



Mid-term evaluatie IVB Curaçao

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van BZK

Rotterdam, 17 augustus 2011



Mid-term evaluatie IVB Curaçao

Eindrapport

Definitief Rapport

Opdrachtgever: Ministerie van BZK

Eva van der Boom
Christian Hiddink
Lydeke Schakel

Rotterdam, 17 augustus 2011

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Over Ecorys

Met ons werk willen we een zinvolle bijdrage leveren aan maatschappelijke thema's. Wij bieden wereldwijd onderzoek, advies en projectmanagement en zijn gespecialiseerd in economische, maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling. We richten ons met name op complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken en bieden opdrachtgevers in de publieke, private en not-for-profit sectoren een uniek perspectief en hoogwaardige oplossingen. We zijn trots op onze 80-jarige bedrijfsgeschiedenis. Onze belangrijkste werkgebieden zijn: economie en concurrentiekracht; regio's, steden en vastgoed; energie en water; transport en mobiliteit; sociaal beleid, arbeidsmarkt, bestuur, onderwijs, en gezondheidszorg. Wij hechten grote waarde aan onze onafhankelijkheid, integriteit en samenwerkingspartners. Ecorys-medewerkers zijn betrokken experts met ruime ervaring in de academische wereld en adviespraktijk, die hun kennis en best practices binnen het bedrijf en met internationale samenwerkingspartners delen.

ECORYS Nederland BV
Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam

Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E asb@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Ecorys Arbeid & Sociaal Beleid
T 010 453 88 05
F 010 453 88 34

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
Managementsamenvatting	9
1 Inleiding	15
1.1 Aanleiding	15
1.2 De invulling van de evaluatieopdracht	15
1.2.1 Doel van de mid-term evaluatie	15
1.2.2 Afbakening evaluatie	16
1.2.3 Aanpak	17
1.3 Structuur rapport	17
2 Het SIVB –actoren en programmaontwerp	19
2.1 Inleiding	19
2.2 Samenwerkingsrelatie Nederland en Curaçao: goed bestuur	19
SBO	19
IVB en het staatkundige hervormingstraject	20
SEI en het staatkundige hervormingstraject	21
2.3 Het Samenwerkingsprogramma Institutionele Versterking en Bestuurskracht	22
2.3.1 Het programmaontwerp en de uitwerking	22
Voortraject IVB	22
2.3.2 Aansturingsmodel, de actoren en verantwoordelijkheden	28
2.3.3 Kritieke succesfactoren, randvoorwaarden en mate waarin deze aanwezig zijn	33
2.3.4 Context uitvoering IVB programma	34
Bestuurlijke en ambtelijke reorganisatie	34
2.3.5 Bevindingen en conclusies	37
3 Financieel kader	39
3.1 Financieel kader IVB	39
3.1.1 Ontwerpfase	39
3.1.2 Feitelijke situatie	39
3.1.3 Financiële voortgang IVB	40
3.1.4 Allocatie middelen over rollen van de overheid	41
3.1.5 Overheveling SEI naar IVB	42
3.2 Absorptiecapaciteit	44
3.3 Conclusies	46
4 Uitvoering en resultaten projecten	47
4.1 Inleiding	47
4.2 Projectuitvoering IVB en SEI-OB	47
4.3 Effectiviteit en duurzaamheid SBO projecten	49
4.3.1 Afbakening analyse op projectniveau	49
4.3.2 Effectiviteit op project niveau	50
4.3.3 Duurzaamheid op project niveau	51
4.4 Stand van zaken SEI-OB projecten	53
4.4.1 SEI-OB programma	53

4.4.2	SEI-OB projecten	53
4.4.3	Inhoudelijke focus SEI-OB projecten en relatie met het IVB	55
	SEI beleidsveld “overheidsfinanciën”	55
	SEI beleidsveld “ontwerp en implementatie overheid Pais Kòrsou”	55
4.5	Stand van zaken IVB projecten	56
4.5.1	Status IVB projecten	56
4.5.2	Voortgang IVB projecten in tijd en budget	58
4.5.3	Activiteiten IVB projecten	59
4.6	De IVB-projecten en de DAC-criteria	60
4.7	SBO - SEI-OB - IVB: doorlopende lijnen	62
4.8	Conclusies	65
5	Effectiviteit en impact op goed bestuur	67
5.1	Inleiding	67
5.2	Tweede fase BO en impacts op goed bestuur	67
5.2.1	Inleiding	67
5.2.2	SBO programma	67
5.2.3	Afbakening analyse op programma niveau	69
5.2.4	Effectiviteit op programmaniveau	69
5.2.5	Duurzaamheid op programmaniveau	73
5.3	SEI-OB/IVB en goed bestuur	74
5.3.1	De verwachte effecten	74
5.3.2	Neveneffecten en overige ontwikkelingen	75
5.4	Conclusies	76
6	Conclusies en aanbevelingen	79
6.1	Inleiding	79
6.2	A. IVB op programmaniveau	79
6.3	A. IVB - projectniveau	83
6.4	B. SBO	86
6.5	C. Bijdrage SEI-OB aan IVB	87
	Bijlagen	89
Bijlage 1	Onderzoeksverantwoording	91
Bijlage 2	Overzicht interviews programmaniveau	99
Bijlage 3	Projectselectie, -analyse en interviews	101
Bijlage 4	Overzicht Ecorys indeling IVB projecten naar de 6 rollen van de overheid	105
Bijlage 5	Overzicht SEI-hfd. 4 en SEI-OB projecten	107
Bijlage 6	Inhoudelijke focus IVB	109
Bijlage 7	Literatuurlijst	113

Bijlage 8	Overzicht bestedingen SBO per resultaatgebied	119
Bijlage 9	Overzicht resultaten SBO per resultaatgebied	121

Voorwoord

Deze mid-term evaluatie is tot stand gekomen dankzij de bereidwilligheid van een groot aantal mensen te Curaçao. Wij zijn hen dan ook zeer erkentelijk voor hun medewerking en openheid. Dankzij hen hebben we een succesvolle en prettige veldwerkperiode gehad. Speciale dank gaat uit naar de medewerkers van USONA, in het bijzonder Maverick Alexander. Zonder hen was deze mid-term evaluatie niet mogelijk geweest.

Ook de leden van de begeleidingscommissie willen we hartelijk danken voor de prettige en constructieve samenwerking: Tanja Gellweiler-Woeltjes, Robbert Bakker en Theijs van Welij (BZK), Monica van Leeuwen-Laan (VNW), Gilbert Justiana en in het bijzonder Tilly Pikerie (PMO) die ondanks haar hectische functie van implementatiemanager de tijd voor ons heeft genomen om ons terzijde te staan.

De evaluatoren vonden het een groot genoegen deze opdracht uit te voeren. Het was erg interessant om, na de evaluatie van SBO te hebben uitgevoerd in 2007, te zien welke vervolgstappen Curaçao heeft gezet. De complexiteit van de materie maakte het uitdagend, maar het is juist deze materie die ons aan het hart gaat. Wij hopen hiermee een bruikbare bijdrage te leveren aan de ambities van Curaçao.

Managementsamenvatting

IVB Curaçao

Curaçao en Nederland beogen met het Samenwerkingsprogramma Institutionele Versterking en Bestuurskracht (2008-2012) deugdelijk bestuur op Curaçao te bevorderen. Versterken van bestuurskracht richt zich onder andere op de professionalisering van het ambtenarenapparaat, verbetering van de informatievoorziening en versterking van de integriteit van bestuurders en ambtenaren. Het IVB is een vervolg van het Samenwerkingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkeling (SBO) dat tussen 2002 en 2007 is uitgevoerd. Het programma staat expliciet ten dienste van het staatskundige transitieproces: de ontmanteling van het land Nederlandse Antillen en het ontstaan van het land Curaçao per 10 oktober 2010. Het doel van IVB is dan ook *“om een structureel deugdelijk bestuur voor Curaçao te realiseren welke verankerd is in de organisatie van Pais Kòrsou en zichtbaar en meetbaar is voor de samenleving”*.

De midterm evaluatie

De evaluatie heeft tot doel om het ontwerp, de uitvoering en de eerste resultaten van het IVB te analyseren om tot praktische aanbevelingen te komen gericht op het versterken en mogelijk bijsturen van het programma zodat de gestelde einddoelen van het programma worden behaald. De evaluatoren hebben enerzijds teruggekeken naar de inspanningen die tot nu toe zijn ondernomen, anderzijds ligt het belang van de mid-term evaluatie in het vertalen van de conclusies in lessen en aanbevelingen voor de toekomst. Daarbij is het van belang op te merken dat het IVB-programma in een andere context is ontworpen en in gang gezet dan die momenteel realiteit is, zowel politiek gezien als bestuurlijk (eilandsgebied Curaçao versus land Curaçao).

Naast IVB zijn onder het Samenwerkingsprogramma Economisch Initiatief (SEI) tevens projecten uitgevoerd die gericht zijn op het bevorderen van goed bestuur (SEI-OB). De evaluatoren hebben deze projecten meegenomen in het onderzoek, net als de SBO-projecten vanaf 2006, om een totaalbeeld te verkrijgen van de activiteiten gericht op goed bestuur.

Daartoe zijn de volgende onderzoeksactiviteiten ingezet: literatuuronderzoek, dossieronderzoek, face-to-face interviews, telefonische interviews en rondetafelbijeenkomsten. Dit rapport geeft de uitkomsten daarvan weer. In deze samenvatting zijn de belangrijkste conclusies en aanbevelingen opgenomen.

Voortgang IVB

Onder het IVB zijn 20 projecten goedgekeurd waarvan er 6 zijn afgerond. Hiervan betroffen 5 projecten de inzet van technische assistentie of het schrijven van een ToR. De 20 projecten zijn sterk gericht op de rol van de overheid als dienstverlener en daarbinnen specifiek op het ambtelijk apparaat.

Eind december 2010 hebben Curaçao en Nederland acht lopende SEI-projecten overgeheveld naar het IVB-programma. Dit betroffen projecten met een langere looptijd dan het SEI-programma, die Curaçao en Nederland van groot belang achtten voor goed bestuur. Het totale beschikbare budget voor IVB bedraagt daarmee per 1 januari 2011 NafI 83.830.398. Bijna het gehele budget is gealloceerd, op NafI 4.610.398 na. Van het totale budget is 57 procent verplicht en 20 procent betaald (IVB plus overheveling vanuit SEI).

Tabel 0.1: Financiële voortgang IVB in Nafl (peildatum 1 januari 2011)

Budget	
<i>Oorspronkelijke IVB-programma zonder overheveling SEI</i>	
Bijdrage Nederland	39.155.470
Bijdrage Curaçao	5.606.312
Bruto programma budget IVB	44.761.782
<i>Minus BO beslag op IVB</i>	<i>4.418.384</i>
Netto programma budget IVB	40.343.398
Gealloceerd	35.733.000
<i>Restant</i>	<i>4.610.398</i>
Verplicht	16.524.386
Betaald	7.251.606
<i>Overheveling SEI naar IVB</i>	
Gealloceerd budget	43.487.000
Verplicht	31.195.682
Betaald	9.909.280
Totaal beschikbaar budget IVB na overheveling SEI	83.830.398

Relevantie

IVB stond (en staat) in het teken van de constitutionele transitie van Curaçao. Dit komt naar voren in de doelstellingen van het programma. De ontwikkelingsdoelstelling van het IVB-programma is gericht op het realiseren van deugdelijk bestuur waarbij de focus ligt op democratische besluitvorming, bestuurlijke besluitvormingsprocessen, rule of law, anti-corruptie en mensenrechten. De geformuleerde (sub-)doelstellingen richten zich op een breder scala aan good governance aspecten, zoals op de rol van de overheid als dienstverlener. Een duidelijke programmatische focus ontbreekt en de geformuleerde ontwikkelingsdoelstelling, (sub-)doelstellingen en effecten zijn niet coherent. Hierdoor ontbreekt een belangrijk sturingsmechanisme van het programma. Dit kan worden verklaard doordat een goede probleemanalyse, die als rode draad had kunnen fungeren voor het programma, ontbreekt.

De wens om het programma van Curaçao zelf te laten zijn heeft geresulteerd in een zeer open programma, waarin een breed scala aan onderwerpen wordt geadresseerd en geen duidelijke prioriteiten zijn vastgesteld. Aan de hand van de zes rollen van de overheid (zoals die van dienstverlener, beleidsmaker, werkgever et cetera) is weliswaar gepoogd om prioriteiten te stellen, maar het rollenmodel zelf is onvoldoende om inhoudelijke sturing aan het programma te geven.

De goedgekeurde projectvoorstellen zijn alle gericht op het behalen van de programmadoelstellingen en daardoor staat de relevantie niet ter discussie. Sommige thema's en rollen komen echter duidelijk meer aan de orde dan andere. De rol van de overheid als dienstverlener die als eerste prioriteit werd gezien heeft de meeste aandacht gekregen en ook beduidend meer dan voorzien. Aan de rol van de overheid als toezichhouder en handhaver (tweede prioriteit) is daarentegen veel minder aandacht besteed dan voorzien. In plaats daarvan heeft de rol van de overheid als beleidsontwikkelaar meer aandacht gekregen dan afgesproken. Het ambitieniveau van de projecten is vaak hoog en beperkt de relevantie.

De projecten zijn tevens voornamelijk gefocust op het ambtenarenapparaat als directe doelgroep. Hoewel de Staten, burgers en bedrijfsleven wel zijn geraadpleegd in de *ontwerpfase* van IVB, worden deze partijen nog weinig betrokken bij de *implementatie* van IVB. Dit komt tevens tot uitdrukking in het uitblijven van een gerichte communicatie richting en dialoog met de burgers en het bedrijfsleven.

Aanbevelingen:

- VNW/BZK en Curaçao: Afspraken maken over de prioriteiten voor het programma en formuleren van haalbare doelen, op basis van de activiteiten en resultaten tot nu toe, afgezet tegenover de doelstellingen op hoger niveau in het programma. Gezien het belang van het thema checks and balances in het IVB-programma (prioriteit 2) en het gebrek aan projecten die hierop gericht zijn, dient de focus gedurende de resterende looptijd van IVB op dit thema te liggen. Vanwege het beperkte restbedrag voor IVB dat nog niet gealloceerd is, is het des te belangrijker dat er duidelijke prioriteiten worden gesteld.
- VNW/BZK en Curaçao: Betrek tevens gealloceerde budgetten voor projecten of onderdelen van projecten die slecht lopen/stil liggen in de (her-) prioritering van de te halen resultaten en doelen, vanwege het zeer beperkte restbedrag dat nog niet gealloceerd is.
- Curaçao: Versterking aansturing IVB-programma onder verantwoordelijkheid van de minister van BPD, met een duidelijke afbakening van taken en verantwoordelijkheden voor de betrokken partijen. IVB heeft een eenduidige verantwoordelijke nodig die voldoende ondersteuning krijgt voor een sterkere inhoudelijke en strategische aansturing. Deze verantwoordelijke dient politieke steun te hebben. Daarnaast dient de minister van BPD, in samenspraak met de ministerraad, de taak van inhoudelijke monitoring duidelijk te beleggen bij de trekker bij BPD.
- BZK/VNW en SONA: Bespreek of en hoe USONA de haalbaarheid van de gestelde projectdoelen sterker mee kan nemen in de beoordeling van de financieringsverzoeken. Bespreek daartoe de te volgen aanpak. Vanzelfsprekend dient het ambitieniveau weer niet te laag te zijn en dient in verhouding te staan met de omvang van het budget.
- Curaçao: Neem de informatievoorziening richting de bevolking structureel ter hand. Het zichtbaar en meetbaar maken van deugdelijk bestuur voor de burgers van Curaçao is immers deels hoofddoel van IVB. Het informeren van de burgers over de verbeteringen in de dienstverlening versterkt hun interesse en betrokkenheid in het IVB-programma. Openheid naar en communicatie met de burgers zijn tevens van groot belang voor het versterken van hun vertrouwen in de overheid.

Effectiviteit en duurzaamheid

Het is nog te vroeg om de effectiviteit van het IVB te beoordelen, omdat nog veel projecten in uitvoering of in de opstartfase zijn. Vooral nog is de effectiviteit, dat wil zeggen de mate waarin het IVB-programma heeft bijgedragen aan de beoogde doelen op de zes rollen van de overheid, beperkt. Dit betekent echter niet dat er geen voortgang is geboekt. Sommige knelpunten zijn intern (door de Curaçaose overheid) opgepakt, sommige knelpunten in andere trajecten (zoals het schuldsaneringstraject).

Vanwege de staatkundige hervormingen heeft de uitvoering van de projecten/het programma vertraging opgelopen. Een vaak toegepaste oplossing om meer ruimte te creëren voor het ambtenarenapparaat en daarmee meer voortgang in projecten te krijgen, is het inzetten van externe consultants. Nadeel hiervan is echter dat deze externen zich focussen op de technische aspecten van een project en minder op de procesmatige aspecten zoals (politiek) draagvlak en verandermanagement binnen de ambtelijke organisatie. Daardoor blijft de effectiviteit vooral nog beperkt en komt ook de duurzaamheid in gevaar.

Aanbevelingen:

- Curaçao: Benoem een projectgemachtigde die oog heeft voor de bestuurlijke verhoudingen en belangen en maak deze verantwoordelijk voor de proces- en verandermanagementaspecten van het project. De projectgemachtigde dient daarbij sterk samen te werken met de eventueel externe consultant om te kunnen bepalen wat er aan proces- en verandermanagement nodig is.
- Curaçao: Benoem expliciet een eindverantwoordelijke op hoger niveau, zoals een afdelingshoofd of zelfs minister, zodat de inspanningen niet laag in de organisatie blijven hangen. De eindverantwoordelijke zou samen met de projectgemachtigde de randvoorwaarden voor het slagen van het project moeten benoemen en een lichte capaciteitsscan moeten maken voor de implementatie van het project, zodat een goede fasering aangebracht kan worden die de kans op slagen vergroot.
- USONA en Curaçao: Maak duurzaamheid ook een standaardonderwerp bij het bespreken van de voortgang van projecten, in plaats van alleen bij de indiening van de financieringsverzoeken, zodat het duurzaamheidsdenken ingeburgerd raakt bij projecteigenaren en –uitvoerders.

Efficiency

Bijna alle afgeronde en lopende IVB-projecten hebben vertraging opgelopen in de uitvoering, door capaciteitsgebrek onder bestuurders en ambtenaren, mede vanwege de staatskundige transitie van Curaçao naar land binnen het koninkrijk. De voortgangsrapportages die de projectleiders dienen op te leveren lopen daarbij tevens (grote) vertraging op en verschillen sterk in inhoud en kwaliteit. Projectuitvoerders zijn tevreden over de ondersteunende rol van de USONA-projectadviseurs. Echter, bij het volgen van de projecten gaat de meeste aandacht uit naar de inputs, vooral de financiën. Dit is mede ingegeven doordat projectgemachtigden regelmatig in gebreke blijven in het aanleveren van (kwalitatief hoogwaardige) rapportages. Meer aandacht voor resultaatgerichte sturing is gewenst. Ook het door USONA ontwikkelde escalatiemodel voor projecten in problemen kan verbeterd worden, omdat de ware problemen daarmee niet aangepakt worden. Door al deze factoren laat de efficiëntie van IVB in de praktijk te wensen over.

Aanbevelingen:

- Curaçao: Het zou zinvol zijn indien het bestuur in staat zou zijn om via een resultaatgericht managementsysteem betere sturing aan het programma te geven, zodat er steeds zicht blijft op de realisatie van de doelstellingen en bijsturing mogelijk is. Dit zal een aanpassing van de werkwijze vereisen.
- USONA: Lever over alle projecten afzonderlijk inhoudelijke informatie over de voortgang en behaalde resultaten aan in de voortgangsverslagen, ter informatie aan BZK/VNW.
- BZK & SONA: Herontwerp het escalatiemodel zodat meer doeltreffende escalaties ingezet kunnen worden. Het escalatiemodel zou tevens zo kunnen worden ontworpen dat het een frequente monitoring, herprioritering en bijsturing van BPD en VNW/DKR bevordert. Men kan bijvoorbeeld afspreken dat indien de projectgemachtigde/eigenaar in gebreke blijft, het gealloceerde budget automatisch vrijvalt tenzij BPD en VNW/DKR gezamenlijk anders besluiten.

Tot slot

IVB raakt aan de gevoeligheden in de relatie tussen Curaçao en Nederland. Immers samenwerking op het terrein van IVB en goed bestuur wordt al snel een beladen onderwerp. In de ogen van Curaçao zou Nederland na de koloniale periode wellicht niets te zeggen moeten hebben over goed bestuur in Curaçao, terwijl in de ogen van Nederland Curaçao goed bestuur wellicht niet sterk genoeg oppakt. Deze spagaat belast IVB al op voorhand.

IVB Curaçao dient de staatskundige transitie van eilandsgebied Curaçao naar land binnen het koninkrijk te ondersteunen. Deze functie heeft het IVB duidelijk gehad. Ook ná 10/10/10 is IVB

ondersteunend aan de opbouw van het ambtenarenapparaat. Tegelijkertijd heeft de transitie de beschikbare capaciteit voor de uitvoering van IVB sterk beperkt en vormt dit tot op heden nog steeds een belemmerende factor voor de effectiviteit en efficiency van IVB. De belangrijkste vraag op dit moment is wat Curaçao minimaal wil bereiken met IVB. Gezien de opgelopen vertraging in IVB en de deadline eind 2012, lijkt een gedeeltelijke herziening van de programmadoelen onontkoombaar.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het land de Nederlandse Antillen is per 10 oktober 2010 opgeheven. Tegelijkertijd heeft Curaçao de positie van land binnen het Koninkrijk der Nederlanden verkregen. Aan deze bestuurlijke vernieuwing is een intensief traject vooraf gegaan, met name gericht op de staatkundige en juridische vormgeving van de nieuwe verhoudingen binnen het Koninkrijk. Tegelijkertijd is gewerkt aan de goede startpositie van de nieuwe landen. Hierbij is onder andere gewerkt aan het versterken van de capaciteit op het terrein van onderwijs, infrastructurele voorzieningen en diensten (waaronder ook belastingen), et cetera. Het IVB was er specifiek op gericht goed bestuur op Curaçao duurzaam te bevorderen. Goed bestuur wordt, zowel vanuit Curaçao als Nederland, als één van de belangrijkste succesfactoren gezien voor het functioneren van Curaçao als land.

Het IVB Curaçao is op 5 oktober 2009 formeel van start gegaan, na het éénjarige programma in het overgangsjaar 2008. In het programma is een mid-term evaluatie opgenomen om verantwoording af te leggen over de resultaten aan de regeringen van Nederland en Curaçao en om het programma (op onderdelen) bij te sturen om de beoogde einddoelen te realiseren. Daarnaast moet de evaluatie input leveren voor het borgen van het programma na 2012, zodat delen van het programma structureel in de overheidsorganisatie kunnen worden ingebed.

Deze capaciteitsversterking in samenwerking met Nederland was niet nieuw. Sinds 2002 werken Nederland en de Nederlandse Antillen via meerjarige samenwerkingsprogramma's samen op het gebied van goed bestuur, onderwijs, economische ontwikkeling en veiligheid. In het licht van de staatkundige veranderingen is in 2008 een overstap gemaakt naar eilandelijke programma's. Het Samenwerkingsprogramma Institutionele Versterking en Bestuurskracht (IVB) kan als een vervolg worden gezien van het Samenwerkingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkeling (BO) dat tussen 2002 en 2007 is uitgevoerd.

1.2 De invulling van de evaluatieopdracht

1.2.1 Doel van de mid-term evaluatie

De nadruk van deze mid-term evaluatie ligt op het evalueren van het Samenwerkingsprogramma IVB als instrument *“om een structureel deugdelijk bestuur voor Curaçao te realiseren welke verankerd is in de organisatie van Pais Kòrsou en zichtbaar en meetbaar is voor de samenleving”*.

De evaluatie heeft tot doel om het ontwerp, uitvoering en resultaten van het IVB te analyseren om tot praktische aanbevelingen te komen gericht op het versterken en mogelijk bijsturen van het programma zodat de gestelde einddoelen van het programma worden behaald. Volgens de ToR heeft de mid-term evaluatie daarmee uiteindelijk tot doel de werking van het IVB als instrument ter verdieping van goed bestuur en het realiseren van optimaal functionerende overheid op Curaçao te achterhalen. Het rapport moet niet alleen aanbevelingen opleveren voor het behalen van de einddoelen van IVB, maar tevens voor het verankeren van toekomstig beleid op het gebied van goed bestuur.

De twee gebruikelijke doelen of functies van de mid-term evaluatie zijn duidelijk in de opdracht te herkennen. Enerzijds worden de evaluatoren geacht terug te kijken op de inspanningen die tot nu

toe zijn ondernomen: *“Zijn we op de goede weg met het IVB? Wordt het programma efficiënt uitgevoerd? Dragen de projecten bij aan het tot stand brengen van goed bestuur? Wordt de beoogde samenhang tussen de verschillende (deel) programma’s ook daadwerkelijk gerealiseerd?”* Anderzijds ligt het belang van de mid-term evaluatie in het vertalen van de conclusies in lessen en aanbevelingen voor de toekomst: *“Wat zijn overdraagbare lessen voor de resterende looptijd van het programma? Hoe kan het programma (verder) worden versterkt op de verschillende evaluatie onderdelen (relevantie, efficiëntie, effectiviteit et cetera)? Hoe kan (beleid op) goed bestuur worden verankerd na afloop van het IVB?”*

De ToR geeft aan dat de mid-term evaluatie de volgende opbrengsten moet opleveren:

- A. Inzicht in de activiteiten, processen en resultaten van het Samenwerkingsprogramma IVB 2008-2012 tot nu toe;
- B. Inzicht in het rendement van het Samenwerkingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkeling (SBO) in de periode 2006-2008 en het effect van de aanbevelingen uit de voortgangsrapportage van het SBO tot 2006;
- C. Inzicht in hoe de IVB-achtige projecten in het Samenwerkingsprogramma Economisch Initiatief (SEI) bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen van het IVB.

De evaluatie dient niet alleen inzicht te verschaffen in de werking van het IVB 2008-2012 tot nu toe (stand januari 2011), maar ook aanbevelingen te formuleren gericht op het behalen van de einddoelen van het IVB. De evaluatie richt zich zowel op de procesmatige kant van het IVB alsook op de inhoudelijke aspecten van het programma.

De evaluatiedoelen B en C staan ten dienste van de mid-term evaluatie van het IVB. Dit betekent dat het evaluatieteam de complementariteitanalyse van de SEI-OB projecten en de rendementsanalyse van het Samenwerkingsprogramma BO (SBO) nadrukkelijk in het teken zet van de vraag hoe en in welke mate zij bijdragen aan de te behalen doelstellingen van het IVB. Verder zullen de aanbevelingen en de identificatie van ‘lessons learned’ die voortvloeien uit de evaluatie van de B en C componenten gericht zijn op de vraag hoe de programmadoelstellingen van het IVB bevorderd kunnen worden.

1.2.2 Afbakening evaluatie

De mid-term evaluatie van het IVB-programma Curaçao staat centraal in dit rapport. Daarnaast zijn het SBO (vanaf 2006) en SEI-OB meegenomen in relatie tot de IVB-doelstellingen. Ook zijn de ontwikkelingen op het terrein van goed bestuur in breder verband, buiten de samenwerkingsprogramma’s, meegenomen. De organisatie en uitvoering van het IVB, maar bovenal (de kansen op) het behalen van de doelstellingen zijn daar niet los van te zien.

In onze visie zijn de verschillende componenten van goed bestuur te beschouwen als aannames die liggen achter het evaluatieraamwerk. Door in de evaluatie niet alleen na te gaan of de beoogde effecten zijn bereikt, maar ook of de achterliggende aannames wel juist zijn, kunnen de verklarende factoren voor het wel of niet behalen van de beoogde effecten worden achterhaald. Daarbij wordt overigens niet alleen gekeken naar de componenten van goed bestuur, maar tevens naar het ontwerp en de implementatie van het programma.

De periode die in deze evaluatie centraal staat loopt van 2006 tot januari 2011. Binnen deze periode hebben de evaluatoren gekeken naar:

- SBO (effectieve uitvoering van 2006 – 2010);
- SEI-OB (effectieve uitvoering 2008 – januari 2011);
- IVB (effectieve uitvoering 2009 – januari 2011);

- overige (maatschappelijke) ontwikkelingen op goed bestuur.

1.2.3 Aanpak

De ingezette onderzoeksmethoden bestonden uit:

- Literatuuronderzoek (zie bijlage 6);
- Dossieronderzoek (20 IVB, 8 SEI-OB en 13 BO 2006-2008 projecten);
- Face-to-face interviews (zie bijlagen 2 en 3);
- Aanvullende (telefonische) interviews;
- Rondetafelbijeenkomsten (4).

In bijlage 1 is een uitgebreide onderzoeksverantwoording opgenomen.

1.3 Structuur rapport

Eerst gaan we in op het programmaontwerp en de interventielogica van IVB (hoofdstuk 2).

Vervolgens geven we de financiële kaders van IVB (hoofdstuk 3). De projectuitvoering, stand van zaken en de behaalde resultaten komen in hoofdstuk 4 aan bod. In hoofdstuk 5 behandelen we de effectiviteit, impact en duurzaamheid van de samenwerkingsprogramma's op het gebied van goed bestuur. Tot slot presenteren wij onze conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 6).

2 Het IVB –actoren en programmaontwerp

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de programmalijnen van het IVB centraal. Eerst schetsen we de achtergrond aan de hand van de aanloop tot het IVB-programma. Dan belichten we het programma zelf: het aansturingmodel met de actoren en verantwoordelijkheden, het ontwerp, de doelen en de succesfactoren en randvoorwaarden voor het welslagen van het programma. Daarbij geven wij tevens weer welke bevindingen de evaluatoren hebben gedaan en de conclusies die getrokken kunnen worden. In deze analyses staat de reconstructie van de programmalogica centraal, waarbij de hoofdvraag is of het programma-ontwerp is gebaseerd op een heldere probleemanalyse waarvoor de juiste oplossingen zijn voorgesteld.

2.2 Samenwerkingsrelatie Nederland en Curaçao: goed bestuur

Vanaf 1995 is er op politiek-bestuurlijk niveau doorlopend tussen Nederland en de Nederlandse Antillen en de afzonderlijke entiteiten gesproken over het bevorderen van goed bestuur. In het begin hadden de discussies betrekking op het bevorderen van goed bestuur binnen de Nederlandse Antillen ter bevordering van het welzijn en de economische ontwikkeling van de eilanden. Later intensiveerden de besprekingen over het bevorderen van goed bestuur in het kader van de afgesproken staatkundige hervormingen. Voor Curaçao kwam het accent te liggen op het bevorderen van de deugdelijkheid van bestuur om als land binnen het Koninkrijk der Nederlanden te kunnen functioneren.

SBO

In 2001 hebben het toenmalige land Nederlandse Antillen en Nederland een protocol voor het Samenwerkingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkeling getekend. Dit programma was het eerste brede samenwerkingsprogramma op het gebied van deugdelijkheid van bestuur tussen Nederland en de Nederlandse Antillen. Het was een overkoepelend meerjarenprogramma voor het land Nederlandse Antillen en de vijf eilandgebieden.

De analyse en de aanbevelingen zoals opgenomen in het rapport “Konfiansa”¹ waren mede de uitgangspunten van het SBO. Dit rapport richt zich op de noodzaak tot bestuurlijke verbetering en de versterking van integriteit van politiek en bestuur. Het was opgesteld door een daartoe in het leven geroepen werkgroep naar aanleiding van het gehouden Koninkrijkssymposium ‘Deugdelijkheid van bestuur in kleine landen’ in 1995. Tijdens dit symposium bleek dat het voor kleine (ei)landen niet eenvoudig is om deugdelijk te besturen. Kleinschaligheid en insularisme hebben namelijk tot gevolg dat persoonlijke informele relaties de formele zakelijke doorkruisen, waardoor goed bestuur bemoeilijkt wordt. Een werkgroep werd daarom in het leven geroepen om aanbevelingen te formuleren teneinde de deugdelijkheid van bestuur te bevorderen op de Nederlandse Antillen en Aruba.

De grote lijn in het rapport is dat goed bestuur belangrijk is voor het welzijn en de economische ontwikkeling van de eilanden en daarmee nagestreefd diende te worden, maar dat daarbij aangesloten zou moeten worden bij de eigenheid van de Antillen.

¹ Konfiansa, Bestuurlijke Verbetering en integriteit, BCZ februari 1999.

Het SBO was gericht op het bevorderen van de deugdelijkheid van bestuur. Om dit te bereiken, hadden het land Nederlandse Antillen en Nederland zes 'resultaatgebieden' gedefinieerd:

1. controle op het bestuur / Checks & Balances;
2. vertrouwen in de overheid;
3. financiën en begrotingsbeheer;
4. informatisering;
5. het ambtelijk apparaat;
6. het bestuurlijk apparaat.

Het SBO liep in eerste instantie van 2002-2006. De commiteringperiode voor SBO werd later verlengd tot en met 2007.

IVB en het staatkundige hervormingstraject

Het SBO werd opgevolgd door het samenwerkingsprogramma Institutionele Versterking en Bestuurskracht (IVB). De Nederlandse Antillen, de eilandgebieden en Nederland achtten een programma gericht op het bevorderen van goed bestuur ook in de samenwerkingsperiode 2008-2012 van belang vanwege de importantie van deugdelijk bestuur in het algemeen en vanwege de staatkundige hervormingen in het bijzonder. Het IVB dient ervoor om de opbouw van het land Curaçao te ondersteunen.²

Curaçao heeft per 10 oktober 2010 de positie van land binnen het Koninkrijk der Nederlanden verkregen. Aan deze staatkundige verandering is een intensief traject vooraf gegaan, welke onder meer gericht was op het versterken van de capaciteit van het voormalige eilandgebied om als land te kunnen functioneren. Tijdens dit traject zijn onder meer afspraken gemaakt tussen het eilandgebied en Nederland over de vereisten met betrekking tot de deugdelijkheid van bestuur.

Deze afspraken zijn onder andere vastgelegd in:

- Het hoofdlijnenakkoord (oktober 2005); in dit akkoord is afgesproken dat het land Nederlandse Antillen zal ophouden te bestaan en hebben de Antilliaanse entiteiten en Nederland zich gecommitteerd de in het rapport 'Konfiansa'³ opgenomen aanbevelingen inzake bestuurlijke verbetering en de versterking van integriteit van politiek en bestuur in uitvoering te nemen.
- De slotverklaring (november 2006); in deze slotverklaring zijn de criteria (toetsingcriteria) waaraan de constituties, wetgeving en overheidsapparaten van Curaçao en Sint Maarten dienen te voldoen geaccordeerd.

Om de status van land te verkrijgen binnen het Koninkrijk der Nederlanden diende Curaçao van aan de zogenaamde toetsingcriteria te voldoen. Deze toetsingcriteria zijn opgesteld door de Voorbereidingscommissie–Ronde Tafel Conferentie (V-RTC) en vastgelegd in de brief van de Algemene Secretaris van de V-RTC van 7 maart 2006. Deze criteria sluiten aan bij de waarborgfunctie van artikel 43 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden welke bepaalt dat elk van de entiteiten van het Koninkrijk zorg dragen voor de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van bestuur en dat de waarborging van deze rechten en vrijheden, rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur, een aangelegenheid van het Koninkrijk is.

De toetsingscriteria ten aanzien van deugdelijk bestuur hebben betrekking op:

² Samenwerkingsprogramma Institutionele Versterking Bestuurskracht 2008 – 2012

³ Konfiansa, Bestuurlijke Verbetering en integriteit, BCZ februari 1999.

- democratische besluitvorming (o.a. inzake parlementaire en participatieve democratie, de vrijheid van vereniging);
- bestuurs- en besluitvormingsstructuur (o.a. inzake transparantie bestuurs- en besluitvorming, openbaarheid van bestuur);
- het bestrijden van corruptie (o.a. inzake uitvoeren aanbevelingen Konfiansa rapport, operational audits en integriteitsonderzoeken);
- het respect voor de rule of law (o.a. aangaande waarborgen voor een onafhankelijk functionerende rechterlijke macht en openbaar ministerie, het legaliteitsbeginsel en klachtenprocedures);
- mensenrechten en de vrijheid van pers en meningsuiting;
- het overheidsapparaat (o.a. m.b.t. de organisatieverordening, personeelsbeheer, corporate governance, inspectietaken);
- nakomen van internationale verplichtingen.

De bovengenoemde toetsingscriteria ten aanzien van deugdelijk bestuur liggen aan de basis van de criteria van het begrip goed bestuur zoals vastgesteld tussen Nederland en Curaçao in de uitgangspuntennotitie 2008. Deze notitie fungeerde als richtlijn voor het IVB.

Verder zijn er specifieke criteria voor de overgangperiode en financieel-economische criteria geformuleerd. Als hoofdcriterium geldt hierbij dat de handhaafbaarheid en de financiële haalbaarheid van de bestuurstaak gewaarborgd is en dient te blijven.

SEI en het staatkundige hervormingstraject

Naast het IVB is een ander samenwerkingsprogramma overeengekomen als onderdeel van de samenwerkingsrelatie tussen Nederland en Curaçao, voor de periode 2008-2010, dat mede ziet op goed bestuur. Dit is het Sociaal Economisch Initiatief (SEI). Voortvloeiend uit de Slotverklaring van 2006 en de toetreding van Curaçao tot het Overgangsakkoord in 2007, tekenden Curaçao en Nederland het SEI-protocol in mei 2008.

Het SEI heeft als doelstelling basale, maar duurzame verbeteringen in de economische structuur en vermindering van sociale achterstanden op Curaçao tot stand te brengen. M.a.w.: het 'huis' op orde brengen zodat Curaçao als land een goede start kan maken. Het uitgangspunt was dat projecten met een beperkte tijdschik deze verbeteringen tot stand konden brengen. De SEI projecten zouden zoveel mogelijk tussen 2008 en 2010 uitgevoerd moeten kunnen worden. Verschil met IVB is dat met IVB juist de kwaliteit van bestuur in structurele zin ('verduurzamen') verbeterd dient te worden.

Het SEI programma is opgesteld door een daartoe in het leven geroepen SEI Commissie, die de opdracht had om tot een lijst projecten te komen dat breed gedragen zou worden door de samenleving. Deze commissie is ingesteld door het Bestuurscollege en bestond uit vertegenwoordigers van de Curaçaose overheid en het maatschappelijk middenveld.

Het SEI richt zich op drie hoofdgebieden te weten:

- economische ontwikkeling;
- sociale ontwikkeling;
- bestuurlijke ontwikkeling.

2.3 Het Samenwerkingsprogramma Institutionele Versterking en Bestuurskracht

2.3.1 Het programmaontwerp en de uitwerking

Voortraject IVB

Ter voorbereiding van het nieuwe samenwerkingsprogramma IVB werden tussen Nederland en Curaçao verschillende afspraken gemaakt. Zo werd er onder meer afgesproken dat het IVB programma diende voort te bouwen op het SBO en voor zover mogelijk rekening diende te houden met de aanbevelingen zoals gedaan in de evaluatie van Ecorys over het SBO programma. Mede op basis van de resultaten van deze SBO evaluatie werd afgesproken om de zeggenschap over de invulling van het programma meer bij Curaçao te leggen, waardoor 'ownership' van het programma groter zou kunnen worden.

Curaçao is in 2007 gestart met een visietraject voor het IVB, uitgevoerd door KPMG. In dit traject zijn diverse stakeholders geconsulteerd, waaronder burgers en het bedrijfsleven. Op basis van de uitkomsten is de visie verder ontwikkeld. In maart 2008 is het convenant IVB getekend. Curaçao ondervond enige vertraging bij het opstellen van het IVB programma, dat in 2008 had moeten starten. Het Samenwerkingsprogramma Institutionele Versterking en Bestuurskracht Curaçao 2008-2012 is officieel gestart in maart 2008 door het tekenen van het samenwerkingsconvenant, maar het programma zelf is uiteindelijk op 5 oktober 2009 definitief vastgesteld. Daarom werd besloten om 2008 te zien als een overgangsjaar, waaraan een éénjarig programma werd gekoppeld (overgangsprogramma IVB 2008).

Samenwerkingsprogramma 2008 (overgangsjaar)

In het samenwerkingsconvenant was zoals boven beschreven een éénjarig programma opgenomen voor 2008, omdat Curaçao langer tijd nodig had voor het schrijven van het programma dan voorzien. De uitlooperperiode zou gebruikt worden om meetbare doelen te ontwikkelen voor het IVB en een definitief programma op te stellen. In 2008 zijn onder het IVB twee financieringsovereenkomsten afgesloten: voor het project 'Opstellen Samenwerkingsprogramma IVB 2009-2012 Curaçao' en voor 'TA Educatie bestuurders/Opstellen projectvoorstel permanente educatie voor bestuurders'.

Samenwerkingsprogramma IVB 2008-2012

Doelen en ambities

Vervolgens is in oktober 2009 het gehele programma vastgesteld. De ontwikkelingsdoelstelling van het IVB is:

"Het realiseren van een structureel deugdelijk bestuur voor Curaçao welke verankerd is in de organisatie van Pais Kórsou en zichtbaar en meetbaar is voor de samenleving"

In het programmadocument is een aantal criteria opgenomen waaraan het bestuur dient te voldoen om als deugdelijk te kunnen worden beschouwd. Deze criteria sluiten aan bij de toetsingscriteria die geformuleerd zijn in het kader van het staatkundige hervormingstraject. De volgende criteria zijn geformuleerd:

- De staatsorganen die politiek worden aangestuurd, zijn in staat om zich te laten leiden door programmatische kaders en zijn beveiligd tegen corruptie, nepotisme en cliëntelisme.
- De regeermacht is gebonden aan een mandaat van de burgers via vrije en geheime verkiezingen.
- Individuen en groepen kunnen op gelijke voet met anderen participeren en via openbare meningsvorming invloed uitoefenen op de publieke besluitvormingsprocessen.
- De staatsorganen met een rechtsbeschermende of controlerende functie zijn beveiligd tegen ongeoorloofde beïnvloeding door wie dan ook.
- De rechten van de mens worden geëerbiedigd en schendingen worden effectief gecorrigeerd.

Voor de realisering van deze doelstelling wordt binnen het IVB een zestal deelgebieden, 'rollen' genaamd, onderscheiden (zie figuur 2.1).

Figuur 2.1 De zes rollen van de overheid⁴



Bron: Samenwerkingsprogramma Institutionele Versterking en Bestuurskracht 2008-2012.

