

Vergaderjaar 2022–2023

36 200 IV

Vaststelling van de begrotingsstaten van Koninkrijksrelaties (IV) en het BES-fonds (H) voor het jaar 2023

O

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 maart 2023

In september 2017 werden delen van ons Koninkrijk getroffen door rampspoed. De orkanen Irma en Maria veroorzaakten veel menselijk leed en richtten grote schade aan op de Bovenwindse eilanden Saba, Sint Eustatius en Sint Maarten. Dit heeft grote impact en indruk gemaakt bij de bewoners van de eilanden, wat ik ook gemerkt heb tijdens mijn bezoeken. Nederland heeft na de verwoesting hulp geboden waarbij het «*Building Back Better*»-principe wordt gehanteerd. «*Building Back Better*» wordt toegepast om in de toekomst beter bestand te zijn tegen orkanen of andere rampen van hetzelfde kaliber met het uitgangspunt dat de inwoners van de getroffen eilanden en hun welzijn voorop staan. Vanwege de grote impact is het belangrijk om de Nederlandse inzet, wat betreft noodhulp en wederopbouw, goed tegen het licht te houden en om te kijken welke «*lessons learned*» gebruikt kunnen worden bij een eventuele nieuwe ramp of crisissituatie.

Ik bied u daarom hierbij de beleidsdoorlichting van artikel 8, wederopbouw Bovenwindse Eilanden, van hoofdstuk IV Koninkrijksrelaties aan. Dit is inclusief het oordeel van de onafhankelijke adviseur en de kabinetsreactie op de beleidsdoorlichting. Eerder is uw Kamer over de opzet van deze beleidsdoorlichting geïnformeerd en zijn aanvullende vragen beantwoord¹.

Het doel van de beleidsdoorlichting van artikel 8 is om antwoord te geven op de vraag in hoeverre het gevoerde beleid voor de noodhulp en wederopbouw van de Bovenwindse eilanden doeltreffend en doelmatig is geweest in de periode 17 september 2017 tot en met 31 december 2021. De beleidsdoorlichting voldoet aan de kwaliteitseisen die zijn opgenomen in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE). Waar ik bij deze

¹ Kamerstukken II 2020/21, 33 189 nr. 13.

beleidsdoorlichting vooral naar op zoek ben, is antwoord op de vraag of we in Nederland voorbereid zijn op een toekomstige ramp of crisissituatie in het Caribisch deel van het Koninkrijk.

Opzet beleidsdoorlichting

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd door twee externe evaluatoren gedurende de periode mei 2021 tot en met 9 november 2022. Het eindrapport (syntheserapport) is gebaseerd op de drie deelrapporten en biedt verdiepende inzichten in de deelrapportages. Een onafhankelijke deskundige was nauw betrokken gedurende het gehele proces. Zijn oordeel geeft aan dat de beleidsdoorlichting goede resultaten en inzichten heeft opgeleverd en daardoor zeer relevant en bruikbaar is voor alle betrokken partijen. Daarbij onderschrijft hij de conclusies en aanbevelingen. Alle drie de eilanden, evenals de Wereldbank (de fondsmanager van het trust fonds wederopbouw Sint Maarten), zijn nauw betrokken geweest gedurende de onderzoeksperiode en bij de afstemming van de rapportages met de evaluatoren.

De opbouw van deze brief is als volgt: eerst geef ik een korte samenvatting van de overkoepelende conclusies en de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Daarna volgt de reactie van het kabinet op de conclusies via de behandeling van de 10 aanbevelingen en tot slot schets ik het vervolgproces. Voor een overzicht van de financiële bevindingen en van de conclusies en aanbevelingen verwijs ik naar annex 1 en 2.

Conclusies beleidsdoorlichting artikel 8

De kernboodschap van de beleidsdoorlichting is kritisch positief en geeft aan dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) relatief goed heeft gepresteerd ondanks de beperkte voorbereiding en ervaring met het leiden en coördineren van een crisis van dit formaat. Echter, verbeteringen zijn mogelijk. Hiervoor worden 25 conclusies en 10 aanbevelingen gegeven. Een samenvattend overzicht vindt u in Annex 2.

Conclusie doeltreffendheid en doelmatigheid

De beleidsdoorlichting is positief over de doeltreffendheid van het beleid. Het vaststellen van de doelmatigheid van het beleid gaf wat meer gemengde resultaten, maar dit komt vooral door de beknopte formulering van het doel van de beleidsmiddelen en het ontbreken van meer specifieke, meetbare, haalbare, relevante en tijdgebonden resultaten. Hier zal in de toekomst bij het formuleren van beleid beter op gelet worden, zodat dit bij volgende evaluaties niet in de weg kan staan.

