

Vergaderjaar 2003–2004

**29 434**

**Parlementair Contactplan 2004**

**Nr. 2**

**BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BESTUURLIJKE vernieuwing  
EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 maart 2004

Van 19 januari tot en met 23 januari jl. vond de tripartiete Contactplan-bijeenkomst op Bonaire plaats. In deze brief geef ik een reactie op de thema's, die in de slotverklaring van 26 januari jl. worden toegelicht: de onderbesteding en bureaucratie in de relatie tussen Nederland en de Nederlandse Antillen, de toekomstige verhoudingen binnen het Koninkrijk en met de Europese Unie, armoede en bestrijding drugsverslaving.

Alvorens op deze thema's in te gaan, wil ik u op de hoogte brengen van de laatste politieke ontwikkelingen op de Nederlandse Antillen en de oprichting van de werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen. In januari van dit jaar zijn de Sabaanse partij *Windward Islands People's Movement* (WIPM) en de Bonariaanse *Union Patriotiko Bonaireano* (UBP) uit het Nederlands-Antilliaanse kabinet getreden. Daarmee verloor het kabinet de steun van de meerderheid van de Staten. Inmiddels is de plaats van de twee partijen in het kabinet ingenomen door de *National Alliance* (NA) van Sint Maarten en *Partido Demokratiko Boneriano* (PDB) uit Bonaire. De minister van Constitutionele en Binnenlandse Zaken en de staatssecretaris van Justitie zijn van NA-huize, terwijl de DBP zowel de minister als staatssecretaris van Onderwijs levert. Deze bewindspersonen zijn op 3 februari jl. beëdigd en sindsdien steunt het Antilliaanse kabinet op een meerderheid van 13 van de 22 Statenzetels. Saba is nu het enige eilandgebied waarvan geen enkele partij deelneemt aan de Landsregering. Sint Maarten en Bonaire worden nu beiden in de Landsregering vertegenwoordigd door politieke partijen die geen deel uitmaken van hun eilandelijke bestuurscollege en daar oppositiepartij zijn.

Na de wijziging van de samenstelling van het Nederlands-Antilliaanse kabinet heb ik met de nieuwe minister van Constitutionele en Binnenlandse Zaken, de heer Gibson, contact opgenomen en verzocht om uitsluitel over deelname van de Landsregering aan de werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen. Minister Gibson heeft mij vervolgens bevestigd dat de Landsregering aan de werkgroep zou deelnemen

en op korte termijn een kandidaat voorzitter zou voordragen. Daarnaast heeft minister Gibson laten weten dat ook het eilandgebied Curaçao een lid voor de werkgroep zou voorgedragen en dus aan de werkgroep zal deelnemen. De eilandgebieden Saba, Sint Eustatius, Sint Maarten en Bonaire hadden mij al in een eerder stadium hun deelname aan de werkgroep bevestigd. Zij hebben elk een kandidaat voor de werkgroep voorgedragen.

Op 3 maart jl. heeft de Antilliaanse regering een besluit genomen over de voorzitter en de Antilliaanse leden van de werkgroep. Ik heb ingestemd met de voorzitter en het besluit over de samenstelling van de werkgroep ondertekend. De voorzitter wordt de voormalig gevolmachtigde minister van de Nederlandse Antillen, de heer Jesurun. Met de benoeming van de voorzitter en de leden is de werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen officieel van start gegaan. De werkgroep zal een inventarisatie van de bestuurlijke en financiële problemen op de Nederlandse Antillen uitvoeren. Op basis van deze inventarisatie zal de werkgroep adviseren over wijzigingen in de bestuurlijke verhoudingen (inclusief de financiële en fiscale verhoudingen) en de bevoegdheidsverdeling tussen Land, eilandgebieden en het Koninkrijk. De adviezen van de werkgroep zullen erop gericht zijn, de bestaande bestuurlijke en financiële problemen op de Nederlandse Antillen op een structurele manier aan te pakken. Afgesproken is dat de werkgroep voor 1 oktober rapporteert.