Het rollenmodel is volgens het document "Samenwerkingsconvenant Institutionele Versterking en Bestuurskracht 2008-2012" door Curaçao geïntroduceerd om objectief het functioneren van de overheid in kaart te kunnen brengen alsook de op het functioneren van invloed zijnde factoren. Door het gebruik van het rollenmodel hoopt Curaçao een integraal overzicht te kunnen verkrijgen van de sterke en zwakke punten met betrekking tot het functioneren van de overheid. Tevens ziet Curaçao het model als instrument om de samenhang tussen de verschillende activiteiten die worden ondernomen op het gebied van goed bestuur in het kader van de staatkundige herstructurering, de ontwikkelingsvisie voor Curaçao en de samenwerkingsprogramma's te bevorderen. Ten slotte vermeldt het Samenwerkingsconvenant dat het rollenmodel het kader voor het objectief meten van de bestuurskracht dient te vormen dat de volksvertegenwoordiging beter in staat zal stellen haar controlerende rol uit te voeren.

Gezamenlijk geven deze rollen een beeld van de bestuurskracht van de overheid. Dit is in het IVB gedefinieerd als de mate waarin de overheid bestuurlijk en organisatorisch in staat is haar bestuurlijke opgaven en rollen waar te maken en de gewenste prestaties te realiseren.

⁴ Bron: Samenwerkingsconvenant Institutionele Versterking Bestuurskracht 2008-2012, p. 6.

Het bestuurscollege van Curaçao heeft in 2009 de rollen geprioriteerd. De rollen met doelstellingen en subdoelstellingen zijn, op volgorde van belangrijkheid als volgt in het programma opgenomen:

1. De rol van de overheid als dienstverlener: verbeteren van de kwaliteit van dienstverlening en de klantgerichtheid van de Curaçaose overheid.

- Vastleggen van het beleidskader voor dienstverlening waarin visie, standaarden, indicatoren, meetinstrumentarium en monitoren zijn vastgesteld.
- Realiseren van één duidelijke ingang voor alle producten en diensten van de overheid, zodat burgers en bedrijven niet meer van het kastje naar de muur worden gestuurd. Dit geldt zowel fysiek, telefonisch als digitaal.
- Vereenvoudiging van procedures en minder regels.
- Verbeteren van de informatievoorziening op een zodanig wijze dat deze voor burgers en bedrijven eenduidig, begrijpelijk en goed vindbaar is.
- Tijdige en zorgvuldige afhandeling van vragen, aanvragen, bezwaar- en klaagschriften, en overige correspondentie. Met tijdige afhandeling wordt bedoeld binnen de wettelijke termijn of bij het ontbreken daarvan, binnen een redelijke termijn. Zorgvuldige afhandeling wil zeggen in overeenstemming met de geldende voorschriften/richtlijnen en wet- en regelgeving.
- Afhandelen van klachten en bezwaarschriften volgens een vaste procedure waarbij het principe geldt van first in, first out.
- Verbeteren van de servicegerichtheid in de publieke sector. Medewerkers moeten niet alleen beschikken over expertise, maar ook over inlevingsvermogen en een servicegerichte houding. Correcte bejegening, dat wil zeggen, het behoorlijk en respectvol tegemoet treden van burgers, is daar een belangrijk onderdeel van. Fysieke bereikbaarheid en inrichting van overheidsgebouwen moet verbeterd worden.
- Verankering integriteitbeleid voor zowel ambtenaren als bestuurders

2. De rol van de overheid als toezichthouder en handhaver: verbeteren van toezicht en handhaving zodat rechtsregels en voorschriften worden nageleefd

- Het moderniseren van de wet- en regelgeving, verbandhoudende met het doorbreken van het gedogen en het verbeteren van de handhaving van wetten en regels.
- Verbeteren van de handhaving en het zorgdragen van de duurzaamheid van de processen op het terrein van (a) ruimtelijk ordening, (b) milieu, (c) economie en sociaal maatschappelijk beleid.
- Versterken en operationeel onafhankelijk maken van het bestuur van organen die een belangrijke rol spelen bij het controleren van het ambtelijk apparaat en bestuur.

3. De rol van de overheid als beleidsontwikkelaar en beleidsmaker: realiseren van meer samenhang tussen sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden, zodat er sprake is van een efficiënte en effectieve realisatie van beleidsdoelstellingen.

- Verbeteren van de kwaliteit van het overheidsbeleid door onder meer vastleggen van de bestuurlijk vastgestelde beleidsdoelstellingen in een masterplan voor Curaçao, uitgewerkt in sectorplannen en met concrete werkplannen op het niveau van de diensten.
- Zorg dragen voor een deugdelijke financiële bedrijfsvoering. Met deugdelijk wordt ook bedoeld dat deze tot evenwichtige overheidsfinanciën en een houdbare schuldsituatie leidt. En voorts moet de begroting een koppeling leggen tussen beleid, middelen en prestatie.
- Verbeteren van de monitoren en voortgangsbewaking van de beleidsuitvoering en het financieel beleid en beheer.
- Modernisering van het fiscaal stelsel, ondermeer aanhoudende verbeteringen van de inning van belastingen, heffingen en retributies. Het fiscale regime zal dienen bij te dragen aan de verbetering van het investeringsklimaat op Curaçao.

4. De rol van de overheid als drager lokale democratie: waarborgen van de lokale democratie en het verbeteren van de communicatie met burgers.

- Actief betrekken van burgers, bedrijven en belangenorganisaties bij formulering van het beleid en doelstellingen. Actief wil zeggen dat groeperingen worden uitgenodigd om constructief mee te denken en helpen met beleids- en strategieontwikkeling ter zake.
- Herstelen van het vertrouwen in de bestuurders en politieke besluitvormingsprocessen.
- Verbeteren van de communicatie met burgers (o.a. ten aanzien staatsinrichting en overheid, integriteit en kwaliteit van bestuur, en dienstverlening).
- Het ontwikkelen en versterken van de leiderschapskwaliteiten op alle niveaus.

5. De rol van de overheid als bestuurlijke partner: versterken van de capaciteit van het bestuur om als volwaardig partner en facilitator van de gewenste maatschappelijke ontwikkelingen op te treden.

- Het betrekken van de overheid als bestuurlijk partner bij processen die vanuit het privaat initiatief worden geïnitieerd.
- Het ontwikkelen van samenwerkingsrelaties met andere overheden, zowel binnen het Koninkrijk (met Nederlandse Ministeries, Provincies, Gemeenten, de BES-eilanden, de landen Aruba en Sint Maarten) als daarbuiten.

6. De rol van de overheid als werkgever: ontwikkelen en professionaliseren van medewerkers en personeelsbeleid.

- Het ontwikkelen van de competenties en vaardigheden van medewerkers ten behoeve van een adequate taakuitvoering.
- Het bevorderen van een goede werksfeer en een goed werkklimaat waarin medewerkers tot hun recht komen, zich geaccepteerd en veilig voelen en waar samenwerking bevorderd wordt.
- Het ontwikkelen en implementeren van een integriteitbeleid, voor ambtenaren en bestuurders.

Naast de ontwikkelingsdoelstelling en de (sub)doelstellingen gekoppeld aan de rollen zijn de volgende te verwachten effecten op programmaniveau in het IVB programmadocument geformuleerd:

- Betere dienstverlening door de overheid;
- Actueel, helder en uitvoerbaar overheidsbeleid voor alle sectoren;
- Evenwichtige begroting- en beleidscyclus;
- Meer vertrouwen in de overheid;
- Grotere betrokkenheid van burgers, bedrijven en belangengroepen bij de politieke besluitvorming;
- Verbeterde naleving van regels en voorschriften;
- Sterkere positie van het bestuur in het maatschappelijk krachtenveld;
- Kwalitatief goed en integer overheidspersoneel.

Analyse doelen en te verwachten effecten

De ontwikkelingsdoelstelling is gericht op het realiseren van “deugdelijk bestuur”. Het begrip “deugdelijk bestuur” is veelomvattend en voor velerlei interpretaties vatbaar. De in het programmadocument geformuleerde “deugdelijkheid van bestuur criteria” vormen een uitwerking van het begrip “deugdelijk bestuur” in de ontwikkelingsdoelstelling. De aangebrachte focus in de reikwijdte van de doelstelling doormiddel van het specificeren van deze criteria is naar het oordeel van de evaluatoren wenselijk.

Deze focus wordt echter weer losgelaten op het niveau van de rollen met bijbehorende doelstellingen. De rollen en bijbehorende doelstellingen zijn zeer breed geformuleerd. Alle geformuleerde (sub)doelstellingen behorende bij de rollen zijn relevant ter bevordering van goed bestuur. Niet alle geformuleerde (sub)doelstellingen behorende bij de rollen zijn echter relevant voor de ontwikkelingsdoelstelling zoals uitgewerkt via de criteria.

Ter illustratie: de rol van de overheid als dienstverlener heeft als één van de subdoelstellingen het “realiseren van één duidelijke ingang voor alle producten en diensten van de overheid, zodat burgers en bedrijven niet meer van het kastje naar de muur worden gestuurd”, hoewel het bereiken van deze subdoelstelling bijdraagt aan de doelstelling “verbeteren van de kwaliteit van dienstverlening” en ook tot een beter bestuur draagt het niet bij aan de in het programma geformuleerde criteria van deugdelijk bestuur.

Op het niveau van de subdoelstellingen constateren de evaluatoren dat het geheel van subdoelstellingen per rol geen duidelijk afgebakende uitwerkingen betreffen van de hoofddoelstellingen van de rollen. Veel doelstellingen zijn te weinig specifiek geformuleerd om richting te kunnen geven, zoals de subdoelstellingen het *“Herstellen van het vertrouwen in de bestuurders en politieke besluitvormingsprocessen”* en *“Het betrekken van de overheid als bestuurlijk partner bij processen die vanuit het privaat initiatief worden geïnitieerd”*. Ook is de samenhang tussen de verschillende subdoelstellingen per rol weinig concreet.

De geformuleerde verwachte effecten sluiten aan bij de (sub)doelstellingen van de rollen. De geformuleerde effecten hebben echter wel een andere focus dan de focus van de geformuleerde hoofddoelstellingen van de rollen en de ontwikkelingsdoelstelling. Het effect *“Meer vertrouwen in de overheid”* staat bijvoorbeeld niet specifiek verwoord in de hoofddoelstellingen en de ontwikkelingsdoelstelling. Verder is de aandacht voor de bescherming van de staatsorganen met een rechtsbeschermende of controlerende functie (subdoelstelling *“versterken en operationeel onafhankelijk maken van het bestuur van organen die een belangrijke rol spelen bij het controleren van het ambtelijk apparaat en bestuur”*), wel zichtbaar in de criteria behorende bij de ontwikkelingsdoelstelling, maar niet in de opsomming van de te verwachten effecten.

De relatie tussen de ontwikkelingsdoelstelling en de criteria, de inhoudelijke focus van de gedefinieerde rollen en de te verwachte effecten, is niet uitgewerkt in de programmadocumenten. Op grond van onze analyse van de interventielogica op het niveau van de geformuleerde ontwikkelingsdoelstelling, (sub)doelstellingen en de te verwachten effecten concluderen wij dat de doelstellingen en effecten op de verschillende niveaus niet als een logisch geheel samenhangen en uit elkaar voortvloeien. Hierdoor ontbreekt een belangrijk sturingsmechanisme van het programma aangezien het niet duidelijk is waar de focus van het programma ligt en wat nu precies wordt nagestreefd.

Het gebrek aan focus en coherentie tussen de verschillende geformuleerde doelstellingen kan worden verklaard door het ontbreken van een goede probleemanalyse die ten grondslag ligt aan het programma. De hoofddoelstellingen van de rollen vloeien in grote lijnen rechtstreeks voort uit het gekozen conceptueel model. De probleemanalyses zijn alleen op het niveau van de rollen uitgevoerd. Deze probleemanalyses waren gericht op het identificeren van de specifieke problemen binnen de vooraf geïdentificeerde rollen van de overheid. Op grond van deze analyses zijn de subdoelstellingen geformuleerd. Een prioritering van de problemen binnen de rollen en tussen de rollen lijkt op grond van de programmadocumenten niet te hebben plaatsgevonden. Ook zijn de in het programmadocument voorgestelde oplossingen om de geïdentificeerde problemen te adresseren veelal niet uitgewerkt, onderbouwd of concreet. Zo spreekt het programmadocument over *oplossingsrichtingen* in plaats van over *oplossingen*. Een goede probleemanalyse had als een rode draad kunnen fungeren voor het programma in het algemeen en voor de (sub)doelstellingen in het bijzonder.

Uitgangspunten IVB

In het programmaontwerp van IVB zijn de onderstaande uitgangspunten te destilleren.

Opbouw land Curaçao

Het IVB-programma staat expliciet ten dienste van de opbouw van het land Curaçao. De ontwikkelingsdoelstelling van het IVB drukt dit uit door te verwijzen naar de verankering van deugdelijk bestuur in de organisatie van Pais Kòrsou. Het programma gaat uit van de

bevoegdheden en de verantwoordelijkheden die het land Curaçao zal hebben vanaf de instelling⁵. Verankering, oftewel de duurzaamheid, van de resultaten op het gebied van goed bestuur is één van de centrale pijlers in het IVB.

Het feit dat het IVB ten dienste staat van de opbouw van het land Curaçao heeft echter niet geleid tot de ontwikkeling van een duidelijke visie met betrekking tot de prioritering van goed bestuur projecten die noodzakelijk zijn voor de opbouw van het land Curaçao. Een analyse ontbreekt in het programma van de zaken die het meest essentieel zijn voor de opbouw en het functioneren van als land en van de volgorde waarop deze gerealiseerd dienen te worden.

Initiatief en ownership bij Curaçao

Een belangrijk uitgangspunt van het IVB is dat de 'ownership' voor het programma bij Curaçao dient te liggen, sterker dan bij het SBO het geval was. Om deze eigenaarschap te versterken zijn twee elementen in het programmaontwerp benadrukt:

1. Bottom-up benadering.
2. Eigen bijdrage van Curaçao aan de financiering van IVB. Deze eigen bijdrage is tussen Curaçao en Nederland vastgesteld op Nafl. 6 miljoen.

Ad 1. Bottom-up benadering

Het IVB programma bevat geen lijst met reeds vastgestelde projecten. De gekozen bottom-up benadering houdt in dat diensten en ambtenaren zelf het initiatief voor financieringsvoorstellen mogen nemen. Om te waarborgen dat ook dienstoverstijgende voorstellen ingebracht kunnen worden kunnen de gedeputeerden en ook het programmabureau PMO zelf ook het initiatief voor financieringsvoorstellen nemen.

De bottom-up benadering heeft tot gevolg gehad dat de ambtenaren (op verschillende niveaus) sterk betrokken waren bij de uitvoering van de projecten, vooral wanneer zij tevens betrokken waren bij het schrijven van de financieringsvoorstellen. Naast vergroting van het draagvlak onder ambtenaren heeft deze benadering tevens bijgedragen aan de continuïteit van projecten, met name bij de wisseling van bestuurders. Een derde effect is die van 'capaciteitsopbouw' onder ambtenaren als gevolg van het SBO en later ook het IVB. Het schrijven van financieringsvoorstellen, de coördinatie en implementatie van projecten vergen bepaalde competenties. In het bijzonder diegenen die meerdere projecten hebben geïnitieerd en uitgevoerd, geven aan daarvan geprofiteerd te hebben in de persoonlijke en professionele ontwikkeling.

Door capaciteitsgebrek, mede vanwege de bestuurlijke en ambtelijke reorganisatie, zijn echter regelmatig externe consultants ingezet voor het schrijven van projectvoorstellen en als projectuitvoerder. Hoewel zij een positieve invloed hebben gehad op de voortgang van projecten, heeft hun inzet een verminderde verankering van het project in de organisatie tot gevolg. Daarnaast zijn externe consultants vaak sterker gefocust op de technische aspecten en feitelijke uitvoering/realisatie van de projecten en minder op de bestuurlijke/ procesmatige aspecten, die vaak juist doorslaggevend zijn voor het al dan niet slagen (het behalen van daadwerkelijke resultaten) van projecten.

⁵ Samenwerkingsprogramma IVB 2008-2012

Ad 2. Eigen bijdrage

Een eigen bijdrage kan op verschillende manieren worden ingezet: een generieke bijdrage op programmaniveau of als co-financiering van projecten. Voor het SEI is gekozen voor co-financiering op projectniveau, terwijl voor het IVB is afgesproken dat de Nafl. 6 miljoen eigen bijdrage ingezet zou worden ten behoeve van de activiteiten door SOAB (zie hoofdstuk 3). Deze constructie werkt minder stimulerend in de zin van ownership dan de co-financiering van projecten.

2.3.2 Aansturingsmodel, de actoren en verantwoordelijkheden

Actoren en verantwoordelijkheden

De verantwoordelijkheden op hoofdlijnen zijn in het door Curaçao en Nederland ondertekende protocol als volgt benoemd (citaat protocol)⁶:

- Het Eilandgebied Curaçao is verantwoordelijk voor de uitvoering van het Samenwerkingsprogramma IVB 2008-2012. Het Eilandgebied Curaçao zal daartoe projectvoorstellen indienen bij de Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen (SONA), waaruit duidelijk blijkt hoe de voorgenomen activiteiten bijdragen aan de beoogde resultaten en doelstellingen van het programma. Daarbij worden de procedureregels en formats van SONA gevolgd. Het Eilandgebied Curaçao is verantwoordelijk voor de identificatie en uitvoering van de projecten en rapporteert hierover aan SONA.⁷
- Nederland stelt ter ondersteuning van de uitvoering van het Samenwerkingsprogramma IVB 2008-2012 financiering beschikbaar.
- De monitoring, evaluatie en eventuele bijsturing van het Samenwerkingsprogramma IVB 2008-2012 is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het Eilandgebied Curaçao en de regering van Nederland, waarbij het initiatief voor de monitoring en evaluatie bij het Eilandgebied Curaçao⁸ ligt.

Deze afspraken op hoofdlijnen zijn verder verrijkt in het IVB-programma Curaçao, dat door Curaçao zelf is ingevuld. Zo is opgenomen dat de coördinatie van het programma, de eilandelijke voorbereidingen en aansturing van het programma wordt gedaan door een eenheid onder de dienst Algemene Zaken, Programma Management Office (PMO), die ook in de aansturing en uitvoering van SBO een centrale rol speelde. Het monitoren van het IVB-programma, evenals alle andere samenwerkingsprogramma's met Nederland wordt uitgevoerd door het Centraal Coördinatie Bureau⁹ van de Stichting Overheids Accountant Bureau (SOAB). De Uitvoeringsorganisatie Stichting Ontwikkelingssamenwerking Nederlandse Antillen (USONA) beheert de fondsen van het IVB, beoordeelt de financieringsverzoeken en monitort de voortgang van de projecten.

In onderstaande tabel zijn per actor de verantwoordelijkheden weergegeven zoals deze zijn vastgelegd in het convenant en programma, met daarnaast aangegeven op welke punten de evaluatoren in de praktijk 'afwijkingen' hebben geconstateerd. We hebben daarbij zowel de 'oude' actoren van vóór 10/10/10 als de huidige aangegeven.

⁶ Bron: Afspraken over het Samenwerkingsprogramma Institutionele Versterking en Bestuurskracht 2008-2012 tussen Curaçao en Nederland (protocol), 29 september 2009.

⁷ Lees: USONA.

⁸ Na 10-10-10 het land Curaçao.

⁹ In het ontwerp van IVB Curaçao was deze verantwoordelijkheid oorspronkelijk bij PMO belegd.

Tabel 2.1 Organisatiemodel: vastgelegd in programma en in de praktijk

Rollen/actoren*	Vastgelegde verantwoordelijkheden*	Afwijkingen in de praktijk**
Financierder: BZK	<p>Accorderen IVB.</p> <p>Beschikbaar stellen middelen.</p> <p>Organisatie van het overleg 2x per jaar tussen Curaçao en Nederland over de voortgang.</p> <p>Tezamen met BC Curaçao besluitvorming op programmaniveau.</p>	
Programma eigenaar: Was BC Curaçao (gedeputeerde ACZ), is nu minister van BPD	<p>Goedkeuring IVB en aanbidding aan Nederland.</p> <p>Interne toetsing financieringsverzoeken (waaronder toetsing gepastheid binnen programma).</p> <p>Indiening financieringsverzoeken bij USONA.</p> <p>Ondertekening financieringsovereenkomsten met USONA</p> <p>Controle voortgang programma.</p> <p>Tezamen VNW/KR besluitvorming op programmaniveau.</p>	<p>Hoe en in welke mate het BC de voortgang van het programma heeft gecontroleerd is onbekend bij de evaluatoren. PMO is formeel gemachtigd om het programma te monitoren.</p> <p>Na overdracht van de monitoringtaak naar CCB, rapporteerde PMO aan CCB op basis van de ontvangen rapportages van de diensten. De frequentie en kwaliteit van deze rapportages wisselde echter sterk per project.</p>
Centraal Coördinatie Bureau: SOAB	<p>Opstellen voortgangsrapportages voor alle samenwerkingsprogramma's, incl. IVB.</p> <p><i>Opzet en bijhouden Management Informatie Systeem (MIS).</i></p> <p>Contactpunt voor USONA en VNW.</p>	<p>CCB heeft eerst de taak gekregen het SEI-programma te monitoren, per 1 januari 2009 is daar de monitoring van het IVB bijgekomen. Er is geen MIS opgezet, de monitoring die CCB uitvoert betreft vooral de financiële voortgang en monitoring op procedurele factoren. Daarmee ontbreekt een integrale inhoudelijke monitoring.</p>
Uitvoering programma coördinatie: Was PMO in samenwerking met CCB, is nu ministerie van BPD in samenwerking met CCB	<p>Opstellen concept IVB.</p> <p><i>Toetsing financieringsverzoeken.</i></p> <p><i>Monitoring en coördineren van programma.</i></p> <p><i>Opstellen en indienen voortgangsrapportages programma's.</i></p> <p>Rapporteren op programmaniveau aan Bestuurscollege en CCB.</p> <p>Ontvangen voortgangsrapportages van de projecteigenaren.</p> <p>Onderhouden contacten VNW, USONA en CCB namens de programmacoördinator.</p> <p>Ondersteuning projecteigenaren en projectuitvoerders.</p>	<p>Per 1 januari 2009 diende CCB formeel de toetsing van de financieringsverzoeken uit te voeren in plaats van PMO. In een aantal gevallen is het CCB hierbij echter gepasseerd.</p> <p>Formeel zou PMO de inhoudelijke monitoring moeten uitvoeren, die nodig is voor de coördinatie van het programma. De evaluatoren hebben geen voortgangsrapportages van PMO gezien, die bij CCB zijn ingediend.</p> <p>Nadat CCB per 1 januari 2009 tevens de taak heeft gekregen om het IVB te monitoren is onduidelijkheid ontstaan over de monitorings- en coördinatie rol van PMO. De meeste projectuitvoerders bleven rapporteren aan PMO in plaats van CCB.</p>
Programma- beheerder: USONA	<p>Beheer middelen IVB.</p> <p>Informatievoorziening en advisering voortgang en uitputting.</p>	<p>Er lijkt een verschil in interpretatie te zijn over de informatievoorzieningstaak van USONA tussen USONA en BZK/VNW (zie tekst onder tabel).</p>

Rollen/actoren*	Vastgelegde verantwoordelijkheden*	Afwijkingen in de praktijk**
Projecteigenaren: Was Bestuurscollege, is nu regering (ministerraad)	Identificeren projecten / activiteiten. Opstellen financieringsverzoeken. <i>Het voeren van de projectleiding en monitoren van projecten.</i> Indienen voortgangsrapportages bij het PMO.	Formeel ligt de verantwoordelijkheid voor de projectuitvoering bij de projecteigenaren. De betrokkenheid van de projecteigenaar wisselt sterk per project. In de praktijk wordt de projectleiding gevoerd door de projectgemachtigde, die ook een ambtenaar kan zijn.
Projectuitvoerder: Ambtenaren/ hoofden/ consultant	Uitvoering programma's, projecten en activiteiten. Opstellen voortgangsrapportages voor de projecteigenaren.	Uitvoering is conform vastgelegde verantwoordelijkheden, met dien verstande dat de verplichting omtrent voortgangsrapportages niet altijd wordt nagekomen.

* Bron: Samenwerkingsprogramma Institutionele Versterking Bestuurskracht (IVB) 2008-2012. De verantwoordelijkheden waarvoor in de praktijk (enigszins) afwijkingen zijn gevonden, zijn schuin gedrukt.

** Ecorys, face-to-face-interviews.

+ Overall waar CCB staat: was oorspronkelijk taak van PMO.

Hieronder gaan wij in op de belangrijkste aandachtspunten in het aansturing- en uitvoeringsmodel.

Aandachtspunten aansturing- en uitvoeringsmodel

Invoering bestuurlijk overleg

Mede naar aanleiding van de evaluatie van het SBO is het jaarlijkse bestuurlijke overleg tussen Curaçao en Nederland ingesteld. Uit de notulen van het bestuurlijke overleg blijkt dat er ook vaak informeel (voor)overleg heeft plaats gevonden op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau. De dialoog tussen Nederland en Curaçao lijkt ten opzichte van het SBO programma te zijn versterkt, wat een positief gegeven is.

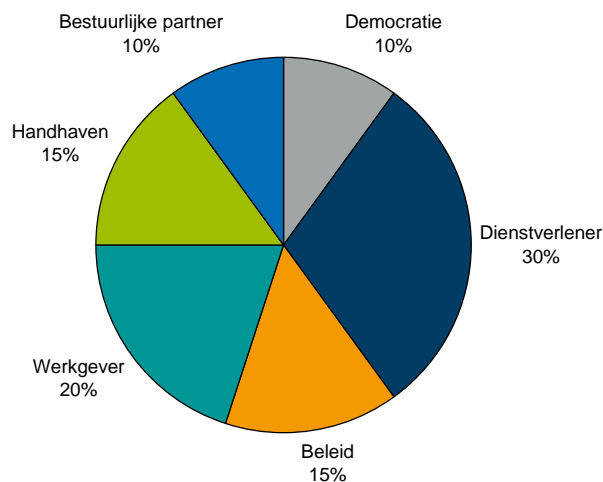
Inhoudelijke coördinatie Curaçao

Het IVB diende veel meer een programma van Curaçao zelf te worden dan het SBO. Niet alleen is het programma door Curaçao zelf ontwikkeld, ook is gekozen voor een bottom-up benadering voor de identificatie van behoeften (projecten) en is de beleidssturing bij Curaçao gelegd. PMO vervulde een belangrijke coördinerende en toezichhoudende rol als schakel tussen de diensten en het Bestuurscollege. Na de start van het IVB en de inschakeling van CCB als coördinator van alle samenwerkingsprogramma's, heeft het Bestuurscollege echter besloten tot de afslanking van het PMO. Dit in combinatie met de activiteiten in de aanloop naar de bestuurlijke vernieuwingen, waardoor de bestuurlijke en ambtelijke capaciteit beperkt werd om zich met het IVB bezig te houden, heeft al vóór de statuswijziging van Curaçao er toe bijgedragen dat een vacuüm ontstond als het gaat om inhoudelijke programma-aansturing van de zijde van Curaçao. Na 10-10-10 is het vacuüm vergroot doordat PMO in feite niet meer bestond en het hoofd van PMO de post van implementatiemanager bij het ministerie van VVR (Verkeer, Vervoer en Ruimte) had gekregen.

Inhoudelijke sturing

In het programma staat vastgelegd dat de eerste vier rollen de meeste aandacht zouden krijgen onder het IVB (zie pagina's 18 en 19). Daarnaast zijn afspraken gemaakt omtrent de procentuele verdeling van de middelen over de rollen, zie figuur 2.2. Aan de hand van de prioritering in rollen en doelstellingen en budgettaire verdeling zou inhoudelijke sturing op programmaniveau moeten plaatsvinden. Zoals reeds beschreven zijn de rollen echter dermate breed, dat het merendeel van de projecten onder verschillende rollen geschaard kunnen worden.

Figuur 2.2: Afgesproken verdeling programmbudget over de zes rollen van de overheid



De 'budgettaire' prioriteit ligt duidelijk bij de rol van de overheid als dienstverlener. Deze rol is de enige waarbij de *inhoudelijke* prioriteit, zoals afgesproken in het programma (zie ook pagina's 18 en 19), overeenkomt met het afgesproken aandeel van het budget. De inhoudelijke prioritering van de rollen is namelijk als volgt:

1. De rol van de overheid als dienstverlener
2. De rol van de overheid als toezichthouder en handhaver
3. De rol van de overheid als beleidsontwikkelaar en beleidsmaker
4. De rol van de overheid als drager lokale democratie
5. De rol van de overheid als bestuurlijke partner
6. De rol van de overheid als werkgever

De rol van de overheid als werkgever heeft inhoudelijk weinig prioriteit, maar daar dient wel één vijfde van het IVB-budget aan besteed te worden. Hierop komen we later terug.

Vooraf Nederland hecht belang aan de gemaakte afspraken over de prioriteiten en ziet deze als het enige instrument om samen met Curaçao te kunnen sturen op de uitvoering van het programma. Het feit dat VNW, USONA en CCB verschillende indelingen van de projecten op de rollen hanteren (zie hoofdstuk 3), illustreert een beperking van dit rollenmodel voor de inhoudelijke sturing. Wel bestaat er een consensus onder de verschillende partijen dat de rol van toezichthouder en handhaver onderbelicht is gebleven, terwijl er in vergelijking met de afspraken teveel aandacht is besteed aan de rol van dienstverlener. Verdere instrumenten voor het aanbrengen van inhoudelijke focus, zoals een periodieke 'calls for proposals', zijn niet in het programma opgenomen. In combinatie met de 'bottom-up' benadering voor het indienen van financieringsvoorstellen en de beperkte inhoudelijke coördinatie vanuit Curaçao, is het niet vreemd dat een samenhangende uitvoering van het IVB heeft ontbroken.

Inhoudelijke voortgangsinformatie IVB

Ten behoeve van de ambtelijke en bestuurlijke voortgangsoverleggen inzake het programma is afgesproken dat zowel de rapportages van het Eilandgebied Curaçao als die van USONA als input dienen. In het samenwerkingsprotocol voor het IVB staat verder vermeld:

“De rapportages van het Eilandgebied Curaçao geven inzicht in de activiteiten die zijn uitgevoerd, de resultaten die zijn geboekt en de mate waarin de doelstellingen zijn behaald. Dit gebeurt door de beleidsmatige en budgettaire voortgang op de verschillende rollen inzichtelijk te maken en zowel successen als knelpunten aan te duiden.”

PMO was in feite de door het Bestuurcollege gedelegeerde programmaverantwoordelijke en zou als zodanig de inhoudelijke voortgang dienen te rapporteren, zoals ook in het programma zelf is vastgelegd. Daarbij stond PMO ook het dichtst op de projectgemachtigden en –uitvoerders. De evaluatoren hebben echter niet de voortgangsrapportages van PMO kunnen inzien en kunnen daarmee ook geen oordeel geven over de wijze waarop PMO deze taak heeft uitgevoerd.

In het protocol wordt daarnaast een coördinerende en regisserende rol bij het CCB (SOAB) gelegd:

“Gezien het karakter van het samenwerkingsbeleid 2008-2012, waarin vier thema’s zijn ondergebracht (te weten Sociaal-Economische Ontwikkeling, Onderwijs & Jongeren, Institutionele Versterking & Bestuurskracht en Veiligheid) en waar sturing op elk themaprogramma en tussen de themaprogramma’s kan en zal plaatsvinden door middel van het eerder genoemde voortgangsoverleg, is er bij de SOAB een programma-unit ingesteld die over de programma’s heen een coördinerende en regisserende rol heeft.”

CCB heeft voortgangsrapportages opgesteld die als input voor de voortgangsoverleggen hebben gediend. CCB was voor het opstellen van deze voortgangsverslagen, en voor haar coördinerende en regisserende rol meer in het algemeen, afhankelijk van de inhoudelijke sturingsinformatie die ze aangeleverd kreeg van PMO, die daarvoor weer afhankelijk was van de projectuitvoerders. Vooral in de eerste helft van het IVB-programma richtte CCB zich met name op de financiële en niet zo zeer op de inhoudelijke voortgang van het programma. Het is onduidelijk wie in welke mate verantwoordelijk was voor het gebrek aan inhoudelijke informatie, aangezien de geïnterviewde partijen elk een andere oorzaak opgeven.

De taak van inhoudelijke monitoring die formeel bij PMO was belegd, diende tevens om de Nederlandse partijen te informeren. De behoefte van VNW en DKR aan inhoudelijke voortgangsinformatie op programmaniveau, ging verder dan uit de rapportages van het Eilandgebied Curaçao gehaald kon worden¹⁰. VNW en DKR zijn zich daarom tot USONA blijven richten die verantwoordelijk is om op projectniveau de voortgang te monitoren en te rapporteren, plus de financiële voortgang op programmaniveau. De financiële overzichten van USONA voldoen echter niet om VNW en DKR te informeren of de projecten goed verlopen en de beoogde resultaten met het programma worden behaald. Naarmate duidelijker werd dat Curaçao niet in staat bleek te zijn om zelf de benodigde managementinformatie te genereren, mede vanwege capaciteitsgebrek i.v.m. de staatkundige veranderingen en door de onduidelijkheid over de afbakening van taken tussen PMO en CCB, is volgens USONA de druk van VNW en DKR naar USONA toe om gedetailleerder inzicht in de inhoudelijke voortgang van het programma te verschaffen gegroeid. Volgens BZK/VWN speelt deze discussie al sinds 2005, ten tijde van SBO. Er bestaat naar de mening van de evaluatoren echter op grond van de programmadocumenten¹¹ geen basis die de eisen van VNW en DKR richting USONA rechtvaardigen ten aanzien van programmamonitoring (zie [tabel 2.1](#)). Wel is de inhoudelijke voortgangsinformatie op projectniveau in de voortgangsverslagen van USONA vrij summier.

¹⁰ Volgens PMO zijn hun eigen inhoudelijke rapportages wel in informele gesprekken met VNW besproken, maar vormden de CCB-rapportages de basis voor de formele bestuurlijke overleggen.

¹¹ VNW en DKR hebben aangegeven dat de eisen die ze aan USONA stellen ten aanzien van programmamonitoring wel gerechtvaardigd zijn op grond van de beheersovereenkomst die met SONA gesloten is. De valt buiten het onderwerp van deze evaluatie, namelijk het samenwerkingsprogramma, en is niet bestudeerd.

2.3.3 Kritieke succesfactoren, randvoorwaarden en mate waarin deze aanwezig zijn

Succesfactoren

In het samenwerkingsconvenant zijn zes succesfactoren benoemd die van groot belang zijn voor de realisatie van de ambitie, doelstellingen en activiteiten van IVB. In het onderstaande overzicht wordt per succesfactor aangegeven in hoeverre de evaluatoren deze ook hebben aangetroffen.

De kritieke succesfactoren die in het samenwerkingsconvenant zijn benoemd zijn:

- a) *Een breed politiek draagvlak voor de uitgangspunten van het IVB.* In het convenant werd voorzien dat de ambitie van het IVB breed gedragen zou moeten worden om te voorkomen dat de politieke wisselingen afbreuk zouden doen aan de continuïteit van de uitvoering. Onze bevindingen duiden erop dat het politieke draagvlak voor het IVB niet optimaal was. Volgens verschillende bronnen was de aandacht van de Curaçaose bestuurders sterk gericht op SEI en minder op IVB. Daarbij is meerdere malen aangegeven dat goed bestuur niet onder alle Curaçaose gesprekpartners even hoog op de agenda stond. Het feit dat PMO verzwakt werd en de effecten hiervan voor wat de aansturing en monitoring van het programma betreft niet ondervangen werden, getuigen hiervan. Tevens beperkte de benodigde capaciteit voor het staatkundige veranderingsproces de beschikbare capaciteit voor de implementatie van IVB-projecten.
- b) *Een integrale aanpak van beleidsontwikkeling is geïnstitutionaliseerd.* Beleidsontwikkeling zou volgens het convenant, mede gezien de toenemende complexiteit, in steeds grotere mate het gevolg moeten zijn van een samenwerking tussen verschillende disciplines en beleids-terreinen. Deze visie is gedurende de uitvoering van het IVB toegepast in dienstoverstijgende projecten door deze bij PMO te beleggen. In een aantal gevallen is het dienstoverstijgende karakter echter niet voldoende geïdentificeerd, met als gevolg dat deze projecten vooral binnen één bepaalde dienst 'bleven hangen', totdat het benodigde draagvlak binnen de andere diensten werd gerealiseerd (zoals bij het project *Realiseren basisregistratie*).
- c) *Inzicht in de bestuurskwaliteit.* In het convenant wordt gesproken van de mogelijkheid tot de uitvoering van een bestuurskwaliteitsmeting, voorafgaand aan het opstellen van het Samenwerkingsprogramma IVB. Hiermee moest de samenhang en onderbouwing van het programma verder worden versterkt. In het programma wordt vervolgens gesproken over de 'bestuurskrachtmonitor', aan de hand waarvan de vorderingen en effecten van het IVB gevolgd zouden moeten worden. Bij de start van deze midterm evaluatie moest het opzetten van deze monitor nog starten. Aangezien alle sleutelpersonen van mening zijn dat het versterken van de bestuurskracht een ontwikkelingstraject betreft dat niet binnen de duur van IVB tot einde kan worden gebracht, heeft een dergelijke monitor nog wel steeds zin.
- d) *Geïnstitutionaliseerd overleg over voortgang.* Het IVB en de ambitie ten aanzien van goed bestuur worden in het convenant 'een belangrijke prioriteit' genoemd. Regelmatig overleg tussen de betrokken Curaçaose overheidsinstanties is als een succesfactor benoemd, om de focus te behouden en de voortgang en samenhang te bewaken. Overleg tussen Curaçao en Nederland (VNW) is geïnstitutionaliseerd voor *alle* samenwerkingsprogramma's, waarbij IVB (tot 1 januari 2011) in omvang één van de kleinste programma's was. De aandacht die het IVB tijdens de voortgangsoverleggen heeft gekregen is beperkt geweest. Overigens is in de financiële kolom het geïnstitutionaliseerd overleg nog meer versterkt, door het instellen van de Taskforce Financieel Beheer. Zowel de Curaçaose als Nederlandse partijen zien de gerealiseerde verbeteringen op het gebied van financieel beheer als een goed voorbeeld.
- e) *Samenhang met andere trajecten.* Het IVB diende nauwe samenhang te vertonen met de activiteiten die in het kader van de aankomende staatkundige veranderingen, het SEI, het Visiedocument Pais Kòrsou en het Masterplan zouden worden uitgevoerd. Wat SEI betreft is deze samenhang grotendeels gerealiseerd, mede door de input van USONA die bij de

beoordeling van de financieringsverzoeken tevens heeft gekeken naar mogelijke samenhang/overlap.

- f) *Flexibiliteit in de uitvoering.* Met de uitgangspuntennotitie heeft het Eilandgebied Curaçao haar ambitie voor de lange termijn vastgesteld en in het onderdeel samenwerkingsprogramma 2008 van dit convenant is inzicht gegeven welke activiteiten daar op dit moment bij horen. Nieuwe ontwikkelingen kunnen echter een wijziging in prioriteitstelling op projectniveau tot gevolg hebben. Het Eilandgebied heeft expliciet vastgelegd dat deze ruimte blijft bestaan.

Randvoorwaarden en risico's

In het programma is de volgende passage opgenomen:

Per rol van de overheid zijn een groot aantal aannames gedaan en zijn ook een aanzienlijk aantal risico's onderkend. Het allerbelangrijkste in relatie tot het IVB-programma is dat het impliciet ervan uitgaat dat bestuurders en ambtelijke diensten deugdelijk bestuur willen en zich zullen inzetten om in 2012 een structureel beter bestuur op Curaçao te hebben. Dit impliceert dat sponsorship, draagvlak, voortvarendheid in politieke besluitvorming, facilitering van programma's, monitoring van vooruitgang en daar waar mogelijk de burger en maatschappelijke groeperingen erbij worden betrokken.

De inbedding en draagvlak voor het IVB binnen de bestuurlijke en ambtelijke organisatie wordt van cruciaal belang geacht voor de mate waarin IVB in staat is de gewenste impacts te generen. Ook de betrokkenheid van burgers en maatschappelijke groeperingen wordt als randvoorwaarde benoemd. Daarnaast vermeldt het programma dat als één van de eerste activiteiten het opzetten van een bestuursmonitor moet zijn om indicatoren op te gaan zetten om de vorderingen te meten teneinde de middelen effectief en efficiënt te kunnen aanwenden.

Volgens de bevindingen van de evaluatoren wordt door verschillende stakeholders getwijfeld aan het bestuurlijke draagvlak. De geringe aandacht voor IVB-activiteiten gericht op bestuurders¹² lijkt deze bevinding te onderbouwen, met de kanttekening dat deze activiteiten nog de voormalige bestuurders betroffen en niet de huidige. Tevens zijn de burgers en maatschappelijke groeperingen nauwelijks betrokken bij IVB.

Het project "Bestuurskrachtmonitor" is midden februari van 2011 opgestart¹³. Hiermee is de bijdrage die de monitor kan leveren aan een effectieve en efficiënte uitvoering van IVB gering. Hij is wel van groot belang voor het monitoren van de ontwikkelingen op gebied van goed bestuur in de nabije toekomst.

2.3.4 Context uitvoering IVB programma

Het IVB-programma is onder andere gericht op de bestuurlijke en ambtelijke organisatie, maar ook op de interactie met het parlement en de burgers. Het IVB is erop gericht de staatkundige transitie van Curaçao naar de landstatus te ondersteunen. Daarmee zijn de staatkundige ontwikkelingen die buiten het IVB-programma vallen een wezenlijk onderdeel van de context. Twee elementen die we in dit kader willen belichten is de bestuurlijke en ambtelijke reorganisatie en het College financieel toezicht (Cft). Deze twee elementen zijn niet los te zien van deugdelijk bestuur en vice versa.

Bestuurlijke en ambtelijke reorganisatie

De afzonderlijke entiteiten van het toenmalige land Nederlandse Antillen en Nederland kwamen eind 2009 overeen dat de constitutionele overgangdatum 10 oktober 2010 zou zijn. Een deel van de voorbereidende activiteiten, zoals schuldsanering en financieel toezicht, maar ook een deel van

¹² Gelet op het beperkt aantal projectvoorstellen dat is ingediend gericht op de bestuurlijke laag.