Aanbevelingen en opvolging

Op basis van de conclusies geven de evaluatoren 10 aanbevelingen:

Algemene aanbevelingen

Ik kan mij vinden in de algemene aanbevelingen (1 en 2). Volgens de evaluatoren heeft BZK goed gehandeld, ondanks dat het indertijd nog niet voldoende was voorbereid op een dergelijke ramp. De diverse «*lessons learned*» zijn doorgevoerd, en in de crisisorganisatie zijn stappen gezet in de capaciteitsopbouw en het trainen van mensen zowel in Nederland als in het Caribische deel van het Koninkrijk. Ik zal hier nader op ingaan.

De onderzoekers stellen dat bij de eerste reactie op orkaan Irma en Maria niet methodisch genoeg is nagedacht over de omvang van de benodigde steun vanuit Nederland. Daarnaast had de hulpvraag vanuit de Bovenwindse eilanden, inclusief daaruit volgende doelstellingen en resultaten, duidelijker geformuleerd kunnen worden. Dit neem ik ter harte. Voor een eventuele toekomstige ramp gaat BZK een stappenplan ontwikkelen waarin deze «*lessons learned*» meegenomen worden. De *lessons learned* zien onder andere toe op het beschrijven van doelen en doelstellingen, verwachte impact, resultaten en output, evenals de vereiste input voor wederopbouwinspanningen en het mogelijk maken van monitoring en evaluaties. Deels zijn deze *lessons learned* al opgepakt of worden deze opgepakt o.a. in overleg met de eilanden en via aanpassing van de processen in het crisishandboek. Wel zal de mogelijke inzet van BZK bij een volgende ramp altijd om maatwerk vragen.

Aanbeveling 2 constateert dat er onduidelijkheid bestaat over de betekenis en interpretatie van artikel 36 van het Statuut. Op grond van artikel 36 van het Statuut kunnen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten elkaar hulp en bijstand verlenen. Betere afstemming met de Landen over artikel 36 zal volgens de evaluatoren leiden tot snellere actie na een ramp of crisissituatie en tot een beter proces van de bijstandsverzoeken.

Voorop staat dat de Landen, met het oog op hun autonome positie, in eerste plaats zelf verantwoordelijk zijn voor het verzorgen van hun eigen noodhulp en wederopbouw. Tijdens een crisis is het van belang, met inachtneming van artikel 36 van het Statuut, om per situatie te beoordelen wat Nederland als steun kan leveren. In praktische zin zal het behulpzaam zijn om afspraken hierover te maken. De eerste afspraken zijn gemaakt met de Landen over het indienen van bijstandsverzoeken tijdens een crisis, met als doel dit proces te stroomlijnen. Deze afspraken zijn opgenomen in het handboek crisisbeheersing voor de Caribische delen van het Koninkrijk.

Aanbeveling 3 gaat over de interne processen bij BZK. In de beleidsdoorlichting stellen de onderzoekers dat er vaak onvoldoende evaluaties over de noodhulp, *early recovery* en wederopbouw voorhanden waren. Ook waren de documenten over de wederopbouwactiviteiten lastig traceerbaar in de systemen die BZK gebruikt. Daarnaast kon het financiële managementsysteem niet eenvoudig overzichten genereren. Dit is voor verbetering vatbaar en ik kan melden dat deze aanbevelingen al gedeeltelijk zijn doorgevoerd. Er zijn in het tweede kwartaal van 2022 processen in gang gezet om o.a. de archivering van de documentatie in de interne systemen bij het Directoraat-Generaal Koninkrijksrelaties (hierna: DGKR) te verbeteren. Aan de hand van een zestal verbeterpunten die zich richten op onder andere de implementatie van de archiveringsstructuur en de werkinstructies ten aanzien van de informatiehuishouding is dit opgepakt. Voor het financieel beheer is dit doorgevoerd, waarbij de werkprocessen beter zijn uitgeschreven, onder andere op het gebied van omschrijvingen van uitgaven.

Aanbevelingen noodhulp

Aanbevelingen 4, 5 en 6 gaan over de crisisaanpak tijdens de noodhulp op de Bovenwindse Eilanden. Ondanks de beperkte voorbereiding op een ramp met de impact van de orkaan Irma presteerde BZK volgens de onderzoekers relatief goed. Om de Nederlandse reactie na toekomstige rampen te verbeteren zijn er na de noodhulpfase aan de hand van evaluaties veranderingen doorgevoerd bij BZK. Er is een (permanent) crisisteam opgezet bij DGKR bestaande uit ervaren crisisedewerkers in

