenst wordt vanuit de KMar die onder Defensie valt) en de buitenlandtoelages

voor Nederlandse rechters en officieren van justitie. Hoewel hij beleidsmatig niet verantwoordelijk is voor de inhoud moet het ministerie - omdat het deze voorzieningen op de begroting draagt - toch rekenschap afleggen door middel van evaluaties en Periodieke Rapportages. Historisch gezien valt deze situatie te verklaren, maar vanuit doelmatigheidsperspectief is het suboptimaal.

➤ **Adoptie thema's die vallen onder ministeriele verantwoordelijk van andere bewindspersoon**

In de tweede plaats laat de onderzochte periode zien dat BZK bij bepaalde thema's niet alleen de kosten draagt maar deze ook inhoudelijk trekt, terwijl deze onderwerpen qua expertise in Europees Nederland thuishoren bij andere departementen. Vooral bij de invulling van de Venezuela-claim kwam BZK in een zeer inhoudelijke rol. De meest opvallende was de bouw van de Vreemdelingen Opvang Curaçao waarin het ministerie (overigens zeer succesvol) het complex realiseerde. En op Aruba moet in dit verband de door BZK geleverde inzet binnen het onderwijs en bij de opvang van slachtoffers mensenhandel genoemd worden. De redenen dat BZK de inhoud ingetrokken wordt, zijn dezelfde als op de BES. Want zeker wanneer bepaalde maatschappelijke problemen in politiek vaarwater komen, ontstaat het risico dat BZK thema's oppakt die inhoudelijk niet bij hem passen. Een (oud) directeur van DGKR legt uit:

“Waar JenV dan nog gewoon kan afhouden, heb jij die mogelijkheid niet want op de waarborgfunctie kan jouw bewindspersoon altijd worden aangesproken. De leden van vaste Kamercommissie proberen soms wel via hun eigen bewindspersoon zaken gedaan te krijgen, maar komen er vaak via de eigen gelederen niet doorheen. En dan stroomt het water naar het laagste punt: de Staatssecretaris van Koninkrijksrelaties.”

Van de zijde van de VN-ACS wordt daarop aangevuld:

“Zo is er bij de gevangenis op Aruba sprake van een minimale standaard die door het Koninkrijk bewaakt moet worden. In dit soort gevallen neemt BZK een coördinerende of faciliterende rol op zich omdat niemand anders de handschoen oppakt.”

➤ **BZK en andere ministeries werken op hetzelfde thema langs elkaar heen**

Daarnaast stellen betrokkenen dat ook in de CAS-landen het risico bestaat dat departementen aan dezelfde opgave langs elkaar heen werken. De relevante ministeries beschikken namelijk over eigen netwerken op de eilanden, wat strikt vanuit de eigen opgave gezien afstemming doorgaans overbodig maakt. Ook voor de landen zelf is tussenkomst van BZK lang niet altijd gewenst, zo wordt van de zijde van een van de CAS-landen uitgelegd:

“Direct contact met vakinhoudelijke ministeries is belangrijk. Nu gaat het vaak via BZK, maar inhoudelijke gesprekken met iemand van BZK over bijvoorbeeld onderwijs kunnen soms lastig zijn. BZK kan zijn rol beperken tot leggen van contact tussen de landen en de vakdepartementen.”

Voor het ministerie van BZK ligt dat anders. Hij heeft juist wel baat om goed geïnformeerd te zijn. Maar omdat het niet standaard wordt meegenomen in beleidsvoornemens en uitvoering van andere departementen verliest het vaak zicht op lopende projecten van andere ministeries, wat leidt tot versnippering en tegenstrijdige signalen richting de landen. Volgens sommigen houdt het ontbreken van overzicht en afstemming ook verband met de bemensing van de VN-ACS. Deze is relatief beperkt ten opzichte van de Haagse bemensing bij DGKR, terwijl de feitelijke afstemming juist in de landen zou moeten plaatsvinden. Binnen het onderzoek werd ter illustratie van dit risico gewezen op de aanpak van ondermijning waar zowel BZK in Den Haag (in het kader van goed bestuur) als JenV inzet leveren in de CAS-landen maar dat beleidsinzet en specifieke beleidsmiddelen (waaronder de ondermijningsmiddelen) niet optimaal op elkaar zijn afgestemd. Een oud-medewerker van VN-ACS legt uit:

“Ook communicatie over het thema veiligheid tussen BZK, JenV én Justitie (red: het Curaçaose ministerie van Justitie) is uitdagend. Het ligt voor de hand dat ze in ieder geval van elkaar weten wat ze doen, want hun thema’s raken aan elkaar, voor zover ze niet al deels overlappen. Dit is niet altijd het geval. Bij DGKR in Den Haag ontbreekt een centraal overzicht van de projecten en initiatieven bij de andere departementen richting de Landen. [...] Het is niet nodig dat je een inhoudelijke stem hebt, maar omdat het je taak is om te coördineren, is het wel goed om erbij te zitten en te weten wat er speelt en om het netwerk actief te verzorgen.”

➤ Onvoldoende oog voor lokale context

Tot slot wordt gesteld dat bij het afstemmen en coördineren van de samenwerking met de CAS-landen het ministerie goed oog moet blijven houden voor de verschillen tussen de landen en ervoor moet zorgen dat de lokale besturen goed meegenomen worden in de besluitvorming. Het eerste punt kwam naar voren rond de uitwerking en implementatie van de Landspakketten. Een lokale bestuurder stelt:

“Met name in Sint-Maarten is benadrukt dat een "one-size-fits-all"-benadering, zoals bij de eerste opzet van de Landspakketten, niet aansluit bij de uiteenlopende behoeften en ontwikkelingsniveaus van de eilanden. Contextgevoeligheid, tempo en een realistische fasering van projecten is hier nodig.”

Het tweede punt - dat het lokale bestuur goed meegenomen moet worden - kwam nadrukkelijk naar voren in de evaluatie van de noodsteun ten tijde van de coronapandemie. De besluitvorming vond grotendeels in Den Haag plaats (weliswaar in afstemming met de VN-ACS). De landen werden voor een voldongen feit geplaatst. Hoewel de noodsteun uiteindelijk welkom en effectief is geweest, zouden vermoedelijk toch ook andere keuzes zijn gemaakt als de landen vanaf het begin actief meegenomen waren. Bij de uiteindelijke overdracht van de verantwoordelijkheid van het noodprogramma naar de landen leverde dat ook enkele complicaties op die daarmee vermoedelijk voorkomen hadden kunnen worden.³⁴

³⁴ Het ging specifiek om het lokaal borgen van toekomstige noodsteun aan ongedocumenteerden.

Ondanks deze kanttekeningen tonen de betrokkenen van het artikel-4-beleid over de volle breedte begrip voor het complexe krachtenveld waarbinnen het ministerie in de CAS-landen opereert en de beperkingen die samenhangen met de formele bevoegdheidsverdeling. Een kwartiermaker die namens een ander departement al jaren in het Caribisch gebied werkt, vat de situatie als volgt samen:

“KR krijgt voor haar coördinerende rol weinig krediet, er wordt veel over geklaagd, maar haar taak is gezien het voorgaande ook geen eenvoudige.”

Net als voor de BES wordt ook in de CAS-landen gesteld dat BZK van alle ministeries het beste de lokale context begrijpt en beschikt over een relevant lokaal (bestuurlijk) netwerk. Verder wordt in de regel positief geoordeeld over de TWO en de wijze waarop zij samenwerken met de landen. En ook de rol, bij de projecten die BZK coördineerde, terwijl deze inhoudelijk op het terrein van andere departementen lagen, wordt in de regel heel positief beoordeeld. Een van de lokale uitvoerders stelt bijvoorbeeld:

“De rol van BZK heeft bijgedragen aan een robuust uitvoeringskader, waarbij heldere communicatie en toezicht op de voortgang goed zijn neergezet. Door als coördinator op te treden, fungeert BZK als brug tussen beleid, financiering en uitvoering, wat het proces voor alle partijen overzichtelijker en voorspelbaarder maakt. Het was toch wel logisch dat KR dit deed. Ze hebben goed het proces begeleid. De technische overwegingen en prioritering hebben intern plaatsgevonden en zij hebben juist heel sec op de procesrol gezeten.”

5.8 Versterken coördinerende rol CAS-landen

Zoals toegelicht in paragraaf 5.6 spelen de uitdagingen die voor Caribisch Nederland gelden ook (en zo mogelijk nog sterker) voor de coördinerende rol in de CAS-landen. De aanbevelingen die in paragraaf 5.6 werden gemaakt en die niet specifiek betrekking hebben op Caribisch Nederland zijn daarom onverkort van toepassing op de coördinerende rol in de CAS-landen. Het gaat daarbij om:

- 🕒 Het advies de rolomschrijving te verduidelijken (zodat duidelijk wordt dat DGKR faciliteert en alleen daar waar gewenst en toegestaan coördineert).
- 🕒 Het advies een eigen Koninkrijkvisie te formuleren.
- 🕒 Het advies vanuit een Koninkrijkvisie gericht claims neer te gaan leggen bij de politiek.
- 🕒 Het advies escalatie in te zetten als strategisch instrument om meer gedaan te krijgen.
- 🕒 Het advies een communicatiestrategie vast te stellen voor het informeren en committeren van andere departementen.
- 🕒 Het advies om de interdepartementale overlegstructuur te herijken.

Wat de coördinerende rol van BZK in de ACS-landen betreft, werd er tijdens het onderzoek verder nog op gewezen dat BZK soms ook uit eigen beweging op de (inhoudelijke) stoel van de vakdepartementen gaat

zitten. Daar kunnen (politieke) redenen voor zijn, bijvoorbeeld omdat de Staatssecretaris vanuit zijn stelselverantwoordelijkheid het gesprek voert met de besturen van de CAS-landen. Maar een dergelijke gang van zaken vraagt wel nauwe afstemming met de inhoudelijke departementen. Eén van de betrokken departementen opperde daarom dat bij het voorbereiden van het reisdossier van de Staatssecretaris de vakdepartementen proactief benaderd moeten worden wanneer de bewindspersoon voornemens is thema's te bespreken die onder verantwoordelijkheid vallen van het betreffende departement.

5.9 Tot slot

Sinds de hervormingen van het Koninkrijk in 2010 is BZK verantwoordelijk voor het coördineren van het rijksbeleid op de BES-eilanden. De rol omvat het bevorderen van samenhang in het beleid, het ondersteunen van decentralisatie, en het bevorderen van beleidsvrijheid voor de eilanden. De coördinerende taak is vastgelegd in de WolBES en FinBES en verplicht de andere ministeries BZK te betrekken bij beleidsvoorstellen die de BES-eilanden raken. Over de jaren heen zijn door diverse partijen meerdere knelpunten geïdentificeerd, zoals de versnippering van beleidsvoering, onduidelijke taakverdeling, gebrek aan financiële transparantie en onvoldoende coördinatie tussen verschillende ministeries. In reactie op deze knelpunten zijn door het ministerie van BZK stappen gezet om de coördinerende rol te versterken, zoals het stimuleren van een (informeel) bewindspersonenoverleg, de instelling van een TBU en betere financiële verantwoording. Ook wordt tegenwoordig gewerkt met Bestuursakkoorden zodat de samenhang tussen beleidsinitiatieven van meerdere departementen en lokale overheden in samenhang kunnen worden uitgevoerd.

De Periodieke Rapportage laat zien dat ondanks deze inspanningen de coördinerende rol moeilijk uit te voeren is. Een aantal systemische beperkingen is hieraan mede debet. Ten eerste ontbreekt binnen het Rijk een gezamenlijke toekomstvisie voor de relatie tussen Nederland en de BES-eilanden, waardoor het moeilijk is om departementen aan integrale opgaves te committeren, samenhang te brengen en duidelijke prioriteiten te stellen. Daarnaast is er een conflict tussen de coördinerende rol van BZK en de ministeriële verantwoordelijkheid van andere departementen. BZK heeft geen doorzettingsmacht en is daardoor afhankelijk van de bereidwilligheid van andere ministeries. Deze zijn daar lang niet altijd toe genegen omdat de maatschappelijke vraagstukken op de eilanden vaak meer vragen dan wat strikt genomen onder de ministeriële verantwoordelijkheid valt. Verder speelt het probleem dat - vanwege het ontbreken van een bestuurlijke tussenlaag - veel operationele thema's op het politieke niveau van de Tweede Kamer besproken worden. Vanwege de politieke dynamiek voelt het ministerie van BZK zich soms gedwongen taken op zich te nemen die qua inhoud bij andere ministeries thuishoren. Dit leidt tot inefficiëntie en suboptimale uitvoering. Tot slot wordt het relatief geringe financieel belang van de Caribische zaak binnen de Rijksbegroting genoemd als een belemmering. Dit belang maakt dat het moeilijk is om de Caribische thema's voldoende mee te laten lopen in de hoofdsporen van de overheidsbegroting waardoor voor de financiering vaak teruggevallen wordt op incidenteel geld.

De rol van BZK in de CAS-landen is beperkter dan op de BES, maar de thema's die in Caribisch Nederland de coördinerende functie bemoeilijken, zijn hier ook onverkort van toepassing.

Ondanks deze beperkingen wordt het ministerie over het algemeen goed gewaardeerd om zijn kennis van de eilanden en zijn rol als verbindende schakel tussen Den Haag en de Caribische rijkssdelen. Ook is er, zeker lokaal, veel begrip voor de systemische beperkingen waarmee het ministerie te maken heeft. Toch worden er ook verbeterpunten genoemd die spelen op het uitvoerende niveau. Allereerst wordt aangeraden de rol van BZK duidelijker te definiëren als faciliterend in plaats van louter coördinerend. Dit voorkomt onrealistische verwachtingen van BZK en biedt ruimte voor flexibele inzet, naargelang behoefte. Daarnaast wordt DGKR geadviseerd - bij gebrek aan een rijksbrede visie - een eigen (voorlopige) toekomstvisie te formuleren die gehanteerd kan worden als afwegingskader bij het beantwoorden van concrete beleidsvraagstukken die op het departement afkomen.

Ook wordt een aantal adviezen gegeven specifiek voor de coördinerende rol in Caribische Nederland. In de eerste plaats wordt de suggestie gedaan om een deel van de beleidscapaciteit van BZK lokaal in de regio te stationeren, bijvoorbeeld bij het kabinet van de Rijksvertegenwoordiger. Dit zou de effectiviteit van het relatiebeheer en de uitvoering van beleid verbeteren. Een ander advies is om de consultatieplicht, zoals vastgelegd in de WolBES en FinBES, sterker te borgen, zodat BZK niet gepasseerd wordt bij wetgeving en beleidsvoornemens die van betekenis zijn voor de eilanden.

6 Bijzondere Uitkeringen

Sinds 2010 vormen Bijzondere Uitkeringen (BU's) een substantieel onderdeel van de financiering van eilandelijke opgaven in Caribisch Nederland. Dit geldt ook voor DGKR zelf. Een belangrijk deel van de budgetten voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba op artikel 4 worden verstrekt als Bijzondere Uitkeringen. In de afgelopen jaren zijn meerdere kanttekeningen geplaatst bij Bijzondere Uitkeringen in het algemeen. Deze kanttekeningen zijn ook van belang voor de Bijzondere Uitkeringen van DGKR zelf. Daarom gaat dit hoofdstuk eerst in algemene zin in op BU's (6.1) en wordt – mede op basis van interviews op de eilanden – een appreciatie gegeven van de BU als effectief sturingsinstrument. Vervolgens wordt specifiek ingegaan op de BU's die KR zelf vanuit artikel 4 heeft verstrekt. Daarna wordt ingegaan op de Bestuursakkoorden, omdat een belangrijk deel van de BU's van KR hiervoor zijn aangewend. Het hoofdstuk sluit af met een paragraaf waarin antwoord wordt gegeven op de vraag hoe de BU als financieel sturingsinstrument kan worden versterkt. Daarmee wordt antwoord gegeven op de vierde onderzoeksvraag van deze Periodieke Rapportage.

6.1 Kanttekeningen bij de BU

De Algemene Rekenkamer (AR) uitte in 2021 stevige kritiek op het hoge aandeel van de Bijzondere Uitkeringen in de financiering van eilandelijke taken in Caribisch Nederland. Volgens de Rekenkamer beperken Bijzondere Uitkeringen de beleidsvrijheid van de eilanden, omdat deze geoormerkt zijn en alleen mogen worden besteed aan vooraf vastgestelde projecten of doelen. Hierdoor hebben de eilanden minder ruimte om zelf prioriteiten te bepalen.³⁵ Daarnaast leiden de vele afzonderlijke regelingen en toekenningen tot versnippering en hogere uitvoeringslasten, met extra administratie en rapportageverplichtingen voor zowel de eilanden als de Rijksoverheid. Ook brengen Bijzondere Uitkeringen risico's met zich mee voor de continuïteit van beleid, aangezien zij vaak tijdelijk zijn en daarmee onzekerheid creëren over de structurele financiering van lopende taken.³⁶

Het kabinet herkende de conclusies van de Algemene Rekenkamer grotendeels, maar plaatste enkele kanttekeningen.³⁷ Volgens het kabinet was de coördinatie rond Bijzondere Uitkeringen in de afgelopen kabinetsperiode verbeterd, onder meer via nieuwe overlegstructuren, Bestuursakkoorden en integrale aanpak van complexe opgaven. Wel erkende het kabinet dat afstemming tussen departementen en BZK/Financiën nog verder kon worden versterkt en dat er behoefte was aan een integraal overzicht van alle geldstromen. Over de beleidsvrijheid stelt het kabinet bovendien dat het vaker inzetten van Bijzondere Uitkeringen een bewuste keuze is, mede vanwege zorgen over doelmatige besteding van middelen en beperkte

³⁵ Wel dient opgemerkt te worden dat een BU niet eerder verstrekt wordt dan wanneer de ontvangende partij met de bestedingsvoorwaarden ingestemd heeft.

³⁶ Algemene Rekenkamer. (2021, 23 juni). Bijzondere uitkeringen aan Caribisch Nederland. <https://www.rekenkamer.nl/binaries/rekenkamer/documenten/rapporten/2021/06/23/bijzondere-uitkeringen-aan-caribisch-nederland/Rapport+Bijzondere+uitkeringen+aan+Caribisch+Nederland.pdf>.

³⁷ Brief van de Staatssecretaris van Koninkrijksrelaties, dd. (kenmerk: 2021-0000298243).

uitvoeringskracht op de eilanden. In bepaalde gevallen ziet het kabinet Bijzondere Uitkeringen als het juiste instrument. De Staatssecretaris liet in dat verband optekenen:³⁸

“Ik herken het beeld dat meer dan voorheen gebruik wordt gemaakt van het instrument van de bijzondere uitkering, maar dat sluit mijns inziens aan bij een bewuste keuze van het kabinet om – onder meer gegeven de zorgen over besteding van de middelen, ook vanuit de Tweede Kamer - meer sturing en gerichte ondersteuning te geven bij sommige eilandelijke taken. [...] In uw conceptrapport vraagt u zelf ook om extra ondersteuning voor eilandelijke taken, zoals voor het financieel beheer of het instellen van lokale Rekenkamers. Indien er vanuit Den Haag sprake is van (sterke) sturing op een eilandelijke taak, dan ligt de keuze voor het instrument van de bijzondere uitkering in de rede. Immers, Bijzondere Uitkeringen geven de mogelijkheid om meer sturing en gerichte ondersteuning te geven bij sommige eilandelijke taken waardoor het departement erop kan toezien dat het geld wordt besteed aan het voorgeschreven doel.”

Met betrekking tot structurele kosten onderschreef het kabinet dat er bij het toekennen van BU's meer aandacht moet zijn voor instandhoudingsbudgetten bij investeringen. Ook erkende het kabinet dat het toezicht op besteding van Bijzondere Uitkeringen wordt bemoeilijkt door te late of gebrekkige jaarrekeningen, vooral bij Bonaire en Sint Eustatius.³⁹ Verbetering van financieel beheer bleef daarom prioriteit. Verder erkende het kabinet dat het grote aantal Bijzondere Uitkeringen vragen oproept over de noodzaak en de uitvoeringslast. Daarom besloot het tot het instellen van een ambtelijke TBU.⁴⁰ Deze commissie is sinds begin 2022 operationeel en adviseert het departement dat voornemens is tot het doen van BU of een dergelijke uitkering überhaupt wenselijk is of dat beter op een andere manier de middelen kunnen worden verstrekt. Conform het beoordelingsformat van de toetsingscommissie wordt daarbij ook altijd expliciete aandacht gevraagd voor instandhoudingsbudgetten.

Ten aanzien van de informatievoorziening aan het parlement gaf het kabinet aan al verbeteringen te hebben doorgevoerd, zoals een gedetailleerder overzicht van Bijzondere Uitkeringen en betere begrotingsbijlagen.

In 2024 kwamen de BU's weer in de politieke belangstelling. In het onderzoek van IdeeVersa naar de eilandelijke taken en middelen van Caribisch Nederland werd namelijk opnieuw aandacht gevraagd voor het grote aandeel van BU's als financieringsinstrument voor de eilandelijke taken.⁴¹ Het rapport stelde bovendien dat met deze middelen vaak structurele taken incidenteel bekostigd werden. Dit maakt het voor de eilanden moeilijk om vast personeel aan te nemen, meerjarenramingen op te stellen en beleid duurzaam voort te

³⁸ Ibid.

³⁹ Inmiddels speelt dit probleem veel minder. Bonaire heeft al drie jaar op rij een goedkeurende accountantsverklaring en Sint Eustatius bij de jaarrekening 2024 ook voor het eerst. Daarnaast heeft Saba al sinds 2017 een goedkeurende verklaring.

⁴⁰ In de In de TBU zijn verschillende partijen vertegenwoordigd: alle ministeries, zo ook financiën, FEZ, en DGKR vanuit haar coördinerende rol.

⁴¹ Mortel, E. van de. (2024). Eindrapport onderzoek eilandelijke taken en middelen Caribisch Nederland. Ministerie van BZK. Rotterdam: IdeeVersa.

zetten. IdeeVersa adviseerde daarom expliciet om structurele lasten ook structureel te financieren, hetzij via een verhoging van de vrije uitkering, hetzij via structurele Bijzondere Uitkeringen.

In haar reactie op het rapport onderschreef het kabinet deze bevindingen.⁴² Ook erkende het kabinet opnieuw het belang van structurele bekostiging van structurele taken. Daarnaast zag het kabinet meerwaarde in een dynamischere vrije uitkering met jaarlijkse indexering. In de voorjaarsnota 2024, heeft het kabinet naar aanleiding van het onderzoek van IdeeVersa besloten om met ingang van 2024 € 8,6 miljoen structureel toe te voegen aan de vrije uitkering van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Uit onderzoek van Andersson Elffers Felix (AEF, 2024) naar de investerings- en onderhoudsopgave voor de fysieke infrastructuur in Caribisch Nederland werd echter duidelijk dat deze verhoging niet toereikend was voor alle opgaven op de eilanden. Het rapport concludeerde voor het fysieke domein dat de BES-eilanden de komende decennia voor grote, deels ongedekte investeringen komen te staan, mede door achterstallig onderhoud, hoge bouwkosten en de specifieke context van kleine eilanden⁴³. De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) bevestigde in 2025 deze conclusies en wees op het risico van structurele achterstanden doordat het rijksbeleid voor het fysieke domein in Caribisch Nederland achterblijft bij dat van Europees Nederland.⁴⁴ In zijn rapport pleitte de Rli voor het gezamenlijk vaststellen van ambitieniveaus tot 2050, versterking van de uitvoeringskracht en een consequente toepassing van het *comply or explain*-principe. Mede naar aanleiding van het AEF rapport bracht de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) op verzoek van het ministerie van BZK in 2025 eveneens een advies uit over de bekostiging van de infrastructurele opgaven Caribisch Nederland. Dit advies luidt: structurele financiering van basisvoorzieningen via de vrije uitkering, grote investeringen via Bijzondere Uitkeringen, en de oprichting van een investeringsfonds. De ROB benadrukt het belang van een gefaseerde aanpak en het gezamenlijk opstellen van een investerings- en uitvoeringsagenda.⁴⁵

6.2 BU's als effectief sturingsinstrument?

Binnen deze Periodieke Rapportage is gereflecteerd op de huidige situatie rond BU's. Uit de gesprekken blijkt dat er op de eilanden en grotendeels ook in Den Haag een vrij consistente appreciatie is van het instrument.

Voordelen BU's

Nagenoeg alle stakeholders stellen dat het in beginsel niet wenselijk is dat eilandelijke taken met BU's gefinancierd worden omdat het de autonomie aantast en de administratiedruk verhoogt en dat daarom - net als in Europees Nederland – de financiering van de taken vanuit de VU van het BES-fonds zou moeten

⁴² Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 36 410 IV, nr. 8.

⁴³ Andersson Elffers Felix. (2024). *Klein gebied, grote opgave: De financiële opgave van de fysieke infrastructuur in Caribisch Nederland*. Ministerie van BZK.

⁴⁴ Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. (2025). *Samen naar beter: aanbevelingen voor het rijksbeleid voor het fysieke domein in Caribisch Nederland*.

⁴⁵ Raad voor het Openbaar Bestuur. (2025). *Advies bekostiging infrastructurele opgaven Caribisch Nederland*.

plaatsvinden. Maar tegelijkertijd wordt over de volle breedte ook aangegeven dat op de BES diverse eilandelijke taken liggen met forse achterstanden en de uitvoeringskracht en verantwoordingsprocessen nog zodanig grote beperkingen kennen dat niet van de eilanden gevergd kan worden dat alle eilandelijke taken op een effectieve en doelmatige wijze zelfstandig uitgevoerd kunnen worden. Voor zover het Rijk die achterstanden wil wegwerken vinden de betrokkenen het verdedigbaar dat dat gebeurt door middel van BU's. Op die manier wordt namelijk geborgd dat de beschikbaar gestelde middelen ook echt voor dat doel worden besteed. Een lokale bestuurder legt uit:

“In deze fase van de transitie [red: de integratie van de BES in het Nederlandse staatsbestel] is het wenselijk om relatief zwaar te leunen op BU's. Alleen op die manier ben je in staat te borgen dat de middelen ook echt besteed worden aan het doel waarvoor ze beschikbaar gesteld zijn. Zo voorkom je ook ingewikkelde politieke discussies over welke prioriteiten gesteld moeten worden. Als de middelen geoormerkt zijn is dat duidelijk, en zeker bij het wegwerken van de achterstanden wil je dergelijke discussies niet.”

Bovendien zouden BU's als voordeel hebben dat ze sneller tot tastbare resultaten leiden. Vanuit het maatschappelijk middenveld wordt gesteld:

“Er is een reëel risico dat structurele middelen zonder specifieke bestemming verzanden of niet doelmatig worden besteed. BU's bieden in die context een “stok achter de deur” om beleid daadwerkelijk uit te voeren en resultaten af te dwingen. Zonder deze vorm van gebondenheid zouden veel projecten waarschijnlijk vastlopen.”