¹³ De resultaten van de eerste meting worden in december 2011 verwacht.

de wettelijke trajecten, waren reeds in gang gezet. De activiteiten gericht op de constitutionele transitie van Curaçao kwamen in een stroomversnelling en hebben duidelijk hun beslag gelegd op de beschikbare capaciteit onder bestuurders en ambtenaren. Eén van de grote opgaven was de samenvoeging en reorganisatie van de twee bestuurlijke lagen (die van het land Nederlandse Antillen en van het eilandsgedebied Curaçao). Een bijkomende factor was de coalitiewisseling na de verkiezingen in augustus 2010. De NBO (Nieuwe Bestuurlijke Organisatie) was opgesteld door de voormalige coalitie (mei 2009) en vormde de basis voor de ontwikkeling van ministeriële businessplannen. De NBO en businessplannen werden ten tijde van het veldwerk voor deze evaluatie op punten herzien door de huidige bestuurders en hun implementatiemanagers. Hoezeer begrijpelijk dat de huidige coalitie deze behoefte had, liep daarmee wel de reeds opgelopen vertraging in de implementatie van NBO (ingezet onder de voormalige coalitie) verder op.

Daarbij dient opgemerkt te worden dat 'een PMO' geen plaats had gekregen in de NBO. Logischerwijs zou de inhoudelijke coördinatie van IVB onder het ministerie in oprichting BPD (Bestuur, Planning en Dienstverlening) passen, gezien de thematiek. Volgens de laatste berichten wordt de inhoudelijke coördinatie van IVB inderdaad bij BPD belegd.

Volgens een commissie van deskundigen zou Curaçao de meeste overheidstaken per 10/10/10 kunnen continueren¹⁴. Wel uit de commissie een aantal zorgen. Zo wordt gesteld:

“De verdere opbouw en vernieuwing van de nieuwe overheidsorganisatie van Curaçao begint pas na 10 10 10. Curaçao zal dit proces de komende jaren zelf invulling moeten geven. Hierbij moet worden bedacht dat het proces tot nog toe vooral gedreven werd door de wil van Curaçao om de landstatus te verkrijgen. De uitdaging voor Curaçao is om in de tijd na 10 10 10 de plannen ook daadwerkelijk te realiseren.”

Ook ten tijde van de mid-term evaluatie zag het bestuurlijke en ambtelijke apparaat zich nog voor een geweldige opdracht gesteld, om de reorganisatie tot een goed einde te brengen, terwijl tegelijkertijd de beleids- en dienstverlenende taken de nodige aandacht vroegen. De inschattingen van ambtenaren en andere stakeholders over wanneer de reorganisatie voltooid zou zijn, varieerden van op de helft van het jaar tot aan het eind van het jaar. Uitgaande van blijvende beperkte capaciteit om IVB-projecten uit te voeren tot het einde van dit jaar, is het de vraag in hoeverre de absorptiecapaciteit onder bestuurders en ambtenaren voldoende is om verdere vertraging in de implementatie te voorkomen. Daarbij dient ook te worden opgemerkt dat van alle samenwerkingsprogramma's, het SEI momenteel de grootste aandacht krijgt.

Cft en financieel toezicht

In 2009 startte de schuldverlichting voor Curaçao met daaraan gekoppeld het financieel toezicht door het College financieel toezicht (Cft) op basis van de tijdelijke Consensusrijkswet Financieel Toezicht. Na de transitiefase dient de staatsschuld van Curaçao af te nemen van 80 procent BBP tot 30 procent BBP en de tijdelijke rijkswet zal zijn omgezet in een Rijkswet Financieel Toezicht (zie onderstaande tekstbox).

Financieel toezicht

De 'Rijkswet Financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten' definieert de basis voor Nederlands financieel toezicht op Curaçao, na 10 oktober 2010. Enkele aspecten van de Kaderwet die vorm geven aan het financieel economische beleidskader van Curaçao zijn:

- Curaçao mag geen tekort op de gewone dienst hebben (operationele kosten). Curaçao mag wel een tekort op de kapitaaldienst hebben (investerings), maar dit tekort mag niet leiden tot een

¹⁴ M.L. Alexander e.a. (mei 2010) Toetsing Overheidsapparaten Curaçao en Sint Maarten.

- overschrijding van de rentelastnorm. De rentelastnorm is gedefinieerd als 5 procent van de gemiddelde inkomsten over de laatste drie jaar;
- Het College financieel toezicht (Cft) houdt toezicht op begrotingsvoorbereiding en begrotingsuitvoering. Het toezicht is gebaseerd op de volgende criteria: 1) Is de begroting volledig gedocumenteerd? 2) Is de begroting legitiem, effectief en verifieerbaar? 3) Zijn er geen onacceptabele risico's voor de overheidsfinanciën? En 4) is de begrotingsvoorbereiding in overeenstemming met de comptabiliteitswet van het eiland?
- In bijzondere omstandigheden kan het Cft de Rijksministerraad van het Koninkrijk Nederland adviseren om preventief toezicht.
- Financieel toezicht zal over 5 jaar worden geëvalueerd.

Sinds de start van het financieel toezicht in 2009 ziet het Cft toe op de implementatie van de Rijkswet Financieel Toezicht. Elk jaar stelt het Cft een toetsingskader op. In het toetsingskader worden de minimale normen weergegeven waaraan het begrotingsproces en het financieel beheer zouden moeten voldoen. Jaarlijks wordt met Curaçao (en Sint-Maarten) afspraken gemaakt naar aanleiding van de bevindingen en adviezen van het Cft om verbeteringen te realiseren die worden samengevat in het toetsingskader en het verbeterplan. Het verbeterplan vormt hiermee de focus voor toezicht op de voortgang in het realiseren van verbeteringen in financieel beheer. Het Cft ziet er ook op toe of er voldoende middelen/capaciteit worden gereserveerd voor het doorvoeren van de hervormingen op de eigen begroting, dan wel via projecten gefinancierd uit samenwerkingsmiddelen.

Het financieel toezicht heeft directe invloed op de institutionele kaders van het land Curaçao. Enkele voorbeelden van de invloed die het financiële toezicht heeft:

- Het begrotingsproces neemt aan belang toe. De begroting zal meer worden gebruikt als instrument voor het formuleren van prioriteiten en het verdelen van middelen.
- De rentelastnorm levert een belangrijke bijdrage aan het gezond houden van de overheidsfinanciën.
- Nederland zal eventuele dagelijkse kastekorten aanvullen, waardoor begrotingsuitvoering niet belemmerd zal worden door tijdelijke liquiditeitstekorten. De begrotingsuitvoering zal naar verwachting efficiënter en effectiever worden.

Het traject financieel toezicht heeft op dit moment twee directe relaties met het IVB:

1. De IVB projecten "Verbetering Financieel Beheer" en "Extra Capaciteit Dekkingsplan" zijn beide projecten die direct bijdragen aan het voldoen van de eisen die gesteld worden in het kader van financieel toezicht. Met een gezamenlijk budget van ongeveer Naf 8,1 miljoen, beslaan deze projecten ongeveer 20 procent van de beschikbare IVB middelen¹⁵. Daarmee is het thema 'financiën en begrotingsbeheer' een belangrijk thema geworden binnen het IVB.
2. Financieel toezicht zal over 5 jaar worden geëvalueerd. Momenteel vinden discussies plaats tussen het Cft en Curaçao wat het evaluatiekader zal zijn en aan welke criteria Curaçao moet voldoen om financieel toezicht te laten vervallen. Het kader is nog niet vastgesteld, maar het ligt voor de hand dat het financiële zelf- analyserende en corrigerende vermogen van Curaçao een belangrijk aspect zal zijn in het evaluatiekader. Daarmee is een directe relatie gelegd met het verbeteren van de Curaçaose controle- en adviesorganen. Onder het SEI is een voorbereidende studie gedaan gericht op de checks & balances. Daarnaast zijn in het kader van het project 'reorganisatie ambtelijk apparaat' ook analyses gericht op de organisatiestructuur van de controle- en adviesorganen

¹⁵ Totaal budget beschikbaar voor IVB projecten is Naf. 40,1 miljoen (inclusief eigen bijdrage Curaçao).

2.3.5 *Bevindingen en conclusies*

Bevindingen aansturing en programmaontwerp:

IVB stond (en staat) in het teken van de constitutionele transitie van Curaçao. Dit komt naar voren in de inkadering en doelstellingen van het programma. De wens om het programma vooral van Curaçao zelf te laten zijn, heeft geresulteerd in een zeer open programma, waarin een breed scala aan onderwerpen wordt geadresseerd en geen duidelijke prioritering wordt gesteld. Ook ontbreekt een visie op de gewenste fasering in de projecten gericht op de opbouw van het land Curaçao. Met andere woorden, de analyse van de zaken die eerst gerealiseerd dienen te zijn voordat daarop voortgebouwd kan worden ontbreekt. Het programma gaat expliciet in op de benodigde randvoorwaarden voor het realiseren van de doelstellingen. De evaluatoren hebben vastgesteld dat deze deels aanwezig waren en deels afwezig, zoals een bestuurskrachtmonitor.

In het programmaontwerp van IVB zit een aantal weeffouten die consequenties hebben voor de wijze waarop en de kracht waarmee het programma (inhoudelijk) aangestuurd kan worden. Een fasering in de te realiseren uitkomsten zou het programma al behoorlijk meer sturing hebben gegeven en de effectiviteit ten goede zijn gekomen. Deze inhoudelijke sturing zou sterker zijn geweest wanneer Nederland en Curaçao concretere afspraken hadden gemaakt over de prioritering van thema's, zonder afbreuk te doen aan de primaire inbreng van Curaçao. Flexibiliteit had dan bijvoorbeeld ingebouwd kunnen worden door de prioritering jaarlijks te herijken aan de hand van de gerealiseerde (sub)doelen/resultaten.

Met name Nederland hecht aan de afspraken over de gestelde prioriteiten en de verdeling van het budget over de verschillende rollen van de overheid, vanwege de inhoudelijke sturing die daarvan uit zou moeten gaan. Dit rollenmodel is weliswaar een zeer bruikbaar instrument om de verantwoordelijkheden/ taken van de overheid gerelateerd aan de verschillende interne en externe relaties duidelijk te maken, maar niet om inhoudelijke sturing aan de implementatie van het programma te geven. De breedte van de rollen, en als gevolg daarvan overlap tussen de rollen, heeft tot gevolg dat de projecten op verschillende wijzen worden ingedeeld. De bij de uitvoering van het programma betrokken partijen hanteren verschillende overzichten, waarmee ze tevens verschillende inzichten hebben in welke rollen op schema liggen wat uitvoering van projecten betreft.

Procesmatig bezien, zijn de gemaakte afspraken dekkend en in het algemeen duidelijk. Op bepaalde punten zijn wel onduidelijkheden, zoals de afbakening van de taken op het gebied van de informatievoorziening, waarin PMO, CCB en USONA een rol spelen. Daarbij lag het mandaat duidelijk bij het Bestuurscollege, dat eerst PMO en vervolgens CCB als trekker heeft benoemd, maar deze partijen vervolgens een te beperkt mandaat heeft gegeven om daadwerkelijk een coördinerende rol uit te kunnen oefenen. De onduidelijkheden omtrent de scheiding in de taken en verantwoordelijkheden tussen PMO en CCB hebben vervolgens ertoe geleid dat de inhoudelijke coördinatie nauwelijks is opgepakt. De beslissing van het voormalige Bestuurscollege om PMO af te slanken heeft daar verder aan bijgedragen.

Het verschaffen van beleidsmatige informatie op programmaniveau is, gezien de afspraken zoals vastgelegd in het programma en het protocol, de verantwoordelijkheid van Curaçao. De beleidsmatige informatie op programmaniveau is beperkt gebleven tot overzichten van de financiële voortgang en het toebedelen van projecten tot de verschillende rollen. Beleidsinformatie die de evaluatoren niet hebben gevonden in de monitoringsrapportages is bijvoorbeeld:

- uitleg in hoeverre de geselecteerde projecten bijdragen aan de gestelde doelen;
- voortgang op het bereiken van de programmadoelstellingen;
- identificatie van programmagerelateerde obstakels bij de uitvoering van het programma.

Hoewel deze taak is belegd bij Curaçao, is het opvolgen van de procesafspraken een verantwoordelijkheid van beide partijen in het samenwerkingsprogramma. Daar hoort ook het elkaar erop aanspreken bij en het monitoren of de afspraken worden nagekomen.

Bevindingen politiek-bestuurlijke context

Eén van de aanbevelingen in de SBO-evaluatie was dat de positie van PMO versterkt diende te worden, om de aansturing en ondersteuning te versterken. Deze aanbeveling heeft geen gevolg gekregen. De staatkundige hervormingen hebben veel bestuurlijke en ambtelijke capaciteit opgeslokt. De reorganisatie van het bestuurlijk en ambtelijk apparaat is nog in volle gang. Daarmee was en is nog steeds een groot deel van de bestuurlijke en ambtelijke capaciteit niet beschikbaar voor de coördinatie en implementatie van IVB-projecten.

Ambitieniveau

Het ambitieniveau dat uit het IVB-programma spreekt is erg hoog. Curaçao heeft, gerelateerd aan de 6 rollen van de overheid, een veelheid aan doelen opgenomen, die elk op zichzelf een hoog ambitieniveau uitstralen en een bestuurlijk goed ontwikkeld land niet zouden misstaan. De sociaal-culturele ontwikkelingen die nodig zijn om een dergelijk ambitieniveau te kunnen realiseren, kosten nu eenmaal tijd. Nederland had de te ambitieuze stelling van doelen als samenwerkingspartner bespreekbaar moeten maken. De in het programma opgenomen kritische succesfactoren en randvoorwaarden bieden voldoende houvast om daarover het dialoog aan te gaan.

3 Financieel kader

3.1 Financieel kader IVB

3.1.1 *Ontwerpfase*

Convenant 2008

In het samenwerkingsconvenant IVB is gesteld dat de totale Nederlandse bijdrage aan de samenwerkingsmiddelen € 130 miljoen bedraagt voor de periode 2008-2012, waarbij de exacte tegenwaarde in gulden afhankelijk zou worden van de wisselkoers op dat moment van storting van de middelen in het Ontwikkelingsfonds. Van dit bedrag zou 20% gereserveerd worden voor het IVB. Dit komt overeen met € 26 miljoen.

Programma 2009

Het samenwerkingsprogramma maakte melding van Naf. 50,1 miljoen, maar zet daarbij de kanttekening dat het precieze bedrag afhankelijk is van de vastgestelde wisselkoers. De Naf. 50,1 miljoen is inclusief de eigen bijdrage van Curaçao.

Nederland en Curaçao hebben in het programma afgesproken dat Curaçao Naf. 6 miljoen beschikbaar stelt, wat ook in het protocol is vastgelegd. Curaçao zou de eigen bijdrage invullen door de financiering van diverse activiteiten die voor 2009 door SOAB zijn uitgevoerd. Voor de activiteiten 2009-2012 zou Curaçao de besteding van de eigen bijdragen nader invullen. Volgens een memorandum van het ministerie van Financiën aan het Bestuurscollege¹⁶ zou Curaçao in de periode 2009-2012 jaarlijks een bedrag van Naf. 1.300.000,- aan SOAB overmaken voor werkzaamheden in het kader van het IVB. Dit komt overeen met Naf. 5,2 miljoen.

Het protocol bij het samenwerkingsprogramma IVB 2008-2012¹⁷ kent voor de periode 2008-2010 10% van de samenwerkingsmiddelen toe aan het IVB-programma, in plaats van de 20 procent opgenomen in het convenant. De andere 10 procent voor de periode 2008-2010 is met toestemming van Nederland toegekend aan het SEI (en dan met name de Openbaar Bestuur projecten onder het SEI). Door de overheveling van de bestuurlijke SEI-projecten naar het IVB is dit inmiddels weer rechtgetrokken.

3.1.2 *Feitelijke situatie*

Het officiële budget dat Nederland voor het IVB beschikbaar heeft gesteld bedraagt Naf. 39.155.470¹⁸. Dit heeft Nederland in een brief in september 2010 bevestigd.

De feitelijke eigen bijdrage van Curaçao tot nu toe is Naf. 5,6 miljoen, zie tabel 3.1. De Dienst Financiën heeft SOAB's **werkelijk gemaakte kosten** overgemaakt. Deze kosten bestonden uit de kosten voor de projecten "Extra Capaciteit Dekkingsplan" (ECD) en "Verbetering Financieel Beheer" (VFB) die niet ten laste van de USONA-middelen konden worden gelegd¹⁹.

¹⁶ 14 januari 2009

¹⁷ Opgesteld en getekend op 5 oktober 2009

¹⁸ Uitgangspunt voor de berekening van dit bedrag, is een gemiddelde wisselkoers van 2,4 Naf. voor 1 euro over de gehele programmaperiode. Daarmee blijft een koersrisico bestaan en zou het uiteindelijke bedrag hoger of lager kunnen uitvallen.

¹⁹ Bron: Ministerie van Financiën.

Tabel 3.1 Overzicht eigen bijdrage Curaçao aan IVB (in Nafl)

Jaar	Bedrag	Toelichting
Gerealiseerd		
2008	-	
2009	1.750.000	Eigen bijdrage project ECD
	858.282	Compensatie extra werkelijke kosten ECD + VFB
2010	766.030	Compensatie extra werkelijke kosten ECD + VFB
	3.374.312	
Geraamd		
2011	2.232.000*	
2012	-	
Totaal	5.606.312	

* Raming van Ministerie van Financiën. Daarmee blijft een bedrag van bijna Nafl 400.000 aan eigen bijdrage 'open staan'.

Het is onduidelijk of dit bedrag aangewend gaat worden voor 2012.

Bron: e-mail van Ministerie van Financiën

Het werkelijke totaalbedrag voor het IVB 2008–2012 komt dan, inclusief eigen bijdrage Curaçao, uit op Nafl. 44.761.782 (zie onderstaande tabel). Dit totaalbedrag kan worden gezien als een bruto bedrag voor het IVB. Een correctie moet worden gemaakt om het werkelijke bedrag (het netto bedrag) te kunnen bepalen dat beschikbaar is voor de IVB projecten.

De correctie die gemaakt moet worden is het gevolg van de 'overloop' van SBO projecten die ten laste komen van het IVB budget. De verplichtingen die na 31 december 2007 zijn aangegaan op lopende SBO projecten zijn ten laste gekomen van het IVB, zodat deze projecten alsnog uitgevoerd konden worden. Dit komt overeen met ongeveer Nafl. 4,4 miljoen. Het netto programmabudget komt dan uit op Nafl 40,3 miljoen.

Tabel 3.2 Overzicht werkelijke bruto en netto programma budget IVB (in Nafl)

	Budget
Bijdrage Nederland	39.155.470
Bijdrage Curaçao	5.606.312
Bruto programma budget IVB	44.761.782
<i>Minus BO beslag op IVB</i>	<i>4.418.384</i>
Netto programma budget IVB	40.343.398

3.1.3 Financiële voortgang IVB

Tabel 3.3 geeft een financieel overzicht van het IVB-programma. De stand per 31 december 2010 geeft aan dat Nafl. 35,4 miljoen is gealloceerd, Nafl. 16,5 miljoen is verplicht en een totaal van Nafl. 7,3 miljoen is betaald. Een bedrag van Nafl. 4,1 miljoen is nog beschikbaar onder het IVB.

Tabel 3.3 Financieel overzicht IVB (in Nafl), bijdrage Nederland, bijdrage Curaçao (stand 31-12-10)

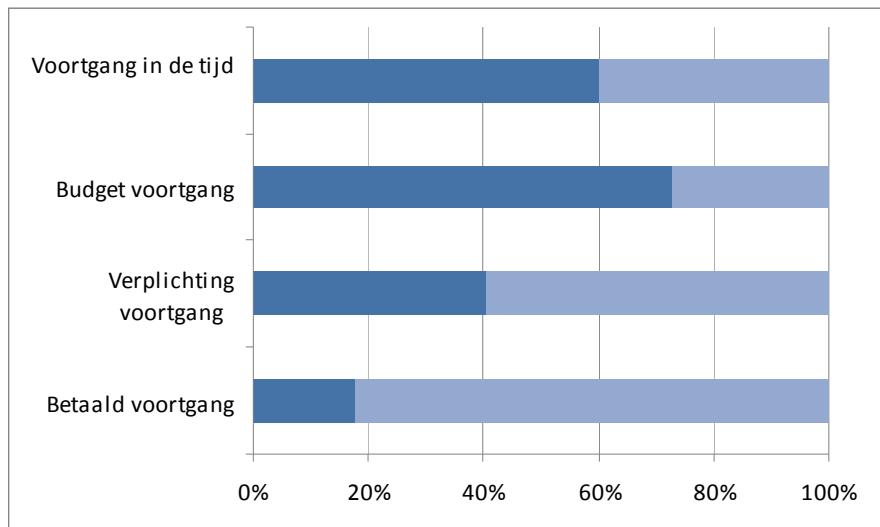
	Budget	Gealloceerd	Verplicht	Betaald
Bijdrage Nederland	39.155.470	29.823.332	10.918.074	3.877.294
Bijdrage Curaçao	5.606.312	5.606.312	5.606.312	3.374.312
Totaal	44.761.782	35.429.644	16.524.386	7.251.606

Bronnen: USONA en Ministerie van Financiën.

Indien de onderhavige midterm evaluatie wordt meegenomen in het gealloceerde bedrag, komt het totaal uit op ongeveer Nafl 35.733.000. Ook dient rekening te worden gehouden met de eindevaluatie die voorzien is in het programma.

Figuur 3.1 geeft de financiële voortgang van het programma grafisch weer. De budgettaire voortgang ligt duidelijk op schema of zelfs iets daarboven. De voortgang op verplichting en betalingen is relatief minder.

Figuur 3.1 Grafische weergave voortgang op budgettering, verplichting, en betaling (stand 31-12-10) op basis van het netto programma budget



Toelichting:

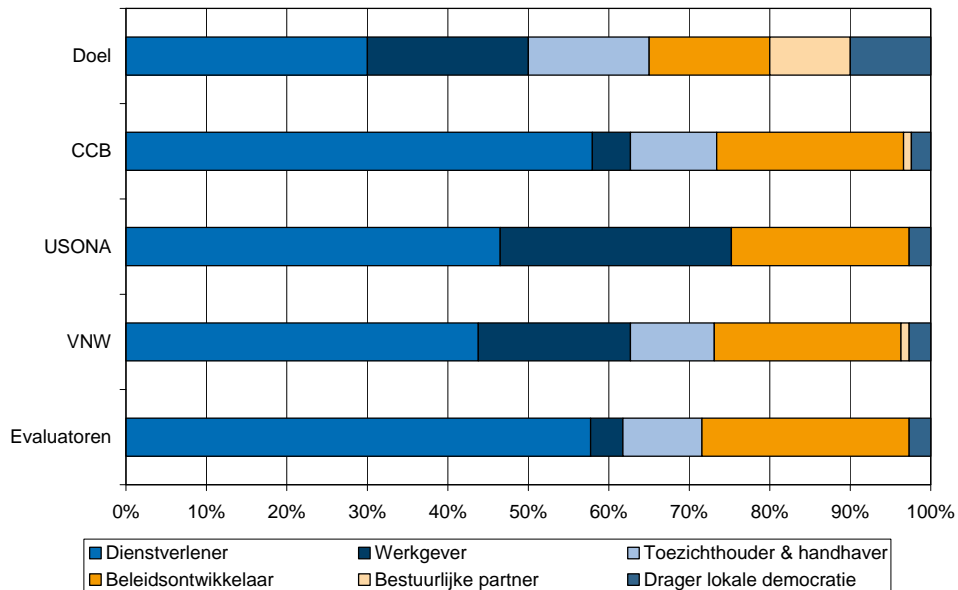
- Voortgang tijd is gedefinieerd als percentage totale programma looptijd, d.w.z. van 1 januari 2008 t/m 31 december 2012
- Budget voortgang is gedefinieerd als beslag goedgekeurde projecten als percentage totale programma budget
- Verplichtingen voortgang is gedefinieerd als verplichtingen als percentage totale programma budget, waarbij verplichtingen zijn gedefinieerd als de verbintenis uit overeenkomst, die door de projecteigenaar wordt aangegaan in het kader van de uitvoering van een goedgekeurd project, tot betaling van een geldsom (definitie begrippenlijst USONA)
- Betalingsvoortgang is gedefinieerd als betalingen als percentage totale programma budget)

3.1.4 Allocatie middelen over rollen van de overheid

Programmatische allocatie

In het IVB-programma is een verdeling van de financiële middelen over de 6 rollen afgesproken tussen Curaçao en Nederland. Zowel USONA als CCB en VNW hebben de tot nu toe goedgekeurde projectvoorstellen (20) ingedeeld in deze 6 rollen. Aan de hand van het samenwerkingsprogramma en op grond van de projectinformatie verkregen uit de projectdossiers en interviews hebben de evaluatoren ook zelf een indeling gemaakt, gebaseerd op waar het zwaartepunt in de projectactiviteiten en –doelen lag, zie bijlage 4. **Figuur 3.2** geeft deze indelingen weer. Hieruit blijkt dat elke organisatie een andere indeling heeft gemaakt van de budgetten. De rollen zijn blijkbaar dermate breed geformuleerd, dat géén eenduidige verdeling van projecten over rollen gemaakt kan worden.

Figuur 3.2 Allocatie IVB-middelen over de 6 rollen van de overheid (stand 31/12/2010 –exclusief eigen bijdrage Curacao)*



* Budgetverdeling 'doel' is verdeling zoals vastgelegd in programma.

Bovenstaande figuur maakt het volgende duidelijk:

- De indelingen komen niet met elkaar overeen.
- De indelingen komen niet overeen met de in het programma gestelde verdeling van het budget.
- De rol van dienstverlener (prioriteit 1) is in elke project indeling het grootst en heeft een groter financieel beslag dan opgenomen in programma
- De rol van toezichthouder (prioriteit 2) komt in de indeling van USONA niet voor en is in de drie overige indelingen kleiner dan opgenomen in het programma.
- De rol van bestuurlijke partner (prioriteit 5) komt in de indeling van USONA en onze eigen indeling niet voor en is in de twee overige indelingen kleiner dan opgenomen in het programma.

De verschillende indelingen benadrukken de breedte van de rollen aangezien de meeste projecten bij meerdere rollen passen. Wel zijn de partijen eensgezind in de constatering dat de rollen van toezichthouder en bestuurlijke partner tot nu toe onderbelicht zijn gebleven. Aangezien Curaçao en Nederland de rol van toezichthouder als tweede geprioriteerd hebben, is de onderbelichting van deze rol dringender dan die van de rol bestuurlijke partner (prioriteit 5).

De conclusie kan worden getrokken dat er slechts beperkte sturingskracht uitgaat van het rollenmodel. Aangezien de gemaakte afspraken in het IVB-programma over de allocatie van de middelen worden gezien als 'harde afspraken', zou ofwel consensus bereikt moeten worden over welke indeling uiteindelijk wordt gehanteerd door de betrokken partijen, ofwel 'de hardheid' van de afspraken (enigszins) losgelaten moeten worden. Het IVB-programma loopt weliswaar nog door tot eind 2012, maar wat de goedkeuring van projecten betreft is echter nu al ruim driekwart van het budget gealloceerd. Daarmee is de mogelijkheid tot bijsturing beperkt.

3.1.5 Overheveling SEI naar IVB

Eind december 2010 is besloten een aantal SEI-projecten in de bestuurlijke pijler van het SEI over te hevelen naar het IVB, omdat het SEI binnenkort dient te worden afgerond en de uitvoering van deze projecten in de knel zou kunnen komen. Het gaat om de volgende projecten:

- B20: Verbeteren adressensituatie in Curaçao,
- E60: Closing the digital divide,
- B19: Realiseren van de basisadministratie,
- B23: Reorganiseren van het Ambtelijk apparaat,
- E40: Upgraden van de basisregistratie topografie,
- B29: Operationaliseren callcenter voor vergunningen.

Alle bovenstaande projecten komen uit het SEI hoofdstuk "Openbaar Bestuur" met uitzondering van het project "Operationaliseren callcenter voor vergunningen". Dit project komt uit het hoofdstuk "Herstructurering Economie".

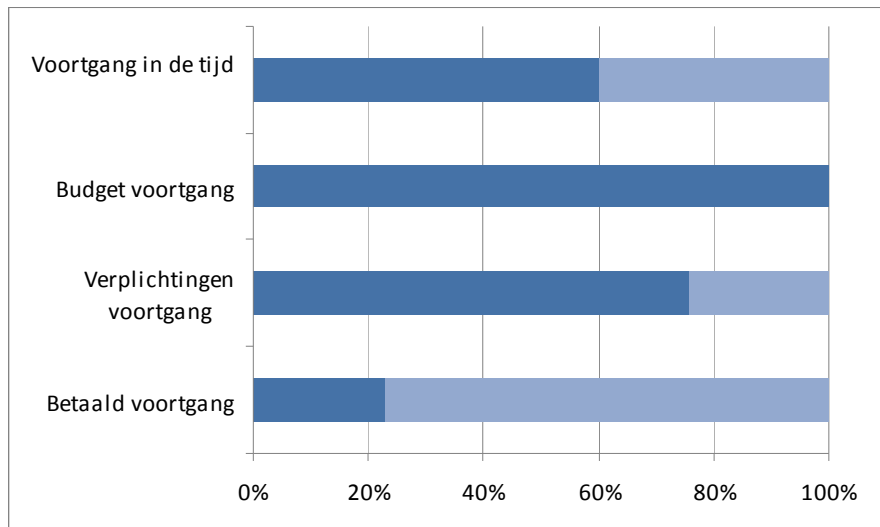
De overdracht van deze projecten betreft ongeveer 10 procent van de samenwerkingsmiddelen. Hiermee komt het totaalbedrag ongeveer overeen met de 10 procent die oorspronkelijk voor het IVB was bestemd.

Tabel 3.4 Overzicht SEI projecten die zijn overheveld naar IVB, stand 31-12-10 (in Nalf) inclusief eigen bijdrage Curaçao

Project nummer	Project naam	Budget	Verplicht	Betaald
2008064	Verbeteren Adressensituatie Curaçao	2.700.000	1.881.621	787.540
2010035	Closing the digital divide	500.000	454.397	0
2008099	Realiseren van de basisregistratie	2.700.000	1.170.691	27.146
2010032	Reorganiseren van het ambtelijk apparaat	15.467.500	12.980.470	745.579
	Eigen bijdrage Curaçao aan 2010032	20.000.000	13.426.036	8.261.986
2008078	Upgraden basisregistratie topografie	1.919.500	1.282.467	87.029
(in voorbereiding)	Call center voor vergunningen	200.000	0	0
Totaal		43.487.000	31.195.682	9.909.280

Figuur 3.3 geeft de financiële voortgang van het pakket aan SEI-projecten dat wordt overgeheveld naar het IVB grafisch weer. De voortgang op de verplichtingen ligt hoger dan bij het IVB programma. Dit is deels te verklaren door het feit dat alle SEI projecteigenaren met klem is verzocht zoveel mogelijk te verplichten vóór 31 december 2010, aangezien nog niet duidelijk was of de commiteringsdatum van het SEI zou worden uitgesteld. Het niveau van betalingen ligt gelijk als bij het het IVB programma. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de betalingsvoortgang op de door Nederland gefinancierde samenwerkingsmiddelen veel lager ligt dan bij het IVB. Deze lage score wordt gecompenseerd door een hoge betalingsvoortgang op de eigen bijdrage van Curaçao op het project Reorganisatie Ambtelijk Apparaat.

Figuur 3.3 Financiële voortgangsindicatoren van pakket van SEI projecten die zijn overgeheveld naar IVB (stand 31-12-10)



3.2 Absorptiecapaciteit

Toename budget voor goed bestuur

Het SBO startte in 2002 en liep in eerste instantie tot 2006. Vervolgens is de committeringsperiode met 1 jaar verlengd. Uitvoering van het SBO liep door tot in 2010. In de periode 2002-2006 is ongeveer Naf. 11 miljoen betaald aan het verbeteren van goed bestuur. In de periode 2007-2010 is nogmaals ongeveer Naf. 11 miljoen betaald.

Het SEI startte in 2008. Voor de SEI-projecten gericht op het openbaar bestuur (OB) is ongeveer Naf. 43 miljoen beschikbaar (Naf. 23 miljoen beschikbaar gesteld door Nederland en Naf. 20 miljoen voor het project reorganisatie ambtelijk apparaat). Tot 31 december 2010 is ongeveer Naf. 2 miljoen betaald uit de Nederlandse bijdrage aan de OB-projecten onder het SEI. Tot 31 december 2010 was ongeveer Naf. 8,3 miljoen besteed uit de eigen middelen van Curaçao voor het project reorganisatie ambtelijk apparaat.

Het IVB is gestart in 2008. In totaal is ongeveer Naf. 45 miljoen beschikbaar, waarvan Naf. 6 miljoen eigen bijdrage van Curaçao. Tot 31 december 2010 is ongeveer Naf. 7 miljoen betaald (waarvan ongeveer de helft betaald is uit eigen middelen).

Samengevat: in de periode 2002-2007 was Naf. 22 miljoen beschikbaar voor het beleidsthema 'goed bestuur'. Voor de periode 2008-2012 is in totaal Naf. 88 miljoen beschikbaar gesteld, een verviervoudiging van het budget. Vooral in combinatie met het gegeven dat de beschikbare capaciteit onder het bestuurlijk en ambtelijk apparaat juist in deze periode beperkt is vanwege de voorbereidingen op de landstatus van Curaçao en vervolgens de uitwerking van deze nieuwe status, roept de vraag op of Curaçao in staat is om een dergelijke budgetverhoging te absorberen.

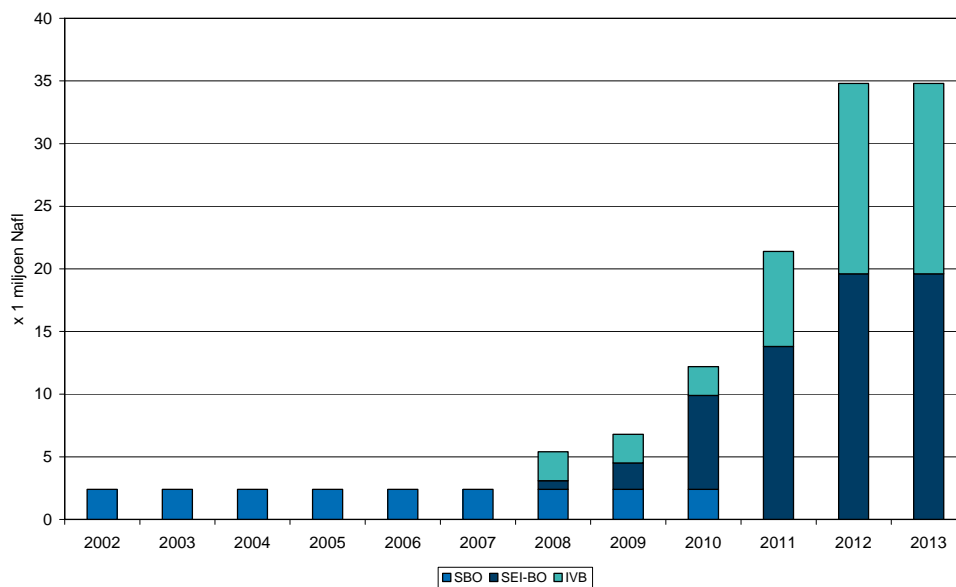
Uitgaven en absorptievermogen

Een punt van aandacht bij deze sterke toename aan beschikbare middelen voor goed bestuur is de absorptiecapaciteit: de mogelijkheid van Curaçao om alle middelen effectief en efficiënt aan te wenden.

Uit de voorgaande paragraaf blijkt dat in de periode 2002-2010 Nafl. 22 miljoen is besteed aan SBO-projecten. Verder is in de periode 2008-2010 Nafl. 10 miljoen²⁰ besteed aan projecten onder het SEI-OB en Nafl. 7 miljoen²¹ aan projecten onder het IVB. Voor de komende jaren zal in totaal nog Nafl. 49,7 miljoen moeten worden besteed.

Onderstaand figuur geeft een schematische gestyleerde weergave van de absorptie **capaciteit** t/m 2010 voor het beleidsterrein goed bestuur en de absorptie **opgave** na 2010 binnen het beleidsterrein goed bestuur. De figuur is gebaseerd op een aantal simplificaties: (1) besteding voor SBO en SEI per jaar is gebaseerd op gecalculerde gemiddelden, (2) verondersteld wordt dat de daadwerkelijke uitvoering van de IVB en SEI projecten tot aan 2013 zal lopen²², 1 jaar ná de sluitingsdatum van het programma. (3) Eigen bijdrage aan het project 'Reorganisatie Ambtelijk Apparaat' volgt het uitvoeringsplan t/m 2011 en het restant wordt in de jaren 2012 en 2013 besteed.

Figuur 3.4 Gemiddelde jaarlijkse uitgaven onder SBO, IVB, en SEI-OB t/m 2010 en geschatte gemiddelde uitgaven per jaar voor de periode 2011-2013 (schatting evaluatoren).



Op basis van bovenstaande figuur kan worden geconcludeerd dat, ondanks de schematische abstractie, het absorptievermogen van Curaçao voor 'goed bestuur'-projecten sterk moet stijgen om alle beschikbare middelen op een effectieve en efficiënte manier aan te wenden. Aangezien voor zowel bestuurders als ambtenaren de NBO centraal zal staan dit kalenderjaar, zal in 2011 de beschikbare capaciteit voor IVB-projecten beperkt zijn. De vraag rijst daarmee of het haalbaar is voor Curaçao het totaal aan beschikbare middelen op een effectieve en duurzame wijze in te zetten ten bate van goed bestuur. De beperkte beschikbare capaciteit voor IVB-projecten in 2011 leidt tot een tijdelijke 'pas op de plaats'. De inschatting van de evaluatoren is dat wanneer de bestuurlijke en ambtelijke organisaties dusdanig op poten zijn gezet dat de IVB-projecten volop kunnen worden opgepakt, het nog lastig gaat worden de achterstanden in te lopen. Een voor dit punt positief gegeven is wel, dat de huidige piek in de capaciteit die voor SEI wordt aangewend, na afloop van SEI ingezet kan worden voor IVB.

²⁰ Inclusief eigen bijdrage Curaçao

²¹ Inclusief eigen bijdrage Curaçao

²² De verplichtingen dienen vóór eind december 2012 gedaan te zijn, waarbij we ervan uitgaan dat de projecten daarna nog maximaal 1 jaar doorlopen.

3.3 Conclusies

Bijdrage Nederland en Curaçao

Nederland en Curaçao hebben afgesproken dat de Nederlandse bijdrage aan het IVB-programma ongeveer 39 miljoen Nafl zal bedragen en de eigen bijdrage van Curaçao 6 miljoen Nafl zal zijn. Deze eigen bijdrage is niet projectgebonden, maar ter ondersteuning van de uitvoering van het IVB-programma (inzet SOAB). Terugkijkend is tot en met 2010 de eigen bijdrage echter besteed aan twee projecten: 'Extra Capaciteit Dekkingsplan' en 'Versterking Financieel Beheer'.

Financiële voortgang

Per 31 december 2010 was 79 procent van het totale budget (inclusief eigen bijdrage) gealloceerd, 37 procent verplicht en 16 procent betaald. De voortgang in het budget is uitstekend te noemen, die in de verplichtingen en vooral in de betalingen niet. Aangezien de deadline voor de verplichtingen eind december 2012 ligt, staat Curaçao voor een serieuze opgave.

Allocatie middelen over de rollen

Naast afspraken tussen Curaçao en Nederland over de inhoudelijke prioritering van de rollen, zijn tevens afspraken vastgelegd over de verdeling van de middelen over deze rollen. Ondanks het feit dat de rollen dermate breed zijn en elkaar overlappen, zodat er geen duidelijke indeling van projecten gemaakt kan worden op basis van deze rollen, valt een aantal zaken op. Ten eerste is een beduidend groter aandeel besteed aan de rol van de overheid als dienstverlener (tevens eerste prioriteit). Voor de rol van de overheid als toezichthouder en handhaver (tweede prioriteit) is daarentegen een zeer beperkt deel van het budget gealloceerd. In plaats daarvan heeft de rol van de overheid als beleidsontwikkelaar meer aandacht gekregen dan afgesproken.

Overheveling SEI naar IVB

Zes SEI-projecten zijn overgeheveld naar IVB vanwege het belang van deze projecten voor goed bestuur en de langere benodigde looptijd dan mogelijk onder SEI, waarvan 'Reorganisatie Ambtelijk Apparaat' de belangrijkste, zowel inhoudelijk als omvang budget. De voortgang in verplichtingen voor deze overgeheveldde SEI-projecten geeft met ruim 70 procent vertrouwen in een tijdige afronding van de verplichtingen.

Absorptiecapaciteit

De beschikbare budgetten voor projecten gericht op goed bestuur zijn gestegen. Op basis van een schematische weergave per jaar, concluderen de evaluatoren dat - ondanks de aannames die gedaan zijn - het absorptievermogen van Curaçao weleens te beperkt zou kunnen zijn om dergelijke bedragen efficiënt en effectief om te zetten in succesvolle projecten. Curaçao zal zich in ieder geval voor een pittige uitdaging gesteld zien.

4 Uitvoering en resultaten projecten

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat nader in op de uitvoering en resultaten van de projecten onder de verschillende programma's. Vanwege de verschillen in de mate waarin de programma's zijn gevorderd en projecten zijn afgesloten, verschilt het informatieniveau tevens per programma. De volgende onderwerpen komen aan bod:

- de projectuitvoering onder IVB en SEI-OB;
- effectiviteit en duurzaamheid SBO-projecten;
- stand van zaken SEI-OB-projecten;
- stand van zaken IVB-projecten;
- IVB-projecten en de scores op de DAC-criteria;
- doorlopende programmalijnen tussen SBO - SEI-OB – IVB.

4.2 Projectuitvoering IVB en SEI-OB

Op projectniveau²³ zijn de volgende hoofdactoren te onderscheiden:

- projectinitiator;
- projecteigenaar;
- projectgemachtigde;
- projectuitvoerders;
- USONA: projectadviseurs.

De Ministerraad en voorheen het Bestuurscollege is projecteigenaar en verantwoordelijk voor de projecten. Het initiatief voor een project kan worden genomen door of namens de in Curaçao gevestigde rechtspersonen en natuurlijke personen, maar enkel de projecteigenaar kan een projectvoorstel indienen bij USONA. De projecteigenaar kan voor de uitvoering van het project iemand daartoe machtigen: de projectgemachtigde (meestal een afdelingshoofd of andere ambtenaar). Dit laat echter onverlet dat de projecteigenaar de eindverantwoordelijke is voor het project. Het Bestuurscollege maakte uiteindelijk de beslissingen op basis van de informatie aangedragen door PMO, de afgesproken prioriteringen en het Bestuursprogramma. In de huidige constellatie draagt BPD zorg voor de informatievoorziening, op basis waarvan de ministerraad besluiten formuleert.

Wanneer een projectvoorstel ingediend wordt bij USONA, volgt allereerst de ontvankelijkheidstoets. Tijdens deze toets wordt bekeken of:

- het projectvoorstel ingediend is door een bevoegde instantie;
- het projectvoorstel binnen één van de samenwerkingsprogramma's past;
- er voldoende financieringsmiddelen beschikbaar zijn;
- het voorstel compleet en volgens de vastgestelde format is aangeleverd.