Nederland en in het Caribisch gebied. Ook zijn er veranderingen doorgevoerd om beter bestendig te zijn voor crises en rampen die mogelijk kunnen voorkomen in de toekomst. Zo is er bijvoorbeeld een crisismanagement handboek voor de Caribische delen van het Koninkrijk opgezet dat onder meer duidelijkheid geeft over de rollen en verantwoordelijkheden van de Europese en Caribische crisispartners die betrokken kunnen zijn bij een (dreigende) ramp of crisis. Dit handboek is opgesteld onder coördinatie van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: JenV) in samenwerking met BZK en dient als voorbeeld van onze samenwerking. Verder start er dit jaar een onderzoek door JenV in gezamenlijkheid met BZK naar de meest wenselijke inrichting van de coördinatie van de boven-eilandelijke samenwerking. Er worden regelmatig crisisoefeningen gedaan waarbij zowel meerdere Nederlandse departementen als ook de rampenorganisaties van de Caribische (ei)landen van het Koninkrijk zijn aangesloten. Een voorbeeld is de aansluiting van BZK en lokale partijen bij de Hurricane Exercise (HUREX) die door het Ministerie van Defensie wordt georganiseerd.

Het gebruik van de *wavier*-procedure bij de aanbestedingsprocedure na orkaan Irma bleek erg succesvol. De *wavier*, in de vorm van een speciale ontheffing op de Aanbestedingswet, maakte het voor andere ministeries en uitvoerende partners makkelijker om noodhulpverzoeken uit te voeren. Dit zorgde voor een snelle en flexibele aanpak die aansloot bij de lokale behoefte. In het verlengde van aanbeveling 6 zal de aangepaste procedure worden opgenomen in de hierboven genoemde crisisaanpak. Voor Caribisch Nederland gaat BZK, samen met de Ministeries van Economische Zaken en Klimaat en JenV, kijken wat de mogelijkheden zijn om de Aanbestedingswet op dit onderdeel aan te passen.

Voor de Caribische landen van het Koninkrijk ligt dit anders. De Caribische landen zijn, met het oog op hun autonome positie, in eerste plaats zelf verantwoordelijk voor het verzorgen van hun eigen noodhulp en wederopbouw. Zoals gezegd zijn er, om het proces van bijstand te stroomlijnen, afspraken gemaakt met de Landen over het indienen van bijstandsverzoeken. Mijn departement zal met de Landen in gesprek gaan om te bezien of er nog andere mogelijkheden zijn om bijstandsverzoeken in tijden van crisis voortvarend op te pakken en uit te voeren.

Aanbevelingen wederopbouw Saba en Sint Eustatius

Aanbevelingen 7 en 8 gaan over de wederopbouw van Saba en Sint Eustatius. De onderzoekers adviseren om de noodhulp te stroomlijnen, te zorgen voor een betere coördinatie van de activiteiten en een betere verantwoordingsplicht. Deels zijn deze afspraken vervat in het handboek crisisbeheersing voor de Caribische delen van het Koninkrijk en daarnaast zal BZK dit ook bespreken met de betreffende departementen in relatie tot het herbeleggen van de crisistaken van de Rijksvertegenwoordiger.

Aanbevelingen wederopbouw Sint Maarten

Ik vind het positief te noemen dat er voor de wederopbouw van Sint Maarten 13 conclusies zijn en slechts 2 aanbevelingen. Een aantal van deze puntenonderdelen, zoals het bepalen van de methodiek voor eventuele toekomstige steunactiviteiten, heb ik hiervoor al behandeld onder algemene aanbevelingen. Diverse aanbevelingen, zoals het opstellen van *roadmaps* voor alle projecten, zijn al gedeeltelijk in gang gezet. Mede op basis van de inzichten die volgden uit deze *roadmaps* en recente gebeurtenissen zoals de coronapandemie heb ik in juni 2022 besloten om de einddatum van het trustfonds wederopbouw Sint Maarten (hierna: trust fonds) budgetneutraal te verlengen tot eind 2028. Hierdoor is

er voldoende tijd om de wederopbouwprojecten zorgvuldig af te ronden. Een verlenging van de aanvullende financiële ondersteuning bij de wederopbouwactiviteiten (directe steunactiviteiten) zal ik per casus afwegen. Vooralsnog zijn er hiervoor geen middelen toegevoegd aan de begroting.

Wat betreft aanbeveling 10: Nederland helpt Sint Maarten bij het herstel en het voorbereiden op toekomstige crises. Dit doen we door kennis en expertise beschikbaar te stellen en door de samenwerking met (regionale) partners, zoals de Wereldbank en het Caribbean Regional Technical Assistance Centre (CARTAC), te versterken en te ondersteunen. Een voorbeeld hiervan is de advisering van de Wereldbank aan Sint Maarten bij het opzetten van een rampenfonds. De ambitie hierbij is dat een dergelijk fonds Sint Maarten zelf diverse instrumenten geeft om de impact van eventuele toekomstige rampen het hoofd te kunnen bieden. De op- en inrichting van een dergelijk fonds zal een belangrijk aandachtspunt zijn in het advies van de Wereldbank hierover. Nederland kan als lid in de stuurgroep van het trustfonds dit traject ondersteunen en waar nodig input en sturing geven over de inrichting en bestuur van een dergelijk rampenfonds.