Ook wordt erop gewezen dat met BU's beter verantwoording kan worden afgelegd omdat in de voorwaarden tot verstrekking niet alleen de doelbinding kan worden bepaald maar ook eisen kunnen worden gesteld over wanneer op welke wijze verantwoording moet worden afgelegd over de voortgang van het gefinancierde project.⁴⁶ Tegelijkertijd wordt erop gewezen – in lijn met de conclusies van het rapport van de Rekenkamer - dat op dit moment het toezicht op de BU tekortschiet. In het eerder aangehaalde rapport 'Inzicht in uitkeringen: Feitelijke evaluatie van de Bijzondere Uitkeringen' (2024) wordt geconcludeerd dat de verantwoording over BU's niet sluitend is:

“Bij het opstellen van het overzicht van de Bijzondere Uitkeringen van 2016 tot en met 2024 zijn er Bijzondere Uitkeringen aan het licht gekomen waarvan de geldstromen niet duidelijk zijn. Dit houdt in dat de voorschottenlijsten en de toekenningsbrieven niet dezelfde bedragen rapporteren waardoor er onduidelijkheid is over wanneer welk bedrag is uitgekeerd. [...] Van een aantal Bijzondere Uitkeringen

⁴⁶ Dit zijn dezelfde argumenten die in Europees Nederland worden aangevoerd voor het handhaven van specifieke uitkeringen aan gemeenten. Overigens kan bij de VU in theorie ook worden gevraagd om verantwoordingsinformatie voor specifieke projecten op te nemen in de jaarverslagen.

komen de bedragen uit de toekenningsbrieven niet overeen met de bedragen uit de voorschottenlijsten van het ministerie van BZK.”

Ondanks deze onvolkomenheden in de verantwoording van de BU-bestedingen moet tegelijkertijd ook worden geconcludeerd dat deze nog steeds veel gedetailleerder is dan het toezicht dat kan worden uitgeoefend wanneer de middelen via de VU beschikbaar zouden zijn gesteld.

Aandachtspunten BU's

In de gesprekken die gevoerd werden voor de Periodieke Rapportage worden vijf kanttekeningen geplaatst bij de BU's. Een eerste punt - dat ook nadrukkelijk terugkwam in de rapporten van Rekenkamer en van IdeeVersa - betreft het probleem dat structurele kosten gefinancierd worden met incidentele BU's. Enerzijds gaat het om kosten die nu al gemaakt moeten worden om bepaalde voorzieningen in stand te houden (maar die vanwege de huidige hoogte van de VU niet door het eiland gedragen kunnen worden). Anderzijds gaat het om de structurele financiële gevolgen van de met Bijzondere Uitkeringen te realiseren of gerealiseerde verbeteringen, zoals hogere onderhoudskosten. Zonder aanvullende financiering van dergelijke kosten is de kans aanwezig dat een dergelijke BU leidt tot een desinvestering. Een betrokkene uit het maatschappelijk middenveld legt uit:

“Anders wordt er weer een sportlokaal neergezet zonder dat onderhoudskosten geborgd zijn. Dit probleem speelt al heel lang. Neem bijvoorbeeld Landhuis Karpata (Cas Grandi). Volledig met Nederlands geld gerestaureerd en in 1980 nog door Koningin Beatrix geopend, verkeert op dit moment in ernstig vervallen staat. De TBU moet ervoor zorgen dat dit soort ondoordachte investeringen niet meer gedaan worden. Deze werkwijze draagt bij aan de doelmatigheid van de bestedingen.”

Dit probleem haakt direct aan bij de systemische belemmering die in paragraaf 5.4 beschreven werd. Namelijk dat de Nederlandse regering geen visie heeft op het gewenste voorzieningenniveau in Caribisch Nederland en dat daardoor niet eenvoudig kan worden vastgesteld wanneer een bepaalde bekostiging nodig is of niet. Via BU's worden nu vaak 'pleisters geplakt' om bepaalde voorzieningen tijdelijk op een zeker niveau te krijgen en/of in stand te houden. Maar deze situatie manoeuvreert de eilanden in een afhankelijke positie. Een toezichthouder vat het probleem als volgt samen:

“Op deze manier worden de eilanden vaak gedwongen zich op te stellen als bedelaars. Ze zijn namelijk afhankelijk van [onvoorspelbare] geldstromen uit Den Haag. Als er een visie zou zijn met daaruit voortkomende afspraken dan kan die scheve verhouding op termijn rechtgetrokken worden.”

Bijkomend nadeel van deze incidentele gelden is dat de continuïteit van uitvoering van de projecten onder druk kan komen te staan. Omdat alleen middelen beschikbaar worden gesteld voor een afgebakende periode

is het soms lastig om de juiste bemensing van het project te vinden. Men kan tenslotte alleen een tijdelijk contract worden geboden en ook met eventuele andere benodigde partijen kunnen alleen tijdelijke overeenkomsten worden gesloten. Een dergelijk uitgangspunt komt de doelmatigheid vaak niet ten goede. Om structurele kosten te borgen en de uitvoerbaarheid van de bestedingseisen te waarborgen zouden daarom voorgenomen BU's sinds 2022 voorgelegd moeten worden aan de TBU. Betrokkenen stellen echter dat dit lang niet altijd gebeurt.

Een derde punt van aandacht is het moment van toekenning van de BU's. Een deel van de uitkeringen wordt namelijk pas aan het eind van het jaar toegekend wanneer op de begroting van een departement middelen overblijven. Deze uitkeringen - die op de eilanden te boek staan als 'kerstcadeautjes' - vormen al jaren een vrij constante stroom aan extra middelen. Maar omdat ze doorgaans pas laat in het jaar beschikbaar komen, de TBU niet altijd geraadpleegd wordt en de toekenningsvoorwaarden regelmatig onder enige tijdsdruk tot stand komen, ontstaan twee problemen. In de eerste plaats is het toekenningsmoment in de regel te laat om de middelen nog mee te laten lopen in de eilandbegroting voor het nieuwe jaar. Een lokale bestuurder vat dit probleem als volgt samen:

“Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen BU's die planmatig worden verstrekt in het kader van het wegwerken van bepaalde achterstanden en BU's die worden verstrekt omdat aan het einde van het jaar middelen over zijn. Ook die laatste variant is uiteraard meer dan welkom, maar wel lastiger in te passen in onze PC-cyclus. [...] Aan het eind van het jaar staan ze echter wel op de balans, wat weer vragen en discussie met het financieel toezicht kan oproepen. Vanuit ons bezien zou het daarom heel fijn zijn als ze eerder dan oktober beschikbaar worden gesteld zodat we ze kunnen inbedden in ons regulier beleid.”

In de tweede plaats ontstaat het risico dat geen goede (integrale) afweging wordt gemaakt. De ad hoc gang van zaken waarmee deze incidentele BU's vaak gepaard gaan, maakt dat soms getwijfeld wordt of het bestedingsdoel - vanuit het perspectief van de bredere maatschappelijke opgaven van de eilanden - wel de meeste prioriteit zou moeten hebben. Bovendien kan vanwege de tijdsdruk - zeker wanneer de TBU gepasseerd wordt - de uitvoerbaarheid van de bestedingseisen in het geding komen. Een toezichthouder legt uit:

“Vaak zie je dat ze haastig worden toegekend onder voorwaarden waarover vaak onvoldoende is nagedacht. Soms zijn de middelen bijvoorbeeld voor het tijdelijk aannemen van mensen, maar die mensen zijn er vaak helemaal niet waardoor het veel tijd kost die te werven en selecteren. Zoveel tijd soms dat niet aan de voorwaarden in de BU's voldaan kan worden.”

Een vierde punt van aandacht betreft het gebrek aan uitvoeringskracht en verantwoordingscapaciteit bij de openbare lichamen. Wat betreft de uitvoeringskracht blijkt dat de eilanden vaak niet in staat zijn de

beschikbaar gestelde middelen conform de bestedingsvereisten aan te wenden (ook dan wanneer de BU's wel tijdig en planmatig zijn verstrekt). Als gevolg daarvan ontstaan achterstanden in de uitvoering en (enorme) reserves op de balans van de openbare lichamen.⁴⁷ Dezelfde toezichthouder stelt:

“De ambtelijke capaciteit is niet in staat om deze middelen effectief en doelmatig weg te zetten in beleid en uitvoering. Eigenlijk zou een partij als BZK het overzicht hierop moeten hebben, moeten coördineren en daar waar nodig moeten temporiseren. Middelen moeten pas naar een openbaar lichaam worden gealloceerd als het kan aantonen het project ook uit te kunnen voeren binnen de afgesproken termijn.”

6.3 Ontwikkelingen BU's

Wordt in de onderzochte periode gekeken naar de door BZK verstrekte BU's dan blijkt dat het jaarlijkse aantal in de onderzochte periode flink is afgenomen (zie tabel 6.1). De daarmee gemoeide bedragen zijn echter voor Bonaire en Sint Eustatius niet betekenisvol gewijzigd (zie tabel 6.1). Dat betekent automatisch dat het gemiddeld bedrag per bijzondere uitkering voor deze entiteiten is toegenomen. In de gesprekken die tijdens deze Periodieke Rapportage werden gevoerd, wordt naar voren gebracht dat een belangrijke reden voor deze ontwikkeling gelegen is in het feit dat projecten steeds vaker geclusterd gefinancierd worden, daar waar in het verleden per deelproject aparte beschikkingen werden afgegeven. Alleen voor Saba geldt dat zowel het aantal als het gemoeide bedrag flink is afgenomen. De verklaring daarvoor is dat een belangrijk deel van de geldstroom vanuit BZK van de BU verlegd is naar de VU.⁴⁸

Tabel 6.1 Aantal BU's van DGKR uitgesplitst naar openbaar lichaam en jaar (2016-2023)

Openbaar lichaam	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bonaire	16	12	4	8	4	2	1	2
Saba	15	11	7	6	4	2		1
Sint Eustatius	15	15	9	9	8	5	6	4
Totaal BU	46	38	20	23	16	9	7	7

Bron: eigen berekening op basis van realisatiecijfers DGKR (2024)

Tabel 6.2 Totale bedragen BU's van DGKR in euro uitgesplitst naar openbaar lichaam en jaar (2016-2023)

Openbaar lichaam	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bonaire	€3.244.237	€2.785.422	€3.387.128	€9.742.623	€898.336	€1.833.053	€3.900.000	€2.015.883
Saba	€2.201.777	€3.645.367	€6.031.023	€2.947.234	€1.213.125	€1.442.500		€250.000
Sint Eustatius	€2.210.404	€3.728.769	€6.706.844	€10.658.413	€6.449.261	€7.015.748	€7.273.393	€9.386.764
Totaal	€7.656.419	€10.159.558	€16.124.994	€23.348.269	€8.560.722	€10.291.301	€11.173.393	€11.652.647

Bron: eigen berekening op basis van realisatiecijfers DGKR (2024)

⁴⁷ <https://dossierkoninkrijksrelaties.nl/2025/08/04/bankrekening-bonaire-flink-gespekt/> Zie verder ook: Openbaar Lichaam Bonaire. (2025, augustus). 2e Uitvoeringsrapportage 2025.

⁴⁸ Van de zijde van DGKR wordt tijdens het onderzoek gesteld dat deze ontwikkeling inmiddels ook voor Bonaire en Sint Eustatius is ingezet maar niet zichtbaar wordt in de cijfers omdat deze buiten de onderzochte periode vallen.

Het aandachtspunt, genoemd in de vorige paragraaf, dat de eilanden niet in staat zijn de beschikbare middelen (tijdig) aan te wenden, wordt geïllustreerd in tabel 6.3. Het overzicht laat zien dat een relatief groot deel van de door DGKR verstrekte BU's niet afgewikkeld is (en dus op de begroting van het openbaar lichaam als reservering wordt aangehouden).

Tabel 6.3 Aantal verstrekte BU's DGKR uitgesplitst naar status (periode 2016-2024)

Openbaar lichaam	Afgewikkeld	Openstaand	Eindtotaal
Bonaire	33	16	49
Saba	31	15	46
Sint Eustatius	46	25	71
Totaal	110	56	166

Bron: eigen berekening op basis van realisatiecijfers DGKR. Peildatum augustus 2024

De beperkte uitvoeringskracht maakt dat de eilanden vaak moeite hebben de vereiste verantwoordingsinformatie over de voortgang te verstrekken waardoor ze in gebreke blijven. Een betrokkene bij de financiële functie van het openbaar lichaam verzucht tijdens het onderzoek:

“Op dit moment kunnen we al amper voorzien in de gewone verantwoordingsinformatie. De vier voortgangsrapportages aan het Cft vergen echt enorm veel capaciteit van onze organisatie.”

6.4 Bestuursakkoorden en BU's

De Bestuursakkoorden in Caribisch Nederland zijn door het ministerie van BZK geïntroduceerd als instrument om de samenwerking tussen de openbare lichamen en de Rijksoverheid te structureren en te intensiveren. Ze beogen prioriteiten te stellen, samenwerkingsafspraken te borgen en daarmee concrete stappen te zetten richting duurzame bestuurlijke en sociaaleconomische ontwikkeling van de eilanden.⁴⁹ In de onderzoeksperiode van deze Periodieke Rapportage werden tussen de Staatssecretaris en de eilandsbesturen drie akkoorden gesloten. Bonaire tekende in 2018 het eerste akkoord (in 2022 werden de bestuurlijke werksafspraken 2022–2023 getekend, als tussenstap richting een nieuw Bestuursakkoord na de verkiezingen van 2023). Saba volgde in 2019 met de *Saba Package* en in 2022 tekende Sint Eustatius het zogenaamde *Afsprakenakkoord 2022–2023*. (Dit laatst genoemde Bestuursakkoord vond plaats in de context van het bestuurlijk herstel onder de Tijdelijke Wet Taakverwaarlozing, en werd daarom niet namens het eiland door de gezaghebber ondertekend maar door de regeringscommissaris.)

De akkoorden richten zich op diverse thema's zoals armoedebestrijding, betaalbaarheid van het levensonderhoud, sociaal beleid, infrastructuur, digitalisering en energietransitie. Per eiland zijn specifieke afspraken gemaakt. Op Saba wordt onder andere geïnvesteerd in woningbouw, infrastructuur, digitalisering van overheidsinformatie en toerisme. Sint Eustatius richt zich op betaalbaar drinkwater, duurzame landbouw,

⁴⁹ Brief van de Staatssecretaris van Koninkrijksrelaties, kenmerk: 2024-0000317708.

huisvesting, zorgvoorzieningen en bestuurskracht. Op Bonaire liggen de prioriteiten bij kinderopvang, verhoging van uitkeringen, schuldhulpverlening, sociale woningbouw en het versterken van het sociaal domein via Sentro Akseso.

Afhankelijk van de thematiek waren meerdere Nederlandse ministeries betrokken bij de bekostiging en uitvoering. Hoewel de bewindspersonen van deze departementen de akkoorden formeel niet mede ondertekenden, committeerden ze zich wel aan genoemde middelen en inzet. Zo leverde het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uit de gesprekken blijkt dat de Bestuursakkoorden in Caribisch Nederland erkend worden als een potentieel nuttig instrument voor DGKR om id (SZW) een bijdrage aan programma's gericht op armoedebestrijding, werkgelegenheid en het sociaal minimum. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) droeg bij aan projecten rond publieke gezondheid, jeugdzorg en preventie. Ook Infrastructuur en Waterstaat (IenW) speelde een rol, onder meer in het verbeteren van de drinkwatervoorziening, havens en transportverbindingen. Andere departementen, zoals Economische Zaken en Klimaat (EZK), Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), leverden bijdragen op hun specifieke terreinen. Daarnaast hadden ook lokale stakeholders een rol bij de akkoorden. Naast de Eilandsraad ging het ook om woningcorporaties, en maatschappelijke organisaties. Deze partijen leverden input tijdens de planvorming en waren betrokken bij de uitvoering.

De voortgang van de akkoorden werd gevolgd via periodieke voortgangsrapportages, die doorgaans halfjaarlijks werden opgesteld. Hierin rapporteert het openbaar lichaam aan de directeur Koninkrijksrelaties. Vervolgens werd de rapportage besproken in het stuurgroep Caribisch Nederland, waar ook escalatie of herprioritering mogelijk was. Met deze structurele evaluatie- en overlegmomenten werd getracht te borgen dat de gemaakte afspraken werden nageleefd, en dat knelpunten tijdig gesignaleerd en waar nodig opgelost konden worden.

De meeste middelen voor de Bestuursakkoorden kwamen ten laste van artikel 4 van de Rijksbegroting (aanvullend hebben ook andere departementen door middel van Bijzondere Uitkeringen bijgedragen met tijdelijk, geoormerkt geld). In onderstaande tabel worden de bedragen getoond die het ministerie van BZK hiervoor middels BU's beschikbaar stelde (de onderdelen van de Bestuursakkoorden die via de VU bekostigd zijn worden niet getoond). Bonaire ontving voor de uitvoering van de beide Bestuursakkoorden van het departement in totaal acht BU's voor een totaal bedrag van €12,7 miljoen. Sint Eustatius ontving voor de uitvoering van het Afsprakenakkoord 2022–2023 twee BU's voor een totaalbedrag van een kleine €5,5 miljoen. Saba ontving voor de uitvoering van de Saba Package vier BU's voor een totaalbedrag van €2,8 miljoen (zie onderstaande tabel 6.4).

Tabel 6. 4 BU's van DGKR voor Bestuursakkoorden (2018-2023)

Openbaar lichaam	2018	2019	2021	2022	2023	Totaal
Bonaire (8)	€ 120.000	€ 5.147.455	€ 1.526.316	€ 3.900.000	€ 2.015.883	€ 12.709.653
Sint Eustatius (2)				€ 3.960.000	€ 1.536.000	€ 5.496.000
Saba (4)		€ 1.423.376	€ 1.130.000		€ 250.000	€ 2.803.376
Totaal	€ 120.000	€ 6.570.831	€ 2.656.316	€ 7.860.000	€ 3.801.883	€ 21.009.029

Bron: eigen berekening op basis van realisatiecijfers DGKR (2024)

Bij deze bedragen dient aangetekend te worden dat voor Saba boven op de BU's voor de uitvoering van de Saba Package vanaf in 2022 een structurele verhoging plaatsvond van USD 2,2 van de Vrije Uitkering (VU) van het BES-fonds. In 2023 werd eenmalig nog ruim € 700k toegevoegd aan de VU. Reden hiervoor was dat Saba - in tegenstelling tot de andere twee openbare lichamen - al jaren een goedgekeurde jaarrekening had waardoor daar veel beter zicht was op de bestedingen van het eiland. De Staatssecretaris was daarom genegen tot het overhevelen van budget naar de VU:⁵⁰

“Voor het verstrekken van middelen door middel van de vrije uitkering in plaats van de bijzondere uitkering is het wel van belang dat Bonaire en Sint Eustatius een verbeterslag maken in de kwaliteit en invulling van de begroting en de begrotingsuitvoering. [...] Saba [heeft] de financiën goed op orde en ligt daar beleidsvrijheid meer voor de hand. Bij de Saba package heb ik hierover ook afspraken gemaakt met het bestuurscollege van Saba.”

De openbare lichamen dienen de bestedingen van BU's te verantwoorden volgens de voorwaarden in de bijbehorende beschikkingen. Afwijkingen dienen gemeld te worden. Bij de Saba Package Deal is de meldplicht bij afwijkingen expliciet ook in de deal zelf herhaald omdat, zoals hiervoor vermeld, een deel van de middelen niet via een BU werd verstrekt maar via de VU.

Uit de gesprekken en de beschikbare evaluaties van de Bestuursakkoorden van Bonaire⁵¹, blijkt dat deze vorm van bestuurlijke afspraken in Caribisch Nederland erkend worden als een potentieel nuttig instrument voor DGKR om samenwerking tussen de openbare lichamen en de Rijksoverheid te structureren en beleidsprioriteiten vast te leggen. Maar bij uitvoering worden wel meerdere kanttekeningen geplaatst, zowel van de zijde van de eilanden als van de kant van de andere departementen. Beide respondentgroepen wijzen erop dat de prioriteiten niet altijd goed de lokale belangen reflecteerden. Een lokale bestuurder stelt tijdens het onderzoek:

“De eerste Bestuursakkoorden waren vaak geen echte reflectie van wat op de eilanden het meest nodig was, zoals een robuustere financiële administratie en verbetering van de ambtelijke capaciteit. Er werd

⁵⁰ Brief van de Staatssecretaris van Koninkrijksrelaties, dd. (kenmerk: 2021-0000298243).

⁵¹ Openbaar Lichaam Bonaire. (2022). *Eindrapportage Bestuursakkoord Bonaire 2018-2022*. Bonaire: Openbaar Lichaam Bonaire & Openbaar Lichaam Bonaire & Ministerie van BZK. (2024). *Eindevaluatie Bestuurlijke Werkafspraken Bonaire 2022-2023*. Bonaire/Den Haag: OLB & BZK.

te veel aandacht besteed aan zichtbare projecten terwijl de basis, zoals de financiële administratie, niet voldoende aan bod kwam. Er moet meer nadruk worden gelegd op de uitvoeringscapaciteit en de duurzame organisatie van het ambtelijk apparaat.”

Bovendien stellen betrokkenen dat een Bestuursakkoord onvoldoende is om het gebrek aan doorzettingsmacht van BZK te compenseren. Ook met dit instrument kunnen departementen namelijk niet gedwongen worden inzet te leveren als zij daar zelf geen noodzaak toe zien. Verder wordt gesteld dat de akkoorden soms ongewenste bestuurlijke en administratieve druk veroorzaakten, vooral wanneer ze naast - in plaats van in lijn met - het lokale bestuursprogramma worden opgesteld. De beperkte looptijd zou bovendien voor een gebrek aan strategische focus zorgen: veel maatschappelijke opgaven hebben een oplossingstermijn die veel langer is dan de looptijd van een Bestuursakkoord.

Verder waren er – met name in de eerste ronde van de Bestuursakkoorden - veel te veel projecten en doelen gesteld. Een dergelijk aantal was, gelet op de uitvoeringskracht, voor de eilanden niet goed te bolwerken. Van de zijde van één van de betrokken departementen wordt uitgelegd:

“Als je alle projecten uit het akkoord uitschrijft in FTE dan zie je meteen dat het niet uit kan. BZK moet de haalbaarheid bij de eilanden borgen en over de beheerkant van het verhaal het gesprek voeren met de eilanden.”

In reactie op dit aandachtspunt werd tijdens de evaluatie door het ministerie van BZK naar voren gebracht dat het niet passend is dat DGKR de haalbaarheid van de uitvoering van de Bestuursakkoorden bij de eilanden moet borgen. Het is primair aan het verantwoordelijke departement om te bepalen of het aantal beleidsprioriteiten behapbaar is en of de uitvoerbaarheid ervan – gelet op de beschikbare capaciteit en middelen – realistisch is.

Naar aanleiding van voornoemde aandachtspunten, luidt het breed gedragen advies: beperk het aantal thema's en projecten, stem deze goed af op de lokale behoeften en houdt daarbij goed rekening met de uitvoeringskracht. Wordt gekeken naar het nieuwe Bestuursakkoord voor Bonaire en dan blijkt dat deze aanbevelingen in de praktijk al (grotendeels) ter harte worden genomen. Een medewerker van DGKR legt uit:

“Van deze eerste keer hebben we dan ook geleerd, in de Bestuurlijke Werkafspraken [red: de opvolger van het eerste Bestuursakkoord van Bonaire] heeft het bestuurscollege zelf namelijk de prioriteiten aangedragen en is er aansluiting gezocht bij het lopende bestuursprogramma van het BC. Voor het Bestuursakkoord 2024 – 2027 geldt exact hetzelfde, hiermee is zelfs gewacht op de Eilandsraadverkiezingen om ruimte te bieden aan het BC.”

Ook bij de uitwerking van de fysieke agenda die momenteel samen met de eilanden vorm krijgt is duidelijk dat rekening gehouden wordt met de lessen die uit de ervaringen met de Bestuursakkoorden getrokken zijn.⁵²

Tot slot moet bij de hoogte en verantwoording van de toegekende middelen ook een kanttekening geplaatst worden. Zoals hiervoor vermeld zijn voor de bestuurlijke afspraken aanzienlijke bedragen toegekend aan de eilanden. Uit de officiële vaststellingsbrieven en verantwoordingsstukken blijkt echter dat een aanzienlijk deel van deze budgetten niet binnen de gestelde termijn is uitgegeven en/of niet volledig is verantwoord. Voor Bonaire geldt bijvoorbeeld dat van de bijzondere uitkering voor de Bestuurlijke werkafspraken 2022–2023 (\$6,3 miljoen) tot eind 2023 slechts \$4,64 miljoen is besteed. Er resteerde \$1,66 miljoen aan niet-bestede middelen, waarvan na aanvullende verplichtingen en uitgaven in 2024 nog altijd \$769.840 niet besteed was. Dit bedrag moest worden teruggestort aan het Rijk, waarmee een fors deel van de toegekende middelen feitelijk niet is benut voor de oorspronkelijke doelen.⁵³ Een vergelijkbaar patroon is zichtbaar bij de bijzondere uitkering voor organisatieontwikkeling uit 2021: van de \$1,74 miljoen bleef \$114.631 onbesteed, ondanks een verzoek tot herbestemming voor het nieuwe Bestuursakkoord 2024–2027. Ook dit bedrag moest uiteindelijk worden terugbetaald.⁵⁴

De beschikkingen en verantwoordingsbrieven laten zien dat onderbesteding structureel is: middelen worden niet tijdig uitgegeven. Bovendien, zo wordt ook bevestigd in onderzoek van EBA (2024), raken middelen soms volledig buiten zicht van de jaarrekeningen van de eilanden waardoor niet goed kan worden vastgesteld of en hoe de middelen exact zijn aangewend.⁵⁵ In de praktijk wordt regelmatig verzocht om restmiddelen te mogen inzetten voor nieuwe of verlengde programma's, zoals het opvolgende Bestuursakkoord. Soms wordt hier (gedeeltelijk) mee ingestemd, in andere gevallen volgt – zoals hiervoor vermeld – alsnog een terugvordering van het restant.

Voor Saba is het beeld vergelijkbaar. In het kader van de Saba Package Agreement 2023–2027 werd een deel van de financiering gerealiseerd door restanten van oude Bijzondere Uitkeringen (zoals Good Governance, Uitbreiding Capaciteit Financial, Verbetering Financieel Beheer) “om te buigen” en in te zetten voor de nieuwe afspraken. In totaal ging het om \$1,59 miljoen aan restmiddelen uit eerdere BU's die nu als dekking dienen voor de Saba Package.⁵⁶ Ook hier blijkt dus dat een deel van de oorspronkelijk toegekende middelen niet is besteed aan het oorspronkelijke doel, maar via administratieve herbestemming alsnog wordt ingezet voor

⁵² In nauwe samenwerking met de eilandsbesturen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba wordt een meerjarig samenwerkingsprogramma opgesteld, waarmee de Rijksoverheid en de eilandsbesturen gezamenlijk ambitieniveaus bepalen voor het fysiek domein. Hiermee wordt opvolging gegeven aan aanbevelingen van zowel de Rli als de ROB om tot een meerjarig samenwerkingsprogramma of uitvoeringsagenda te komen voor de Rijksinzet in de fysieke leefomgeving van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Deze agenda's zijn bedoeld om inzicht te geven in wat al gebeurt en hoe de beschikbare middelen efficiënter ingezet kunnen worden. (Brief van 7 november 2025 van de Staatssecretaris van BZK, kenmerk: 2025-0000608470).

⁵³ Ministerie van BZK. (2025, 30 januari). Vaststelling en terugvordering bijzondere uitkering Bestuurlijke Werkafspraken 2022–2023 – 560141195. [Brief].