²³ Zie voor procesbeschrijving op programmaniveau hoofdstuk 2.

Nadat het project ontvankelijk is verklaard volgt de beoordelingstoets. Hierbij wordt het projectvoorstel aan de volgende criteria getoetst:

- Relevantie - o.a. levert het project een bijdrage aan het bereiken van de doelstellingen van het samenwerkingsprogramma;
- Probleemanalyse - o.a. bevat het voorstel een goede analyse van de oorzaken van het probleem en beantwoorden de resultaten die het project zal opleveren aan de problemen van de doelgroepen;
- Doelstelling en Resultaten - o.a. zijn de projectdoelen afgeleid vanuit de aan te pakken problemen, zijn er ten aanzien van de doelstellingen en resultaten objectief verifieerbare indicatoren gedefinieerd;
- Uitvoeringscapaciteit en -wijze - o.a. is er voldoende interne en externe management- en uitvoeringscapaciteit aanwezig;
- Risicoanalyse - o.a. zijn er voldoende mechanismen ingebouwd ter verlaging van de geïdentificeerde risico's en/of ter stimulering van de positieve effecten?;
- Voortgangbewaking - o.a. zijn voortgangscontrole en resultaatgerichte monitoring in het projectvoorstel voorzien;
- Duurzaamheid - o.a. zijn de verwachte resultaten van het project duurzaam op financieel, institutioneel en management, beleid, en sociaal-economisch/sociaal-cultureel niveau.
- Verdere informatie - o.a. is de tijdsplanning duidelijk en haalbaar, is de begroting compleet en logisch opgebouwd.

Alle projecten worden aan de hand van bovengenoemde criteria gescoord. Hierbij wegen vooral de aspecten uitvoeringscapaciteit en financiële en institutionele duurzaamheid qua scoring zwaar mee in de toekenning van het financieringsverzoek.

Na goedkeuring van het project start het project met de ondertekening van een financieringsovereenkomst door USONA en de projecteigenaar. In deze overeenkomst staan de voorwaarden en bepalingen omtrent de toekenning van financiering voor een goedgekeurd projectvoorstel. Het bevat o.a. afspraken over het goedgekeurde projectbudget en de eventuele eigen bijdrage van Curaçao, de looptijd van het project en rapportageverplichtingen.

Vervolgens vindt een startgesprek plaats met de projecteigenaar/gemachtigde en de USONA projectadviseur. Voor elk project wordt een projectadviseur aangewezen die als contactpersoon fungeert bij USONA, op de te volgen procedures (zoals de gunningsprocedure) toeziet, advies verleent en de voortgang van het project bewaakt. Ook zetten de adviseurs zich actief in om overlap tussen de verschillende projecten te voorkomen en om afstemming te bevorderen.

De daadwerkelijke uitvoering van het project ligt bij de projectuitvoerders. Dit zijn ambtenaren en/of externe partijen zoals consultants. Over de voortgang van de projecten moeten projecteigenaren over het algemeen ieder half jaar een voortgangsrapportage bij USONA indienen, tenzij anders afgesproken in de financieringsovereenkomst. Deze rapportage dient inzicht te geven in de inhoudelijke en financiële voortgang van de projecten. De projecteigenaar is verantwoordelijk voor de resultaatgerichte monitoring van de projecten en voor de kwaliteit en tijdigheid van de voortgangsrapportages. USONA is verantwoordelijk voor het houden van toezicht op deze resultaatgerichte monitoring.

Indien een projecteigenaar zijn verplichtingen (bijvoorbeeld met betrekking tot de rapportages) niet nakomt, kan USONA sancties opleggen. Deze sancties staan beschreven in het escalatiemodel, zie [figuur 4.1](#).

Figuur 4.1 Escalatiemodel USONA

Bij het niet nakomen van contractuele verplichtingen zoals indienen rapportages/ tijdsplanningen/ verplichtingen/begroting zal het volgende escalatie mechanisme in werking treden				
Niveau	Tijdplanning	Actie	Sanctie	Naar wie
0	0 mnd	Brief met reminder rapp.	geen	Projectgemachtigden
1	1 mnd	Brief met aanmaning. Bij uitblijven actie binnen 1 maand na briefdatum dan sanctie a)	geen	Projectgemachtigden Cc: projecteigenaar (= BC of minister)
2	2 mnd	Brief met sanctie a). Bij uitblijven actie binnen 1 maand na briefdatum dan sanctie b)	a) Geen nieuwe verplichtingen meer aangaan op betreffend project.	Projecteigenaar (= BC of minister) Cc: - projectgemachtigden - (bij Land: Minister President) - SONA
3	3 mnd	Brief met sanctie b). Bij uitblijven actie binnen 2 maanden na briefdatum dan sanctie c)	b) Geen nieuwe verplichtingen meer accepteren en projectvoorstellen aanhouden binnen het specifieke samenwerkingsprogramma.	Projecteigenaar (= BC of minister) Cc: - projectgemachtigden - (bij Land: Minister President) - SONA
4	5 mnd	Brief met sanctie c). Bij uitblijven actie binnen 2 maanden na briefdatum dan sanctie d)	c) Geen betalingen binnen het betreffende programma	Projecteigenaar (= BC of minister) Cc: - projectgemachtigden - (bij Land: Minister President) - SONA - VNW/BZK
5	7 mnd	Brief uitvoering sanctie d)	d) Project intrekken. Terugvorderen van reeds betaalde bedragen	Projecteigenaar (= BC of minister) Cc: - projectgemachtigden - (bij Land: Minister President) - SONA - VNW/BZK

Bron: Website USONA, www.usona.an

Wanneer een project afgerond is, behoort deze te worden afgesloten met een 'Overeenkomst van projectbeëindiging' en dient een inhoudelijk verslag over de behaalde resultaten te worden opgesteld.

4.3 Effectiviteit en duurzaamheid SBO projecten

4.3.1 Afbakening analyse op projectniveau

In totaal zijn 20 projecten uitgevoerd onder het programma met een totaalbedrag van Nafl. 22 miljoen.

Voor de projectanalyse van het SBO-programma zijn enkel die projecten in aanmerking genomen waar het zwaartepunt van de implementatie lag ná de evaluatie van het SBO.²⁴ Voor deze afbakening is gekozen, omdat de projecten met het zwaartepunt van uitvoering vóór 2007 in de SBO evaluatie zijn meegenomen. In totaal ligt voor 13 van de 20 SBO projecten het zwaartepunt van projectuitvoering in de periode na 2006 (zie bijlage 3).

Deze 13 projecten zijn bestudeerd door middel van deskstudie. Daarnaast zijn enkele projecten ook aan de orde gekomen in enkele interviews met IVB betrokkenen voor zover diegenen ook betrokken waren bij SBO-projecten. Op projectniveau zijn relevantie, efficiency, effectiviteit, en duurzaamheid geanalyseerd. De analyse van de SBO-projecten als geheel richt zich op effectiviteit en duurzaamheid en de lessen die hieruit getrokken kunnen worden voor het vervolg van het IVB programma.

Bij de effectiviteitsanalyse richten wij ons vooral op de vraag welke factoren de effectiviteit van de projecten positief dan wel nadelig hebben beïnvloed om er lessen uit te kunnen trekken. Bij de

²⁴ SBO evaluatie 2007.

duurzaamheidsanalyse focussen wij ons meer op de vraag of de gerealiseerde outputs en outcomes van deze projecten verankerd zijn en zo ja, hoe.

4.3.2 Effectiviteit op project niveau

Bijlage 9 presenteert een analyse van de binnen SBO-projecten behaalde resultaten op basis van desk research. Effectiviteit op project niveau is gedefinieerd als in hoeverre de projectdoelstellingen zijn behaald. Bij de effectiviteitsanalyse hebben de evaluatoren zich vooral gericht op de vraag wat effectiviteit van de projecten nadelig heeft beïnvloed.

Tabel 4.1 presenteert een samenvatting van de effectiviteitsanalyse op basis van bijlage 9 en de individuele projectsheets. De resultaten van de analyse geven een gemengd beeld. In de helft van de geanalyseerde projecten worden de projectdoelen in enige of hoge mate gerealiseerd en in de andere helft van de projecten worden doelen niet of in geringe mate gerealiseerd.

Tabel 4.1 Overzicht van effectiviteitsanalyse op projectniveau

Project	Oordeel	Toelichting	Bron voor analyse
Studie voorzieningenniveau	4	Onderzoeksdoelstelling (vergroten 'inzicht') is behaald.	Voortgangsrapport december 2006
Implementatie masterplan motorrijtuigenbelasting	2	Projectresultaten zijn op vele terreinen niet gehaald, vooral door het vertraagde wettelijke traject.	Eindrapport december 2010
Ervaringsuitwisselings-programma	4	Beoogde projectresultaten zijn behaald.	Voortgangsrapport oktober 2008
Technisch Juridische bijstand BSB&V	1	Resultaten zijn in geringe mate gerealiseerd (multi inzetbaarheid personeel, training, kortere wachttijden)	Eindevaluatie mei 2009
Nieuwe Belastingdienst Curaçao	2	Groot deel van de projectdoelen zijn gerealiseerd binnen de projecttermijn. Alleen belangrijkste, samenvoegen van de diensten, nog niet.	Voortgangsrapport maart 2008
Ondersteuning secretariaat Stadsvernieuwing	2	Veel voorbereidende werkzaamheden zijn gerealiseerd op de gestelde doelen, maar resultaten zijn maar in beperkte mate bereikt.	Eindrapport september 2008
Digitalisering	3	Veel projectresultaten zijn gerealiseerd. Echter, het project zou verkorting behandelingsperiode moeten opleveren, maar is niet duidelijk of dat wordt gerealiseerd. Effectiviteit staat onder druk door gebrek aan draagvlak bij de diensten.	Voortgangsrapport maart 2009
PIMS@all	3	Binnen de projectperiode zijn veel onderliggende projectresultaten gehaald, maar het hoofdprojectresultaat niet. O.a. de ontmanteling heeft proces vertraagd.	Voortgangsrapport augustus 2008
Registratie clean up	1	Zeer laag, mogelijk als gevolg van overambitieuze doelstellingen	Voortgangsrapport juli 2008
Secretariaat Stadvernieuwing Willemstad	2	Projectresultaten zijn beperkt gerealiseerd. Projectdoelen lijken te ambitieus. Geen capaciteitsanalyse gemaakt bij aanvang van het project.	Voortgangsrapport augustus 2007

Project	Oordeel	Toelichting	Bron voor analyse
Integriteit fase 2	4	Nagenoeg alle tussenliggende projectdoelen zijn bereikt. Ambtelijke integriteit lijkt een belangrijk aspect te zijn geworden in elke discussie over de ambtelijke organisatie (zie externe evaluatie).	Eindevaluatie april 2008
KO (klantgerichte overheid) 1, (Snelle successentraject)	4	Projectdoelen zijn nagenoeg allemaal gerealiseerd.	Eindrapport maart 2008

Toelichting: 1= géén, 2= in geringe mate, 3= in enige mate, 4= in hoge mate

Voortgangs- en eindrapportages worden door projectuitvoerders zelf opgesteld; eindevaluaties door externe consultants.

De volgende oorzaken zijn aan te wijzen voor het behalen van beperkte effectiviteitsresultaten:

- Een te hoog ambitieniveau in de projectvoorstellen, waardoor het moeilijk is om de gestelde projectdoelen te behalen;
- De bestuurlijke en politieke complexiteit van de projecten lijkt vaak te worden onderschat. De focus lijkt in eerste instantie op de technische uitvoering te liggen en (te) weinig aandacht gaat uit naar procesmatig management (management van belangen om projectdoelen te bereiken). Dit lijkt voornamelijk het geval te zijn bij projecten waarbij verschillende diensten betrokken zijn (verkrijgen van draagvlak en medewerking) en die politieke besluitvorming met zich mee brachten, waaronder bijvoorbeeld het realiseren van wet- en regelgeving.
- De capaciteit van de betreffende dienst(en) is vaak onderbelicht geweest in zowel de ontwerp- als de uitvoeringsfase. Er lijkt te weinig rekening te worden gehouden met de benodigde capaciteit versus de beschikbare capaciteit, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin.

Verder moet worden opgemerkt dat de doelen van sommige projecten (lang) na afloop van de projectperiode alsnog zijn gehaald, soms in een nieuw project of door de diensten zelf verder uitgevoerd. Echter, voor de effectiviteitsanalyse valt deze realisatie strikt genomen niet onder (de beoordeling van) het project zelf. Bovendien zijn dergelijke 'natrajecten' meestal niet in de dossiers opgenomen die ten grondslag lagen aan de analyse van de SBO-projecten.

4.3.3 Duurzaamheid op project niveau

Tabel 4.2 presenteert een samenvatting van de duurzaamheidsanalyse op basis van dossieronderzoek. De resultaten van deze analyse geven een minder positief beeld. Slechts in twee van de 11 geanalyseerde projecten komen de evaluatoren tot de conclusie dat duurzaamheid weliswaar standaard wordt geadresseerd in de financieringsverzoeken, maar slechts in enige mate in de eindresultaten. Voor vier projecten is sprake van enige mate van duurzaamheid en in vijf projecten is de duurzaamheid van de projectresultaten in gevaar.

De oorzaken voor beperkte effectiviteit beïnvloeden ook de duurzaamheid van de resultaten op projectniveau. Met name het gebrek aan politieke besluitvorming dan wel het accorderen van wet- en regelgeving lijkt een serieus probleem bij het verankeren van projectresultaten. Dit lijkt bij 3 projecten het geval te zijn waar duurzaamheid van de projectresultaten bedreigd worden.

Een positieve bevinding van de evaluatoren is dat bij de projecten met een IT component, waar vaak duurzaamheidsproblemen ontstaan, goede duurzaamheidsmaatregelen zijn genomen zoals het aanstellen van vaste ondersteunende medewerkers, instellen helpdesk, trainingsprogramma's. Twee dienstoverstijgende IT-projecten hadden te maken met verschillen in belangen binnen de ambtelijke organisatie, waar te weinig oog voor was in het projectmanagement. Hierdoor lijkt de duurzaamheid van deze twee projecten onder druk te staan.

Tabel 4.2 Overzicht van duurzaamheidsanalyse op projectniveau

Project	Oordeel	Toelichting	Bron voor analyse
Studie voorzieningenniveau	2	Lange termijn visie niet verder ontwikkeld. Studie had geen duidelijk kader voor vervolgactiviteiten	Voortgangsrapport december 2006
Implementatie masterplan motorrijtuigenbelasting	1	Als wettelijke traject niet wordt doorgezet, staat duurzaamheid van het project zeer onder druk	Eindrapport december 2010
Ervaringsuitwisselingsprogramma	-	Kan geen uitspraak over worden gedaan, informatie niet beschikbaar	Voortgangsrapport oktober 2008
Technisch Juridische bijstand BSB&V	2	Projectresultaten zijn niet verankerd. Wel heeft de dienst een follow up project gekregen onder IVB	Eindevaluatie mei 2009
Nieuwe Belastingdienst Curaçao	2	Project procesmatig goed aangepakt. Echter, duurzaamheid staat onder druk door uitblijven politieke besluitvorming over de nieuwe belastingdienst.	Voortgangsrapport maart 2008
Ondersteuning secretariaat Stadsvernieuwing	1	Ging om inzet van technische bijstander. Rapport geeft aan dat van kennisoverdracht weinig sprake is geweest, waardoor duurzaamheid van resultaten onder druk staat.	Eindrapport september 2008
Digitalisering	2	Duurzaamheid staat onder druk door gebrek aan draagvlak bij administratieve ondersteuning. Echter, RASE facilitair heeft wel extra applicatiemedewerker in dienst genomen.	Voortgangsrapport maart 2009
PIMS@all	3	Projectmatig goed over duurzaamheid nagedacht (helpdesk, trainingen, etc). Werkelijke duurzaamheid afhankelijk van draagvlak Financien en de koppeling die tussen Paytime en PIMS moet worden aangebracht.	Voortgangsrapport augustus 2008
Registratie clean up	1	Wettelijk kader ontbreekt nog steeds, waardoor aan de duurzaamheid van de resultaten kan worden getwijfeld	Voortgangsrapport juli 2008
Secretariaat Stadvernieuwing Willemstad	1	Er is weliswaar er een vervolgtraject gestart, maar dit heeft de effecten niet kunnen verduurzamen (zie beoordeling project Ondersteuning secretariaat Stadsvernieuwing).	Voortgangsrapport augustus 2007
Integriteit fase 2	3	Vertrouwenspersoon, kwetsbare functies, en gedragscode hebben een vaste "plaats" gekregen binnen de overheidsorganisatie, maar bij afronding van het project nog te weinig instrumenten om daadwerkelijk opvolging te geven.	Eindevaluatie april 2008
KO (klantgerichte overheid) 1, Snelle successentraject	1	Project zelf gaf weinig kaders voor duurzaamheid van de trainingsresultaten, wel in de aanbevelingen	Eindrapport maart 2008

Toelichting: 1= géén, 2= in geringe mate, 3= in enige mate, 4= in hoge mate

Voortgangs- en eindrapportages worden door projectuitvoerders zelf opgesteld; eindevaluaties door externe consultants.

4.4 Stand van zaken SEI-OB projecten

4.4.1 SEI-OB programma

Het SEI richt zich op de volgende drie gebieden:

- economische ontwikkeling;
- sociale ontwikkeling;
- bestuurlijke ontwikkeling.

Voor elk van deze gebieden zijn hoofddoelstellingen geformuleerd. Deze zijn voor het gebied 'bestuurlijke ontwikkeling':

1. Het ondersteunen van een nieuw bestuurlijk apparaat dat de realisatie van de doelen van Pais Kòrsou faciliteert;
2. Het reduceren van de overheidsschuld tot een aanvaardbaar niveau en het beheersen van de overheidsfinanciën.

Deze hoofddoelstellingen zijn verder uitgewerkt in de beleidsvelden:

1. Overheidsfinanciën:
 - verbeteren begrotingsvoorbereiding; meerjarige begrotingen;
 - corporate governance en subsidiebeleid;
 - verbeteren inning belastinggelden en andere middelen.
2. Ontwerp en implementatie overheid Pais Kòrsou:
 - integratie van land en Eiland apparaten;
 - competentie-ontwikkeling;
 - verbeteren basisadministraties.

Om concrete invulling aan de beleidsvelden te kunnen geven heeft de SEI Commissie een traject uitgezet om van een groot aantal belanghebbenden projectvoorstellen te verkrijgen op de verschillende gebieden. In totaal zijn 250 voorstellen ingediend waaruit ruim 100 zijn gekozen.

Voor het hoofdgebied "bestuurlijke ontwikkeling" zijn 11 projecten gekozen (zie bijlage 5) en opgenomen onder hoofdstuk 4 van het SEI programma: openbaar bestuur. Het totaalbudget van deze projecten is Nafl. 46,2 miljoen. Van dit budget zou Nafl. 23,4 miljoen uit de SEI-middelen gefinancierd moeten worden, Nafl. 20 miljoen als eigen bijdrage door Curaçao, Nafl. 2 miljoen uit het IVB-programma i.v.m. de overheveling van een SEI-project ("bestuursakademie") naar dit programma en Nafl. 0,8 miljoen door de private sector.

Voor het coördineren van de uitvoering van het SEI programma heeft het Bestuurscollege van Curaçao, in oktober 2008, SOAB, de interne accountantdienst van de Nederlandse Antillen, aangewezen die hiervoor het Centrale Coördinatie Bureau (CCB) heeft opgericht.

4.4.2 SEI-OB projecten

In totaal zijn er, per 31 december 2010, 8 SEI-OB projecten in uitvoering dan wel uitgevoerd. SEI-OB projecten zijn die SEI projecten die onder het hoofdstuk "Openbaar Bestuur" (hoofdstuk 4) van het SEI programmadocument zijn opgenomen. In bijlage 5 staat een overzicht van en toelichting op de in hoofdstuk 4 van het SEI opgenomen projecten en de bijbehorende goedgekeurde SEI-OB projecten.

Van de 8 SEI-OB projecten zijn er 2 afgerond en 6 in uitvoering, waarvan er 1 project stil ligt. De 8 SEI projecten hebben samen, inclusief de eigen bijdrage van Curaçao voor het project reorganisatie ambtelijk apparaat, een budget van Nafl. 43,7 miljoen, waarvan per 31 december 2010 Nafl. 26,3 miljoen verplicht en Nafl. 10,2 miljoen betaald was.

Tabel 4.3 illustreert voor de SEI-OB projecten de voortgang in tijd en budget. Van de 2 afgeronde projecten was het project “ToR interne controlefuncties overheid en externe controleorganen” vertraagd opgeleverd. Van de 6 in uitvoering zijnde projecten lopen 2 projecten achter in de financiële verplichtingen ten opzichte van de voortgang in tijd. Het gaat hier om de projecten “Realisatie van basisregistratie” en “Onderzoek toepasbaarheid Nederlandse en andere Europese subsidieregelingen”.

De verplichtingen van de overige in uitvoering zijnde projecten liggen ongeveer op schema. Dit, terwijl de voortgang in betalingen voor deze projecten (met uitzondering van het project “Reorganisatie ambtelijk apparaat”) substantieel achterloopt. De reden voor de discrepantie tussen voortgang in verplichtingen en voortgang in betalingen is dat USONA de projectgemachtigden heeft verzocht om voor 31 december 2010 zoveel mogelijk geld te verplichten in verband met de afloop van het SEI-programma.

De volgende in uitvoering zijnde projecten hebben vertraging opgelopen:

- Optimalisering adressensituatie Curaçao,
- Upgrading Basisregistratie Topografie,
- Realiseren van basisregistratie,
- Onderzoek toepasbaarheid Nederlandse en andere Europese subsidieregelingen.

Tabel 4.3 Voortgang SEI-OB projecten in tijd en qua financiën, stand 31-12-2010

SEI-OB project	Oorspronkelijke looptijd project (maanden)	Gelopen tijd als % oorspr. looptijd	Goedgekeurd budget (Nafl.)	Verplichtingen als % goedgek.budget	Betalingen als % goedgek. budget
In uitvoering zijnde projecten:					
Optimalisering adressensituatie Curaçao	36	69%	2.700.000	70%	29%
Upgrading Basisregistratie Topografie	27	81%	1.919.500	67%	5%
<i>Realiseren van basisregistratie</i>	24	92%	2.700.000	43%	1%
<i>Onderzoek toepasbaarheid Nederlandse en andere Europese subsidieregelingen</i>	16	38%	150.000	0%	0%
Reorganisatie Ambtelijk Apparaat	36	21%	35.467.500	60%	25%
Closing the digital divide	36	8%	500.000	91%	0%

SEI-OB project	Oorspronkelijke looptijd project (maanden)	Gelopen tijd als % oorspr. looptijd	Goedgekeurd budget (Nafl.)	Verplichtingen als % goedgek. budget	Betalingen als % goedgek. budget
Afgeronde projecten:					
ToR interne controlfuncties overheid en externe controleorganen	6	317%	175.000	100%	100%
TOR begeleiden maatschappelijke en politieke discussie voorzieningenniveau	6	100%	100.000	100%	100%

4.4.3 Inhoudelijke focus SEI-OB projecten en relatie met het IVB

In het SEI programmadocument zijn de SEI-OB projecten ingedeeld naar twee beleidsvelden: “overheidsfinanciën” en “ontwerp en implementatie overheid Pais Kòrsou”.

SEI beleidsveld “overheidsfinanciën”

Van de 8 SEI-OB projecten vallen 2 onder het SEI beleidsveld “overheidsfinanciën”:

- ToR interne controlfuncties overheid en externe controleorganen
- Onderzoek toepasbaarheid Nederlandse en andere Europese subsidie regelingen

Het project “ToR interne controlfuncties overheid en externe controleorganen” betrof een voorbereidend project gericht op het verbeteren van het financieel beheer middels het versterken/ upgraden van de interne controlfuncties en de financiële functie van de controle- en adviesorganen. Het heeft geleid tot een projectvoorstel -ingediend onder het IVB- ter versterking van de controle- en adviesorganen. Het project sluit aan bij de IVB projecten “Extra capaciteit Dekkingsplan” en “Verbetering Financieel Beheer”.

Het project “Onderzoek toepasbaarheid Nederlandse en andere Europese subsidie regelingen” valt onder het SEI sub-beleidsveld “verbetering inning belastinggelden en andere middelen” en is gericht op het stimuleren van de bedrijvigheid op Curaçao door internationale subsidiemogelijkheden toegankelijk te maken. Het heeft weinig raakvlakken met de activiteiten gericht op het openbaar bestuur.

SEI beleidsveld “ontwerp en implementatie overheid Pais Kòrsou”

Zes SEI-OB projecten behoren tot het beleidsveld “ontwerp en implementatie overheid Pais Kòrsou”. Het grootste project dat onder dit beleidsveld valt is “reorganisatie ambtelijk apparaat”. Dit project vertegenwoordigt 81 procent van het totale goedgekeurde SEI-OB budget (inclusief de eigen bijdrage van Curaçao). Het is gericht op het ontwerpen en implementeren van een effectieve overheidsorganisatie voor het land Curaçao en valt onder het SEI sub-beleidsveld “Integratie van land- en Eilandapparaten”.

Drie van de zes projecten onder het beleidsveld “ontwerp en implementatie overheid Pais Kòrsou” vallen onder het sub-beleidsveld “verbeteren basisadministraties”. Het gaat hier om een project gericht op het verbeteren van de adressensituatie op Curaçao, een project gericht op het realiseren van een basisregistratie topografie en om een overkoepelend project gericht op de realisatie van een geïntegreerd systeem van basisregistraties. Deze projecten hebben alle als doel om de

publieke dienstverlening te verbeteren en om meer specifiek de IVB overheidsrollen van toezichthouder/handhaver en beleidsontwikkelaar te bevorderen.

De andere 2 projecten betreffen een project voor het schrijven van een projectvoorstel voor de meting van publieke voorzieningen en een project dat gericht is op de transformatie van Curaçao tot een Information Society. Het eerst genoemde project heeft tot het goedgekeurde IVB project "Meting Publieke voorzieningen" geleid. Het tweede project heeft weinig raakvlakken met het verbeteren van het openbaar bestuur in het algemeen, noch met het IVB in het bijzonder.

4.5 Stand van zaken IVB projecten

4.5.1 Status IVB projecten

In totaal zijn er, tot en met 31 december 2010, 32 projecten onder het IVB ingediend waarvan:

- 20 zijn goedgekeurd;
- 7 zijn afgekeurd dan wel ingetrokken;
- 5 (nog) niet ontvankelijk zijn verklaard (zie [tabel 4.4](#)).

De nog niet ontvankelijke projecten zijn projecten waarvan de ontvankelijkheid tijdelijk 'on hold' staat vanwege het feit dat het totale budget van deze projecten het resterende programmabudget overstijgt. USONA heeft daarom het voormalige Bestuurscollege en daarna de huidige Ministerraad verzocht een uitspraak te doen over de prioritering van de ingediende projecten. De Ministerraad heeft de ingediende projecten tot op heden nog niet geprioriteerd.

Tabel 4.4 Overzicht goedgekeurde, afgekeurde/ingetrokken en nog niet ontvankelijk verklaarde projecten

Goedgekeurd	Afgekeurd/ingetrokken	Nog niet ontvankelijk verklaard
1. Opstellen samenw.progr. IVB 2009-2012	1. ToR Good Citizenship - later opnieuw ingediend en goedgekeurd	1. Minder gedogen, meer handhaven
2. TA educatie bestuurders	2. Klantgerichte Overheid 2008*	2. Organizational Strengthening Carmabi
3. Pre-TRI Belastingdienst	3. Kloofanalyse	3. Permanente Educatie Bestuurders
4. ToR verankering en institutionalisering integriteit	4. ToR Communicatie OS programma (in gewijzigde vorm later weer ingediend- nu wel goedgekeurd project)	4. Political Chain Network
5. ToR Good Citizenship	5. Minder gedogen, meer handhaven (later opnieuw ingediend-nog niet ontvankelijk verklaard)	
6. Documentatiecentrum Secretariskantoor	6. Sentro Formashon i Preparashon (in gewijzigde vorm later weer ingediend-goedgekeurd project)	
7. Extra capaciteit Dekkingsplan	7. Educaties bestuurders Cur (later opnieuw in gewijzigde vorm ingediend -nog niet ontvankelijk verklaard)	
8. Verbetering Financieel Beheer		
9. TA Communicatie OS		
10. Extra capaciteit Overgangperiode		
11. Vergroting Burgerparticipatie		

Goedgekeurd	Afgekeurd/ingetrokken	Nog niet ontvankelijk verklaard
12. GMSB IVB Cur		
13. Sentro Formashon Empleado Publiko		
14. Versterking Maritiem Bestuur 2009		
15. Digitalisering BSB&V		
16. Bestuurskrachtonderzoek Curacao		
17. Meting Publieke Voorzieningen		
18. Versterking Integriteit & Klantgerichtheid		
19. TA SBAB 2010-2012		
20. Vervolg Technische bijstanders SBAB		

* Later samengevoegd met integriteitsproject in project 'Versterking Integriteit en Klantgerichtheid'.

Bron: USONA administratie

Naast de in de tabel opgesomde projecten is er verder onder het IVB het project "OS Communicatie" ingediend als vervolg op TA Communicatie OS. Het eindresultaat van TA Communicatie OS was het opleveren van een ToR voor OS Communicatie. Dit eindproduct werd echter van onvoldoende kwaliteit om het project OS Communicatie te kunnen aanbesteden. Vanwege het belang van de opgenomen projectactiviteiten en vanwege overlap met het traject "Informatie en Communicatie" (B23-5) binnen het SEI-project "Reorganisatie ambtelijk apparaat", is in overleg met de betrokken projectgemachtigden in plaats van een aparte IVB-project dit communicatietraject onder "Reorganisatie ambtelijk apparaat" verder versterkt.

Van de 20 goedgekeurde projecten zijn inmiddels:

- 6 afgerond;
- 7 in de beginfase van projectuitvoering - waarvan 2 projecten momenteel stil liggen;
- 7 in een verdere fase van uitvoering (zie [tabel 4.5](#)).

Tabel 4.5 Overzicht IVB projecten fase van uitvoering

Afgerond	In uitvoering - beginfase	In uitvoering - voorbij beginfase
1. Opstellen samenw.progr. IVB 2009-2012	1. Vergroting Burgerparticipatie: ligt stil	1. Pre-TRI Belastingdienst
2. TA educatie bestuurders	2. Sentro Formashon Empleado Publiko	2. Extra capaciteit Dekkingsplan
3. ToR verankering en institutionalisering integriteit	3. Digitalisering BSB&V	3. Verbetering Financieel Beheer
4. ToR Good Citizenship	4. Bestuurskrachtonderzoek Curacao	4. Extra capaciteit Overgangperiode
5. Documentatiecentrum Secretariskantoor	5. Meting Publieke Voorzieningen: ligt stil	5. GMSB IVB Cur
6. TA Communicatie OS	6. Versterking Integriteit & Klantgerichtheid	6. Versterking Maritiem Bestuur 2009
	7. TA SBAB 2010-2012	7. Vervolg Technische bijstanders SBAB

De afgeronde projecten zijn op het project "Documentatiecentrum Secretariskantoor" na voorbereidende projecten die gericht zijn op bijvoorbeeld het schrijven van een projectvoorstel en/of het doen van vooronderzoek.

4.5.2 Voortgang IVB projecten in tijd en budget

De 20 goedgekeurde IVB projecten hebben samen, inclusief de eigen bijdrage van Curaçao, een budget van Nafl. 31,6 miljoen, waarvan per 31 december 2010 Nafl. 16,5 miljoen verplicht en Nafl. 7,3 miljoen betaald was. **Tabel 4.6** illustreert voor de afgeronde en in uitvoering zijnde projecten de voortgang zowel in tijd als qua financiën. In vet staan de projecten opgenomen waarvoor een overschrijding (tevens vet gedrukt) van de looptijd en/of het budget heeft plaatsgevonden.

Tabel 4.6 Voortgang IVB projecten in tijd en qua financiën, stand 31-12-2010

IVB project	Looptijd project (maanden)	Gelopen tijd als % looptijd	Goedgekeurd budget (Nafl.)	Verplichtingen als % goedgek.budget	Betalingen als % goedgek. Budget
In uitvoering zijnde projecten:					
Pre-TRI Belastingdienst	6	367%	875.000	100%	49%
Extra capaciteit Dekkingsplan	18	94%	3.500.000	100%	80%
Verbetering Financieel Beheer	24	46%	4.483.025	57%	14%
Extra capaciteit Overgangperiode	24	46%	3.200.000	17%	4%
<i>Vergroting Burgerparticipatie</i>	36	31%	584.350	1%	0%
GMSB IVB Cur	36	36%	5.738.100	71%	17%
<i>Sentro Formashon Empleado Publiko</i>	12	33%	1.200.000	0%	0%
Versterking Maritiem Bestuur 2009	12	58%	615.804	22%	17%
Versterking Integriteit & Klantgerichtheid	28	18%	4.225.500*	5%	0%
Digitalisering BSB&V	18	22%	2.964.078	6%	0%
Bestuurskrachtonderzoek Curacao	36	8%	298.900	0%	0%
<i>Meting Publieke Voorzieningen</i>	18	17%	280.000	0%	0%
TA SBAB 2010-2012	18	17%	1.800.000	0%**	0%
<i>Vervolg Technische bijstanders SBAB</i>	6	67%	1.125.000	0%**	0%

IVB project	Looptijd project (maanden)	Gelopen tijd als % looptijd	Goedgekeurd budget (Naf.)	Verplichtingen als % goedgek.budget	Betalingen als % goedgek. Budget
Afgeronde projecten:					
Opstellen samenw.progr. IVB 2009-2012	3	367%	Oorspronkelijk: 65.000 Later budget opgehoogd: 76.450	Oorspronkelijk: 110% Opgehoogd budget: 94%	Oorspronkelijk: 110% Opgehoogd budget: 94%
TA educatie bestuurders	4	200%	50.000	100%	100%
ToR verankering en institutionalisering integriteit	6	100%	214.150	100%	100%
ToR Good Citizenship	3	200%	80.000	100%	100%
Documentatiecentrum Secretariskantoor	6	200%	178.950	67%	44%
TA Communicatie OS	4	100%	89.000	100%	100%

* Exclusief eigen bijdrage: in het projectvoorstel wordt melding gemaakt van een eigen bijdrage, maar daarover zijn geen verdere referenties in de projectdossiers gevonden.

** Detachering loopt via het ministerie van BZK, die tevens de contracten in bezit hebben. Volgens de projectdossiers zijn deze contracten (ten tijde van het veldwerk) nog niet doorgestuurd naar USONA. USONA kan het bedrag pas verplichten na bewijsvoering aan de hand van deze contracten. Het percentage verplicht budget staat daarom op 0.

Van alle 20 projecten heeft tot nu toe alleen voor het project "Opstellen samenwerkingsprogramma IVB 2009-2012" een ophoging van het budget plaatsgevonden. Verder hebben 4 van de 6 afgeronde projecten vertraging opgelopen. Van de 14 in uitvoering zijnde projecten loopt bij 11 projecten de financiële voortgang achter bij de voortgang in tijd. Met name voor de 5 cursief gedrukte projecten is de relatieve achterstand in financiële voortgang substantieel.²⁵

In bijlage 6 is een beknopte beschrijving van de projecten opgenomen.

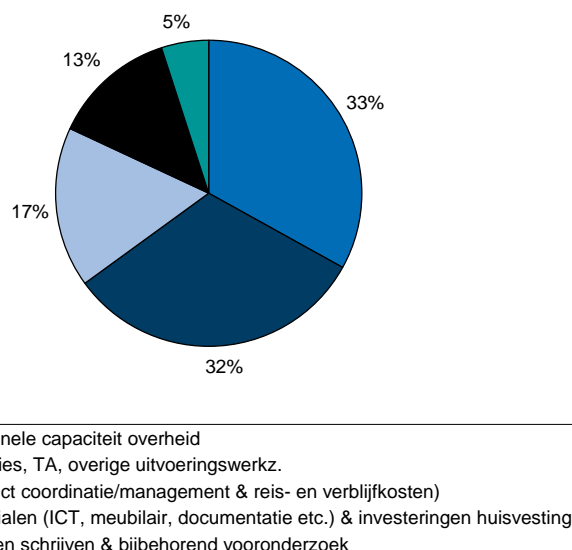
4.5.3 Activiteiten IVB projecten

Op basis van de financiële administratie van USONA zijn de soorten uitgevoerde activiteiten geanalyseerd. Daarbij hebben we gekeken naar die activiteiten waar het geld voor verplicht is. Deze gegevens konden alleen worden gegenereerd voor de datum van raadpleging (februari 2011) en niet voor peildatum 1 januari 2011.

Figuur 4.2 geeft een overzicht van de 5 hoofdactiviteiten waarvoor het geld verplicht is, uitgedrukt als percentage van het totaal verplichte budget – stand februari 2011. Hieruit blijkt dat het merendeel van de verplichtingen betrekking heeft op het vergroten van de personele capaciteit van de overheid en het verrichten van onderzoek & het verlenen van technische assistentie en advies. Ongeveer 17% van de totale verplichtingen heeft betrekking op overheadkosten.

²⁵ Voor het project "Vervolg Technische bijstanders SBAB" zijn er echter aanwijzingen dat het gaat om een fictieve achterstand in financiële voortgang veroorzaakt door problemen met betrekking tot het declareren van de gemaakte kosten.

Figuur 4.2 Hoofdactiviteiten uitgedrukt als % totale verplichtingen – stand februari 2011



4.6 De IVB-projecten en de DAC-criteria

Ten tijde van de mid-term evaluatie waren 6 projecten afgerond, waarvan 5 het schrijven van een ToR en/of uitvoering van een onderzoek betroffen. Daarmee zijn weinig conclusies te trekken met betrekking tot de DAC-criteria, met name over de effectiviteit en duurzaamheid van de projecten. Wel kunnen uitspraken over de relevantie van de projecten worden gedaan, hoe het proces op projectniveau verloopt (efficiëntie) en in welke mate de behaalde resultaten overeenkomen met het projectplan.

De evaluatoren baseren de beoordeling op basis van:

- de voortgangsverslagen en andere documenten in het elektronische en papieren dossier;
- gesprekken met de betrokken projectadviseurs van USONA;
- gesprekken met de projecteigenaren;
- gesprekken met betrokken projectuitvoerders.

Tabel 4.7 Beoordeling van de IVB-projecten op de DAC-criteria

Project	Relevantie	Efficiency	Effectiviteit	Duurzaamheid
Opstellen samenw.progr. IVB 2009-2012 Curaçao	4	3	3	n.v.t.
TA Educatie bestuurders/Opstellen projectvoorstel permanente educatie voor bestuurders	4	X	4	2
Pre-TRI Belastingdienst	4	2	2 tot 3	X
ToR Verankering Integriteit en Klantgerichtheid	4	X	4	4
ToR Good Citizenship	4	X	4	3 tot 4
Documentatiecentrum Secretariskantoor	4	3	X	X
Extra capaciteit dekkingsplan	4	X	3 tot 4	X
Verbetering Financieel Beheer	4	X	X	X

Project	Relevantie	Efficiency	Effectiviteit	Duurzaamheid
TA Communicatie OS	2	2	2	X
Extra capaciteit Overgangperiode	4	2	2 tot 3	X
ToR Vergroting Burgerparticipatie	4	1	1	X
Geïntegreerd Medisch Specialistisch Bedrijf IVB Curaçao	2	X	3	X
Sentro Formashon Empleado Publiko	4	X	X	X
Versterking Maritiem Bestuur	2	X	X	X
Digitalisering BSB&V	4	X	X	X
Bestuurskrachtenonderzoek	4	X	X	X
Meting Publieke voorzieningen	3	X	X	X
Versterking Integriteit en Klantgerichtheid	4	X	X	X
TA Stichting Belasting Accountants Bureau (SBAB) 2010 Curaçao	4	X	X	X
Vervolg Technische bijstanders SBAB	4	X	X	X

Toelichting: 1= géén, 2= in geringe mate, 3= in enige mate, 4= in hoge mate, X= onvoldoende informatie beschikbaar

Bovenstaande tabel maakt duidelijk dat vanwege de stand van zaken de projecten slecht te scoren zijn op de DAC-criteria, met uitzondering van de relevantie van de projecten voor het behalen van de programmadoelstellingen. De IVB-projecten scoren hoog op relevantie, mede dankzij de breedte van de doelstellingen. Ondanks het beperkt aantal projecten dat op efficiency te scoren valt, lijkt deze tot nu toe voor verbetering vatbaar. Het gaat veelal om opgelopen vertraging in de projectuitvoering.

Hieronder zijn enkele voorbeelden opgenomen van op welke wijze de evaluatoren de projecten hebben bekeken.

Meting publieke voorzieningen (ligt stil):

In principe is het project relevant omdat het gericht is op het objectiveer- en meetbaar maken van de stand van het publieke voorzieningenniveau. Dit is van belang voor de rol van de overheid als ontwikkelaar van beleid, o.a. omdat de prioritering van schaarse middelen nu nog onvoldoende wordt ondersteund door een op feiten gestoeld beeld over de stand en ontwikkeling van het publieke voorzieningenniveau. Echter het prioriteren van schaarse middelen kan pas echt goed plaatsvinden als het begrotingsstelsel dat ook toe laat. Momenteel is de begroting nog niet volledig in staat beleid goed te reflecteren. Daarom kan men zich afvragen of dit project nu al uitgevoerd zou moeten worden. Verder lijkt er op dit moment onvoldoende bestuurlijk en ambtelijk draagvlak te zijn voor het IVB project aangezien niemand binnen het overheidsapparaat de eigenaarschap voor dit project op zich heeft genomen.

Pre-TRI Belastingdienst:

Het project is zeer relevant aangezien het gericht is op het ondersteunen van de invoering van de Nieuwe Belastingdienst Curaçao dat als doel heeft de effectiviteit van de belastingorganisatie te verbeteren en het fiscaal beleid eenvoudiger, eerlijker en effectiever te maken. Het is voornamelijk gericht op het probleem dat vanwege trage politieke besluitvorming draagvlak voor de invoering van het NBC verloren dreigt te gaan. Naast de vertraging opgelopen als gevolg van trage politieke besluitvormingsprocessen m.b.t. de organisatie Nieuwe Belastingdienst Curaçao (NBC) heeft het project te maken met een ongelukkige timing i.v.m. de verkiezingen en staatkundige hervormingen.