Communicatie

Specifiek wil ik ingaan op één conclusie, namelijk conclusie 13 die gaat over de wijze van communicatie tussen Nederland en de Caribische eilanden. De onderzoekers geven aan dat de manier waarop door Nederland is gecommuniceerd over onder andere de voorwaarden die Nederland aan Sint Maarten stelde bij de wederopbouw, op een meer sensitieve en sympathieke manier gedaan had kunnen worden. Ik vind dit een belangrijk punt. Ik ben van mening dat goede communicatie tussen de Landen in het Koninkrijk essentieel is. We kunnen alleen concrete resultaten voor mensen bereiken als we ons beter tot elkaar verhouden en onderling nauwer samenwerken. Wederzijds vertrouwen, wederkerigheid en gelijkwaardigheid zijn daarbij cruciaal en brengt over en weer verplichtingen met zich mee. Dit is een belangrijk onderdeel van mijn beleid zoals ik dit ook heb toegelicht in mijn Kamerbrief over hoofdlijnen beleid Koninkrijksrelaties². Goede communicatie is hierbij essentieel en een blijvend punt van aandacht.

Tot slot

De Landen en eilanden binnen het Koninkrijk zijn al lange tijd met elkaar verbonden en het is daarom van belang om elkaar, daar waar mogelijk, bij te staan in tijden van nood. De wederopbouw van Sint Eustatius en Saba is eind 2021 officieel afgerond en de eilanden zijn beter bestendig tegen mogelijke toekomstige orkanen door het «*Building Back Better*» principe. De wederopbouw van Sint Maarten via het trustfonds gaat onverminderd door en is op koers.

Echter, met het oog op de klimaatcrisis is de verwachting dat rampen in intensiteit toe gaan nemen. Zo kunnen orkanen toenemen in kracht en frequentie, en daarmee een nog grotere impact hebben. Daarom zoek ik ook proactief de samenwerking op met de andere departementen en de crisisverantwoordelijken van de (ei)landen in de bestaande crisisstructuur. De verbeterpunten uit de evaluaties om deze samenwerking te versterken en de noodhulp te verbeteren neem ik hierin mee.

² Kamerstuk 07-03-2022.

Verder ben ik ervan overtuigd dat de opgebouwde kennis op Sint Maarten vanuit de wederopbouw ook als een kans gezien en gebruikt kan worden bij het opbouwen van de veerkracht van het hele Caribische gebied. Door de kennis en standaarden vanuit de Wereldbank kan Sint Maarten deze expertise inzetten bij het helpen van andere eilanden. De hulp die Sint Maarten kan bieden kan bijdragen aan het verstevigen van een samenwerking tussen de eilanden in het Caribisch gebied op het vlak van ramphulp.

Als reactie op de vraag of Nederland beter voorbereid is op een nieuwe ramp ben ik positief. Ik ben ervan overtuigd dat de opgetekende lessen van de beleidsdoorlichting zullen bijdragen aan een nog betere voorbereiding en eventuele aanpak van noodhulp, *early recovery* en wederopbouw. Mijn departement kijkt welke openstaande actiepunten voor het begin van het nieuwe orkaan seizoen (juni 2023) doorgevoerd kunnen zijn. Uiteindelijk zorgt elke crisis dat we gezamenlijk nog beter uit een volgende crisis kunnen komen.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Digitalisering en Koninkrijksrelaties,
A. C. van Huffelen

Annex 1

Samenvatting financieel overzicht

In totaal zijn de volgende bedragen beschikbaar gesteld en gebruikt voor de noodhulp en wederopbouw van de Bovenwindse eilanden:

Fases	Toegezegd budget (in mln.)	Door BZK gebruikt budget (in mln.)
Noodhulp (sept–dec 2017)	55	40,4
Early recovery Sint Maarten (dec 2017–april 2018)	7	6,8
Wederopbouw Saba & Sint Eustatius december 2017–december 2021)	67,9	20,4
Trustfonds wederopbouw Sint Maarten (tussentijdse review april 2018–december 2021)	max. 470	438,15
Directe steun Sint Maarten (2018–2022)	max. 80	42,4

Van de € 67,9 miljoen voor de wederopbouw van Saba en Sint Eustatius kwam € 18 miljoen op het budget van artikel 8 van Koninkrijksrelaties. het overige bedrag kwam van andere departementen en is niet meegenomen in de beleidsdoorlichting van artikel 8 (uiteindelijk is € 20,4 miljoen besteed op artikel 8).