⁵⁴ Ministerie van BZK. (2025, 31 januari). Vaststelling en terugvordering bijzondere uitkering organisatieontwikkeling (2021-0000534845 – 560109274) [Brief].

⁵⁵ Bronkhorst, K., & van Buiren, K. (2024). *Inzicht in uitkeringen*. Economisch Bureau Amsterdam.

⁵⁶ Ministerie van BZK. (2025, 19 februari). *Correctie bijzondere uitkering Saba Package Agreement* [Brief].

nieuwe beleidsdoelen. Dit schuifmechanisme maskeert feitelijk de structurele onderbesteding en het gebrek aan absorptiecapaciteit.

6.5 Versterken effectiviteit BU als financieel sturingsinstrument

Hoewel breed de meerwaarde van de BU's als financieel sturingsinstrument wordt erkend, blijft er wel ruimte voor verbetering. De onderzoekers formuleren daarom een aantal verbeteradviezen.

6.5.1 Consequentie naleving toets BU's door de TBU

In de praktijk wordt - in weerwil van artikel 211, tweede lid WolBES jo. artikel 91 lid 3 FinBES- de TBU niet altijd geraadpleegd waardoor regelmatig BU's, zonder diens advies, direct door het betreffende departement wordt verstrekt. Veel van de voornoemde knelpunten zouden echter voorkomen kunnen worden wanneer systematisch alle BU's worden voorgelegd aan de commissie. De vragen die commissie stelt, hebben namelijk tot doel juist te voorkomen dat voornoemde problemen optreden:⁵⁷

1. Wat is het doel van de bijzondere uitkering? Licht toe welke beleidsdoelstellingen in termen van beoogde prestaties en effecten gerealiseerd worden met inzet van deze bijzondere uitkering (maak het doel SMART). Voeg waar mogelijk een verwijzing naar een Kamerbrief toe. Formuleer ieder doel als één zin.
2. Leg uit waarom u kiest voor een 'bijzondere uitkering'. Motiveer waarom u verwacht dat dit doelmatiger en/of doeltreffender is dan een vrije uitkering of bundeling met een reeds bestaande bijzondere uitkering. Dit geldt in het bijzonder voor een bijzondere uitkering met een omvang van minder dan USD 75.000. Sta ook stil bij eventuele (positieve of negatieve) neveneffecten van het gekozen instrument en of afstemming/samenwerking met andere departementen wenselijk is.
3. Zijn er structurele kosten verbonden aan de verstrekking van de bijzondere uitkering die nu niet zijn meegenomen in de bovenstaande reeks? Zo ja, hoe worden deze kosten gedekt, zodat wordt voorkomen dat het verstrekken van een bijzondere uitkering (bijvoorbeeld om achterstanden te voorkomen) leidt tot niet gedekte structurele kosten voor het openbaar lichaam?
4. Voldoet de bijzondere uitkering aan de randvoorwaarden voor verantwoording, waarbij de bijlage Bijzondere Uitkeringen bij de jaarrekening van het openbaar lichaam als uitgangspunt wordt genomen? Zo ja, op welke manier? Bijv. wordt de bijzondere uitkering geaudit via de afgesproken reguliere accountantscontrole/geldt er een specifieke controle? Als uitgangspunt geldt dat voor een bijzondere uitkering met een omvang van minder dan USD 1 miljoen niet om een afzonderlijke accountantsverklaring wordt verzocht.
5. Wordt de bijzondere uitkering bij of krachtens wet verstrekt? Zo ja, benoem de juridische grondslag. Zo niet, leg uit hoe wordt voldaan aan de uitzonderingsgronden van art. 92 lid 2. FIN-BES.
6. Is het beoogde resultaat uitvoerbaar (praktisch, materieel, personeel) en op welke manier is daarvoor gezorgd?

⁵⁷ Ieder jaar wordt deze lijst door de commissie tegen het licht gehouden en geactualiseerd. Ook zijn vragen over de verantwoording steeds strenger geworden om de uniformiteit te vergroten en verantwoordingslasten te verminderen.

Advies 9: Zie toe op nalevingsplicht tot inwinnen van advies

Zie toe op de systematische naleving van de plicht tot het inwinnen van advies bij de TBU voorafgaand aan het besluit tot verstrekking van een BU.

6.5.2 Toets BU's ook in de context van de bredere maatschappelijke opgave

Hoewel de TBU de haalbaarheid (en wenselijkheid) van individuele BU's beoordeelt, maakt zij niet standaard een integrale afweging over welke projecten - gelet op het brede palet aan maatschappelijke opgaven - geprioriteerd zouden moeten worden. Bovendien toetst zij slechts beperkt of rekening wordt gehouden met de samenhang met andere projecten. Juist die integrale afweging kan het verschil maken. Een toezichthouder legt uit:

“Als je een openbaar lichaam helpt om een nieuwe wijk te bouwen, is het gewenst dat in de planvorming en -uitvoering ook de plannen en middelen voor bijvoorbeeld de fysieke en digitale infrastructuur, zorg en onderwijs worden betrokken.”

Standaard worden BU's individueel verstrekt waardoor afstemming met aanpalende beleidsterreinen in beginsel niet plaatsvindt.⁵⁸ BU's zijn een effectief sturingsinstrument om concrete achterstanden op de eilanden weg te werken. Maar omdat deze achterstanden juist vaak een integrale aanpak vragen, belemmert de individuele verstrekking de doelmatigheid en doeltreffendheid.

Advies 10: Aan de TBU: voeg twee vragen toe aan het Toetsingsformulier Bijzondere Uitkeringen BES 2022

Voeg een zevende en achtste vraag toe, met de volgende strekking:

1. Aan welke (geprioriteerde) maatschappelijke opgave levert deze BU een bijdrage? Motiveer waarom juist dit bestedingsdoel prioriteit geniet boven alternatieve bestedingsdoelen binnen dezelfde maatschappelijke opgaven.
2. In hoeverre is de realisatie van het bestedingsdoel afhankelijk van andere factoren? Zijn deze afdoende geborgd?

6.5.3 Bepaal het toepassingsbereik van de BU

BU's worden door de meeste stakeholders van het artikel-4-beleid gezien als nuttig instrument voor het wegwerken van achterstanden omdat het een projectmatige aanpak van beleidstrajecten stimuleert en de kans biedt gedetailleerd de voortgang van een project te monitoren. Tegelijkertijd is een BU in beginsel een tijdelijke voorziening. Als de uitvoeringskracht van de eilanden versterkt is en de verantwoordingsprocessen naar behoren lopen, ligt inzet van de BU's steeds minder voor de hand. Hoewel deze uitgangspunten over de

⁵⁸ Uitzondering hierop vormen de Bestuursakkoorden waar vanuit een integraal plan meerdere financieringsstromen worden samengebracht. Zie hiervoor verder 5.5.2.

volle breedte van de betrokken stakeholders worden erkend worden de BU's toch wisselend gehanteerd. Zo gebeurt het dat het ene ministerie met een BU werkt terwijl het andere ministerie besluit tot het verhogen van de VU ondanks dat de context voor het betreffende vraagstuk vergelijkbaar is. De TBU kan vanuit haar overkoepelend blik deze verschillen signaleren en daarop adviseren. Maar zo lang zijn advies niet standaard wordt gevraagd, bestaat het risico dat de financieringssystematiek van het Rijk vanuit het perspectief van de eilanden willekeurig is/oogt.

Advies 11: Aan de ministerraad: stel vast in welke gevallen een BU aangewezen is als financieringsinstrument en in welke gevallen een alternatieve vorm van financiering is aangewezen

6.5.4 Vermijd te stringente bestedingscondities in de BU-beschikking

BU's hebben als groot voordeel dat ze een projectmatige aanpak stimuleren en heel gericht kunnen worden ingezet. Het risico bestaat echter dat de gestelde voorwaarden te specifiek zijn waardoor het openbaar lichaam niet in staat is de middelen conform de vereisten aan te wenden. Zoals hiervoor aangegeven kent de onderzochte periode diverse voorbeelden van BU's die niet of alleen deels zijn besteed omdat bijvoorbeeld in de voorwaarden gesteld werd dat de middelen binnen één jaar moesten worden uitgegeven maar het project vertraging opliep. Ook werden er voorbeelden aangehaald waarbij de bestedingsbestemming door externe ontwikkelingen verdween maar vanwege deze voorwaarden de middelen niet voor alternatieve doelen konden worden aangewend. Tegelijkertijd laat de onderzochte periode ook (positieve) voorbeelden zien waarbij de voorwaarden meer algemener (en in doeltermen) gesteld werden, zodat de middelen ook konden worden aangewend bij veranderende omstandigheden. De onderzoekers beoordelen deze ontwikkeling als wenselijk:

Advies 12: Aan de TBU en alle departementen die BU verstrekken: stel het 'wat' centraal

Zorg er voor dat bij het formuleren van de bestedingsvoorwaarden het 'wat' centraal staat in plaats van het 'hoe'. Bij het bepalen van de voorwaarden moeten de uitvoerbaarheid en bestedingsmogelijkheden - ook bij veranderende omstandigheden - niet in de knel komen.

6.5.5 Structurele kosten moeten structureel worden gefinancierd

Binnen het onderzoek werd regelmatig aandacht gevraagd voor het probleem dat bepaalde structurele eilandelijke kosten met incidentele middelen (BU's) gefinancierd worden. Deze gang van zaken draagt niet bij aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van het te voeren beleid en manoeuvreert de eilanden in een kwetsbare (afhankelijke) positie.

Advies 13: Aan de betreffende departementen: verstrek voor structurele kosten structurele financiering

Mocht het nodig zijn om op de bestedingen gedetailleerd toezicht te houden of de garantie te krijgen op een projectmatige aanpak en ligt om die reden een BU voor de hand, zorg er dan voor dat de BU ook meerjarig is en de (toegenomen) beheerkosten van de voorziening structureel meegenomen worden.

6.5.6 Verlaag de verantwoordingsdruk

BU's brengen extra verantwoordingsdruk met zich mee. Met reden, want feitelijk is dit een by-pass voor het feit dat de reguliere verantwoordingsinformatie - in ieder geval voor wat betreft Bonaire en Sint Eustatius - niet altijd tijdig en betrouwbaar genoeg is om de projectvoortgang te monitoren. Door in de BU-beschikking expliciete voorwaarden te stellen over hoe en wanneer gerapporteerd moet worden over het project krijgt de donateur inzicht in de vordering. En dat is vanuit Den Haag gezien relevant want op die manier kan worden bepaald of de bestedingen effectief en doelmatig zijn of dat tijdige bijsturing nodig is. Tegelijkertijd wordt door de betrokkenen geconstateerd dat de verantwoordingsdruk op de eilanden onevenredig groot is. Een eindverantwoordelijke van het financiële proces legt uit dat bijna alles bij de afdeling financiën draait om verantwoorden:

“April is bijvoorbeeld zo’n maand. We moeten de uitvoeringsrapportage Q1 aanleveren, de jaarrekening maken, de eerste begrotingswijzigingen opstellen én vanuit de PC-cyclus moeten we ook al de voorbereiding voor het volgende jaar treffen. Dat vraagt echt enorm veel van onze medewerkers. Als we naar ons financieel beheer kijken moeten we meer rust inbouwen. Nu zijn we te veel tijd kwijt aan verantwoording. We zouden al enorm geholpen zijn als we twee keer, in plaats van vier keer, per jaar een voortgangsnota hoeven aan te leveren aan het Cft. We hebben onze capaciteit echt nodig.”

De onderzoekers vinden het verdedigbaar dat vanwege onvolkomenheden in het financieel beheer Bonaire en Sint Eustatius extra verantwoordingsinformatie moeten overleggen. Maar tegelijkertijd constateren ze ook dat de huidige werkwijze er toe leidt dat feitelijk op twee manieren extra informatie moet worden aangeleverd. Namelijk via de voortgangsrapportages én via verantwoording per BU's. Dat is soms ondoelmatig omdat beide verantwoordingsinstrumenten qua doelstelling en opbrengst deels overlappen.

Advies 14: Breng de frequentie van voortgangsrapportages terug naar twee keer per jaar

Om de schaarse capaciteit binnen de openbare lichamen doelmatig in te zetten, adviseren we om de frequentie van de voortgangsrapportages terug te brengen naar twee keer per jaar.

De vrijgekomen capaciteit kan nuttig ingezet worden om het financiële proces te versterken (zie het programma Verbeterplan Financieel Beheer BES) zodat de openbare lichamen op termijn in staat zijn de financiële functie echt naar behoren en zelfstandig in te vullen.⁵⁹

⁵⁹ Merk op dat in de Herzieningswet Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba voorzien wordt in de verlaging van de verantwoordingsdruk. Als deze wet wordt aangenomen vervalt dit advies. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel valt te lezen: “Verandering van de frequentie van de rapportages in minimaal twee keer

6.6 Tot slot

BU's worden door alle betrokken partijen beschouwd als een nuttig sturingsinstrument: ze stimuleren een projectmatige aanpak en bieden de mogelijkheid om concrete verantwoordingsinformatie te verkrijgen, waardoor de voortgang nauwlettend gevolgd kan worden. Met name voor het wegwerken van achterstanden bij eilandelijke taken wordt hun meerwaarde breed onderschreven.

De toepassing van BU's kent echter duidelijke aandachtspunten. Zo worden - hoewel in afnemende mate - BU's ingezet voor de tijdelijke financiering van structurele kosten. Dit creëert onzekerheid bij de eilanden en legt druk op de continuïteit van projecten. Daarnaast wordt een deel van de BU's pas aan het einde van het jaar beschikbaar gesteld, waardoor ze niet in de reguliere begrotingscycli van de eilanden kunnen worden ingepast. Vanwege het late moment van verstrekken, komen beschikkingen bovendien soms onder tijdsdruk tot stand, wat ertoe leidt – zeker wanneer ook nog de TBU wordt gepasseerd - dat niet altijd integrale afwegingen worden gemaakt of goed doordachte bestedingsvoorwaarden worden gesteld. Bovendien vormt de beperkte uitvoeringscapaciteit van de eilanden een belangrijke belemmering voor een effectieve besteding van de middelen; veel BU's blijven daardoor ook na jaren onbenut.

Om de voordelen van BU's te behouden maar hun doelmatigheid te vergroten, is het wenselijk enkele verbeteringen door te voeren. Departementen zouden verplicht moeten worden om vooraf altijd de TBU te raadplegen, zodat helder is of projecten haalbaar zijn en welke kosten en effecten mogen worden verwacht. Ook is het belangrijk op rijksniveau een standpunt in te nemen over wanneer een BU überhaupt het juiste instrument is en wanneer alternatieve financieringsvormen, zoals de VU, beter passen. Hierdoor wordt (ogenschijnlijke) willekeur in financiering voorkomen en ontstaat meer samenhang in het rijksbeleid.

Ook dienen structurele kosten structureel te worden gefinancierd, zodat beleid duurzaam en effectief kan worden uitgevoerd. Incidentele BU's zijn in beginsel hiervoor ongeschikt.

Verder kan de verantwoordingsdruk worden verlaagd door de frequentie van voortgangsrapportages te beperken, zodat de schaarse ambtelijke capaciteit kan worden ingezet voor het verbeteren van het financieel beheer zodat op termijn de BU's als sturingsinstrument overbodig worden. Tot slot is het raadzaam om te strikte bestedingsvoorwaarden te vermijden, zodat projecten flexibel kunnen worden aangepast aan veranderende omstandigheden en middelen doelgericht kunnen worden ingezet.

per jaar: één rapportage over de eerste vier maanden na het begin van het boekjaar en één rapportage over de vier maanden daaropvolgend. Dit is in lijn met de praktijk in Europees Nederland, waar het gebruikelijk, maar niet verplicht is, tweemaal per jaar bestuursrapportages met de gemeenteraad te bespreken. De reden om de bestuursrapportages voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba verplicht te stellen is dat de begrotingscyclus nog in ontwikkeling is, daar waar gemeenten er al decennia ervaring mee hebben. Indien sprake is van verzaamd toezicht op de begroting moet er minimaal drie keer per jaar een bestuursrapportage worden opgesteld. Daarnaast kan de eilandsraad te allen tijde bepalen dat zij vaker een bestuursrapportage dienen te ontvangen. De frequentie kan niet lager liggen dan uit de wet volgt."

7 Beleidsdoelstellingen in perspectief

In dit hoofdstuk wordt een reflectie gegeven op de beleidsdoelstellingen van artikel 4. Eerst wordt vastgesteld hoe de huidige doelstelling tot stand is gekomen. Vervolgens wordt gekeken in hoeverre het formele doel nog samenvalt met de doelen van de onderliggende bestedingen uit het begrotingsartikel. Tot slot wordt vastgesteld of en zo ja er een meer passende beleidsdoelstelling voor dit artikel geformuleerd kan worden. Daarmee wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

In hoeverre zijn de beleidsdoelstellingen van artikel 4 nog steeds actueel en realistisch en zo nee, hoe kunnen deze dan worden aangescherpt?

Welke aanbevelingen zijn er op het gebied van monitoring en evaluatie met oog op een volgende Periodieke Rapportage op dit thema?

7.1 Totstandkoming en doelstelling artikel 4

Tot en met 2015 kende het begrotingshoofdstuk IV van Koninkrijksrelaties slechts twee inhoudelijke beleidsartikelen, namelijk de waarborgfunctie (artikel 1) en bevorderen autonomie Koninkrijkspartners (artikel 2). Vanuit artikel 2 werden nagenoeg alle zaken bekostigd die niet vielen onder de waarborgfunctie, zoals het verbeteren van het bestuur, de rechtszekerheid, de economische ontwikkeling, het onderwijs en de overheidsfinanciën. Omdat de beleidspraktijk steeds minder goed aansloot bij deze tweedeling werd in 2016 de begrotingsstructuur herzien (zie tekstkader op de volgende bladzijde). In dat verband werd een nieuw artikel 4 geïntroduceerd met als titel 'bevorderen sociaaleconomische structuur'. De initiële doelstelling van dit artikel luidde:

“Het op verzoek ondersteunen van Aruba, Curaçao en Sint-Maarten bij het verbeteren van de sociale en economische ontwikkeling en de overheidsfinanciën. Het versterken van de bestuurlijke en financiële samenhang en centrale coördinatie vanuit Den Haag voor Caribisch Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba).” (Begroting 2017)

Naderhand is deze doelstelling van artikel 4 in 2021 bijgesteld naar:

“Het bewerkstelligen van een merkbare, positieve verandering in het leven van de burgers in de Caribische delen van het Koninkrijk door te ondersteunen bij het creëren van een betrouwbare en goed functionerende overheid, het verbeteren van de arbeidsmarkt, het versterken van de bestaanszekerheid, de zorg en de rechtsstaat.” (Begroting 2021)

In gesprekken die in het kader van deze Periodieke Rapportage plaatsvonden, is getracht te achterhalen wat de rationale is geweest van de tussentijdse aanscherpingen van de doelstellingen. De exacte aanleiding van de

concrete aanpassingen kon niet worden achterhaald. Wel werd in algemene zin gesteld dat met de aanpassingen steeds getracht werd een goede aansluiting te behouden bij de tussentijds veranderende activiteiten en de doelstelling van het artikel. In die zin moet geconcludeerd worden dat het doel de activiteiten volgt in plaats van dat de activiteiten zijn geselecteerd om het doel te realiseren.

Samenhang artikel 4 met de overige beleidsartikelen van hoofdstuk IV Rijksbegroting

Omdat de beleidspraktijk steeds minder goed aansloot bij deze oorspronkelijke tweedeling van hoofdstuk IV werd in 2016 de begrotingsstructuur herzien. Artikel 2 kwam te vervallen, het “niet-beleidsartikel” artikel 3 (‘nominaal en onvoorzien’) werd opgesplitst in twee nieuwe niet-beleidsartikelen 6 (‘apparaat’) en 7 (‘nog onverdeeld’). Ook werd het nieuwe artikel 4 werd toegevoegd onder de titel ‘bevorderen sociaaleconomische structuur’. Het artikel 4 werd bovendien uitgesplitst in twee subposten, namelijk een begrotingsonderdeel voor de CAS-landen (4.1) en een onderdeel speciaal voor Caribisch Nederland (4.2). Gelijktijdig werd een artikel 5 geïntroduceerd onder de titel ‘Schuldsanering/lopende inschrijving/leningen’. Hieruit werd de ondersteuning bekostigd die gericht is op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën van Curaçao en Sint-Maarten. In 2019 werd naar aanleiding van herstelwerkzaamheden van de orkaanschade een artikel 8 toegevoegd onder de noemer ‘wederopbouw bovenwindse eilanden’. In 2025 is de begroting opnieuw uitgebreid met het artikel 2 ‘slavernijverleden’ dat zich richt op bestedingen op het terrein van historische verantwoording en samenwerkingsinspanningen rond de erfenis van het slavernijverleden binnen het Koninkrijk. Het huidige hoofdstuk IV van de Rijksbegroting is thans als volgt opgebouwd:

- Artikel 1: Versterken rechtsstaat
- Artikel 2: Slavernijverleden
- Artikel 4: Bevorderen sociaaleconomische structuur
- Artikel 5: Schuldsanering/lopende inschrijving/leningen
- Artikel 6: Apparaat (niet-beleidsartikel)
- Artikel 7: Nog onverdeeld (niet-beleidsartikel)
- Artikel 8: Wederopbouw Bovenwindse Eilanden

7.2 Appreciatie van de doelstelling

Onder de oude Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2018 (RPE 2018) heette de Periodieke Rapportage nog ‘beleidsdoorlichting’ en werden de departementen geacht voor ieder beleidsartikel op de begroting de doelmatigheid en doeltreffendheid te beoordelen. De (impliciete) aanname achter de RPE 2018 was dat de beleidsinspanningen die vanuit één begrotingsartikel bekostigd werden een thematische samenhang en gedeelde generieke doelstelling zouden kennen. In de praktijk bleek dat niet altijd het geval. Om die reden wordt onder de nieuwe RPE 2022 gewerkt met samenhangende beleidsthema’s in plaats van beleidsartikelen, ook als dat betekent dat de kosten van een dergelijk thema op meer dan één begrotingsartikel drukken.

De onderhavige Periodieke Rapportage van artikel 4 is echter nog artikel gericht in plaats van themagericht. Dat brengt, zoals beschreven in hoofdstuk 4, een aantal moeilijkheden met zich mee. Weliswaar heeft artikel 4 een heldere titel en is ook een algemene doelstelling geformuleerd, maar van een thematische samenhang binnen dit begrotingsartikel is slechts beperkt sprake. Laat staan dat voor het artikel-4-beleid als geheel een

heldere integrale beleidslogica is geformuleerd van waaruit de afzonderlijke beleidsinitiatieven en projecten afgewogen en geïmplementeerd worden. Deze Periodieke Rapportage laat zien dat er simpelweg geen doordachte en logische samenhang is tussen infrastructurele herstelwerkzaamheden bij de Klif op Sint Eustatius en het versterken van de bestuurskracht op Bonaire. Een poging om voor de artikel-4-activiteiten een gemeenschappelijke beleidslogica te reconstrueren, levert voor het beoordelen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het artikel als geheel dan ook geen zinvolle informatie op.

De beperking die het evalueren van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het artikel als geheel met zich meebrengt (conform de RPE 2022) speelt overigens niet alleen bij artikel 4. Ook begrotingsartikel 1 (Versterken rechtstaat) en begrotingsartikel 5 (Schuldsanering/lopende inschrijving/leningen) kampen met het probleem dat er van tevoren geen uitgewerkte overkoepelende beleidslogica voor het betreffende artikel bestond en dat de doeltreffendheid en doelmatigheid feitelijk alleen bepaald kon worden door de uitkomsten van de evaluaties van de onderliggende projecten samen te nemen.⁶⁰

7.2.1 Meten doelmatigheid en doeltreffendheid van hoofdstuk IV in de nieuwe SEA

Voornoemd probleem blijft ook in de toekomst bestaan. Het beleid van het ministerie in de Caribische delen van het Koninkrijk is – vanwege de faciliterende rol – in grote mate reactief, waardoor de thema's en inhoud van de activiteiten voortdurend veranderen. Van tevoren kan daardoor alleen een (beperkt) deel van de beleidsinspanningen worden vastgesteld en meegenomen worden in een volwaardige PDA-cyclus.

De vraag is echter: hoe erg is het dat de beleidsinspanningen die vanuit een bepaald begrotingsartikel worden bekostigd niet (altijd) samengebracht kunnen worden in één onderbouwde beleidslogica met bijbehorende passende doelstelling? Voor de effectiviteit van het beleid zelf en de mogelijkheid tot het afleggen van verantwoording hoeft dit geen probleem te zijn. Beleid wordt tenslotte in de eerste plaats rond thema's en in projecten geformuleerd en niet rond begrotingsposten.⁶¹ Voor zover het betreffende thema of project een duidelijke doelstelling en beleidslogica kent, kan zonder meer de doelmatigheid en doeltreffendheid worden beoordeeld (ook al vindt de bekostiging wellicht vanuit meerdere begrotingsartikelen plaats). Het evalueren van beleidsthema's of projecten op een dergelijke manier sluit bovendien naadloos aan bij de nieuwe RPE 2022 die nadrukkelijk de samenhangende (overkoepelende) beleidsthema's centraal stelt en niet de begrotingsartikelen.

⁶⁰ Bijlsma, M., Verheuve, N., Beernink, D., van Buuren, K., & de Haan, J. (2024). *Beleidsdoorlichting artikel 5 Begroting IV Koninkrijksrelaties*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek/Economisch Bureau Amsterdam & Rijksuniversiteit Groningen, in opdracht van het Ministerie van BZK. Nauta, O., Piepers, N., & van Egmond, P. (2022). *Versterken rechtsstaat: Beleidsdoorlichting artikel 1 Rijksbegrotingshoofdstuk IV, Koninkrijksrelaties*. Amsterdam: DSP-groep, in opdracht van het Ministerie van BZK.

⁶¹ Ook al is het streven wel begrotingsposten voor zo ver dat ka n samen te laten vallen met inhoudelijke thema's.

Advies 15: Maak samenhangende thema's het uitgangspunt voor de SEA-thema's en niet de begrotingsartikelen

Wij adviseren daarom het ministerie van BZK in de nieuwe SEA niet langer in de Periodieke Rapportages op begrotingsartikelen verantwoording af te leggen, maar een beperkt aantal samenhangende thema's als uitgangspunt te nemen, zodat de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid beter kan worden vastgesteld.

De vraag is alleen welke projecten en bestedingen zich lenen om samen genomen te worden als apart thema voor de nieuwe SEA? Het antwoord op deze vraag is in de eerste plaats aan DGKR zelf, maar een logische lijst ontstaat als een **onderscheid wordt gemaakt tussen de faciliterende rol en inhoudelijke rol** van het ministerie. Als gekeken wordt naar de activiteiten die vanuit artikel 4 zijn bekostigd, dan lijkt het of het ministerie op talloze thema's een inhoudelijke rol heeft (infrastructurele herstelwerkzaamheden, kinderopvang, arbeidsmarkt, onderwijshuisvesting, pensioenen, etc.). Dit beeld klopt maar heel beperkt. Het gebeurt inderdaad regelmatig dat het ministerie van BZK verantwoordelijk wordt voor een thema of project dat in Europees Nederland qua inhoud thuishoort bij een ander departement. Maar BZK adopteert dergelijke thema's dan ook niet vanwege de inhoud, maar omdat het stelselverantwoordelijke is en er vanuit de formele verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en (ei)land geen andere logische partij is die dit kan (of soms ook: wil) oppakken. Een lokale bestuurder legt uit:

“Je moet artikel 4 opvatten als een soort hardheidsclausule voor het Rijksbeleid in de Caribische delen van het Koninkrijk. DGKR beheert dat artikel, maar gaat maar beperkt over de inhoud omdat deze deels min of meer organisch ontstaat.”