Vergroting burgerparticipatie:

Het project is zeer relevant en draagt bij aan de ontwikkeling van de overheidsrol "drager van de lokale democratie". Het project sluit goed aan bij de aanbeveling van de SBO evaluatie om aandacht te besteden aan de ontwikkeling van deugdelijk burgerschap/good citizenship. Het onder dit project opgestelde projectvoorstel "burgerplatform" heeft tot het goedgekeurde IVB project "Vergroting Burgerparticipatie" geleid. Dit project ligt momenteel stil vanwege een meningsverschil tussen PMO en USONA over de focus van het project. In hoeverre de behaalde resultaten van het onderhavige project duurzaam zullen blijken te zijn hangt af van het verdere verloop van het project "Vergroting Burgerparticipatie".

4.7 SBO - SEI-OB - IVB: doorlopende lijnen

In de voorgaande paragrafen zijn we ingegaan op de diverse projecten binnen de programma's. In deze paragraaf bekijken we in hoeverre er sprake is van doorlopende lijnen tussen de programma's. Het doel van deze analyse is om inzicht te krijgen in de duurzaamheid en complementariteit van de thema's waarop de projecten zich binnen de verschillende programma's richten.

Op grond van een inhoudelijke analyse van de SBO, IVB en SEI-OB projecten hebben we de volgende elf thema's geïdentificeerd:

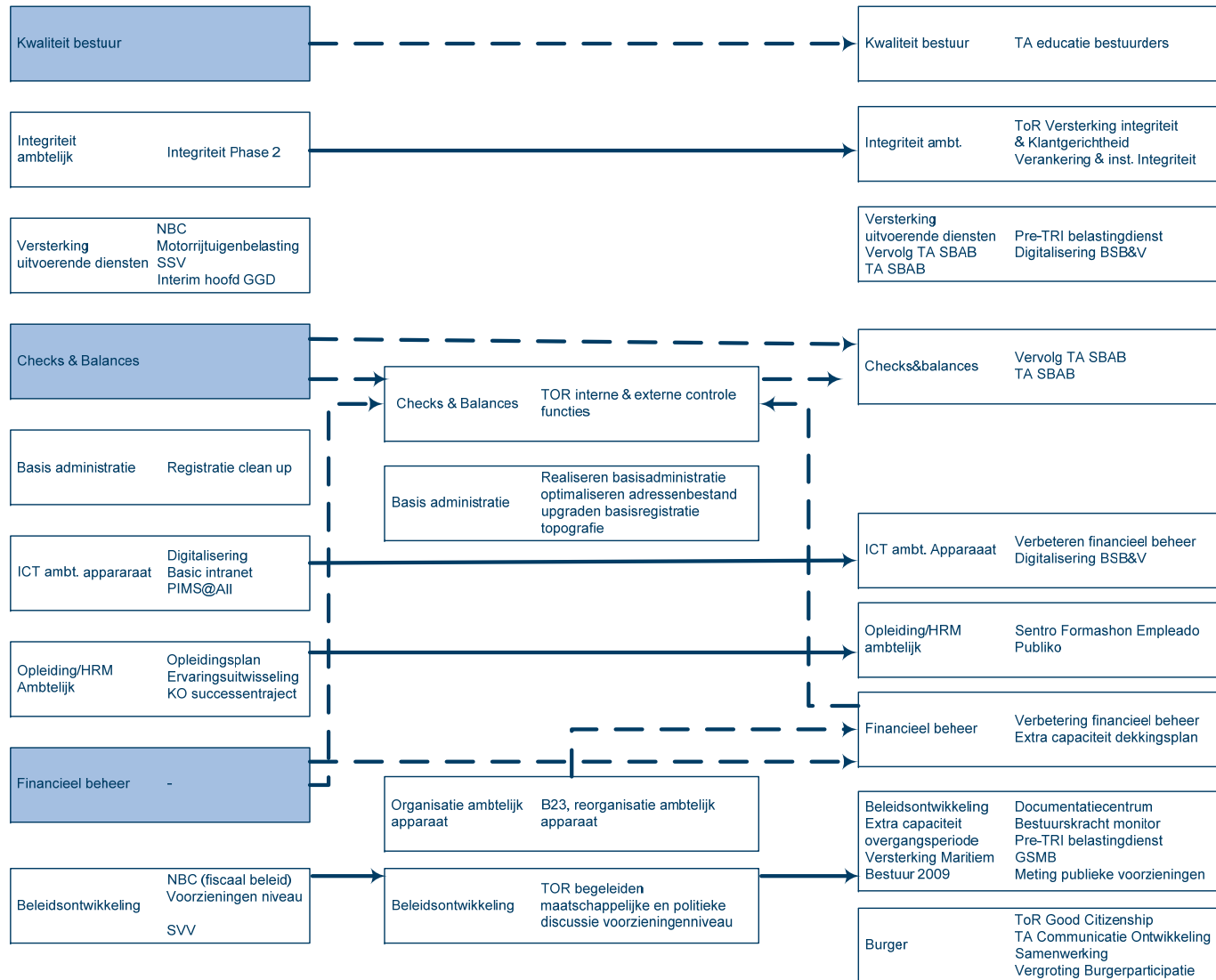
- Kwaliteit bestuur;
- Integriteit ambtelijk apparaat;
- Organisatie ambtelijk apparaat;
- Opleiding/HRM ambtelijk apparaat;
- ICT ambtelijk apparaat;
- Versterking uitvoerende diensten;
- Financieel beheer;
- Checks & Balances;
- Basis administratie;
- Beleidsontwikkeling;
- Burger.

Het merendeel van de SBO, IVB en SEI-OB projecten hebben we kunnen onderbrengen onder een of meerdere van deze thema's²⁶. We hebben geen strikte methodologische procedure voor de toewijzing van de projecten aan de verschillende thema's gevolgd. Ook hebben we niet kunnen voorkomen dat overlap tussen de geïdentificeerde thema's bestaat. Dit is ons inziens echter niet bezwaarlijk aangezien de toewijzing van de projecten aan de verschillende thema's uitsluitend bedoeld is als hulpmiddel om inzicht te verkrijgen in de vraag in hoeverre de thema's door de verschillende programma's gedekt worden en doorlopen.

Figuur 4.3 geeft de samenhang tussen de elf thema's schematisch weer, met de bijbehorende projecten.

²⁶ Uitzonderingen hierop zijn het IVB project "Opstellen samenw.progr. IVB 2009-2012 Curaçao" en de SEI projecten "Onderzoek Nederlandse en Europese subsidies" en "Closing the digital divide".

Figuur 4.3 Doorlopende lijnen goed bestuur tussen de samenwerkingsprogramma's
SBO 2002-2007 **SEI 2008 - 2011**



Binnen het SBO zijn negen van de elf thema's vertegenwoordigd. Alleen de thema's "Organisatie ambtelijk apparaat" en "Burger" vallen niet onder het SBO. Drie van de negen aanwezige thema's onder het SBO zijn wel benoemd op programmaniveau, maar niet vertaald in concrete projecten.

De betreffende thema's zijn:

- Kwaliteit bestuur;
- Financieel beheer;
- Checks & Balances.

Binnen het SEI-OB zijn de volgende vijf thema's vertegenwoordigd:

- Checks & Balances;
- Organisatie ambtelijk apparaat;
- Basis administratie;
- Beleidsontwikkeling;
- ICT ambtelijk apparaat.

De evaluatoren hebben negen thema's geïdentificeerd onder het IVB. Binnen dit programma zijn de thema's "Basis administratie" en "Organisatie ambtelijk apparaat" niet opgenomen.

Op grond van de inhoudelijke focus van de projecten hebben de sterkste lijnen die doorlopen betrekking op de thema's:

- Integriteit ambtelijk apparaat – aanwezig onder het SBO en IVB;
- Versterking uitvoerende diensten - aanwezig onder het SBO en IVB;
- Basis administratie - aanwezig onder het SBO en SEI-OB;
- Opleiding/HRM ambtelijk apparaat - aanwezig onder het SBO en IVB;
- Beleidsontwikkeling - aanwezig onder alle programma's;
- ICT ambtelijk apparaat - aanwezig onder alle programma's .

De overige lijnen die doorlopen, maar minder sterk, hebben betrekking op de thema's:

- Kwaliteit bestuur: wel een thema onder het SBO maar zonder projecten - 1 project onder het IVB;
- Checks & Balances: wel een thema onder het SBO maar zonder projecten - 1 project onder het SEI-OB en 2 onder het IVB, die echter geen directe relatie met elkaar hebben;
- Financieel beheer: wel een thema onder het SBO maar zonder projecten - 2 projecten onder het IVB.

Ten slotte zijn er twee thema's die relatief geïsoleerd zijn. Dit is het thema "Organisatie ambtelijk apparaat" dat alleen onder het SEI vertegenwoordigd is, maar wel veel raakvlakken heeft met SBO en IVB (complementariteit). En het thema "Burger" dat alleen aanwezig is onder het IVB en vrij los staat van de overige ondernomen activiteiten binnen het SBO en SEI.

Conclusies

Uit bovenstaande analyse blijkt duidelijk dat er een grote samenhang bestaat tussen de SBO, SEI-OB en IVB projecten. Alle thema's van het SBO komen terug in het SEI-OB en/of het IVB. Zes van de negen thema's onder het SBO lopen sterk door in de andere programma's. In dit opzicht is er sprake van programmatische duurzaamheid.

Tussen de thema's van het SEI-OB en het IVB zijn er veel verbanden, maar over het algemeen zijn de relaties wat minder direct en sterk. Er is duidelijk sprake van complementariteit tussen de programma's.

4.8 Conclusies

Effectiviteit en duurzaamheid SBO-projecten

Uit de beoordeling van de SBO-projecten op effectiviteit blijkt deze beperkt te zijn geweest met de helft van de projecten die de gestelde doelen in enige of hoge mate hebben behaald. De belangrijkste oorzaken hiervoor liggen in het hoge ambitieniveau van de gestelde doelen (analoog aan het ambitieniveau van het programma) en een onderschatting van de bestuurlijke en politieke complexiteit van projecten. Daardoor hebben projecteigenaren de nadruk vaak gelegd op de inhoudelijke/technische aspecten van hun project, terwijl meer resultaten bereikt hadden kunnen worden indien voldoende aandacht naar het proces- en verandermanagement was gegaan. Daarnaast hebben de projectgemachtigden onvoldoende rekening gehouden met de beschikbare capaciteit voor de implementatie van projecten. Deze projecten waren erbij gebaat geweest indien PMO en USONA daarin sterker een signalerende functie hadden uitgeoefend.

Een duidelijk type project dat een geringe mate van effectiviteit en duurzaamheid laat zien, is technische bijstand. Hoewel de doelstellingen vaak gericht zijn op capaciteitsopbouw onder de zittende ambtenaren en overdracht van kennis, komen de technische bijstanders hier nauwelijks aan toe wegens de belasting met uitvoerende werkzaamheden (extra handen). Dit wil niet zeggen dat subdoelen, zoals het wegwerken van achterstanden, tevens niet behaald worden. Aangezien deze subdoelen veelal als van een lagere orde worden aangegeven in het projectontwerp, blijven de effectiviteit en duurzaamheid toch gering²⁷.

Om de resultaten van projecten duurzaam te borgen, is continuïteit in de toepassing van de resultaten nodig, waarvoor draagvlak onder bestuurders en ambtenaren cruciaal is. De afhankelijkheid van bestuurlijke besluitvorming is een groot knelpunt gebleken voor de duurzaamheid van SBO-projectresultaten, zoals bij de projecten 'Registratie Clean Up' (wetgevingstraject nodig), 'PIMS@all' (besluit tot koppeling met salarisadministratie nodig) en 'Implementatie Masterplan Motorrijtuigenbelasting Curaçao' (wetgevingstraject nodig plus besluit tot toegang gegevens voertuigen en –houders voor handhavende autoriteiten plus besluit tot instellen waarborgfonds nodig).

Conclusies IVB/SEI

Aangezien er nog weinig IVB- en SEI-projecten waren geïmplementeerd ten tijde van het veldwerk, zijn de evaluatoren slecht in staat om doorwrochte conclusies te trekken over de efficiëntie, effectiviteit en duurzaamheid. Wel blijkt het merendeel van de projecten in hoge mate relevant te zijn in het licht van de IVB-doelstellingen. Daarnaast is duidelijk dat een deel van de projecten (grote) vertraging heeft opgelopen.

Het draagvlak onder de bestuurders voor IVB-projecten lijkt samen te hangen met de aard van deze projecten. Projecten gericht op immateriële zaken en bovenal projecten die de machtssfeer kunnen beïnvloeden, zoals projecten gericht op het versterken van controle- en adviesorganen en het bevorderen van de integriteit onder bestuurders, hebben te maken met een verminderde draagvlak onder de bestuurders. Het succes van deze laatste projecten is veel sterker dan de eerste groep projecten afhankelijk van de specifieke persoon die op dat moment als bestuurder verantwoordelijk is.

²⁷ Hierbij wordt expliciet niet gerefereerd aan het project "Extra capaciteit dekkingsplan". Dit project beoogde juist de extra handen om de benodigde piek in de capaciteit van het ambtelijke apparaat op te kunnen vangen om de 'Dekkingsplanmaatregelen' uit te kunnen voeren.

Het draagvlak onder ambtenaren lijkt groter te zijn dan onder bestuurders. Dienstoverstijgende projecten waarbij sprake is van tegengestelde belangen liggen moeilijker. Bevinding is dat (met name externe) projectleiders zich veelal teveel focussen op de technische aspecten van het project en te weinig op de procesmatige aspecten. Indien er weinig oog is voor *proces- en changemanagement*, komen projecten in gevaar.

Uit ons onderzoek is gebleken dat in de praktijk met name de *duurzaamheidcriteria* - vooral m.b.t. de financiële duurzaamheid- inhoudelijk wat soepeler worden getoetst dan op papier. Om de duurzaamheid van projecten te kunnen waarborgen is ons inziens een toetsing op duurzaamheid-criteria niet genoeg, vooral niet als verder in het project geen aandacht meer gevraagd/gegeven wordt aan deze criteria. Deze zouden tevens gedurende de uitvoering van de projecten een rol moeten blijven spelen.

Over het algemeen zijn de projectuitvoerders tevreden over de ondersteunende rol van de *USONA-projectadviseurs*. Wel worden de te doorlopen procedures soms als te bureaucratisch ervaren. Dit heeft met name betrekking op de eisen die aan de projectvoorstellen worden gesteld en de aanbestedings- en gunningprocedures om externe partijen aan te kunnen trekken. Dit heeft te maken met het feit dat projectuitvoerders soms een voorkeur voor het onderhands aanbesteden hebben, wat in een aantal gevallen begrijpelijk is bij de aanwezigheid van slechts 1 specifieke deskundige of uitvoerder op Curaçao. Om de schijn van cliëntelisme en vriendjespolitiek geheel te vermijden, staan de projectadviseurs er (terecht) op dat er toch aan de aanbestedingsprocedures wordt gehouden.

Projectuitvoerders/-eigenaren leveren de *voortgangsrapportages* vaak met grote vertraging op en zijn naar mening van de evaluatoren veelal van een matige kwaliteit. Dit bemoeilijkt het houden van toezicht op de resultaatgerichte monitoring aanzienlijk. Het is aan te bevelen dat strengere vereisten worden gesteld aan de kwaliteit van de voortgangsrapportages en dat beter op de tijdige indiening wordt toegezien. Hierin heeft niet alleen USONA een rol, maar ook de Curaçaose bestuurders.

Het *escalatiemodel* blijkt in de praktijk niet goed te werken. Het grootste probleem is dat de escalaties die door USONA ondernomen kunnen worden of vaak niet bijdragen aan de oplossing van het probleem -zoals geen nieuwe verplichtingen kunnen aangaan als het probleem nu juist is dat het project stil ligt- of dat ze niet in verhouding staan tot de ernst van de niet nagekomen verplichting omdat ze te zwaar/ingrijpend zijn. Daarom wordt in de praktijk het escalatiemodel niet strikt nageleefd.

Conclusies doorlopende lijnen

De analyse van de doorlopende lijnen in de samenwerkingsprogramma's op goed bestuur laat zien dat er inderdaad sprake is van doorlopende lijnen. De analyse maakt tevens duidelijk dat alhoewel het thema checks & balances onder elk programma wordt benoemd als een belangrijk thema in het licht van goed bestuur, er weinig concrete activiteiten op hebben plaats gevonden. Gezien het belang van checks & balances in het IVB-programma, is het verwonderlijk dat de externe controle- en adviesorganen ook onder het IVB (nog) zo beperkt aan bod zijn gekomen. Projecten op gebied van goed bestuur zijn tot op heden sterk intern georiënteerd en wel op de ambtenaren. Ook burgers en bedrijfsleven komen nauwelijks aan bod.

5 Effectiviteit en impact op goed bestuur

5.1 Inleiding

In evaluaties zijn de effectiviteit en impacts belangrijke criteria voor de beoordeling van maatregelen/programma's. Deze criteria zijn in mid-term evaluaties echter veelal slecht te toetsen, aangezien de volledige reikwijdte nog niet in kaart kan worden gebracht. In deze mid-term evaluatie van IVB Curaçao is dat niet anders. Voor de tweede fase van BO zijn de effecten en impacts beter in kaart te brengen, ondanks de vertraging in de uitvoering van de projecten. Wij zullen wel ingaan op de te verwachten effecten van IVB/SEI-OB.

5.2 Tweede fase BO en impacts op goed bestuur

5.2.1 Inleiding

Deze evaluatie vraagt ook om inzicht in het rendement van het Samenwerkingsprogramma BO in de periode 2006-2008 en het effect van de aanbevelingen uit de SBO-evaluatie van 2007. Echter, de rendementsanalyse van het SBO wordt uitdrukkelijk in het teken gezet van de vraag hoe en in welke mate het rendement van het SBO bijdraagt aan de te behalen doelstellingen van het IVB. Verder zullen de aanbevelingen en de identificatie van 'lessons learned' die voortvloeien uit de rendementsanalyse gericht zijn op de vraag hoe de programmadoelstellingen van het IVB bevorderd kunnen worden.

5.2.2 SBO programma

In 2001 hebben het toenmalige land Nederlandse Antillen en Nederland het protocol voor het Samenwerkingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkeling (SBO getekend). De Nota Toekomst in Samenwerking van 1999 vormde de basis voor dit protocol.

Box tekst 1: Nota Toekomst in samenwerking

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

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

Bron: Ecorys (2007), Evaluatie Samenwerkingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkeling Nederlandse Antillen 2002-2006.

Het SBO bevatte algemene doelstellingen, maar geen specifieke doelstellingen, waardoor de aanpak voornamelijk gebaseerd was op probleem/knelpuntenanalyse.

Om het programmadoel te bereiken, hadden het land Nederlandse Antillen en Nederland zes 'resultaatgebieden' gedefinieerd:

1. Controle op het bestuur / Checks & Balances;
2. Vertrouwen in de overheid;
3. Financiën en begrotingsbeheer;
4. Informatisering;
5. Het ambtelijk apparaat;
6. Het bestuurlijk apparaat.

De verschillende entiteiten hebben vervolgens deze resultaatgebieden nader ingevuld, in samenwerking met Nederland en jaarplannen opgesteld om het programma verder in te vullen, te meer omdat het programmadoel niet voor de hele periode op projectniveau was gedefinieerd. De SBO-evaluatie beoordeelde de logische samenhang binnen het programma als beperkt²⁸.

In de periode 2002-2006 zijn Nafl. 11 miljoen in het programma geïnvesteerd en van 2007 tot 2010 nog eens Nafl. 11 miljoen. Met uitzondering van het laatste jaar was er in de periode 2006-2010 sprake van een redelijke politieke continuïteit, hoewel er wel binnen de regerende partijen wisselingen zijn geweest.

Tijdens de uitvoeringsperiode van SBO hebben de verschillende eilandsgebieden onder de Nederlandse Antillen en Nederland besluiten genomen over nieuwe staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk der Nederlanden. Deze ontwikkeling was van grote invloed op de bestuurlijke ontwikkeling en de uitvoering van het SBO programma. Zo werden in het Hoofdlijnenakkoord (oktober 2005) afspraken gemaakt over financieel beheer, die in separate trajecten verder werden uitgewerkt. In juli 2006 werd een analyse afgerond van het financieel en begrotingsbeheersysteem (nulmeting) in het kader van de afgesproken schuldverlichting. Deze analyse vormde een belangrijke bouwsteen voor de afspraken tussen Nederland en Curaçao in de Slotverklaring, vooral op het terrein van het beheer van de overheidsfinanciën. Hierdoor vonden *binnen* het SBO op het resultaatgebied Financiën en Begrotingsbeheer verder geen activiteiten meer plaats.

Schuldverlichting

In het Hoofdlijnenakkoord van 2005 vormde de schuldproblematiek van de Nederlandse Antillen een integraal onderdeel van het staatkundige herstructureringsproces. In 2005 vond een doorlichting plaats van de schuldenpositie en in juli 2006 werd de analyse van het beheerssysteem van de overheidsfinanciën van Curaçao afgerond. Deze analyses vormden een belangrijke bouwsteen voor de afspraken die werden gemaakt in het de Slotverklaring, vooral op het terrein van het beheer van de overheidsfinanciën.

Verbeterplan financieel beheer

De analyse van het begrotingsbeheerssysteem van juli 2006 resulteerde in een verbeterplan financieel beheer dat zich vooral heeft gericht op het wegwerken van de achterstand in financiële jaarverslagen, en het verbeteren van het begroting- en verplichtingen administratie.

Het implementatieplan bevat een lijst van 67 activiteiten, gericht op de volgende onderwerpen:

²⁸ Evaluatie SBO in 2007.

- Het wegwerken van de achterstand in financiële jaarverslagen (voor de jaren 2006, 2007, en 2008);
- Verbeteren van het begrotingsvoorbereidingsproces (het strikt volgen van de begrotingskalender);
- Verbeteren van begrotings- en verplichtingenadministratie. Activiteiten richten zich op het uitvoeren van audits, introduceren van nieuwe regulering, jaarplannen voor interne audits, verbeteren van de interne controleprocedures, de salarisadministratie en het aanscherpen van de regels voor begrotingsdiscipline;
- Versterken van het ministerie van Financiën;
- Verbeteren van het meerjarenperspectief in de begroting;
- Wegwerken van de achterstanden in belastinginning;
- Reorganisatie van de belastingdienst;
- Opstellen en implementeren van een 'corporate governance' code.

5.2.3 Afbakening analyse op programma niveau

Bij de analyse op programma niveau is op hoofdlijnen naar het totale SBO programma gekeken. De focus ligt op effectiviteit en duurzaamheid.

De effectiviteit van het programma wordt bepaald door de mate waarin het programma de uiteindelijke doelen weet te realiseren. Aangezien de basis voor het SBO-programma wordt gevormd door de analyse van de knelpunten in de baseline studie, wordt de effectiviteit van het programma bepaald door de mate waarin het programma de uiteindelijke knelpunten heeft weten op te lossen.

Duurzaamheid betreft de mate waarin de gerealiseerde outputs en outcomes zijn verankerd en blijvend zijn ná afloop van het programma. Bij duurzaamheid op programma niveau kijken wij vooral naar de vraag in hoeverre het SBO programmatisch is voortgezet onder, dan wel buiten het IVB.

5.2.4 Effectiviteit op programmaniveau

Tabel 5.1 geeft een overzicht van de aanwending van SBO middelen over de verschillende resultaatgebieden voor de periode 2002-2010. **Tabel 5.1** volgt niet volledig de onderverdeling die USONA heeft gehanteerd, omdat de indeling op resultaatgebieden op een te hoog abstractieniveau is om inzicht te verschaffen in wat er daadwerkelijk is gebeurd. Allereerst hebben de evaluatoren het resultaatgebied 'Ambtelijk apparaat', waarop de meeste projecten zijn geïnitieerd, onderverdeeld in 4 sub-resultaatgebieden zodat een beter inzicht ontstaat in de aard van de projecten onder dit resultaatgebied. Ten tweede is gekeken naar de soorten activiteiten binnen de projecten bij de toebedeling naar resultaatgebied. Zo hebben de evaluatoren bijvoorbeeld het project "Studie voorzieningenniveau" ondergebracht bij het sub-resultaatgebied beleidsontwikkeling onder 'Ambtelijk apparaat' in plaats van onder 'Bestuurlijke Kwaliteit' en het project "Nieuwe belastingdienst Curaçao" bij dienstverlening onder 'Ambtelijk apparaat' in plaats van onder 'Financiën en Begrotingsbeheer'.

Tabel 5.1 Aanwending SBO middelen naar resultaatgebied voor de periode 2002-2010 (in Nafl miljoen)

	Bedrag	Percentage
• Bestuurlijke Kwaliteit	0	0
• Ambtelijk apparaat	10,9	50
<i>Opleidingen</i>	2,1	10
<i>Basisadministratie</i>	0,7	3
<i>Diensverlening</i>	6,9	32

<i>Beleidsontwikkeling</i>	0,7	3
<i>HRM</i>	0,5	2
• Financiën en Begrotingsbeheer	0	0
• Vertrouwen in de overheid	1,5	7
• Checks & Balances	0	0
• Informatisering	10,0	43
Totaal	21,9	100

Op programmaniveau kan gesteld worden dat de aandacht voornamelijk is uitgegaan naar de resultaatgebieden 'Ambtelijk apparaat' en 'Informatisering'. Het zwaartepunt lag bij het verbeteren van de dienstverlening (32% budget) en de informatisering, gericht op een efficiëntere ambtelijk apparaat. Aangezien niet alleen de helft van het BO-budget naar het resultaatgebied 'Ambtelijk apparaat' is gegaan, maar de projecten op het gebied 'Informatisering' ook nog eens waren gericht op het efficiënter opereren van het ambtelijk apparaat, kan worden gesteld dat binnen het SBO prioriteit is gegeven aan de kwaliteitsverbetering van het ambtelijk apparaat. De resultaatgebieden 'Bestuurlijke kwaliteit', 'Checks en Balances' en 'Financiën en begrotingsbeheer' zijn onder het SBO niet aan bod gekomen.

Hieronder wordt beknopt ingegaan op de effectiviteit van de SBO-projecten per resultaatgebied. Voor meer informatie verwijzen we naar bijlage 9, die een overzicht geeft van de ontwikkelingen op de 6 resultaatgebieden op basis van: 1) de baseline studie (nulmeting) 2003, 2) de knelpunten geïdentificeerd door Curaçao in 2004, 3) de analyse van Ecorys in 2007 in het kader van de evaluatie van het SBO, en 4) enige waarnemingen van de evaluatoren bij deze mid-term evaluatie.

Resultaatgebied 'Kwaliteit van bestuur'

In de baseline studie werden de volgende belangrijke knelpunten geïdentificeerd op het resultaatgebied 'Kwaliteit van bestuur':

- Ontbreken van een formele gedragscode voor bestuurders;
- Matige naleving van ongeschreven gedragscodes;
- Beperkte monitoring op de naleving van bestuurlijke besluiten.

Binnen het resultaatgebied kwaliteit van bestuur zijn geen SBO-projecten gestart. Wel zijn onder het SBO-integriteitstraject in 2006 (resultaatgebied vertrouwen in de overheid) een gedragscode voor bestuurders opgesteld en een regeling voor het melden van nevenfuncties voorbereid. De regeling voor nevenfuncties is in oktober 2010 geaccordeerd. De evaluatoren hebben niet kunnen achterhalen of de gedragscode voor bestuurders ook is geaccordeerd. Geïnterviewde stakeholders in het kader van de mid-term evaluatie IVB gaven echter aan dat de regeling voor het melden van nevenfuncties niet wordt nageleefd. Daarnaast is de monitoring op het naleven van bestuurlijke besluiten nog steeds beperkt. Manage Pro, een software programma dat monitoring van besluiten en activiteiten vereenvoudigd, is nog niet volledig uitgerold over alle diensten.

Geconcludeerd kan worden dat het programma een bijdrage heeft geleverd aan de voorbereiding van belangrijke regelingen op het gebied van de 'Kwaliteit van bestuur'. De navolging ervan heeft niet onder het SBO plaats gevonden, maar onder het IVB. Het project 'Integriteit en klantvriendelijkheid' is na vertraging midden februari 2011 weer officieel gestart.

Resultaatgebied 'Ambtelijk apparaat'

Voor het resultaatgebied 'Ambtelijk apparaat' zijn in de knelpuntenanalyse voornamelijk knelpunten geïdentificeerd met betrekking tot de uitvoering van HRM-beleid, beperkte capaciteiten van personeel en motivatieproblemen. PIMS@all was het project dat de knelpunten op HRM moest adresseren. De beperkte capaciteiten van personeel werden aangepakt met projecten zoals

ervaringsuitwisselingen, trainingen en technische bijstand. Motivatieproblemen werden niet direct aangepakt middels een project. De SBO-evaluatie uitgevoerd in 2007 constateerde redelijke voortgang. In de periode 2007 tot 2009 zijn de structurele verbeteringen op het resultaatgebied 'Ambtelijk apparaat' beperkt gebleven als gevolg van de toen aankomende staatkundige veranderingen. De uitrol van PIMS@all liep voortvarend tot eind 2008. Daarna is de koppeling met de salarisadministratie stil komen te liggen als gevolg van de aanstaande samenvoeging van de twee bestuurs- en ambtelijke lagen (land Nederlandse Antillen en eilandgebied Curaçao), die verschillende salarissystemen hadden en waarover een bestuurlijk besluit genomen moest worden. In februari 2011 werd verwacht dat de koppeling binnen enkele maanden gerealiseerd zou worden.

De samenvoeging van de twee ambtenarenapparaten en de oprichting van de nieuwe bestuurlijke organisatie hebben tot onrust geleid. Ongeveer een kwart van de ambtenaren is in beroep gegaan tegen hun plaatsing (functietoewijzing). Daarmee is te verwachten dat de motivatieproblemen eerder zijn versterkt dan verminderd. De kwaliteit van de werkplekken wordt nu opgepakt onder het SEI project "Reorganisatie Ambtelijk Apparaat".

Geconcludeerd kan worden dat de effectiviteit van het programma op dit resultaatgebied beperkt is geweest, vooral als gevolg van externe omstandigheden. Het staatkundige veranderingsproces dat na 2007 pas echt op gang kwam, heeft de effectiviteit van verbeteracties in ieder geval tot aan het einde van 2009 negatief beïnvloed.

Resultaatgebied checks & balances

De baseline studie identificeerde vooral knelpunten op het gebied van achterstanden bij het opstellen van jaarrekeningen, het beperkt functioneren van toezichhoudende organisaties, en het gebrek aan follow-up activiteiten op geconstateerde gebreken in het functioneren van diensten. De knelpuntenanalyse van Curaçao richtte zich, naast bovengenoemde punten, ook op het functioneren van de Eilandsraad. De SBO-evaluatie constateerde dat op dit laatste punt enige voortgang was geboekt. Echter, de uitdaging ligt op het gebied van de verantwoordingsketen en specifiek de versterking van de externe advies- en controle-organen.

Onder het resultaatgebied Checks & Balances zijn onder het SBO geen projecten uitgevoerd. Wel is na 2007 enige voortgang op dit resultaatgebied te constateren. Zo zijn de achterstanden in de jaarrekeningen weggewerkt in de periode 2007-2010, waardoor de Rekenkamer zijn externe audit-functie heeft kunnen hervatten. Het wegwerken van deze rapportageachterstanden was onderdeel van de schuldsanering en het financiële toezicht, dat na 2009 is ondersteund door de IVB-projecten Verbetering Financieel Beheer (VFB) en Extra Capaciteit Dekkingsplan (ECD). Vervolgens is in 2009 onder het SEI een analyse gemaakt van de controleorganen (Rekenkamer, RvA, Ombudsman, SOAB) van Curaçao en een verbetertraject voorgesteld. Verder zijn deze controle-organen in het kader van het project "Reorganisatie Ambtelijk Apparaat" in 2009-2010 nogmaals onder de loep genomen.

Geconcludeerd kan worden dat het SBO-programma op dit gebied niet effectief is geweest. Voortgang op dit resultaatgebied is geboekt als gevolg van andere trajecten zoals de schuldsanering (en het daaruit volgende financieel toezicht ondersteund door het IVB middels de VFB en ECD projecten) en het SEI.

Resultaatgebied Vertrouwen in de overheid

De baseline studie (2003) schatte in dat het vertrouwen in de overheid laag tot zeer laag was. Knelpunten die werden geïdentificeerd waren: geen structurele aanpak gericht op het versterken van de relatie tussen bestuurder en burger, geen overzicht van wat er met bezwaarschriften

gebeurt, geen consequente handhaving van vergunningenprocedures en een beperkt functioneren van de ombudsman als gevolg van een gebrek aan middelen.

In de SBO-evaluatie van 2007 werd gesproken van enige voortgang op het gebied van vertrouwen in de overheid. De evaluatie concludeerde dat de landsverordening Administratieve Rechtspraak (LAR) en de landsverordening Openbaarheid van Bestuur (LOB) functioneren.

Onder het SBO-programma is 1 project geïmplementeerd onder dit resultaatgebied: "Integriteit fase 2". Onder dit project zijn veel activiteiten ontplooid die het vertrouwen in de overheid kunnen ondersteunen. Zo is er een gedragscode voor ambtenaren opgesteld (dienstspecifiek in een aantal gevallen), er zijn dilemmatrainingen gegeven, vertrouwenspersonen/ back-uppers aangesteld die moeten zorg dragen voor de opvolging van ingediende klachten, en is er onderzoek naar kwetsbare functies gedaan. Verder is begin 2007 een onderzoek gepubliceerd naar de informatievoorziening, bereikbaarheid en klantgerichtheid van de overheid. In 2007 werd ook geconstateerd dat de ombudsman meer ruimte had om zijn functie te kunnen uitoefenen dan in 2003.

Na 2007 lijkt de voortgang te zijn voortgezet. Geïnterviewde stakeholders identificeren geen toe- of afname in het vertrouwen in de overheid sinds 2007. Burgers zijn wel mondiger geworden om hun ongenoegen kenbaar te maken. Na 2007 hebben verdere verkenningen plaatsgevonden gericht op het instellen van een Bureau Integriteit naar Amsterdams model. Deze verkenningen hebben niet geleid tot instelling van een dergelijk bureau. Het integriteitstraject lijkt nu een vervolg te krijgen in het IVB project "Verankering integriteit en klantgerichtheid" dat recentelijk (februari 2011) is gestart. Verder zijn in 2010 de vertrouwenspersonen in de nieuwe bestuurlijke organisatie verankerd. Het functioneren van de ombudsman werd ook door de meeste geïnterviewden als positief ervaren. Een consequente handhaving van de vergunningsprocedures blijft een probleempunt. Dit is niet onder het SBO geadresseerd. Wel is onder het IVB een projectvoorstel opgesteld dat een consistente handhaving van het vergunningenbeleid voorstaat, maar dit project is nog niet goedgekeurd.

Geconcludeerd kan worden dat de effectiviteit van het SBO op dit resultaatgebied beperkt is geweest. Wel zijn zeer goede intermediaire resultaten bereikt in het SBO-project "Integriteit fase 2", die een bijdrage kunnen leveren aan het vertrouwen in de overheid. De verbeteringen bij de ombudsman lagen buiten het SBO-programma. De overige knelpunten zijn niet onder het SBO programma geadresseerd.

Resultaatgebied Financiën en begrotingsbeheer

De baseline studie constateerde in 2003 dat er geen aantoonbare samenhang bestond tussen de beleids- en de begrotingscyclus. Verder was er sprake van onduidelijke mandatering. De knelpuntenanalyse in 2004 voegde hieraan de volgende knelpunten toe: 1) gebrek aan liquiditeit, 2) geen up-to-date ondersteunend financieel managementsysteem, 3) belastingaanslagen- en inningsachterstanden, 4) rapportageachterstanden, 5) onvoldoende draagvlak bij bestuurscollege om financieel beheer te verbeteren.

In Curaçao is tot aan december 2006 relatief weinig aandacht geweest voor de verbetering van het financieel en begrotingsbeheer. Dit had volgens geïnterviewden voor een groot deel te maken met de besprekingen met Nederland over de staatkundige veranderingen. Nederland had uitdrukkelijk het onderwerp financiën en begrotingsbeheer aan de orde gesteld bij het Hoofdlijnenakkoord in 2005 en de Slotverklaring eind 2006. Aangezien niet geheel duidelijk was welke eisen aan financiën en begrotingsbeheer werden gesteld, werden weinig tot geen hervormingen opgepakt op dit resultaatgebied binnen het SBO tot eind 2006.

In de periode 2007-2008 pakte Curaçao de benodigde verbeteringen in financiën en begrotingsbeheer wel op. Deze verbeteringsactiviteiten vonden binnen de dienst Financiën plaats van het eilandgebied Curaçao en niet onder het SBO. Verbeteractiviteiten zijn verder geïntensiveerd na het instellen van Financieel Toezicht in 2009.

Aangezien onder het SBO geen activiteiten zijn ontplooid op het gebied van financiën en begrotingsbeheer, kan worden geconcludeerd dat het programma geen bijdrage heeft geleverd aan de behaalde resultaten. Echter, hoewel het resultaatgebied Financiën en begrotingsbeheer onder het SBO onderbelicht is geweest, heeft dit geenszins betekend dat geen vorderingen zijn gemaakt binnen dit resultaatgebied.

Resultaatgebied informatisering

Informatisering werd in de baseline studie van 2003 als voldoende beoordeeld. Knelpunten in het meerjarenplan van Curaçao waren; 1) te weinig samenhangend ICT-beleid, 2) beperkte uitvoeringscapaciteit, en 3) onvoldoende zicht in hoeveel de diensten investeren in ICT. De SBO-evaluatie meldde goede voortgang op het adresseren van deze knelpunten. De belangrijkste bijdrage komt echter van activiteiten die de diensten zelf hebben ondernomen buiten het SBO-programma.

Onder de vlag van SBO zijn er twee ICT-projecten uitgevoerd:

- Digitalisering;
- Basic intranet Shared Services fase 3.

Beide projecten zijn informatiseringsprojecten die directe ondersteuning geven aan het ambtelijk apparaat.

De resultaten in relatie tot de knelpunten werden in 2007 als positief gezien. Het SBO heeft hier echter geen directe bijdrage aan geleverd. De projecten onder SBO hadden een beperkte directe relatie met de geïdentificeerde informatiseringsknelpunten. Met name het gebrekkige ICT-beleid en gebrek aan transparantie in de ICT-kosten per dienst zijn niet aan bod gekomen onder het SBO. De focus van de ICT-projecten lag op de infracturele kant (hard- en software) in plaats van op de 'orgware'.

5.2.5 Duurzaamheid op programmaniveau

Bij de duurzaamheid op programmaniveau kijken wij vooral naar de vraag in hoeverre het SBO programmatisch is voortgezet onder dan wel buiten het IVB. Hoofdstuk 4 geeft inzicht in hoe het SBO, IVB, en het SEI thematisch kunnen worden verbonden, dan wel thematisch zijn opgepakt in het kader van de schuldverlichting en het daaruit volgend financieel toezicht.

Om deze analyse te kunnen maken, hebben de evaluatoren in het geheel van resultaatgebieden (SBO), rollen van de overheid (IVB) en projecten (SEI), thema's geïdentificeerd en een dwarsdoorsnede gemaakt van alle activiteiten die tot nu toe op gebied van verbeteren van goed bestuur zijn uitgevoerd:

- Kwaliteit van Bestuur;
- Ambtelijke integriteit;
- Versterking van uitvoerende diensten;
- Checks & Balances; controle- en adviesorganen;
- Verbeteren basisadministratie;
- Versterken ICT ambtelijk apparaat;
- Opleidingen & versterken HRM functie;

- Financieel beheer;
- Beleidsontwikkeling.

Al deze thema's zijn dan wel ingevuld onder het SBO middels projecten, dan wel opgenomen in het SBO programma maar niet nader ingevuld.

Op basis van analyse van de thema's, komen de evaluatoren tot de volgende bevindingen over de programmatische duurzaamheid van SBO:

- Alle thema's zijn programmatisch voortgezet in het SEI of in het IVB. Het separate traject 'Financieel toezicht' heeft enkele thema's vervolgens meer aandacht gegeven;
- Ambtelijke integriteit, versterking van uitvoerende diensten, opleidingen/versterking HRM, versterken basisadministratie en beleidsontwikkeling zijn thema's die zowel ingevuld zijn onder het SBO als het IVB en SEI. Hierbij moet worden opgemerkt dat de IVB-projecten onder het thema ambtelijke integriteit zich in de opstartfase bevinden;
- Thema's zoals Checks & Balances, en financieel beheer, die niet zijn ingevuld in het SBO, hebben nu wel invulling gekregen onder het SEI en IVB en in het kader van het financieel toezicht. Hierbij moet worden opgemerkt dat activiteiten voor het thema Checks & Balances onder het SEI vooral verkennend/analyserend zijn geweest en nu in vervolgprojecten onder het IVB zijn voorgesteld die moet leiden tot structurele versterking van de externe advies- en controle-organen. Deze IVB-projecten zijn nog niet goedgekeurd.
- Het thema kwaliteit van bestuur lijkt minder ontwikkeld te zijn dan de overige thema's. Onder het SBO is dit thema niet nader ingevuld en onder het IVB is wel een project voorgenomen, maar nog niet uitgevoerd.

5.3 SEI-OB/IVB en goed bestuur

Onder SEI-OB en IVB is een aantal thematische programmalijnen vanuit SBO doorgetrokken, waarmee deze programma's in ieder geval van belang zijn voor de programmatische duurzaamheid van SBO. Beide programma's lopen momenteel nog. Zoals in hoofdstuk 4 is vermeld, kan slechts in beperkte mate een oordeel worden gegeven over de effectiviteit van SEI-OB dan wel IVB. Dit blijkt ook duidelijk uit de scoring van de IVB-projecten op de DAC-criteria. In deze paragraaf ligt de focus dan ook op de *verwachte* effecten.

5.3.1 De verwachte effecten

Het programma IVB gaat uit van de volgende te verwachten effecten:

- Betere dienstverlening door de overheid;
- Actueel, helder en uitvoerbaar overheidsbeleid voor alle sectoren;
- Evenwichtige begroting- en beleidscyclus;
- Meer vertrouwen in de overheid;
- Grotere betrokkenheid van burgers, bedrijven en belangengroepen bij de politieke besluitvorming;
- Verbeterde naleving van regels en voorschriften;
- Sterkere positie van het bestuur in het maatschappelijk krachtenveld;
- Kwalitatief goed en integer overheidspersoneel.

Projectfocus

In hoeverre verwachte effecten daadwerkelijk potentieel hebben, is sterk afhankelijk van de projecten die worden uitgevoerd en hun doelstellingen. De projecten richten zich tot nu toe vooral op de volgende effecten:

- Betere dienstverlening door de overheid;
- Actueel, helder en uitvoerbaar overheidsbeleid voor alle sectoren;
- Evenwichtige begroting- en beleidscyclus (hoewel grotendeels buiten IVB om);
- Kwalitatief goed en integer overheidspersoneel.