«The Sint Maarten Reconstruction, Recovery and Resilience Trust Fund» (trustfonds) kreeg uiteindelijk € 438,1 miljoen, na aftrek van € 16,9 miljoen voor de liquiditeitssteun voor Sint Maarten en € 15 miljoen voor het Landspakket Sint Maarten. Hierin zit nog niet de € 7 mln. die eind 2022 aan het trust fonds is toegevoegd voor het ziekenhuisproject³.

Het uiteindelijke beschikbare bedrag voor de directe steun Sint Maarten komt neer op € 42,4 miljoen na aftrek van € 22,8 miljoen voor de liquiditeitssteun voor Sint Maarten, € 8 miljoen voor programma ondersteuning vanuit DGKR zelf en € 6,8 miljoen voor de early recovery.

Vanuit de directe steun is € 32 miljoen ingezet als liquiditeitssteun voor Sint Maarten. Vanwege de aard van deze steun is de doelmatigheid en doeltreffendheid hiervan niet meegenomen in deze beleidsdoorlichting, maar dit zal meegenomen worden in de geplande beleidsdoorlichting van artikel 5 die ook de overige liquiditeitssteun aan Sint Maarten behandelt.

³ https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20221215/brief_van_de_staatsecretaris_van/document3/f=/vlywmhp6hub8.pdf (eerstekamer.nl).

Annex 2

Overzicht conclusies en aanbevelingen

Doeltreffendheid en doelmatigheid		
	De doorlichting ondervond uitdagingen vanwege de beknoptheid van de formulering van het algemene doel en het ontbreken van meer specifieke, meetbare, haalbare, relevante en tijdgebonden doelstellingen. Hierdoor moest de evaluatie zich meer richten op het proces dan op de theorie.	
	De doeltreffendheid van het gevoerde beleid geeft goede resultaten.	
	De doelmatigheid van het gevoerde beleid geeft gemixte resultaten.	
Algemene conclusies		Algemene aanbevelingen
1	In de nasleep van orkaan Irma (kort gevolgd door de orkanen Jose en Maria) reageerde de Nederlandse regering door aanzienlijke middelen beschikbaar te stellen voor de noodhulp en wederopbouw van alle drie de Bovenwindse Eilanden van het Koninkrijk. Een deel van deze middelen is afkomstig uit artikel 8 van de Begroting Koninkrijksrelaties wat wordt beheerd door het ministerie van BZK.	1 Ter voorbereiding op orkanen of andere rampen die zich in de toekomst kunnen voordoen, moet het ministerie van BZK zijn capaciteiten verder versterken om de eilanden te helpen bij de voorbereiding op noodsituaties, het opstellen van bijstandsverzoeken na rampen en het ontwikkelen van noodhulp- en wederopbouwplannen. Het ministerie van BZK dient desgevraagd capaciteit te leveren ruim voor toekomstige rampen. Dit kan intern bij BZK gaan over de (om)scholing van medewerkers en/of het aantrekken van meer medewerkers met deze competenties. Het Handboek Crisisbeheersing voor het Caribische gedeelte van Nederland moet mogelijk periodiek worden herzien. Op resultaten gebaseerde managementprincipes moeten worden toegepast zoals het opschrijven van doelen en doelstellingen, vereiste inputs, verwachte outputs, resultaten en impact van de wederopbouwinspanningen wat monitoring en evaluatie van de noodhulp en wederopbouw mogelijk maakt.
2	Alle drie de eilanden hadden bestaande structuren voor rampenbestrijding die ontwikkeld waren aan de hand van jarenlange ervaring met orkanen, maar de omvang en snelheid van orkaan Irma vereiste een reactie die de lokale capaciteiten overschreed. Nederland heeft snel gehandeld door militaire en civiele bijstand te verlenen en financiële middelen ter beschikking te stellen. Het proces werd aanvankelijk gekenmerkt door enige improvisatie, maar verbeterde in de loop van tijd. De ervaringen die daarbij zijn opgedaan hebben geleid tot belangrijke leerpunten, zoals het in 2020 verschenen handboek voor crisisbeheersing voor het Caribische gedeelte van Nederland.	
3	Het ministerie van BZK moest verantwoordelijkheid nemen voor de coördinatie van de humanitaire hulpverlening en het verlenen van steun voor de wederopbouw, waar het niet voldoende op was voorbereid. Het ministerie was van oudsher vooral gericht op administratieve mandaten op het gebied van bestuur. Toch presteerde BZK relatief goed onder de gegeven omstandigheden bij het op zich nemen van de nieuwe verantwoordelijkheden.	2 Om in de toekomst beter voorbereid te zijn – en om sneller te kunnen handelen bij mogelijke crises – dient de betekenis en interpretatie van artikel 36 van het Statuut binnen het Koninkrijk zorgvuldig te worden besproken. Dit kan leiden tot betere afspraken tussen de verschillende landen binnen het Koninkrijk over de voorbereiding, indiening en afhandeling van bijstandsverzoeken wat zorgt voor de snelheid en doelmatigheid van het proces. Een soortgelijke verbetering van het proces voor het indienen van en reageren op verzoeken zou moeten worden onderzocht voor Sint Eustatius en Saba (en mogelijk Bonaire).
4	Er is onvoldoende duidelijkheid over de wijze waarop uitvoering moet worden gegeven aan artikel 36 van het Statuut van het Koninkrijk, dat bepaalt dat landen die deel uitmaken van het Koninkrijk (Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten) elkaar bijstand en ondersteuning verlenen. Een gebruikelijke/gedeelde interpretatie is dat er bijstandsverzoeken gedaan moeten worden en dat er geen verplichting is om aan dergelijke verzoeken te voldoen.	
5	De noodhulp en wederopbouw onder artikel 8 waren niet voldoende gebaseerd op doelmatige bijstandsverzoeken. Financiële enveloppes/uitgaven waren politieke beslissingen. Met uitzondering van het National Recovery and Resilience Plan (NRRP), opgesteld met hulp van de Wereldbank, waren er geen gedetailleerde wederopbouwplannen die op resultaat gebaseerde managementprincipes toepasten, zoals het opschrijven van doelen en doelstellingen, vereiste inputs, verwachte outputs, resultaten en impact van de wederopbouwinspanningen wat monitoring en evaluatie van de noodhulp en wederopbouw mogelijk maakt.	3 Om tekortkomingen in de data- en documentopslagsystemen van het Ministerie van BZK aan te pakken, wordt aanbevolen dat het Ministerie van BZK zijn financiële gegevensverwerking en zijn documentopslagsysteem Digidoc verbetert met het oog op een betere verantwoording van zijn uitbetalingen. In dit verband moeten specifieke richtlijnen en procedures worden ontwikkeld en mogelijk moet hiervoor personeel worden opgeleid.
6	Het Ministerie van BZK toonde tekortkomingen in de documentatie van de noodhulp, early recovery en directe steun activiteiten.	