Advies 16: Maak een helder onderscheid tussen thema's die qua inhoud wel en niet thuishoren bij het departement

Voor de nieuwe SEA is het dus zaak een helder onderscheid te maken tussen inhoudelijk thema's die echt bij het departement horen (zoals 'goed bestuur/versterken bestuurskracht') en ad hoc thema's die het ministerie vanuit zijn faciliterende rol bereid is te adopteren, maar die qua inhoud thuishoren bij andere departementen (zoals onderwijshuisvesting, afpakteam Aruba, herstelwerkzaamheden klif Sint Eustatius etc.). Voor de eigen thema's dient het ministerie een expliciete beleidstheorie met doelstellingen uit te werken. De thema's dienen vervolgens verankerd te worden in de SEA zodat bij een volgende Periodieke Rapportage veel beter dan nu uitspraken gedaan kunnen worden over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het inhoudelijke kernbeleid van KR.

Advies 17: Stel naast thematische Periodieke Rapportages ook een Periodieke Rapportage op die zich richt op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de faciliterende rol van het departement

In die Periodieke Rapportages kunnen de geadopteerde projecten alsnog aan bod worden gesteld. Maar dan niet zo zeer vanuit hun inhoud maar vanuit de vraag hoe effectief en doelmatig BZK deze projecten vanuit

dienst faciliterende rol heeft geïmplementeerd en gecoördineerd. Uiteraard dient het ministerie ook voor dit faciliterende thema net als bij de inhoudelijke thema's een duidelijke doelstelling te formuleren zodat uiteindelijk voor de Periodieke Rapportage, die voor dit thema wordt opgesteld, de doelmatigheid en doeltreffendheid kan worden beoordeeld (zie ook het advies in hoofdstuk 5 of het preciseren van de rolomschrijving van het ministerie van BZK).

Advies 18: Alloceer de evaluaties van de geadopteerde projecten

De niet-BZK projecten die het ministerie vanuit zijn faciliterende rol adopteert, zijn qua budget regelmatig aanzienlijk. Het is daarom zaak dat deze ook op doeltreffendheid en doelmatigheid worden beoordeeld. Idealiter doet het inhoudelijke vakdepartement deze evaluatie zelf. Maar zoals deze Periodieke Rapportage aantoont, gebeurt dat niet standaard. Wij adviseren BZK dat het op basis van functionele criteria (bijvoorbeeld de criteria op basis waarvan in deze Periodieke Rapportage de projecten zijn geselecteerd die in aanmerking kwamen voor evaluatie) bepaalt welke de door hem geadopteerde projecten in ieder geval geëvalueerd moeten worden. Voor de geadopteerde projecten die in aanmerking komen voor evaluatie moet het ministerie zich beijveren de evaluatieplicht te verleggen naar het inhoudelijk verantwoordelijke departement. Voor zo ver het inhoudelijke departement de evaluatieplicht niet op zich neemt, blijft het ministerie verantwoordelijk voor de evaluatie. Deze evaluatie-plichtige projecten dienen dan apart op de eigen SEA opgenomen te worden.

7.2.2 Herziening doelstelling artikel 4?

De eerste vraag die binnen dit hoofdstuk beantwoord moest worden, luidde "In hoeverre zijn de beleidsdoelstellingen van artikel 4 nog steeds actueel en realistisch en zo nee, hoe kunnen deze dan worden aangescherpt?" Tegen de achtergrond van het voorgaande lijkt deze vraag minder relevant. Want als de nieuwe SEA uitmondt in thematische Periodieke Rapportages is de doelstelling van artikel 4 minder leidend voor de verantwoording. Tegelijkertijd is het ten behoeve van de duidelijkheid wel zo dat de titel van een begrotingsartikel enigszins de lading moet dekken. Een (oud) directeur van DGKR stelt:

"Deze benaming wringt om twee redenen. In de eerste plaats heeft BZK überhaupt geen structurele taak om sociaal economische ontwikkelingen op de eilanden te bevorderen. Alleen in crisissituaties en ook dan alleen wanneer erom gevraagd wordt is dergelijke inzet aan de orde. In de tweede plaats doet de benaming geen recht aan de inhoud van de feitelijke bestedingen uit artikel 4."

Dat maakt dat we het ministerie van BZK ten aanzien van de benaming en bestedingen wel twee adviezen meegeven.

Advies 19: Herformuleer de naam en doelstelling van het artikel, zodat het beter aansluit bij de inhoud

Wij adviseren het departement om in de benaming van het artikel 4 niet langer te verwijzen naar thema's waarop het ministerie geen inhoudelijk rol heeft. Voor sociaaleconomische ontwikkeling is in de CAS-landen überhaupt geen structurele opgave weggelegd voor het Rijk, omdat de bijbehorende thema's onder de autonomie van de landen vallen. Voor zover wel inzet gedaan wordt op dit thema gebeurt dat vanuit de faciliterende rol en niet omdat het ministerie de inhoudelijk aangewezen partij is. Maar ook in Caribisch Nederland heeft BZK in beginsel geen structurele taak op het terrein van sociaaleconomische ontwikkeling. Daar waar wel sprake is van rijkstaken op dit terrein zijn deze in beginsel voor verantwoording van andere departementen, waardoor het evenmin logisch is dat het ministerie zich inhoudelijk aan dergelijke thema's committeert. Zodoende kan voor artikel 4 beter gedacht worden aan een benaming die zich beperkt tot de faciliterende (coördinerende) rol als de inhoudelijke rol die het ministerie daadwerkelijk heeft. Bijvoorbeeld: "Faciliteren samenwerking, bijstandverlening en bevorderen goed bestuur"⁶². In het verlengde van deze nieuwe benaming adviseren wij ook de huidige doelstelling van het artikel los te laten en deze veel nauwer te definiëren, tot bijvoorbeeld:

- ➊ Het bevorderen van de integraliteit en samenhang van het rijksbeleid in de Caribische delen van het Koninkrijk door maatschappelijke opgaves te signaleren, betrokken partijen samen te brengen en hen daar waar nodig te faciliteren.
- ➋ Het (op verzoek) bieden van ondersteuning en expertise aan de Caribische delen van het Koninkrijk.
- ➌ Het bevorderen van goed bestuur in Caribisch Nederland door het versterken van de uitvoeringskracht en het verbeteren van de interbestuurlijke verhoudingen.

Advies 20: Hevel alle beleidsarme en beleidsvrije verplichtingen over naar één van de niet-beleidsartikelen

Wij adviseren het departement alle beleidsarme juridische (betaal)verplichtingen over te hevelen naar één van de niet-beleidsartikelen, zodat deze bestedingsposten echt ontheven worden van een evaluatieplicht (bij artikel 4 gaat het in ieder geval om huidige begrotingsposten als 'toeslagen op pensioenen NA' of 'overdrachten'). Dit advies kan betekenen dat artikel 6 qua benaming moet worden opgerekt van 'apparaat' naar bijvoorbeeld 'apparaat en verplichtingen'.

7.2.3

Doorwerking adviezen op de begrotingssystematiek van hele hoofdstuk IV

De huidige Periodieke Rapportage richt zich op artikel 4. De adviezen die in dit hoofdstuk zijn uitgebracht werken echter door op de (verantwoording over de) andere begrotingsartikelen van hoofdstuk IV van de Rijksbegroting. Besluit het ministerie namelijk om voor artikel 4 niet langer artikelsgewijs maar thema-gewijs verantwoording af te leggen, dan ligt het voor de hand dat voor alle bestedingen te doen, ook die die vanuit de andere beleidsartikelen van hoofdstuk IV gedaan zijn. Daar zijn ook goede redenen voor. Zoals hiervoor

⁶² Deze suggestie lijkt ook aan te sluiten bij de toevoeging die in 2023 op de beleidsdoelstelling van artikel werd gedaan, namelijk: "Het Ministerie van BZK draagt daaraan bij middels het versterken van de uitvoeringskracht, het inzetten van kennis en expertise en het coördineren van de inzet van het Rijk."

opgemerkt, kampen de artikelen 1 en 5 met dezelfde problematiek rond de generieke doelstelling en het ontbreken van een samenhangende beleidstheorie.⁶³ Verder doet zich bij artikel 1 misschien nog wel sterker dan bij artikel 4 het probleem voor dat het ministerie van BZK vanuit de huidige verantwoordingssystematiek verantwoording moet afleggen over projecten waar zij inhoudelijk geen enkele zeggenschap over heeft. Noch bij de flexibele pool Koninklijke Marechaussee, noch bij het recherche samenwerkingsteam kan zij namelijk sturing geven op de feitelijke inzet, terwijl zij vanuit de huidige systematiek wel verantwoording moet afleggen over deze beleidsinspanningen.

Advies 21: In lijn met het advies dat in de *Periodieke Rapportage van artikel 1* werd gedaan⁶⁴, adviseren we dan ook om voor de artikelen 1, 4 en 5 in de toekomst geen aparte *Periodieke Rapportages* meer op te stellen

7.3 Tot slot

In dit hoofdstuk is door de onderzoekers gereflecteerd op de beleidsdoelstellingen van artikel 4. Oorspronkelijk richtte dit artikel zich uitsluitend op het ondersteunen van de Caribische delen van het Koninkrijk in hun sociale en economische ontwikkeling. In latere jaren verschoof de nadruk op het realiseren van “positieve veranderingen in het dagelijks leven van burgers in Caribisch Nederland, zoals het verbeteren van de arbeidsmarkt en het versterken van zorg en rechtsstaat”. Deze aanpassingen volgden op veranderingen in de activiteiten die vanuit het artikel werden gefinancierd. Omdat de doelstellingen in zijn formulering feitelijk de ingezette middelen volgden in plaats van andersom, ontbrak een doordachte beleidslogica. Projecten werden daarom in de praktijk ook niet getoetst op hun bijdrage aan het overkoepelende doel van artikel 4.

Deze gang van zaken bemoeilijkt echter de beoordeling van de effectiviteit en doelmatigheid van het Koninkrijksrelaties-beleid. Het beleid is slechts deels artikelgebonden en de gefinancierde activiteiten vertonen vaak weinig onderlinge samenhang. De gehanteerde systematiek die ten grondslag ligt aan de opzet van de huidige *Periodieke Rapportage* - gaat er impliciet vanuit dat begrotingsartikelen samenvallen met beleidsthema's, terwijl in werkelijkheid thema's vaak over meerdere artikelen lopen of artikelen zo breed zijn opgezet dat ze uiteenlopende, niet-verwante onderwerpen bevatten. Daar komt bij dat op artikel 4 regelmatig thema's staan die feitelijk niet bij BZK thuishoren, maar tijdelijk geadopteerd zijn vanuit de faciliterende rol van het ministerie. Het achteraf aanpassen van beleidsdoelen aan zulke geadopteerde thema's is onwenselijk, omdat dit de ministeriële verantwoordelijkheden van andere bewindspersonen doorkruist en de taakverdeling tussen Rijk en lokaal bestuur vertroebelt.

⁶³ In de *Periodieke Rapportage van artikel 5* is overigens wel een hypothetische beleidslogica gereconstrueerd die met terugwerkende kracht zo goed mogelijk de beleidsinspanningen relateert aan het generieke doel van artikel 5. Deze beleidslogica is echter in de praktijk bij de selectie van beleidsinstrumenten nooit zo gebruikt.

⁶⁴ Nauta, O., Piepers, N., & Van Egmond, P. (2022). *Versterken rechtsstaat: Beleidsdoorlichting artikel 1 Rijksbegrotingshoofdstuk IV, Koninkrijksrelaties*. DSP-groep., p. 80.

De onderzoekers adviseren daarom om binnen de SEA voor Periodieke Rapportages een thematische benadering te hanteren in plaats van een artikelsgewijze. Daarbij moeten alleen onderwerpen worden gekozen die passen binnen de formele verantwoordelijkheid van BZK, zoals goed bestuur, versterking van bestuurskracht en crisisbeheersing. De faciliterende rol kan als apart procesmatig thema worden meegenomen, juist omdat van daaruit regelmatig onderwerpen worden opgepakt die inhoudelijk elders thuishoren, maar wel relevant zijn voor de analyse. Deze nieuwe opzet sluit goed aan bij de nieuwe RPE 2022, die thematische evaluatie stimuleert.

Daarmee is niet gezegd dat de artikelstructuur van hoofdstuk IV moet worden losgelaten. Wel wordt aanbevolen om de naam van artikel 4 beter te laten aansluiten bij de feitelijke, beperktere verantwoordelijkheden van BZK. Ook zouden beleidsarme betaalverplichtingen moeten worden overgeheveld naar een zogenaamd niet-beleidsartikel, waardoor deze verplichtingen niet onnodig onder een evaluatieplicht vallen.

8 Conclusies

In deze Periodieke Rapportage is het beleid geëvalueerd dat vanuit artikel 4 ('bevorderen sociaaleconomische structuur') van hoofdstuk IV Rijksbegroting (Koninkrijksrelaties) bekostigd is. Naast een beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid zijn aanvullend drie thema's onderzocht. Het gaat om de appreciatie van de coördinerende rol van BZK, de meerwaarde van Bijzondere Uitkeringen als (financieel) sturingsinstrument en de noodzaak om de doelstelling van het beleidsartikel aan te scherpen. In dit hoofdstuk worden voor deze vier onderdelen de conclusies van de Periodieke Rapportage getrokken.

8.1 Algemeen

In de periode 2016-2023 werd vanuit hoofdstuk IV ruim € 3,6 miljard door het Rijk in de Caribische delen van het Koninkrijk besteed (grotendeels in de vorm van leningen). Ruim € 343 miljoen daarvan liep via artikel 4. De hoogte van de bestedingen vanuit dit artikel laten over de onderzochte periode flinke fluctuaties zien. Deze houden verband met grote incidentele uitgaven die in veel gevallen het directe gevolg waren van acute crisis (voornamelijk als gevolg van de covidpandemie). Het percentage van de middelen dat structureel is en waar niet sprake is van juridische verplichtingen is een fractie van de totale begroting van artikel 4 (in 2025 ging het om minder dan 6%).

Hoewel de jaarverslagen bij hoofdstuk IV de successievelijke jaren en een beperkt aantal beleidsthema's suggereren, blijkt dat onder de titels van de thema's een grote verscheidenheid aan projecten en subthema's schuil gaan, alsmede diverse beleidsvrije betaalverplichtingen die nog voornamelijk stammen uit de tijd van de ontmanteling van de Nederlandse Antillen. Van de honderden grotere en kleinere projecten waren, voor de periode waarop de Periodieke Rapportage ziet, slechts 13 projecten geëvalueerd. Om beter onderbouwd een uitspraak te kunnen doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid is daarom voor 17 representatieve projecten die (deels) vanuit artikel 4 gefinancierd werden aanvullend onderzoek gedaan. In totaal is daarmee voor 30 projecten de doeltreffendheid en doelmatigheid beoordeeld. Een dergelijk aantal is gelet op het totaal aantal artikel-4-projecten relatief gering. Echter, het totale budget dat gemoeid is met de 30 projecten die wél geëvalueerd zijn bedraagt ruim 60% van de bestedingen vanuit artikel 4. Op grond daarvan kan worden gesteld dat een significant en representatief deel van de bestedingen betrokken is in deze Periodieke Rapportage.

Een tweede beperking is het ontbreken van een duidelijke beleidslogica voor het artikel-4-beleid als geheel. Evenmin werd bij de meeste projecten afgewogen of deze bijdroeg aan de realisatie van de hoofddoelen van artikel 4. De effectiviteit van het artikel-4-beleid kan daarom alleen worden afgeleid uit de mate waarin de individuele projecten doeltreffend waren.

Tot slot moet op de relatief lage interne validiteit van de gebruikte evaluaties worden gewezen en op feit dat veel van de onderzochte projecten nog lopend waren. Dit zorgt ervoor dat de conclusies over de doeltreffendheid en doelmatigheid enigszins voorzichtig geïnterpreteerd moeten worden.

8.2 Doeltreffendheid en doelmatigheid van het artikel-4-beleid

De doeltreffendheid van het beleid onder artikel 4 is wisselend. In een meerderheid van de onderzochte projecten werd de beoogde **output** (deels) door de inzet van het betreffende artikel-4-beleid gerealiseerd, maar de **outcome-doelen** (de daadwerkelijke maatschappelijke effecten) werden meestal niet door de inzet van het betreffende beleid behaald of konden (nog) niet worden vastgesteld. Reden hiervoor was dat veel projecten vanwege onvoorziene vertragingen nog in uitvoering waren. Dit kwam deels door de beperkte uitvoeringscapaciteit van lokale overheden, maar ook door vertragingen als gevolg van politieke besluitvorming en bestuurswisselingen.

De doelmatigheid van het artikel-4-beleid kon in veel gevallen niet worden beoordeeld. De externe doelmatigheid kon vaak niet worden vastgesteld omdat bij veel van de geëvalueerde projecten de outcome-doelen nog niet gerealiseerd waren (of onbekend bleven). In die gevallen kon geen duidelijke relatie gelegd worden tussen de bestede middelen en de behaalde resultaten. Waar wel een beoordeling van de externe doelmatigheid mogelijk was, werd deze vaak als 'grotendeels doelmatig' gekwalificeerd. De reden voor deze positieve kwalificatie was dat er voor het gestelde doel geen ander middel beschikbaar was dan het ingezette beleid.

Bij de beoordeling van de interne doelmatigheid werd vaak aangegeven dat de uitvoering van projecten relatief efficiënt verliep, maar dat er nog verbeteringen mogelijk waren, vooral in de afstemming met lokale partners en de inzet van de juiste expertise. In meerdere gevallen werd aangegeven dat juridische expertise ontbrak, wat leidde tot vertragingen en hogere kosten. Ook werd opgemerkt dat sommige projecten vanuit het ministerie van BZK werden geleid, terwijl het thema qua inhoud onder verantwoording viel van andere ministeries. Deze gang van zaken riep vragen op over de interne doelmatigheid.

8.3 De coördinerende rol van BZK

Sinds de staatkundige hervorming van 10 oktober 2010 is het ministerie van BZK verantwoordelijk voor het coördineren van het rijksbeleid voor Caribisch Nederland. De verantwoordelijkheid van het ministerie, die in de WolBES en FinBES wettelijk verankerd is, houdt in dat BZK moet zorgen voor de samenhang en integrale weging van beleidsvoorstellen die van invloed zijn op de openbare lichamen. Voor de CAS-landen is de coördinerende rol niet wettelijk verankerd maar volgt uit de stelselverantwoordelijkheid voor Koninkrijksrelaties die bij het ministerie van BZK is belegd.

Door onder meer de RvS, het IBO en de AR werden in het verleden meerdere structurele knelpunten gesignaleerd: versnipperd beleid, onduidelijke taakverdeling, gebrekkige financiële transparantie en onvoldoende interdepartementale afstemming. Als reactie daarop heeft het ministerie maatregelen genomen, zoals het stimuleren van een (informeel) bewindspersonenoverleg, het instellen van de Toetsingscommissie Bijzondere Uitkeringen en het verbeteren van financiële verantwoording. Ook worden Bestuursakkoorden ingezet om beleid van verschillende departementen en lokale overheden in samenhang uit te voeren.

Desondanks blijkt uit de Periodieke Rapportage dat de coördinerende rol moeilijk uitvoerbaar is vanwege een aantal systemische beperkingen. Een fundamenteel probleem is het ontbreken van een gezamenlijke rijksbrede toekomstvisie op de relatie met de BES-eilanden, waardoor het moeilijk is om prioriteiten te stellen en andere departementen te verbinden aan integrale opgaven. Bovendien heeft BZK geen doorzettingsmacht en is afhankelijk van de bereidwilligheid van andere ministeries. Die zijn lang niet geneigd extra verantwoordelijkheid te nemen omdat formeel gezien die inzet vaak verder gaat dan de ministeriële verantwoordelijkheid. Verder liggen de inspanningen van het ministerie onder een politiek vergrootglas. Het ontbreken van een bestuurlijke tussenlaag maakt namelijk dat operationele vraagstukken van de eilanden vaak op het politieke niveau van de Tweede Kamer belanden. Dit kan voor veel druk op de bewindspersoon van Koninkrijksrelaties zorgen die daardoor soms taken op zich neemt die inhoudelijk bij andere ministeries thuishoren. Deze gang van zaken is lang niet altijd doelmatig. Hoewel de rol van BZK op de CAS-landen beperkter is, spelen daar dezelfde systemische belemmeringen de coördinerende rol parten.

Ondanks deze uitdagingen wordt BZK gewaardeerd om zijn kennis van de eilanden en als verbindende schakel tussen Den Haag en de Caribische rijksdelen. Lokaal is er veel begrip voor de beperkingen waar het departement bij zijn coördinerende rol tegenaan loopt. Er zijn echter ook verbeterpunten. Zo wordt door de onderzoekers geadviseerd de rol van BZK expliciet als faciliterend in plaats van louter coördinerend te definiëren. Deze definitie draagt bij aan realistische verwachtingen en benadrukt dat het ministerie flexibel kan inspelen op de concrete behoeftes maar daarin niet altijd coördinerend kán optreden. Daarnaast wordt het ministerie (in casu: DGKR) aangeraden om, bij gebrek aan een rijksbrede visie, zelf een voorlopige toekomstvisie te formuleren zodat zij daar waar nodig bij concrete steunvragen beschikt over een afwegingskader.

Tot slot wordt specifiek voor Caribisch Nederland voorgesteld om meer beleidscapaciteit lokaal te stationeren, bijvoorbeeld bij het Kabinet van de Rijksvertegenwoordiger en de consultatieplicht die is neergelegd in de WolBES en FinBES strikter te borgen.

8.4 Bijzondere uitkeringen

Het totale bedrag dat jaarlijks via Bijzondere Uitkeringen (BU's) aan de eilanden wordt uitgekeerd, is relatief hoog ten opzichte van Europees Nederland en blijft al jaren vrij constant. Omdat de vrije uitkering (VU) in de onderzochte periode sterk is toegenomen, neemt het relatieve aandeel van de BU's echter geleidelijk af. BU's worden door alle betrokken partijen beschouwd als een nuttig sturingsinstrument: ze stimuleren een projectmatige aanpak en bieden de mogelijkheid om concrete verantwoordingsinformatie te verkrijgen, waardoor de voortgang nauwlettend gevolgd kan worden. Met name voor het wegwerken van achterstanden bij eilandelijke taken wordt hun meerwaarde breed onderschreven.

De huidige toepassing van BU's kent echter duidelijke aandachtspunten. Zo worden incidentele BU's regelmatig ingezet voor de tijdelijke financiering van structurele kosten. Dit creëert onzekerheid bij de eilanden en legt druk op de continuïteit van projecten. Daarnaast wordt een aanzienlijk deel van de BU's pas aan het einde van het jaar beschikbaar gesteld, waardoor ze niet in de reguliere begrotingscyclus van de eilanden kunnen worden ingepast. Vanwege het late moment komen beschikkingen vaak onder tijdsdruk tot stand, wat ertoe leidt dat niet altijd integrale afwegingen worden gemaakt of goed doordachte bestedingsvoorwaarden worden gesteld. Bovendien vormt de beperkte uitvoeringscapaciteit van de eilanden een belangrijke belemmering voor een effectieve besteding van de middelen; veel BU's blijven daardoor ook na jaren onbenut.

Om de voordelen van BU's te behouden en hun doelmatigheid te vergroten, is het wenselijk enkele verbeteringen door te voeren. Departementen zouden daarnaast strikter gehouden moeten worden aan hun plicht om voorafgaan aan de toekenning van een BU de TBU te raadplegen, zodat helder is of projecten haalbaar zijn en wat de verwachte kosten en effecten zijn. Ook is het belangrijk op rijksniveau een standpunt in te nemen over wanneer een BU überhaupt het juiste instrument is en wanneer alternatieve financieringsvormen, zoals de VU, beter passen. Hierdoor wordt willekeur in financiering voorkomen en ontstaat meer samenhang in het rijksbeleid.

Verder kan de verantwoordingsdruk worden verlaagd door de frequentie van voortgangsrapportages te beperken, zodat de schaarse ambtelijke capaciteit kan worden ingezet voor het verbeteren van het financieel beheer. Structurele kosten dienen structureel te worden gefinancierd, zodat beleid duurzaam en effectief kan worden uitgevoerd. Tot slot is het raadzaam om te strikte bestedingsvoorwaarden te vermijden, zodat projecten flexibel kunnen worden aangepast aan veranderende omstandigheden en middelen doelgericht kunnen worden ingezet.

8.5 Beleidsdoelstellingen in perspectief

Aanvankelijk richtte artikel 4 zich op het ondersteunen van de Caribische delen van het Koninkrijk bij hun sociale en economische ontwikkeling. In latere jaren van de onderzochte periode 2016-2023 verschoof de nadruk naar het realiseren van positieve veranderingen in het dagelijks leven van burgers in Caribisch Nederland, zoals het verbeteren van de arbeidsmarkt en het versterken van zorg en rechtsstaat. Deze aanpassingen volgden op veranderingen in de activiteiten die vanuit het artikel 4 werden gefinancierd. Omdat de doelstellingen zo de middelen volgden in plaats van andersom, ontbrak logischerwijs een doordachte beleidslogica. Laat staan dat projecten systematisch werden getoetst op hun bijdrage aan het overkoepelende doel van artikel 4.

Deze gang van zaken bemoeilijkt de beoordeling van de effectiviteit en doelmatigheid van het Koninkrijksrelatiesbeleid. De gehanteerde systematiek, die ten grondslag ligt aan de opzet van de huidige Periodieke Rapportage, gaat er impliciet vanuit dat begrotingsartikelen samenvallen met beleidsthema's, terwijl in werkelijkheid thema's vaak over meerdere artikelen lopen of artikelen zo breed zijn opgezet dat ze uiteenlopende, niet-verwante onderwerpen bevatten. Daar komt bij dat op artikel 4 regelmatig thema's staan die feitelijk niet bij BZK thuishoren, maar tijdelijk zijn geadopteerd vanuit de faciliterende rol van het ministerie. Het achteraf aanpassen van beleidsdoelen aan zulke geadopteerde thema's is onwenselijk, omdat dit de ministeriële verantwoordelijkheden van andere bewindspersonen doorkruist en de taakverdeling tussen rijk en lokaal bestuur vertroebelt.

De onderzoekers adviseren daarom om binnen de SEA van Koninkrijksrelaties voor toekomstige Periodieke Rapportages een thematische benadering te hanteren in plaats van een artikelsgewijze. Alleen onderwerpen die passen binnen de formele verantwoordelijkheid van BZK - zoals goed bestuur, versterking van bestuurskracht en crisisbeheersing - worden geselecteerd. De faciliterende rol kan als apart maar procesmatig thema worden meegenomen in de SEA. Juist omdat vanuit die rol regelmatig onderwerpen worden opgepakt die inhoudelijk elders thuishoren maar wel relevant zijn om te betrekken in de beoordeling van die procesrol. Deze voorgestelde nieuwe opzet sluit goed aan bij de nieuwe Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2022, die thematische evaluatie stimuleert.

Een thematische Periodieke Rapportage betekent overigens niet dat de artikelstructuur van hoofdstuk IV moet worden losgelaten. Wel wordt door de onderzoekers aanbevolen om de naam en doelstelling van artikel 4 beter te laten aansluiten bij de feitelijke, beperktere verantwoordelijkheden van BZK. Ook zouden beleidsarme (juridische) betaalverplichtingen moeten worden overgeheveld naar een van de niet-beleidsartikelen van hoofdstuk IV, zodat deze niet langer onnodig onder de evaluatieplicht vallen en toekomstige Periodieke Rapportages blijven 'vervuilen'.

8.6 Adviezen

Het onderzoek heeft meerdere concrete adviezen opgeleverd. Deze zijn in de lopende tekst van de voorgaande hoofdstukken beschreven. Ten behoeve van de volledigheid worden ze hier thematisch opgesomd. Voor een goed begrip van de bijbehorende beleidscontext van de adviezen wordt de lezer naar de hoofdtekst verwezen. Achter ieder advies staat de bijbehorende pagina vermeld.

8.6.1 Adviezen in het kader van de coördinerende rol

Advies 1: Probeer bij de (co)financiering, wanneer de te realiseren voorziening lokale beheerkosten met zich meebrengt, altijd de begunstigde te committeren aan deze beheerkosten

Dat kan door de financiering afhankelijk te maken van de toezegging van de begunstigde deze beheerkosten te dragen. Maar een oplossing kan ook zijn door het benodigde bedrag niet volledig uit te keren en de daarmee uitgespaarde middelen beschikbaar te stellen als tijdelijk exploitatiebudget voor de voorziening. De begunstigde wordt dan gevraagd zelf een deel van de benodigde investering te dragen waardoor het commitment aan de voorkant alsnog geborgd wordt.

Voor zo ver het niet lukt de beheerkosten van tevoren goed te borgen, maar het politiek niet opportuun is af te zien van het verlenen van steun, dan dient het ministerie expliciet zijn keuze te motiveren waarom het lokale commitment niet verkregen is. Op die manier kan naderhand altijd richting de Tweede Kamer worden verantwoord waarom bepaalde keuzes gemaakt zijn. Ook als deze naderhand uitdraaien op een desinvestering. (Pagina 42)

Advies 2: Definieer de rol van het ministerie van BZK in faciliterende termen

Gelet op de formele verhoudingen en het ontbreken van doorzettingsmacht kan KR lang niet altijd het rijksbeleid coördineren. Dat lijkt een probleem maar is in de praktijk vaak helemaal niet erg omdat coördinatie lang niet altijd nodig is en KR ook van meerwaarde is wanneer het faciliterend optreedt. Om in de toekomst niet langer aangesproken te worden op een rol die formeel toch niet waargemaakt kan worden wordt geadviseerd de rol te hernoemen van coördinerend naar faciliterend. Relevant is deze rolomschrijving helder te communiceren richting de eilanden opdat geen verkeerde verwachtingen worden geschapen. (Pagina 63)

Advies 3: Formuleer een eigen KR-visie

Zoals al langere tijd en door diverse partijen bepleit wordt is het wenselijk dat de regering een heldere toekomstvisie vaststelt voor Caribisch Nederland. Deze oproep vindt tot nog toe slechts beperkt gehoor. Het is daarom nuttig dat, in afwachting van een definitief antwoord van de politiek, KR zelf een eigen (werk)visie op de toekomst vaststelt. Een dergelijke eigen visie kan – wanneer sprake is van beleidsvrijheid - worden gebruikt als ijkpunt waaraan te nemen besluiten getoetst kunnen worden. Een visie kan smal of breed worden opgesteld, naar gelang behoefte. Maar voor de hand ligt om in die visie ieder geval een (voorlopige) uitspraak te doen over de volgende punten:

1. Wat is de eindvorm van het integratieproces van de BES-eilanden in het Nederlandse staatsbestel?

2. Hoelang duurt deze transitieperiode?
3. Wat betekent *comply or explain* concreet voor nieuwe wetgeving en nieuw beleid? Wat verwachten we daarbij van andere departementen?
4. Onder welke voorwaarden zijn we bereid een project/thema te adopteren dat op inhoudt thuishoort bij een ander departement?
5. Welke eisen stellen we aan de begunstigde wanneer we investeringen doen in voorzieningen die structurele (onderhouds)kosten met zich meebrengen die lokaal moeten worden gedragen? (Pagina 64)

Advies 4: Zet escalatie in als strategisch instrument om meer gedaan te krijgen

Vanuit gesignaleerde problemen/maatschappelijke opgaven doet het ministerie regelmatig een beroep op andere departementen. Wanneer deze om moverende redenen de gevraagde bijdragen niet leveren moet DGKR de escalatieladder niet schuwen. Dat betekent dat vervolgens op DG-niveau de gevraagde inzet besproken moet worden. Als dat niet tot het gewenste resultaat leidt, zal met de bewindspersoon van BZK besproken moet worden of hij de gevraagde inzet politiek aan de orde wil stellen, bijvoorbeeld via de Ministerraad of bilaterale overleggen met andere bewindspersonen. Als dit niets oplevert, kan op de daarvoor bestemde begrotingsmomenten een claim worden ingediend. Deze escalatiestrategie wint aan kracht wanneer DGKR vanuit zijn eigen KR-visie een integrale agenda opstelt met heldere prioriteiten, duidelijke rolverdeling en een governance-structuur waarin escalatie expliciet is ingebouwd. Dit geeft BZK de positie om niet alleen te coördineren, maar ook door te zetten wanneer dat nodig is. Bij de claim is het belangrijk om de urgentie van het Caribisch dossier duidelijk te maken. Dit kan door de maatschappelijke impact van uitblijvende actie te koppelen aan kabinetsbrede doelen, zoals bestaanszekerheid en kansengelijkheid. Door de boodschap te framen als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het Rijk, wordt het dossier niet gezien als een exclusieve taak van BZK, maar als een integrale opgave. (Pagina 64)

Advies 5: Stationeer een deel van de beleids capaciteit lokaal in de regio

Verkend kan worden of deze capaciteit kan worden ondergebracht bij het kabinet van de Rijksvertegenwoordiger (RV) die namens de minister al toezicht houdt op goed bestuur en wiens positie mogelijk onder de nieuwe WolBES versterkt gaat worden. (Pagina 65)

Advies 6: Werk een communicatiestrategie uit voor de afstemming met andere departementen

In die strategie borg je de wijze waarop je tijdig en duidelijk terugkoppeling geeft over de voortgang van trajecten, de uitkomsten van overleggen en de verwerking van input van departementen. Ook bepaal je in de strategie wie wanneer met welke partij om welke reden afstemt. Dat kan ook betrekking hebben op voorbereiding van de interdepartementale overlegmomenten (zie volgende advies). Overweeg ook om – afhankelijk van de behoeftes - periodieke relevante informatie, zoals partijstandpunten en debatoverzichten, breed met alle betrokken departementen te delen. (Pagina 65)

Advies 7: Herijk de interdepartementale overlegstructuur

We adviseren per interdepartementaal overlegorgaan het doel en beslissingsbevoegdheid nog eens goed te expliciteren en van daaruit te bezien of de frequentie van de bijeenkomsten passend is (of mogelijk verlaagd kan worden). Vergroot de meerwaarde van de bijeenkomsten door met de betrokken departementen de agenda's voor te bereiden en de departementen ook actief uit de nodigen punten in te brengen en voor te bereiden. Bijeenkomsten zonder concrete doelen of met het verkeerde mandaat aan tafel om voorgenomen besluiten te nemen hebben weinig toegevoegde waarde en kunnen beter niet plaatsvinden. (Pagina 66)

Advies 8: Overweeg een meer dwingende consultatieplicht voor andere departementen

Overweeg om in de herziening van de WolBES de consultatieplicht een meer dwingend karakter te geven zodat voorkomen wordt dat belangrijke wetgeving of beleid zonder toetsing aan de Caribische context wordt geïmplementeerd. Onderzoek of het haalbaar is dat het Kenniscentrum Analyse van VNG (of namens deze: de Caribbean Desk van de VNG) standaard bij voorgenomen wetgeving ook kijkt naar de consequenties voor Caribisch Nederland. (Pagina 66)

8.6.2 Adviezen in het kader van de Bijzondere Uitkeringen

Advies 9: Zie toe op systematische nalevingsplicht tot inwinnen van advies TBU

Zie toe op de systematische naleving van de plicht tot het inwinnen van advies bij de TBU voorafgaand aan het besluit tot verstrekking van een BU. (Pagina 87)

Advies 10: Voeg twee vragen toe aan het Toetsingsformulier Bijzondere Uitkeringen BES 2022

Voeg aan het formulier een zevende en achtste vraag toe, met de volgende strekking:

- ➊ Aan welke (geprioriteerde) maatschappelijke opgave levert deze BU een bijdrage? Motiveer waarom juist dit bestedingsdoel prioriteit geniet boven alternatieve bestedingsdoelen binnen dezelfde maatschappelijke opgaven.
- ➋ In hoeverre is de realisatie van het bestedingsdoel afhankelijk van andere factoren? Zijn deze afdoende geborgd? (Pagina 87)

Advies 11: Stel vast in welke gevallen een BU aangewezen is als financieringsinstrument en in welke gevallen een alternatieve vorm van financiering is aangewezen (Pagina 88)

Advies 12: Stel in de bestedingsvoorwaarden van een BU het 'wat' centraal

Zorg er voor dat bij het formuleren van de bestedingsvoorwaarden het 'wat' centraal staat in plaats van het 'hoe'. Bij het bepalen van de voorwaarden moeten de uitvoerbaarheid en bestedingsmogelijkheden - ook bij veranderende omstandigheden - niet in de knel komen. (Pagina 88)

Advies 13: Aan de betreffende departementen: verstrek voor structurele kosten alleen structurele financiering

Mocht het nodig zijn om bij de bestedingen gedetailleerd toezicht te houden of de garantie te krijgen op een projectmatige aanpak en ligt om die reden een BU voor de hand, zorg er dan voor dat de BU ook meerjarig is en (toegenomen) beheerkosten ook worden meegenomen. (Pagina 89)

Advies 14: Breng de frequentie van voortgangsrapportages terug naar twee keer per jaar

Om de schaarse capaciteit binnen de openbare lichamen doelmatig in te zetten adviseren we om de frequentie van de voortgangsrapportages terug te brengen naar twee keer per jaar.

De vrijgekomen capaciteit kan nuttig ingezet worden om het financiële proces te versterken (zie het programma Verbeterplan Financieel Beheer BES) zodat de openbare lichamen op termijn in staat zijn de financiële functie echt naar behoren en zelfstandig in te vullen.⁶⁵ (Pagina 89)

8.6.3 Adviezen rond het meten van doeltreffendheid en doelmatigheid

Advies 15: Maak samenhangende thema's het uitgangspunt voor de SEA en niet de begrotingsartikelen

Wij adviseren het ministerie van BZK in de nieuwe SEA niet langer in de Periodieke Rapportages op begrotingsartikelen verantwoording af te leggen maar een beperkt aantal samenhangende thema's als uitgangspunt te nemen zodat de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid beter kan worden vastgesteld. (Pagina 94)

Advies 16: Maak een helder onderscheid tussen thema's die qua inhoud wel en niet thuishoren bij het departement

Voor de nieuwe SEA is het dus zaak een helder onderscheid te maken tussen inhoudelijk thema's die echt bij het departement horen (en die ook volgens een PDA-cyclus kunnen worden ingevuld, zoals 'goed bestuur/versterken bestuurskracht') en ad hoc thema's die het ministerie vanuit zijn faciliterende rol bereid is te adopteren, maar die qua inhoud thuishoren bij andere departementen (zoals onderwijshuisvesting, afpakteam Aruba, herstelwerkzaamheden klif Sint Eustatius etc.). Voor de eigen thema's dient het ministerie een expliciete beleidstheorie met doelstellingen uit te werken. De thema's dienen vervolgens verankerd te worden in de SEA zodat bij een volgende Periodieke Rapportage veel beter dan nu uitspraken gedaan kunnen worden over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het inhoudelijke kernbeleid van KR.

(Pagina 94)

⁶⁵ Merk op dat in de Herzieningswet Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba voorzien wordt in de verlaging van de verantwoordingsdruk. Als deze wet wordt aangenomen vervalt dit advies. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel valt te lezen: "Verandering van de frequentie van de rapportages in minimaal twee keer per jaar: één rapportage over de eerste vier maanden na het begin van het boekjaar en één rapportage over de vier maanden daaropvolgend. Dit is in lijn met de praktijk in Europees Nederland, waar het gebruikelijk, maar niet verplicht is, tweemaal per jaar bestuursrapportages met de gemeenteraad te bespreken. De reden om de bestuursrapportages voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba verplicht te stellen is dat de begrotingscyclus nog in ontwikkeling is, daar waar gemeenten er al decennia ervaring mee hebben. Indien sprake is van verzaamd toezicht op de begroting moet er minimaal drie keer per jaar een bestuursrapportage worden opgesteld. Daarnaast kan de eilandsraad te allen tijde bepalen dat zij vaker een bestuursrapportage dienen te ontvangen. De frequentie kan niet lager liggen dan uit de wet volgt."

Advies 17: Stel naast thematische Periodieke Rapportages ook een Periodieke Rapportage op die zich richt op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de faciliterende rol van het departement

In die Periodieke Rapportages kunnen de geadopteerde projecten alsnog aan bod worden gesteld. Maar dan niet zo zeer vanuit hun inhoud maar vanuit de vraag hoe effectief en doelmatig BZK deze projecten, vanuit dienst faciliterende rol, heeft geïmplementeerd en gecoördineerd. Uiteraard dient het ministerie ook voor dit faciliterende thema net als bij de inhoudelijke thema's een duidelijke doelstelling te formuleren zodat uiteindelijk voor de Periodieke Rapportage, die voor dit thema wordt opgesteld, de doelmatigheid en doeltreffendheid kan worden beoordeeld. Zie af van aparte Periodieke Rapportages voor de artikelen 1, 4 en 5. (Pagina 94)

Advies 18: Alloceer de evaluaties van de geadopteerde projecten

De niet-BZK projecten die het ministerie vanuit zijn faciliterende rol adopteert, zijn qua budget regelmatig aanzienlijk. Het is daarom zaak dat deze ook op doeltreffendheid en doelmatigheid worden beoordeeld. Idealiter doet het inhoudelijke vakdepartement deze evaluatie zelf. Maar zoals deze Periodieke Rapportage aantoont, gebeurt dat niet standaard. Wij adviseren BZK dat het op basis van functionele criteria (bijvoorbeeld de criteria op basis waarvan in deze Periodieke Rapportage de projecten zijn geselecteerd die in aanmerking kwamen voor evaluatie) bepaalt welke de door hem geadopteerde projecten in ieder geval geëvalueerd moeten worden. Voor de geadopteerde projecten die in aanmerking komen voor evaluatie moet het ministerie zich beijveren de evaluatieplicht te verleggen naar het inhoudelijk verantwoordelijke departement. Voor zo ver het inhoudelijke departement de evaluatieplicht niet op zich neemt, blijft het ministerie verantwoordelijk voor de evaluatie. Deze evaluatie-plichtige projecten dienen dan apart op de eigen SEA opgenomen te worden. (Pagina 95)

Advies 19: Herformuleer de benaming en doelstelling van artikel 4, zodat deze beter aansluit bij de inhoud

Wij adviseren het departement om in de benaming van het artikel 4 niet langer te verwijzen naar thema's waarop het ministerie geen inhoudelijk rol heeft. Voor sociaaleconomische ontwikkeling is in de CAS-landen überhaupt geen structurele opgave weggelegd voor het Rijk, omdat de bijbehorende thema's onder de autonomie van de landen vallen. Voor zover wel inzet gedaan wordt op dit thema gebeurt dat vanuit de faciliterende rol en niet omdat het ministerie de inhoudelijk aangewezen partij is. Maar ook in Caribisch Nederland heeft BZK in beginsel geen structurele taak op het terrein van sociaaleconomische ontwikkeling. Daar waar wel sprake is van rijkstaken op dit terrein zijn deze in beginsel voor verantwoording van andere departementen, waardoor het evenmin logisch is dat het ministerie zich inhoudelijk aan dergelijke thema's committeert. Zodoende kan voor artikel 4 beter gedacht worden aan een benaming die betrekking heeft

zowel op de faciliterende (coördinerende) als de inhoudelijke rol die het ministerie daadwerkelijk heeft. Bijvoorbeeld: "Faciliteren samenwerking, bijstandverlening en bevorderen goed bestuur"⁶⁶. (Pagina 96)

Advies 20: Hevel alle beleidsarme en beleidsvrije verplichtingen over naar één van de niet-beleidsartikelen

Wij adviseren het departement alle beleidsarme juridische (betaal)verplichtingen over de hevelen naar één van de niet-beleidsartikelen zodat deze bestedingsposten echt ontheven worden van een evaluatieplicht (bij artikel 4 gaat het in ieder geval om huidige begrotingsposten als 'toeslagen op pensioenen NA' of 'overdrachten'). Dit advies kan betekenen dat artikel 6 qua benaming moet worden opgerekt van 'apparaat' naar bijvoorbeeld 'apparaat en verplichtingen'. (Pagina 96)

Advies 21: In lijn met het advies dat in de Periodieke Rapportage van artikel 1 werd gedaan⁶⁷, adviseren we dan ook om voor de artikelen 1, 4 en 5 in de toekomst geen aparte Periodieke Rapportages meer op te stellen (Pagina 97)

8.7 Tot slot

Terugkijkend op de periode 2016–2023 valt op hoeveel er vanuit artikel 4 is gerealiseerd. De breedte en variëteit aan projecten en interventies die vanuit dit artikel tot stand zijn gebracht, zijn indrukwekkend en hebben op tal van terreinen bijgedragen aan het lenigen van noden en het ondersteunen van maatschappelijke opgaven in de Caribische delen van het Koninkrijk. Voor het artikel 4 als geheel was evenwel niet sprake van integraal uitgewerkt beleid. Het artikel functioneert in de praktijk vooral als restartikel: een hardheidsclausule waarmee het ministerie van BZK in staat is gebleken snel en flexibel in te spelen op urgente situaties, knelpunten te verlichten en bij te springen waar andere instrumenten tekortschoten. Deze belangrijke faciliterende en reactieve rol is van grote waarde en moet vooral geborgd blijven. Maar de wijze waarop de evaluatieplicht rond artikel 4 thans is uitgewerkt, levert grote uitdagingen op. Deze Periodieke Rapportage benadrukt dan ook het belang van in de toekomst afzien van een artikelsgewijze evaluatie en, waar mogelijk, te werken met een meer thematische insteek, waarbij projecten en uitgaven systematisch worden getoetst aan heldere, vooraf geformuleerde doelen en samenhangende beleidsthema's. Alleen op die manier kan effectief het beleid van het ministerie van BZK in de Caribische delen van het Koninkrijk worden beoordeeld.

⁶⁶ Deze suggestie lijkt ook aan te sluiten bij de toevoeging die in 2023 op de beleidsdoelstelling van artikel 1 werd gedaan, namelijk: "Het Ministerie van BZK draagt daaraan bij middels het versterken van de uitvoeringskracht, het inzetten van kennis en expertise en het coördineren van de inzet van het Rijk."

⁶⁷ Nauta, O., Piepers, N., & Van Egmond, P. (2022). *Versterken rechtsstaat: Beleidsdoorlichting artikel 1 Rijksbegrotingshoofdstuk IV, Koninkrijksrelaties*. DSP-groep., p. 80.

Bijlage 1: Functionele selectiecriteria

Zoals beschreven in de inleiding van deze Periodieke Rapportage is slechts een fractie van alle bestedingen die in de periode 2016-2023 vanuit artikel 4 gedaan zijn, geëvalueerd. Om uitspraken te doen over de doelmatigheid en doeltreffendheid was het noodzakelijk aanvullend primair onderzoek uit te voeren. Het grote aantal projecten dat bekostigd werd vanuit het bedoelde artikel noopte echter tot het maken van keuzes en inkadering. Ook omdat niet alle bestedingen uit artikel 4 betrekking hebben op beleid(thema's) in de zin van artikel 1 van de RPE. Om tot een zinvolle afbakening van het artikel-4-beleid te komen, zijn daarom in afstemming met de begeleidingscommissie van dit onderzoek de volgende functionele criteria gehanteerd om te komen tot een selectie van de beleidsthema's in de Periodieke Rapportage:

1. Thema's/projecten die structureel gefinancierd worden (drie jaar of meer) worden meegenomen in de Periodieke Rapportages, ongeacht het budget.
2. Thema's/projecten die incidenteel gefinancierd zijn, maar waarvan de kosten meer bedragen dan € 250.000 worden in principe meegenomen, tenzij er geen evaluatierapportages beschikbaar zijn waaruit de doeltreffendheid/doelmatigheid kan worden afgelezen. Reden om deze thema's dan te excluseren is dat ze op het totale budget over de periode 2016-2024 (€ 342.705.000) een zodanig klein aandeel vormen (<1%) dat ze het artikel-4-beleid nauwelijks bepalen.
3. Thema's/projecten die incidenteel gefinancierd worden en waarvoor nog niet eerder onderzoek is uitgevoerd naar de doeltreffendheid/doelmatigheid worden wel meegenomen wanneer de kosten meer dan €1 miljoen bedragen. De reden om deze projecten wel mee te nemen, is dat hun aandeel op het totale budget van de periode 2016-2023 meer substantieel is, waardoor ze mede het karakter van het artikel-4-beleid bepalen.
4. Bestedingen die voortvloeien uit historische (juridische) verplichtingen en waar geen inhoudelijk beleid (meer) op gevoerd wordt, blijven buiten beschouwing. Dit zijn de zogenaamde beleidsvrije/beleidsarme verplichtingen. Wat natuurlijk wel bij deze verplichtingen wordt meegenomen, is de rol van de DGKR. Hoe heeft de directie geopereerd? Maar de vraag naar doeltreffendheid/doelmatigheid is bij deze thema's niet meer opportuun.
5. Buiten beschouwing blijven bestedingen die overduidelijk om begrotingstechnische redenen overgeheveld zijn naar artikel 4, maar dienstbaar zijn aan een ander begrotingsartikel van Hoofdstuk IV (dit speelt bij het afpakteam Aruba, een project dat volledig dienstbaar is aan de rechtshandhaving en dus qua inhoud beter thuishoort bij het artikel-1-beleid).⁶⁸
6. Buiten beschouwing blijven bestedingen die incidenteel zijn geweest en waarvan de waarde per besteding niet meer bedraagt dan € 250.000. Enerzijds omdat ze op het totale budget over de periode 2016-2024 een zodanig klein aandeel vormen (<1%), dat ze het artikel-4-beleid nauwelijks bepalen. Anderzijds omdat de resultaten van deze bestedingen in de praktijk niet tot nauwelijks gedocumenteerd zijn, waardoor het achteraf reconstrueren van de resultaten van deze bestedingen onevenredig veel onderzoeksinspanningen zou vergen.

⁶⁸ In het Jaarverslag Koninkrijksrelaties 2017 staat letterlijk: "Daarnaast is de rechtshandhaving in Aruba versterkt door de oprichting van het integraal afpakteam in Aruba, waarbij in de opstartfase ondersteuning vanuit Nederland is verleend. Het afpakteam confisqueert crimineel verkregen vermogen. De aanpak draait volledig op Arubaanse inzet en het afpakteam functioneert na één jaar met groot draagvlak bij de betrokken lokale organisaties."

Bijlage 2: Toelichting op de geselecteerde projecten artikel-4-beleid

Alle projecten die in het synthese-onderzoek betrokken zijn (zie tabel 4.1), werden apart geëvalueerd. 13 projecten waren eerder al geëvalueerd, 17 zijn echter specifiek ten behoeve van deze Periodieke Rapportage onderzocht. De uitkomsten daarvan zijn in een apart bijlagerapport bij deze periodieke opgenomen.⁶⁹ In sommige gevallen betrof het een interne evaluatie. In deze paragraaf wordt ten behoeve van hoofdstuk 4 in de deze Periodieke Rapportage per project een korte toelichting gegeven. Ook wordt per project in de titel vermeld of het evaluatieonderzoek is opgenomen in de aparte bijlage bij de Periodieke Rapportage of dat er sprake is van een andere vindplaats.

Landspakketten/TWO (opgenomen in de bijlage van de Periodieke Rapportage)

De Landspakketten van Aruba, Curaçao en Sint-Maarten zijn in 2020 voortgekomen uit de COVID-19-steunovereenkomsten met Nederland. Ze bevatten projecten en maatregelen op terreinen van financieel beheer, rechtstaat, onderwijs, gezondheidszorg, sociaal beleid en economie. De Tijdelijke Werkorganisatie (TWO) is opgezet als uitvoeringsvehikel voor de projecten en maatregelen uit de Landspakketten. De TWO biedt projectmatige ondersteuning aan de landen bij de uitvoering van de structurele hervormingen. De TWO ondersteunt implementatie door middel van advies, capaciteit, monitoring en financiering.

Binnen deze Periodieke Rapportage is de effectiviteit van TWO en de Landspakketten op theoretisch niveau beoordeeld. De toets laat zien dat de Landspakketten effectief kunnen zijn, maar dat veel zal afhangen van de mate waarin voorzien kan worden in kritieke randvoorwaarden. In 2026 is voorzien in de evaluatie van de Onderlinge Regeling Samenwerking bij Hervormingen. In dat kader worden TWO en de Landspakketten ook in de praktijk op doeltreffendheid en doelmatigheid beoordeeld.

Project 1 TWO: Droogdok Curaçao (opgenomen in de bijlage van de Periodieke Rapportage)

De herontwikkeling van het droogdok op Curaçao beoogt revitalisering van de scheepsbouw- en onderhoudssector door Damen Shipyard Curaçao (DSCu). Door jarenlange onderinvestering, het vertrek van PdVSA (een belangrijke klant) in 2019, structurele verliezen en de covidpandemie raakte het bedrijf in zware financiële en operationele problemen. Verlies van opdrachten, vervallen efficiencyvoordelen, een verouderde infrastructuur en betalingsachterstanden leidden tot een fors verlies aan concurrentiekracht en werkgelegenheid. In 2020 verzocht Curaçao Nederland steun te verlenen aan het droogdok via een bijdrage

⁶⁹ Nauta, O & Abraham, M.D. *Bijlagen Periodieke Rapportage artikel 4. Evaluaties geselecteerde beleidsprojecten*. Amsterdam: DSP-groep (in opdracht van het ministerie van BZK).

van € 20 miljoen. Deze steun werd via een agiostorting ondergebracht bij CDM Holding N.V., de eigenaar van het werfterrein. Het bedrag werd aangewend voor schuldsanering van DSCu (USD 7,3 miljoen) en investeringen in infrastructuur (USD 12,5 miljoen). De middelen werden beheerd via een escrowrekening bij de Centrale Bank van Curaçao en Sint-Maarten onder toezicht van de TWO en de Nationale Hervormingscommissie. De investering werd gekoppeld aan het Landspakket Curaçao onder het thema “Ondernemerschap en investeringsklimaat” (code CUR.E.6.2). Renovaties aan droogdok A, elektrische systemen, pompen en kranen werden uitgevoerd. Echter, slechts één van de twee droogdokken kon daadwerkelijk worden gemoderniseerd, mede vanwege hogere kosten dan voorzien. Van de USD 12,5 miljoen aan investeringen werd ten tijde van evaluatie USD 5,6 miljoen besteed en USD 5,5 miljoen gecommiteerd. Door koersvoordelen kon CDM aanvullend USD 4,3 miljoen beschikbaar stellen.