#### *Thema 1: Onderbesteding en bureaucratie in de relatie tussen Nederland en de Nederlandse Antillen*

Van de zijde van de Nederlandse Antillen wordt blijkens de gezamenlijke slotverklaring «bureaucratische rompslomp» als een belangrijke oorzaak genoemd voor de onderbesteding. De vraag in hoeverre de beschikbare gestelde middelen bijdragen aan het realiseren van gestelde doelen zou in de optiek van de Antilliaanse delegatie te weinig worden gesteld.

Deze visie deel ik niet. De introductie van «Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording» (VBTB) heeft ervoor gezorgd dat de zogenaemde drie W-vragen (wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten?) centraal zijn komen te staan bij de beoordeling van begrotingen en verantwoordingen door de Tweede Kamer. Voor Hoofdstuk IV en de daarin opgenomen samenwerkingsactiviteiten betekent dit dat de doelen moeten worden gepreciseerd en gekwantificeerd. De overgang van project- naar programmafinanciering past in deze ontwikkeling. De programma's zijn gebaseerd op studies naar de uitgangssituatie en het te bereiken doel. Door middel van overeengekomen indicatoren zal moeten worden aangetoond of het nagestreefde doel is bereikt. Financieringsverzoeken kunnen worden gehonoreerd indien ze voldoen aan de programmavereisten. Daarnaast moeten ze voldoen aan de internationale standaard van het «*logical framework*» dat onder andere toetst of de voorstellen effectief, duurzaam en haalbaar zijn. Het bovenstaande brengt onmiskenbaar veel werk met zich mee voor de indieners van financieringsverzoeken. Het kan echter niet worden gemist in een proces van verantwoording aan het parlement, waarin inzichtelijk moet worden gemaakt waarom en waaraan de beschikbare middelen worden uitgegeven alsmede welke doelstellingen worden gerealiseerd.

In het kader van het onderzoek naar de oorzaken van de onderbesteding en bureaucratie van de samenwerkingsmiddelen heb ik de Kamer eerder hierop gewezen<sup>1</sup>. Tevens heb ik in dit kader gewezen op de strenge eisen van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van het beheer van de projectenportefeuille door BZK.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken 2003/2004, 29 434, A. en nr. 1, blz. 4.

De instelling van het Ontwikkelingsfonds bekort de lange beslissingstermijnen aanzienlijk. Conform het eindrapport van de werkgroep Wijers zal bij het bepalen van de inrichting en werking van het fonds de nadruk liggen op het minimaliseren van de bureaucratie en politieke bemoeienis en op het maximaliseren van de effectiviteit van de ontwikkelings samenwerking.

Bij de uitwerking van de voorstellen voor de oprichting van het fonds (statuten, beheers- en managementovereenkomst) zijn deze aanbevelingen het uitgangspunt. De bestaande procedureregels worden hiertoe doorgelicht. Na inwerkingtreding van het fonds staat rechtmatige en doelmatige besteding van de middelen voorop en is de procedure een middel. Ik ben ervan overtuigd dat deze exercitie zal leiden tot een sanering van (overbodige) regels. De soms beperkte deskundigheid aan Antilliaanse zijde bij de voorbereiding van projecten, waarvoor de Antilliaanse overheid primair verantwoordelijk is, heeft evenzeer mijn aandacht. In goed overleg is dan ook door middel van programmabureaus capaciteit georganiseerd om de programma's voor te bereiden en uit te voeren.

Zoals ook in de slotverklaring geconstateerd is, zijn in 2003 de middelen die voor de samenwerkingsactiviteiten beschikbaar zijn wederom niet volledig besteed. Ik ben in overleg met mijn collega van Financiën om een substantieel deel hiervan toe te voegen aan de begroting 2004. Het geld blijft daarmee beschikbaar voor de uitvoering van de beleidsprioriteiten op het gebied van de Koninkrijksrelaties, in het bijzonder de rechtshandhaving en het armoedebeleid. De uitputting van de begroting 2004 wordt nauwlettend gevolgd. Daardoor kan op tijd overleg plaatsvinden met de Nederlandse Antillen over maatregelen om te voldoen aan eerder afgegeven plannings- en overbestedingsalternatieven. Vanzelfsprekend geldt voor een alternatieve aanwending van de beschikbare middelen dat het bestedingsdoel moet passen binnen het Nederlandse beleid en moet voldoen aan de regels die terzake zijn gesteld (zie boven).