Conclusies noodhulp		Aanbevelingen noodhulp	
7	Het ministerie van BZK heeft snel en niet bureaucratisch gehandeld door een aangepaste procedure te implementeren voor noodhulpverzoeken van andere ministeries en uitvoerende partners. Dit werkte goed in de praktijk en zorgde voor een snelle en flexibele aanpak om in te spelen op de lokale behoeftes. De keerzijde van deze pragmatische benadering was een zeer gefragmenteerde en soms onvolledige documentatie van de besluitvorming.	4	Het ministerie van BZK dient in het kader van haar mandaat inhoudelijk leiding te geven op het gebied van humanitair hulp en, om eventueel een coördinerende eiland-overstijgende rol te spelen bij de noodhulp op de eilanden. In het Caribisch deel van Nederland dient dit te gebeuren met inachtneming van de regelgeving voor de nationale crisisstructuur en zonder afbreuk te doen aan de verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie en Veiligheid in Europees Nederland en Caribisch Nederland. In het geval van Sint Maarten, Aruba en Curaçao moet hulp bij een nationale rampenbestrijding gebaseerd zijn op bijstandsverzoeken op grond van artikel 36 van het Statuut.
8	De hulp en ondersteuning tijdens de emergency response fase was effectief in de zin dat aan bijna alle bijstandsverzoeken werd voldaan en dat de meest dringende behoeftes van de bevolking van de drie eilanden werden voldaan.	5	Aangezien snel optreden bij noodhulp essentieel is, kunnen de ministeries van BZK en Justitie en Veiligheid in overleg met de eilanden en andere ministeries en partners in Nederland, richtlijnen verder ontwikkelen waarin wordt uiteengezet hoe de verschillende partijen in het Caribisch gebied onderling moeten coördineren bij rampen die de lokale capaciteiten te boven gaan. De richtlijnen moeten voortbouwen op het handboek voor Crisisbeheersing voor het Caribische gedeelte van Nederland en lessen trekken uit de praktische toepassing ervan.
9	De noodhulp was efficiënt in termen van tijdigheid, maar had baat kunnen hebben bij een meer gestroomlijnd proces, waarbij schadetaxaties, bijstandsverzoeken en de afhandeling van de verzoeken beter op elkaar waren afgestemd. Door de aangepaste aanbestedingsprocedure kan niet worden nagegaan of de uitgaven volledig verantwoord waren qua volume / gebruik en prijs / tariefcomponenten.	6	De in aanbeveling 5 genoemde richtlijnen dienen de aanpassingen van de aanbestedingswet na een noodsituatie te bevatten waardoor het mogelijk is om sneller te reageren op bijstandsverzoeken, en om tegelijkertijd de transparantie en verantwoording maximaal te waarborgen.
Conclusies wederopbouw Saba en Sint Eustatius		Aanbevelingen wederopbouw Saba en Sint Eustatius	
10	De financiering uit artikel 8 van 20,4 miljoen EUR (in termen van uitbetalingen) vertegenwoordigde slechts 30% van het totale bedrag dat door de Nederlandse regering beschikbaar werd gesteld voor de wederopbouw op Saba en Sint Eustatius (in totaal 67,9 miljoen EUR). Uiteindelijk werd 57% van het onder artikel 8 bestede bedrag (11,6 miljoen EUR) besteed aan de stabilisatie van de klif waarop Fort Oranje op Sint Eustatius staat.	7	Ter voorbereiding op toekomstige post-noodsituaties op de eilanden Saba en Sint Eustatius (en mogelijk Bonaire) moeten de ministeries van BZK en van Justitie en Veiligheid in overleg met de eilanden, andere ministeries en de Rijk vertegenwoordiger op Bonaire opties onderzoeken om de steun voor wederopbouwactiviteiten te stroomlijnen om te zorgen voor een betere coördinatie van de activiteiten en een betere verantwoordingsplicht. Het ministerie van BZK zou haar eigen rol in toekomstige post-noodsituaties moeten verduidelijken. Hierbij moet rekening worden gehouden met de ervaringen die zijn opgedaan met het gebruik van het crisis handboek.
11	Artikel 8 wederopbouwactiviteiten op Saba en Sint Eustatius waren effectief: huizen en openbare ruimtes werden hersteld, de natuur werd hersteld, de klif werd gestabiliseerd en de zoekabel werd robuuster gemaakt. "Building Back Better" principes zijn toegepast en een deel van de infrastructuur is in een betere staat dan voor de orkanen.		
12	De wederopbouwactiviteiten op Saba en Sint Eustatius waren efficiënt in de zin dat de van tevoren bepaalde resultaten werden behaald, tijdlijnen werden gerespecteerd en de gemaakte kosten redelijk zijn gebleven gezien de context van kleine eilandstaten. De communicatie tussen de eilanden en het Europese deel van Nederland was echter niet optimaal en liet onvoldoende verantwoording toe.		