De doeltreffendheid op output niveau is deels zichtbaar: fysieke modernisering is gerealiseerd, de liquiditeitspositie van DSCu verbeterd, en mogelijk is werkgelegenheid behouden. Tegelijk zijn sommige doelen, zoals structurele groei en klantenaantallen, nog niet gerealiseerd omdat de werkzaamheden nog niet zijn afgerond. Bovendien vielen in 2022 alsnog 78 ontslagen. De doelmatigheid kan vanwege het nog niet zichtbaar worden van de outcome-resultaten niet worden beoordeeld. Wel moest, door kostenoverschrijdingen en technische complicaties, de scope van het project worden vernauwd. Vervangingen waren duurder dan begroot en complex door verouderde en gekoppelde infrastructuur. Ook is er discussie over de strategische keuze om het volledige steunbedrag van 20 miljoen in één bedrijf te investeren in plaats van bredere steunmaatregelen voor het MKB. DGKR stelt zich hierin op het standpunt dat het uiteindelijk aan Curaçao is om deze keuze te bepalen.

Project 2 TWO: Modernisering Belastingdienst Sint-Maarten (opgenomen in de bijlage van de Periodieke Rapportage)

Het project Modernisering Belastingdienst Sint-Maarten maakt onderdeel uit van het Landspakket van Sint-Maarten. De aanleiding voor het project was de jarenlange disfunctionerende belastingdienst, gekenmerkt door verouderde ICT-systemen, beperkte handhavingscapaciteit, inefficiënte processen en lage belastingmoraliteit. Deze gebreken beperkten de financiële zelfstandigheid van het land en belemmerden structurele economische ontwikkeling.

Het project beoogt een fundamentele hervorming van de belastingdienst, met onder meer de ontwikkeling en implementatie van een nieuw geautomatiseerd ICT-systeem dat de belastinginning transparanter, efficiënter en rechtvaardiger maakt. Tegelijk werd ingezet op capaciteitsversterking, verbetering van processen en beleidsontwikkeling.

De outputdoelen zijn deels gerealiseerd. Er is een aanvang gemaakt met het ontwerp en de ontwikkeling van het nieuwe ICT-systeem, inclusief een architectuurplan en vereistenanalyse. Daarnaast zijn voorbereidingen getroffen voor procesoptimalisatie en personeelstraining. De voortgang is echter trager dan gepland, mede door bestuurlijke wisselingen, beperkte absorptiecapaciteit en langdurige aanbestedingsprocedures.

De outcomedoelen, waaronder betere belastinginning, hogere compliance, verhoogde inkomsten en versterkte institutionele capaciteit, zijn op dit moment nog niet gerealiseerd. Aangezien het systeem nog niet operationeel is en implementatie zich nog in de voorbereidende fase bevindt, blijft de impact op de belastingopbrengsten en governance vooralsnog uit.

De doelmatigheid van het project is beperkt inzichtelijk. Extern is het project beleidsmatig verdedigbaar – zonder modernisering is structurele verbetering van overheidsfinanciën niet mogelijk. Intern zijn er echter vertragingen, knelpunten in projectmanagement en onduidelijkheid over vervolgfianciering. Hierdoor is er (vooralsnog) sprake van een lage interne doelmatigheid.

Project 3 TWO: Onderwijshuisvesting Curaçao (opgenomen in de bijlage van de Periodieke Rapportage)

Het project “Onderwijshuisvesting Curaçao” is opgezet als reactie op de ernstige fysieke en functionele achterstand van schoolgebouwen, veroorzaakt door jarenlange onderinvestering, demografische krimp en het uitblijven van strategisch onderhoud. De COVID-19-pandemie verscherpte de urgentie van ingrijpen. Slechte ventilatie, lekkages en verouderde voorzieningen leidden tot onveilige en ongezonde leeromgevingen die het onderwijsproces ernstig belemmerden. Nederland stelde hiervoor een eenmalige investering van circa €30 miljoen beschikbaar. Naast financiële middelen werd Curaçao ondersteund bij het opstellen van een strategisch onderwijshuisvestingsplan en een meerjarenonderhoudsplan. De strategische aanpak omvatte inspecties van schoolgebouwen, het prioriteren van renovatieprojecten, het opstellen van technische normen en de ontwikkeling van een digitaal onderhoudssysteem. Het project is opgenomen in de uitvoeringsagenda van het Landspakket Curaçao (TWO-code CUR G.1.2), maar maakt formeel geen deel uit van het oorspronkelijke pakket, omdat het project al gestart was voordat het Landspakket werd vastgesteld.

De uitvoering werd aangestuurd door een uitgebreide projectorganisatie, bestaande uit onder meer BZK, OWCS, Policy Productions, het Projectmanagement Bureau (PMB), schoolbesturen, technici en een financiële werkgroep. De uitvoering gebeurde gefaseerd. In tranche 1 werden drie scholen volledig gerenoveerd, inclusief verbeterde ventilatie, asbestsanering, digitale voorzieningen en klimaatbeheersing. In tranche 2 werden negen scholen geselecteerd, waarvan er acht daadwerkelijk zijn aangepakt. De selectie was strategisch en gebaseerd op leerlingprognoses en duurzaamheid, om middelen efficiënt in te zetten en leegstand te voorkomen. Alle gerenoveerde scholen hebben een meerjarenonderhoudsplan gekregen. De professionalisering van de Stichting Onderhoud Scholen en nauwere samenwerking met schoolbesturen waren belangrijke neveneffecten van het project. De projectleiding werd ondersteund door externe experts en lokale technici. De aanpak leidde ook tot de ontwikkeling van een digitaal onderhoudssysteem en vastgestelde bouwnormen (“Van Heydoorn-Bandbreedte norm”), die nu gehanteerd worden bij renovatie en tijdelijke huisvesting.

Doeltreffendheid: De fysieke verbeteringen zijn gerealiseerd. Leeromgevingen zijn veiliger en moderner, en de eerste positieve effecten op concentratie en prestaties zijn volgens betrokkenen zichtbaar. Ook de samenwerking tussen schoolbesturen is versterkt. De langetermijneffecten op onderwijskwaliteit moeten zich nog uitwijzen. Wel is het project kwetsbaar: de financiering voor meerjarig onderhoud is slechts tot 2026 geborgd.

Doelmatigheid: De gefaseerde en datagedreven aanpak leidde volgens de betrokkenen tot efficiënte inzet van middelen. Door stijgende bouwkosten en technische complicaties kon echter minder gerealiseerd worden dan beoogd, maar er is bewust gekozen voor duurzame oplossingen in plaats van tijdelijke reparaties. Kritiek was er op het beperkte bestuurlijk herstructurerend karakter van het project: bij acht schoolbesturen op een dalend leerlingaantal is meer samenwerking of fuseren wenselijk. Dit kwam tot op heden niet van de grond.

Project 4 TWO: herinrichting overheidsapparaat Aruba (opgenomen in de bijlage van de Periodieke Rapportage)

Het project maakt deel uit van het Landspakket Aruba, dat in november 2020 werd overeengekomen met Nederland en beoogt de economische en bestuurlijke weerbaarheid van Aruba te versterken. Specifiek richt het project zich op thema B.4 van het Landspakket: het verbeteren van de kwaliteit, effectiviteit en uitvoeringskracht van de Arubaanse overheid. De doelstellingen zijn onder meer het terugbrengen van de loonkosten tot 10% van het BBP en het herstructureren van overheidsdiensten om deze efficiënter en doelmatiger te maken. De projectstructuur bestaat uit vier fasen:

1. Opstellen van een afwegingskader voor essentiële overheidstaken.
2. Toepassing van dit kader op 99 overheidsdiensten.
3. Ontwikkeling van een nieuwe organisatiestructuur, waarin 21 beleidsdomeinen worden onderscheiden en een efficiëntiewinst van ca. 600 fte werd geïdentificeerd.
4. Opstellen van een implementatieplan ("roadmap") voor invoering van de hervormingen.

Fase 1 en 2 zijn grotendeels voltooid. Het afwegingskader werd eind 2023 vastgesteld en toegepast op 99 diensten. Dit resulteerde in goedgekeurde beleidsanalyses door de Ministerraad. In fase 3 werd een nieuwe ministeriële structuur voorgesteld met 21 domeinen, waarbij aanzienlijke efficiëntiepotentie werd berekend. Fase 4 (implementatieplan) was tijdelijk stil komen te liggen vanwege de val van het kabinet Wever-Croes II in september 2024, ten tijde van het veldwerk van deze Periodieke Rapportage.

Doeltreffendheid: Op het niveau van output zijn de beoogde producten grotendeels opgeleverd (kader, analyse, structuurvoorstel). De bredere outcomes (kostenreductie, hogere uitvoeringskwaliteit) zijn nog niet bereikt vanwege het uitblijven van implementatie. Politieke instabiliteit en uitvoeringsweerstand vormen belangrijke knelpunten. De doelmatigheid kan vanwege het nog niet zichtbaar worden van de outcome-effecten niet goed worden beoordeeld.

Integriteitskamer Sint-Maarten (opgenomen in de bijlage van de Periodieke Rapportage)

De Integriteitskamer Sint Maarten is opgericht na zorgen over integriteit binnen het openbaar bestuur, vooral na het verkrijgen van autonomie in 2010. Rapporten zoals het Wit-Samson-rapport (2014) wezen op structurele zwakheden, belangenverstrengeling en misbruik van macht. De oprichting van de Integriteitskamer werd uiteindelijk een voorwaarde voor het ontvangen van Nederlandse noodsteun na orkaan Irma in 2017. De kamer heeft als doel het bevorderen van integriteit, het voorkomen van corruptie en het versterken van transparantie en goed bestuur. Sinds 2017 is de kamer wettelijk verankerd en functioneert zij als onafhankelijk instituut.

De primaire outputdoelen zijn gerealiseerd: de kamer is opgericht, ingericht en operationeel. Er zijn diverse adviezen, onderzoeken en voorlichtingsactiviteiten uitgevoerd, en de kamer is zichtbaar in het publieke en bestuurlijke domein. Toch is er nog geen bindend advies afgegeven en zijn structurele (outcome) effecten, zoals het daadwerkelijk terugdringen van corruptie, nog niet bereikt. Wel is er meer aandacht voor integriteit en bewustwording onder ambtenaren en bestuurders.

De interne doelmatigheid is vermoedelijk groot: de middelen zijn efficiënt ingezet en lokale expertise heeft het draagvlak vergroot. Externe doelmatigheid kan vanwege het nog niet zichtbaar worden van de outcome-resultaten nog niet worden beoordeeld.

Restmiddelen FDA (opgenomen in de bijlage van de Periodieke Rapportage)

Het Fondo Desaroyo Aruba (FDA) werd in 1986 opgericht bij de status aparte van Aruba en gefinancierd door Nederland en Aruba. Het fonds had als doel de sociaaleconomische ontwikkeling van Aruba te bevorderen. Na afronding van zes meerjarenprogramma's, bleef er een restbedrag van ruim negen miljoen Arubaanse florin over. In 2017 spraken beide regeringen via een formeel protocol af hoe dit bedrag – waarvan circa vijf miljoen aan Nederland werd toegerekend – besteed zou worden. De middelen dienden ingezet te worden voor herstel van infrastructuurschade door noodweer en voor projecten op het gebied van goed bestuur, duurzame ontwikkeling, rechtshandhaving, onderwijs en natuurbescherming. Voor het beheer en de verantwoording van de uitgaven werd een tijdelijk begrotingsfonds opgericht, dat tot 2020 onder toezicht stond van de Arubaanse minister van Financiën.

De uitvoering vond plaats in de jaren tot en met 2020. In totaal zijn 17 projecten gefinancierd, verspreid over de afgesproken beleidssectoren. Op het terrein van goed bestuur is onder andere geïnvesteerd in het verbeteren van administratieve processen bij de overheid via een SAP-standaardisatieproject, in auditsoftware en in een integriteitsonderzoek. Voor duurzame ontwikkeling zijn middelen ingezet voor het opzetten van een SDG-monitoringssysteem, voor implementatie van de SDG-doelstellingen en voor de voorbereiding van een zogeheten 'Green Faculty'. In de sector rechtshandhaving zijn bijdragen geleverd aan de voorbereiding van een Veiligheidshuis, renovaties binnen het gevangeniswezen en, in een afzonderlijk goedgekeurd traject, aan de versterking van de Landsrecherche via samenwerking met het Recherche

Samenwerkingsteam. De onderwijssector ontving substantiële bedragen voor de nieuwbouw van een basisschool, de digitalisering van het onderwijs en de vernieuwing van ICT-faciliteiten. Ook zijn er kleinschalige projecten uitgevoerd op het gebied van natuurbescherming, zoals koraalherstel en de voorbereiding van saneringsprojecten op voormalige raffinaderijterreinen. De uitvoering is volgens de Centrale Accountantsdienst grotendeels conform het protocol verlopen. Vertragingen, met name veroorzaakt door de covidpandemie, hebben de planning wel beïnvloed, maar niet geleid tot inhoudelijke afwijkingen van de afspraken. Eind 2020 resteerde een bedrag van ruim 70.000 florin. Uit beschikbare documentatie blijkt niet of en hoe dit bedrag uiteindelijk is besteed. De vraag naar doeltreffendheid en doelmatigheid wordt binnen deze Periodieke Rapportage bezien vanuit de vraag of de middelen conform de gestelde voorwaarden zijn besteed. Daarvan is inderdaad sprake.

Restmiddelen AMFO (opgenomen in de bijlage van de Periodieke Rapportage)

Na de opheffing van de Nederlandse Antillen in 2010 werd de functie van de Antilliaanse MedeFinancieringsOrganisatie (AMFO), die NGO's ondersteunde bij sociale projecten, overbodig. De resterende AMFO-gelden voor Sint-Maarten (ANG 1.903.000) werden overgemaakt naar het Sint-Maarten Development Fund (SMDF) met als doel om deze middelen in 2016–2017 doelgericht te besteden aan sociale projecten voor kwetsbare groepen, met name ouderen. De randvoorwaarden voor de besteding waren strak geformuleerd:

- 🕒 Alleen tastbare voorzieningen, géén structurele lasten.
- 🕒 Geen financiering van salarissen, consultants of overhead (behalve max. 10% voor uitvoering door SMDF).
- 🕒 Concrete resultaten uiterlijk eind 2017.
- 🕒 Aansluiting bij de bevindingen uit het onderzoek "Resultaten Ouderen Research Sint-Maarten 2012–2013".

SMDF diende uiterlijk op 1 februari 2017 een gespecificeerd projectoverzicht aan te leveren, inclusief projectdoelen, doelgroep, kosten en verwachte opleverdatum. Nederland hield geen directe inhoudelijke controle op de besteding; het toezicht werd overgelaten aan SMDF en diende geborgd te worden via rapportages en een accountantsverklaring. Uiteindelijk besteedde SMDF het volledige bedrag aan het zogenoemde Senior Care Project, dat direct voortkwam uit de in het ouderenonderzoek geïdentificeerde knelpunten. De uitvoering vond plaats binnen de gestelde voorwaarden en richtte zich op drie pijlers:

1. Woningreparaties en -herbouw voor kwetsbare ouderen, met name voor huizen beschadigd door orkanen.
2. Aanschaf van mobiliteitshulpmiddelen zoals rolstoelen, rollators en wandelstokken.
3. Opzet van vervoersdiensten: aankoop van vijf 14-persoonsbussen, bestemd voor het vervoer van ouderen via twee lokale stichtingen (Helping Hands en Home Away From Home Foundation).

Uit het jaarverslag 2018 van SMDF blijkt dat het project is uitgevoerd zoals gepland en volledig is gefinancierd vanuit het AMFO-restbudget. De vraag naar doeltreffendheid en doelmatigheid wordt binnen deze Periodieke Rapportage gezien vanuit de vraag of de middelen conform de gestelde voorwaarden zijn besteed. Daarvan is inderdaad sprake.

Kleine projecten fonds (opgenomen in de bijlage van de Periodieke Rapportage)

Het Kleine Projecten Fonds (KPF) is in 2016 door DGKR opgezet om het maatschappelijke middenveld in Aruba, Curaçao en Sint-Maarten te versterken. Het fonds richt zich op kleinschalige initiatieven van NGO's en civil society organisaties die bijdragen aan duurzaamheid, sociale cohesie en leefbaarheid, met speciale aandacht voor thema's zoals armoedebestrijding, educatie, cultuur en sport. Een bijzondere impuls kreeg het fonds na de verwoestingen van orkaan Irma in 2017, toen extra middelen werden vrijgemaakt om het herstel en de sociale stabiliteit op Sint-Maarten te ondersteunen. Het fonds wordt beheerd door de Vertegenwoordiging van Nederland op de eilanden (VN-ACS) en heeft een reactieve opzet: organisaties dienen zelf voorstellen in. Aanvragen moeten onder meer duidelijk geformuleerde doelen bevatten die aansluiten bij het fonds, een beperkte omvang hebben (maximaal 5.000 ANG/AWG of 2.800 USD, uitzonderlijk 10.000 ANG), en een directe bijdrage leveren aan tenminste één van de Sustainable Development Goals. Tussen 2016 en 2023 is meer dan 2,5 miljoen ANG toegekend, waarbij Curaçao en Aruba het grootste deel ontvingen. De beleidslogica van het KPF is gebaseerd op de veronderstelling dat lokale, kleinschalige projecten snel en effectief bijdragen aan weerbaarheid en gemeenschapszin. Door flexibele financiering toegankelijk te maken voor kleinere organisaties, worden maatschappelijke uitdagingen direct op buurtniveau aangepakt.

De interne evaluatie over de periode 2016–2023 laat zien dat het fonds breed gewaardeerd wordt en dat het heeft geleid tot een grote variëteit aan projecten die bijdragen aan sociale doelen. Hoewel er geen formele uitspraken zijn gedaan over de effectiviteit en doelmatigheid, suggereren zowel de evaluatie als de wetenschappelijke literatuur dat de bottom-up aanpak van het fonds waardevol is. Lokale organisaties beschikken over kennis en netwerken die bijdragen aan het slagen van projecten, wat ook blijkt uit anekdotisch bewijs van succesvolle initiatieven. Desondanks kan de impact van het fonds worden vergroot door de voorgestelde verbeteringen daadwerkelijk door te voeren.

Noodsteun CAS-landen (aparte evaluatie)⁷⁰

De noodsteun aan de CAS-landen (Curaçao, Aruba en Sint-Maarten) werd opgezet als directe reactie op de sociaaleconomische gevolgen van de COVID-19-pandemie. Door het abrupt stilvallen van de economie, met name het toerisme, ontstond er een acute inkomensval bij een groot deel van de bevolking. Omdat de landen onvoldoende financiële buffers en uitvoeringscapaciteit hadden om zelfstandig sociale bescherming te

⁷⁰ Abraham, M., & Nauta, O. (2024). *Eindevaluatie Covid-noodsteun aan de CAS-landen*. Amsterdam: DSP-groep.

bieden, besloot Nederland in 2020 tijdelijke noodsteun te verlenen. De inzet werd via drie modaliteiten verleend:

1. E-vouchers (multifunctionele digitale kaarten): gezinnen ontvingen een elektronische voucher die hen toeliet zelf de etenswaren/hygiënemiddelen te kopen bij lokale supermarkten waarmee van tevoren een overeenkomst was afgesloten.
2. Voedsel/hygiëne-pakketten: de gezinnen voor wie een e-voucher geen oplossing was, konden een beroep doen op een voedselpakket en/of hygiënepakket.
3. Ready-to-eat (rte) maaltijden: de meest kwetsbaren die geen baat hadden bij een voedselpakket (bijvoorbeeld daklozen) ontvingen een klaargemaakte maaltijd.

Voor de uitvoering van de noodsteun werden op de eilanden consortia gevormd waarin naast het Rode Kruis verschillende ngo's deelnamen. Hierbij heeft het Rode Kruis zo veel mogelijk aansluiting gezocht bij lokale structuren. Het beleid ontwikkelde zich gaandeweg: na een eerste fase van directe voedselhulp werd de ondersteuning stapsgewijs verfijnd, met differentiatie per doelgroep en eiland, en later overgenomen door lokale overheden waar mogelijk. Nederland stelde scherpe voorwaarden aan de besteding van de middelen, waaronder toezicht via rapportages en accountantsverklaringen.

Wat betreft **doeltreffendheid** zijn er sterke aanwijzingen dat de steun effectief is geweest in het voorkomen van voedseltekorten. Lokale uitvoerders en betrokkenen bevestigen dat de steun brede maatschappelijke rust bracht in een uitzonderlijk moeilijke periode. Er zijn echter ook knelpunten genoemd, zoals beperkte bereikbaarheid van bepaalde doelgroepen, uitvoeringscapaciteit, en het ontbreken van structurele monitoring- en evaluatiesystemen. De verleende noodsteun wordt over het algemeen als **doelmatig** beoordeeld, ondanks enkele verbeterpunten. De hulp was gericht op het verstrekken van voedsel en basisbehoeften, hetgeen als noodzakelijk en effectief werd gezien om de directe honger te stillen en maatschappelijke onrust te voorkomen. Respondenten gaven aan dat de hulp met hetzelfde budget niet veel efficiënter geleverd had kunnen worden, aangezien het grootste deel van de middelen direct werd gebruikt voor de aanschaf van voedsel en hygiënemiddelen en gelet op het doel van de noodsteun hiervoor geen alternatieven denkbaar waren. De inzet van lokale vrijwilligers en de samenwerking met lokale partners droegen bij aan een efficiënte uitvoering, al zou nauwere samenwerking met de lokale overheid mogelijk extra efficiëntie hebben opgeleverd. Er waren wel enkele inefficiënties, zoals dubbele registraties van begunstigten en de tijdsintensieve opbouw van databases, wat tijd en middelen kostte. Desondanks werd de inzet van verschillende modaliteiten, zoals voedselpakketten en vouchers, als doelmatig ervaren, aangezien deze effectief bijdroegen aan het bereiken van de maatschappelijke doelen.

Venezuela-claim Aruba: project onderwijs (aparte evaluatie)⁷¹

De Venezuela-claim werd door de landen Aruba en Curaçao gemaakt in het licht van de vluchtelingencrisis die ontstond door de politieke en economische situatie in Venezuela. Sinds 2015 ontvluchtte miljoenen Venezolanen het land, wat leidde tot een aanzienlijke toestroom van migranten naar de Nederlandse Caribische eilanden, waaronder Curaçao en Aruba. De claim richtte zich op het verlichten van de druk op de infrastructuur en het versterken van de vreemdelingenketen in deze landen.

In 2019 werd er via de Voorjaarsnota een bedrag van €23,8 miljoen beschikbaar gesteld om diverse maatregelen te financieren. Naast BZK, leverde ook de ministeries van JenV en Defensie een bijdrage aan dit budget. BZK was verantwoordelijk voor de coördinatie van de claim.

Het project 'onderwijs' maakt onderdeel uit van de claim die Aruba maakte. Dit project werd opgezet naar aanleiding van de toegenomen instroom van anderstalige kinderen, die vanwege de Venezuela crisis naar Aruba gevlucht waren. BZK stelde vanuit artikel 4, op verzoek van Aruba, € 535.000 beschikbaar om deze kinderen te integreren in het Arubaanse onderwijssysteem. De middelen waren bedoeld voor de ontwikkeling van onderwijsvoorzieningen, zoals het verbeteren van de deskundigheid van docenten, het aanschaffen van lesmateriaal, en het opzetten van een zorgstructuur voor kinderen met sociaal-emotionele problemen. Verder was er de ambitie om een leerlingvolgsysteem (LVS) te implementeren en de oprichting van extra klassen te overwegen als het aantal anderstalige kinderen dat toegang had tot het onderwijs zou stijgen.

De doelstellingen van het project waren onder andere: het upgraden van docenten voor Nederlands als vreemde taal (NVT), het ontwikkelen van een inclusief leerlingvolgsysteem voor Venezolaanse leerplichtigen, het verbeteren van de zorgstructuur, en het ondersteunen van het NVT-programma met geschikt lesmateriaal. Tevens werd in de aanvraag van Aruba de mogelijkheid genoemd om, indien nodig, extra klassen of scholen ter beschikking te stellen voor deze doelgroep.

Wat betreft de effectiviteit en doelmatigheid van het project kan worden gesteld dat het initiële doel, namelijk het aanbieden van onderwijs voor anderstalige kinderen, deels is bereikt. Er zijn programma's ontwikkeld in het Engels en Spaans voor kinderen vanaf 9 jaar, maar het is onduidelijk in hoeverre de specifieke doelgroep daadwerkelijk gebruik heeft gemaakt van deze voorzieningen, aangezien er geen kwantitatieve gegevens beschikbaar waren over het aantal Venezolaanse kinderen dat het onderwijsaanbod daadwerkelijk volgde. De middelen werden goed besteed aan de verbetering van infrastructuur en onderwijsvoorzieningen, maar de daadwerkelijke impact op de doelgroep is moeilijk te meten. Omdat de outcome niet kon worden vastgesteld, kon de doelmatigheid van dit project niet worden bepaald.

⁷¹ Nauta, O., & Van Egmond, P. (2024). *Eindevaluatie Venezuela-claim Aruba: Diverse bijstandsprojecten*. DSP-groep.

Venezuela-claim Aruba: Opvang slachtoffers mensenhandel, mensensmokkel en huiselijk geweld (aparte evaluatie)⁷²

Het project 'Opvang slachtoffers mensenhandel, mensensmokkel en huiselijk geweld' op Aruba werd opgezet om te voorzien in een verhoogde opvangcapaciteit voor slachtoffers van mensenhandel, huiselijk geweld en mensensmokkel, vooral gericht op de opvang van vrouwen en kinderen. De aanleiding voor het project was de toegenomen druk op de opvangsystemen door een grotere instroom van slachtoffers, mede veroorzaakt door de verhoogde migratie vanuit Venezuela. Aruba vroeg Nederland om financiële steun, waarop het kabinet € 255.000 ter beschikking stelde om de opvangcapaciteit te vergroten van 15 naar 39 plekken (waaronder 11 voor vrouwen en 28 voor kinderen). De middelen werden via het Centro pa Desaroyo Aruba (CEDE) beheerd, dat ook verantwoordelijk was voor de monitoring en evaluatie van het project. Naast de vrouwenopvang werden ook middelen beschikbaar gesteld voor een mannenopvang.

Wat betreft de **effectiviteit** kan worden gesteld dat de capaciteitsuitbreiding voor de vrouwenopvang heeft plaatsgevonden, omdat het aantal beschikbare plekken vergroot werd, wat leidde tot een vermindering van de wachtlijsten. De vrouwen kregen bescherming, dagbesteding, psychologische hulp en training. De mannenopvang daarentegen bleek (nog) niet effectief. Weliswaar was het pand gereed gemaakt, maar in het beheer van de opvang, dat voor rekening van het land van Aruba had moeten komen, werd niet voorzien waardoor leegstand volgde.

De **doelmatigheid** van het project is moeilijk te beoordelen vanwege de problemen met de structurele financiering en de onzekere voortzetting van het project op lange termijn. Hoewel de initiële resultaten voor het vrouwenopvang project positief waren, kan de continuïteit niet gegarandeerd worden zonder waarborgen voor de exploitatiekosten door de Arubaanse overheid. De investeringen in de mannenopvang waren ondoelmatig.

Venezuela-claim Aruba : Inventarisatie irregulier circuit Aruba (aparte evaluatie)⁷³

Het project 'Inventarisatie irregulier circuit Aruba' werd opgezet om beter inzicht te krijgen in de informele arbeidsmarkt en de malversaties op het gebied van mensenhandel en arbeidsuitbuiting. De aanleiding voor dit project was de toegenomen migratie, vooral van Venezolaanse burgers naar Aruba, wat leidde tot een groeiende informele economie waar veel ongereguleerde arbeid plaatsvond. Nederland stelde € 175.000 beschikbaar, met als doel een registratiesysteem op te zetten waarin alle werkgevers en werknemers op Aruba geregistreerd zouden worden, met als specifiek doel de naleving van arbeidswetgeving en belastingplicht te verbeteren. Het project omvatte twee onderdelen: het ontwikkelen van een registratiesysteem (Labora) en het invoeren van gegevens van werkgevers en werknemers. Per december 2022 werd een pilot gestart met een selecte groep bedrijven (werkgevers met meer dan 75 werknemers), waarbij de gegevens in het systeem werden ingevoerd. De ontwikkeling van het systeem zelf werd afgerond, maar de noodzakelijke wettelijke basis om dit systematisch te kunnen implementeren, bleef achter. De

⁷² Ibid

⁷³ Ibid

landsverordening die de registratieplicht voor werkgevers zou regelen, was wel goedgekeurd maar werd pas na vertraging in 2021 naar de Wetgeving & Juridische Zaken gestuurd, waar het door capaciteitsproblemen niet verder werd behandeld.

Wat betreft de **doeltreffendheid**: het registratiesysteem (Labora) werd technisch gerealiseerd en getest via de pilot. Echter mag het systeem nog niet systematisch gebruikt worden, omdat de wetgeving niet volledig is aangepast, wat de effectiviteit van het project beperkt. Ook de naleving van de arbeidswetgeving en belastingplicht is door het project nog niet substantieel verbeterd. Daarom kan worden geconcludeerd dat dit project nog niet effectief is geweest. Dientengevolge is het project niet **doelmatig**.

Venezuela-claim Aruba: project rechtshandhaving (aparte evaluatie)⁷⁴

Het project 'rechtshandhaving' op Aruba werd opgezet als reactie op het tekort aan detentiecapaciteit op het eiland. Het doel was om het aantal beschikbare politiecellen en isolatiecellen in het Korrektie Instituut Aruba (KIA) uit te breiden en te herstellen. Het project kreeg van Nederland een subsidie van € 620.000, die specifiek werd ingezet voor de realisatie van tien extra tweepersoons politiecellen in San Nicolas en de renovatie van vijf afgebrande isolatiecellen in KIA. Het project had als doel het vergroten van de capaciteit van de detentiecentra, wat de druk op het gevangeniswezen moest verlichten en zou bijdragen aan het welzijn van de gedetineerden. De uitbreiding van de politiecellen en de renovatie van de isolatiecellen zijn fysiek gerealiseerd, maar de **effectiviteit** van het project werd beperkt door de structurele problemen in het gevangeniswezen van Aruba, zoals de langdurige overbevolking en het tekort aan celcapaciteit. In theorie bood de uitbreiding van de capaciteit verlichting, maar de bijdrage werd als relatief klein beschouwd ten opzichte van de bredere problemen binnen het systeem. Vanwege de relatief geringe effectgrootte staat de doelmatigheid van dit project enigszins onder druk. De Arubaanse regering is verantwoordelijk voor het beheer van de cellen, maar de operationele kosten voor het onderhoud en de exploitatie zijn onvoldoende geborgd. Hierdoor blijft de continuïteit van het gebruik van de cellen onzeker wat de doelmatigheid verder onder druk zet.

Venezuela-claim Aruba: project gezondheidszorg (aparte evaluatie)⁷⁵

Het gezondheidszorgproject in Aruba had als doel om de vaccinatiegraad onder de geregistreerde irreguliere (Venezolaanse) migranten te verhogen en de cold-chain (de noodzakelijke koeling van vaccins) te verbeteren. Nederland stelde € 31.000 beschikbaar voor de aanschaf van vaccins, koelboxen en koelkasten, evenals voor een voorlichtingscampagne gericht op de verhoogde vaccinatiebereidheid. Dit project was gericht op de vaccinatie van migranten, met name kinderen, tegen ziekten zoals difterie, tetanus, kinkhoest, mazelen, rode hond en de bof.

Het project was effectief, aangezien Aruba vaccins aankocht en de noodzakelijke koelvoorzieningen installeerde, wat essentieel was om de kwaliteit van de vaccins te waarborgen. Ook werden er

⁷⁴ Ibid

⁷⁵ Ibid

voorlichtingscampagnes gevoerd, vooral op scholen, om de vaccinatiebereidheid te verhogen. De onderzoekers konden echter niet duidelijk vaststellen of deze campagnes zich specifiek richtten op kinderen met een Venezolaanse migratieachtergrond of dat ze meer algemeen waren. Bovendien kon de effectgrootte niet worden vastgesteld. Het is daarom moeilijk te beoordelen in hoeverre de migrantenpopulatie daadwerkelijk werd bereikt. Desondanks is het aannemelijk dat de vaccinatiegraad onder kinderen met een migratieachtergrond gestegen is, wat bijgedragen heeft aan de verbetering van de volksgezondheid op Aruba. Wat betreft de doelmatigheid van het project, werd er opgemerkt dat de projectorganisatie goed functioneerde. Door de coördinatie via lokale partners kon snel ingespeeld worden op de behoeften van de situatie. Echter, de mate van effectiviteit kan niet volledig worden gekwantificeerd door het gebrek aan concrete cijfers over het aantal migranten dat daadwerkelijk bereikt werd.

Venezuela-claim Curaçao: project Vreemdelingen Opvang Curaçao (aparte evaluatie)⁷⁶

Het VODC-project werd opgezet naar aanleiding van de crisissituatie in Venezuela, die leidde tot een aanzienlijke instroom van migranten naar Curaçao. In 2019 werd via de Voorjaarsnota bijna € 24 miljoen beschikbaar gesteld om de vreemdelingenketen op Curaçao te verbeteren, waarvan € 2 miljoen specifiek bestemd was voor de bouw van een Vreemdelingen Opvang- en Detentiecentrum (VODC). Het project had als doel om de opstoppen in de vreemdelingenketen tegen te gaan en tegelijkertijd de vreemdelingenbewaring in lijn te brengen met de Europese normen en het EVRM, waaronder de richtlijnen van het CPT. Door de bouw van nieuwe faciliteiten en het creëren van aparte voorzieningen voor vrouwen en kinderen zouden deze doelen gehaald moeten worden.

Wat betreft de **effectiviteit** van het project, wordt geconcludeerd dat het VODC op een aantal fronten succesvol was. De opvangcapaciteit voor irreguliere migranten werd vergroot, wat bijdroeg aan het voorkomen van opstoppen voor migranten die op heterdaad werden aangehouden. Toch werd ook erkend dat het project niet in staat was om het volledige effect te realiseren, enerzijds omdat de structurele onderbezetting van het SDKK (waar het VODC onder viel) er voor zorgde dat het vereiste regime binnen de inrichting niet kon worden geborgd. Anderzijds omdat het aantal irreguliere migranten op Curaçao veel hoger ligt dan de capaciteit van VODC. Wat betreft de doelmatigheid werd gesteld dat er geen beleidsalternatief voorhanden is. Het project bleek noodzakelijk voor de naleving van internationale verplichtingen, aangezien Curaçao voor de bouw van een vreemdelingenopvang geen eigen middelen had. Het beschikbare budget werd volgens de betrokkenen redelijk efficiënt besteed, en met minder middelen was de thans toch al ontoereikende capaciteit van het VODC verder onder druk komen te staan.

⁷⁶ Nauta, O. (2024). *Eindevaluatie Venezuela-claim Curaçao: Vreemdelingenbewaring*. Amsterdam: DSP-groep.

Integrale middelen SZW/VWS (abstract niveau) (opgenomen in de bijlage van de Periodieke Rapportage)

De aanleiding voor het project waren onder meer de structurele problemen op het gebied van armoede, gezondheidszorg, jeugdzorg, ouderenzorg en arbeidsparticipatie. Binnen deze context heeft de Rijksoverheid ervoor gekozen om in plaats van versnipperde losse subsidies, gecoördineerde en samenhangende impulsen te geven via integrale programmalijnen binnen de begrotingen van het ministerie van SZW en VWS. Het ministerie van BZK was bereid om de middelen op artikel 4 in beheer te nemen. Vanuit dit budget zijn tientallen grote en kleine projecten bekostigd, waarvan BES(t) 4 Kids uiteindelijk de belangrijkste bleek. In theorie is de doeltreffendheid van deze integrale aanpak hoog. Door vanuit een gezamenlijk kader te opereren, kunnen synergie-effecten ontstaan tussen beleidsterreinen die elkaar versterken: betere jeugdzorg draagt bijvoorbeeld bij aan schoolprestaties, en goede ouderenzorg verlicht druk op huishoudens en werkenden. Bovendien maakt een integrale aanpak het mogelijk om meerjarige, domeinoverstijgende afspraken te maken met de eilanden, wat ten goede komt aan de uitvoerbaarheid en legitimiteit. Toch is de doeltreffendheid in de praktijk mede afhankelijk van de implementatiekracht op de eilanden, de mate van lokale coördinatie, en de continuïteit van rijksmiddelen. In de beleidsdoorlichting wordt daarom gepleit voor meer regie, transparantie en monitoring binnen deze integrale benadering, om de theoretisch sterke uitgangspunten ook daadwerkelijk te vertalen naar duurzame resultaten.

BES(t) 4 Kids (opgenomen in de bijlage van de Periodieke Rapportage)

Het project BES(t) 4 Kids is opgezet om de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van kinderopvang en buitenschoolse opvang (BSO) op Bonaire, Saba en Sint Eustatius structureel te verbeteren. De aanleiding was de vaststelling dat de opvang op de eilanden niet voldeed aan basale kwaliteitsnormen, terwijl kinderopvang een cruciale rol speelt in de ontwikkelingskansen van kinderen, de arbeidsparticipatie van ouders en het doorbreken van intergenerationele armoede. BES(t) 4 Kids maakt deel uit van de bredere inzet van integrale middelen van SZW en VWS, waarbij wordt ingezet op samenhangende sociale verbeteringen in Caribisch Nederland.

De beoogde output van het project bestond uit onder meer het opstellen van kwaliteitskaders, het opzetten van toezicht, het professionaliseren van het personeel, en het financieel toegankelijk maken van opvangvoorzieningen. Daarnaast moest ook de fysieke infrastructuur worden verbeterd. Deze outputdoelen zijn grotendeels gerealiseerd. Er is wetgeving in werking getreden, er zijn inspecties opgezet, en er is geïnvesteerd in opleidingstrajecten en subsidies voor opvangorganisaties. Hoewel de voortgang per eiland varieert, is op alle drie de eilanden sprake van significante verbeteringen in de structuur en organisatie van de opvang. Wat betreft de beoogde outcomes – zoals verhoogde deelname van kinderen aan opvang, betere ontwikkelingskansen, en toegenomen arbeidsparticipatie van ouders – is de effectiviteit genuanceerd. De deelname aan opvang is gestegen, vooral op Bonaire, en eerste signalen wijzen op meer stabiliteit en kwaliteit binnen voorzieningen. Tegelijkertijd is de impact op ontwikkelingsachterstanden en ouderparticipatie nog

beperkt meetbaar. Deze uitkomsten zijn deels gerealiseerd, waarbij tijd, structurele borging en aanvullende flankerende maatregelen bepalend zijn voor de verdere effectiviteit.

De externe doelmatigheid is grotendeels gerealiseerd. De gekozen integrale aanpak is logisch en effectief in vergelijking met mogelijke alternatieven. Intern is de doelmatigheid deels gerealiseerd: er zijn verschillen in voortgang tussen de eilanden en de uitvoering kende knelpunten, vooral door capaciteitsgebrek en schaalnadelen. Wel zijn er stappen gezet richting meer efficiëntie en samenwerking.

Pensioenfonds Caribisch Nederland (opgenomen in de bijlage van de Periodieke Rapportage)

Het project Pensioenfonds Caribisch Nederland (PCN) is opgezet om de pensioenvoorziening voor (voormalige) overheidsmedewerkers in Caribisch Nederland duurzaam te versterken. De directe aanleiding hiervoor was een combinatie van factoren: een historisch tekort op het fonds, beperkte financiële buffers, en risico's voor de continuïteit van uitkeringen aan gepensioneerden. Door demografische druk en beperkte premiegrondslagen dreigde het fonds op termijn niet meer aan zijn verplichtingen te kunnen voldoen, wat zowel sociale als bestuurlijke risico's met zich meebracht. De interventie richtte zich op een kapitaalinjectie van in totaal 30 miljoen, gekoppeld aan afspraken over versterking van het vermogensbeheer, governance en financiële transparantie. In ruil voor deze investering committeerde het fonds zich aan maatregelen om de structurele houdbaarheid te verbeteren.

De outputdoelen – waaronder het versterken van de dekkingsgraad en het verbeteren van de bestuursstructuur van het fonds – zijn grotendeels gerealiseerd. De injectie leidde tot directe financiële stabilisatie, en het fonds heeft sindsdien zijn vermogenspositie weten te verbeteren. Ook is er gewerkt aan verdere professionalisering van het bestuur en de interne controlemechanismen. De outcomedoelen, zoals het veiligstellen van pensioenuitkeringen en het herstellen van vertrouwen in het fonds, zijn eveneens grotendeels behaald. Gepensioneerden en deelnemers kunnen rekenen op continuïteit, en de institutionele reputatie van het fonds is versterkt.

De doelmatigheid van het project wordt over het algemeen positief beoordeeld. Extern was het verstrekken van een gerichte kapitaalinjectie doelmatig, omdat alternatieven – zoals structurele bijstortingen of premieverhogingen – minder effectief of maatschappelijk acceptabel waren. Intern is het fonds efficiënt met de middelen omgegaan, en er zijn stappen gezet naar duurzaam vermogensbeheer. Daarmee is het project zowel doeltreffend als doelmatig verlopen, binnen de kaders van financieel beleid en sociale zekerheid in Caribisch Nederland.

ICT Good Governance Sint Eustatius (opgenomen in de bijlage van de Periodieke Rapportage)

Het project ICT Good Governance Sint Eustatius is opgezet als onderdeel van bredere inspanningen om het openbaar bestuur op Sint Eustatius te versterken na het bestuurlijk ingrijpen in 2018. De aanleiding voor het project ligt in de constatering dat de digitale infrastructuur en informatiestromen binnen het openbaar

lichaam ontoereikend waren voor een transparant, efficiënt en verantwoord bestuursproces. Dit belemmert niet alleen de uitvoeringskracht van het bestuur, maar ook het vertrouwen van inwoners in de overheid. Het project richt zich op het opzetten en moderniseren van de ICT-structuur, waaronder digitale archivering, procesautomatisering, en veilige gegevensverwerking. Het doel is om besluitvorming te professionaliseren, interne processen te standaardiseren en informatie toegankelijk en controleerbaar te maken – allemaal fundamentele voorwaarden voor wat in het project wordt aangeduid als “good governance”.

De beoogde output van het project bestond onder meer uit de implementatie van nieuwe ICT-systemen, de digitalisering van documenten en de training van personeel in het gebruik daarvan. Deze outputdoelen zijn grotendeels gerealiseerd: het rapport meldt dat systemen in gebruik zijn genomen en dat ambtenaren zijn opgeleid. Wel zijn er knelpunten in de integratie van systemen en de borging in de organisatie, mede door personele wisselingen en een beperkt lokaal IT-profiel. De outcomedoelen – zoals transparanter bestuur, betere interne verantwoording en verhoogd vertrouwen – zijn deels gerealiseerd. Hoewel er meer inzicht is in bestuurlijke processen en digitale gegevens nu beter beschikbaar zijn, is de structurele verankering nog kwetsbaar en afhankelijk van continuïteit in menskracht en beleid.

De externe doelmatigheid is redelijk: investeren in ICT is essentieel voor bestuursontwikkeling, en er zijn geen duidelijke goedkopere alternatieven. Intern is de doelmatigheid deels gerealiseerd, met ruimte voor verbetering in planning, implementatie en het gebruik van lokale expertise.

VNG Uitwisselingsnetwerk Cariben (opgenomen in de bijlage van de Periodieke Rapportage)

Het project VNG Uitwisselingsnetwerk Cariben is opgezet met als doel de ambtelijke en bestuurlijke capaciteit in het Caribisch deel van het Koninkrijk te versterken door middel van kennisuitwisseling, peer-to-peer ondersteuning en praktische samenwerking tussen gemeenten in Europees Nederland en overheden op de eilanden. De directe aanleiding was het aanhoudende tekort aan ambtelijke expertise en bestuurlijke uitvoeringskracht op de eilanden, wat effectieve beleidsvorming en uitvoering structureel belemmert. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) werd gevraagd om via een netwerkconstructie ondersteuning te bieden.

Het project is vormgegeven als een meerjarig uitwisselingsprogramma, waarin Nederlandse gemeenten via tijdelijke uitzendingen, trainingen en projectmatige ondersteuning bijdragen aan het versterken van lokaal bestuur in Caribisch Nederland én in de landen binnen het Koninkrijk. Het richt zich op thema's zoals financieel beheer, ruimtelijke ordening, HRM en digitalisering. De beoogde output omvatte onder andere het opzetten van een duurzaam netwerk, het realiseren van uitwisselingen, en het leveren van inhoudelijke expertise op aanvraag. Deze doelen zijn grotendeels gerealiseerd: het netwerk functioneert, tientallen uitwisselingen hebben plaatsgevonden, en er is concrete ondersteuning geleverd op diverse terreinen.

De outcomedoelen – versterking van bestuurskracht, kennisverhoging en duurzame samenwerking – zijn moeilijk vast te stellen. Maar er is sprake van enige institutionele leereffecten en blijvende relaties tussen ambtenaren en instellingen, al blijft de impact deels afhankelijk van de mate waarin lokale overheden de verworven kennis en structuren zelf kunnen borgen. De externe doelmatigheid is beperkt: de peer-to-peer benadering is relatief duur, omdat personeel ingevlogen en bekostigd moet worden. De interne doelmatigheid is lastig te beoordelen.

Aankoop GTI-percelen (opgenomen in de bijlage van de Periodieke Rapportage)

Het project Aankoop GTI-percelen op Sint Eustatius is opgezet met als doel gronden beschikbaar te maken voor woningbouw. De aanleiding was het grote tekort aan geschikte bouwlocaties op het eiland, terwijl de vraag naar betaalbare woningen urgent is. De gronden, oorspronkelijk in bezit van een private partij (GTI), zijn strategisch gelegen en werden door het OLE aangekocht. Het ministerie van BZK kende hiervoor een bijzondere uitkering toe van \$2.000.000. De beoogde output van het project, namelijk de aankoop en juridische overdracht van de percelen aan het Openbaar Lichaam Sint Eustatius (OLE), is gerealiseerd. Daarbij zijn door BZK duidelijke voorwaarden geformuleerd: de gronden moesten daadwerkelijk en binnen afzienbare termijn worden ingezet voor woningbouw, onder regie van het openbaar lichaam.

De beoogde outcome – het realiseren van woningen en het verlichten van de woningnood – is echter niet gerealiseerd. Tot op heden is er geen woningbouw gestart op de aangeschafte percelen. Uit het rapport blijkt dat knelpunten in de lokale uitvoeringscapaciteit, het ontbreken van bouwrijp maken van terreinen en gebrekkige voortgang in de projectorganisatie daaraan ten grondslag liggen. Hierdoor blijven de gronden onbenut, ondanks de strategische investering.

De externe doelmatigheid van het project is in theorie verdedigbaar: het verwerven van strategische gronden biedt beleidsmatige ruimte voor woningbouw en is een logische stap. Echter, zonder realisatie van de woningen is het beleidsdoel niet bereikt, wat maakt dat het project op dit moment ondoelmatig is. Intern is de doelmatigheid beperkt: hoewel het aankoopproces zelf efficiënt is verlopen, bleek de koppeling tussen eigendomsoverdracht en feitelijke uitvoering onvoldoende geborgd.

Verbeterplan financieel beheer BES (opgenomen in de bijlage van de Periodieke Rapportage)

Het project Verbeterplan financieel beheer BES is opgezet om het financiële beheer en verantwoording van de openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint Eustatius structureel te versterken. De aanleiding hiervoor was de aanhoudende kwetsbaarheid, zoals onder andere bleek uit de problemen rond de jaarrekeningen en signalen van de Commissie financieel toezicht (Cft). Onvoldoende begrotingsdiscipline, zwakke interne controle en gebrek aan financiële deskundigheid belemmerden een transparant en doelmatig bestuur.

Het verbeterplan werd ontwikkeld door het ministerie van BZK in nauwe samenwerking met de openbare lichamen en had als doel een gezamenlijke, maar op maat gemaakte aanpak per eiland te realiseren. De focus

lag op het verbeteren van processen rond begroting, uitvoering, rapportage en verantwoording, evenals het versterken van personele capaciteit. De outputdoelen van het project – waaronder het opstellen van verbeterplannen per eiland, het aantrekken van nieuw personeel, het bieden van technische ondersteuning, en het uitvoeren van trainingen en procesaanpassingen – zijn grotendeels gerealiseerd.

De outcomedoelen, zoals structurele verbetering van begrotingsdiscipline, betrouwbare jaarrekeningen en duurzaam financieel beheer, zijn echter nog maar gedeeltelijk behaald. Er zijn eerste verbeteringen zichtbaar, zoals vroegere indiening van begrotingen en toegenomen bewustzijn binnen de eilandsorganisaties.

Tegelijkertijd blijven de prestaties op Bonaire en Sint Eustatius fragiel en zijn ze sterk afhankelijk van externe ondersteuning. De structurele borging van het verbeterde beheer is nog niet bereikt, vooral vanwege personele knelpunten.

De externe doelmatigheid is redelijk: het inzetten van gerichte ondersteuning per eiland is logischer dan uniforme regelgeving of sancties, en sluit aan bij het niveau van het lokale bestuur. De interne doelmatigheid is wisselend. De effectiviteit wordt belemmerd doordat de uitvoeringskracht op de eilanden sterk varieert.

Klif Sint Eustatius (opgenomen in de bijlage van de Periodieke Rapportage)

Het project Klif Sint Eustatius is opgezet als reactie op de acute erosieproblematiek van de klif onder Fort Oranje, een geologisch kwetsbaar gebied aan de westkust van het eiland. Door een combinatie van natuurlijke factoren (wind en regen) en menselijke invloeden – met name overbegrazing door loslopende geiten – brokkelt de klif in toenemende mate af. Dit vormt een ernstig veiligheidsrisico voor infrastructuur, gebouwen en mensen. Schade aan het water- en elektriciteitsbedrijf STUCO en de sluiting van het Orange Bay Hotel illustreren de directe gevolgen. Daarnaast zijn er juridische claims ingediend wegens vermeend nalatig handelen door de overheid.

De doelstelling van het project is het tegengaan van verdere kliferosie en het waarborgen van veiligheid en economische stabiliteit. De aanpak omvatte onder meer geologische analyses, het ontwikkelen van een herstel- en beschermingsplan, en het treffen van eerste fysieke maatregelen. De outputdoelen – waaronder risicobeoordeling, het opstellen van technische oplossingen en het starten van preventieve acties – zijn grotendeels gerealiseerd. Zo zijn de gevaren in kaart gebracht, zijn erosie remmende maatregelen getroffen (stalen netten), en is een begonnen met het plaatsen van hekwerk tegen de geiten. De outcomedoelen, zoals structurele stabilisering van de klif zijn echter nog niet gerealiseerd. De implementatie van grotere ingrepen, zoals constructieve versterking van het klifgebied, loopt nog en is afhankelijk van het uitvoeren van geitenbeheer maatregelen en aanvullende financiering door het lokaal gezag.

De externe doelmatigheid van het project is hoog: gelet op de acute veiligheidsrisico's en economische schade was ingrijpen gerechtvaardigd en maatschappelijk urgent. Intern is de doelmatigheid voor verbetering vatbaar vanwege onvoldoende lokale afstemming en complexe coördinatie.

UNICEF Kinderrechtenprogramma Caribisch Nederland (aparte evaluatie)⁷⁷

Het UNICEF Kinderrechtenprogramma in Caribisch Nederland is opgezet om de structurele rechten en bescherming van kinderen op Bonaire, Saba en Sint Eustatius te versterken. De aanleiding voor het programma lag in eerdere signalen van UNICEF zelf, maar ook van inspectiediensten en lokale overheden, dat kinderen op de BES-eilanden minder goed beschermd zijn dan hun leeftijdsgenoten in Europees Nederland. Kwetsbaarheden doen zich voor op het gebied van veiligheid, armoede, onderwijs, gezondheidszorg en jeugdzorg. Het programma, dat in 2019 van start ging, is opgezet als een meerjarig samenwerkingsverband tussen UNICEF Nederland, het ministerie van BZK en de openbare lichamen. Het richt zich op beleidsadvies, capaciteitsversterking en bewustwording via campagnes, trainingen en pilots. Er wordt nadrukkelijk gewerkt vanuit het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind.

De beoogde output bestond uit bewustwordingsactiviteiten, jeugdparticipatie, kennisontwikkeling, beleidsinstrumenten en juridische input – met brede betrokkenheid van kinderen, professionals, beleidsmakers en maatschappelijke partijen. Deze is volledig gerealiseerd. De beoogde outcomedoelen van het UNICEF Kinderrechtenprogramma richtten zich op structurele verbeteringen in de manier waarop kinderrechten worden erkend en toegepast in Caribisch Nederland. Tegelijkertijd moest het beleid rond kinderrechten beter onderbouwd en effectiever worden, dankzij de ontwikkeling van een monitoringsframework en structurele dataverzameling. Ten slotte was een belangrijk doel het daadwerkelijk aanpassen van wetgeving, zoals het opnemen van een verbod op geweld in de opvoeding in het BES-Burgerlijk Wetboek. De beschikbare evaluatie maakt niet duidelijk in hoeverre de outcomedoelen behaald zijn. Evenmin kan uit het rapport de doelmatigheid van het project worden afgeleid.

Covid-subsidies aan Bonaire International Airport (BIA) (aparte evaluatie)⁷⁸

Tijdens de covidpandemie werd Bonaire International Airport (BIA) geconfronteerd met een bijna volledig wegvallen van passagiersvluchten, terwijl de luchthaven operationeel moest blijven voor essentiële diensten zoals medische vluchten, vrachtvervoer en repatriëringen. Om de basisinfrastructuur en luchtvaartveiligheid op het eiland te waarborgen, verstrekke het ministerie van BZK vanuit artikel 4 een tijdelijke subsidie aan BIA.

De output van dit project bestond uit het verstrekken van de financiële (liquiditeit) positie, zodat BIA haar minimale bedrijfsvoering kon voortzetten. Daarmee werden onder andere personeelskosten, onderhoud en operationele uitgaven gedekt. Er zijn geen specifieke investeringen gedaan: het betrof puur tijdelijke liquiditeitssteun. De beoogde outcomedoelen waren het behoud van essentiële luchtvaartinfrastructuur, de continuïteit van kritieke vluchten (zoals medisch vervoer), en het voorkomen van structurele schade aan de luchthavenorganisatie. Deze doelen zijn volledig gerealiseerd: BIA bleef tijdens de hele pandemie operationeel, vitale verbindingen bleven beschikbaar en er zijn geen ontslagen of faillissementsprocedures

⁷⁷ UNICEF. (2021). *Tussentijdse evaluatierapportage Kinderrechtenprogramma Caribisch Nederland 2019-2021*. UNICEF Nederland.

⁷⁸ Nauta, O., & Abraham, M. (2024). *Eindevaluatie Covid-steunprogramma Caribisch Nederland*. Amsterdam: DSP-groep.

geweest. Wel is het de vraag of dit kwam door de subsidie of omdat de impact van de covidpandemie op de bedrijfsvoering minder groot was dan aanvankelijk gevreesd.

Wat betreft de doelmatigheid is de beoordeling wisselend. Uit de evaluatie blijkt dat de verstrekte middelen feitelijk werkten als een exploitatiesubsidie waarmee BZK ervoor zorgde dat de begroting kon worden uitgevoerd zonder verlies. BIA was namelijk heel solvabel en met de kennis achteraf viel te bezien of de uiteindelijk toegekende subsidie (van \$4.1 milj.) wel noodzakelijk was. Tegelijkertijd was het politiek geen aanvaardbaar risico niet bij te springen. De door het Cft becijferde derving viel in 2021 zelfs veel lager uit dan verwacht, zodat BIA uiteindelijk het bedrag over dat jaar conform subsidievoorwaarden grotendeels terugbetaald heeft.

TOP Bonaire (aparte evaluatie)⁷⁹

TOP Bonaire (Talent Ontwikkel Programma) is in 2016 gestart met als doel het versterken van het ambtelijk apparaat op Bonaire door talent te behouden, aan te trekken en te ontwikkelen. Het programma richtte zich op jonge, hoger opgeleide professionals die reeds werkzaam waren bij overheidsorganisaties (leertraject), én op talentvolle 'eilandskinderen' die via een traineeship werden teruggehaald naar het eiland. Doel was ook om toekomstig leiderschap binnen het openbaar bestuur van Bonaire te stimuleren. De outputdoelen van het programma zijn grotendeels gerealiseerd. In totaal namen 94 deelnemers deel: 61 overheidsprofessionals en 33 trainees. Er werd een breed trainingsaanbod opgezet, bestaande uit onder andere coaching, intervisie en modules als projectmanagement, leiderschap en overheidsfinanciën. Deelnemers waardeerden het aanbod overwegend positief, met name de coaching en intervisie. Het programma betrof 17 verschillende organisaties, waarbij het OLB, Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) en Fundashon Mariadal de grootste deelnemersgroep vertegenwoordigden.

De outcomedoelen – namelijk behoud van talent voor Bonaire, instroom van trainees in het overheidsapparaat, en versterking van mobiliteit en doorgroeiperspectieven – zijn grotendeels behaald. 84% van de overheidsprofessionals en 65% van de trainees is voor Bonaire behouden gebleven. Er zijn zichtbare voorbeelden van carrièregroei en doorstroom naar sleutelposities. Tegelijkertijd blijft structurele verankering problematisch: met name het OLB had moeite om trainees na afloop in vaste dienst te nemen vanwege het ontbreken van formatieruimte.

Wat betreft de externe doelmatigheid is het beeld gemengd. De trainingskosten per deelnemer liepen sterk uiteen: van circa € 6.800 (bij 22 deelnemers in 2018) tot ruim € 11.500 (bij 13 deelnemers in 2022). Ook werd structureel dure trainingsruimte gehuurd, wat in latere jaren is aangepast. Verder blijkt dat de programmacoördinatie deels vanuit Den Haag gebeurde, wat de effectiviteit beperkte door afstand tot de lokale context. Dit wordt bij de overdracht naar RCN in 2023 gecorrigeerd. Over de interne doelmatigheid doet de eindevaluatie geen uitspraak.

⁷⁹ Maathuis, S. (2023). *Evaluatie TOP Bonaire 2016–2022*. De VerbeterPartners. Opgesteld in opdracht van BZK/DGKR

Covid subsidies Bonaire International Airport (BIA)

De aanleiding voor de noodsteun aan BIA was het vrijwel volledig wegvallen van de belangrijkste inkomstenbron van de luchthaven, namelijk de luchthavenbelasting, als gevolg van het sluiten van het luchtruim tijdens de covidcrisis. Door het stilvallen van het toerisme droogde de instroom van passagiers op, waardoor BIA in acute liquiditeitsproblemen dreigde te komen. In tegenstelling tot de luchthavens van Saba en Sint Eustatius, die onderdeel zijn van de openbare lichamen en via compensatie van eilandelijke belastingen werden ondersteund, viel BIA als overheidsdeelneming buiten deze regeling. Na intensief overleg met de ministeries van I&W, BZK en EZK werd besloten om BIA via een aparte subsidie te compenseren voor de gederfde inkomsten, zodat de luchthaven operationeel kon blijven voor essentiële vluchten en direct na de crisis weer volledig kon functioneren.

De doelstelling van de steun was het waarborgen van de luchthavenfunctie op Bonaire, het voorkomen van een liquiditeitstekort en het behouden van de vitale infrastructuur voor de economie en bereikbaarheid van het eiland. De outputdoelen zijn dankzij de steun gerealiseerd: BIA bleef operationeel, kon aan haar verplichtingen voldoen en was direct na het opengaan van het luchtruim in staat om alle vluchten adequaat af te handelen. Ook werd aan de subsidievoorwaarden voldaan, zoals het niet uitkeren van dividend en het niet verhogen van bestuurdersvergoedingen.

De outcomedoelen, zoals het voorkomen van discontinuïteit van de luchthaven en het ondersteunen van het economisch herstel na covid, zijn eveneens behaald. Wel blijkt uit de evaluatie dat de liquiditeitspositie van BIA bij aanvang van de crisis voldoende was en dat, met de kennis van nu, de luchthaven waarschijnlijk ook zonder (of met minder) steun overeind was gebleven. Destijds was echter de duur van de crisis onzeker en werd het risico op discontinuïteit als onaanvaardbaar beschouwd. Wat betreft de doelmatigheid geldt dat achteraf gezien het verstrekte bedrag mogelijk aan de ruime kant was. Desondanks was de steun goed verdedigbaar gezien het vitale belang van de luchthaven voor Bonaire en het principe van gelijke behandeling met de luchthavens op de andere eilanden.

Middelen wederopbouw Saba en Sint Eustatius (aparte evaluatie)⁸⁰

De wederopbouw van Sint Eustatius en Saba was onderdeel van het bredere wederopbouwprogramma voor de Bovenwindse Eilanden. Het programma had als doel de schade aan infrastructuur, publieke voorzieningen en vitale diensten als gevolg van de orkanen Irma en Maria te herstellen, met een nadruk op duurzaamheid en weerbaarheid tegen toekomstige stormen. De outputdoelen waren gericht op herstel van overheidsgebouwen, daken van woningen, wegen, havens, nutsvoorzieningen en publieke infrastructuur. In totaal ging het om 22 projecten op Saba en 15 op Sint Eustatius. Volgens het rapport zijn deze outputdoelen grotendeels gerealiseerd. Op beide eilanden is aanzienlijke fysieke vooruitgang geboekt, waaronder de renovatie van scholen, herstel van nutsbedrijven, reconstructie van havens en aanleg van orkaanbestendige

⁸⁰ Bäck, L. (2022). *Policy review of emergency response and reconstruction in Sint-Maarten, Sint Eustatius, and Saba: Synthesis report*. Ministry of the Interior and Kingdom Relations (BZK).

infrastructuur. Wel zijn er enkele vertragingen geweest (bijvoorbeeld bij de havens), maar de meeste projecten zijn uitgevoerd binnen de gestelde looptijd.

De beoogde outcomedoelen betroffen structureel verbeterde weerbaarheid tegen orkanen, betere leefomstandigheden en versterkte publieke dienstverlening. Deze doelen zijn grotendeels gerealiseerd op beide eilanden. De infrastructuur is duurzamer ingericht, essentiële diensten zijn hersteld en de lokale economieën hebben door het bouwprogramma ook tijdelijk impulsen gekregen. Tegelijkertijd zijn niet alle structurele knelpunten opgelost, zoals de beperkte uitvoeringscapaciteit en structurele kwetsbaarheid in nutsvoorzieningen.

Wat betreft de doelmatigheid is het beeld overwegend positief. Extern was deze inzet van middelen passend: er waren weinig alternatieven om op korte termijn vitale infrastructuur te herstellen. Intern is het project met relatief beperkte middelen uitgevoerd, mede dankzij samenwerking met lokale aannemers en nauwe coördinatie vanuit RCN. Wel zijn er kanttekeningen bij de schaalgrootte van sommige projecten, die in verhouding tot de kosten beperkt effect sorteerden.

Voedselsteun Caribisch Nederland (2020–2022) (aparte evaluatie)⁸¹

Tijdens de covidpandemie stelde het ministerie van BZK eenmalige BU's beschikbaar aan de openbare lichamen van Bonaire, Saba en Sint Eustatius voor het organiseren van voedselsteun. De acute aanleiding was het stilvallen van het maatschappelijke leven en het wegvallen van inkomens, waardoor kwetsbare huishoudens in voedselnood dreigden te raken. De output van het project bestond uit de organisatie en verstrekking van voedselpakketten, voedselbonnen en andere vormen van noodhulp aan huishoudens zonder voldoende inkomsten. Op Bonaire werd de uitvoering overgelaten aan maatschappelijke organisaties, zoals ADRA en Stichting Voedselbank Bonaire. Daar liep het aantal geholpen huishoudens op van 100 naar 500 tijdens het piekmoment. Op Sint Eustatius werd gewerkt met \$ 40 e-vouchers voor alle geregistreerde inwoners, met aanvullende bonnen voor de meest kwetsbaren. Saba probeerde voedselpakketten te verstrekken, maar kampte met capaciteitsproblemen. De beoogde outcome was het ledigen van acute voedselnood onder de minst draagkrachtige inwoners. Deze doelstelling is deels gerealiseerd. Op Bonaire en Sint Eustatius is de hulp daadwerkelijk bij veel mensen terechtgekomen. Op Saba echter lukte het niet om het volledige bedrag tijdig in te zetten, waardoor slechts beperkt steun werd verleend uit de specifieke BZK-bijdrage: aanvullende hulp kwam later uit andere bronnen. Wat betreft de externe doelmatigheid moet worden gewezen op onderuitputting van de beschikbare bedragen. Vooral op Saba werd het geld niet tijdig besteed door gebrek aan (ambtelijke) capaciteit, en moest een deel worden teruggestort aan BZK. Daarmee was het programma op papier doelmatig, maar in de praktijk slechts deels doeltreffend, met name door verschillen in uitvoeringskracht tussen de eilanden. Wat betreft de interne doelmatigheid is relatief efficiënt gewerkt, omdat de bestaande infrastructuur (zoals voedselbanken en het vouchersysteem dat was opgezet na de orkaan Irma) gebruikt konden worden.

⁸¹ Nauta, O., & Abraham, M. (2024). *Eindevaluatie Covid-steunprogramma Caribisch Nederland*. Amsterdam: DSP-groep.

Bijlage 3: Bronnenlijst

- Abraham, M., & Nauta, O. (2025). *Bijlagen Periodieke Rapportage artikel 4*. Amsterdam: DSP-groep. (In opdracht van het ministerie van BZK)
- Abraham, M., & Nauta, O. (2024). *Eindevaluatie Covid-noodsteun aan de CAS-landen*. Amsterdam: DSP-groep.
- Algemene Rekenkamer. (2021). *Bijzondere uitkeringen aan Caribisch Nederland*. <https://www.rekenkamer.nl>
- Andersson Elffers Felix. (2024). *Klein gebied, grote opgave: De financiële opgave van de fysieke infrastructuur in Caribisch Nederland*. Ministerie van BZK.
- Bäck, L. (2022). *Policy review of emergency response and reconstruction in Sint-Maarten, Sint Eustatius, and Saba: Synthesis report*. Ministry of the Interior and Kingdom Relations (BZK).
- Bijlsma, M., Verheuvél, N., Beernink, D., Van Buren, K., & De Haan, J. (2024). *Beleidsdoorlichting artikel 5 Begroting IV Koninkrijksrelaties*. Ministerie van BZK.
- Bronkhorst, K., & van Buiren, K. (2024). *Inzicht in uitkeringen*. Economisch Bureau Amsterdam.
- Interdepartementaal Beleidsonderzoek Koninkrijksrelaties (IBO). (2019). *Rapport IBO Koninkrijksrelaties*. <https://www.Rijksoverheid.nl>
- Maathuis, S. (2023). *Evaluatie TOP Bonaire 2016–2022*. De VerbeterPartners.
- Ministerie van BZK. (2024). *Brief aan de Tweede Kamer over de coördinerende rol van BZK in Caribisch Nederland*.
https://www.eerstekamer.nl/overig/20240620/afschrijftweedekamerbrief_over/document3/f%3D/vmemcptgwbze.pdf
- Ministerie van BZK. (2025, 30 januari). *Vaststelling en terugvordering bijzondere uitkering Bestuurlijke Werkafspraken 2022–2023 – 560141195* [Brief]. Openbaar Lichaam Bonaire.
- Ministerie van BZK. (2025, 31 januari). *Vaststelling en terugvordering bijzondere uitkering organisatieontwikkeling (2021-0000534845 – 560109274)* [Brief]. Openbaar Lichaam Bonaire.
- Ministerie van BZK. (2025, 19 februari). *Correctie bijzondere uitkering Saba Package Agreement* [Brief]. Openbaar Lichaam Saba.
- Ministerie van Financiën. (2025). *Beleidsprioriteiten Koninkrijksrelaties*. <https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2025/OWB/>
- Nauta, O. (2024). *Eindevaluatie Venezuela-claim Curaçao: Vreemdelingenbewaring*. DSP-groep.
- Nauta, O., & Abraham, M. (2024). *Eindevaluatie Covid-steunprogramma Caribisch Nederland*. DSP-groep.
- Nauta, O., & Van Egmond, P. (2024). *Eindevaluatie Venezuela-claim Aruba: Diverse bijstandsprojecten*. DSP-groep.
- Nauta, O., Piepers, N., & Van Egmond, P. (2022). *Versterken rechtsstaat: Beleidsdoorlichting artikel 1 Rijksbegrotingshoofdstuk IV, Koninkrijksrelaties*. DSP-groep.

- Openbaar Lichaam Bonaire. (2022). *Eindrapportage Bestuursakkoord Bonaire 2018-2022*. Bonaire: Openbaar Lichaam Bonaire
- Openbaar Lichaam Bonaire & Ministerie van BZK. (2024). *Eindevaluatie Bestuurlijke Werkafspraken Bonaire 2022-2023*. Bonaire/Den Haag: OLB & BZK.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. (2025). *Samen naar beter: Aanbevelingen voor het rijksbeleid voor het fysieke domein in Caribisch Nederland*. <https://www.rli.nl/publicaties/2025/advies/samen-naar-beter>
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. (2025). *Samen naar beter: Aanbevelingen voor het rijksbeleid voor het fysieke domein in Caribisch Nederland*.
- Raad voor het Openbaar Bestuur. (2024, 22 februari). *Briefadvies: Onderzoek eilandelijke taken en middelen Caribisch Nederland*. <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2024/02/22/briefadvies-onderzoek-eilandelijke-taken-en-middelen-caribisch-nederland>
- Raad voor het Openbaar Bestuur. (2025). *Advies bekostiging infrastructurele opgaven Caribisch Nederland*.
- Raad van State. (2019). *Voorlichting over de bestaande vormgeving tussen Caribisch en Europees Nederland en de coördinerende rol van BZK*. <https://www.raadvanstate.nl/%40113253/w04-18-0286-vo/>
- Rijksdienst Caribisch Nederland. (2024). *Coördinatieplan bovineilandelijke rampenbestrijding en crisisbeheersing*. <https://www.rijksdienstcn.com/binaries/rijksdienstcn-nederlands/documenten/publicaties/rv/coordinatieplan-rampenbestrijding/coordinatieplan-rampenbestrijding-en-crisisbeheersing/index/Coordinatieplan%2Bbovineilandelijke%2Brampenbestrijding%2Ben%2Bcrisisbeheersing%2B-%2BFebruari%2B2024.pdf>
- UNICEF. (2021). *Tussentijdse evaluatierapportage Kinderrechtenprogramma Caribisch Nederland 2019–2021*. UNICEF Nederland.
- Wet openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint Eustatius (WolBES). (2024). *Wettenbank Overheid.nl*. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0028142/>

Bijlage 4: Verslag externe deskundige

De externe deskundige

Periodieke rapportage 2016-2023 Artikel- 4 van Begrotingshoofdstuk IV.

Verslag van de onafhankelijke deskundige

Inhoud:

- De onafhankelijke deskundige
- De complexiteit van deze periodieke rapportage
- Het gevolgde proces
- Inhoudelijke aspecten
- Tenslotte

De onafhankelijke deskundige

De regeling Periodiek Evaluatieonderzoek schrijft voor dat alle relevante beleidsthema's ten minste eens in de zeven jaar worden geëvalueerd, en dat in het proces van de evaluatie een onafhankelijke deskundige dit proces volgt en zo mogelijk en/of nodig van nuttige input kan voorzien. De regeling voorziet ook in een rapport van de onafhankelijke deskundige dat aan de periodieke rapportage wordt toegevoegd. Het voorliggende verslag van ondergetekende, Bernard ter Haar, beoogt daarin te voorzien.

Ik ben als econoom opgeleid en sinds 1988 Rijksambtenaar, en heb gewerkt op diverse ministeries, te weten het ministerie van Financiën, het ministerie van VROM (later I&M) en het ministerie van SZW, op de beide laatste ministeries als directeur-generaal. Voordat ik AOW-gerechtigd werd heb ik nog een aantal jaar gewerkt voor ABDTOPconsult. Ik ben in al mijn functies geconfronteerd met de problematiek van het Caribische deel van het Koninkrijk, variërend van de totstandkoming van een IMF-programma voor het land Nederlandse Antillen in het midden van de jaren '90, de wetgeving voor financiële markten voor de BES-eilanden, de keuze voor de dollar als munteenheid op de BES, tot de armoede-problematiek in Caribisch Nederland. Ook vanuit ABDTOPconsult heb ik nog enkele rapporten mogen begeleiden over het Caribisch gebied. Mijn huidige status als AOW-er maakt het mogelijk in onafhankelijkheid mijn rol als externe deskundige te vervullen.

De complexiteit van deze periodieke rapportage

Artikel 4 is een bijzonder artikel. Het kent sinds de artikelindeling van Hoofdstuk 4 van 2016 een nogal open doelstelling die in de loop der jaren ook nog enkele malen is aangepast. De initiële doelstelling luidde: "Het op verzoek ondersteunen van Aruba, Curaçao en Sint-Maarten bij het verbeteren van de sociale en economische ontwikkeling en de overheidsfinanciën. Het versterken van de bestuurlijke en financiële samenhang en centrale coördinatie vanuit Den Haag voor Caribisch Nederland (BES)."

Vanaf 2021 luidt de doelstelling: "Het bewerkstelligen van een merkbare, positieve verandering in het leven van de burgers in de Caribische delen van het Koninkrijk door te ondersteunen bij het creëren van een betrouwbare en goed functionerende overheid, het verbeteren van de arbeidsmarkt, het versterken van de

bestaanszekerheid, de zorg en de rechtsstaat. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelatie draagt daaraan bij middels het versterken van de uitvoeringskracht, het inzetten van kennis en expertise en het coördineren van de inzet van het Rijk”.

Noch de oorspronkelijke noch de huidige doelstelling worden ondersteund door een heldere beleidstheorie of een integrale visie op de wijze waarop het Rijk kan en/of moet bijdragen aan het doel van dit beleidsartikel. In de beoordelingsperiode zijn honderden kleine en grotere projecten op basis van dit artikel verricht van geheel ongelijksoortige aard, variërend van resterende verplichtingen uit de landsperiode Nederlandse Antillen, inzet op bestuursakkoorden op de BES-eilanden, en tal van ad-hoc crisisondersteuning. Veel uitgaven betroffen de beleidsverantwoordelijkheid van andere departementen, en dat is vanuit het geformuleerde doel van artikel 4 ook logisch, maar dit alles maakt de evaluatie van de bijdrage van de gedane uitgaven aan het gestelde doel wel ingewikkeld. Deze complexiteit heeft de verrichte periodieke rapportage aanzienlijk beïnvloed.

Het gevolgde proces

De periodieke rapportage is aangekondigd in 2023. Toen is ook binnen DGKR gestart met de voorbereiding van de rapportage. Voor de uitvoering is in 2024 het externe bureau DSB-groep geselecteerd en is ook de onafhankelijke deskundige uitgenodigd. Ook is een interdepartementale begeleidingsgroep (BZK en MinFin) ingesteld. Het onderzoek is in fases uitgevoerd. Allereerst is een selectie gemaakt van nog te evalueren activiteiten. Van de honderden projecten was slechts een heel beperkt deel al geëvalueerd. Het bureau heeft een selectievoorstel gedaan op basis van zo objectief mogelijke criteria. Dit voorstel is getoetst en aangepast in overleg met de begeleidingsgroep en de externe deskundige. Daarna is de selectie van projecten onderzocht op doeltreffendheid en doelmatigheid, veelal ondersteund door gesprekken met betrokkenen op de eilanden in het Caribisch gebied. Het bureau heeft de resultaten van het onderzoek systematisch gepresenteerd aan de begeleidingsgroep, voorzien van concept conclusies en aanbevelingen. Op basis daarvan is besloten dat nadere gesprekken met andere departementen in Den Haag noodzakelijk waren voor een verdieping van de beschrijving van de coördinerende rol van DGKR in de Haagse besluitvorming omtrent de Caribische delen van het Koninkrijk. Ook de resultaten van deze laatste fase van het onderzoek en de daarop aangepaste concept conclusies en aanbevelingen zijn door het bureau voorgelegd aan de begeleidingsgroep en de externe deskundige.

Het gehele proces is een zoektocht geweest naar een zo adequaat mogelijke invulling van de periodieke rapportage, vanuit de complexiteit van het artikel. Daarbij hebben alle partijen zich steeds constructief naar elkaar toe opgesteld. Het bureau is door de begeleidingsgroep scherp gehouden, maar ook in zijn waarde gelaten op het punt van de onafhankelijkheid. Die onafhankelijkheid was ook een kernpunt in de aandacht van ondergetekende. Alle partijen stonden steeds open voor commentaar en suggesties van anderen.

Inhoudelijke aspecten

Technisch is een geselecteerde set aan projecten beoordeeld op doelmatigheid en doeltreffendheid. Dat geeft een gemengd beeld, waarbij soms het geld evident nuttig besteed lijkt, maar soms projecten ook niet blijken aan te sluiten bij de werkelijke behoeften van één van de eilanden.

Naar mijn oordeel geeft de periodieke rapportage een realistisch beeld van het Haagse beleid ten aanzien van het Caribische deel van het Koninkrijk, en laat daarmee zien dat dit beleid verre van ideaal is. Het doel van artikel 4 zal door niemand worden aangevallen, maar is niet onderbouwd met enige vorm van een integrale visie hoe vanuit het Rijk het functioneren van de Caribische delen kan worden versterkt. Er is geen beleidstheorie, en ten aanzien van artikel 4 is er ook geen beslismodel op basis waarvan projecten uit artikel 4 kunnen worden gefinancierd. Vrijwel elke uitgave is ad-hoc, de structurele component van artikel 4 is minimaal. Voor het ministerie van BZK ligt dan ook een heel ingewikkelde coördinatietaak, want het stuur op basis waarvan gecoördineerd zou kunnen worden ontbreekt. De Haagse departementen varen allemaal een eigen koers, die soms heel sterk gericht is op een zo goed mogelijke uitvoering van het eigen beleidsveld in het Caribisch gebied, maar als geheel niet op consistentie is getoetst, en in diverse gevallen ook weinig structureel is, omdat veel beleidsinzet afhankelijk is van de empathie die een individuele bewindspersoon of een topambtenaar voor het Caribisch gebied voelt. DGKR heeft in dit speelveld van gebrekkige consistentie en continuïteit gekozen voor een vangnetfunctie van artikel 4, zodat in knellende omstandigheden in het Caribisch gebied gaten kunnen worden dichtgelopen. Te weinig is geprobeerd weerwerk te leveren aan het gebrek aan beleidstheorie en consistentie in de verantwoordelijkheidsbeleving van de departementen. Eigen focus en eigen visie is ook zwak ontwikkeld, en ook dat komt tot uiting in het 'rommelpotkarakter' van artikel 4.

Het geschetste beeld van dit functioneren van het Rijk is niet nieuw, en de roep om meer visie en integraliteit van beleid is al veelvuldig geuit, zowel vanuit Den Haag zelf, en nog eens te meer vanuit de Caribische eilanden. Kabinet, parlement en departementen kunnen ook niet blij zijn met de huidige situatie. De aanbevelingen in de periodieke rapportage richten zich dan ook terecht op de versterking van het Haagse proces dat gericht is op versterking van de Caribische delen van het Koninkrijk. Als visie en beleidstheorie zijn gevormd, kan ook in de toekomst artikel 4 veel gericht worden ingezet. Daarbij hoort wel de expliciete keuze om artikel 4 een eigenstandige focus te geven, dan wel ook de vangnetfunctie of stelsel-ondersteunende rol in het integrale Rijksbeleid ten aanzien het Caribische gebied te behouden. Voor beide valt iets te zeggen.

Tenslotte

Als onafhankelijke deskundige denk ik dat een nuttig onderzoek is verricht met een kwalitatief goede periodieke rapportage als resultaat. Niet altijd stralen periodieke rapportages urgentie uit om tot verbeteringen te komen. Dat is echter bij deze periodieke rapportage wel het geval. Niemand kan met de bevindingen van deze rapportage tevreden zijn.

Den Haag, 29 november 2025,

Bernard ter Haar

DSP-groep BV
Van Diemenstraat 410
1013 CR Amsterdam
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl
KvK 33176766
www.dsp-groep.nl

DSP-groep is een onafhankelijk bureau voor onderzoek, advies en management, gevestigd aan de IJ-oever in Amsterdam. Sinds de oprichting van het bureau in 1984 werken wij veelvuldig in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook voor maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Het bureau bestaat uit 40 medewerkers en een groot aantal freelancers.

Dienstverlening

Onze inzet is vooral gericht op het ondersteunen van opdrachtgevers bij het aanpakken van complexe beleidsvraagstukken binnen de samenleving. We richten ons daarbij met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van zo'n vraagstuk. In dit kader kunnen we bijvoorbeeld een onderzoek doen, een registratie- of monitorsysteem ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of (tijdelijk) het management van een project of organisatie voeren.

Expertise

Onze focus richt zich met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van een vraagstuk. Wij hebben o.a. expertise op het gebied van transitie in het sociaal domein, kwetsbare groepen in de samenleving, openbare orde & veiligheid, wonen, jeugd, sport & cultuur.

Meer weten?

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.