Met name de betrokkenheid van burgers, bedrijven en belanggroepen bij de politieke besluitvorming en een versterkte handhavingsbeleid zijn tot op heden minimaal opgenomen in de projectdoelstellingen. Doelstellingen gericht op een sterkere positie van het bestuur in het maatschappelijk krachtenveld ontbreken nochtans geheel.

Inschatting evaluatoren

De evaluatoren hebben (grotendeels op basis van de gesprekken die de evaluatoren te Curaçao hebben gevoerd) de volgende inschattingen gemaakt:

- Betere dienstverlening door de overheid: effecten worden vooral verwacht voor de dienstverlening bij burgerzaken en (nog) niet wat de procedures omtrent vergunningen betreft. Mede door de reorganisatie van het ambtelijk apparaat is de dienstverlening (tijdelijk) juist verslechterd.
- Actueel, helder en uitvoerbaar overheidsbeleid voor alle sectoren: de kwaliteitsverhoging van de beleidsvoering wordt tot op heden vooral beoogd door een verbetering van de informatie-systemen en kwaliteit van de ambtenaren. Ondanks dat met beide punten een aanvang is gemaakt, lijken substantiële verbeteringen op deze punten nog niet op de korte termijn te verwachten te zijn.
- Evenwichtige begroting- en beleidscyclus: de inspanningen op dit punt vinden grotendeels buiten IVB om plaats, in het kader van de gemaakte afspraken over financieel toezicht. De meerjarenbegrotingen vormen hierbij een belangrijk onderwerp. Deze zijn dit jaar weliswaar opgesteld, maar nog niet geheel volgens de regels (op punten te weinig gespecificeerd). Het reflecteren van de toekomstige kosten voor het in stand houden van gedane investeringen onder IVB (zoals onderhoudskosten) is een belangrijke voorwaarde voor een positieve beoordeling van de duurzaamheid van het programma.
- Kwalitatief goed en integer overheidspersoneel: hiermee is tot nu toe vooral ingezet op het ambtelijk apparaat en (nog) niet op het bestuurlijk apparaat, inclusief de Staten en de controle- en adviesorganen. Eén van de wapenfeiten van de huidige coalitie is het opzetten van een opleidingscentrum voor overheidspersoneel. Binnen de IVB-projecten is weliswaar voldoende aandacht voor kennisontwikkeling en –overdracht, maar de bevindingen wijzen erop dat de gestelde doelen op dit terrein in beperkte mate zijn gerealiseerd/nog verwacht worden.

5.3.2 Neveneffecten en overige ontwikkelingen

Tot slot zijn tijdens de interviews ook de bredere ontwikkelingen op het gebied van goed bestuur besproken. Een aantal hiervan wordt door de geïnterviewden in verband gebracht met de samenwerkingsprogramma's BO en IVB. Hoewel de relatie zeker niet 1-op-1 te leggen valt, wordt vaak wel gesproken van een aanjaageffect.

De trends die genoemd worden zijn:

- Stijgende bewustzijn en mondigheid bevolking, met name wat corruptie en cliëntelisme betreft;
- Stijgende consensus onder bestuurders en ambtenaren over belang van goed bestuur. Zo wordt er in het NBO (Nieuwe Bestuurlijke Organisatie) een duidelijke scheiding tussen beleid en uitvoering aangebracht en is er een groeiend oog voor het belang van een verbeterde kwaliteit van ambtenaren door werving en opleiding;
- Sterkere ontwikkeling van instrumenten en wetgeving ter bevordering van goed bestuur;

- Kennisopbouw onder betrokkenen bij projecten door ervaring met schrijven van projectvoorstellen, aanbesteding, projectmanagement en implementatie.

5.4 Conclusies

Effectiviteit SBO-programma

De effectiviteit van het SBO-programma, de mate waarin het SBO programma heeft bijdragen aan het oplossen van knelpunten op de 6 resultaatgebieden, is beperkt. Dit betekent echter niet dat geen voortgang is gemaakt op de gesignaleerde knelpunten. Op sommige resultaatgebieden zijn de knelpunten intern (door de Curaçaose overheid) dan wel in andere trajecten (zoals het schuldsaneringstraject) opgepakt of in een later stadium (periode 2007-2009) geadresseerd.

De belangrijke redenen voor de beperkte effectiviteit op programmaniveau zijn:

- Voor effectiviteit van het SBO programma was draagvlak van bestuurders noodzakelijk. Deze was slechts beperkt aanwezig.
- Niet op alle resultaatgebieden heeft het SBO programma activiteiten gestart.
- De aanstaande staatkundige veranderingen beperkte de effectiviteit van het programma, met name op het gebied van verbeteren van de kwaliteit van het ambtelijk apparaat.

Tabel 5.2 Overzicht effectiviteit SBO per resultaatgebied

Resultaatgebied	Oordeel effectiviteit SBO-programma	Toelichting
Kwaliteit van Bestuur	Beperkt	Eén knelpunt geadresseerd door Integriteitsproject
Kwaliteit Ambtelijk apparaat	Beperkt	Wel knelpunten geadresseerd, maar als gevolg van staatkundige veranderingsproces zijn resultaten beperkt
Checks & Balances	Geen bijdrage	Knelpunten zijn buiten SBO-programma opgepakt zoals schuldsaneringstraject (en het daaruit volgende financieel toezicht) en later het SEI
Vertrouwen in de overheid	Voldoende	Eén project uitgevoerd, maar heeft zeer positieve resultaten bereikt. Echter, projectresultaten sluiten in beperkte mate aan op de geïdentificeerde knelpunten.
Financiën & Begrotingsbeheer	Geen bijdrage	Knelpunten zijn opgepakt maar buiten het SBO-programma
Informatisering	Geen bijdrage	Knelpunten zijn opgelost buiten het SBO-programma

Duurzaamheid SBO-programma

Geconcludeerd kan worden dat de duurzaamheid op programmaniveau als goed kan worden beoordeeld als gevolg van het instellen van het SEI, IVB en het financieel toezicht. Daarbij is het thema 'kwaliteit van bestuur' minder duurzaam ingevuld. Verder moet worden opgemerkt dat de volgende thema's in het kader van duurzaamheid aandacht behoeven:

- Het thema Checks & balances was niet nader ingevuld onder het SBO. Onder het SEI zijn verkennende/analyserende activiteiten uitgevoerd. Onder het IVB zijn nu activiteiten voorgesteld die om adequate uitvoering vragen. Deze IVB projecten zijn nog niet goedgekeurd.
- Het thema Ambtelijke Integriteit heeft een vruchtbare start gemaakt onder het SBO. Onder het IVB is recentelijk het project "Verankering integriteit en klantgerichtheid" gestart dat om adequate uitvoering vraagt.

Verwachte effecten IVB en SEI-OB

Gezien de inspanningen die tot nu toe binnen het IVB en SEI-OB zijn ingezet, zouden in ieder geval op de volgende items effecten mogen worden verwacht:

- Een verbeterde dienstverlening door de overheid, met name bij afdeling burgerzaken.
- Transparantere en professionelere beleidsvoering voor alle sectoren, met name door verhoging opleidingsniveau.
- Evenwichtige begroting- en beleidscyclus (hoewel grotendeels buiten IVB om).
- Kwalitatief goed en integer overheidspersoneel door opleidingen en integriteitstrajecten/-beleid.

6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de conclusies aan bod, die de gestelde evaluatievragen dienen te beantwoorden (zie bijlage 1) op basis van de bevindingen in de mid-term evaluatie. Deze conclusies zijn vervolgens leidend voor de geformuleerde aanbevelingen.

6.2 A. IVB op programmaniveau

Conclusies relevantie programma

De doelstellingen in het programma IVB Curaçao zijn zeer ambitieus ten opzichte van de uitgangssituatie. Hetzelfde geldt voor de doelstellingen die per rol van de overheid zijn geformuleerd. Aangezien de financieringsvoorstellen daarbij dienen aan te haken, is het risico op een te hoog ambitieniveau van de voorstellen aanwezig.

Daarnaast zijn de probleemanalyses die ten grondslag liggen aan het programma alleen op het niveau van de rollen uitgevoerd. De hoofddoelstellingen van de rollen vloeien in grote lijnen rechtstreeks voort uit het gekozen conceptueel model, in plaats van de uitgangssituatie. Als gevolg is er nauwelijks sprake van een directe link tussen de uitgangssituatie en de programmatische doelstellingen. Het verklaart tevens het gebrek aan focus en coherentie tussen de verschillende geformuleerde doelstellingen.

Het rollenmodel zelf is onvoldoende om de inhoudelijke sturing te geven die Nederland en Curaçao voor ogen hadden bij het ontwerp van het programma. Daarnaast is de inhoudelijke coördinatie en aansturing van het programma in het ontwerp bij diverse partijen belegd (Bestuurscollege, PMO en CCB), maar feitelijk door niemand uitgevoerd. PMO had een goede ondersteunende en coördinerende rol in het SBO. Afslanking van PMO en onduidelijkheden in de taakopvatting tussen PMO en CCB in het IVB hebben daaraan afbreuk gedaan. De inhoudelijke inzichten en relaties met de projecteigenaren liggen bij PMO, terwijl het mandaat is verschoven naar CCB, zonder dat het CCB de bevoegdheden heeft gekregen om daadwerkelijk in te grijpen in projecten. Geen van de partijen voelt zich bij machte om de inhoudelijke programmamonitoring en -coördinatie te verwezenlijken.

Daardoor heeft het tot nu toe ontbroken aan sturing. Vanwege het open karakter van het programma is sturing des te noodzakelijker om focus en samenhang te bewerkstelligen. Per begin van 2011 fungeert CCB als het 'Programma Mandaat Unit' voor SEI. De Curaçaose bestuurders zijn met VNW in discussie of de taakstelling van CCB verruimd moet worden naar IVB. Daarbij is het vraagstuk van inhoudelijke aansturing echter niet opgelost – daarvoor zou CCB het scharnier tussen de ambtenaren / ministeries en de ministerraad moeten worden, zoals PMO onder SBO. Het CCB lijkt hiervoor te ver van de werkvloer te staan.

Curaçao dient volgens de afspraken de inhoudelijke sturingsinformatie op programmaniveau te leveren op grond waarvan keuzes kunnen worden gemaakt in prioritering en eventuele bijsturing. Deze taak ligt vanzelfsprekend bij deze partij, aangezien het IVB ten dienste staat van de Curaçaose staatkundige hervormingen en functioneren als land.

Het draagvlak voor de doelstellingen en de aanpak van het IVB lijkt onder het ambtelijke apparaat groter te zijn dan onder de bestuurders, in ieder geval vóór de coalitiewisseling in 2010. Daarbij moet worden opgemerkt dat zowel de staatkundige transitie als de bestuurlijke en ambtelijke reorganisatie de agenda's van bestuurders en ambtenaren hebben gedomineerd en dat nog steeds doen.

Curaçao heeft bedrijven en maatschappelijke organisaties meegenomen in het ontwerp van het IVB-programma door ze te betrekken in de workshops. Bij de uitvoering van het IVB is de betrokkenheid van het bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld beduidend minder. Het belang van goed bestuur is wel vaker onderwerp van het maatschappelijk debat; vooral in de media. Daarbij wordt vooralsnog de nadruk sterk gelegd op de integriteit van machtshebbers (corruptie en cliëntelisme) en de kwaliteit van de publieke dienstverlening.

Aanbevelingen relevantie programma:

1. Betrokkenheid bestuurders: De bestuurders (ministers) vormen een laag die tot op heden grotendeels buiten het zicht van IVB is gebleven. Aangezien IVB dient bij te dragen aan de ontwikkeling van Curaçao als land, is het ten eerste aan de Curaçaose politici en bestuurders om een discussie met elkaar aan te gaan over wat zij op het gebied van goed bestuur willen bereiken op de korte en langere termijn. Deze discussie zou zowel binnen de Ministerraad als de Staten gevoerd moeten worden en de basis moeten vormen voor de inhoudelijke aansturing binnen IVB.
2. Prioritering en fasering einddoelen: Om de doelstellingen haalbaarder te maken, dienen alle betrokken partijen de einddoelstellingen beter te faseren. De relevantie van IVB kan sterk verbeterd worden indien de betrokken ministers, in samenspraak met VNW, daartoe de prioritaire (tussen-) doelen zouden formuleren voor de resterende looptijd van het programma. Daarbij zouden Curaçao en VNW ook de budgetten van projecten die weinig bijdragen aan de realisatie van de (tussen-) doelen moeten betrekken in de (her-) prioritering.
3. Versterkte aansturing en coördinatie bij BPD: Voor een versterkte focus is tevens een sterkere aansturing nodig: zowel procesmatig als inhoudelijk. De meest duurzame oplossing is om (een eenheid onder) het ministerie van BPD de coördinatie te laten voeren, zodat de kennis en de capaciteiten ten goede komen aan het ambtelijk apparaat. Deze oplossing ondersteunt tevens de relatie tussen het beleid van BPD en de uitvoering van IVB.
4. Informatievoorziening burgers: Momenteel is IVB vooral een programma van en voor de ambtenaren. De burgers zijn nauwelijks betrokken bij IVB. Voor de versterking maatschappelijke betrokkenheid is een goede informatievoorziening een eerste vereiste. Wij bevelen dan ook aan om in de eerste plaats de informatievoorziening naar de bevolking ter hand te nemen - bijvoorbeeld via een soortgelijk middel als postbus 51²⁹ -, vervolgens de wederzijdse communicatie en uiteindelijk de participatie van burgers in politieke en bestuurlijke discussies.
5. Professionalisering bestuurders: De verdere professionalisering van bestuurders is een belangrijke stap in het bereiken van de IVB-doelstellingen. Hetzelfde geldt voor de Staten. Wij

²⁹ Postbus 51 is hét informatieloket voor burgers in Nederland met vragen aan de rijksoverheid. Naast het beantwoorden van vragen vindt pro-actieve informatievoorziening aan het publiek plaats via internet, telefoon, e-mail en campagnespotjes op radio en televisie.

doen dan ook de aanbeveling zowel binnen als buiten het IVB voldoende aandacht te besteden aan de verdere professionalisering van het bestuurlijke apparaat.

6. Focus op checks & balances: Het valt de evaluatoren op dat de organen op het gebied van checks & balances nauwelijks worden geadresseerd onder de goedgekeurde IVB-projecten. De aandacht ligt voornamelijk bij de rol van de overheid als dienstverlener. Deze organen zijn naast de Staten echter van wezenlijk belang om de politieke besluitvorming te controleren en indien nodig te corrigeren. We bevelen Curaçao dan ook aan te overwegen om de prioriteit in de resterende looptijd van IVB bij het versterken van deze organen te leggen. Daarbij zijn zowel de Rekenkamer als de Ombudsman en de Raad van Advies van groot belang.
7. Reservering eindevaluatie: Tot slot dient Curaçao rekening te houden met de eindevaluatie van IVB, zoals afgesproken in het programma, die tevens beslag zal leggen op de IVB-middelen. USONA zou hiervoor reeds een bedrag moeten reserveren.

Conclusies effectiviteit, impact en duurzaamheid op programmaniveau

Gezien de stand van zaken binnen het IVB zijn over de effectiviteit, impact en duurzaamheid van het programma geen uitspraken mogelijk. Op basis van voorgaande conclusies omtrent het hoge ambitieniveau in relatie tot de beperkte beschikbare capaciteit, het gebrek aan coördinatie van IVB en de bestuurlijke en ambtelijke reorganisatie die nog tot half 2011 zal voortduren, kan wel de verwachting worden uitgesproken dat de effectiviteit van IVB ook in 2011 nog beperkt zal zijn.

Wel heeft de bottom-up benadering van IVB tot gevolg gehad dat de ambtenaren (op verschillende niveaus) sterk betrokken waren bij de uitvoering van de projecten, vooral wanneer zij tevens betrokken waren bij het schrijven van de financieringsvoorstellen. Deze betrokkenheid heeft bijgedragen aan het draagvlak onder ambtenaren, de continuïteit van projecten en 'capaciteits-opbouw' onder ambtenaren. Dit zijn belangrijke resultaten, zowel op zich als voor het verdere verloop van IVB.

Duurzaamheid op programmaniveau is tot nu toe onderbelicht gebleven, wat niet vreemd is gezien de stand van zaken. Belangrijker is dat een strategische visie op hoe IVB ingezet kan worden ten gunste van goed bestuur in Curaçao ontbreekt. De samenwerkingsprogramma's worden eind 2012 stopgezet en een belangrijke vraag is hoe daarna Curaçao vervolg kan geven worden aan het thema goed bestuur.

Aanbevelingen effectiviteit, impact en duurzaamheid:

1. Zowel de lopende als de nog niet gestarte projecten dienen tegen het licht te worden gehouden van de herprioritering in de programmadoelen. Deze heroriëntatie dient aan te sluiten bij de herprioritering genoemd onder relevantie: welke projecten zijn essentieel voor het realiseren van de prioritaire doelen? Heroriëntatie ter versterking van de effectiviteit van IVB in de komende periode is essentieel.
2. Organisatorische haalbaarheidstoets van de (niet gestarte) projecten: Hiermee bedoelen we dat bij de projecten eerst nagegaan dient te worden of a) er voldoende politieke en bestuurlijke draagvlak voor is, b) een minister bereid is als projectverantwoordelijke op te treden en c) in hoeverre er op de betreffende ministerie(s) de benodigde capaciteit ook daadwerkelijk aanwezig is om het project te kunnen implementeren. Indien deze drie criteria positief uitvallen, vergroot dit de kans op het realiseren van de gewenste resultaten. Als zij negatief uitvallen en het project wel fundamenteel is voor het realiseren van de prioritaire doelen, dient eerst aan de bovengenoemde criteria gewerkt te worden om de kans van slagen te vergroten.

Ten behoeve van het versterken van de duurzaamheid zijn de volgende aanbevelingen van toepassing:

3. Absolute prioriteit geven aan reflecteren van de individuele samenwerkingsprogramma's in meerjarenbegrotingen per ministerie, inclusief de 'forward costs' (de operationele kosten van de investering en onderhoudskosten);
4. Op korte termijn starten met de dialoog over kennisoverdracht/kunde van USONA naar de Curaçaose overheid over met name projectmanagement en aanbestedingsprocedures. De evaluatoren adviseren dat in ieder geval Nederland, Curaçao en (U)SONA participeren in deze initiële discussie.
5. Curaçao zou kunnen overwegen een programma-aanpak voor het thema 'goed bestuur' voort te zetten na afloop van het samenwerkingsprogramma. Dit bevordert de overdracht vanuit de projecten en daarmee de duurzaamheid daarvan.
6. Voeren van bestuurlijke en politieke discussies over goed bestuur en de ambities op korte en langere termijn in een brede bestuurlijke en politieke setting.

Conclusies efficiency op programmaniveau

Als het gaat om de management- en uitvoeringsorganisatie, concluderen de evaluatoren dat de efficiëntie beperkter is ten opzichte van SBO. In het SBO lag de regie duidelijk bij PMO. In het IVB is de rol van PMO beperkter (zie "Conclusies relevantie op programmaniveau" en de paragraaf met conclusies op projectniveau). USONA is een efficiënte organisatie. Met twee projectadviseurs en één programmanager zijn de uitvoeringskosten beperkt, in relatie tot de taken en outputs. Minder efficiënt is dat USONA zowel een elektronisch als een papieren projectdossier handhaaft. Voor het genereren van meer inhoudelijke rapportages op projectniveau is het stellen van en vasthouden aan eisen ten aanzien van de inhoud en kwaliteit van de rapportages echter een eerste vereiste.

Wat de kosten-effectiviteit op programmaniveau betreft, zijn vooralsnog weinig conclusies te trekken, daarvoor ontbreken de inputindicatoren. Ook is pas in februari 2011 gestart met de bestuurskrachtmonitor, waardoor een deel van de doelstellingen onrealiseerbaar is geworden, namelijk het meetbaar maken van de effecten van IVB ten opzichte van de nullijn. Aangezien de meeste projecten nog echt van start moeten gaan, maar vooral ook om de burgers te kunnen informeren over ontwikkelingen op gebied van goed bestuur, is een dergelijke monitor nog steeds zeer relevant.

Aanbevelingen efficiency op programmaniveau

1. Voor een sterkere uitvoering van IVB is goede sturingsinformatie noodzakelijk. Curaçao heeft er baat bij deze te genereren. Via een resultaat gericht managementinformatiesysteem blijft beter zicht op de realisatie van de doelstellingen en maakt strategische bijsturing op deze doelstellingen mogelijk.
2. Wij bevelen USONA aan om de elektronische projectdossiers leidend te laten zijn. Deze dienen de informatie van de projecten volledig te dekken. Dit kan eenvoudig door documenten die alleen fysiek worden aangeleverd te scannen. Belangrijker is echter om eisend te zijn richting de projectgemachtigden ten aanzien van de inhoud en kwaliteit van de voortgangs- en eindrapportages.
3. Daarnaast bevelen we Curaçao aan om optimaal gebruik te maken van de bestuurskrachtmonitor. Deze monitor zou als instrument ingezet moeten worden om de burgers te informeren over de ontwikkelingen op gebied van goed bestuur en de behaalde successen.

6.3 A. IVB - projectniveau

Conclusies relevantie op projectniveau

Alle projecten onder het IVB adresseren vraagstukken die in hoge mate relevant zijn voor minimaal één van de rollen van IVB. Het merendeel van de financieringsverzoeken is intern gericht, dat wil zeggen, met een focus op het ambtelijk apparaat. Daarmee zijn de ambtenaren zelf de primaire doelgroep van de projecten. De burgers en het bedrijfsleven worden bij deze intern gerichte projecten vaak ook als doelgroep aangemerkt. De achterliggende redenering is, dat door de kwaliteit van het ambtelijk apparaat te verbeteren, het uiteindelijk de burgers en het bedrijfsleven zijn die daarvan profiteren.

Aanbevelingen relevantie op projectniveau

1. Ambitieniveau financieringsverzoeken: De projecten worden gekenmerkt door grote verschillen in ambitieniveau. Een te hoog ambitieniveau bemoeilijkt het realiseren van de gestelde doelen. Het verdient dan ook de aanbeveling om in de toekomst sterker te letten op de haalbaarheid van een financieringsverzoek. Het ministerie van BZK dient daarover te overleggen met (U)SONA.
2. Tussendoelen en fasering: De geboden ondersteuning vanuit (de opvolger van) PMO bij het schrijven van de financieringsvoorstellen zou zich daar ook op moeten richten. Zo zouden bij complexe projecten standaard tussendoelen geformuleerd moeten worden, aan de hand van een tijdpad. Een projectfasering kan ook inhouden dat eerst een pilot onder één of twee ministeries uitgevoerd wordt, om meer tijd te hebben om het draagvlak onder de andere ministeries te vergroten. Een dergelijke fasering neemt ook de beschikbare capaciteit minder in één keer in beslag, waardoor de kans van slagen groter wordt.

Conclusies effectiviteit en duurzaamheid op projectniveau

Drie van de zes projecten die zijn afgesloten hebben alle gestelde doelen gerealiseerd en kunnen als effectief worden beoordeeld. De evaluatoren plaatsen hierbij wel de kanttekening dat deze drie projecten het schrijven van een ToR betroffen.

Daarnaast is tot op heden de effectiviteit beperkt vanwege beperkte beschikbare capaciteit om de projecten uit te voeren en de beperkte bestuurlijke capaciteit als gevolg van de bestuurlijke transitie die momenteel plaats vindt. De bestuurlijke besluitvorming die nodig is om de gestelde projectdoelen te realiseren, zoals wet- en regelgeving, beleids- en besluitvorming, wordt mede hierdoor belemmerd.

De uitvoeringscapaciteit van het ambtelijk apparaat wordt al meer dan een jaar sterk beperkt door de ambtelijke reorganisatie. De IVB-projecten zijn voor de uitvoering sterk afhankelijk van de ambtenaren; of het in de feitelijke uitvoering is of inhoudelijke sturing. Bij capaciteit dient niet alleen gedacht te worden in kwantitatieve capaciteit, maar tevens aan hun competenties om politiek complexe projecten uit te voeren.

Projecteigenaren en -uitvoerders, met name externe, zijn teveel gericht op de technische uitvoering van projecten en hebben weinig oog voor de bestuurlijke en politieke complexiteit van de projecten. De projecten die dienst-/ministerieoverstijgend zijn, wet- of regelgeving met zich meebrengen of waarvoor bestuurlijke besluiten nodig zijn, kunnen hun doelstellingen niet halen zonder expliciete proces- en changemanagement. Dit probleem hebben de evaluatoren vaker waargenomen bij projecten die door externe projectcoördinatoren worden getrokken dan die waarvoor een interne projectcoördinator verantwoordelijk was.

Het IVB-programma legt een sterke nadruk op het belang van duurzaamheid en borging van de behaalde resultaten. De financieringsverzoeken worden expliciet beoordeeld op duurzaamheids-criteria. Deze komen echter in het verdere traject niet meer terug. Verder kunnen nog weinig richtinggevende uitspraken worden gedaan over de duurzaamheid van de IVB projecten, omdat nog te weinig projecten zijn afgerond. Mede op basis van de beoordeling van SBO-projecten kan wel worden geconcludeerd dat de technische-bijstandsprojecten gericht op capaciteitsopbouw en kennisoverdracht beperkt tot zeer beperkt deze doelen halen. De technische bijstanders fungeren te veel als 'extra handen' om serieus aandacht aan kennisoverdracht te kunnen geven.

Aanbevelingen effectiviteit en duurzaamheid op projectniveau

1. De projecteigenaren dienen zich bij het schrijven van financieringsvoorstellen realistischere doelen te stellen. Daarvoor is het zaak dat de Curaçaose zijde (PMO of opvolger daarvan) hen daarbij ondersteunt. Ook zou USONA het realiteitsgehalte sterker kunnen meenemen in de beoordeling van de financieringsvoorstellen.
2. Om een project te kunnen laten slagen en de doelen te behalen, dienen projectgemachtigden en –uitvoerders meer rekening te houden met de politiek-bestuurlijke complexiteit van projecten. Een (opvolger van) PMO moet hierbij ondersteuning bieden, in combinatie met de betrokken minister. Inzicht in de politieke en bestuurlijke verhoudingen is van wezenlijk belang voor het identificeren van de verschillende belangen die met de projecten gemoeid zijn. Ook is inzicht in de benodigde wets- en besluitvormingstrajecten nodig om hier tijdig op in te kunnen spelen. Deze ondersteuning vraagt om een coördinator met politieke voelhoorns en sterke ervaring in procesmanagement.
3. De duurzaamheid van projecten kan versterkt worden door niet alleen bij de beoordeling van de financieringsvoorstellen naar de duurzaamheidsaspecten moeten kijken, maar deze standaard mee moeten nemen in de (voortgangs-) gesprekken en verslagen. Daarnaast dient het duurzaamheidsdenken onder de projecteigenaren en de overige ambtenaren versterkt te worden, bijvoorbeeld door ze er continu bewust te laten worden van wat nodig is om de resultaten duurzaam te laten zijn.
4. Projecteigenaren en USONA dienen kritischer te kijken naar een verdere verschuiving van projecten die gericht zijn op technische bijstand als extra uitvoeringscapaciteit naar technische bijstand ten behoeve van capaciteitsopbouw en overdracht van kennis. In feite zou geen technische bijstand ingezet moeten worden, tenzij resultaatgericht gestuurd wordt op de outputs voor capaciteitsopbouw en kennisoverdracht. Hiermee bedoelen wij dat deze projecten een clausule zouden moeten bevatten dat de middelen worden teruggevorderd indien de aangegeven producten niet zijn opgeleverd.

Conclusies efficiency op projectniveau

Tijdens het onderzoek waren van 6 afgeronde IVB-projecten 5 projecten voorbereidend; daarmee bedoelen we projecten die gericht waren op het schrijven van een ToR. Er zijn op dit moment nog geen conclusies te trekken over de efficiency/kosteneffectiviteit van de IVB-projecten. Wel is duidelijk dat de meeste projecten vertraging hebben opgelopen, veelal in het verplichten van de middelen. Vertraging in het aangaan van verplichtingen werd in het verleden, onder het SBO programma, opgevangen door een verlenging van de verplichtingenperiode van het programma. Deze oplossing is voor het IVB geen mogelijkheid. De projectgemachtigden lijken daar nog weinig rekening mee te houden.

De geboden ondersteuning vanaf het proces van schrijven van financieringsverzoeken tot en met het verplichten van de middelen is deels efficiënt: PMO en USONA hebben daarin duidelijk hun

eigen taken en verantwoordelijkheden en de projecteigenaren zijn daar (veelal) positief over. De projecteigenaren vinden wel dat USONA op bepaalde punten (toetsing financieringsvoorstel en aanbestedingen) bureaucratisch kan optreden. In de ogen van de evaluatoren stelt USONA echter geen onredelijke eisen, in het licht van de verantwoording van de besteding van de middelen. De inhoudelijke inmenging van USONA is een tweede aandachtspunt, die sommige projecteigenaren waarderen en anderen juist bekritisieren. USONA heeft een waardevolle rol gespeeld in het identificeren van potentiële overlap tussen verschillende financieringsverzoeken, maar dient een actieve inhoudelijke inmenging te vermijden. Het moet ook worden opgemerkt dat de adviseurs van USONA soms deze inhoudelijke ondersteunende en adviserende rol op zich namen, omdat PMO en CCB deze rol onvoldoende konden oppakken. Vanaf heden heeft BPD deze rol te vervullen.

Het escalatiemodel voldoet niet (meer). Voor meer doeltreffende escalaties zou het escalatiemodel dusdanig ontworpen moeten worden dat het een frequente monitoring, herprioritering en bijsturing van BPD en VNW/DKR bevordert. Zo zouden zij kunnen afspreken dat het gealloceerde budget automatisch vrijvalt, tenzij BPD en VNW/DKR gezamenlijk anders besluiten. Tijdens de overleggen kunnen de partijen besluiten het budget (gedeeltelijk) niet te laten vrijkomen indien BPD voldoende garanties geeft voor de toekomstige implementatie van het project. Ook kunnen zij besluiten de vrijgekomen middelen te heralloceren naar goed lopende projecten met een krap budget en/of onderbelichte gebieden binnen goed lopende projecten.

De voortgangsrapportages, -gesprekken en de financiële stukken vormen de input voor de halfjaarlijkse voortgangsverslagen van USONA aan VNW/BZK en Curaçao. Het is de taak van USONA om te rapporteren over de daadwerkelijke uitvoering van *projecten* (financiële voortgang, en niet-financiële voortgang, maar ook projectresultaten) en het is de taak van Curaçao om de voortgang van het *programma* te monitoren (financieel en inhoudelijk). Daarbij dient opgemerkt te worden dat de kwaliteit van de rapportages van USONA mede afhankelijk is van de geleverde informatie door de projectgemachtigden, die daarin regelmatig in gebreke blijven.

Aanbevelingen efficiency op projectniveau

1. USONA zou de inhoudelijke informatie op projectniveau moeten versterken. Verbeterde projectinformatie volgens een vast format stelt VNW/BZK vervolgens in staat om conclusies te trekken op programmaniveau. VNW/BZK en USONA dienen op grond van redelijkheid en de gemaakte afspraken te overleggen welke standaardinformatie op projectniveau geleverd kan worden met elk voortgangsverslag (of bijlage).
2. Verder moet worden onderkend dat sommige projecteigenaren in gebreke blijven in de informatievoorziening naar USONA. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de projectinformatie ligt niet bij USONA maar bij de projecteigenaren. Als deze informatie niet wordt aangeleverd, dan dient USONA dit schriftelijk en tijdig te melden bij de Curaçaose programmamanager (BPD).
3. Het Curaçaose bestuur heeft er baat bij de eigen managementinformatie ter hand te nemen om de sturing te kunnen geven die nodig is voor een kosten-effectieve uitvoering van de projecten. De projectgemachtigden lijken niet altijd overtuigd te zijn van het nut van voortgangsrapportages. Het overtuigen van deze sleutelfiguren in projectuitvoering is een eerste vereiste om de benodigde managementinformatie te verkrijgen om ook daadwerkelijk te kunnen sturen. Daarnaast zal de (eventueel toekomstige) coördinator veel tijd moeten investeren in het zichzelf informeren over de verschillende projecten, het verloop en de daarbij betrokken partijen. Met andere woorden, het programmamanagement dient sterk geïntensiveerd te worden.

4. Daarnaast adviseren de evaluatoren dat de projectbetrokkenen bij alle goedgekeurde en lopende projecten nagaan welke randvoorwaarden nodig zijn om de gestelde projectdoelen te halen. Indien daarvoor een wets- of besluitvormingstraject nodig is, is het raadzaam om eerst deze trajecten op te starten voor het project geheel tot uitvoering te brengen.

6.4 B. SBO

Conclusies effectiviteit en duurzaamheid SBO

In de programmaperiode van SBO speelden de voorbereidingen op de ontmanteling van het land de Nederlandse Antillen en de opmaat naar de status van Curaçao als land een grote rol. De projecten waarvoor een beperkt aantal randvoorwaarden en betrokken diensten nodig waren, zijn het meest effectief gebleken. Zodra er verschillende diensten betrokken waren, of een wets- en/of besluitvormingstraject nodig was om de doelen te kunnen bereiken, waren de projecten minder effectief. Al met al is het SBO beperkt effectief geweest in het bereiken van de doelstellingen op het gebied van deugdelijk bestuur. Op projectniveau bestaat een gemengd beeld, waarbij de helft van de projecten de doelen in enige of hoge mate heeft gerealiseerd en de andere helft de gestelde doelen niet of in geringe mate heeft gerealiseerd.

Wat de duurzaamheid betreft, vormen het gebrek aan politieke besluitvorming dan wel uitblijven van de accordering van wet- en regelgeving de grootste bedreiging voor het borgen van de projectresultaten. In een aantal projecten met een IT-componenten zijn juist goede duurzaamheidsmaatregelen getroffen, zoals het aanstellen van vaste ondersteunende medewerkers, instellen van een helpdesk en (blijvend) aanbieden van trainingsprogramma's. De SBO-projecten gericht op technische bijstand zijn weinig duurzaam gebleken door het uitblijven van kennisoverdracht.

Aanbevelingen SBO-evaluatie 2007

Het nagaan in hoeverre de aanbevelingen vanuit de SBO-evaluatie van 2007 zijn opgevolgd vormde onderdeel van de opdracht voor deze midterm evaluatie van IVB. In onderstaande tabel hebben we per aanbeveling aangegeven of en hoe hier vervolg aan is gegeven³⁰.

Tabel 6.1 Aanbevelingen BO-evaluatie en vervolg hierop

Aanbeveling	Vervolg?
Duidelijke afspraken over sturing, monitoring en evaluatie. Nederland en Curaçao moeten zich wederzijds committeren	Gedaan, maar niet consistent geïmplementeerd: niet nakomen van de afspraken over sturing en monitoring krijgt weinig gevolg.
Commitment en 'ownership' bij Curaçao versterken	Gedaan door Curaçao de lead te geven bij ontwikkeling programma
Vooraf afspraken tussen Nederland en Curaçao maken over prioriteiten binnen het programma	Gedaan, maar monitoringsframework op prioriteiten niet eenduidig
Cursussen voor ministers	Projectvoorstel ingediend maar nog niet ontvankelijk verklaard

³⁰ Deze uitkomsten zijn getoetst en besproken in de rondetafelbijeenkomsten.

Aanbeveling	Vervolg?
PMO institutioneel versterken	In eerste instantie is PMO versterkt door het Bestuurscollege door PMO te benoemen tot projectgemachtigde. Eind 2009 is PMO institutioneel juist verzwakt.
Meetbare doelen formuleren	Project bestuurskrachtmonitor gestart, maar halverwege het programma (februari 2011)
Kritisch op TB: alleen doen als kennisoverdracht 'gegarandeerd' is	Bij sommige TB projecten in tweede fase BO nog steeds nadruk op extra capaciteit ipv kennisoverdracht. Nog te vroeg voor oordeel over IVB projecten met TB component.
Programma bijdrage koppelen aan eilandbegroting	(Nog) niet gedaan
Programma lijn 'good citizenship' toevoegen	Programmaliijn opgenomen, maar heeft nog weinig invulling gehad
Vervolg SBO ondersteunend aan transitie	Gedaan, ook deels opgenomen door SEI-OB

Uit bovenstaande tabel blijkt dat aan de meeste aanbevelingen gevolg is gegeven, maar niet in hun geheel. De daadwerkelijke implementatie van de aanbevelingen heeft nauwelijks plaatsgevonden, waardoor de effectiviteit ervan beperkt is gebleven.

6.5 C. Bijdrage SEI-OB aan IVB

Conclusies bijdrage SEI-OB

De SEI-OB projecten zijn inhoudelijk divers en kunnen worden gezien als voorbereidend dan wel aanvullend aan het IVB. De SEI-OB projecten zijn relevant voor het IVB; aan de andere kant kan het naast elkaar bestaan van zulke vervlochten (deel-) programma's als irrationeel worden beschouwd. De scheiding tussen het SEI-OB en het IVB lijkt meer kunstmatig dan functioneel. Het grootste project onder SEI-OB is 'Reorganisatie ambtelijk apparaat' (B23), zowel uitgedrukt in budget als de doelstellingen. Met de overheveling van 6 SEI-projecten naar IVB per 1 januari 2011, valt dit project nu onder het IVB.

De overheveling van de 6 SEI-projecten naar IVB bevordert de aansluiting tussen de twee programma's. USONA heeft een belangrijke rol gespeeld in het constateren en voorkomen van (potentiële) overlap tussen SEI- en IVB-projecten. Daarbij is overigens ook onder SEI-OB de aandacht voor de externe controle- en adviesorganen beperkt gebleven, net als onder IVB.

Twee SEI-OB projecten zijn inmiddels afgerond. Deze betroffen beide voorbereidende projecten en hebben de gestelde doelen behaald. Onder B23 zijn verschillende deelprojecten in gevorderde staat of afgerond. Slechts één van de acht door de SEI programmiddelen gefinancierde deelprojecten loopt achter in het realiseren van de geplande doelstellingen. Daarmee zijn de vooruitzichten voor de effectiviteit van B23 gunstig te noemen. Dit is van groot belang voor het behalen van de IVB-doelstellingen vanwege de bijdrage van B23 aan de ontwikkeling van een stabiel en professioneel ambtelijk apparaat. Het grote draagvlak onder bestuurders en een sterke procesmanager kunnen als de belangrijkste succesfactoren van dit project worden beschouwd.

Aanbevelingen SEI-OB

Voor projecten onder SEI-OB gelden dezelfde aanbevelingen ter versterking van de effectiviteit als voor IVB.

Tot slot

IVB raakt aan de gevoeligheden in de relatie tussen Curaçao en Nederland. Immers samenwerking op het terrein van IVB en goed bestuur wordt al snel een beladen onderwerp. In de ogen van Curaçao zou Nederland na de koloniale periode wellicht niets te zeggen moeten hebben over goed bestuur in Curaçao, terwijl in de ogen van Nederland Curaçao goed bestuur wellicht niet sterk genoeg oppakt. Deze spagaat belast IVB al op voorhand.

IVB Curaçao dient de staatkundige transitie van eilandsgebied Curaçao naar land binnen het koninkrijk te ondersteunen. Deze functie heeft het IVB duidelijk gehad. Ook ná 10/10/10 is IVB ondersteunend aan de opbouw van het ambtenarenapparaat. Tegelijkertijd heeft de transitie de beschikbare capaciteit voor de uitvoering van IVB sterk beperkt en vormt dit tot op heden nog steeds een belemmerende factor voor de effectiviteit en efficiency van IVB. De belangrijkste vraag op dit moment is wat Curaçao minimaal wil bereiken met IVB. Gezien de opgelopen vertraging in IVB en de deadline eind 2012, lijkt een gedeeltelijke herziening van de programmadoelen onontkoombaar.

Bijlagen

Bijlage 1 Onderzoeksverantwoording

Evaluatievragen

In de mid-term evaluatie staan drie thema's centraal:

- D. Inzicht in de activiteiten, processen en resultaten van het Samenwerkingsprogramma IVB 2008-2012 tot nu toe;
- E. Inzicht in het rendement van het Samenwerkingsprogramma BO in de periode 2006-2008 en het effect van de aanbevelingen uit de voortgangsrapportage van het BO tot 2006;
- F. Inzicht in hoe de IVB-achtige projecten in het SEI bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen van het IVB.

De nadruk van de mid-term evaluatie ligt op het IVB-programma (A), wat gereflecteerd wordt in de evaluatievragen. De evaluatievragen op deze drie thema's zijn in deze paragraaf verder uitgewerkt.

A. Evaluatievragen IVB-programma

Voor het IVB-programma zijn aparte evaluatievragen geformuleerd op project- en op programmaniveau. Daarbij gaat het om alle DAC-criteria, aanbevelingen en een aantal overige vragen.

(Sub)evaluatievragen A op projectniveau:

Relevantie:

1. In welke mate is de doelstelling van het project gericht op het bijdragen aan de doelstelling(en) van een/de rol(len) van het IVB?
 - a. In welke mate beoogt het project bij te dragen aan de subdoelstelling(en) van de rol(len) van het project?
 - b. Welke doelgroepen worden met de uitvoering van het project bereikt?
 - c. Is er draagvlak voor de doelstelling en de activiteiten van het project buiten de overheid (bijvoorbeeld bij burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties)?

Efficiency:

2. In welke mate zijn de IVB projecten efficiënt/kosteneffectief uitgevoerd?
 - a. Zijn de projecten efficiënt en effectief georganiseerd; is er sprake van een ondersteunende projectorganisatie gericht op een soepele uitvoering van de projecten?
 - b. Zijn de beschikbare middelen per project in overeenstemming met de activiteiten en de (te behalen) outputs?
 - c. In hoeverre hebben PMO en USONA hier aan bijgedragen (in ieder geval beoordeling, monitoring, rapportage en administratie)?

Effectiviteit:

3. In welke mate heeft het project bijgedragen aan de doelstelling(en) van een/de rol(len)?
 - a. In welke mate heeft het project bijgedragen aan de subdoelstelling(en) van een/de rol?
 - b. Wat zijn de te verwachten effecten/bijdrage aan de (sub)doelstellingen van de projecten?
 - c. Is er sprake van hiaten in de geselecteerde projecten met het oog op de uiteindelijke programmadoelstellingen?
 - d. Wordt de potentie van de afgeronde projecten voldoende benut om de doelstellingen te halen?
 - e. Zo niet, hoe kan de potentie van de projecten maximaal benut worden?