Conclusies wederopbouw Sint Maarten		Aanbevelingen wederopbouw Sint Maarten	
13	De financiële bijdrage aan de wederopbouw van Sint Maarten onder artikel 8 was in eerste instantie niet gebaseerd op een verzoek van Sint Maarten. Het vloeide voort uit een politiek besluit van de Nederlandse regering in oktober 2017 en resulteerde in de goedkeuring van een maximumbedrag van 550,0 miljoen EUR in november 2017. Het genereuze aanbod had op een meer cultureel empathische en gevoelige manier aan Sint Maarten kunnen worden gecommuniceerd, aangezien het werd verstrekt op voorwaarden die voornamelijk een afspiegeling waren van langdurige Nederlandse zorgen, in een tijd waarin Sint Maarten nog steeds worstelde om aan de humanitaire basisbehoeften te voldoen.	9	Aangezien de toewijzingen en uitbetalingen van zowel Trust Fund als directe steun projecten in principe op schema liggen, is het niet nodig om een verhoging/verlaging van 20 procent van het budget te overwegen binnen het huidige tijdsbestek dat eindigt in 2025. Een verhoging kan worden overwogen als het Trust Fund wordt verlengd tot na 2025. Ook moet worden overwogen om de einddatum van de directe steun projecten te verlengen tot de einddatum van het Trust Fund. Halverwege de uitvoeringsperiode van artikel 8 moeten voor alle projecten realistische roadmaps worden opgesteld om te bepalen of ze tegen 2025 kunnen worden voltooid of dat er alternatieve regelingen en/of een langere termijn na 31 december 2025 nodig zijn.
14	Omdat het direct toevertrouwen van wederopbouwgeden aan Sint Maarten en een te directe Nederlandse betrokkenheid niet wenselijk werd geacht, was de oprichting van een World Bank Trust Fund een goede oplossing. Noch het Ministerie van BZK, noch de regering van Sint Maarten hadden aanvankelijk realistische verwachtingen over de voordelen die uit het Trust Fund gehaald konden worden en de uitdagingen die met deze werkwijze gepaard gaan.		
15	Aangezien het ministerie van BZK zich bewust was van het feit dat het opzetten van het trustfonds enige tijd zou vergen, voorzag het in een early recovery fase waarvan de kosten niet meer dan 7,0 miljoen euro zouden bedragen. Het betrof kleinschalige projecten die inspeelden op de meest dringende sociale behoeften van de bevolking, zoals schoolvoeding, huisreparaties, psychosociale ondersteuning en het opruimen van eilanden werden snel geïmplementeerd, zij het met gemengde resultaten. De meest succesvolle projecten waren diegene die werden uitgevoerd door lokale organisaties of een verlengstuk waren van lopende programma's.		
16	De early recovery fase die onder artikel 8 werd gefinancierd, was qua omvang en duur te beperkt om adequaat in te spelen op de dringende sociale behoeften van de bevolking van Sint Maarten, zoals huisvesting, onderdak, scholen en psychosociale ondersteuning. Er was een aanzienlijke kloof en discontinuïteit tussen de beperkte herstelactiviteiten die in 2018 eindigden en de opstart van gerelateerde Trust Fund activiteiten in 2020-2021.		
17	Het door de Wereldbank uitgevoerde Trust Fund heeft haar rol als neutrale en vertrouwde intermediair voor de Nederlandse overheid goed vervuld. Op Sint Maarten wordt het Trust Fund soms ervaren als een verlengde arm van Nederland en wordt het naleven van de talrijke richtlijnen en safeguards van de Wereldbank soms als een ongewenste last en afleiding gezien.		
18	De implementatie via het Trust Fund heeft geleid tot goede resultaten bij grote infrastructuurprojecten, met name de reconstructie van de luchthaventerminal, het ziekenhuis en de projecten voor het beheer van afval. De uitvoering via het Trust Fund heeft geleid tot redelijke resultaten in andere projecten die sinds 2018 en 2019 in uitvoering zijn, terwijl het te vroeg is om de resultaten te beoordelen voor projecten die in 2020 en 2021 zijn gestart.		