Voor de samenwerkingsactiviteiten is in 2004 een bedrag beschikbaar van ruim 40 miljoen euro. Dit is minder dan in voorgaande jaren omdat de financiële consequenties van de intensivering van activiteiten die vallen onder de waarborgfunctie (Kustwacht, recherchesamenwerkingsteam, programma rechtshandhaving) evenals het opvangen van garantieverplichtingen en leningen waarvoor Nederland garant staat, zijn opgevangen binnen Hoofdstuk IV. De garantieverplichtingen komen ten laste van beleidsartikel 2 (bevorderen autonomie), waaronder de samenwerkingsactiviteiten vallen. In mijn reactie van 8 december 2003 op het onderzoek naar de oorzaken van de onderbesteding heb ik de Kamer erop gewezen dat de geringe absorptiecapaciteit van de Nederlandse Antillen de belangrijkste oorzaak is van de onderbesteding van de samenwerkingsmiddelen<sup>1</sup>. De recente prioriteitstelling binnen Hoofdstuk IV heeft als neveneffect dat er een beter evenwicht is tussen de beschikbaarheid van middelen en de absorptiecapaciteit. In combinatie met de oprichting van het ontwikkelingsfonds leidt dit ertoe dat de omvang van de onderbesteding naar verwachting zal afnemen.

Over het ontwikkelingsfonds kan ik u berichten dat 13 februari jl. op Bonaire een voorlichtingsbijeenkomst heeft plaatsgevonden waarvoor de direct betrokkenen op ambtelijk niveau van het Land en van de eilandgebieden, als ook de gedeputeerden van de eilandgebieden, zijn uitgenodigd. Tijdens deze bijeenkomst is de voortgang ten aanzien van de oprichting van het Ontwikkelingsfonds toegelicht, alsmede een aantal inhoudelijke aspecten van het Ontwikkelingsfonds zoals de projectcyclus besproken. De overgrote meerderheid van de deelnemers was zeer

---

<sup>1</sup> Kamerstukken 2003/2004, 29 434, A. en nr. 1, blz. 4.

tevreden met de verstrekte informatie en benadrukten het belang van een spoedige oprichting van het Ontwikkelingsfonds.

Het voornemen om de stichting Ontwikkelingsfonds Nederlandse Antillen op te richten is conform de bepalingen van de Comptabiliteitswet aan u voorgelegd. Inmiddels is ook een aanbestedingsprocedure gestart in januari jl. voor de uitvoeringsorganisatie, die naar verwachting eind mei zal zijn afgerond.

### *Thema 2: Toekomstige verhoudingen binnen het Koninkrijk en met de Europese Unie*

Over de werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen heb ik u hiervoor reeds geïnformeerd.

Met het Contactplan ben ik van mening dat de politieke discussie over de gewenste relatie van de Nederlandse Antillen en Aruba met de Europese Unie vervolgd moet worden nadat de commissie Europese Unie haar inventarisatie van de voor- en nadelen van de verschillende opties zal hebben afgerond. Op 16 januari 2004 hebben de drie landen van het Koninkrijk ingestemd met de instelling van de commissie Europese Unie. De commissie staat onder voorzitterschap van de voormalig directeur-generaal Europese Samenwerking en oud-ambassadeur in Rome en Parijs Ch.R. van Beuge.

De taakopdracht van de commissie bestaat voor een belangrijk deel uit het bij elkaar brengen van alle relevante informatie over de verschillende opties die de Nederlandse Antillen en Aruba hebben in hun relatie met de Europese Unie.

Op 27 februari jl. heeft de eerste vergadering van de commissie EU plaatsgevonden op Curaçao. In deze vergadering werd het plan van aanpak en de lijst van onderzoeksvragen vastgesteld.

Het eindrapport van de commissie verwacht ik vóór 1 juli van dit jaar. Vervolgens zal in de verschillende landen van het Koninkrijk (en de afzonderlijke eilanden) nadere politieke meningsvorming plaatsvinden.

### *Thema 3: Armoedebestrijding*

In de conclusie van de slotverklaring zegt de Nederlandse delegatie toe bij haar regering na te gaan waarom opnieuw een studie naar armoede wordt verricht in plaats van tot uitvoering van projecten over te gaan. Naar aanleiding daarvan deel ik u het volgende mee.

Het gemiddelde inkomen per hoofd van de bevolking op de Antillen is 12 000 US dollar, het gemiddelde in Zuid-Amerika is 7 100 US dollar. De inkomensverdeling is echter zeer scheef: zoals u ook aangeeft is er een groot verschil tussen een kleine groep zeer rijke mensen en een grote groep zeer arme mensen. Om de negatieve spiraal te keren is het noodzakelijk om het probleem integraal te benaderen. Hiermee bedoel ik dat er zowel gekeken moet worden naar de sociaal-economische en maatschappelijke aspecten, als naar de herverdeling van de overheidsinkomsten. Tevens is het van belang te onderstrepen dat de armoede eilandspecifiek is. De problemen van eilanden als Sint Maarten en Bonaire zijn van een andere aard dan de problemen op Curaçao.

Losse projecten die op de korte termijn zijn gericht, zijn niet voldoende omdat ook een structurele aanpak nodig is. Inzicht in voornoemde onderdelen is noodzakelijk om antwoord te geven op de vraag welke maatregelen getroffen moeten worden om de armoede daadwerkelijk én structureel te verminderen. Dit inzicht is tot op heden nog niet integraal

aanwezig. Ik acht het noodzakelijk dat de Wereldbank en de UNDP een integrale armoedeanalyse uitvoeren om te komen tot een integrale aanpak van armoedebestrijding en fragmenteringen in de inzet van middelen te voorkomen. Hierbij zal uiteraard gebruik gemaakt worden van al het beschikbare materiaal, dat veelal ingaat op een deelaspect van de aanwezige armoede.

Deze analyse vormt de basis waarbinnen tot uitvoering van projecten wordt overgegaan. Op 10 februari jl. is, in aanwezigheid van de UNDP en de Wereldbank, met de aanwezige vertegenwoordigers van het Land en de eilandgebieden overeenstemming bereikt over de Terms of Reference voor deze analyse die door Nederland zal worden gefinancierd.

Nog voor de herfst zullen de UNDP en Wereldbank adviseren over de acute maatregelen die nu reeds getroffen kunnen worden.

Tevens zal er een integrale armoede analyse per eiland worden uitgevoerd. Deze analyse bestaat zowel uit het uitvoeren van zogeheten «household surveys» (micro gericht) als het uitvoeren van macro analyses waar onder een «public expenditure review». Het is de werkwijze van UNDP en Wereldbank om de inbreng van de eilanden zelf zo groot mogelijk te laten zijn. Dit is een internationaal beproefde methode en vergroot het ownership en draagvlak voor de uiteindelijke implementatie van de aanbevelingen. Gelet op de aanwezige kennis en de capaciteiten van vele Antilliaanse organisaties, zal er ruime aandacht besteed worden aan institutionele versterking.

Op basis van de uitkomsten van de analyse zal een strategie worden opgesteld conform internationale maatstaven (Poverty Reduction Strategy), inclusief een implementatieplan.

Deze aanpak geniet de volledige steun van de bij de bijeenkomst aanwezige vertegenwoordigers van alle eilanden en de Landsregering. Tevens zullen alle lagen van de samenleving (private sector, ngo's, overheid etc.) betrokken worden bij alle stappen van het proces.

Uiteraard laat het bovenstaande onverlet dat ook reeds nu voor tijdelijke acute hulp financiering van projecten van NGO's mogelijk is en blijft. De NGO's staan dicht bij de kwetsbare groeperingen in de Antilliaanse samenleving en kunnen derhalve goed inspringen op de bestaande behoeften. In het verleden was de steun aan de NGO's erg versnipperd. Drie jaar geleden is daarom besloten de steun te centraliseren. Dit heeft geresulteerd in de oprichting van de Antilliaanse Medefinancieringsorganisatie (AMFO), waarbij de inzet is om op basis van eilandelijke programma's projecten te financieren die gericht zijn op de kwetsbare groepen in de samenlevingen, zoals werklozen, drugsverslaafden en jongeren. Deze organisatie is sinds begin dit jaar operationeel. Inmiddels zijn de kantoren geopend, wordt personeel aangesteld, vinden er trainingen en informatiebijeenkomsten plaats en worden projecten ingediend.

De voor Nederland cruciale zaken als een financieel reglement en een deugdelijke administratie zijn inmiddels geregeld en voldoen aan de kwaliteitsnormen die door mij zijn gesteld. Over het controleprotocol bestaat overeenstemming tussen alle partijen (Nederland, de Antillen, AMFO). Na ondertekening kan binnen 14 dagen de Nederlandse bijdrage aan het fonds voor 2004 (€ 9,5 mln.) worden overgemaakt. Het streven is erop gericht dit nog in maart te kunnen doen.

Voor het vervolgtraject is het van belang de AMFO te professionaliseren en de rolverdeling tussen NGO's, platformen en de AMFO helder te krijgen en toe te passen. De platformen spelen in dit traject een cruciale rol; zowel in de communicatie naar de eilandbesturen en NGO's, als voorlichting en kennisoverdracht bij projectindiening, draagvlak creëren etc.

Een belangrijk onderdeel van de samenwerking betreft de ondersteuning van NGO's. In de relatie tot de Nederlandse Antillen heeft Nederland hiermee een kanaal om, onafhankelijk van de politieke situatie, hulp te verstrekken aan de Antilliaanse bevolking. Het nieuwe NGO-beleid betreffende de Nederlandse Antillen houdt in dat Nederland overstapt van ad hoc projectfinanciering naar de financiering van een beperkt aantal meerjarige sectorale samenwerkingsprogramma's die zijn gericht op de aanpak van sociale problematiek. Gezien de onderlinge verschillen tussen de eilanden, is voor het opstellen van de programma's een eilandelijke aanpak gekozen die gestalte krijgt in één NGO-platform per eilandgebied. In de inmiddels goedgekeurde programma's hebben diverse eilandgebieden onder andere preventieve bestrijding van drugsverslaving bij jongeren en specifieke zorg van drugsverslaafden in hun programma-doelstelling opgenomen.

Ik heb u onlangs geïnformeerd over de het tripartiete overleg Rechts-handhaving dat begin januari op Curaçao plaatsvond<sup>1</sup>. Tijdens het tripartiete overleg heb ik met de minister van Justitie van de Nederlandse Antillen nadere afspraken gemaakt over de totstandkoming van een samenwerkingsprogramma Rechtshandhaving. Voorts heb ik afspraken gemaakt om op basis van onderbouwde financieringsverzoeken een aantal projecten vooruitlopend op het programma te financieren. Een aantal van deze projecten richten zich met name op criminele jongeren.

De eerste maanden van het jaar lijkt met name Curaçao overspoeld te worden door een golf van geweldscriminaliteit. Ook in vorige jaren was in het begin van het jaar een toename van de criminaliteit te zien, dit jaar lijkt het echter erger te zijn. Ik volg de ontwikkelingen nauwgezet. Vooruitlopend op het programma Rechtshandhaving heb ik de Antilliaanse minister van Justitie in januari jongstleden mijn financiële steun toegezegd voor een aantal projecten die bij moeten dragen aan het tegengaan van het geweld. Het gaat bijvoorbeeld om de financiering van een op te richten drugsbestrijdingsteam en de projectmatige aanpak van vuurwapencriminaliteit. Daarnaast zal ik de middelen die ik beschikbaar heb gesteld voor de aanpak drugskoeriers ook in 2004 beschikbaar houden, zodat een aantal noodzakelijke projecten goed afgerond kunnen worden. Ten slotte kan de specialistische kennis van het Recherchesamenwerkingsteam ook ingezet worden bij specifieke onderzoeken van de lokale politie. Het lokale Openbaar Ministerie beslist hierover.

Ik vertrouw erop u met het vorenstaande voldoende te hebben ingelicht.

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,  
Th. C. de Graaf

---

<sup>1</sup> Brief van 17 februari 2004 (29 200 IV13).