Duurzaamheid:

4. In welke mate is het voortbestaan van de resultaten van het uitgevoerde project gewaarborgd na afsluiting van het project?
 - a. Op welke manier wordt de disseminatie en exploitatie van de behaalde resultaten gewaarborgd?
 - b. Zijn er middelen beschikbaar om de exploitatiekosten van het project te dekken ná afsluiting van het project?
 - c. Is er voldoende institutionele capaciteit om de resultaten van het project na afsluiting te blijven waarborgen?
 - d. Is er voldoende draagvlak binnen en buiten de organisatie om de resultaten van het project na afsluiting te blijven waarborgen?

Subevaluatie vragen A op programmaniveau:

Relevantie:

5. In welke mate bestaat er draagvlak bij het bestuur en binnen het ambtelijke apparaat voor de doelstellingen en de aanpak van het IVB?
6. In welke mate bestaat er draagvlak buiten de overheid (bijvoorbeeld bij burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties) voor de doelstellingen en de activiteiten van het IVB?
 - a. Op welke manier is vastgesteld dat de doelstelling en de activiteiten van het programma draagvlak hebben?
7. In welke mate zijn de zes deelprogramma's/rollen van het IVB en de prioritering van deze rollen consistent met de ontwikkelingsdoelstelling van het IVB?
8. Welke doelgroepen worden met het programma bereikt?

Efficiency:

9. In hoeverre is er sprake van een efficiënte management- en uitvoeringsorganisatie?
 - a. In welke mate functioneert de programma- en projectorganisatie (rol PMO, CCB en projecteigenaren) efficiënt?
 - b. In welke mate functioneert de Uitvoeringsorganisatie Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen (USONA) met betrekking tot het IVB (in ieder geval beoordeling, monitoring, rapportage en administratie) efficiënt?
10. In welke mate zijn de beschikbare middelen voor het IVB kosteneffectief besteed?
 - a. Zijn er alternatieven beschikbaar voor het bereiken van dezelfde doelen?
 - b. Zou er hetzelfde bereikt kunnen worden met minder middelen?

Effectiviteit:

11. In welke mate heeft voortgang met betrekking tot het behalen van de subdoelstellingen van het IVB bijgedragen aan het realiseren van een structureel deugdelijk bestuur voor Curaçao welke verankerd is in de organisatie van Pais Kòrsou en zichtbaar en meetbaar is voor de samenleving?
- In welke mate zijn de doelstellingen van de deelprogramma's/rollen door het IVB bereikt?
 - In welke mate zijn de subdoelstellingen van de deelprogramma's/rollen door het IVB bereikt?
 - In welke mate is er synergie bereikt tussen de projecten gericht op de zes verschillende rollen: versterken ze elkaar, is er sprake van onderlinge samenhang?
 - Is het wenselijk om het programma (inhoud, selectie en organisatie) aan te passen om de (verwachte) effectiviteit te versterken en zo ja, welke aanpassingen zijn wenselijk/noodzakelijk?

Impact:

12. Wat voor een impact heeft het IVB tot nu toe gehad op de mate van verbetering van de deugdelijkheid van bestuur in Curaçao?
- Is de deugdelijkheid van bestuur verbeterd sinds de start van het IVB? Zo ja, in welke mate heeft het IVB hiertoe bijgedragen?
 - Wat kunnen burgers en bedrijven merken van de impact van het IVB/verbetering goed bestuur? Welke trends/veranderingen zien zij als wenselijk/noodzakelijk voor het bereiken van het hoofddoel van het IVB? Welke trends/veranderingen zijn nodig ter verbetering van het investeringsklimaat?

Duurzaamheid:

13. In welke mate is het voortbestaan van de resultaten van het programma gewaarborgd na beëindiging van het programma?
- In welke mate wordt er op een strategische manier nagedacht over hoe de te behalen doelstellingen structureel institutioneel worden ingebed na afloop van het programma?
 - Is er voldoende draagvlak binnen en buiten de overheid om de resultaten van het programma na beëindiging te blijven waarborgen?

Aanbevelingen en overige evaluatievragen A

Naast de evaluatievragen die een invulling geven aan de toetsing van het programma en de projecten aan de DAC-criteria zullen tevens de volgende (evaluatie)vragen worden meegenomen in de mid-term evaluatie van het IVB:

Gerelateerd aan effectiviteit:

14. Binnen welke rollen is in de komende periode extra inspanning nodig om de beoogde resultaten alsnog te bereiken?
- Welke activiteiten dienen met prioriteit aangepakt te worden?
 - Welke soort activiteiten hebben het meeste effect gehad, welke minder?

Gerelateerd aan duurzaamheid:

15. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor de periode na 2012, wanneer Nederland geen middelen meer beschikbaar zal stellen voor het IVB? Wat kan hier nu al voor in gang worden gezet?
16. Welke verbeteringen kunnen worden aangebracht in de institutionele en organisatorische aspecten van het IVB, met name om structurele inbedding van activiteiten te borgen voor de periode na 2012?

Gerelateerd aan impactmeting:

17. Zijn er elementen te benoemen die gerelateerd zijn aan het IVB en die als 'symbool' voor deugdelijk bestuur kunnen worden getoetst?

Overig

18. Wat betekent de staatkundige verandering voor de uitvoering/coördinatie van het IVB en welke aanbevelingen kunnen hiervoor worden gedaan?
19. Welke overige aanbevelingen kunnen worden gedaan ten aanzien van de inhoud, prioriteitstelling en/of aanpak van het IVB?

B. Het Samenwerkingsprogramma BO in de periode 2006-2008

In de evaluatie van het BO-programma³¹ zijn alle op dat moment afgesloten en lopende projecten meegenomen. Wegens vertragingen was het programma ten tijde van de evaluatie echter nog in volle gang. Daarom is gevraagd om in de mid-term evaluatie van het IVB-programma ook (het resterende deel van) het BO-programma mee te nemen. Daarbij gaat het om de effectiviteit en duurzaamheid van BO en in hoeverre de aanbevelingen die in de evaluatie van het BO zijn geformuleerd zijn opgevolgd.

Effectiviteit en duurzaamheid SBO

1. Welke resultaten op het gebied van deugdelijk bestuur zijn bereikt met de uitgevoerde SBO projecten in de periode 2006-2008?
 - a. In welke mate hebben de in de periode 2006-2008 uitgevoerde SBO projecten bijgedragen aan de doelstellingen van de IVB deelprogramma's/rollen?
2. In hoeverre zijn de opbrengsten van de uitgevoerde SBO projecten in de periode 2006-2008 gewaarborgd onder het IVB en wordt hierop voortgebouwd?
3. Zijn er aanpassingen binnen het IVB wenselijk teneinde de opbrengsten van de SBO projecten, in het licht van de doelstellingen van het IVB, te verduurzamen? En zo ja, welke?

Aanbevelingen SBO-evaluatie 2007

4. Welke aanbevelingen uit de mid-term evaluatie SBO 2007 zijn opgevolgd en op welke wijze?
5. Welke aanbevelingen zijn niet opgevolgd en waarom?

C. Bijdrage van de SEI-OB projecten aan het bereiken van de doelstellingen van het IVB

Naast IVB zijn ook projecten op het gebied van goed bestuur opgenomen in het SEI-programma, dat effectief een jaar eerder is gestart dan het IVB. Ter afbakening van het onderzoek, zijn alleen de projecten onder hoofdstuk Openbaar Bestuur (OB) meegenomen in de evaluatie. De evaluatievragen betreffen de resultaten van SEI-OB in het licht van de IVB-doelstellingen, aanbevelingen en overige vragen.

Bijdrage SEI-OB aan doelstellingen IVB

1. Welke resultaten op het gebied van deugdelijk bestuur zijn bereikt met de tot nu toe uitgevoerde SEI-OB projecten?
 - a. In welke mate hebben de SEI-OB projecten bijgedragen aan de doelstellingen van de IVB deelprogramma's/rollen?
2. In hoeverre wordt binnen het IVB voortgebouwd op de resultaten van de uitgevoerde SEI-OB projecten?

³¹ Ecorys 2007.

3. Zijn er aanpassingen binnen het IVB wenselijk teneinde het rendement van de SEI-OB projecten, in het licht van de doelstellingen van het IVB, te optimaliseren? En zo ja, welke?
4. In welke mate wordt verwacht dat het IVB en SEI-OB bij zullen dragen aan het investeringsklimaat op Curaçao?

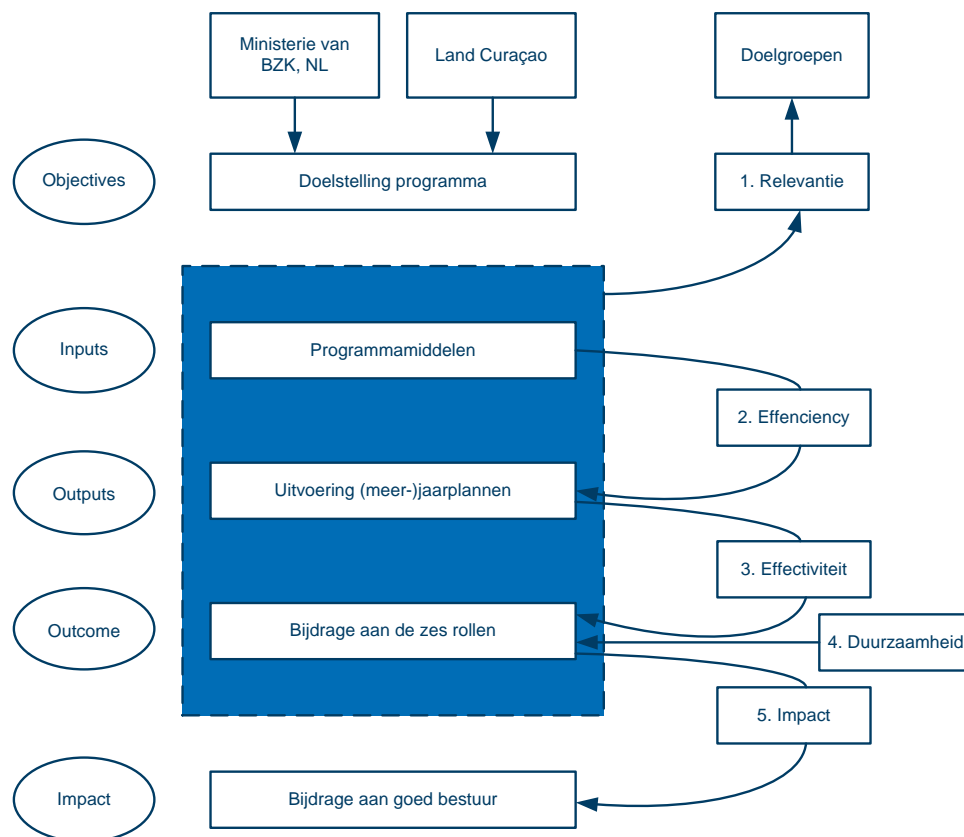
Aanbevelingen en overige vragen C

5. In hoeverre sluiten de IVB en OB-SEI trajecten op elkaar aan? Op welke wijze kan de aansluiting worden verbeterd?
6. In hoeverre sluiten het IVB en SEI-OB traject aan op het controle- en adviesorganen traject?
 - a. Is er overlap tussen de trajecten?
 - b. Zijn er knelpunten voor het behalen van de IVB ontwikkelingsdoelstelling die niet geadresseerd worden door de trajecten?
 - c. Op welke wijze kan de aansluiting worden verbeterd?

Evaluatiekader: DAC-criteria

Het IVB is geëvalueerd aan de hand van de DAC-evaluatiecriteria. In figuur B1.1 leggen wij het verband tussen het programma (evaluatieobject) en de DAC-criteria.

Figuur B1.1 Relatie programma en DAC-criteria



De focus in deze mid-term evaluatie ligt op de eerste drie DAC-criteria: relevantie, efficiency en effectiviteit. We gaan beknopt nader in op deze criteria.

- **1. Relevantie: reconstructie interventielogica**

De mate waarin het programma relevant is, wordt bepaald door de mate waarin het programma aansluit bij de behoeften van de doelgroepen die door middel van het programma geadresseerd dienen te worden. Om de relevantie te kunnen bepalen, dient de interventielogica ge(re)construeerd te worden. Hierin worden de veronderstelde invloedslijnen bloot gelegd die worden beoogd met de interventie, om het gewenste effect/resultaat te behalen. De achterliggende veronderstelling is, is dat hoe duidelijker en directer de invloedslijnen zijn, des te beter de gewenste resultaten te realiseren zijn.

- **2. Efficiency**

De efficiëntie betreft de relatie tussen de programmamiddelen (inputs in geld en mankracht) en de uitvoering van het programma (outputs). Daarbij worden twee zaken bekeken: a) de doelmatigheid van het proces en b) of de inputs effectief worden ingezet om de doelen te realiseren. Bij a) gaat het om de organisatie op programmaniveau: zijn de relaties tussen en rollen van de betrokken organisaties helder en logisch, wordt het programma efficiënt gemanaged? Bij b) gaat het om een inschatting van de mate waarin de ingezette middelen in verhouding staan tot de resultaten van het programma, waarbij vaak niet alleen naar de directe resultaten wordt gekeken (de outputs), maar ook naar de opbrengsten op de langere termijn (outcomes). Zo zou een output van het programma kunnen zijn dat alle ambtenaren aan de front office een cursus klantvriendelijkheid hebben gevolgd. Deze output heeft weinig waarde indien daarmee niet ook de klantgerichtheid van deze ambtenaren en daarmee de klanttevredenheid van de burgers worden verbeterd (outcomes).

- **3. Effectiviteit**

De effectiviteit van het programma wordt bepaald door de mate waarin het programma de uiteindelijke doelen weet te realiseren. Daarbij wordt tevens onderscheid gemaakt tussen outputs (directe uitkomsten/producten van de projecten) en de outcomes (opbrengsten op de langere termijn). In het IVB zijn de doelstellingen gekoppeld aan de zes rollen van de overheid. Per rol zal bekeken worden in hoeverre deze doelstellingen zijn gehaald of verwacht mag worden dat ze worden gehaald. Daartoe wordt waar mogelijk gebruik gemaakt van de tentatieve indicatoren die zijn opgesteld per rol (zie 4.3.2). Aangezien het om een mid-term evaluatie gaat, zal de nadruk voornamelijk liggen op de outputs. Daarnaast wordt een analyse gemaakt van de mate waarin het programma, gezien de huidige stand van zaken (het verloop en resultaten van de projecten) verwacht wordt de einddoelen te verwezenlijken. Een belangrijke pijler van deze mid-term evaluatie wordt dan ook gevormd door de aanbevelingen die gericht zullen zijn op acties in de resterende looptijd van het programma die nodig zijn om de gestelde programmadoelen te behalen en/of te versterken.

- **4. Duurzaamheid en 5. Impact**

Duurzaamheid betreft de mate waarin de gerealiseerde outputs en outcomes zijn verankerd en blijvend zijn ná afloop van het programma (en de middelen). Duurzaamheid en impacts hangen sterk met elkaar samen. Impacts kunnen worden gedefinieerd als de blijvende effecten op de lange termijn van het programma (de beleidsinterventie). Deze twee criteria kunnen pas onderzocht worden na afloop van een programma. In deze mid-term evaluatie zullen we wel kijken naar de duurzaamheid en impact van het BO als bijdrage aan het behalen van de IVB doelen, maar wat het IVB zelf betreft kan hierover geen oordeel worden gegeven. In plaats daarvan ligt de focus op het formuleren van aanbevelingen ten dienste van de duurzaamheid en impact van het IVB.

De evaluatie van het IVB zal zowel een 'Bottoms up' als 'top down' benadering volgen. Allereerst zullen de IVB projecten geëvalueerd worden ('bottom up'). De bevindingen van deze evaluaties zullen vervolgens als input dienen voor de evaluatie van het IVB-programma als geheel. Daarnaast zal de evaluatie zich ook direct op het programma niveau richten ('top down').

Onderzoeksaanpak en werkwijze

Het veldwerk te Curaçao bestond, naast de literatuurstudie, uit de volgende onderzoeksactiviteiten:

- Dossieronderzoek (waaronder factsheets projecten en financiële voortgang IVB);
- Face-to-face-interviews;
- Rondetafelbijeenkomsten.

Dossieronderzoek

Tijdens de veldwerkfase zijn de USONA projectdossiers van alle goedgekeurde IVB en SEI-OB projecten en van de geselecteerde BO 2006-2008 projecten geanalyseerd. In totaal betroffen dit 20 IVB, 8 SEI-OB en 12 BO 2006-2008 projecten. De USONA projectdossiers bestaan uit een papieren en een elektronische component. Daarnaast is een apart financieel registratiesysteem voorhanden, dat inzicht geeft in de precieze allocatie van de verplichte en bestede financiële middelen. Alle componenten zijn in het kader van het dossieronderzoek bestudeerd. Daarnaast zijn tijdens het dossieronderzoek de voorlopige bevindingen regelmatig besproken met de voor de projecten verantwoordelijke USONA projectadviseurs. Het doel van deze besprekingen was om bevindingen te verifiëren en eventueel ontbrekende informatie alsnog te verkrijgen.

Voor het projectonderzoek hebben we gebruik gemaakt van de tijdens de inceptiefase gepresenteerde factsheet. Deze factsheet bevatte wat uitbreidingen ten opzichte van de factsheet zoals die was opgenomen in de Terms of Reference. Van enkele van deze uitbreidingen is tijdens het veldwerk gebleken dat deze in de praktijk weinig toegevoegde waarde hebben voor de analyse. De factsheets zelf maken verder geen onderdeel uit van dit rapport.

Face-to-face-interviews

De evaluatoren hebben zo'n 40 personen face to face geïnterviewd. Deze kunnen worden onderverdeeld op:

- interviews op programmaniveau;
- interviews op projectniveau;
- context en omgevingsinterviews.

De geïnterviewde personen zijn opgenomen in bijlagen 2 en 3. Een aantal respondenten zijn zowel op programma- als op projectniveau zijn geïnterviewd, zijn cursief weergegeven. Overigens hebben wij aan alle respondenten een aantal algemene vragen over ontwikkelingen op het gebied van goed bestuur voorgelegd, die niet specifiek over de samenwerkingsprogramma's gingen.

De interviews met sleutelpersonen op programma/algemeen niveau die we helaas niet hebben kunnen uitvoeren zijn:

- George Jamaloodin, minister van Financiën;
- Lia Willems, minister van BPD;
- Ramon Chong, ministerie van Economische Zaken;
- Raymond Florentina, voormalig beleidsmedewerker PMO;
- Ronald Ignacio, vml voorzitter ABVO;
- Wendy Kalmes, huidig voorzitter ABVO;
- Simon Wilson, voorzitter Raad van Kerken;
- Andere burgerorganisaties/-initiatieven gericht op goed bestuur.

Rondetafelbijeenkomsten

Het aantal rondetafelbijeenkomsten is uitgebreid van oorspronkelijk 2 naar uiteindelijk 4. In de oorspronkelijke offerte werd voorgesteld om twee rondetafelbijeenkomsten te organiseren: één met

ambtenaren en één met bedrijven en burgers. Vervolgens heeft het evaluatie team in het inceptie-rapport een derde bijeenkomst met de externe controle- en adviesorganen toegevoegd. Na start van het veldwerk heeft het onderzoeksteam besloten ook één bijeenkomst met de IVB uitvoerders te organiseren. Op verzoek van de begeleidingscommissie is een vijfde bijeenkomst toegevoegd, namelijk een sessie met implementatiemanagers/ministeriële staf. Omdat we voor de bijeenkomst met burgers en bedrijfsleven slechts 1 positieve reactie kregen, hebben we ervoor gekozen deze samen te voegen met die voor de controle- en adviesorganen.

Uiteindelijk zijn er 4 bijeenkomsten gehouden:

1. ambtenaren en externe projectuitvoerders,
2. controle- en adviesorganen en maatschappelijke organisaties;
3. organisaties betrokken bij uitvoering IVB;
4. implementatiemanagers en ministeriële staf.

Het is niet mogelijk gebleken om een rondetafelbijeenkomst met het maatschappelijk middenveld, namelijk bedrijven en burgers, te organiseren. Dit heeft twee oorzaken:

- Er zijn weinig burgerinitiatieven gevonden die gericht zijn op goed bestuur en die wel zijn geïdentificeerd hebben niet gereageerd op ons verzoek tot medewerking aan het onderzoek.
- Van degenen die wel bereid zijn gevonden tot medewerking was slechts 1 persoon in staat daadwerkelijk deel te nemen. Deze persoon is toegevoegd aan de rondetafelbijeenkomst met de externe advies- en controleorganen.

De verzamelde informatie tijdens het veldwerk dekken deze evaluatievragen in wisselende mate. Onderstaande tabel geeft per programma een beknopte overzicht van de mate van dekking van de evaluatiethema's.

Tabel 6.2 Mate van dekking evaluatievragen

Blok/programma	DAC-onderdeel	Mate van dekking
A – IVB programmaniveau	Relevantie	Goed, m.u.v. draagvlak buiten bestuur/ambtelijk apparaat
	Efficiency	Goed, m.u.v. kosteneffectiviteit
	Effectiviteit	Matig, vnl. inschattingen/verwachtingen
	Duurzaamheid	Matig, vnl. inschattingen
	Aanbeveling	Goed
A – IVB projectniveau	Relevantie	Goed, m.u.v. draagvlak buiten bestuur/ambtelijk apparaat
	Efficiency	Beperkt, beschikbare informatie TA/ToR projecten
	Effectiviteit	Beperkt, beschikbare informatie TA/ToR projecten
	Duurzaamheid	Beperkte informatie beschikbaar
B - BO	Effectiviteit	Goed
	Duurzaamheid	Goed
	Aanbevelingen	Goed
C – SEI-OB	Bijdrage aan IVB	Matig, vnl. inschattingen
	Aanbevelingen	Goed

Bijlage 2 Overzicht interviews programma-niveau

De op programmaniveau geïnterviewde personen zijn opgenomen in tabel B2.1 De respondenten die zowel op programma- als op projectniveau zijn geïnterviewd, zijn cursief weergegeven. Overigens hebben wij aan alle respondenten een aantal algemene vragen over ontwikkelingen op het gebied van goed bestuur voorgelegd, die niet specifiek over de samenwerkingsprogramma's gingen.

Tabel B2.6.3 Overzicht geïnterviewden op programmaniveau/context

Naam	Functie	Organisatie	Programma/onderwerp
Mw Paloma Abbad	Projectadviseur	USONA	IVB en SEI-OB
Maverick Alexander	Programmamanager	USONA	BO, IVB en SEI-OB
Mw Faiorelli la Croes	Vml Portefeuillehouder IVB	SOAB (CCB)	IVB en SEI
Wilfred Curiel	Voorzitter	SOAB	IVB en financieel beheer
Ronnie Doran	Vml voorzitter	NGO Platform (nu: SKJC)	Goed bestuur ihkv maatschappelijke ontwikkelingen
De heer Kessler Ersilia	Secretaris	ARNA	Goed bestuur en rol controle- en adviesorganen
Mw Ninon Gerling	Chief Auditor	ARNA	Goed bestuur en rol controle- en adviesorganen
Jacob de Glee	Beleids- en communicatie- adviseur	Cft	Goed bestuur en rol controle- en adviesorganen
Mw. Patricia Grollé	Plv Vertegenwoordiger	VNW	BO, IVB en SEI-OB
Hardy Huisden	Audit Manager	SOAB (CCB)	IVB en SEI
Erik Isenia	Vml hoofd Stafbureau	Vml eilandsgebied Curaçao	BO, IVB en SEI-OB
John H. Jacobs	Directeur	Chamber of Commerce & Industry	Goed bestuur ihkv economische ontwikkelingen
<i>Mw. Zita Jesus-Leito</i>	<i>Vml Gedeputeerde Algemene Zaken</i>	<i>Voormalig eilandsgebied Curaçao</i>	<i>BO, IVB en SEI-OB</i>
Mw. Anke Kijzers	Policy advisor	Cft	Goed bestuur en rol controle- en adviesorganen
<i>Brede Kristensen</i>	<i>Consultant</i>	<i>K&K Consult Curaçao</i>	<i>Bestuurlijke ontwikkelingen, BO, IVB en SEI-OB</i>
Mw. Monica van Leeuwen-Laan	Senior policy adviser	VNW	IVB en SEI-OB
Johan Lieuw	Executive Director	VBC	Goed bestuur ihkv economische ontwikkelingen

Naam	Functie	Organisatie	Programma/onderwerp
Mw. Alba Martijn	Ombudsman	Ombudsman	Goed bestuur en rol controle- en adviesorganen
Alex Mollen	Partner	Deloitte	Bestuurlijke ontwikkelingen en SEI-OB
<i>Mw. Tilly Pikerie</i>	<i>Implementatiemanager VVR, vml hoofd PMO</i>		<i>BO, IVB en SEI-OB</i>
Mw. Cadlyn Raphaëla	Secretaris	Raad van Advies	Goed bestuur en rol controle- en adviesorganen
Eugene Rhuggenaath	vml Gedeputeerde Financiën	Voormalig eilandsgebied Curaçao	BO en financieel beheer
Mw. Stella van Rijn	Implementatiemanager/ad interim secretaris-generaal ministerie van Algemene Zaken	land Curaçao	Goed bestuur en bestuurlijke ontwikkelingen
René Roodheувel	correspondent	Wereldomroep	Goed bestuur en media
Jaime Saleh	Bestuurslid	SONA	Goed bestuur algemeen
Jeroen Thielemans	Adjunct-directeur	USONA	IVB
Dwight Tjinkonkim		Cft	Goed bestuur en financieel beheer
Ane Marten de Vries	Projectadviseur	USONA	IVB en SEI-OB
Fred Wiel	Vml Ombudsman	Ombudsman	Goed bestuur en rol controle- en adviesorganen
Olaf Wilders	Partner	Anderson, Elfers & Felix	bestuurlijke ontwikkelingen en SEI-OB
<i>Mike Willem</i>	<i>Vml Gedeputeerde Financiën</i>	<i>Voormalig eilandsgebied Curaçao</i>	<i>IVB en financieel beheer</i>

Niet uitgevoerd

De interviews met sleutelpersonen op programma/algemeen niveau die we helaas niet hebben kunnen uitvoeren zijn:

- George Jamaloodin, minister van Financiën;
- Lia Willems, minister van BPD ten tijde van veldwerk, nu voormalig minister;
- Ramon Chong, ministerie van Economische Zaken;
- Raymond Florentina, voormalig beleidsmedewerker PMO;
- Ronald Ignacio, vml voorzitter ABVO;
- Wendy Kalmes, huidig voorzitter ABVO;
- Simon Wilson, voorzitter Raad van Kerken;
- Andere burgerorganisaties/-initiatieven gericht op goed bestuur.

Voor alle bovenstaande personen geldt dat wij intensief geprobeerd hebben een afspraak te maken, maar dat dit door verschillende omstandigheden niet is gelukt.

Bijlage 3 Projectselectie, -analyse en interviews

Voor deze evaluatie zijn alle tot en met 31 december 2010 goedgekeurde IVB en SEI-OB projecten geanalyseerd alsmede de geselecteerde SBO projecten. In totaal betroffen dit 20 IVB, 8 SEI-OB en 13 SBO 2006-2008 projecten, zie tabel B3.1.

Tabel B3.1 Overzicht geanalyseerde IVB, SEI-OB en SBO projecten

IVB	SEI-OB	SBO
1. Opstellen samenw.progr. IVB 2009-2012	1. ToR interne controlfunct. overheid en ext. contr.org	1. Voorzieningenniveaustudie
2. TA educatie bestuurders	2. Optimalisering adressensituatie Curaçao	2. Ervaringsuitwisselingsprog.
3. Pre-TRI Belastingdienst	3. Upgrading Basisregistratie Topografie	3. Tech. (jur) bijstand BSB&V
4. ToR Verankering en institutional. Integriteit	4. Realiseren van basisregistratie	4. Kwal.medew.leerplicht SAE
5. ToR Good Citizenship	5. TOR begeleiden maatschap. & politieke discussie voorzieningenniveau	5. KO1, Snelle Successentraj.
6. Documentatiecentrum Secretariskantoor	6. Onderzoek Ned. & andere Europese subsidie regel.	6. Secr. Stadsvernieuwing W'stad
7. Extra capaciteit Dekkingsplan	7. Reorganisatie Ambtelijk Apparaat	7. Ondersteuning SVV (II)
8. Verbetering Financieel Beheer	8. Closing the digital divide	8. Registratie Clean Up
9. TA Communicatie OS		9. PIMS@all
10. Extra capaciteit Overgangperiode		10. Integriteit fase 2
11. Vergroting Burgerparticipatie		11. Impl. Masterplan Motorrijtuigenbel. Cur
12. GMSB IVB Cur		12. Nieuwe Belastingdienst Curaçao
13. Sentro Formashon Empleado Publiko		13. Digitalisering
14. Versterking Maritiem Bestuur 2009		
15. Digitalisering BSB&V		
16. Bestuurskrachtonderzoek Curaçao		
17. Meting Publieke Voorzieningen		
18. Verst.Integriteit & Klantgerichtheid		
19. TA SBAB 2010-2012		
20. Vervolg Technische bijstanders SBAB		

Selectie SBO projecten

Deze evaluatie is alleen gericht op de SBO projecten die na 2006 nog werden uitgevoerd. Dit omdat de projecten die vóór 2007 afgerond waren al in de SBO evaluatie zijn meegenomen. In totaal werden 20 SBO projecten na 2006 nog uitgevoerd.

Niet alle 20 SBO projecten zijn onderzocht. Zoals beschreven in het inceptierapport is ervoor gekozen om alleen die projecten te bestuderen waarvan het zwaartepunt van uitvoering in de periode na 2006 lag. Dit om overlap met de SBO evaluatie te voorkomen.

Tabel B3.2 illustreert voor elk van de 20 SBO projecten in welke periode het zwaartepunt van projectuitvoering lag. De blauw gekleurde cellen markeren de periode waarin het grootste aandeel van de betalingen zijn verricht wat als proxy is genomen voor het zwaartepunt van projectuitvoering. In totaal lag bij 13 van de 20 SBO het zwaartepunt van projectuitvoering na 2006.

Tabel B3.2 Selectie BO projecten met zwaartepunt na 2006

BO Project	Budget	Betaald tot 31 dec 2006	Betaald tot 30 juni 2010*	Onderzocht
Voorzieningenniveaustudie	600.000	0	591.088	JA
Ervaringsuitwisselingsprog.	500.000	43.395	203.973	JA
Tech. (jur) bijstand BSB&V	336.730	11.798	223.683	JA
Interim hoofd Beleid GGD	98.200	43.219	48.619	NEE
Kwal.medew.leerplicht SAE	31.900	0	23.016	JA
TA form. Overheid voor de burger	16.500	13.500	13.500	NEE
KO1, Snelle Successentraject	500.000	0	493.594	JA
Secr. Stadsvernieuwing W'stad	469.441	295.890	493.905	JA
Ondersteuning SVV (II)	295.511	0	250.635	JA
OZ Kwaliteit Openb. Bestuur	65.000	62.377	62.377	NEE
Registratie Clean Up	780.784	208.228	696.740	JA
Opleidingsplan CUR 2002	1.604.999	1.388.664	1.427.824	NEE
Opstart optim. Traject	1.500.000	1.391.084	1.391.084	NEE
PIMs@all	750.000	0	524.001	JA
MIP 1998	1.831.683	1.635.411	1.635.411	NEE
Integriteit fase 2	1.755.200	769.354	1.517.301	JA
Impl. Masterplan Motorrijtuigenbel. Cur	2.200.000	0	2.066.108	JA
Nieuwe Belastingdienst Curaçao	2.600.000	0	2.419.660	JA
Digitalisering	2.100.000	0	2.077.601	JA
Basic Intranet Sh. Services fase3	6.441.610	5.750.537	5.750.537	NEE

* Inclusief eventuele betalingen in periode ervoor.

Projectanalyse en interviews

Voor alle 42 IVB, SEI-OB en SBO projecten zijn de USONA projectdossiers bestudeerd. Deze projectdossiers bestaan uit een papieren en een elektronische component. Daarnaast is een apart financieel registratiesysteem voorhanden, dat inzicht geeft in de precieze allocatie van de verplichte en bestede financiële middelen. Alle componenten zijn in het kader van het dossieronderzoek

bestudeerd. Tevens zijn tijdens het dossieronderzoek de voorlopige bevindingen regelmatig besproken met de voor de projecten verantwoordelijke USONA projectadviseurs. Het doel van deze besprekingen was om bevindingen te verifiëren en eventueel ontbrekende informatie alsnog te verkrijgen.

In totaal zijn 9 IVB en 5 SEI projecten (zie tabel B3.3) geselecteerd voor een uitgebreidere analyse. Voor deze projecten is tevens gesproken met de projectleiders/uitvoerders. Het gaat hier om financieel grote projecten, danwel om projecten die op grond van hun inhoudelijke focus zijn geselecteerd teneinde een zo groot mogelijke dekking van de zes rollen van de overheid te waarborgen. De geselecteerde IVB en SEI-OB projecten representeren samen respectievelijk 81 en 97 procent van het totaal gealloceerde budget en 95 procent en 96 procent van de totale verplichtingen (stand 31-12-2010).

Tabel B3.3 Overzicht geselecteerde IVB en SEI-OB projecten

IVB	SEI-OB
3. Pre-TRI Belastingdienst	1. ToR interne controlfunct. overheid en ext. contr.org
7. Extra capaciteit Dekkingsplan	2. Optimalisering adressensituatie Curaçao
8. Verbetering Financieel Beheer	3. Upgrading Basisregistratie Topografie
10. Extra capaciteit Overgangperiode	4. Realiseren van basisregistratie
11. Vergroting Burgerparticipatie	7. Reorganisatie Ambtelijk Apparaat
12. GMSB IVB Cur	
15. Digitalisering BSB&V	
18. Verst.Integriteit & Klantgerichtheid & 4. ToR Verankering en institutional. Integriteit	

Tabel B3.4 geeft een overzicht van de geïnterviewden op projectniveau. In het cursief zijn de namen weergegeven van diegenen die zowel op programma- als op projectniveau zijn geïnterviewd.

Tabel B3.4 Overzicht geïnterviewden op projectniveau

Naam	Functie	Organisatie	Project
Mw Fanny Alberto	Managing Director	RE-SET Consult	Verst.Integriteit & Klantgerichtheid
Sean de Boer	Hoofd BBG	Centraal Bureau voor Statistiek	Realiseren van basisregistratie
Harold Daal	Hoofd BSB&V	EGC/land Curaçao	Digitalisering BSB&V
Franco Diaz	Managing Director	BearingPoint	Pre-TRI Belastingdienst
Rene Gabriela	Physical Planner – Department of Urban and Regional Development Planning and Housing	EGC/land Curaçao	Optimalisering adressensituatie Curaçao
<i>Erik Isenia</i>	<i>vml hoofd Stafbureau</i>	<i>vml eilandsgebied Curaçao</i>	<i>Reorganisatie Ambtelijk Apparaat</i>
<i>Mw Zita Jesus-Leito</i>	<i>vml Gedeputeerde Algemene Zaken</i>	<i>voormalig eilandsgebied Curaçao</i>	<i>ToR Verankering en institutional. Integriteit, Versterking Integriteit en Klantgerichtheid, Vergroting Burgerparticipatie</i>

Naam	Functie	Organisatie	Project
de heer S.R. Casper	Algemeen Directeur	SBAB	Diverse projecten Belastingdienst
<i>Brede Kristensen</i>	<i>Consultant</i>	<i>K&K Consult</i>	<i>ToR Verankering en institutional. Integriteit</i>
Ivan Kuster	Directeur Financieel Beleid	Ministerie van Financiën	Verbetering Financieel Beheer; Extra capaciteit Dekkingsplan;
Aron Merite	Hoofd PZCB	EGC/land Curaçao	Extra capaciteit Overgangperiode
Donald de Palm	vml eilandsecretaris EGC	EGC/land Curaçao	Reorganisatie Ambtelijk Apparaat
Mw Tilly Pikerie	Implementatiemanager VVR, vml hoofd PMO	land Curaçao/EGC	Vergroting Burgerparticipatie; GMSB IVB Cur; ToR interne controlfunct. overheid en ext. contr.org
Peter Verton	Zelfstandige consultant	Verton Advies	Digitalisering BSB&V; ToR interne controlfunct. overheid en ext. contr.org
<i>Mike Willem</i>	<i>vml Gedeputeerde Financiën</i>	<i>voormalig eilandsgebied Curaçao</i>	<i>Nieuwe Belastingdienst Curaçao, Pre-TRI Belastingdienst; Verbetering Financieel Beheer; Extra capaciteit Dekkingsplan</i>

Van de geselecteerde projecten is het voor het project 'Upgrading Basisregistratie Topografie' niet gelukt om de projectleider/uitvoerder te interviewen.

Bijlage 4 Overzicht Ecorys indeling IVB projecten naar de 6 rollen van de overheid

Tabel B4.1 - Overzicht indeling IVB projecten naar de 6 rollen van de overheid door Ecorys - per 31/12/2010 & inclusief eigen bijdrage project extra capaciteit dekkingsplan (NafI.)

Dienstverlener	Toezichthouder & handhaver	Beleidsontwikkelaar	Bestuurlijke partner	Drager lokale democratie	Werkgever
Digitalisering BSB&V	TA SBAB 2010-2012	Documentatiecentrum Secretariskantoor		TA educatie bestuurders	Sentro Formashon
ToR Verankering en institutionalisering integriteit	Vervolg Technische bijstanders SBAB	Versterking Maritiem Bestuur 2009		ToR Good Citizenship	Empleado Publiko
Verst.Integriteit & Klantgerichtheid		Bestuurskrachtonderzoek Curaçao		TA Communicatie Ontwikkeling Samenwerking	
Pre-TRI Belastingdienst		Opstellen samenw.progr. IVB 2009-2012		Vergroting Burgerparticipatie	
Extra capaciteit Overgangperiode		Extra capaciteit Dekkingsplan			
GMSB IVB Cur		Verbetering Financieel Beheer			
		Meting Publieke Voorzieningen			
Totaal budget rol: 17.216.828	Totaal budget rol: 2.925.000	Totaal budget rol: 9.433.129 % Tot. goedgekeurde budget: 30%	Totaal budget rol: 0 % Tot. goedgekeurde budget: 0%	Totaal budget rol: 803.221 % Tot. goedgekeurde budget: 3%	Totaal budget rol: 1.200.000 % Tot. goedgekeurde budget: 4%

Bijlage 5 Overzicht SEI-hfd. 4 en SEI-OB projecten

Tabel B5.1 Overzicht en toelichting op SEI-hfd. 4 en goedgekeurde SEI-OB projecten

SEI projectlijst hfd. 4	Goedgekeurde SEI-OB projecten	Toelichting
Afronding onderzoek misbruik PP en onderstand		Status van dit project is bij de evaluatoren niet bekend. Het betreft niet een door USONA goedgekeurd project.
Onderzoek upgrading van de controle organen van Pais Kòrsou	ToR interne controlfuncties overheid en externe controleorganen	De twee in hfd.4 opgenomen projecten zijn samengevoegd tot één goedgekeurd SEI project.
Onderzoek upgrading van de interne controle organen van Pais Kòrsou		
Onderzoek naar toepasbaarheid Nederlandse regelingen	Onderzoek toepasbaarheid Nederlandse en andere Europese subsidie regelingen	-
Bestuursacademie		Overgeheveld naar het IVB programma – maar heeft nog niet geleid tot een goedgekeurd IVB project.
Implementatietraject voorzieningenniveau	TOR begeleiden maatschappelijke en politieke discussie voorzieningenniveau	-
Inrichten van een stelsel van basisregistraties	Realiseren van basisregistratie	-
Opstart optimalisering adressensituatie Curaçao	Optimalisering adressensituatie Curaçao	-
Reorganisatie ambtelijk apparaat	Reorganisatie Ambtelijk Apparaat	-
Upgrading Basisregistratie Topografie	Upgrading Basisregistratie Topografie	-
Closing the digital divide	Closing the digital divide	-

Bijlage 6 Inhoudelijke focus IVB

Op grond van de inhoudelijke focus van de projecten hebben we een indeling gemaakt naar thema. Hiervoor hebben we geen strikte methodologische procedure gevolgd. Ook hebben we niet kunnen voorkomen dat overlap tussen de geïdentificeerde thema's bestaat. Dit is ons inziens echter niet bezwaarlijk aangezien de toewijzing van de projecten aan de verschillende thema's uitsluitend bedoeld is als hulpmiddel om inzicht te verkrijgen in de gebieden waarop de projecten binnen het IVB gericht zijn.

We hebben de volgende negen thema's geïdentificeerd:

- Belastingdienst – 3 projecten;
- Integriteit en Klantgerichtheid – 3 projecten ;
- Financieel beheer – 2 projecten;
- Educatie ambtenaren & bestuurders – 2 projecten;
- Beleidsontwikkeling – 5 projecten;
- Burgerparticipatie – 2 projecten;
- Uitvoeringscapaciteit overheid – 1 project;
- Samenwerkingsprogramma's – 2 projecten.

Thema belastingdienst

De evaluatoren hebben de volgende projecten onder het thema "Belastingdienst" gebracht:

- Pre-TRI Belastingdienst;
- TA SBAB 2010-2012;
- Vervolg Technische bijstanders SBAB.

"Pre-TRI Belastingdienst" is gericht op het ondersteunen van de invoeringen van de Nieuwe Belastingdienst Curaçao (NBC). De NBC heeft als doel de effectiviteit van de belastingorganisatie te verbeteren en het fiscaal beleid eenvoudiger, eerlijker en effectiever te maken. Het project bouwt voort op het SBO project Nieuwe Belastingdienst Curaçao dat bestond uit "Pre Tax reform Assessment" en "Tax Reform Assessment". Het concentreert zich op het probleem dat vanwege trage politieke besluitvorming draagvlak voor de invoering van het NBC verloren dreigt te gaan. Het beoogt politieke commitment te vergroten middels second options en een maatschappelijke dialoog.

De twee andere projecten hebben als doel het functioneren van de Stichting Belasting Accountants Bureau te bevorderen middels technische bijstand. De projecten borduren bouwen voort op het SBO land Nederlandse Antillen project: "TA SBAB 2006" en het IVB land Nederlandse Antillen project: "TA SBAB 2008".

Thema integriteit en klantgerichtheid

Onder het thema "Integriteit en klantgerichtheid" hebben de evaluatoren de volgende projecten ingedeeld:

- ToR Verankering en institutionalisering integriteit;
- Versterking Integriteit & Klantgerichtheid;
- Digitalisering BSB&V.

Het project "ToR Verankering en institutionalisering integriteit" was een voorbereidend project voor het project "Versterking Integriteit & Klantgerichtheid". Dit laatste project heeft als doelstelling om een duurzame, integere en klantgerichte overheid per januari 2013 te bereiken. Concrete resultaten

die met het project bereikt moeten worden zijn o.a. het verbeteren van de communicatie tussen overheid en burger, het inrichten van een centrale klachtenregeling en registratie, het opstellen en communiceren van kwaliteitsnormen en uitgangspunten voor integriteit en klantgerichtheid, het opstellen van een gedragscode voor bestuurders en ambtenaren, het gelijkschakelen van openingsuren en telefonische bereikbaarheidsuren van overheidsdiensten, het realiseren van 1 telefoonnummer en 1 frontoffice voor overheidsproducten en –diensten en het uitvoeren van integriteit- of kwaliteitsaudits.