19	De directe steun heeft goede resultaten behaald op het gebied van grenscontrole, terwijl resultaten op gebieden die te maken hebben met publiek recht en orde/handhaving minder worden ondersteund door bewijs. De modaliteit heeft ook gediend als een flexibele bron voor het ministerie van BZK om op ad-hoc basis technische bijstand en andere behoeften in Sint Maarten te leveren.	10	Het beheer van het National Resilience Fund/Disaster Risk Fund dient te worden toevertrouwd aan een autonome instantie die buiten de rijksbegroting van de regering van Sint Maarten is gesitueerd, waarbij sprake kan zijn van een mogelijke vertegenwoordiging van Nederland in de bestuursstructuur. Het National Recovery Program Bureau (NRPB) zou betrokken kunnen blijven bij de uitvoering van de projecten.
20	De ambitieuze en complexe politieke agenda van Building Back Better heeft voldoende aandacht gekregen onder artikel 8, maar het is nog te vroeg om de effectiviteit in al zijn dimensies te beoordelen.		
21	De enorme hoeveelheid financiering onder artikel 8 in combinatie met de sterke rol van het Trust Fund en Nederland hebben onverwachte effecten op Sint Maarten die nog niet volledig kunnen beoordeeld worden.		
22	De vraag of resultaten van de Trust Fund projecten tegen verantwoorde kosten zijn behaald kan niet worden beantwoord omdat er onvoldoende inzicht is in de operatie van het Trust Fund. Hoge boekhoudnormen en ambitieuze Building Back Better doelen brengen hogere kosten met zich mee dan, wat zou zijn waargenomen als deze projecten niet in het kader van het Trust Fund waren uitgevoerd. De Wereldbank en de belangrijkste uitvoerende partners van de directe steun kunnen er op worden vertrouwd dat ze de beste boekhoudnormen toe passen, corruptie bestrijden en zorgen voor de best mogelijke uitgaven in termen van volumes / gebruik en standaarden / prijzen.		
23	Voor zover de projecten onder de directe steun goed gedocumenteerd zijn, kunnen de kosten en baten als in evenwicht worden beschouwd.		
24	Als de financiering voor de wederopbouw op Sint Maarten aanzienlijk meer (een stijging van 20 procent tot 660,0 miljoen euro) of minder (een afname met 20 procent tot 440,0 miljoen euro) zou hebben bedragen, zou dit gevolgen hebben gehad voor de omvang van de wederopbouwinspanningen op Sint Maarten.		
25	Het voornemen van de oprichting van een National Resilience Fund / Disaster Risk Facility dat gevuld wordt door de terugbetalingen van de leningen die door de overheid van Sint Maarten aan het vliegveld zijn verstrekt (momenteel geschat op USD 80 miljoen) biedt een interessante mogelijkheid voor het versterken van het vermogen van Sint Maarten om zich voor te bereiden op en te reageren bij toekomstige rampen op een meer autonome wijze.		