Het project "Digitalisering BSB&V" richt zich op de het probleem dat de dienstverlening bij BSB&V gebrekkig is (o.a. erg lange wachttijden) en brondocumenten ondeugdelijk worden beheerd. Geplande activiteiten zijn o.a. het upgraden & digitaliseren van enkele processen bij BSB&V, het invoeren van een nieuw klantbegeleidingssysteem en het professionaliseren van de medewerkers.

Thema financieel beheer

Aan het thema "financieel beheer" hebben de evaluatoren de volgende projecten toegewezen:

- Extra capaciteit Dekkingsplan;
- Verbetering Financieel Beheer.

Het eerste project beoogt middels het aantrekken van externe personele capaciteit de uitvoering van de Dekkingsplanmaatregelen - maatregelen gericht op het voldoen van de begroting aan de afgesproken financiële normen- te ondersteunen. Het tweede project richt zich ook op het verbeteren van het financiële beheer middels het aantrekken van extra personele capaciteit en het implementeren van een "Integrated Financial Management Information System".

Thema educatie ambtenaren & bestuurders

De evaluatoren hebben de volgende projecten onder het thema "educatie ambtenaren en bestuurders" gebracht:

- TA educatie bestuurders;
- Sentro Formashon Empleado Publiko.

Het eerste project was gericht op het opstellen van een projectvoorstel voor de educatie van bestuurders. Het ontworpen projectvoorstel is ingediend onder het IVB maar nog niet ontvankelijk verklaard vanwege het feit dat het totale budget van de ingediende en nog niet ontvankelijk verklaarde projecten het resterende IVB budget overstijgt. Het tweede project is in de startfase en ziet op het duurzaam verankeren van de aandacht voor opleiding, vorming en training van ambtenaren binnen het ministerie van Bestuur, Planning en Dienstverlening.

Thema beleidsontwikkeling

De evaluatoren hebben de volgende projecten ingedeeld onder het thema "beleidsontwikkeling":

- Documentatiecentrum Secretariskantoor;
- GMSB IVB Cur;
- Versterking Maritiem Bestuur 2009;
- Bestuurskracht-onderzoek Curaçao;
- Meting Publieke Voorzieningen.

Het project "Documentatiecentrum Secretariskantoor" heeft als doel om een volledig operationeel documentatiecentrum voor het secretariskantoor te realiseren. Het project is afgerond. Na de staatskundige transitie is het documentatiecentrum overgedragen aan het secretariskantoor van de ministerraad.

"GMSB IVB Cur" heeft als doel een samenhangende 2e lijnszorg voor het land te realiseren waarin taken van 2e lijnsorganisaties (ziekenhuizen) en medisch specialistische functies in samenhang plaatsvinden volgens vigerende internationale en nationale richtlijnen binnen de geldende wettelijke kaders.

"Versterking Maritiem Bestuur 2009" is o.a. gericht op het versterken van de ontwikkeling van scheepvaartbeleid en het verder ontwikkelen van effectief vlaggenstaat, havenstaat en kuststaat toezicht op grond van de ingevoerde en geldende (internationale) regelgeving.

Het project "Bestuurskracht-onderzoek Curaçao" heeft als doel een instrument te ontwikkelen en implementeren om de bestuurskracht -de mate waarin Curaçao in staat is haar bestuurstaken te vervullen- te monitoren. "Meting Publieke Voorzieningen" is gericht op het ontwikkelen van een meetinstrument voor het 'publieke voorzieningenniveau' dat gebruikt kan worden om de stand en ontwikkeling van de publieke voorzieningen te beoordelen en om de besluitvorming over de inzet van beleid en de daaraan gekoppelde schaarse publieke middelen te faciliteren.

Thema burgerparticipatie

Onder het thema "burgerparticipatie" hebben de evaluatoren de volgende projecten gebracht:

- ToR Good Citizenship;
- Vergroting Burgerparticipatie.

Het project "ToR Good Citizenship" betrof het schrijven van een projectvoorstel om een vergrote burgerparticipatie te kunnen bereiken bij de totstandkoming van overheidsbesluiten. Dit projectvoorstel heeft geleid tot het project "Vergroting Burgerparticipatie". Dit project is gericht op het duurzaam verbeteren van de communicatie tussen burgers onderling (empowerment of the citizen) en tussen burgers en bestuurders middels de oprichting van een Burgerplatform.

Thema uitvoeringscapaciteit overheid

Onder dit thema hebben de evaluatoren het project "Extra capaciteit Overgangperiode" gebracht. Dit project was in eerste instantie gericht op het vergroten van de uitvoeringscapaciteit van de overheid teneinde een bijdrage te leveren aan tijdige politiek-bestuurlijke interventies en de uitvoering van werkzaamheden in het kader van de opbouw van de nieuwe bestuurlijke organisatie. Inmiddels is de focus gewijzigd en zullen de middelen voornamelijk worden ingezet om een pool van 'young professionals' te creëren om de vergrijzingproblematiek aan te pakken.

Thema samenwerkingsprogramma's

De evaluatoren hebben de volgende projecten aan het thema 'samenwerkingsprogramma's' toegewezen:

- Opstellen samenw.progr. IVB 2009-2012 – het doel was om een systematisch en objectief samenwerkingsprogramma Institutionele Versterking en Bestuurskracht 2009-2012 op te stellen, conform het logical frameworkmodel.
- TA Communicatie Ontwikkeling Samenwerking – het doel was om het interne en externe communicatieproces rond de Samenwerkingsprogramma's voor te bereiden.

Het eerste project betreft het opstellen van het samenwerkingsprogramma Institutionele Versterking en Bestuurskracht 2009-2012. Het project "TA Communicatie Ontwikkeling Samenwerking" heeft als doel om het interne en externe communicatieproces rond de Samenwerkingsprogramma's voor te bereiden. Beide projecten zijn afgerond.

Bijlage 7 Literatuurlijst

Addendum op het Samenwerkingsprotocol ten aanzien van het Sociaaleconomisch Initiatief (SEI) Curaçao.

Afsprakenlijst Samenwerkingsbeleid en de uitvoering voor de Samenwerkingsprogramma's 2008-2012 Curaçao.

Afspraken over het samenwerkingsprogramma Institutionele Versterking en Bestuurskracht (IVB), 5 oktober 2009.

ARNA, Rapport bevattende de uitkomsten van het onderzoek indienstneming en salarisbetaling personeel van het eilandgebied Curaçao, 041/07/CUR, 21 juni 2007.

Baseline studie bestuurlijke ontwikkeling; meetinstrumenten en nulmeting 2003, Nederlandse Antillen, definitief eindconcept, november 2003.

Bergh, R van den, Wiendels, B., Verslag workshops Institutionele Versterking en Bestuurskracht (IVB), 2009-2012, 7 en 8 april 2009 Avila Beach Hotel.

Bestuurscollege Eilandgebied Curaçao, Brief over de aanwijzing van SOAB als Coördinatiebureau SEI en Samenwerkingsmiddelen projecten, Willemstad, 8 december 2008.

Bestuurscollege Eilandgebied Curaçao, Brief over het samenwerkingsbeleid samenwerkingsprogramma 2008-2012 en SEI, Willemstad, 26 november 2007.

Bestuurscollege Eilandgebied Curaçao, "Wie willen we zijn? Hoe worden we dat? Waar gaan we naar toe? Hoe komen we daar? Wat willen we bereiken? Hoe doen we dat?", (concept)0 Visiedocument land Curaçao, januari 2007.

Centraal Coördinatie Bureau, Brief over de procesbeschrijving inzake de voortgangsrapportages SEI -en overige Samenwerkingsmiddelen- projecten, Willemstad 23 januari 2009.

Conclusies van de Toetsings-Ronde Tafel Conferentie van het Koninkrijk der Nederlanden, gehouden op 15 december 2008 te Willemstad, december 2008.

Cft (2011), Concept toetsingskader 2011 Curaçao en Sint Maarten (concept).

Curaçao (2004), Meerjarenbeleiduitvoeringsplan 2004-2007.

Curaçao, Sociaal Economisch Initiatief Curaçao; bouwen aan een zekere toekomst, 26 maart 2008.

DCMC, "Externe integriteit: de burger en integriteit binnen de overheid; integriteitsonderzoek onder de burgers van Curaçao ten behoeve van het eilandgebied Curaçao, maart 2008.

DCMC, "Koepelplan Bestuurlijke Ontwikkeling Curaçao", november 2006

DCMC, "Voorlopig rapport interne integriteit; een verslag van de eerste bevindingen van het "nulmetingsonderzoek" naar de integriteitsituatie binnen het eilandgebied Curaçao", mei 2008.

Directie Bestuurlijke en Constitutionele Zaken, Beleidsplan Openbaar Bestuur, februari 2005.

Directie Bestuurlijke en Constitutionele Zaken, Programma Institutionele Versterking en Bestuurskracht 2008-2012 Nederlandse Antillen, januari 2008.

Ecorys, Evaluatie Samenwerkingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkeling Nederlandse Antillen 2002-2006; Deel 1: kiezen voor Good Governance, juni 2007

Ecorys, Evaluatie Samenwerkingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkeling Nederlandse Antillen 2002-2006; Deel 2: kiezen voor Good Governance, juni 2007

Ecorys, Preliminary Assessment of the PFM and the Economic Situation under the 10th EDF in the Netherlands Antilles, Final report June 2010.

Eilandgebied Curaçao, Terms of Reference: Project "Change Management Nieuwe Bestuurlijke Organisatie Curaçao" B23-12, 11 juni 2010.

Eilandgebied Curaçao, Terms of Reference: Project "ICT- inrichting Nieuwe Bestuurlijke Organisatie" B23-14, 16 juli 2010.

Eilandgebied Curaçao, Terms of Reference: Project "Informatie en Communicatie Opbouw land Curaçao" B23-5, 15 juni 2010.

Eilandgebied Curaçao, Terms of Reference: Project "Inrichting Gebouwen Nieuwe Bestuurlijke Organisatie Curaçao" B23-9, 11 juni 2010.

Eilandgebied Curaçao, Terms of Reference: Project "Opleiding, Vorming & Training van het Ambtenarenapparaat Nieuwe Bestuurlijke Organisatie Curaçao" B23-10, 15 juni 2010.

Eilandgebied Curaçao, Terms of Reference: Project "Plan, Beheer en Onderhoud Huisvesting Nieuwe Bestuurlijke Organisatie Curaçao" B23-7, 15 juni 2010.

Hoofdpijnenakkoord tussen de Nederlandse Antillen, Nederland, Curaçao, Sint-Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba, oktober 2005.

IMD, Klantgerichtheid overheid; onderdeel snelle successen traject fase 1, subonderdeel quickscan, December 2006.

IMF, Kingdom of the Netherlands—Netherlands Antilles: 2008 Article IV Consultation— Staff Report; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for the Kingdom of the Netherlands—Netherlands Antilles, IMF Country Report No. 08/315, September 2008

KPMG, Fundamentennota; Fundamenten ten behoeve van het ontwerp van de ambtelijke bestuurlijke organisatie van het land Curaçao, "Design to Change", eindversie, 22 februari 2008.

KPMG, Nota uitwerking van de nieuwe ambtelijk bestuurlijke organisatie van het land Curaçao, eindversie, 12 maart 2009.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Brief aan de voorzitter van de Tweede kamer der Staten-Generaal inzake Corruptie Nederlandse Antillen, maart 2008.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Brief aan de voorzitter van de Tweede kamer der Staten-Generaal inzake Bezoek Nederlandse Antillen 1 – 4 april 2008, april 2008.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Brief over de herprioriteringsverzoeken van het eilandgebied Curaçao inzake samenwerkingsprogramma's SEI en OJSP, 16 juni 2009.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Brief over de operational audit, controleprotocol en aflooptermijnen samenwerkingsprogramma's, 29 december 2010.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Brief over de overheveling SEI-projecten naar samenwerkingsprogramma IVB en beoogde verdeling restbudget ANG 19 miljoen, 19 januari 2011.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Brief over het budget samenwerkingprogramma's 2008-2012, 2 september 2010.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Halfjaarrapportage Uitvoering samenwerkingsbeleid, 7 augustus 2008.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nota: Toekomst in samenwerking, Den Haag, 14 juni 1999.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Notitie: Overleg over samenwerkingsbeleid 2008, 6 augustus 2007.

Ministerie van Financiën (2010), 2^e halfjaarlijkse rapportage "Extra capaciteit uitvoering maatregelen Dekkingsplan; april 2010 – september 2010.

Ministerie van Financiën (2010), Halfjaarlijkse rapportage "Extra capaciteit uitvoering maatregelen Dekkingsplan; oktober 2009 – maart 2010.

Ministerie van Financiën, projectvoorstel voor "project verbetering Financieel beheer"

Ministerie van Financiën (2010), Bijlage 3: Recapitulatie monitoring verbeterplan Financieel Beheer + toelichting bij bijlage 3 Monitoring verbeterplan financieel beheer.

PMO, Brief aan bestuurscollege inzake "voortgangsrapportage USONA januari – juni 2009 reactie PMO), augustus 2009.

PMO, Curaçao Samenwerkingsprogramma Institutionele Versterking en Bestuurskracht (IVB) 2008-2012, oktober 2009.

PMO, Financieringsverzoek: samenwerkingsprogramma Institutionele Versterking en Bestuurskracht (IVB) 2009-2012, versie mei 2009.

PMO, Memorandum Eigen bijdrage IVB zoals voorgesteld en consequenties daarvan", Januari 2009.

PMO, Samenwerkingsconvenant Institutionele Versterking en Bestuurskracht 2008-2012; eilandgebied Curaçao en Nederland, maart 2008.

Politieke stuurgroep Staatkundige veranderingen, Besluitenlijst, juni 2009.

Samenwerkingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkeling Nederlandse Antillen – Nederland 2002-2006.

SGBO, K&K Consult, Verankering Integriteit en klantgerichtheid eilandgebied Curaçao, 21 december 2009.

SOAB, Memo afspraken Curaçao en Nederland inzake cofinanciering bij IVB-programma periode 2009-2012.

SOAB, Voortgangsrapportage Samenwerkingsmiddelen Curaçao maart 2009, april 2009.

SOAB, Voortgangsrapportage Samenwerkingsmiddelen Curaçao april 2009, mei 2009.

SOAB, Voortgangsrapportage Samenwerkingsmiddelen Curaçao mei 2009, juni 2009.

SOAB, Voortgangsrapportage Samenwerkingsmiddelen Curaçao juli 2009, augustus 2009.

SOAB, Voortgangsrapportage Samenwerkingsmiddelen Curaçao oktober 2009, oktober 2009.

SOAB, Voortgangsrapportage Samenwerkingsmiddelen Curaçao november 2009, november 2009.

SOAB, Voortgangsrapportage Samenwerkingsmiddelen Curaçao maart 2010, april 2010.

SOAB, Voortgangsrapportage Samenwerkingsmiddelen Curaçao mei 2010, juni 2010.

SOAB, Voortgangsrapportage Samenwerkingsmiddelen Curaçao juni 2010, juli 2010.

SOAB, Voortgangsrapportage Samenwerkingsmiddelen Curaçao augustus 2010, september 2010.

SONA, Jaarverslag 2004 SONA, maart 2005.

SONA, Jaarverslag 2005 SONA, maart 2006.

SONA, Jaarverslag 2005 SONA, april 2007.

SONA, Jaarverslag 2005 SONA, april 2008.

SONA, Jaarverslag 2005 SONA, april 2009.

Terms of Reference voor de opdracht "Ondersteuning bij het opstellen van het Samenwerkingsprogramma Institutionele Versterking en Bestuurskracht 2009-2012", oktober 2008.

Terms of Reference, Samenwerkingsprogramma Institutionele Versterking Bestuurskracht - Sociaal Economisch Initiatief, "Begeleiden maatschappelijke en politieke discussie voorzieningenniveau" Eilandgebied Curaçao. Juli 2008.

Toetsingscommissie, Toetsing overheidsapparaten Curaçao en Sint Maarten; rapport commissie van deskundigen, mei 2010.

Tweede kamer der Staten-Generaal, Jaarverslag en slotwet koninkrijkrelaties 2007, 31 444 IV, nr. 1 Verslag van de koninkrijkrelaties (IV).

Tweede kamer der Staten-Generaal, Staatkundig proces Nederlandse Antillen, 31 568, nr. 56, Brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, 23 oktober 2009.

Tweede kamer der Staten-Generaal, Staatkundig proces Nederlandse Antillen, 31 568, nr. 60, verslag van een algemeen overleg, 27 november 2009.

Tweede Kamer der Staten Generaal (2009), Regels voor het financieel toezicht op de landen Curaçao en Sint Maarten (Rijkswet Financieel Toezicht Curaçao en Sint Maarten), 32 026 (R1888), Nr. 2 (voorstel van rijkswet) Nr. 3 (memorie van toelichting), nr. 4.

Tweede Kamer der Staten Generaal (2009), Staatkundig proces Nederlandse Antillen, 31 568 nr 33, lijst van vragen en antwoorden.

USONA, Voortgangsverslag 1^e half jaar 2005; januari – juni 2005.

USONA, Voortgangsverslag (U)SONA 2005; juli – december 2005.

USONA, Voortgangsverslag (U)SONA januari – juni 2006.

USONA, Voortgangsverslag (U)SONA juli – december 2006.

USONA, Voortgangsverslag (U)SONA januari – juni 2007.

USONA, Voortgangsverslag (U)SONA juli – december 2007.

USONA, Voortgangsverslag (U)SONA januari – juni 2008.

USONA, Voortgangsverslag (U)SONA juli – december 2008.

USONA, Voortgangsverslag (U)SONA januari – juni 2009.

USONA, Voortgangsverslag (U)SONA juli – december 2009.

USONA, Voortgangsverslag (U)SONA januari – juni 2010.

Vereniging bedrijfsleven Curaçao, Brainstorm sessie Bureaucratie DEZ / KVK d.d. 7 november 2008.

Verton, Peter, Controle & advies Model Financiën Pais Kòrsou, concept eindrapport, april 2010.

Verton, Peter, Evaluatie integriteitstraject fase 2 van het eilandsgebied Curaçao, eindrapport, april 2008.

Verton, Peter, Huidig functioneren Controle en Adviesorganen Eilandgebied Curaçao, concept rapport, 4 december 2009.

VNG, Baselinestudie Bestuurlijke Ontwikkeling; Meetinstrument en nulmeting 2003 Nederlandse Antillen, Definitief Conceptrapport, 19 november 2003.

VNW, Notitie halfjaarrapportage Uitvoering samenwerkingsbeleid, augustus 2008.

VNW, Interne notitie "Eerste voortgangsoverleg met Curaçao in prettige sfeer, juni 2008.

Voortgangsrapportage 2010032: "B-23: Reorganisatie Ambtelijk Apparaat", juli 2010-januari 2011, 1 februari 2011.

Voortgangsrapportage Project B23-5 Informatie en Communicatie Opbouw land Curaçao, 21 januari 2011.

Voortgangsrapportage Project B23-7 Plan, Beheer en Onderhoud Huisvesting Nieuwe Bestuurlijke Organisatie Curaçao, 24 januari 2011.

Voortgangsrapportage Project B23-9 Inrichting Gebouwen Nieuwe Bestuurlijke Organisatie Curaçao, 21 januari 2011.

Voortgangsrapportage Project B23-10 Opleiding, Vorming & Training van het Ambtenarenapparaat Nieuwe Bestuurlijke Organisatie Curaçao, 10 januari 2011.

Voortgangsrapportage Project B23-12 Change Management Nieuwe Bestuurlijke Organisatie Curaçao, 30 januari 2011.

Voortgangsrapportage Project B23-14 ICT- inrichting Nieuwe Bestuurlijke Organisatie, 21 januari 2011.

Voortgangsverslagen bestuurlijk overleg:

- Concept afspraken- en aandachtspuntenlijst voortgangsoverleg juni 2008 samenwerkingprogramma's Curaçao en Nederland.
- Concept afspraken- en aandachtspuntenlijst voortgangsoverleg 22 februari 2010 samenwerkingprogramma's Curaçao en Nederland.
- Concept afspraken- en aandachtspuntenlijst voortgangsoverleg oktober 2010 samenwerkingprogramma's Curaçao en Nederland.
- Concept afspraken- en aandachtspuntenlijst ambtelijk voortgangsoverleg samenwerkingprogramma's Curaçao en Nederland 19 augustus 2010.
- Concept afspraken- en aandachtspuntenlijst voortgangsoverleg november 2008 samenwerkingprogramma's Curaçao en Nederland.
- Concept afspraken- en aandachtspuntenlijst voortgangsoverleg september 2009 samenwerkingprogramma's Curaçao en Nederland.
- Concept afspraken- en aandachtspuntenlijst voortgangsoverleg april 2009 samenwerkingprogramma's Curaçao en Nederland.
- Afspraken t.a.v. herprioritering SEI en Budget Overig d.d. 8 december 2010.
- Constateringen, afspraken, adviezen; tussentijds ambtelijk overleg over de voortgang van de samenwerkingsprogramma's Curaçao en Nederland, 11 juni 2009.

Bijlage 8 Overzicht bestedingen SBO per resultaatgebied

Project	Totaal besteed	Percentage Totaal
Bestuurlijke Kwaliteit		
Subtotaal	0	0
Ambtelijk apparaat		0
Opleidingen		
Opleidingsplan CUR 2002	1.427.824	7
KO1, Snelle Successentraject	493.594	2
Ervaringsuitwisselingsprog.	203.973	1
Subtotaal	2.125.391	10
Basisadministratie		
Registratie Clean Up	696.740	3
Subtotaal	696.740	3
Dienstverlening		
Interim hoofd Beleid GGD	48.619	0
Impl. Masterplan Motorrijtuigenbel. Cur	2.066.108	9
Tech. (jur) bijstand BSB&V	223.683	1
Kwal.medew.leerplicht SAE	23.016	0
Nieuwe Belastingdienst Curaçao	2.419.660	11
Secr. Stadsvernieuwing W'stad	493.905	2
Ondersteuning SVV (II)	250.635	1
Opstart optim. Traject	1.391.084	6
Subtotaal	6.916.710	32
Beleidsontwikkeling		
Voorzieningenniveaustudie	591.088	3
TA form. Overheid voor de burger	13.500	0
OZ Kwaliteit Openb. Bestuur	62.377	0
Subtotaal	666.965	3
HRM		
PIM@all	524.001	2
Subtotaal	524.001	2
Subtotaal	10.929.807	50
Financiën en Begrotingsbeheer		0
Subtotaal	0	0
Checks and Balances		0
Subtotaal	0	0
Vertrouwen in de overheid		0
Integriteit fase 2	1.517.301	7
Subtotaal	1.517.301	7

Project	Totaal besteed	Percentage Totaal
Informatisering		0
Digitalisering	2.077.601	9
Basic Intranet Sh. Services fase3	5.750.537	26
MIP 1998	1.635.411	7
Subtotaal	9.463.549	43
Totaal	21.910.657	100

Bijlage 9 Overzicht resultaten SBO per resultaatgebied

Kwaliteit van Bestuur
Baseline Studie 2003
<p>Er bestaat geen gedragscode voor bestuurders. Er is wel een ontwerp eilandverordening opgesteld voor een gedragscode. Er lijkt een matig bewustzijn wat betreft de integriteit van bestuurders. In principe wordt er ambtelijk advies ingewonnen bij het nemen van besluiten. In het bestuursakkoord is de portefeuilleverdeling vast gelegd. Voor het overige zijn taken en verantwoordelijkheden van het bestuurlijk handelen niet vastgelegd. Er vindt geen monitoring plaats van de uitvoering van besluiten. Er is geen openbaar register van nevenfuncties. Bij hun aantreden doen bestuurders opgave van hun nevenfuncties.</p>
Knelpunten en aandachtspunten (2004)
<ul style="list-style-type: none"> • Er is geen gedragscode vastgelegd voor bestuurders • Matige beoordeling van het handelen van bestuurders volgens de (ongeschreven) gedragscode • Niet meetbaar is het percentage van besluiten dat tot stand is gekomen op initiatief van het ambtelijk apparaat • De afwezigheid van een monitoringssysteem m.b.t. de uitvoering van politiek- bestuurlijke besluiten • Niet meetbaarheid van de percentage van de besluiten dat niet in uitvoering is genomen • De afwezigheid van de vastlegging en naleving van procedures voor politiek- bestuurlijk handelen • De afwezigheid van een openbare register van nevenfuncties van bestuurders
Kwalitatieve analyse Ecorys (2007)
<p>Op dit deelterrain heeft enige voortgang plaats gevonden. Onder het SBO project Integriteit is een concept-gedragscode voor bestuurders, maar het bestuurscollege heeft deze nog niet geaccordeerd. Daarnaast is de regeling gereed die moet leiden tot een openbaar register voor nevenfuncties (onderdeel van de gedragscode), maar ook die is nog niet door het Bestuurscollege bekrachtigd. Verder zal binnenkort zal het managementsysteem Manage Pro worden ingevoerd waarmee uitvoering van besluiten kan worden gemonitord.</p>
Kort analyse Ecorys (2011)
<ul style="list-style-type: none"> • Enige voortgang tov 2007 is gemaakt, vooral wat betreft het formaliseren van regels. Relevante regels zijn vlak voor 10 oktober 2010 geaccordeerd. • Status gedragscode onbekend. • Regeling voor nevenfuncties is geaccordeerd. Echter naleving is onduidelijk. • Manage Pro is slechts op bepaalde afdelingen geïntroduceerd. Geen overheidsbrede uitrol. • Alle geïnterviewden ondersteunen de stelling dat bewustzijn integer handelen onder bestuurders lijkt te zijn toegenomen, hoewel de meesten benadrukken dat integriteit van bestuurders nog niet voldoende is.

Bron: Baseline Studie (2003), SBO Curaçao (2004), Evaluatie SBO Ecorys (2007), en eigen waarnemingen tijdens de evaluatie.

Kwaliteit Ambtelijk Apparaat

Baseline Studie 2003

Er is relatief veel vastgelegd met betrekking tot personeelsbeleid. Een derde van de diensten is ISO-gecertificeerd en voldoet aan de eisen die hieraan worden gesteld. Bij andere diensten worden voorbereidingen getroffen voor de samenstelling van een organisatieboek. Er worden periodiek functionerings- en beoordelingsgesprekken gevoerd. Curaçao heeft een centraal opleidingsplan. De motivatie van het personeel wordt aangemerkt als matig. Hierbij wordt onder andere de relatie gelegd met de reorganisatie van het ambtelijk apparaat en de kwaliteit van de werkplekken. Bij de ISO-gecertificeerde diensten wordt klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd.

Knelpunten en aandachtspunten (2004)

- Uitvoeringscapaciteit van projectteamleden;
- Beperkte absorptiecapaciteit
- de introductie van nieuwe instrumenten (zoals het traject Dienstplan), moeten worden geïntegreerd in de werkcultuur. In het algemeen moet bij alle instrumenten worden geïnvesteerd in "leertijd" opdat zij binnen de dienst gaan leven.
- De baselinestudie vermeldt tevens als knel- en aandachtspunten:
 - Geen meetbaarheid van het aantal vacatures
 - Geen meetbaarheid naar het aantal functies dat uitgevoerd wordt door een medewerker die niet voldoet aan het vereiste opleidingsniveau en/of ervaring
 - Geen meetbaarheid naar het soort trainingen/opleidingen die in de afgelopen 12 maanden zijn aangeboden
 - Geen meetbaarheid naar het aantal trainings-/opleidingsdagen dat in de afgelopen 12 maanden is aangeboden
 - De matige motivatie van het ambtelijk apparaat
- Geen meetbaarheid van het ziekteverzuimpercentage
- Geen meetbaarheid van het ziekteverzuimbeleid
- Geen meetbaarheid met het percentage ambtenaren dat bekend is met de gedragscode in de LMA
- Onvoldoende duidelijkheid waar de klant terecht kan met een bepaald verzoek
- Matige beoordeling van de kwaliteit van de werkplekken

Kwalitatieve analyse Ecorys (2007)

Op dit gebied is redelijke voortgang op de knelpunten waarneembaar. Er is een intern management systeem opgebouwd bestaande uit dienstplannen, taakstellende overeenkomsten met daaraan gekoppeld periodieke functionerings- en beoordelingsgesprekken. Verder is een ziekteverzuimbeleid opgesteld en wordt bij de meeste vernieuwingen (SBO projecten én eigen projecten) voldoende geïnvesteerd in leertijd. Momenteel is een SBO project (PIMS@all) in voorbereiding om het HRM beleid verder te ondersteunen. Dit project zal de meetbaarheid van HRM aspecten zoals verwoord in de knelpunten moeten gaan oplossen.

Concrete activiteiten op verbeteren van motivatie van ambtenaren zijn niet gestart. De motivatie wordt vooral bepaald door externe omstandigheden. Gevoelens van onzekerheid gevoed door de op handen zijnde staatkundige veranderingen de motivatie. De frequente bestuurswisselingen worden ook genoemd als weinig bevorderend voor de motivatie. Curaçao heeft vijf coalitiewisselingen gekend in de afgelopen vier jaar waarbij vaak ook de gedeputeerden werden vervangen. Ook wordt, afhankelijk van de regering en coalitie, de gebrekkige voorbeeldfunctie van enkele bestuurders als weinig bevorderend voor de motivatie genoemd.

Kwaliteit Ambtelijk Apparaat

Korte analyse Ecorys (2011)

- Voortgang na 2007 is enigszins beperkt.
- Door de samenvoeging van de Antilliaanse overheid met de Curaçaose overheid is vertraging ontstaan in de implementatie van PIMS@all. Datum Februari 2011: wacht nog op koppeling met de salarisadministratie.
- Gevoelens van onzekerheid en demotivatie zijn niet afgenomen door de staatkundige veranderingen. Ongeveer een kwart van alle ambtenaren is in beroep gegaan tegen functietoewijzing.
- Coalitiewijzigingen zijn niet afgenomen.
- Gebrekkige voorbeeldfunctie van bestuurders is onveranderd.
- Kwaliteit van de werkplekken wordt wel opgepakt onder het SEI project "Reorganisatie Ambtelijk Apparaat"

Bron: Baseline Studie (2003), SBO Curaçao (2004), Evaluatie SBO Ecorys (2007), en eigen waarnemingen tijdens de evaluatie

Checks & Balances

Baseline Studie 2003

Er wordt door de eilandsraad voldoende gebruik gemaakt van parlementaire rechten zoals het vraagrecht. Er is sprake van structurele interne controle binnen het overheidsapparaat. Er is een achterstand in het opstellen en goed keuren van jaarrekeningen. Overigens is de verwachting dat deze achterstanden dit jaar weggewerkt zullen zijn. Het functioneren van de toezichhoudende organisaties is voor verbetering vatbaar. Er wordt wel regelmatig onderzoek gedaan bij de verschillende diensten op Curaçao. De effectiviteit van deze onderzoeken is beperkt omdat er weinig follow up aan wordt gegeven.

Knelpunten en aandachtspunten (2004)

- Er is nog geen totaalplanning opgezet voor met name het traject om tot een nieuwe staatkundige structuur te komen, dit is één van de fundamentele aspecten waaraan aandacht besteed moet worden. Het Bestuurscollege heeft aangekondigd in het jaar 2004 de nodige voorbereidingen en discussies te zullen doen met betrekking tot de nieuwe staatkundige structuur door middel van onder anderen het organiseren van een referendum, waarbij zelfs de nodige middelen hiervoor gereserveerd zijn op de eilandelijke begroting.
- De baselinestudie vermeldt tevens de volgende knel- en aandachtspunten:
 - Geen centrale publicatie van de vragen van de volksvertegenwoordigers;
 - Geen meetbaarheid naar het aantal schriftelijke vragen;
 - Geen meetbaarheid naar de gemiddelde tijd tussen de vragen en de antwoorden;
 - Volksvertegenwoordigers zijn niet in staat het budgetrecht naar behoren te hanteren
 - De afwezigheid van jaarrekeningen met accountantsverklaring
 - Geen meetbaarheid naar de kwaliteit van het functioneren van de ARNA en de SOAB

Kwalitatieve analyse Ecorys (2007)

Op de geselecteerde knelpunten is sprake te zijn van redelijke voortgang. Alle vragen van de Eilandsraad worden centraal geregistreerd sinds 2004. De eilandsraad zal verder worden versterkt door het instellen van de auditcel (vacatures worden binnenkort bekend gemaakt). De uitdaging ligt op het gebied van de verantwoordingsketen. De achterstand in het opstellen en goedkeuren van jaarrekeningen is nog niet weg gewerkt. Het wegwerken van die achterstand zal bijdragen aan een optimaal functioneren van de verantwoordingsketen en daarmee SOAB en ARNA

Checks & Balances

Korte analyse Ecorys (2011)

- Achterstanden in jaarrekeningen zijn nagenoeg weggewerkt
- ARNA heeft externe audit functie hervat.
- De geïnterviewde stakeholders hebben geen verbetering waargenomen in het handelen van volksvertegenwoordigers
- Jaarrekeningen worden opgesteld
- Functioneren van ARNA en SOAB is onderzocht (in het kader van SEI studie externe controle organen en SEI project reorganisatie ambtelijk apparaat in respectievelijk 2009 en 2010).

Bron: Baseline Studie (2003), SBO Curaçao (2004), Evaluatie SBO Ecorys (2007), en eigen waarnemingen tijdens de evaluatie.

Vertrouwen in de Overheid

Baseline Studie 2003

Er is weinig bekend over het vertrouwen in de overheid. De inschatting van respondenten is dat dit vertrouwen laag is. Er wordt geen burgeronderzoek uitgevoerd naar het vertrouwen van burgers in de overheid. Het eilandgebied informeert burgers proactief. De oprichting van een callcenter voor burgers heeft de informatieverstrekking maar ook de doorverwijzing van burgers binnen de overheid verbeterd. De kwaliteit van de informatieverstrekking is voldoende. Curaçao heeft als enige entiteit een ombudsmanfunctie ingesteld. Overigens functioneert deze nog niet vanwege het ontbreken van een activiteitenbudget. Het eilandgebied heeft initiatieven genomen om het overheidsbeleid transparanter en meer accountabel te maken via LAR, LOB, call center en de controles van SOAB en ARNA.

Knelpunten en aandachtspunten (2004)

- Er is nog geen totaalplanning opgezet voor het traject van de relatie tussen bestuur en burgers. De beginsituatie wordt gekenmerkt door een zeer laag vertrouwen in de politiek.
- De baselinestudie vermeldt tevens de volgende knel- en aandachtspunten
 - Geen meetbaarheid van het aantal maatschappelijke stakeholders en burgers die de afgelopen 12 maanden door de overheid benaderd zijn voor overleg noch het aantal keren dat ze gebruik gemaakt hebben van de formele inspraakmogelijkheden
 - Onvoldoende vertrouwen in de overheid
 - Geen meetbaarheid ten aanzien van de registratie van ingediende klachten
 - Geen meetbaarheid ten aanzien van het aantal bezwaar- en beroepschriften dat in de afgelopen 12 maanden is ingediend noch het aantal dat gegrond is verklaard
 - Geen consequente handhaving van de vergunningsprocedure

Kwalitatieve analyse Ecorys (2007)

Er kan worden gesproken van enige voortgang op het gebied van vertrouwen in de overheid. De landsverordening Administratieve Rechtspraak (LAR) en de landsverordening Openbaarheid van Bestuur (LOB) functioneren en er is een centraal call center ingesteld ("Bentana di Informashon") voor overheidsgerelateerde vragen en klachten. Verder heeft het SBO project "Integriteit fase 2" veel activiteiten ontplooid die bij hebben gedragen aan de voortgang op dit resultaatgebied. Er is een gedragscode voor ambtenaren opgesteld (dienstspecifiek in een aantal gevallen), er zijn dilemmatrainingen gegeven, vertrouwenspersonen/ back-uppers geselecteerd die moeten zorg dragen voor follow up er is onderzoek naar kwetsbare functies gedaan en er zijn vertrouwenspersonen aangesteld. Het is de bedoeling dat dit meer intern gerichte integriteitstraject een extern vervolg krijgt in het recentelijk ingediende SBO project "Koepelplan Bestuurlijke ontwikkeling Curaçao" om burgers meer betrokken te laten zijn bij het integriteitsbeleid. Verder is begin 2007 een onderzoek gepubliceerd naar de informatievoorziening, bereikbaarheid en klantgerichtheid van de overheid. De eilandelijke ombudsman levert naar alle waarschijnlijkheid een bijdrage aan vertrouwen in de overheid.

Vertrouwen in de Overheid

Korte analyse Ecorys (2011)

- Beperkte voortgang op dit resultaatgebied sinds 2007.
- Geïnterviewde stakeholders identificeren geen toe- of afname in het vertrouwen in de overheid sinds 2007.
- Burgers zijn wel mondiger geworden om hun ongenoegen kenbaar te maken.
- Integriteitstraject heeft na 2007 geen follow-up gekregen (geen intern vervolgtraject, maar ook geen extern vervolgtraject).
- Vertrouwenspersonen zijn in de nieuwe bestuurlijke organisatie verankerd
- Ombudsman functioneert en levert een bijdrage aan transparantie van overheidshandelen.
- Consequente handhaving van vergunningsprocedure blijft een probleem

Bron: Baseline Studie (2003), SBO Curaçao (2004), Evaluatie SBO Ecorys (2007), en eigen waarnemingen tijdens de evaluatie.

Financiën en begrotingsbeheer

Baseline Studie 2003

Er is geen sprake van een aantoonbare samenhang tussen de beleids- en begrotingscyclus. Door alle diensten worden jaarplannen (inclusief begrotingen) opgesteld. Op de uitvoering hiervan vindt interne controle plaats. Er is sprake van een gedeeltelijke mandatering van bevoegdheden aan het ambtelijk apparaat bij drie diensten.

Knelpunten en aandachtspunten (2004)

- de medewerking en "commitment" van het Bestuurscollege en de Eilandsraad;
- snelle besluitvorming;
- eenduidige visie EGC door bestuurders;
- gebrek voldoende liquiditeiten;
- kwalitatieve adviezen;
- continu creëren en in stand houden van adequate competenties.
- "Up-to-date" ICT en
- achterstanden (belemmering aandacht voor het hedendaagse en het nieuwe).
- De baselinestudie vermeldt tevens de volgende knel- en aandachtspunten:
 - geen meetbaarheid of de begroting op de beleidsplannen is afgestemd;
 - geen meetbaarheid naar de percentage van belastingplichtigen dat niet/te laat betaalt;
 - achterstanden bij het opleggen van belastingaanslagen en innen belastinggeld

Kwalitatieve analyse Ecorys (2007)

De geïdentificeerde knelpunten laten enige voortgang zien. De achterstanden op gebied van de jaarrekeningen bevorderen op het functioneren van de begrotingscyclus weinig. Overigens wordt gewerkt aan het wegwerken van de achterstand. In 2007 zal gewerkt worden aan de jaarrekeningen 2004 t/m 2006. De Eilandontvanger en Inspectie zijn bezig met het wegwerken van de achterstanden bij het opleggen van belastingaanslagen en het innen van belastinggeld. De koppeling van beleidsplannen aan de begroting zal in de toekomst verbeteren als Manage Pro wordt ingevoerd. Met dit project wordt beleidsvoorbereiding, uitvoering en rapportage aan het BC en de Eilandsraad gekoppeld aan management instrumenten om te sturen (dienstplannen) en personeelsbeleid.

Korte analyse Ecorys (2011)

- Substantiële voortgang op Financieel beheer in brede zin als gevolg van de verbeterpuntenagenda in het kader van financieel toezicht na 2009.
- Manage Pro is op enkele afdelingen geïntroduceerd, maar geen overheidsbrede uitrol.
- Achterstanden in de jaarrekeningen zijn voor het overgrote deel weggewerkt in het kader van de verbeterpuntenagenda in het kader van financieel toezicht.
- Samenhang tussen de beleids- en begrotingscyclus nog onvoldoende versterkt. Aandachtspunt in het kader van financieel toezicht.
- Inhaalslag achterstand belastinginning en oplegging gerealiseerd
- Mandatenregister is verplicht gesteld in de Rijkswet financieel toezicht.

Bron: Baseline Studie (2003), SBO Curaçao (2004), Evaluatie SBO Ecorys (2007), en eigen waarnemingen tijdens de evaluatie.

Informatisering
Baseline Studie 2003
De informatisering van het eilandgebied wordt als voldoende beoordeeld. Ongeveer 80 procent van de ambtenaren heeft beschikking over een PC. Er is een concept informatiseringsbeleid opgesteld door een speciaal stafbureau. Voor het onderhoud en de beveiliging wordt zorg gedragen. De meeste diensten hebben een eigen systeembeheerder. Er wordt geïnvesteerd in de opleidingen van medewerkers op het terrein van ICT.
Knelpunten en aandachtspunten (2004)
<ul style="list-style-type: none"> • Het informatiseringsbeleidsplan dat ten grondslag ligt aan al deze trajecten is nog onvoldoende bekend waardoor nog steeds ad hoc initiatieven worden genomen. Er is bovendien gebrek aan interne voorbereidings- en uitvoeringscapaciteit. • De baselinestudie vermeldt tevens als knel- en aandachtspunt dat niet meetbaar is het percentage van de totale begrotingen per dienst dat in ICT is geïnvesteerd
Kwalitatieve analyse Ecorys (2007)
Op alle geïdentificeerde knelpunten is goede voortgang waar te nemen. De belangrijkste bijdrage komt van activiteiten die de diensten zelf hebben ondernomen, zoals het upgraden van de ICT, training van medewerkers, instellen ICT afdelingen en het instellen coördinerend ICT platform. Onder de vlag van SBO zijn er twee projecten: <ul style="list-style-type: none"> • Digitalisering; • Basic intranet Shared Services fase 3. <p>Beide projecten zijn informatiseringsprojecten die directe ondersteuning geven aan het ambtelijk apparaat. SBO financiert daarbij voor de hardware/software aspecten van informatisering. Het SBO project Basic intranet Shared Services heeft een breder effect gehad op informatisering. Door bijvoorbeeld ICT beheerders per dienst als voorwaarde te stellen bij de verdere ontwikkeling van intranet, is het ICT beleid op een hoger niveau gekomen.</p>
Analyse Ecorys (2011)
Geen analyse uitgevoerd.

Bron: Baseline Studie (2003), SBO Curaçao (2004), Evaluatie SBO Ecorys (2007), en eigen waarnemingen tijdens de evaluatie.



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas