

Mid-term evaluatie IVB Sint Maarten

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van Buitenlandse Zaken

Rotterdam, 22 augustus 2011



Mid-term evaluatie IVB Sint Maarten

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van Buitenlandse Zaken

Eva van der Boom
Lydeke Schakel
Anja Willemsen

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.

Rotterdam, 22 augustus 2011

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, 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 voert een actief MVO-beleid en heeft een ISO14001-certificaat, de internationaal erkende kwaliteitsstandaard voor milieumanagementsystemen. Wij hebben onze doelen op het gebied van duurzame bedrijfsvoering vertaald in ons bedrijfsbeleid en in praktische maatregelen, zoals het printen van onze documenten op FSC-gecertificeerd papier en het compenseren van onze CO2-voetafdruk.

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 netherlands@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	5
1 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	7
1.1 Achtergrond doelstellingen en aanpak van de evaluatie	7
1.2 Relevantie	7
1.3 Effectiviteit	9
1.4 Efficiëntie	10
2 Inleiding	13
2.1 Aanleiding	13
2.2 Opdrachtformulering: doelen mid-term evaluatie en evaluatievragen	13
2.3 Invulling van de evaluatie-opdracht	14
2.3.1 Afbakening opdracht	14
2.3.2 Aanpak	15
3 Programma: ontwerp en relevantie	17
3.1 Inleiding	17
3.2 Achtergrond en context samenwerkingsprogramma Institutionele Versterking Bestuurskracht	17
3.2.1 Samenwerkingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkelingen (2002-2007)	17
3.2.2 Het staatkundige verandertraject en constitutioneel ontwikkelingsprogramma	18
3.2.3 Context IVB	20
3.3 Het samenwerkingsprogramma Institutionele Versterking Bestuurskracht	21
3.3.1 Programmaopzet	21
3.3.2 Doelstellingen	22
3.3.3 Herprioritering 2010	24
3.3.4 Complementariteit	24
3.4 Conclusies	25
4 Uitvoering en relevantie projecten	27
4.1 Inleiding	27
4.2 De actoren en verantwoordelijkheden	27
4.2.1 Draagvlak en inbedding Sint Maarten	29
4.3 Besteding IVB-middelen	29
4.3.1 Financieel kader IVB	29
4.3.2 Financiële voortgang IVB-programma budget: bijdrage Nederland	30
4.3.3 Financiële voortgang IVB-programma budget: bijdrage Sint Maarten	30
4.3.4 Programmalijnen en projecten	31
4.3.5 IVB verplichtingen per activiteit	32
4.4 Relevantie projecten	33
4.5 Conclusies	35

5	Effectiviteit, impact en duurzaamheid	37
5.1	Inleiding	37
5.2	Programmatische samenhang doelen, effecten en outputs	37
5.3	Geplande en gerealiseerde outputs	37
5.4	Effecten IVB	41
5.5	Verwachte impact	43
5.6	Duurzaamheid resultaten	46
5.7	Conclusies	46
6	Efficiency	49
6.1	Inleiding	49
6.2	Programmamanagement	49
6.3	Projectidentificatie, indiening en goedkeuring	50
6.4	Projectuitvoering	51
6.4.1	Proces van projectuitvoering	51
6.4.2	Projectuitvoering in de praktijk	52
6.5	Projectmonitoring	54
6.6	Conclusies	54
Bijlage 1	Projectbudgetten voor en na herprioritering	57
Bijlage 2	Opleiding- & trainingen projecten	59
Bijlage 3	Scores projecten op relevantie, effectiviteit, duurzaamheid en efficiency	61
Bijlage 4	Escalatiemodel USONA	77
Bijlage 5	Evaluatievragen en onderzoeksverantwoording	79

Voorwoord

Deze mid-term evaluatie is tot stand gekomen dankzij de bereidwilligheid van een groot aantal mensen te Sint Maarten: niet alleen de betrokken ambtenaren en projectleiders, maar tevens de Hoge Colleges van Staat en betrokken burgers. 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 BAK, in het bijzonder Arjen Alberts, voor hun ondersteuning en tijd. Zonder hen was deze mid-term evaluatie niet mogelijk geweest. Ook de (andere) leden van de begeleidingscommissie willen we hartelijk danken voor de prettige en constructieve samenwerking: Iris Kramer (VNP), Theijs van Welij en Robbert Bakker (BZK).

De mid-term evaluatie was een zeer interessante opdracht en de evaluatoren hebben deze met groot genoegen uitgevoerd. Wij hopen hiermee een waardevolle basis te hebben geleverd voor het versterken van IVB Sint Maarten in de resterende looptijd en hiermee een bijdrage te leveren aan de realisatie van de doelstellingen van het programma.

We beginnen met de presentatie van de samenvatting, conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 1); gevolgd door een korte inleiding op deze mid-term evaluatie (hoofdstuk 2). Dan gaan we nader in op het programmaontwerp van IVB Sint Maarten en de relevantie van het programma (hoofdstuk 3) en de uitvoering van de projecten (hoofdstuk 4). Vervolgens behandelen we de effectiviteit van het programma en de projecten, waarbij de outputs, effecten, verwachte impacts en duurzaamheid de centrale onderwerpen zijn (hoofdstuk 5). Tot slot bekijken we de geleverde inspanningen in relatie tot de opgeleverde outputs en effecten (hoofdstuk 6).

1 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

1.1 Achtergrond doelstellingen en aanpak van de evaluatie

Sint Maarten en Nederland streven met het Samenwerkingsprogramma Institutionele Versterking en Bestuurskracht 2008-2012 naar bevordering van a) de staatkundige transitie van Sint Maarten naar land binnen het koninkrijk en b) duurzaam deugdelijk bestuur. Het IVB is een vervolg van het Samenwerkingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkeling (SBO) dat tussen 2002 en 2007 is uitgevoerd.

De mid-term 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 Sint Maarten versus land Sint Maarten).

1.2 Relevantie

Conclusies

Programmaniveau

De hoofddoelstelling van het IVB-programma is “het bevorderen van deugdelijkheid van bestuur”. Daarbij was op Sint Maarten het staatkundige veranderingstraject van eilandsbestuur naar land prioritair, wat zijn weerslag had op het programma. Het binnen het Constitutionele ontwikkelings-traject opgestelde strategische visiedocument en de ministeriële transitieplannen vormen de basis voor het IVB-programma. Deze probleemanalyse was gericht op het identificeren van de hiaten in de staatsinrichting. De op grond van deze analyse geformuleerde doelstellingen zijn daardoor breed en richten zich op deugdelijkheid van bestuur zowel op het gebied van goed bestuur als op de meer bredere praktische invulling van de staatsinrichting. Een verdere uitwerking van het beleid, en ook van het beleid op het gebied van goed bestuur, heeft echter nog niet plaatsgevonden. Hierdoor ontbreekt een duidelijke beleidsvisie op het gebied van deugdelijkheid van bestuur waar het IVB bij zou kunnen aansluiten na de staatkundige transitie.

Ook richten de projecten zich vooral op ambtenaren en niet op bestuurders zoals aanvankelijk wel de bedoeling was. Zo dreigt op pragmatische gronden het project *Integriteitbeleid* versmald te worden en zich alleen op ambtenaren te richten, terwijl de bestuurders oorspronkelijk ook tot de doelgroep behoorden. Naast het project *Integriteitbeleid* richt alleen het project *Versterking Eilandsecretariaat en Raadsleden* zich op bestuurders. Eén van de doelen van dit project is het bevorderen van het dualisme, door middel van een seminar voor politici. Een tweede doelgroep van het IVB-programma die nauwelijks aan bod komt zijn de burgers. Het geplande project *Burgerparticipatie* (gedefinieerd in het programma) is weggestreept ten gunste van de Hoge Colleges van Staat. De communicatie richting en voorlichting aan burgers en bedrijfsleven is nog wel onderdeel van het project *Public Service Center*. Deugdelijkheid van bestuur berust op drie pijlers: de deugdelijkheid van bestuurders, die van ambtenaren en die van burgers. Terwijl het programma zich richt

op alle drie de pijlers, richten de activiteiten onder het IVB zich nu vooral op de ambtenaren en nauwelijks op de andere twee pijlers. Dit heeft tevens tot gevolg gehad dat vooral ambtenaren zich betrokken voelen bij het programma en dit duidelijk minder het geval is voor bestuurders en/of burgers.

In de herprioritering hebben Sint Maarten en Nederland gekozen voor het project *Opbouw Hoge Colleges van Staat* om de checks & balances te adresseren en de activiteiten gericht op burgerparticipatie los te laten. Het is opmerkelijk dat de geleidelijke verschuivingen die plaats hebben gevonden in de implementatie van het programma niet hebben geleid tot een duidelijke discussie tussen Nederland en Sint Maarten over de gevolgen hiervan voor het behalen van de IVB-doelstellingen, terwijl dit wel wenselijk was geweest. Het bestuurlijk overleg tussen Sint Maarten en Nederland heeft geen informatie over de bijdrage van de projecten aan het realiseren van de gestelde doelen en mist daardoor mogelijkheden om het programma echt strategisch bij te kunnen sturen. Daarbij dient de opmerking geplaatst te worden dat andersom een dergelijk overleg ook benut kan worden om het ambitieniveau van bepaalde doelstellingen bij te stellen op basis van realistische inschattingen, waardoor het 'gat' tussen projecten- en programmadoelen eveneens wordt verminderd.

De aansturing van het programma is met de overgang per 10/10/10 van DPP naar BAK verzwakt. DPP was een zelfstandige directie en kon als een 'spin' tussen het bestuur en verschillende diensten functioneren. BAK heeft daarentegen geen onafhankelijke positie meer ten opzichte van de ministeries en daardoor minder macht en slagkracht om de implementatie van projecten te bevorderen. Daarbij is de capaciteit niet passend om de veelheid aan taken uit te voeren, waardoor BAK uit pragmatische overwegingen te weinig aandacht besteedt aan de monitoring van de inhoudelijke voortgang van de projecten en het programma op de gestelde doelen.

Relevantie op projectniveau

De projecten zijn over het algemeen relevant gezien de constitutionele transitie van Sint Maarten. De focus van het merendeel van de projecten is gericht op de versterking van het staatsapparaat, met een nadruk op de personele en technische capaciteit teneinde problemen in de staatsinrichting op te lossen. Dit komt overeen met de analyse van de relevantie van het programma. Gezien de doelstellingen van het IVB, die verder reiken dan het *kunnen* functioneren als land, is het vervolgens de vraag hoe de IVB-projecten ingezet kan worden om het tweede deel van het ontwikkelingsdoel te realiseren, namelijk de *deugdelijkheid* van bestuur.

Aanbevelingen relevantie

De hieronder opgenomen aanbevelingen worden alle hoogst relevant bevonden door de evaluatoren. Desalniettemin is er een ruwe prioritering in aangebracht.

1. Sint Maarten: Ministers (het bestuur) zijn tot nu toe weinig betrokken geweest in de discussie over goed bestuur die in het kader van dit programma gevoerd worden. Evenmin zijn er duidelijke trekkers binnen het bestuur op dit gebied te identificeren. Voor een succesvolle uitvoering van het IVB en vooral voor de doelstellingen gericht op de deugdelijkheid van bestuur is grotere betrokkenheid vanuit het bestuur essentieel. Voor het bereiken van resultaten op dit gebied en het doen laten slagen van bijvoorbeeld het project *Integriteitbeleid* is het van belang dat de discussie ook vanuit het bestuur op gang wordt gebracht.
2. Sint Maarten: De staatsinrichting heeft veel bestuurlijke en ambtelijke capaciteit gevraagd en staat nog steeds prominent op de agenda. Nu de staatkundige transitie heeft plaatsgevonden, is het zaak de focus te verleggen naar het ontwikkelingsdoel van IVB, namelijk de deugdelijkheid van bestuur. Daartoe dient Sint Maarten een visie te ontwikkelen.

3. Sint Maarten en Nederland: zij moeten overleggen over de nieuwe focus van het programma en hoe zij daar strategisch sturing aan willen geven. Daarbij past een strategische discussie over de inspanningen die de staatkundige transitie nog vergen en de mate waarin de oorspronkelijke doelen van IVB haalbaar zijn. Naar aanleiding van deze discussie dienen de IVB-doelen in gezamenlijkheid expliciet bijgesteld te worden, indien relevant.
4. Sint Maarten: Teneinde de relevantie van het IVB op het gebied van deugdelijkheid van bestuur te versterken, is het belangrijk de burgers sterker bij het programma te betrekken. Voor een grotere betrokkenheid is een goede informatievoorziening en het afleggen van rekenschap van groot belang. Hoewel communicatie met de burgers een van de programmalijnen van het Constitutioneel ontwikkelingsprogramma is, zijn op dit gebied nog weinig activiteiten ontplooid. In de huidige projecten zouden waar mogelijk activiteiten op het gebied van communicatie, maar ook burgerparticipatie toegevoegd kunnen worden. Naast de hiervoor relevante onderdelen binnen het project *Public Service Center* zou burgerparticipatie tevens aandacht kunnen krijgen in projecten zoals *Integriteitbeleid* en *Opbouw Hoge Colleges van Staat*.
5. Nederland: Sint Maarten en Nederland zijn samen verantwoordelijk voor de aansturing van het programma. Eigenaarschap ligt duidelijk bij Sint Maarten, maar bij procesafspraken hoort ook het monitoren en het elkaar erop aan kunnen spreken als afspraken niet worden nagekomen. Nederland stelt zich op het moment afwachtend op en zou zich meer als een partner kunnen opstellen die met het oog op de te behalen doelen van het IVB-programma en projecten meedenkt en waar nodig de uitvoerende partijen (Sint Maarten maar ook (U)SONA) aanspreekt met betrekking tot de programma-uitvoering.
6. Sint Maarten: Het is aan Sint Maarten om, gezamenlijk met Nederland/VNP, beslissingen te nemen over de prioritering in het IVB-programma. Uit oogpunt van deugdelijkheid van bestuur zou de focus volgens de evaluatoren moeten liggen op de projecten *Opbouw Hoge Colleges van Staat*, (onderdelen van) *Public Service Center*, *Versterking Financieel Beheer*, *Integriteitbeleid* en *Versterking Eilandsecretariaat en Raadsleden*. Daarnaast zou de burgerparticipatie, die in de herprioritering is losgelaten, integraal onderdeel moeten vormen van de informatie- en communicatietrajecten in het project *Public Service Center*.

1.3 Effectiviteit

Conclusies

Outputs

Ten tijde van het veldwerk waren 3 van de 19 projecten afgesloten (of afsluiting gestart). Deze drie waren gericht op de constitutionele transitie en de kwaliteit van wet- en regelgeving: *Inzet Wetgevingsjurist Sint Maarten*, *Verlenging wetgevingsjurist Kabinet Gezaghebber* en *Inzet TA Constitutioneel traject*. Tot nu toe zijn van de geplande outputs onder het IVB-programma die op het terrein van wet- en regelgeving dan ook het vaakst gerealiseerd. De geboekte voortgang in het aantrekken van nieuw personeel varieert sterk. De ondercapaciteit van P&O heeft tot nu toe beperkt geleid tot de externe inzet voor werving en selectie. Daarnaast is het aanbod aan specialisten zoals (wetgevings-)juristen en fiscalisten schaars. Op het gebied van HRM moet het opleiden van zittend personeel nog in de steigers worden gezet. Ook de concrete resultaten op het gebied van ICT en andere aspecten van de Modernisering Overheid moeten nog opgeleverd worden.

Verwachte effecten en impacts

Gezien de achterstand in het realiseren van de outputs, is het de vraag in hoeverre deze effecten en impacts te verwachten zijn en of vastgesteld kan worden dat er daadwerkelijk sprake is van meer deugdelijk bestuur. De druk op de verplichtingen is één van de bedreigingen voor het welslagen van IVB Sint Maarten. De evaluatoren voorzien dat, zelfs indien USONA goedkeuring

verleent aan het verlengen van de looptijd, het voor de grote, complexe projecten een uitdaging zal zijn om alle verplichtingen op tijd rond te krijgen. Het gaat daarbij vooral om *Public Service Center*, *Versterking Gegevensbeheer Overheid*, *Versterking wet- en regelgeving*, *Verbetering Financieel Beheer* en, in mindere mate, *Opbouw Hoge Colleges van Staat*. De looptijd van deze projecten dient verlengd te worden om de te verwachten effecten en impacts van IVB te kunnen realiseren. Hoe belangrijk ook, het verwerven van de landstatus is slechts een eerste stap in het realiseren van de IVB-doelstellingen. Voor het goed functioneren als land dient er zicht te zijn op realisatie van het ontwikkelingsdoel van IVB, namelijk een structureel deugdelijk bestuur.

Duurzaamheid

De duurzaamheid van de resultaten heeft nog nauwelijks aandacht gekregen, behalve als verplicht veld in de financieringsvoorstellen. Duurzaamheid is verder geen standaardonderwerp in de gesprekken met of verslagen aan USONA. Ook zijn vaak de toekomstige kosten voor onderhoud, verdere ontwikkeling en/of implementatie niet berekend, noch is in het voorstel onderbouwd weergegeven hoe deze gefinancierd gaan worden na afloop van het project.. Daarnaast zetten de evaluatoren vraagtekens bij de *organisatorische* inbedding en duurzaamheid aangezien veel projecten worden getrokken door medewerkers van BAK, in plaats van door de betreffende ministerie/dienst zelf.

Aanbevelingen effectiviteit

1. Sint Maarten en Nederland: Heroverweeg de deadline voor verplichtingen op 31 december 2011. Een stok achter de deur is goed, maar dient niet ten koste te gaan van de resultaten. Stel per project de prioriteiten vast, gekoppeld aan de programmadoelstellingen en faseer de verplichtingende deadline op een realistische wijze.
2. Sint Maarten (ministerraad en BAK): Benoem de belangrijkste beoogde resultaten van het IVB-programma en definieer op basis daarvan de cruciale projecten om deze te realiseren. Stel voor de cruciale projecten één duidelijke trekker vast met politiek draagvlak en met een mandaat, waarop de ministerraad toeziet (zie aanbevelingen relevantie). Communiceer goed over deze cruciale projecten via de trekker naar de verschillende ministeries en diensten en naar USONA en VNP. Stel indien nodig een plan van aanpak op voor deze cruciale projecten, waarin expliciet de knelpunten worden geadresseerd die tot vertraging hebben geleid of tot vertraging kunnen leiden.
3. Nederland: verzoek aan USONA of zij vervolg willen geven aan de duurzaamheidsaspecten zoals opgenomen in het financieringsvoorstel, gedurende de projectoverleggen en/of (voortgangs-) rapportages.

1.4 Efficiëntie

Conclusies

Voortgang

Bijna het gehele IVB-budget is gealloceerd. De verplichtingen lopen achter, vooral onder de programmalijnen *Modernisering Overheid* en *Versterking ambtelijk apparaat en bestuur*. Het merendeel van de lopende projecten heeft vertraging opgelopen. Hierdoor staat grote druk op de uitvoering van *alle* projecten, ook die net zijn gestart. De verplichtingen die tot op heden zijn gerealiseerd betreffen voor het grootste deel personele uitbreiding, zowel structureel als tijdelijk. Gezien de ondercapaciteit bij P&O is de externe inzet voor werving en selectie zeer beperkt. Van kwalitatieve versterking in de zin van training en opleiding is nog nauwelijks sprake.

Tabel 1.1: Financiële voortgang IVB in Nafli, Nederlandse bijdrage (peildatum 1 mei 2011)

	Budget
Bijdrage Nederland	30.290.000
Gealloceerd	29.068.055
<i>Restant*</i>	1.221.945
Verplicht	9.735.241
Betaald	3.922.733

* Waarvan het grootste gedeelte verplicht onder voorwaarden.

Bron: USONA administratie

Oorzaken vertraging

De beperkte beschikbare capaciteit is een belangrijke bron voor vertraging, waarbij de staatkundige transitie als een versterkende factor werkt. Momenteel ligt de focus op de organisatorische inrichting van de ministeries en overige overheidsorganisaties, die nog maanden kan duren en waardoor de capaciteit voor IVB voorlopig beperkt blijft. Wel heeft BAK een projectleiderspool opgezet om de capaciteitsproblemen op te lossen. Daarnaast zijn de procedureregels van USONA niet altijd passend bij de context van Sint Maarten als klein eiland met beperkt aantal aanbieders. De strikte implementatie van aanbestedingsregels heeft specifiek voor vertraging gezorgd. Deze situatie is niet altijd zo geweest. Tot een jaar geleden speelde USONA een meer faciliterende rol, in de projectondersteuning door de USONA projectadviseurs. Verder vormt het uitblijven van een nieuw Bestuurskantoor een belangrijke oorzaak in de vertraging van een deel van de projecten en dan met name *Public Service Center*.

De gewijzigde positie van BAK per 10/10/10 als afdeling van het Ministerie van Algemene Zaken, de vele functies die BAK uitoefent en de beperkte capaciteit van deze afdeling dragen tevens bij aan de suboptimale implementatie van IVB. De monitoringtaak heeft nog het meest te lijden gehad in de afweging hoe de beschikbare capaciteit in te zetten. Daarnaast heeft de druk op het indienen van de financieringsvoorstellen vóór 1 januari 2011 geleid tot verminderde capaciteit voor de uitvoering van projecten in de tweede helft van 2010. Daardoor is BAK er wel in geslaagd om 96 procent van de IVB-middelen gealloceerd te krijgen.

Resultaten en inzet middelen

De beperkte voortgang in de verplichtingen en zeker de betalingen van IVB-middelen contrasteert met de voortgang in de allocatie. De oplevering van de outputs blijft dan ook achter op de planning ervan. De looptijd van een aantal projecten loopt zelfs binnenkort formeel af zonder dat de projecten daadwerkelijk zijn gestart. In die zin zijn er minder outputs gerealiseerd dan gepland. Het is momenteel te vroeg om uitspraken te kunnen doen over de inzet van de middelen in relatie tot de gerealiseerde outputs.

Aanbevelingen

1. Sint Maarten en BAK: Maak gebruik van de mogelijkheid om binnen de projecten prioriteiten te stellen. Ga uit van de prioriteiten in het IVB-programma en niet van hoe de middelen het eenvoudigst besteed kunnen worden en kies voor een strategische mix van projecten voor het realiseren van de programmadoelstellingen.
2. BAK, USONA en projectbetrokkenen: Bekijk welke van de cruciale projecten er momenteel stil liggen en waarom. Bespreek van deze projecten welke onderdelen los van de vertragende factor al gestart kunnen worden, met een voorrang voor die projecten waarvan de looptijd formeel verstreken is of binnenkort verstrijkt. Een voorbeeld is het project *Public Service Center*, dat stilligt vanwege de achterstand in de bouw van een nieuw Bestuursgebouw. De onderdelen die gericht zijn op training (klantvriendelijkheid), procedures en/of werkprocessen (bijvoorbeeld

klachtenafhandeling, informaties- communicatieplannen) kunnen los van een nieuw Bestuursgebouw ter hand worden genomen.

3. BZK en (U)SONA: Procedures zijn goed zolang ze de kwaliteit en transparantie bevorderen. Houd de procedures tegen het licht van wat mogelijk en redelijk is voor Sint Maarten. Daarnaast is een faciliterende rol van de adviseurs gewenst in de implementatie van de procedures.
4. Sint Maarten: Versterk de werving- en selectieactiviteiten, hetzij door de capaciteit van P&O intern of door externe ondersteuning in te zetten.
5. Sint Maarten: Versterk BAK zowel in personele capaciteit als positie. Het laatste kan door of BAK een zelfstandige positie te geven, of door de Minister-President politiek verantwoordelijk te maken als trekker en het mandaat te geven om in te grijpen op aangeven van BAK.
6. Sint Maarten en BAK: Heroverweeg het takenpakket van BAK en houd daarbij vooral oog op de inbedding van projecten in de ambtelijke en bestuurlijke organisatie. Beleg de projectleidersrol alleen bij BAK indien deze inhoudelijk aansluit bij de portefeuille van BAK. De focus van BAK hoort te liggen op de coördinatie en monitoring van IVB, niet op de uitvoering zelf. BAK dient zich sterker te richten op het leveren van inzicht in de inhoudelijke voortgang in de realisatie van IVB.
7. (U)SONA: Breng duidelijkheid in de bevoegdheden van en taakverdeling tussen Curaçao en Sint Maarten, richting alle stakeholders.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding

Sinds 2002 werken Nederland en Sint Maarten via meerjarenprogramma's samen op de gebieden van deugdelijkheid van bestuur, duurzame economische ontwikkeling, onderwijs en rechtshandhaving. Hiervoor vond samenwerking plaats doormiddel van projectondersteuning. Het Samenwerkingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkeling (SBO) was het eerste meerjarenprogramma gericht op goed bestuur. In 2008 is het SBO opgevolgd door het programma Institutionele Versterking en Bestuurskracht (IVB). IVB richt zich expliciet op de voorziene constitutionele veranderingen in de Nederlandse Antillen, waarbij de BES-eilanden nauwere banden met Nederland zouden krijgen terwijl Curaçao en Sint Maarten juist de richting kozen van landen binnen het koninkrijk. Deze nieuwe constitutionele status is per 10 oktober 2010 ingegaan.

IVB Sint Maarten 2008-2012 is de uitwerking van de gedeelde visie van Sint Maarten en Nederland over de samenwerkingsrelatie ten aanzien van deugdelijkheid van bestuur en besteedt specifiek aandacht aan de consequenties van de staatkundige hervormingen. De hoofddoelstelling van het IVB is het bevorderen van de deugdelijkheid van bestuur. Dit ziet onder meer op het verankeren van een democratische rechtstaat, het waarborgen van het slagvaardig en adequaat functioneren van bestuurseenheden en de overheid en het reguleren van de relaties tussen de politiek, het ambtelijk apparaat, het bedrijfsleven, burgers en maatschappelijke organisaties.

Het IVB-programma voorziet in een mid-term evaluatie in 2010. Vanwege de druk en capaciteitsbeslag die uitging van 10/10/10 op de relevante partijen, hebben Nederland en de afzonderlijke eilanden besloten de mid-term evaluatie naar 2011 te verschuiven. De opdracht betreft tevens méér dan IVB alleen. Ten tijde van de eindevaluatie van SBO was het programma nog midden in de uitvoering, waardoor het niet mogelijk was een volwaardige eindevaluatie uit te voeren. Daarom zijn de activiteiten en resultaten van het SBO-programma ná 2006 als onderdeel toegevoegd aan de onderhavige opdracht.

2.2 Opdrachtformulering: doelen mid-term evaluatie en evaluatievragen

Doelen

Het doel van de mid-term evaluatie zoals opgenomen in het programma is om inzicht te krijgen in de wijze waarop het programma wordt uitgevoerd en de resultaten die daarmee worden behaald, teneinde tussentijds bijsturing te kunnen geven aan het programma. Daarnaast hebben Nederland en Sint Maarten om input gevraagd voor het borgen van het programma na 2012, zodat delen van het programma structureel in de overheidsorganisatie kunnen worden ingebed. De onderzoeksactiviteiten die de evaluatoren hebben ingezet ten aanzien van de SBO-projecten staan nadrukkelijk ten dienste van de lessen en aanbevelingen voor het IVB-programma.

De evaluatieopdracht bestaat daarmee uit twee elementen:

1. Inzicht verkrijgen in de activiteiten en behaalde resultaten van het SBO in de periode 2006-2010;
2. Inzicht verkrijgen in de activiteiten, processen en resultaten van het IVB 2008-2012 tot nu toe.

De Toelichting op de aanvraag¹ geeft aan dat op basis van de uitkomsten van de mid-term evaluatie moet kunnen beoordeeld of:

1. de juiste prioriteiten zijn gesteld;
 2. hoe de tot nu toe behaalde resultaten na afloop van het programma ingebed zullen worden in de organisatie;
 3. of de inhoud en de aanpak van het huidige IVB 2008-2012 voldoet voor de resterende programmaperiode;
 4. of dat juist een aanpassing wenselijk is om de programmadoelstellingen in 2012 te kunnen behalen (inclusief aanbevelingen over mogelijke tussentijdse bijsturing);
- en dat daarnaast het onderzoek nodig is om verantwoording af te kunnen leggen over de tot nu toe bestede IVB-middelen.

De evaluatievragen zijn te vinden in bijlage 5.

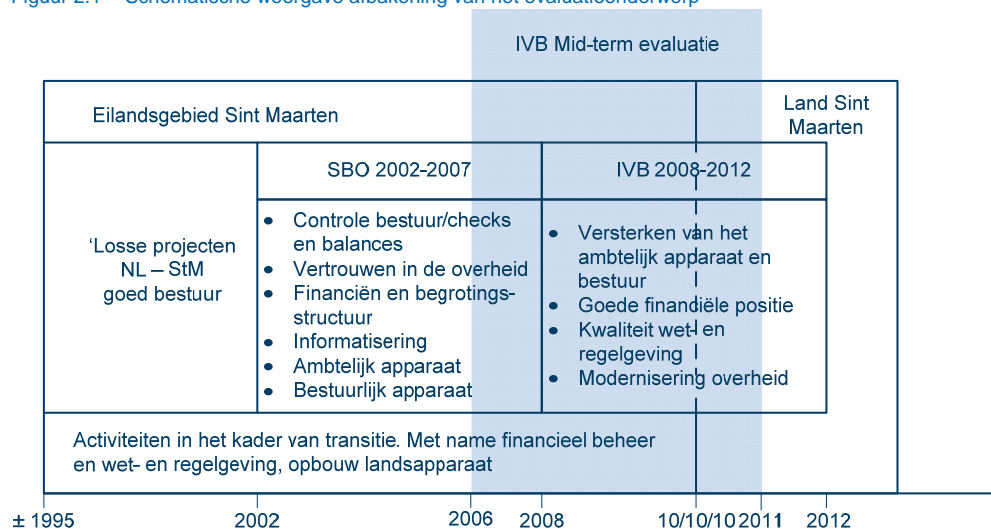
2.3 Invulling van de evaluatie-opdracht

In deze paragraaf staat de wijze waarop wij de evaluatie-opdracht hebben ingevuld centraal. Daartoe gaan we achtereenvolgens in op de afbakening van de opdracht, de verfijning in de evaluatievragen en de accenten die wij daarin hebben gelegd en een beknopte beschrijving van de aanpak.

2.3.1 Afbakening opdracht

De mid-term evaluatie van het IVB-programma Sint Maarten staat centraal in dit rapport. Daarnaast diende het SBO (vanaf 2006) meegenomen te worden 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. Onderstaande figuur geeft de afbakening van het evaluatieonderwerp schematisch weer.

Figuur 2.1 Schematische weergave afbakening van het evaluatieonderwerp



¹ Ministerie van BZK, Toelichting op het onderzoek Midterm Evaluatie Samenwerkingsprogramma Institutionele Versterking en Bestuurskracht 2008-2012 Sint Maarten, maart 2003

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 augustus 2008² tot en met april 2011 (start mid-term evaluatie). Zoals gezegd, hebben de evaluatoren tevens de activiteiten meegenomen vanaf 2006 die gericht waren op goed bestuur, maar die buiten het IVB zijn ondernomen.

Concreet betekent dit dat de evaluatoren hebben gekeken naar het volgende:

- SBO (effectieve uitvoering van 2006 t/m 2010);
- IVB (effectieve uitvoering augustus 2009 t/m april 2011);
- overige (maatschappelijke) ontwikkelingen op goed bestuur vanaf 2006.

Overigens is in 2006 tevens het Constitutioneel Ontwikkelingstraject gestart, gericht op de staatkundige transitie van Sint Maarten, maar de goed-bestuuractiviteiten binnen dit traject vonden in feite plaats binnen de twee opeenvolgende samenwerkingsprogramma's.

De evaluatoren leggen nadrukkelijk de focus op het omzetten van de verkregen inzichten in handvatten voor de versterking van goed bestuur in de (nabije) toekomst.

2.3.2 Aanpak

De evaluatoren hebben de volgende onderzoeksinstrumenten ingezet:

- literatuuronderzoek;
- dossieronderzoek 13 geselecteerde projecten (3 SBO, 10 IVB);
- face-to-face en telefonische interviews;
- groepsdiscussies (3).

Gedurende de midterm evaluatie IVB Curaçao is de waarde van bovenstaande instrumenten en toepasbaarheid zeer hoog gebleken, met name in combinatie met elkaar. Ook voor de onderhavige mid-term evaluatie Sint Maarten heeft de gecombineerde inzet van bronnen goed gewerkt om afgewogen informatie te achterhalen en een zo volledig mogelijk beeld te verkrijgen van IVB Sint Maarten en de bijdrage aan het bevorderen van goed bestuur.

De onderzoeksverantwoording is opgenomen in bijlage 5.

² Nederland en Sint Maarten hebben op 31 juli IVB 2008 Sint Maarten ondertekend.

3 Programma: ontwerp en relevantie

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we allereerst dieper in op het ontwerp en de relevantie van het IVB op programmaniveau. Hiervoor geven we eerst een beschrijving van de achtergrond en context van het programma. Daarna kijken we naar het programma zelf, de totstandkoming, het ontwerp en de doelen van het programma. Hierbij komen ook de vragen in de ToR ten aanzien van relevantie en complementariteit aan de orde.

3.2 Achtergrond en context samenwerkingsprogramma Institutionele Versterking Bestuurskracht

3.2.1 Samenwerkingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkelingen (2002-2007)

Sinds 2002 werken Nederland en Sint Maarten samen via meerjarenprogramma's op het gebied van deugdelijkheid van bestuur, duurzame economische ontwikkeling, onderwijs en rechtshandhaving. Hiervoor vond samenwerking plaats doormiddel van projectondersteuning. De Nota Toekomst in Samenwerking van 1999 vormde de basis van de samenwerkingsprogramma's waarin zelfredzaamheid van de Nederlandse Antillen en Aruba, samenhang in de ondersteuning via programma's in plaats van via losse projecten en een sterke eilandelijke oriëntatie centraal stonden.

Het eerste meerjarenprogramma op het gebied van deugdelijkheid van bestuur was het Samenwerkingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkeling (SBO). Dit programma was een overkoepelend samenwerkingsprogramma voor het land Nederlandse Antillen en de vijf eilandgebieden en had tot doel het verder verhogen c.q. versterken van de kwaliteit van het openbaar bestuur in de Nederlandse Antillen ten aanzien van 'de kwaliteit van het bestuur', 'de ambtelijke organisatie' en 'de dienstverlening'. Om het programmadoel te bereiken, zijn voor het SBO 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 uitgangspunt van het SBO was de analyse en de aanbevelingen zoals opgenomen in het Rapport "Konfiansa"³ van 1999. Dit rapport richt zich op de noodzaak tot bestuurlijke verbetering en de versterking van integriteit van politiek en bestuur, daarbij verwijzend naar artikel 43, lid 1 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Het was opgesteld 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

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

doorkruisen, waardoor goed bestuur bemoedigt 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. Het overkoepelende SBO zou aanvankelijk lopen van 2002-2006 maar werd verlengd met één jaar tot eind 2007.

Eind 2006 is het SBO geëvalueerd. De evaluatie concludeerde toen dat het SBO heeft bijgedragen aan de versterking van het programmatisch denken en projectmatig werken. Daarnaast heeft het SBO volgens de waarnemingen substantieel bijgedragen aan de voortgang bij het oplossen van knelpunten op het terrein van bestuurlijk ontwikkeling. Voor Sint Maarten werd meer specifiek geconstateerd dat:

- het SBO relatief voortvarend van start was gegaan;
- het SBO zich vooral geconcentreerd had op het versterken van het ambtelijk apparaat;
- er sprake was van een duidelijke visie en koers inzake bestuurlijke ontwikkeling;
- bestuurlijke participatie in activiteiten op het gebied van o.a. integriteit te wensen overliet; en
- meer focus op resultaten gewenst was.

In de evaluatie zijn aanbevelingen geformuleerd die zijn meegenomen bij het ontwerp van het IVB-programma.

Aanbevelingen uit de SBO evaluatie:

- Maak duidelijke afspraken over sturing, monitoring en evaluatie.
- Versterk commitment en 'ownership' van de eilandgebieden.
- Maak vooraf afspraken tussen Nederland en de eilandgebieden over de prioriteiten binnen het programma.
- Betrek bestuurders bij het samenwerkingsprogramma middels mandatering op programma-niveau en 'good governance' trainingen voor bestuurders.
- Versterk programma- en projectbureaus.
- Formuleer meetbare doelen op basis van een probleemanalyse.
- Ontwikkel een programmalijs good citizenship/deugdelijk burgerschap.
- Focus een nieuw programma op een succesvolle transitie naar de nieuwe staatkundige verhoudingen.

Het programma Institutionele Versterking en Bestuurskracht (IVB) 2008-2012 is de opvolger van het SBO, waarbij er in verband met de staatkundige veranderingen en om draagvlak en betrokkenheid van de entiteiten bij de programma's te vergroten is overgestapt van overkoepelende samenwerkingsprogramma's naar eilandelijke programma's.

3.2.2 *Het staatkundige verandertraject en constitutioneel ontwikkelingsprogramma*

Er is een sterke relatie tussen het IVB en het staatkundige verandertraject. Sint Maarten 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. In het kader van dit traject zijn afspraken gemaakt 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 aan de in het rapport 'Konfiansa' 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 Sint Maarten en Curaçao dienen te voldoen geaccordeerd.

De 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 zal zorgdragen 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 toetsingcriteria vormen de uitwerking van het concept 'deugdelijkheid van bestuur' dat beoogd wordt met het IVB.

De toetsingscriteria ten aanzien van deugdelijk bestuur waaraan Sint Maarten en Curaçao dienen te voldoen hebben betrekking op:

- 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 wet en regelgeving, o.a. aangaande waarborgen voor een onafhankelijk functionerende rechterlijke macht en openbaar ministerie, het legaliteitsbeginsel en klachten-procedures.
- 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.

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.

Constitutioneel Ontwikkelingsprogramma

Om het staatkundige ontwikkelingstraject te begeleiden en de ambitie groei van eiland naar land waar te maken, heeft het eilandgebied Sint Maarten in 2006 het Programma Constitutionele ontwikkeling (CO) ingezet. Binnen dit programma is een aantal bestuurlijk ontwikkelingstrajecten opgezet waarbinnen specifieke projecten worden uitgevoerd langs vijf programmalijnen.

De vijf programmalijnen van het Programma Constitutionele ontwikkeling:

- **Beleid:** prioriteiten betreffen het inventariseren van het huidige beleid en het aanpassen daarvan en tevens ontwikkelen van nieuw beleid gericht op de toekomstige ministeries;
- **Wetgeving:** met als focus het inventariseren van huidige wetgeving, het aanpassen van de betreffende wetgeving waar nodig en het ontwikkelen van nieuwe wetgeving, die in het kader van de landstatus nodig zal zijn;
- **Financiën:** gericht op het bereiken van gezonde overheidsfinanciën;
- **Organisatie:** betreft de inrichting van de overheidsorganisatie in de nieuwe landstructuur, een indeling in Ministeries, Directies en Afdelingen;
- **Communicatie:** gericht op informatievoorziening met betrekking tot de overige vier programmalijnen.

Binnen deze programmalijnen zijn de projecten die in het kader van het SBO werden uitgevoerd geïncorporeerd. De programma-aanpak van het CO-traject is na 10/10/10 mede door de ambtelijke en bestuurlijke reorganisatie losgelaten.

3.2.3 Context IVB

Beleid Sint Maarten op het gebied van deugdelijkheid van bestuur

Prioriteiten binnen de programmalijn beleid van het CO-programma betreffen het opstellen van een Nationaal Ontwikkelingsplan bestaande uit:

- een overkoepelend visiedocument;
- ministeriele transitieplannen;
- een nationaal ontwikkelingsprogramma;
- de meerjarenbegroting voor het land St. Maarten.

Binnen het CO-traject heeft Sint Maarten haar toekomstvisie en strategie vastgelegd in het strategische framework document 'A strong, compassionate and decisive Sint Maarten'. De strategische nota geeft een visie op het te voeren beleid van het land Sint Maarten en de manier waarop dat wordt vormgegeven. De visie richt zich op de ontwikkeling van een:

- **Strong** Sint Maarten: realiseren van economische groei met een toename in levenskwaliteit.
- **Compassionate** Sint Maarten: aanwezigheid van sociale voorzieningen en structuren om een zelfstandig en perspectief vol bestaan te kunnen bevorderen.
- **Decisive** Sint Maarten: daadkrachtige samenwerking van de overheid, de private sector, het maatschappelijke middenveld en burgers om een evenwichtige ontwikkeling van Sint Maarten te bereiken.

Deze strategische visie gaat niet duidelijk in op deugdelijkheid van bestuur en de algemene beginselen daarvan zoals responsiviteit, transparantie en rekenschap/verantwoording die hier onder worden gerekend.

Als onderdeel van het staatkundige verandertraject is verder geïnventariseerd wat gedaan moet worden om de transitie van eilandgebied naar land te bewerkstelligen en te voldoen aan de criteria voor deugdelijkheid van bestuur. Deze inventarisaties zijn vertaald in ministeriële transitieplannen. Ook de strategische visie is verder uitgewerkt in de transitieplannen van de ministeries van het land Sint Maarten en heeft het IVB geïnformeerd. Daarmee vormen het frameworkdocument en de transitieplannen een belangrijk onderdeel van de context van het IVB.

De geplande verdere uitwerking van het beleid, en ook het beleid op het gebied van goed bestuur, in een nationaal plan heeft echter nog niet plaatsgevonden. Beleid inzake goed bestuur zou vanuit het bestuur moeten komen maar op dit moment is er nog geen regeerakkoord of bestuursprogramma. Hierdoor ontbreken een duidelijke visie en gestelde doelen voor Sint Maarten op het gebied van deugdelijkheid van bestuur waar het IVB op aan kan sluiten.

Landstatus en bestuurlijke en ambtelijke reorganisatie

Het IVB is erop gericht de staatkundige transitie van Sint Maarten naar een zelfstandig land te ondersteunen. Daarmee zijn de staatkundige ontwikkelingen die buiten het IVB-programma vallen een wezenlijk onderdeel van de context.

De afzonderlijke entiteiten van het toenmalige land Nederlandse Antillen en Nederland kwamen eind 2009 overeen dat de constitutionele overgangsdatum 10 oktober 2010 zou zijn. Hiermee ontstond er een grote druk om de activiteiten gericht op het constitutionele ontwikkelingstraject uit te voeren. Deze activiteiten, gericht op het inrichten van functies die voorheen niet op het eiland aanwezig waren, hebben duidelijk hun beslag gelegd op ambtenaren en bestuurders. De staatsinrichting vraagt nog veel capaciteit van de ambtenaren en het bestuur, terwijl tegelijkertijd de taken van de overheid uitgevoerd moeten worden. In interviews wordt de verwachting uitgesproken dat dit nog wel enige tijd zal voortduren en dat het land Sint Maarten nog zeker een aantal jaren nodig heeft om deze transitie volledig te doen slagen. Daarnaast is na de verkiezingen in september 2010

het bestuur gewisseld waarbij de verhoudingen in de coalitie zijn veranderd, terwijl het IVB en de projecten zijn opgesteld door de voormalige coalitie.

Na 10/10/10 zijn de verhoudingen tussen Sint Maarten en Nederland gewijzigd door de opheffing van het land Nederlandse Antillen en de daaruit voortvloeiende politieke zelfstandigheid van het land Sint Maarten. Op het gebied van rechtshandhaving en financieel beheer zijn voorwaarden gesteld waaraan voldaan moest worden wilde Sint Maarten de landstatus verwerven. 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 toetsingkader op. In het toetsingskader geeft Cft de minimale normen weer waaraan het begrotingsproces en het financieel beheer zouden moeten voldoen. Jaarlijks maken Nederland en Sint Maarten afspraken naar aanleiding van de bevindingen en adviezen van het Cft om verbeteringen te realiseren die worden samengevat in het toetsingkader en het verbeterplan. Dit is van grote invloed op de gelegde prioriteiten binnen de staatsinrichting en ook het IVB-programma. Daarnaast zorgt het terugkerende Cft-toezicht er voor dat de aspecten van goed bestuur die het financieel beheer en begrotingsbeheer betreffen op het netvlies van het bestuur blijven staan.

3.3 Het samenwerkingsprogramma Institutionele Versterking Bestuurskracht

3.3.1 Programmaopzet

Het IVB-programma loopt van 1 juli 2008 tot en met 31 december 2012. Het fundament van de samenwerkingsrelatie voor de periode 2008-2012 is neergelegd in het document 'Een nieuw samenwerkingsbeleid tussen Curaçao/Sint Maarten en Nederland 2008/2012'. De essentie van de samenwerkingsrelatie is dat:

- De behoeften van Curaçao/Sint Maarten centraal staan;
- Het doel van de programma's de omvorming van de eilandgebieden tot landen dient, met speciale aandacht voor goed bestuur, maatschappelijke ontwikkeling, rechtshandhaving en sociaal-economische ontwikkeling;
- Er helderheid is over de rol van Nederland, Curaçao/Sint Maarten en de uitvoeringsorganisaties van de programma's.

Deze punten, die overeenkomen met de aanbevelingen van de SBO-evaluatie, zijn duidelijk terug te vinden in de opzet van het IVB-programma:

- **Initiatief en eigenaarschap**

Een belangrijk uitgangspunt van het IVB was dat het eigenaarschap van het programma bij Sint Maarten moest liggen. Sint Maarten was dan ook verantwoordelijk voor het opstellen van het IVB-programma. Wel is er voor gekozen om het programma bij de formulering al grotendeels in te vullen met inspanningen/ projecten, wat weinig initiatief bij de diensten en ambtenaren toe laat. Dit is een bewuste keuze geweest om te voorkomen dat het IVB-programma te veel een wensenlijst zou worden. Naar de mening van het evaluatieteam zou een sterkere bottom-up approach tot meer eigenaarschap op het niveau van ambtenaren en diensten hebben geleid. In deze constructie had BAK/DPP vervolgens als een filter kunnen fungeren bij de selectie van de projecten.

Burgers, bedrijven en maatschappelijke groepen zijn nauwelijks betrokken bij de opzet en uitvoering van IVB Sint Maarten. Wel zijn er in het kader van het constitutioneel ontwikkelingsstraject zogenaamde townhall meetings georganiseerd voor de totstandkoming van het visiedocument.

Verder is er sprake van cofinanciering (zie paragraaf 4.3). Er is hierbij gekozen voor de gezamenlijke bekostiging van binnen het IVB geworven personeel, waarbij de personeelskosten één jaar uit

de samenwerkingsmiddelen worden bekostigd en twee jaar door Sint Maarten zelf. Daarnaast komen de bouwkosten van het nieuwe belastingkantoor ten laste van Sint Maarten. Gezien het feit dat de personeelskosten in de toekomst door het land zelf gedragen moeten worden, is het de vraag of deze keuze stimulerend is geweest voor het eigenaarschap van IVB.

- **Focus op staatskundig traject: opbouw land Sint Maarten**

Het IVB staat duidelijk ten dienste van goed bestuur, gekoppeld aan de opbouw van het land Sint Maarten. Zoals ook in het programmadocument staat vermeld is de opzet van het IVB-programma geïnformeerd door de SBO- evaluatie, het strategisch framework document, de ministeriële transitieplannen en criteria op het gebied van goed bestuur. Daarnaast heeft de voorzieningenstudie die in 2005-2006 is uitgevoerd aan de formulering van het programma bijgedragen. Deze studie heeft het gewenste voorzieningenniveau geïnventariseerd op Sint Maarten. Ook is de optimale omvang van de collectieve sector geïdentificeerd en zijn de macro- en financieel-economische consequenties van de eilandfinanciën en economie geanalyseerd. Op basis van deze studie is de meerjarenbegroting 2009 -2013 opgesteld.

- **Duidelijke rolverdeling (zie paragraaf 4.2)**

In lijn met de aanbevelingen geformuleerd in de SBO-evaluatie, is in het IVB-programma gepoogd een duidelijke rolverdeling tussen de betrokken partijen vast te leggen, inclusief belegging van de verantwoordelijkheden.

3.3.2 Doelstellingen

De hoofddoelstelling van het IVB-programma is het bevorderen van de deugdelijkheid van bestuur. Voor de uitwerking van de beginselen van deugdelijk bestuur wordt in het IVB-programma aangesloten bij de criteria van deugdelijk bestuur die in het kader van het staatskundige hervormingstraject zijn opgesteld. De ontwikkelingsdoelstelling van het IVB is opgesplitst in vier programmalijnen:

1. Versterken van het ambtelijk apparaat en bestuur.
2. Goede financiële positie.
3. Kwaliteit wet & regelgeving.
4. Modernisering Overheid.

In het programmadocument zijn de programmalijnen verder uitgewerkt in de volgende doelen, effecten en inspanningen:

1) Versterken van het ambtelijk apparaat en bestuur

- Het bereiken van een kwantitatief en kwalitatief goed overheidsapparaat. Voorts moet de versterking van het ambtelijke en bestuurlijk apparaat ook leiden tot een soepele transitie van eiland naar land

Inspanningen:

- Het versterken van de beleidssectoren, door het uitbreiden van de personele capaciteit.
- Het creëren van check and balances mechanismen door het versterken van de ondersteuning aan de Eilandsraad voor de uitoefening van hun controle taak en betrekken van burgers bij de besluitvorming.
- Vakgerichte trainingen aan het ambtelijk apparaat moet de vaardigheid vergroten en daarmee de efficiëntie verbeteren.
- Het ontwikkelen en implementeren van een integriteitbeleid, voor ambtenaren en bestuurders.

2) Goede financiële positie

- Het verbeteren van de innings- heffingscapaciteit, verbeteren van de begrotingen en verplichtingenadministratie. Hiermee moet worden bereikt dat de financiële huishouding transparanter wordt en een goed budgetstelsel is en een sluitende begroting

Inspanningen:

- Realisatie Concern Control
- Opzet afdeling Fiscale Zaken en begrotingsinspectie
- Uitbreiding van het financieel administratiesysteem
- Vervanging van het geautomatiseerde belastingsysteem
- Nieuwe belasting Dienst Sint Maarten

3) Kwaliteit wet & regelgeving

- Het opbouwen van de wetgevingscapaciteit. Hiermee moet gewaarborgd worden dat ambtenaren de wet- en regelgeving goed toepassen en actief bijdragen aan het onderhoud hiervan.

Inspanningen:

- Opbouw wetgevingscapaciteit
- Inhuur juristen wetgevingsprogramma
- Training beleidsmedewerkers/juristen

4) Modernisering Overheid

- Het verbeteren van de bedrijfsvoering en informatievoorziening middels het gebruik van ICT. Hiermee beoogt de overheid van Sint Maarten haar dienstverlening te verbeteren en efficiency voordelen te behalen.

Inspanningen:

- Verbetering bedrijfsvoering Burgerzaken door toepassing ICT (digitaliseren van het archief, beveiliging waardedocumenten en de introductie van de paspoortscanners en signaliseringssysteem)
- Het stroomlijnen van de basisregistratie
- Het creëren van de ICT infrastructuur voor Publieke dienstverlening

Uit bovenstaande weergave van de samenhang tussen doelen (impacts), effecten en inspanningen (outputs), blijkt dat deze niveaus niet altijd even goed onderscheiden zijn in het programma. Vooral het onderscheid tussen effecten en outcomes is soms onduidelijk. Zo zijn wel de vakgerichte trainingen als inspanning als duidelijke inspanningen geïdentificeerd onder het programmalijn Versterking van het ambtelijk apparaat en bestuur, om de vaardigheid vergroten (outcome) en daarmee de efficiëntie verbeteren (effect). Echter onder Kwaliteit wet- en regelgeving zijn bijvoorbeeld drie inspanningen geïdentificeerd waarvan er twee inderdaad als zodanig kunnen worden bestempeld (inhuur juristen en training beleidsmedewerkers/juristen), zonder de relatie met het beoogde effect (opbouwen van de wetgevingscapaciteit) aan te geven en waarbij deze impact tevens is opgenomen als inspanning (opbouw wetgevingscapaciteit).

Zoals gezegd is het IVB tegen de achtergrond van het staatkundige verandertraject en de strategische visie voor Sint Maarten en met inachtneming van de te realiseren criteria voor deugdelijkheid van bestuur geformuleerd. De geformuleerde doelen en inspanningen van het programma richten zich zowel op de praktische invulling van de staatsinrichting als op de criteria van deugdelijk bestuur voor zover die betrekking hebben op het borgen van de rechtstaat middels het ontwikkelen van wet- en regelgeving en beleid, het waarborgen van het goed functioneren van bestuureenheden en overheid, en de specifieke criteria voor de overgangperiode. Op het gebied van checks en balances constateert het evaluatieteam echter dat de aansluiting met de criteria op basis van het in 2008 geformuleerde programma mist. De inspanningen gericht op het creëren van formele controleorganen en het reguleren van contacten tussen politiek, bedrijfsleven en burger en

maatschappelijke organisaties ontbraken binnen de programmalijnen en doelstellingen. In vergelijking met het SBO-programma valt hierbij op dat de resultaatgebieden vertrouwen in de overheid en checks en balances niet meer expliciet zijn opgenomen. Inspanningen op dit gebied zijn in het IVB opgenomen onder de programmalijn 'Versterken van het ambtelijk apparaat en bestuur', waarbinnen er echter geen doelstelling op deze gebieden geformuleerd is.

Het programmadocument geeft aan dat de IVB-middelen complementair zijn aan het CO en ook voor de binnen het traject geïdentificeerde functiegebieden worden ingezet. In de ontwerpfase is het IVB als het ware in het constitutionele ontwikkelingsprogramma geschoven en is daarmee instrumenteel gemaakt aan de staatsinrichting van het land Sint Maarten. Op basis van deze standaard is het IVB-programma duidelijk relevant.

3.3.3 *Herprioritering 2010*

In juni 2010 heeft op verzoek van Sint Maarten en met instemming van Nederland een herprioritering van het IVB plaats gevonden. Achtergrond hiervan zijn de staatskundige veranderingen van het eilandgebied. In haar brief van 15 juni 2010 stelt het bestuur van Sint Maarten dat herprioritering plaats vindt in de richting van instanties en voorzieningen die fundamentele voorwaarden vormen voor deugdelijkheid van bestuur. Hierbij ligt de nadruk op projecten die reeds op korte termijn essentieel zijn voor het functioneren van het land Sint Maarten, waarbij de toevoeging van de Hoge Colleges van Staat aan de inspanningen onder IVB tot de grootste herallocatie van middelen heeft geleid. Een overzicht van de verschuivingen in de budgetten per programmalijn en project naar aanleiding van de herprioritering staat in bijlage 1.

De herallocatie is echter wel ten koste gegaan van mogelijke projecten op het gebied van burgerparticipatie en heeft de nadruk die binnen IVB Sint Maarten ligt op de kwantitatieve en kwalitatieve versterking van de personele capaciteit verder versterkt. Deze versterking werd door Sint Maarten als basisvoorwaarde voor de transitie gezien. De vraag is echter of de kwantitatieve versterking niet uit de eigen middelen van Sint Maarten gefinancierd had moeten worden, aangezien personeelsuitbreiding een structurele kostenpost is. De brief geeft verder aan dat burgerparticipatie qua prioriteit ondergeschikt gemaakt wordt aan de Hoge Colleges van Staat. Als gevolg van de herprioritering is de aandacht voor burgers en het bestuur, die al gering was, verder afgezwakt.

De herallocatie heeft geen gevolgen gehad voor inspanningen zoals gedefinieerd in het programmadocument, maar er heeft wel een verschuiving in de verdeling van de IVB-middelen over de programmalijnen plaatsgevonden. Er zijn aanzienlijk meer middelen (zie ook paragraaf 4.3) gegaan naar de eerste programmalijn voor het versterken van het ambtelijke apparaat en bestuur. Daarentegen is aanzienlijk minder geld gealloceerd ten behoeve van het verbeteren van het financieel beheer en voor de modernisering van de overheid.

3.3.4 *Complementariteit*

Bestuurlijke ontwikkeling en goed bestuur zijn niet puur op basis van een programma te implementeren. Het IVB is slechts één van de componenten die hieraan kan bijdragen. Het programma moet goed afgestemd zijn op andere activiteiten en ontwikkelingen die direct dan wel indirect van invloed zijn op de deugdelijkheid van bestuur, zoals het staatskundige verandertraject. Het programmadocument geeft aan dat het IVB-programma de activiteiten binnen het Constitutioneel Ontwikkelingsprogramma dient te complementeren. Zoals eerder gezegd is het IVB instrumenteel voor het staatskundige verandertraject.

Het IVB-programma is één van de vier thematische samenwerkingsprogramma's waarmee het samenwerkingsbeleid tussen Sint Maarten en Nederland sinds 2002 wordt uitgevoerd. Op het moment lopen SEI, O&J en PV naast het IVB. De programma's richten zich duidelijk op verschillende thema's wat betreft de tot standkoming en ontwikkeling van het land Sint Maarten. Wel is er sprake van enige overlap, zowel het SEI-programma en het IVB hebben momenteel projecten bij het ministerie van Vromi lopen. Daarnaast is ook het EMIS-project hier een voorbeeld van. Mede doordat BAK een coördinerende rol speelt en oog heeft voor de overlap en samenhang tussen de betreffende projecten, lijkt de samenhang met het SEI en O&J grotendeels gerealiseerd.

3.4 Conclusies

Het binnen het Constitutionele ontwikkelingstraject opgestelde strategische visiedocument en de ministeriële transitieplannen vormen de basis voor het IVB-programma. Een verdere uitwerking van het beleid, en ook het beleid op het gebied van goed bestuur, heeft echter nog niet plaatsgevonden. Hierdoor ontbreken een duidelijke visie en gestelde doelen voor Sint Maarten op het gebied van deugdelijkheid van bestuur waar het IVB op kan aansluiten. Dit is van belang om IVB 'naar een hoger niveau' te tillen en een stap verder te kunnen zetten richting deugdelijk bestuur, ná de staatskundige transitie.

De probleemanalyse voor het IVB-programma was gericht op het identificeren van de gaten in de staatsinrichting. De op grond van deze analyse geformuleerde doelstellingen zijn daardoor breed en richten zich niet alleen op kernaspecten van goed bestuur, maar meer nog op een bredere, praktische invulling van de staatsinrichting. De projecten zijn over het algemeen relevant, gezien de constitutionele transitie van Sint Maarten. Wel heeft deze focus geresulteerd in een grote nadruk op het verkrijgen van personele en technische capaciteit en minder op de inspanningen die duidelijk gericht zijn op de beginselen van goed bestuur zoals burgerparticipatie en integriteit.

Het bestuur van Sint Maarten heeft de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het IVB. Op het gebied van goed bestuur echter is de benodigde support van bestuurders niet altijd duidelijk aanwezig. Binnen het bestuur zijn er geen duidelijke trekkers ten aanzien van de IVB-projecten op dit gebied, terwijl de aanwezigheid van een sterke trekker in het bestuur juist essentieel is. De implementatie van activiteiten gericht op de staatkundige vereisten krijgt vooralsnog prioriteit. Deze keuze is begrijpelijk, gezien de fase waarin het land Sint Maarten zich bevindt. De eerste benodigdheden om te kunnen functioneren als land staan vanzelfsprekend voorop. Een versterkte focus op de activiteiten die deugdelijk bestuur bevorderen is echter noodzakelijk om ook de doelstellingen op dit vlak te kunnen realiseren. Indien, gezien de inspanningen die nog nodig zijn voor het functioneren als land Sint Maarten, de afweging wordt gemaakt de focus op het eerste deel van het IVB ontwikkelingsdoel te houden, dient het ambitieniveau expliciet aangepast te worden. Daarvoor is wel een goede discussie nodig tussen de samenwerkingspartners Sint Maarten en Nederland, die leidt tot concrete aanpassingen van de IVB-doelstellingen.

4 Uitvoering en relevantie projecten

4.1 Inleiding

De totstandkoming van het IVB-programma is in het voorgaande hoofdstuk behandeld. Dit hoofdstuk gaat nader in op de uitvoering door de verschillende partijen, de voortgang in de IVB-budgetten en de relevantie van de projecten.

4.2 De actoren en verantwoordelijkheden

In het document “Afspraken over het samenwerkingsprogramma IVB Sint Maarten 2008-2012” en het programmadocument IVB zijn afspraken over de aansturing en uitvoering van het IVB vastgelegd. Hieronder volgt een korte beschrijving over het aansturings- en uitvoeringsmodel, de verschillende actoren en hun verantwoordelijkheden.

Aansturing

Sint Maarten en Nederland zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de aansturing van het IVB op programmaniveau. Deze aansturing geschiedt middels half-jaarlijkse bestuurlijke overleggen tussen Sint Maarten en Nederland. De overleggen worden voorbereid in een ambtelijk overleg, waar de voortgang van het programma en eventuele knelpunten en benodigde bijstellingen wordt besproken. Tijdens het bestuurlijke overleg kunnen besluiten worden genomen over het eventueel bijsturen van het IVB-programma. Uit de verslagen en de interviews met betrokkenen blijkt dat er in de bestuurlijke overleggen weinig aandacht is voor de inhoudelijke voortgang van het programma in relatie tot haar ontwikkelings- en subdoelstellingen. Ook in de voortgangsrapportages is maar beperkte beleidsmatige informatie te vinden. Beleidsinformatie die de evaluatoren niet hebben gevonden 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 Sint Maarten is het opvolgen van de procesafspraken in het samenwerkingsprogramma een verantwoordelijkheid van zowel Sint Maarten en Nederland.

Uitvoering en coördinatie

Het Nederlandse Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van de financiële middelen voor het IVB-programma. De coördinatie, monitoring en evaluatie van het IVB is namens Sint Maarten in handen bij de BAK, de opvolger van de Directie Programma & Projecten (DDP). BAK/DDP is ingesteld om alle vier de samenwerkingsprogramma's te coördineren en regisseren teneinde de integraliteit van de programma's te waarborgen en de effectiviteit en efficiëntie van deze programma's te vergroten.

Individuele diensten mogen het initiatief nemen voor het opstellen van een financieringsverzoek welke intern getoetst wordt door BAK/DDP. Het bestuurscollege van Sint Maarten, en sinds 10 oktober 2010 in de regel de Minister-President (MP), dient de door haar goedgekeurde financieringsverzoeken in bij USONA. USONA toetst de financieringsverzoeken vervolgens en is verantwoordelijk voor de toekenning en het beheer van de IVB-middelen. Ook is USONA verantwoordelijk voor de advisering aan Nederland over de uitvoering van het IVB en voor de

informatievoorziening over de voortgang van de projecten. BAK/ DPP monitort de projecten en draagt de verantwoordelijkheid voor de rapportageverplichtingen aan USONA. Tevens ondersteunt BAK/DPP de projectuitvoerders bij de uitvoering van de projecten.

De volgende tabel presenteert een overzicht van de verschillende actoren en vastgestelde verantwoordelijkheden en de invulling van deze acties in de praktijk.

Actor	Verantwoordelijkheden en praktijk
Ministerie van Binnenlandse zaken (VNP/VNW) - <i>Financierder</i>	Accorderen IVB, Beschikbaar stellen middelen, Organisatie van het overleg 2 maal per jaar, Samen met Sint Maarten besluitvorming op programmaniveau <i>Na 10/10 heeft VNP het primaat gekregen en staat VNW meer op afstand</i>
Ministerraad/ Bestuurscollege Sint Maarten – <i>Bestuurder van programma</i>	Indienen financieringsverzoeken bij Usona.
Ministerraad / Gedeputeerde van OS – <i>Programma coördinator</i>	Goedkeuring IVB en aanbidding aan Nederland, Interne toetsing financieringsverzoeken, Controle voortgang programma Samen met VNP/VNW besluitvorming op programmaniveau <i>In welke mate de MR/ BC de voortgang van het programma heeft gecontroleerd is onbekend bij de evaluatoren. Wel wordt er op het moment in de MR aandacht besteed aan de voortgang van het programma. BAK/DPP rapporteert aan het MR/BC over de voortgang binnen het programma.</i>
BAK/DPP- <i>Uitvoer programma coördinatie</i>	Opstellen concept IVB, toetsing financieringsvoorstellen en aanvragen van verplichtingen. Controleren en indienen van facturen voor betaling bij Usona Monitoring programma, monitoring projecten en activiteiten, Onderhouden contacten VNP/VNW en Usona namens de programmacoördinator. Ondersteunen projecteigenaren projectuitvoerders <i>De monitoring van BAK is vooral proces gericht (activiteiten en financiële voortgang). Op basis van de voortgangsverslagen lijkt er weinig aandacht voor inhoudelijke monitoring te zijn.</i>
Usona- <i>Programmabeheerder</i>	Beheer middelen IVB, Informatievoorziening en advisering voortgang en uitputting <i>De kwaliteit van de rapportages van Usona aan BZK/VNW werd matig bevonden, kwaliteit laatste rapportage Usona is beter beoordeeld.</i>
Ministeries/ Eilandelijke diensten - <i>Projecteigenaren</i>	Identificeren projecten/activiteiten, Opstellen financieringsverzoeken Uitvoering projecten en activiteiten, Indienen voortgangsrapportages <i>Uitvoering is conform vastgelegde verantwoordelijkheden, wel blijkt dat de verplichting omtrent voortgangsrapportages vaak niet wordt nagekomen. In de praktijk ligt deze verantwoordelijkheid bij BAK/DPP</i>
Ambtenaren/ hoofden/ consultants - <i>Project uitvoerder</i>	Uitvoering projecten en activiteiten, Opstellen voortgangsrapportages <i>In een aantal gevallen is BAK/DPP ook de projectuitvoerder</i>

Programmanagement - positie BAK

DPP is in het verleden ingesteld om alle vier de samenwerkingsprogramma's te coördineren en regisseren teneinde de integraliteit van de programma's te waarborgen en de effectiviteit en efficiëntie van deze programma's te vergroten. DPP was een zelfstandige directie met rechtstreekse lijnen naar het bestuurscollege. Met de overgang van DPP naar BAK - op 10 oktober 2010- is de positie van de dienst verzwakt. BAK is een afdeling binnen het Ministerie van Algemene Zaken. De route naar het bestuur is nu niet meer rechtstreeks, maar via de Secretaris-Generaal

van het ministerie. De rol van BAK als projectgemachtigde blijkt moeilijker te spelen nu BAK geen onafhankelijke positie van de ministeries inneemt. De afhankelijkheid van de commitment van betrokken ministers voor projecten is vergroot en BAK heeft minder macht en slagkracht om de implementatie van projecten te bevorderen. In een aantal gevallen proberen bestuurders -zij het tevergeefs - projectzaken rechtstreeks, buiten BAK om, met USONA te regelen.

4.2.1 Draagvlak en inbedding Sint Maarten

Het is van belang dat de te bereiken doelen op het gebied van deugdelijkheid van bestuur en de gekozen route om deze te bevorderen zowel binnen als buiten het IVB breed gedragen worden; door de bestuurders, het ambtelijke apparaat en de maatschappij als geheel. Zonder de duidelijke support van bestuurders kan het streven naar good governance onvoldoende slagvaardig worden geïmplementeerd. Het draagvlak voor het IVB-programma lijkt ook na de bestuurswissel van 10/10/10 aanwezig bij het bestuur en het ambtelijk apparaat, zolang het de meer praktische invulling van de staatskundige inrichting betreft, ondanks dat een aantal projecten zoals bijvoorbeeld *Versterking Financieel Beheer* door een gebrek aan bestuurlijk commitment vertraging heeft opgelopen. Volgens de bevindingen van de evaluatoren wordt er door verschillende stakeholders getwijfeld over het bestuurlijk draagvlak voor goed bestuur wat betreft aspecten die verder gaan dan de staatsinrichting. Ook binnen het ambtelijk apparaat wordt het IVB vooral vanuit het staatskundig veranderingsproces gezien. Een van de geïnterviewde stelt hierover: *“we zien het IVB als een kapstok, als we iets nodig hebben kijken we of het in een project zit”*. Aangegeven wordt dat de benodigde capaciteit voor het staatskundige veranderingsproces de beschikbare capaciteit voor de implementatie van de goed-bestuuractiviteiten zoals het integriteitprogramma beperkt.

4.3 Besteding IVB-middelen

4.3.1 Financieel kader IVB

Het IVB-programmabudget is opgebouwd uit een financiële bijdrage van Nederland en Sint Maarten. De Nederlandse bijdrage bedraagt NafL. 30,3 miljoen. De totale omvang van de bijdrage van Sint Maarten is niet vastgelegd. In de bijlage bij de brief van 16 november 2009 van het BC aan VNP inzake de Afspraken Samenwerkingsmiddelen/Co financiering staat vermeld dat door Nederland een eigen bijdrage van Sint Maarten geëist wordt van “tot ten minste 15% van het door Nederland beschikbaar gestelde bedrag”. Dit komt neer op een eigen bijdrage van tenminste NafL. 4,5 miljoen en een totaal IVB-programmabudget van tenminste NafL. 34,8 miljoen.

In de bijlage bij de brief is verder nog een verdeling van de IVB samenwerkingsmiddelen opgenomen, zie [tabel 4.1](#). De status van deze verdeling is onduidelijk.

Tabel 4.1 Verdeling samenwerkingsmiddelen IVB

Samenwerkingsmiddelen IVB	Bijdrage Nederland (NafL.)	Bijdrage Sint Maarten (NafL.)	Totale budget (NafL.)
Versterken van het ambtelijk apparaat en bestuur	6.050.000	18.205.100	24.255.100
Goede financiële positie	14.230.000	16.174.000	30.404.000
Kwaliteit wet & regelgeving	3.900.000	11.283.750	15.183.750
Modernisering Overheid	6.110.000	6.000.000	12.110.000
Totaal	30.290.000	51.662.850	81.952.850

Bron: Bijlage bij de brief van het BC aan VNP inzake de Afspraken Samenwerkingsmiddelen/Co financiering, 16 november 2009.

4.3.2 Financiële voortgang IVB-programma budget: bijdrage Nederland

Zoals beschreven in paragraaf 2.3.4 is het IVB-programmabudget opgebouwd uit een financiële bijdrage van Nederland en Sint Maarten. Tabel 4.2 geeft de financiële voortgang van het IVB-programma weer met betrekking tot de Nederlandse bijdrage.

Tabel 4.2 Overzicht financiële voortgang Nederlandse bijdrage IVB-programma budget (stand 30-04-11)⁴

IVB-programmalijn	Goedgekeurd (gealloceerd) budget (Nafl.)	Verplicht budget (Nafl.)	Betaald budget (Nafl.)
Versterken van het ambtelijk apparaat en bestuur	11.695.712	4.761.569	2.047.310
Goede financiële positie	7.939.000	4.113.801	1.413.216
Kwaliteit wet & regelgeving	3.048.458	824.869	460.935
Modernisering Overheid	6.384.885	35.002	1.272
Totaal	29.068.055	9.735.241	3.922.733

Bron: USONA administratie

Per 30 april 2011 was Nafl. 29,1 miljoen van de totale bijdrage van Nafl. 30,3 miljoen gealloceerd (96%), Nafl. 9,7 miljoen (32%) verplicht en Nafl. 3,9 miljoen (13%) betaald. De voortgang in verplichtingen loopt achter bij de voortgang in tijd. Buiten het feit dat verplichtingen altijd achterlopen op de allocatie van de middelen, zijn vertragingen in de uitvoering van het programma en projecten de belangrijkste verklarende factor.

4.3.3 Financiële voortgang IVB-programma budget: bijdrage Sint Maarten

Er bestaat geen precies inzicht in de financiële voortgang met betrekking tot de eigen bijdrage van Sint Maarten. Dit wordt niet gemonitord. BAK heeft op verzoek van de evaluatoren een inschatting gegeven van de omvang van de tot nu toe verplichtte eigen bijdrage. De inschatting zoals weergegeven in onderstaande tabel is op basis van de afspraak voor cofinanciering -dat aangetrokken personeel onder het IVB-programma voor 1 jaar wordt gefinancierd uit de USONA middelen en voor 2 jaren door Sint Maarten.

Tabel 4.3 Inschatting eigen bijdrage Sint Maarten IVB-programma – afspraken cofinanciering personeelskosten

IVB-programmalijn	Verplicht budget (Nafl.)
Versterken van het ambtelijk apparaat en bestuur	3.398.874
Financieel beheer	1.597.007
Kwaliteit wet & regelgeving	622.219
Modernisering Overheid	-
Totaal	5.618.100

Bron: BAK administratie

⁴ Volgens BAK hebben BAK en USONA aanvullende afspraken gemaakt over de allocatie van middelen na de veldwerkperiode waarmee bijna het gehele budget is gealloceerd (99%).

Naast het aangaan van verplichtingen in het kader van het aantrekken van personeel, zijn in de voorstellen van de goedgekeurde projecten ook nog de volgende eigen bijdragen opgenomen:

Tabel 4.4 Aanvullende eigen bijdrage Sint Maarten IVB-programma - projecten

IVB-project	Gealloceerd budget (Naf.)
Versterking ambtelijk apparaat, Fase 1*	17.780
Nieuwe Belastingdienst**	11.190.500
Public Service Center	2.413.312
Totaal	13.621.592

* (inzet van P&O, projectmanagers, projectleiders en de stuurgroep), ** (bouw van de Nieuwe Belastingdienst)

Bron: USONA administratie

In hoeverre deze bijdragen besteed zijn en/of zullen worden is onbekend.

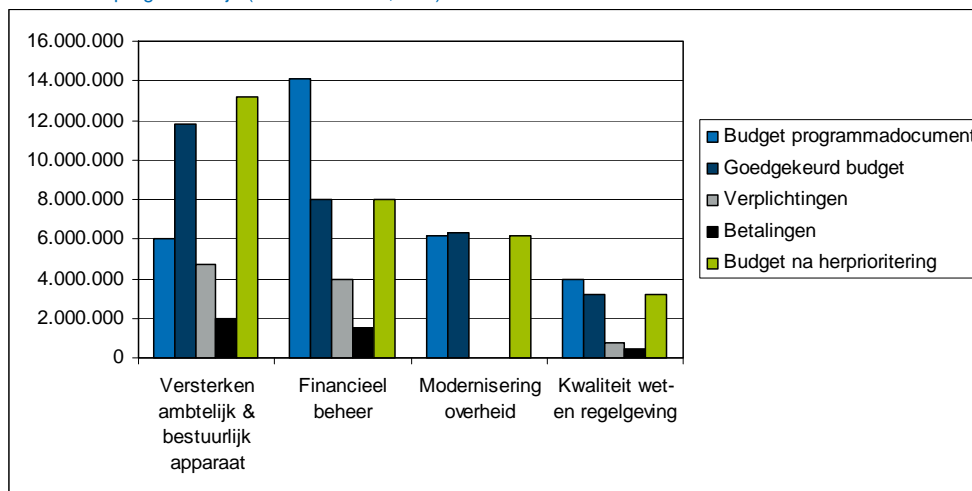
4.3.4 Programmalijnen en projecten

In totaal zijn 19 projecten goedgekeurd. De verdeling per programmalijn is als volgt:

- versterken van het ambtelijk apparaat en bestuur: 9 projecten;
- financieel beheer: 2 projecten;
- kwaliteit wet & regelgeving: 3 projecten;
- modernisering Overheid: 5 projecten.

Figuur 3.1 geeft de financiële voortgang met betrekking tot de Nederlandse bijdrage per programmalijn grafisch weer. De eerste staaf geeft voor de Nederlandse bijdrage het budget aan dat per programmalijn is vastgelegd in het IVB samenwerkingsprogrammadoecument. De laatste staaf geeft het budget aan na de herprioritering. De andere drie staven laten de feitelijke financiële voortgang zien met betrekking tot de budgetallocatie, verplichtingen en betalingen.

Figuur 4.1 Grafische weergave financiële voortgang m.b.t. Nederlandse bijdrage IVB-programma budget per programmalijn (stand 30-04-11; Naf.)



Bron: USONA en BAK administratie

Het grootste gedeelte van het budget is toegewezen aan de programmalijn Versterken van het ambtelijk apparaat en bestuur en na de herallocatie bijna dubbel het bedrag dat in het samenwerkingsprogrammadoecument is voorzien. Aan de programmalijn Financieel beheer is aanzienlijk minder geld gealloceerd dan voorzien was in het samenwerkingsprogrammadoecument.

Deze verschillen zijn hoofdzakelijk te verklaren door de herprioritering die in juni 2010 op verzoek van Sint Maarten en met instemming van Nederland plaatsvond. Een overzicht van de verschuivingen in de budgetten per programmalijn en project naar aanleiding van de herprioritering staat in bijlage 1.

De programmalijn “*Versterken van het ambtelijk apparaat en bestuur*” heeft de hoogste prioriteit gekregen op grond van de herprioritering. Deze programmalijn loopt echter het meest achter met de verplichtingen en bestedingen ten opzichte van het goedgekeurde budget. Deze achterstand is voor een aanzienlijk gedeelte verklaarbaar door de toevoeging van het project *Opbouw Hoge Colleges van Staat* aan de programmalijn als gevolg van de herprioritering. Dit project is voor het merendeel van de ophoging van het programmalijnbudget verantwoordelijk. Het project is pas eind december 2010 goedgekeurd en kent uitvoeringsproblemen waardoor nog weinig geld is verplicht. Daarnaast heeft ook een aantal andere projecten binnen deze programmalijn vertraging opgelopen in de uitvoering.

In relatieve termen is de achterstand met verplichtingen en betalingen het grootst bij de programmalijn “*Modernisering overheid*”. De recente goedkeuring van 2 van de 5 projecten en de opgelopen vertraging in de uitvoering van de overige 3 projecten verklaren deze achterstand.

4.3.5 IVB verplichtingen per activiteit

De volgende drie hoofdactiviteiten van het IVB zijn te onderscheiden op grond van het programmadocument en de herprioritering:

- aantrekken personeel,
- opleidingen,
- fysieke, organisatorische en ICT infrastructurele activiteiten.

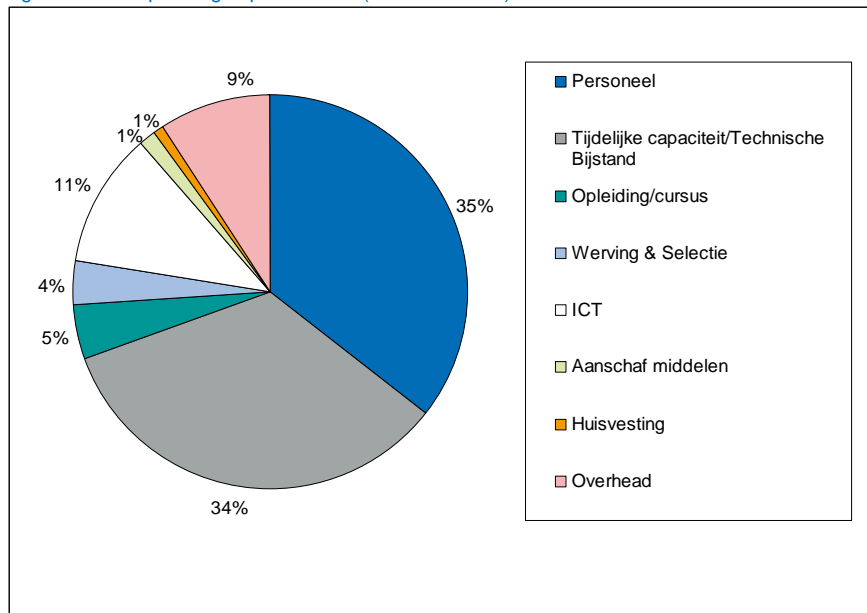
De eerste twee activiteiten richten zich op het versterken van de kwantitatieve en kwalitatieve personele capaciteit. De derde activiteit heeft betrekking op:

- het verbeteren van de publieke dienstverlening en de bedrijfsvoering binnen de overheid middels de inzet van ICT;
- het opzetten/reorganiseren van organisaties/afdelingen zoals de oprichting van de Hoge Colleges van Staat, de integratie van de belastingdiensten en het opzetten van de afdelingen fiscale zaken en begrotingsinspectie.

Een analyse van de totale verplichtingen per activiteit (stand 30 april 2011), zie figuur 4.2, laat zien dat het merendeel van de verplichtingen (35%) betrekking heeft op de hoofdactiviteit “aantrekken van personeel”. Dit is conform de nadruk die het programma legt op het versterken van de ministeries middels de uitbreiding van de personele capaciteit.

Daarnaast heeft een aanzienlijk deel van de verplichtingen betrekking op het aantrekken van *tijdelijke* capaciteit (34%). Sint Maarten blijkt nog erg afhankelijk van deze vorm van ondersteuning te zijn, ondanks het feit dat het zich duidelijk richt op een duurzame kwantitatieve en kwalitatieve versterking van de personele capaciteit. Deze afhankelijkheid komt mede doordat het erg moeilijk is geschikt personeel te werven voor de openstaande (kritieke) vacatures. Het aanbod aan kandidaten (zeker voor wat betreft de ‘landskinderen’) met de geschikte kwalificaties is schaars. Dit komt o.a. doordat de geboden arbeidsvoorwaarden niet competitief zijn in vergelijking met tot wat in de private sector en in Nederland wordt geboden. Verder kampt P&O met een structurele onderbezetting, wat de werving- en selectieactiviteiten negatief beïnvloedt. Uit de gevoerde interviews is naar voren gekomen dat meer vacatures zouden kunnen worden vervuld als (tijdelijk) meer middelen worden ingezet om het werving- en selectieproces professioneler en creatiever aan te pakken.

Figuur 4.2 Verplichtingen per activiteit (stand 30-04-11)



Bron: Gebaseerd op USONA administratie

Het percentage van de totale verplichtingen (4%) dat ingezet is voor werving en selectie is gezien het belang van de duurzame personele versterking van de overheid van Sint Maarten en de onderbezetting bij P&O zeer laag. Een grotere allocatie van middelen naar deze activiteit is wenselijk om de kansen op het realiseren van de (sub-)doelstellingen van het programma te kunnen vergroten.

Naast de kwantitatieve personeelversterking richt het programma zich ook op het kwalitatief versterken van het personeel. Het percentage verplichtingen gericht op opleidingen en trainingen is gering (5%). De reden hiervan is dat veel van de projecten die (mede) gericht zijn op opleiding en trainingen vertraging hebben opgelopen. In de volgende paragraaf gaan we nader in op de relevantie van de goedgekeurde financieringsvoorstellen.

4.4 Relevantie projecten

De relevantie van de projecten is getoetst door na te gaan in hoeverre de doelstellingen en verwachte resultaten van de goedgekeurde projecten passen binnen de programmadoelstellingen van het IVB. Hierbij moet vermeld worden dat dit slechts een lichte toets betreft op basis van de programmadocumentatie en interviews. Op basis van de beoordelingen kan worden geconcludeerd dat alle goedgekeurde projecten zich op de programmadoelstellingen richten en daarmee relevant zijn. Alleen in het geval van het project *Implementation of EMIS* (Education Management Information System) plaatsen de evaluatoren kanttekeningen bij de relevantie. Het project zou weliswaar geschaard kunnen worden onder de programmalijn Modernisering van de Overheid, maar past veel beter bij het samenwerkingsprogramma Onderwijs & Jongeren. Dit project is namelijk specifiek gericht op het verbeteren van het onderwijsbeleid.

Programmalijn Versterking ambtelijk apparaat en bestuur

Bijna alle financieringsvoorstellen die onder deze programmalijn zijn goedgekeurd scoren een 3-4⁵ op relevantie. De voorstellen dragen alle bij aan de gestelde doelen van deze programmalijn, met de nadruk op de werving van personeel en de versterking van de kwaliteit van het (zittende) personeel. De projecten *Versterking Eilandsecretariaat en Raadsleden* en *Opbouw Hoge Colleges van Staat* beogen zeer relevante bijdragen te leveren aan de principiële beginselen van goed bestuur en scoren een 4. Hetzelfde geldt voor *Integriteitbeleid*, maar door zich alleen te richten op de ambtenaren en niet op de bestuurders scoort dit project een 3-4 in plaats van een 4.

Het project *Inzet TA Constitutioneel traject* is relevant voor de opbouw van het ambtelijk apparaat, maar vertoont overlap met *Inzet Wetgevingsjurist* onder de programmalijn Kwaliteit wet- en regelgeving.

Programmalijn Goede financiële positie

De twee financieringsvoorstellen onder deze programmalijn scoren beide een 4 op relevantie. Het project *Nieuwe Belastingdienst* is een voortzetting van voorgaande SBO-projecten gericht op het versterken van de belastingdienst. Het project voorziet in een integratie van de innings- en heffingsfuncties en daarmee het oplossen van de problemen die worden veroorzaakt door het separaat functioneren van de belastingsorganisaties. Gezien het belang van het goed op orde hebben van de belastingen in termen van transparantie en integriteit, maar ook het ten gelde maken van inkomsten voor het land Sint Maarten, is deze integratie van wezenlijk belang.

Het tweede project, *Versterking Financieel Beheer*, ziet toe op het verbeteren van het financieel beheer en richt zich op drie van de vijf activiteiten opgenomen in het programma onder de programmalijn Goede financiële positie.

Programmalijn Kwaliteit wet- en regelgeving

Alle financieringsvoorstellen zijn gericht op het verbeteren van de wetgevingscapaciteit, waarbij twee van de drie dit beogen middels de inzet van technische assistentie. Het project *Inzet Wetgevingsjurist* richt zich tevens op het opleveren van de benodigde wetgeving voor de transitie, wat deels ook beoogd wordt met het project *Inzet TA Constitutioneel traject*. Eén project, *Versterking Wetgevingscapaciteit*, sluit nauw aan bij de geformuleerde inspanningen onder de IVB-programmalijn *Kwaliteit wet- en regelgeving* en scoort dan ook een 4 op relevantie.

Programmalijn Modernisering Overheid

Het merendeel van de projecten opgenomen onder deze programmalijn is zeer relevant en scoort een 4. Het gaat daarbij om de opbouw van de ICT- en dienstverlenende infrastructuur die nodig is om de functies als landsoverheid uit te oefenen, zoals de projecten *Versterking afdeling Burgerzaken*, *Public Service Center* en *Versterking Gegevensbeheer Overheid*. Uitzondering vormt het project *Implementation of EMIS*, dat niet overeenkomt met de genoemde inspanningen onder de IVB-programmalijn en beter had gepast onder het samenwerkingsprogramma Onderwijs & Jongeren.

Implementation of EMIS is echter het enige project dat een 2 scoort. De relevantie van de overige projecten in het licht van de programmadoelstellingen is hoog te noemen.

⁵ Toelichting scores: 1=geen, 2=in geringe mate, 3= in enige mate, 4=in hoge mate.

4.5 Conclusies

De gemaakte afspraken over de aansturing en uitvoering van het programma zijn over het algemeen dekkend en duidelijk. De scheiding van taken en verantwoordelijkheden is echter in mindere mate doorgevoerd, doordat BAK verantwoordelijk is voor zowel het programmamanagement als ook optreedt als van projectgemachtigde en in een aantal gevallen tevens de rol van projectuitvoerder op zich neemt. Daarnaast is de positie van BAK verzwakt door haar inbedding als afdeling onder het Ministerie van Algemene Zaken. Uit de bestuursverslagen en rapportages blijkt dat er weinig aandacht is voor de inhoudelijke voortgang van het programma in relatie tot haar ontwikkelings- en subdoelstellingen. Deze verantwoordelijkheid ligt bij Sint Maarten, echter het opvolgen van de procesafspraken is een verantwoordelijkheid van beide partijen in het samenwerkingsprogramma. Daar hoort ook het elkaar erop aanspreken bij en het monitoren of de afspraken worden nagekomen.

Het IVB-programma heeft veel vertraging opgelopen in haar uitvoering. Van de 19 goedgekeurde financieringsvoorstellen hebben 9 projecten significante vertraging opgelopen. De voortgang in verplichtingen loopt achter bij de voortgang in de looptijd van het programma. De programmaliijn Versterken van het ambtelijk apparaat en bestuur heeft de hoogste prioriteit maar loopt het meest achter met de verplichtingen.

Conform de nadruk die het programma legt op het versterken van de ministeries via de uitbreiding van de personele capaciteit, heeft het merendeel van de verplichtingen betrekking op het aantrekken van personeel, zowel vast als tijdelijk. Voor de *kwantitatieve* versterking van de personele capaciteit zijn nog echter weinig verplichtingen gemaakt. Er is tevens relatief weinig geld verplicht voor werving- en selectieactiviteiten. Dit is ongelukkig vanwege de feiten dat het programma de nadruk legt op het vervullen van de kritieke vacatures, het erg moeilijk is gebleken deze in te vullen en P&O onderbezet is.

Daarentegen is de relevantie van de goedgekeurde projecten hoog te noemen: zij dragen alle in hoge mate bij aan de programmadoelstellingen, met uitzondering van EMIS.

5 Effectiviteit, impact en duurzaamheid

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat nader in op de effectiviteit, impact en duurzaam van het IVB-programma. Gezien het midterm karakter van deze evaluatie, gaat het vooral om de *verwachte* effectiviteit, impact en duurzaamheid.

In de navolgende paragrafen gaan we eerst kort in op de programmatische samenhang van het programma. Daarna gaan we in op de gerealiseerde outputs. Vervolgens komen de (verwachte) effecten aan bod, de verwachte impacts en de duurzaamheid van de resultaten. Tevens belichten we de oorzaken voor het al dan niet realiseren van de beoogde resultaten/effecten. Na een korte toelichting op de neveneffecten van IVB geven we beknopt de conclusies weer.

5.2 Programmatische samenhang doelen, effecten en outputs

De hoofddoelstelling van het IVB-programma is het bevorderen van de deugdelijkheid van bestuur.

De ontwikkelingsdoelstelling van het IVB is opgesplitst in vier programmalijnen:

1. Versterken van het ambtelijk apparaat en bestuur.
2. Goede financiële positie.
3. Kwaliteit wet & regelgeving.
4. Modernisering Overheid.

In hoofdstuk 3 hebben we de interventielogica beschreven: welke doelstellingen worden nagestreefd per programmalijn en welke inspanningen ingezet worden om tot stand te brengen. Uit de weergave van de samenhang tussen doelen (impacts), effecten en outputs, blijkt dat deze niveaus niet altijd even goed onderscheiden zijn in het programma. Vooral het onderscheid tussen effecten en outputs is soms onduidelijk. De daaruit ontstane onduidelijkheden bemoeilijken de monitoring van het programma op de gerealiseerde doelen en effecten.

Op projectniveau blijven de geformuleerde doelstellingen vaak hangen op het niveau van outputs, zoals trainingen, werving of het opleveren van transitiedocumenten⁶. Daarnaast ontbreekt veelal een duidelijke prioritering of fasering in de te leveren outputs. Dit geldt bijvoorbeeld voor het complexe project *Public Service Center*, dat een veelheid aan te leveren outputs bevat. Dit project ligt stil vanwege de vertraging in de bouw van het nieuwe Bestuurskantoor, terwijl een (eerste) deel van de outputs ook los daarvan gerealiseerd kan worden.

5.3 Geplande en gerealiseerde outputs

De geplande outputs die in de financieringsvoorstellen zijn opgenomen staan bijna geheel ten dienste van de opbouw van het land Sint Maarten. De vroegste voorstellen zijn vooral gericht op de behoeftes voor de transitie op het gebied van wet- en regelgeving. De meeste outputs zijn achtereenvolgens gericht op het vervullen van vacatures, opleidingen/trainingen en ICT.

⁶ Bron: diverse financieringsvoorstellen van de IVB-projecten.

Onderstaande tabel geeft weer welke soorten outputs worden nagestreeft onder de verschillende programmalijnen. Daarbij zijn alleen de geplande outputs die in meerdere voorstellen voorkomen ingedeeld in categorieën, op basis van de financieringsvoorstellen. Zoals opgemerkt in hoofdstuk 3, ligt het zwaartepunt van IVB op de versterking van de personele capaciteit. Deze kan worden opgeknipt in kwantitatief ('Nieuw personeel') en kwalitatief ('Training & opleiding').

Table 5.1 Geplande outputs naar programmalijn

Geplande outputs	Verst ambtelijk apparaat & bestuur	Goede financiële positie	Kwaliteit wet- en regelgeving	Modernisering Overheid
Nieuw personeel				
Training & opleiding				
Wet- & regelgeving				
Organisatiestructuur				
Handleiding/procedures /werkprocessen				
ICT				
Informatie-overdracht/ communicatie/ voorlichting				

Nieuw personeel

Zoals uit het voorgaande hoofdstuk naar voren is gekomen, gaat het grootste deel van de IVB-middelen naar de werving van nieuw personeel en de inzet van tijdelijke capaciteit. Projecten waarin het werven van nieuw personeel een belangrijk onderdeel is streven daarmee de uitbreiding van zowel kwantitatieve als kwalitatieve capaciteit van het ambtenarenapparaat na. In de aanloop naar de landswording identificeerde Sint Maarten de discrepantie tussen aanwezige en benodigde opleidings- en kennisniveau van de zittende ambtenaren als een belangrijk risico voor de mate waarin Sint Maarten in staat zou zijn ook als land te fungeren. Het gaat daarbij om het versterken van de capaciteit op alle vlakken: juridisch, beleidsmatig en dienstverlenend. De zes belangrijkste projecten gericht op deze output zijn:

- *Versterking ambtelijk apparaat Groeifase 1* (19 kritieke vacatures voor functioneren als landelijk overheid), *Versterking ambtelijk apparaat Groeifase 2* (4 beleidsadviseurs justitie) en *Opbouw Hoge Colleges van Staat* (personele bezetting 4 Colleges) onder programmalijn Versterking ambtelijk apparaat en bestuur.
- *Versterking Wetgevingscapaciteit* ('voldoende structurele personeelsbezetting afdeling Juridische Zaken') onder programmalijn Kwaliteit wet- en regelgeving.
- *Versterking Financieel Beheer* (versterking van diverse secties van Ministerie van Financiën) en *Nieuwe Belastingdienst* (formatieplan Nieuwe Belastingdienst, werving diverse posities) onder programmalijn Goede financiële positie.

De mate waarin de geplande outputs op het gebied van aanstellen nieuw personeel gerealiseerd zijn verschilt sterk. *Groeifase 1* is erin geslaagd 14 van de 19 kritieke vacatures te vervullen. *Groeifase 2* heeft weliswaar slechts 1 beleidsadviseur justitie aan weten te trekken, maar daarnaast ook een controller. De overige projecten hebben tot nu toe weinig opgebracht in termen van de benodigde medewerkers vanwege opgelopen vertraging in de uitvoering. Daarbij is de looptijd van het project *Versterking Financieel Beheer* formeel al afgelopen.

Opleidingen/trainingen

Outputs op het terrein van het opleiden/trainen van personeel zijn onderdeel van de meerderheid van de projecten, maar niet het hoofdbestanddeel. Uitzondering hierop zijn de projecten *Ervaringsuitwisselingen en trainingen*, *Versterking Eilandsecretariaat en Raadsleden* en *Integriteitbeleid*, alle onder programmalijn Versterking ambtelijk apparaat en bestuur. In het project *Public Service Center* zijn opleidingen en trainingen geen hoofdbestanddeel, maar wel een belangrijk onderdeel, ter versterking van de klantgerichtheid van de frontoffice-medewerkers (programmalijn Modernisering Overheid).

De realisatie van de beoogde opleidingen en trainingen loopt sterk achter op schema. Juist in de bovengenoemde projecten waarin deze outputs centraal staan is nog geen enkele geplande output gerealiseerd. Met uitzondering van *Integriteitbeleid*, dat in maart 2011 is gestart, zijn deze projecten tevens (op korte termijn) formeel afgelopen.

Wet- en regelgeving

Outputs op het gebied van wet- en regelgeving zijn voornamelijk gedefinieerd onder de programmalijnen Kwaliteit wet- en regelgeving en Versterking ambtelijk apparaat en bestuur. De geplande outputs onder Kwaliteit wet- en regelgeving betreffen diverse (ei-)landsverordeningen, staatsregelingen organieke landsverordeningen die direct samenhangen met (de transitie van) de staatskundige positie van Sint Maarten en functioneren als land. Daarnaast zijn tevens 'sectorale' wetten en regelingen als outputs geformuleerd, zoals die betreffende de openbare orde en veiligheid en het onderwijs. Onder Versterking ambtelijk apparaat en bestuur is vooral het project *Opbouw Hoge Colleges van Staat* van belang als het om wetten en regelingen als outputs gaat. De landverordeningen die de wettelijke basis vormen voor deze Colleges zijn onder programmalijn Kwaliteit wet- en regelgeving opgesteld. Het formuleren en vaststellen van de verdere wet- en regelgeving die nodig is voor het functioneren van de Colleges is onderdeel van het project *Opbouw Hoge Colleges van Staat*.

Deze outputs zijn grotendeels opgeleverd, al bevindt een aantal wetten en regelingen zich nog in de conceptfase. De inzet van tijdelijk personeel/technische bijstand was hierbij cruciaal. Onder het project *Hoge Colleges van Staat* zijn echter nauwelijks verplichtingen en ook nog geen outputs gerealiseerd vanwege opgelopen vertragingen.

Organisatiestructuur

De ontwikkeling van een organisatiestructuur voor ministeries en overheidsdiensten is als output benoemd onder alle programmalijnen, behalve Kwaliteit wet- en regelgeving. Onder Versterken ambtelijk apparaat en bestuur is een organisatiestructuur voor de Hoge Colleges van Staat een belangrijke output van het project *Opbouw Hoge Colleges van Staat*. Onder Goede financiële positie gaat het om de organisatiestructuur voor de *Nieuwe Belastingdienst*. Het project *Public Service Center* (Modernisering Overheid) streeft een efficiënte organisatie van de front- en back-office na.

Alle drie de projecten hebben nog niet de beoogde outputs geleverd op het terrein van organisatiestructuur. De integratie van de verschillende diensten binnen het project *Nieuwe Belastingdienst* is recentelijk ter hand genomen, waarmee de realisatie van een nieuwe organisatiestructuur nog binnen bereik ligt. Hetzelfde geldt voor het project *Opbouw Hoge Colleges van Staat*. Het project *Public Service Center* ligt stil wegens het uitblijven van de oplevering van het nieuwe Bestuurskantoor en heeft nog geen concrete outputs opgeleverd, ondanks het naderen van het einde van de looptijd.

Handleidingen/procedures/werkprocessen.

Het vaststellen van handleidingen, procedures en werkprocessen is voor de opbouw van een landsoverheid een belangrijk instrument voor het goed functioneren. De financieringsvoorstellen onder alle programmalijnen hebben dergelijke outputs zijn opgenomen. Onder de programmalijn Versterking ambtelijk apparaat en bestuur gaat het om procedures en werkprocessen ten behoeve het functioneren van de Hoge Colleges van Staat en om het bevorderen van integriteit binnen het ambtelijk apparaat. Het structureren van het wetgevingsproces is in een later stadium als beoogd output toegevoegd aan het project *Versterken Wetgevingscapaciteit* (Kwaliteit van wet- en regelgeving). Onder de programmalijn Goede financiële positie gaat het om werkprocessen voor het ministerie van Financiën, met name gerelateerd aan de begrotingcyclus, verplichtingenadministratie en liquiditeitenbeheer (project *Versterking Financieel Beheer*) en om de werkprocessen voor de *Nieuwe Belastingdienst*.

De programmalijn Moderne Overheid kent een veelheid aan geplande outputs in deze categorie, waarvan het merendeel binnen het project *Public Service Center*. Daarbij gaat het grofweg om handleidingen, procedures en werkprocessen voor zowel de back- en de front-office om de dienstverlening richting burgers en bedrijven te verbeteren, de informatievoorziening intern en extern te stroomlijnen en te voorzien in een sluitende klachtenafhandeling.

Tot nu toe is alleen het project *Nieuwe Belastingdienst* erin geslaagd de geplande outputs wat procedures en werkprocessen betreft te realiseren.

ICT

Het merendeel van de beoogde outputs op gebied van ICT staat in het teken van de verbetering/modernisering van de dienstverlening van de overheid. Het meest omvangrijke 'ICT-project' betreft *Versterking Gegevensbeheer Overheid*. Dit project voorziet in basisregistraties (personen, bedrijven en voertuigen), elektronische informatieoverdracht tussen verschillende ministeries/diensten en de integratie van producten en diensten. Het project *Public Service Center* beoogt het aanbieden van diensten via internet en geautomatiseerde informatieoverdracht tussen de back- en de front-office. Geen van deze beoogde outputs is tot nu toe opgeleverd, beide projecten hebben sterke vertraging opgelopen.

Ook onder de programmalijn Goede financiële positie is het leveren van ICT-outputs belangrijk en wel binnen het project *Nieuwe Belastingdienst*. Er dient een nieuw informatiestructuur en -systeem ontwikkeld te worden indien het huidige systeem niet adequaat is. Dit onderdeel is momenteel in uitvoering.

Informatieoverdracht/communicatie/voorlichting

Outputs op gebied van informatieoverdracht, communicatie en/of voorlichting worden nagestreefd onder de programmalijnen Modernisering Overheid en Versterken ambtelijk apparaat en bestuur. De communicatie met en voorlichting aan de burgers staat centraal in het project *Public Service Center* (Modernisering Overheid). Outputs op dit gebied zijn tevens belangrijk in het project *Hoge Colleges van Staat* (Versterken ambtelijk apparaat en bestuur), alleen vanuit een andere functie, namelijk vanuit het oogpunt van transparantie en accountability. Voor beide projecten geldt dat zij deze outputs nog niet hebben gerealiseerd.

Binnen het project *Nieuwe Belastingdienst* (Goede financiële positie) zijn geen outputs geformuleerd op het gebied van communicatie en voorlichting, maar heeft het wel dergelijke outputs opgeleverd. Het gaat daar bij om een verbeterde communicatie tussen de diensten, de ontwikkeling en implementatie van een communicatieplan gericht op de burgers en een verbeterde overleg met de vakbonden en Georganiseerd Overleg.

Afsluitend kan worden gezegd dat de outputs op het vlak van wet- en regelgeving nog het vaakst tot stand zijn gekomen, nodig voor het verkrijgen van de landstatus, gevolgd door aanstellen van nieuwe personeelsleden. De ICT-gerelateerde outputs zijn tot nu toe nog het minst vaak gerealiseerd. BAK heeft hiervoor wel een aparte projectleider aangesteld om de inspanningen op dit gebied te coördineren en te versterken. De verwachting is, dat dit de uitvoering van de projecten ten goede komt.

5.4 Effecten IVB

Uit de voorgaande paragraaf komt naar voren dat onder IVB Sint Maarten tot nu toe voornamelijk de beoogde resultaten zijn gerealiseerd die ook noodzakelijk waren om de landstatus te verkrijgen. De mate waarin de beoogde resultaten per project zijn gerealiseerd is weergegeven in bijlage 3, waarbij de projecten zijn geordend naar programmalijn (zie Tabel B3.5). De scores van afgeronde projecten (in USONA-termen afgesloten of in afsluiting) betreffen daarbij een definitief oordeel. Voor lopende projecten hebben de evaluatoren een inschatting gemaakt, op basis van de gerealiseerde resultaten en de officieel resterende looptijd. Dit betekent dat indien de projectgemachtigden een verlenging krijgen voor deze projecten, de uiteindelijke score in de eindevaluatie hoger zou kunnen uitvallen dan deze schatting.

Eén project is er in geslaagd alle geplande resultaten te realiseren, namelijk *Inzet Wetgevingsjurist*. De voortgang in behaalde resultaten binnen het nog lopende project *Nieuwe Belastingdienst* is positief, waarbij echter moet worden opgemerkt dat het moeilijkste onderdeel (integratie van de diensten, waarbij changemanagement essentieel is) net is gestart. De mate waarin de partijen erin slagen ook dit onderdeel succesvol te volbrengen is cruciaal voor de uiteindelijke effectiviteit van het project. Ook het project *Versterking ambtelijk apparaat* (Groeifase 1) is tot dusver redelijk succesvol in de realisatie van de geplande resultaten, met de vervulling van 14 van de 19 kritieke vacatures.

De meeste projecten hebben weliswaar een deel van de geplande resultaten opgeleverd, maar vaak (nog) niet de belangrijkste (score 2-3). Drie projecten scoren een 1 op effectiviteit: de looptijd van deze projecten was ten tijde van het veldwerk formeel al afgelopen (*Beveiliging Waardedocumenten* en *Versterking Eilandsecretariaat en Raadsleden*) of op zeer korte termijn (*Public Service Center*). Voor al deze drie projecten geldt dat indien USONA de looptijd verlengt, de scores uiteindelijk hoger kunnen uitvallen. Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat het voor de projectgemachtigden een grote uitdaging zal zijn om de benodigde verplichtingen tijdig te realiseren. Hetzelfde geldt overigens voor de projecten waarvoor de financieringsovereenkomst net is afgesloten, hetzij in mindere mate. De opgelopen vertraging in de lopende projecten zorgt voor een vergrote druk op de beschikbare capaciteit om de middelen verplicht te krijgen. Daarbij neemt de aanbestedingsprocedure veelal geruime tijd in beslag. Hierbij is met name het project *Opbouw Hoge Colleges van Staat* van belang.

Het verplichten van de middelen voor het project *Versterking Eilandsecretariaat en Raadsleden* zou geen probleem moeten zijn, aangezien het in dit project gaat om het werven van twee medewerkers (één juridisch en één financieel) en om het aanbieden van een seminar voor politici over dualisme in de politiek. De evaluatoren schatten in dat de projecten *Beveiliging Waardedocumenten* en met name *Public Service Center* verlenging van de looptijd nodig hebben om de beoogde effecten te kunnen bewerkstelligen.

In de navolgende tekstblokken gaan we nader in op de beoogde resultaten van bovengenoemde projecten en de mogelijke realisatie daarvan.

Beveiliging Waardedocumenten (2009170)

Beveiliging Waardedocumenten voorziet onder andere in een integratie van het registratiesysteem van een beveiligingskast voor waardedocumenten met PIVA (registratiesysteem Burgerzaken). Deze beveiligingskast (onderdeel van het project) is nog niet aangeschaft. Zorgwekkender is echter dat het PIVA-registratiesysteem ook nog niet is geïmplementeerd, wat weer samenhangt met de vertragingen in de projecten *Versterking Burgerzaken* en *Public Service Center*. De beoogde resultaten zijn alleen te halen wanneer dit project verlenging krijgt.

Public Service Center (2010010)

Het project *Public Service Center* vormt het hart van de programmalijn Modernisering Overheid, met als doel hoogwaardige 'one stop' dienstverlening aan te bieden aan burgers en bedrijven. Het financieringsvoorstel voor de *Public Service Center* voorziet een veelheid aan resultaten, op 5 velden:

- 1) *Bezoekersstroom*: het fungeren als eerste en centrale aanspreekpunt; het fungeren als 'doorverbind-centrale' naar de back office van de desbetreffende departement/dienst; het reguleren en bevorderen van de afhandeling van de bezoekersstroom; het aanjagen van verandering van type bezoek: van fysiek naar virtueel.
- 2) *Informatievergaring en –verwerking*: ontwikkelen kennisdatabank/webportal (digitaal loket); het vastleggen van samenwerkingsovereenkomsten met departementen/diensten; het verstrekken van informatie aan en vergaren van informatie bij burgers, bedrijven, instellingen en andere belanghebbenden (Multi-channel management); het verwerken van deze informatie het aanjagen van informatieverstrekking en informatievergaring, binnen en buiten de overheidsorganisatie; het initiëren van eenduidige en kwalitatieve informatieverstrekking.
- 3) *Klachten*: het in ontvangst nemen van klachten en melding; het registreren van klachten en meldingen; het direct afhandelen van klachten en meldingen; het dirigeren van klachten en meldingen naar de desbetreffende Back Office dan wel naar de juridische afdeling; het monitoren van voortgang behandeling van de klachten en meldingen; het informeren van de betrokkenen over de status en/of uitkomst van de klacht en melding.
- 4) *Kwaliteit informatieoverdracht en performance*: het verder ontwikkelen, onderhouden en actualiseren van de kennisdatabank/webportal; het bevorderen van maximale deelname door departementen/diensten; het realiseren van efficiëntie in informatieverstrekking; het trainen van front office personeel in systeemtoepassing kennisdatabank; het trainen van front office personeel in klantenbehandeling; het realiseren van de contractueel vastgelegde dienstverlening; het bewaken van de eenduidigheid van informatie; het verder ontwikkelen van online product- en dienstenlevering.
- 5) *Diensten en producten*: het innemen en verwerken van de gegevens (via formulieren) van het specifieke product; inplannen en doen plaatsvinden van afspraken/info-uitwisseling daaromtrent; het leveren van de specifieke diensten en producten; het actualiseren van de productportfolio n.a.v. vragen en verzoeken.

ICT en andere infrastructurele resultaten zijn sterk afhankelijk van het nieuwe Bestuurskantoor. Deze outputs kunnen alleen worden opgeleverd indien een flexibele eindtermijn wordt afgesproken voor het project. De vooruitzichten voor de realisatie zien er anders niet goed uit. Indien de projectgemachtigde en projectuitvoerders al dan niet samen met USONA zich buigen over een fasering in het project en die resultaten definiëren die los staan van de bouw van het nieuwe Bestuurskantoor, kan in ieder geval een deel van de activiteiten in gang worden gezet. Hierbij kan worden gedacht aan trainingen ten behoeve van een klantgerichte front-office, het opstellen van een klachtenprocedure voor wanneer het *Public Service Center* operationeel is in combinatie met het verbeteren van de huidige klachtenafhandeling, het opstellen van een plan gericht op de multichannel management voor informatievergaring, -verwerking en –overdracht, et cetera.

Opbouw Hoge Colleges van Staat (2010066)

De toenmalige bestuurders van Sint Maarten hebben gekozen voor vier Hoge Colleges van Staat ten behoeve van de checks & balances: Raad van Advies, Algemene Rekenkamer, Ombudsman en Sociaal Economische Raad. De ontwikkeling van de verschillende landsverordeningen die nodig waren als wettelijke basis voor deze Colleges is tevens in een IVB-project gerealiseerd (*Verlenging wetgevingsjurist Kabinet Gezaghebber*). Het project *Opbouw Hoge Colleges van Staat* is gericht op de fysieke en functionele totstandkoming van de Colleges, de beoogde resultaten staan ten dienste daarvan. Sint Maarten heeft in juni 2010 dit project toegevoegd aan het IVB-programma, in het kader van een herprioritering, net als het project *Versterking Gegevensbeheer Overheid* (zie hoofdstuk 3). Wegens het belang dat aan het goed functioneren van deze Colleges wordt gehecht, heeft het bestuur er dan ook alle belang bij dat het project slaagt. In hoeverre het project uiteindelijk effectief zal blijken te zijn, hangt in grote mate af van de capaciteit die beschikbaar wordt gesteld voor de uitvoering van het project, van de effectiviteit van de inzet van het verkregen werkkapitaal en van de mate waarin USONA een faciliterende rol gaat spelen bij de uitvoering van het project en tracht te voorkomen dat de procedureregels een onnodig remmende werking hebben op de uitvoering van het project.

Integriteitbeleid (2010103)

Ook het project Integriteitbeleid is op 11 maart 2011 formeel van start gegaan. Het doel ervan is het verder uitbouwen en implementeren van een duurzaam en integraal Integriteitbeleid op Sint Maarten. De beoogde resultaten betreffen: 1. Commitment en visie van de ambtelijke leiding m.b.t. het integriteitsbeleid; 2. Integriteitbewuste ambtenaren en bestuurders met kennis van de vastgestelde waarden en normen; 3. Versterkte integriteitbevorderende structuren en processen; 4. Professionele ambtenaren werkend binnen een integriteit bevorderende organisatiecultuur; 5. Een infrastructuur voor incidentenmelding en –behandeling; 6. Een gedefinieerde evaluatie, rapportage en verantwoording structuur m.b.t. het gevoerde integriteitbeleid.

Bovenstaande resultaten zijn realiseerbaar. Randvoorwaarde is echter wel dat het project wordt getrokken door een duidelijke verantwoordelijke op bestuurlijk niveau en er breed bestuurlijk draagvlak voor is.

Uit bovenstaande projectbeschrijvingen komt naar voren dat die projecten die sterk vertraagd zijn, alleen hun geplande outputs kunnen realiseren wanneer de looptijd van de projecten wordt verlengd. Alsnog ontstaat daardoor druk op de beschikbare capaciteit, om de middelen van zowel de vertraagde als de net gestarte projecten zo optimaal mogelijk te verplichten voor het einde van de looptijd van het programma, eind december 2012.

5.5 Verwachte impact

In dit stadium van IVB Sint Maarten is nog weinig te melden over impact. In deze paragraaf gaan we alleen beknopt in op de te verwachten impact per programmalijn, op basis van de behaalde/te verwachten resultaten. Daarbij maken wij vooral de analyse in welke mate de programmadoelstellingen worden geadresseerd en welke niet gerealiseerd lijken te worden op basis van de informatie die momenteel voorhanden is. De eindevaluatie zal een beter gefundeerde oordeel kunnen formuleren.

Programmalijn Versterking ambtelijk apparaat en bestuur

De programmalijn Versterking ambtelijk apparaat en bestuur heeft de volgende doelstelling: *Het bereiken van een kwantitatief en kwalitatief goed overheidsapparaat. Voorts moet de versterking van het ambtelijke en bestuurlijk apparaat ook leiden tot een soepele transitie van eiland naar land.*

Inspanningen:

- Het versterken van de beleidssectoren, door het uitbreiden van de personele capaciteit.
- Het creëren van checks and balances mechanismen door het versterken van de ondersteuning aan de Eilandsraad voor de uitoefening van hun controle taak en betrekken van burgers bij de besluitvorming.
- Vakgerichte trainingen aan het ambtelijk apparaat moet de vaardigheid vergroten en daarmee de efficiëntie verbeteren.
- Het ontwikkelen en implementeren van een integriteitbeleid, voor ambtenaren en bestuurders.

Onder de programmalijn Versterking ambtelijk apparaat en bestuur zijn de projecten geformuleerd die voor het merendeel gericht zijn op de uitbreiding van de personele capaciteit, waaronder die voor beleidssectoren. In de herprioritering binnen het IVB-programma heeft Sint Maarten het onderdeel checks & balances versterkt door middel van het project *Opbouw Hoge Colleges van Staat* (zie hoofdstuk 3). Het enige projectvoorstel op het gebied van burgerparticipatie is wegens onvoldoende kwaliteit door USONA afgewezen. Op het versterken van de Eilandsraad/ parlement zijn wel resultaten geformuleerd, maar deze zijn niet gerealiseerd terwijl de looptijd formeel is afgelopen. Ook lopen de vakgerichte trainingen aan het ambtelijk apparaat achter op schema en is het project *Integriteitbeleid* net van start gegaan.

Gezien de veelheid aan lopende projecten waarop de verplichtingen nog tot stand gebracht moeten worden, schatten de evaluatoren in dat de beoogde impact op de versterking van het ambtelijk apparaat en bestuur niet volledig gerealiseerd zal kunnen worden. Zo is wel een belangrijk deel van de geïnventariseerde 'kritieke vacatures' vervuld, maar blijft de benodigde versterking van de wetgevingscapaciteit nog sterk achter. Een versterkte focus op zowel werving en selectie als trainingen en opleidingen is een vereiste voor het realiseren van een kwantitatief en kwalitatief goed overheidsapparaat.

De versterking van de checks & balances vormt aanvullend een belangrijk deel van de beoogde impacts onder deze programmalijn. Aangezien geen van de projecten gericht is op burgerparticipatie, is het versterken van de checks & balances door het betrekken van burgers op dit moment niet te verwachten. Ook richt het project *Integriteitbeleid* zich niet meer op de bestuurders en alleen op de ambtenaren. Wel is het project *Opbouw Hoge Colleges van Staat* gestart. Voor dit project is het benodigde bestuurlijke draagvlak aanwezig; indien kan worden voldaan aan de condities genoemd in voorgaande paragraaf, kan het project een zeer belangrijke bijdrage leveren aan de versterking van de checks & balances.

Programmalijn Goede financiële positie

Voor de programmalijn Goede financiële positie is de volgende doelstelling geformuleerd: *Het verbeteren van de innings- heffingscapaciteit, verbeteren van de begrotingen en verplichtingenadministratie. Hiermee moet worden bereikt dat de financiële huishouding transparanter wordt, er een goed budgetsysteem is en een sluitende begroting.*

Inspanningen:

- Realisatie Concern Control
- Opzet afdeling Fiscale Zaken en begrotingsinspectie
- Uitbreiding van het financieel administratiesysteem
- Vervanging van het geautomatiseerde belastingsysteem
- Nieuwe Belastingdienst Sint Maarten

Onder de programmalijn Goede financiële positie lopen twee grote projecten: *Nieuwe Belastingdienst* en *Versterking Financieel Beheer*. Dit laatste project is formeel afgelopen, terwijl het slechts een fractie van het projectbudget heeft verplicht. De realisatie van de geformuleerde resultaten is zeer belangrijk om de doelstellingen van de programmalijn te kunnen halen. De verwachtingen van de evaluatoren omtrent de impact van IVB op de versterking van het financieel beheer zijn dan ook vooralsnog beperkt. Met het lopende project *Nieuwe Belastingdienst* zijn tot nu toe goede resultaten behaald. In hoeverre IVB de beoogde impact op de organisatie en het systeem van de belastingen weet te realiseren is voor een aanzienlijk gedeelte afhankelijk van het succes van de recent gestarte change-managementactiviteiten gericht op de integratie van de verschillende diensten.

Programmalijn Kwaliteit wet- en regelgeving

Deze programmalijn kent de volgende doelstelling:

Het opbouwen van de wetgevingscapaciteit. Hiermee moet gewaarborgd worden dat ambtenaren de wet- en regelgeving goed toepassen en actief bijdragen aan het onderhoud hiervan.

Inspanningen:

- [Opbouw wetgevingscapaciteit](#)
- [Inhuur juristen wetgevingsprogramma](#)
- [Training beleidsmedewerkers/juristen](#)

Drie projecten richten zich op de programmalijn Kwaliteit wet- & regelgeving, waarvan het project *Versterking Wetgevingscapaciteit* het belangrijkste is in relatie tot de geformuleerde doelstelling. Zowel de beoogde resultaten gericht op de werving van juristen als die gericht op de training van beleidsmedewerkers/juristen zijn grotendeels nog niet gehaald. De impact van IVB op de kwantitatieve en kwalitatieve wetgevingscapaciteit van Sint Maarten is vooralsnog gering. Hoe deze uiteindelijk zal uitpakken, hangt sterk af van de mate waarin de benodigde focus op werving & selectie en de trainingen/opleidingen in de uitvoering van het programma gebracht kan worden.

Programmalijn Modernisering Overheid

De programmalijn Modernisering Overheid heeft als doel:

Het verbeteren van de bedrijfsvoering en informatievoorziening middels het gebruik van ICT. Hiermee beoogt de overheid van Sint Maarten haar dienstverlening te verbeteren en efficiency voordelen te behalen.

Inspanningen:

- [Verbetering bedrijfsvoering Burgerzaken door toepassing ICT \(digitaliseren van het archief, beveiliging waardedocumenten en de introductie van de paspoortscanners en signaliseringssysteem\)](#)
- [Het stroomlijnen van de basisregistratie](#)
- [Het creëren van de ICT infrastructuur voor Publieke dienstverlening](#)

Onder deze programmalijn lopen vijf projecten. Slechts een fractie van het betreffende budget is inmiddels verplicht en er zijn nog geen noemenswaardige resultaten geboekt. De drie projecten die van groot belang zijn voor het behalen van de doelstelling van de programmalijn zijn *Public Service Center* (looptijd bijna verstreken maar in de praktijk niet gestart), *Versterking Gegevensbeheer Overheid* (recentelijk gestart na de herprioritering) en *Versterking afdeling Burgerzaken* (recent gestart). Om de doelstelling te kunnen behalen zullen de beoogde resultaten van de projecten behaald moeten worden. Dit vereist onder meer een goede fasering van de eerste twee projecten in verband met de (gedeeltelijke) afhankelijkheid van de oplevering van het nieuwe bestuursgebouw (zie paragraaf 4.4) en een sterke uitvoeringscapaciteit. Gezien de huidige stand van zaken

in de projecten Modernisering Overheid, de veelheid aan benodigde inspanningen en de complexiteit van een aantal projecten, schatten de evaluatoren in dat het een grote uitdaging zal zijn om zelfs bij een verlenging van de projectlooptijd alle geplande resultaten te realiseren. Een goede, constructieve, samenwerking tussen de betrokken partijen (BAK, andere relevante afdelingen van de overheid en USONA) is daarbij een minimale vereiste. VNP/BZK heeft hierbij een actieve rol te spelen als het gaat om de afspraken met USONA.

5.6 Duurzaamheid resultaten

Duurzaamheid is een belangrijk thema in de financieringsvoorstellen. USONA scoort de voorstellen op de mate waarin de verwachte resultaten van het project duurzaam zijn op financieel, institutioneel en management, beleid, en sociaal-economisch/sociaal-cultureel niveau. Zonder een goede score op deze duurzaamheidsaspecten komt een voorstel niet door de beoordelingsronde. Deze aspecten komen echter vervolgens niet meer standaard aan bod in het startgesprek en vormen geen vast onderdeel van de voortgangs- of eindrapporten. Daarmee is het risico reëel dat project-eigenaren duurzaamheid als een 'check the box' opvatten in plaats van deze een serieus onderdeel van een projectplan en –uitvoering te laten zijn.

De duurzaamheid van projecten die nog niet zijn afgesloten is (nog) lastiger in te schatten dan de verwachte effectiviteit. De mate waarin sprake is van duurzaamheid hangt sterk af van: de financiële borging na afloop van het project, de institutionele borging (verduurzaming gebruik van de resultaten binnen de organisatie) en/of de mate waarin de beoogde resultaten als input worden gebruikt voor verdere ontwikkelingen dan wel de mate waarin toekomstige activiteiten erop aansluiten. De evaluatoren konden in dit stadium slechts zeven projecten scoren op duurzaamheid. Bijlage 3 presenteert een samenvatting van de duurzaamheidsanalyse op basis van het dossieronderzoek.

De inschattingen van de duurzaamheid op basis van dossieronderzoek zijn aan de magere kant. De resultaten van deze analyse geven een minder positief beeld dan de effectiviteitsanalyse. Ook voor duurzaamheid geldt dat een verlenging van de doorlooptijd zou kunnen leiden tot hogere scores in de eindevaluatie. De financiële borging (exploitatie na afloop project) in de financieringsvoorstellen is echter minimaal. Niet alle projecten brengen substantiële onderhouds-/exploitatiekosten met zich mee, maar het merendeel wel. In de meeste financieringsvoorstellen is alleen opgenomen dat deze kosten na afloop van het project uit de begroting van Sint Maarten gefinancierd zullen worden. Een onderbouwde raming van deze kosten ontbreekt echter veelal.

Zoals gezegd is in dit stadium te weinig informatie voorhanden om dieper in te kunnen gaan op de duurzaamheid van de behaalde resultaten. De eindevaluatie dient hierover meer helderheid te verschaffen.

5.7 Conclusies

Outputs

De outputs die beoogd worden met de uitvoering van de IVB-projecten liggen voornamelijk op het vlak van het aanstellen van nieuw personeel, opleiden en trainen van zittend personeel, opstellen en in werking stellen van wet- en regelgeving en ICT-gerelateerde outputs (informatiesystemen, online service van de overheid richting de burgers, et cetera). Op basis van dossieronderzoek en interviews concluderen de evaluatoren dat de IVB-projecten tot nu toe vooral de beoogde outputs op het vlak van wet- en regelgeving hebben opgeleverd. Het merendeel hiervan is echter door inzet

van technische bijstand gerealiseerd, waardoor weliswaar de benodigde voortgang is gemaakt, maar de wetgevingscapaciteit minder is 'geïnternaliseerd' dan waar Sint Maarten behoefte aan heeft.

Het werven van medewerkers is deels succesvol geweest. Het is problematisch gebleken om de juiste mensen voor de vacatures aan te trekken, vooral de hogeropgeleiden met een juridische achtergrond. De beoogde outputs op het vlak van opleidingen en trainingen en de realisatie van de ICT-gerelateerde outputs lopen achter op de planning. Over het geheel genomen concluderen de evaluatoren dat de realisatie van outputs is achtergebleven in relatie tot de looptijd van het programma. Daarbij komt dat de nog te realiseren outputs over het algemeen complexer van aard zijn dan de al gerealiseerde outputs.

Effecten

Sint Maarten heeft in de herprioritering extra budget overgeheveld naar de programmalijn Versterking ambtelijk apparaat en bestuur. De nadruk in het IVB-programma op de versterking van de capaciteit van het ambtelijk apparaat, zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin, heeft tot nu toe nog niet tot de gewenste effecten geleid. De versterking van de kwantitatieve capaciteit is wel deels gerealiseerd. De *kwalitatieve* capaciteit heeft nog niet de aandacht gekregen die ze, gezien het belang van een competent ambtenarenapparaat voor het functioneren van de overheid van Sint Maarten, verdient.

De beoogde effecten van IVB op de financiële positie en het financieel beheer van Sint Maarten dienen nog grotendeels gerealiseerd te worden. Wel is met de *Nieuwe Belastingdienst* een goed begin gemaakt. De activiteiten gericht op de integratie van de verschillende diensten zijn recentelijk gestart. De mate waarin deze integratie succesvol zal zijn, is bepalend voor de effectiviteit van dit project.

Wat de kwaliteit van wet- en regelgeving betreft, kan gesteld worden dat die wet- en regelgeving die direct de basis vormen voor de landstatus van Sint Maarten inderdaad gerealiseerd is. De overige effecten onder de programmalijn Kwaliteit wet- en regelgeving zullen de benodigde inspanningen vergen in de resterende looptijd van IVB.

De programmalijn Modernisering Overheid heeft te maken met vertragingen binnen een aantal projecten; daarnaast zijn enkele belangrijke projecten pas recent van start gegaan. Het zal veel inspanning en een goede samenwerking tussen betrokken partijen vereisen om de beoogde effecten van deze programmalijn te realiseren, aangezien de 'kernprojecten' *Public Service Center* en *Versterking Gegevensbeheer Overheid* complex van aard zijn.

Impacts en duurzaamheid

De inspanningen die Sint Maarten tot nu heeft geleverd in de uitvoering van het IVB-programma zijn vooral gefocust op de transitie van Sint Maarten als eilandsgebied naar land, wat gezien de opbouwfase van het land Sint Maarten ook gerechtvaardigd is. Sint Maarten heeft daarbij vooral vanuit een technisch perspectief gekeken naar wat er minimaal nodig was om als land te kunnen functioneren en de beschikbare capaciteit daarop ingezet. De activiteiten die zich meer op de *beginzelen* van goed bestuur (zoals accountability & transparantie, dualisme, betrokkenheid van burgers en bedrijfsleven bij de besparticipatie en integriteit), richten zijn beperkter van schaal. De evaluatoren schatten dan ook in dat IVB voornamelijk impact zal hebben op het technisch functioneren van Sint Maarten als land.

Net als over de impact van IVB, zijn er geen vergaande conclusies te trekken over de duurzaamheid van het programma. In het proces van projectgoedkeuring en –uitvoering lijkt de aandacht

voor duurzaamheid vooralsnog vooral een item in de goedkeuring van financieringsvoorstellen voor IVB. Er zijn geen aanwijzingen dat duurzaamheid een gespreksonderwerp in de project overleggen. Ook is nog veel winst te behalen met betrekking tot onderbouwde financiële voorzieningen voor onderhoud en overige forward costs, die in een groot deel van de voorstellen ontbreken.

Het volgende hoofdstuk (Efficiency) gaat nader in op de verklarende factoren voor het vooralsnog uitblijven van de beoogde resultaten.

6 Efficiency

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de efficiency waarmee het programma en de projecten tot op heden zijn uitgevoerd. Efficiency draait om de verhouding tussen de bereikte resultaten en de aangewende middelen (veelal geld en tijd). Vanwege de mid-term karakter van deze evaluatie, concentreren we ons daarbij op de programma-aansturing en de verschillende fasen van de projectcyclus (o.a. identificatie, uitvoering, monitoring) vanuit het oogpunt van efficiency. Specifiek aandacht zal worden besteed aan de ToR vraag in hoeverre de verschillende actoren bij hebben gedragen aan een efficiënte uitvoering van het programma en de projecten.

6.2 Programmamanagement

Zoals eerder beschreven zijn Sint Maarten en Nederland gezamenlijk verantwoordelijk voor de aansturing van het IVB op programmaniveau. IVB diende vooral een programma van de eilanden zelf te zijn. Anders dan bij het SBO staat Nederland op meer afstand van de uitvoering van IVB. De *gezamenlijke* aansturing geschiedt in de formele ambtelijke en bestuurlijke overleggen, met het doel te waarborgen dat de meest optimale mix van projecten wordt uitgevoerd teneinde een zo groot mogelijke bijdrage te kunnen leveren aan het bereiken van de IVB-doelstellingen. Nederland (VNP) stelt zich daarbij afzijdig op: zowel als het gaat om de vaststelling van welke projecten de 'meest optimale mix' vormen als in de monitoring van de voortgang in het bereiken van de IVB-doelstellingen. Sint Maarten, het Bestuurscollege en BAK, heeft daarbij duidelijk het mandaat. Wel overleggen VNP en BAK regelmatig (maandelijks) over knelpunten in de uitvoering van IVB.

Uit de overlegverslagen en de interviews blijkt weinig aandacht voor de inhoudelijke voortgang van het IVB en de noodzaak tot strategisch bijsturen van de gekozen mix van projecten met het oog op de te behalen doelstellingen. De maandelijkse besprekingen tussen BAK en VNP betreffen meer het operationele en niet zozeer het strategische niveau. Een belangrijk element in de monitoring van de inhoudelijke voortgang, is de terugkoppeling tussen (bereikte) projectdoelen en programma-doelen. Deze analyse is nodig om vast te stellen welke prioriteiten nochtans onderbelicht zijn gebleven, welke meer en welke minder succesvol blijken te zijn in de realisatie en op welke prioriteiten extra inspanningen geleverd moeten worden. Deze (terug-) koppeling tussen projecten en programma is tot nu toe geen onderwerp in de overleggen. Daarmee ontbreekt de strategische dialoog tot nu toe.

Een uitzondering hierop is de herprioritering die op verzoek van Sint Maarten in juni 2010 heeft plaatsgevonden. De herprioritering was voornamelijk ingegeven door de noodzaak om ter voorbereiding van het verkrijgen van de landstatus extra aandacht te besteden aan een aantal elementen die fundamenteel waren om de landstatus te verkrijgen of als land goed te kunnen functioneren, zoals het instellen van checks & balances. Het staatkundige verandertraject vormde meer het uitgangspunt van deze strategische beslissingen dan het bereiken van de doelstellingen van het IVB.

De financiële voortgang van het IVB-programma krijgt relatief veel aandacht tijdens de ambtelijke en bestuurlijke overleggen. BAK zegt (aan de hand van de financiële overzichten) ook de inhoudelijke voortgang te bespreken, maar mede wegens het ontbreken/de gebrekkige

voortgangsverslagen wordt deze informatie alleen mondeling overgedragen. Om de uitvoering van het programma te bespoedigen is in het voortgangsoverleg van oktober 2010 afgesproken dat alle IVB-projecten worden nagelopen en deadlines voor het indienen van projecten en het aangaan van verplichtingen worden vastgesteld, waarna tijdens het bestuurlijk overleg van 14 december 2010 Sint Maarten en Nederland een initiële deadline van 31 december 2011 voor het verplichten van IVB-middelen hebben afgesproken.

De pragmatische insteek van BAK is vaak ten goede gekomen van de efficiëntie van projecten. Aan de andere kant kunnen gekozen oplossingen afbreuk doen aan de te verwachten effecten. Een concreet voorbeeld hiervan is het project *Integriteit*, waarbij de pragmatische beslissing is genomen om het project niet meer te richten op de bestuurders en alleen op de ambtenaren. Een ander voorbeeld betreft het project *Versterking financieel beheer* waarvoor BAK het idee heeft om een gedeelte van het budget in te zetten voor het oprichten van een compliance team waar meer draagvlak voor is dan voor veel van de in het projectvoorstel geplande activiteiten. Gezien de lastige positie van BAK, namelijk tussen alle partijen in (bestuur, ministeries & ambtenaren, VNP en USONA) in combinatie met de beperkte capaciteit, zijn dergelijke pragmatische keuzes soms jammer, maar wel begrijpelijk.

6.3 Projectidentificatie, indiening en goedkeuring

Individuele ministeries (voorheen diensten) mogen het initiatief nemen om projectvoorstellen te schrijven. De voorstellen zijn opgesteld in een werkgroep of commissie, waarin naast BAK (voorheen DPP) de betrokken afdeling/ministerie zitting heeft, aan de hand van het samenwerkingsprogramma-document. Voor technische projecten heeft BAK externe consultants ingehuurd om te helpen bij het schrijven van de voorstellen. BAK is als enige gemachtigd om projectvoorstellen in te dienen bij USONA. Alle zijn, na vooroverleg, door het (voormalige) BC pro forma goedgekeurd en ingediend bij USONA.

USONA toetst de ingediende voorstellen eerst op ontvankelijkheid. Tijdens de ontvankelijkheidstoets 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.

Na de ontvankelijkheidsverklaring 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 verlagings 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.

De IVB-projecten zijn aan de hand van bovengenoemde criteria gescoord. Hierbij wegen vooral de aspecten uitvoeringscapaciteit en financiële en institutionele duurzaamheid zwaar mee in de totaalscore.

Van de 20 ingediende financieringsvoorstellen zijn er 19 goedgekeurd. De kwaliteit van de ingediende projectvoorstellen was wisselend. USONA moest regelmatig aanvullende informatie vragen over het projectbudget, de duurzaamheidsaspecten en de projectorganisatie in het financieringsvoorstel. De kwaliteit van de USONA-beoordelingen en de teruggekoppelde feedback verschilde per project. De verzoeken van USONA om aanvullende informatie waren volgens de geïnterviewden niet altijd even relevant.

USONA moet een project moet binnen twee maanden na indiening van het projectvoorstel - exclusief de periode die de projecteigenaar nodig heeft voor het verstrekken van gevraagde aanvullende informatie - worden beoordeeld, volgens de eigen procedureregels. Deze termijn is voor een aantal projecten overschreden (bijvoorbeeld bij het project *Versterking afdeling Burgerzaken*), wat voor vertraging in de uitvoering van de betreffende projecten heeft gezorgd. Andere projecten zijn daarentegen snel beoordeeld.

6.4 Projectuitvoering

6.4.1 Proces van projectuitvoering

BAK is voor alle projecten namens Sint Maarten de projectgemachtigde en uit dien hoofde verantwoordelijk voor de coördinatie van de projecten. De daadwerkelijke uitvoering van het project kan door de overheid en/of door een externe partij geschieden. Een USONA projectadviseur fungeert als contactpersoon bij USONA, ziet toe op de te volgen procedures (zoals de gunningsprocedure), verleent advies en bewaakt de voortgang van het project.

Na goedkeuring van het voorstel 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 Sint Maarten, de looptijd van het project en rapportageverplichtingen.

Na ondertekening van de financieringsovereenkomst dient binnen twee weken een startgesprek plaats te vinden met de projecteigenaar/ gemachtigde en de USONA projectadviseur. Volgens de procedureregels dient USONA tijdens het startgesprek toelichting te geven op de financieringsovereenkomst, de algemene voorwaarden, eventuele bijzondere voorwaarden en de procedureregels. Daarbij dient USONA extra aandacht te besteden aan de procedures voor aanbesteding.

Voor de uitvoering van werken en de levering van goederen en diensten geldt de Nederlands-Antilliaanse wet- en regelgeving inzake aanbestedingen, met inachtneming van de bepalingen in de USONA procedureregels. USONA dient erop toe te zien dat de juiste aanbestedingsprocedures gebruikt worden. Verder dient USONA de Terms of References binnen twee weken goed te keuren.

Om een verplichting te kunnen aangaan moet de projectgemachtigde USONA schriftelijk om goedkeuring verzoeken. USONA dient binnen twee weken over het verzoek te beslissen. Betalingen worden door USONA verricht aan de hand van de door BAK ingediende facturen. De facturen worden binnen één maand na ontvangst bij USONA betaald. Voor kleine uitgaven kan een werkvoorschot worden verkregen.

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 bijlage 4.

6.4.2 Projectuitvoering in de praktijk

Van de 19 projecten –waarvan er 4 recent zijn begonnen- hebben 9 projecten significante vertraging opgelopen in de uitvoering. Een gebrek aan uitvoeringscapaciteit bij Sint Maarten is een belangrijke oorzaak van de vertraging. De wijze waarop USONA haar functies op Sint Maarten uitoefent en procedureregels toepast heeft ook tot vertraging in de uitvoering van projecten geleid, met name sinds het afgelopen jaar. Ook hebben bij enkele projecten beperkte bestuurlijke commitment en draagvlak in vertraging geresulteerd. De veranderde positie van BAK/DPP na het verkrijgen van de landstatus per 10/10/2010 heeft er toe geleid dat haar macht en slagkracht verminderd is en de afhankelijkheid van de commitment van betrokken ministeries is vergroot. Een overzicht van de efficiency scores van de IVB-projecten met toelichting staat in bijlage 3 (zie [Tabel B3.7](#)).

Uitvoeringscapaciteit

In de aanloop naar 10/10/10 had Sint Maarten een omvangrijke opbouwopdracht. De focus daarbij lag op het voldoen aan de gestelde criteria voor landswording, waardoor de uitvoeringscapaciteit voor de samenwerkingsprogramma's zeer beperkt tot nihil was. Het zijn dan ook de projecten die in 2010 zijn gestart die (te) weinig resultaten hebben geboekt in vergelijking met hun looptijd. Tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat er juist in 2010 veel financieringsovereenkomsten zijn gesloten (11). Sint Maarten heeft zich blijkbaar onvoldoende gerealiseerd dat het ambtelijk apparaat een dergelijke belasting niet kon absorberen bij het afspreken van een deadline voor verplichtingen eind 2011. Voor een aantal projecten is externe capaciteit aangetrokken voor de uitvoering, maar van deze mogelijkheid lijkt niet altijd voldoende gebruik gemaakt te zijn. Inmiddels heeft BAK wel een projectleiderspool opgericht om sneller externe capaciteit te kunnen inschakelen. Daarnaast heeft BAK een algehele projectleider aangesteld voor het coördineren van de ICT-projecten en hier voortgang in te brengen.

BAK is naast projectgemachtigde ook zelf projectuitvoerder voor een aantal projecten (bijvoorbeeld voor de projecten *Versterking ambtelijk apparaat*, *Public Service Center*, *Integriteit* en *Vakgerichte trainingen en ervaringsuitwisseling*). Naast projecten die zich op onderwerpen richten die tot het takenpakket behoren van BAK, zoals het project *Integriteit*, is BAK ook projecten gaan trekken en uitvoeren om het capaciteitsgebrek binnen ministeries (voorheen diensten) te ondervangen. Deze oplossing is naar de mening van de evaluatoren niet altijd gelukkig omdat de trekkersrol met het oog op het benodigde draagvlak, de commitment en duurzaamheid beter ingebed kan zijn bij de ministerie/afdeling tot wiens portefeuille het projectonderwerp hoort en BAK zelf ook met onderbezetting kampt. Ook de aanwezige kennis en kunde binnen de ministeries lijkt niet altijd even optimaal benut te zijn door BAK bij het uitvoeren van projecten, al was dat vaak door gebrek aan capaciteit. Een voorbeeld hiervan is het project *ervaringsuitwisseling en trainingen* dat zonder de betrokkenheid van P&O is opgezet. Volgens sommige geïnterviewden had de uitvoering van bepaalde projecten efficiënter en effectiever kunnen verlopen als de relevante afdelingen meer betrokken waren geweest door BAK. In andere gevallen heeft de inzet van BAK juist voor een vlottere uitvoering van de projecten gezorgd.

Commitment, draagvlak en de inbedding van BAK

Zoals al eerder beschreven is de positie van BAK verzwakt ten opzichte van die van DPP en is de afdeling meer dan in de oude DPP situatie afhankelijkheid van voldoende ambtelijke en bestuurlijke commitment en draagvlak. Concreet betekent dit vooral dat BAK heeft ingeboet aan autoriteit en aan zeggenschap over de dienst-/ministerieoverstijgende projecten. Deze rol zou moeten worden opgepakt door/overgedragen aan de minister van Algemene Zaken, die door BAK ingezet zou moeten worden als een soort hefboom om beslissingen te forceren en projecten vlot te trekken. Tot nu toe blijft de aanjagende rol op een te laag niveau hangen om daadwerkelijk effect te kunnen scoren. Het ontbreken van voldoende bestuurlijk draagvlak en commitment heeft voor twee IVB-projecten (*Versterking Financieel Beheer, Implementation of EMIS*) duidelijk tot vertraging in de uitvoering geleid.

Fasering binnen projecten en rol changemanagement

Een aantal projecten is complex van aard, vooral onder de programmaliijn Modernisering Overheid. De twee belangrijkste daarin zijn *Public Service Center* en *Versterking Gegevensbeheer Overheid*. Deze projecten vertonen samenhang met elkaar en met een aantal andere projecten. Beide projecten kampen met vertraging, terwijl onderdelen van bijvoorbeeld Public Service Center alvast van start zouden kunnen gaan, los van de bouw van een nieuw bestuurskantoor. Daarbij gaat het om trainingen, communicatieplannen, klachtenafhandeling en werkprocessen.

USONA organisatie en procedures

Het USONA kantoor te Sint Maarten vormt een geheel met het USONA kantoor te Curaçao. De taakverdeling tussen de twee kantoren voor wat de projecten te Sint Maarten betreft is niet duidelijk. USONA personeel heeft aangegeven dat de meeste beslissingen omtrent de projecten in overleg tussen Sint Maarten en Curaçao genomen worden maar dat Sint Maarten ook zelf bevoegd is om projectbeslissingen te nemen. De wijze waarop de functies van USONA over de twee kantoren is georganiseerd is niet optimaal gebleken. Vertraging in de uitvoering van haar functies - zoals bijvoorbeeld het goedkeuren van projecten, verplichtingverzoeken en het betalen van rekeningen- is volgens de geïnterviewden met regelmaat voorgekomen. Het is voor de project-betrokkenen onduidelijk waar de vertraging binnen USONA precies wordt opgelopen.

De (implementatie van) USONA procedureregels en de wijze waarop de projectadviseurs hun rol bekleden is niet altijd ten goede gekomen van een efficiënte uitvoering van de projecten. USONA projectadviseurs dienen naast een controlerende rol ook een faciliterende rol te spelen. Deze faciliterende functie is volgens geïnterviewden sinds een jaar geleden minder goed ingevuld. De projectbetrokkenen zijn eensgezind in hun mening dat de adviseurs nu strenger letten op de correcte naleving van de procedureregels en minder meedenken. Het houden van streng toezicht op de naleving van procedureregels hoeft een faciliterende rol bij de uitvoering van projecten echter niet in de weg te staan.

Vooraf in de aanbestedingsfase lopen projecten veel vertraging op doordat USONA onvoldoende informatie verstrekt over de aanbestedingsprocedures, met als gevolg dat de gevolgde procedures regelmatig door USONA worden afgekeurd. De startgesprekken blijken in de praktijk niet in alle gevallen benut te worden om voor de benodigde kennisoverdracht omtrent de aanbestedingsprocedures te zorgen. Ook leidt het stringent toepassen van de USONA procedures voor verplichtingen en betalingen tot vertragingen in de uitvoering van projecten (bijvoorbeeld in het geval van het project *Opbouw Hoge Colleges van Staat*). Daarbij is de USONA-betalingstermijn is relatief lang gezien het feit dat Sint Maarten een klein eiland is met weinig aanbieders en het gebruikelijk is dat veel transacties in cash geschieden. De praktijk dat USONA rond een maand na indiening van de factuur betaalt, heeft er toe geleid dat sommige leveranciers (bijvoorbeeld reisbureaus) op Sint

Maarten hun diensten niet willen aanbieden. De mogelijkheid om een werkvoorschot te krijgen lijkt ondanks de geconstateerde problemen niet actief door USONA te worden gepromoot. Pas recentelijk is het eerste werkvoorschot voor een IVB-project gecreëerd.

6.5 Projectmonitoring

BAK voert de monitoring van de projecten uit namens Sint Maarten. BAK dient ieder half jaar een voortgangsrapportage bij USONA indienen over de voortgang van de projecten, tenzij anders is afgesproken in de financieringsovereenkomst. Deze rapportage dient inzicht te geven in de inhoudelijke en financiële voortgang van de projecten. BAK 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.

BAK schiet te kort in haar rol als monitor. De taken die BAK moet vervullen als projectinitiator, projectgemachtigde, monitor en in sommige gevallen ook uitvoerder vergen veel capaciteit. Vooral voor wat betreft de rapportageverplichtingen over de projecten naar USONA toe schiet BAK tekort. Voortgangsrapportages worden vaak te laat of zelfs niet aangeleverd. Om deze reden kunnen regelmatig geen nieuwe verplichtingen op projecten worden aangegaan totdat de tekortkoming gepareerd is. Het gaat hier vaak om projecten die in de uitvoering ook al niet goed liepen vanwege bijvoorbeeld een gebrek aan uitvoeringscapaciteit. BAK probeert duidelijk zo efficiënt mogelijk met de schaarse capaciteit om te gaan en maakt pragmatische keuzes als het gaat om het al dan niet nakomen van de verplichtingen. De Ministerraad heeft op grond van het programmadoekument echter de verplichting om voor voldoende uitvoeringscapaciteit voor het programma te zorgen en dient dan ook te waarborgen dat BAK de capaciteit heeft om al haar functies voortvloeiende uit het IVB-programma goed te kunnen uitvoeren.

Projectuitvoering en monitoring dienen idealiter bij verschillende organisaties danwel personen te liggen. BAK scheidt deze taken echter niet en de taken van projectgemachtigde, projectuitvoerder en projectmonitor kunnen voor eenzelfde project in dezelfde handen zijn.

USONA schiet tekort in de rol van toezichthouder op de resultaatgerichte monitoring van projecten. Zoals gezegd, dient BAK de voortgangsrapportages met grote regelmaat te laat in en zijn deze veelal van een matige kwaliteit naar de mening van de evaluatoren. Dit bemoeilijkt het houden van toezicht op de resultaatgerichte monitoring aanzienlijk. USONA stelt echter geen eisen aan de kwaliteit van de voortgangsrapportages en heeft het formele escalatiemodel niet toegepast. Verder geeft USONA geen terugkoppeling op grond van de ontvangen voortgangsrapportages.

6.6 Conclusies

Een behoorlijk deel van de projecten heeft (grote) vertraging opgelopen. Deze achterstand vergroot de druk op de beschikbare capaciteit om het geld te verplichten. Een gebrek aan uitvoeringscapaciteit bij Sint Maarten is een belangrijke oorzaak van de opgelopen vertraging. De timing van veel projecten te midden van de staatkundige hervormingen heeft het probleem van de beperkte uitvoeringscapaciteit nog eens vergroot. Van de mogelijkheid om externe capaciteit voor projectuitvoering aan te trekken is onvoldoende gebruik gemaakt. De projectleiderspool die recent door BAK opgericht is om sneller externe capaciteit te kunnen inschakelen is een goede ontwikkeling.

Vertragingen worden ook veroorzaakt doordat USONA zich niet altijd houdt aan de termijnen die zijn gesteld voor het afhandelen van haar taken (zoals het beoordelen van projectvoorstellen en verplichtingenverzoeken). En doordat USONA procedureregels en hun implementatie niet altijd passend blijken te zijn gegeven de specifieke context van Sint Maarten als een klein eiland met weinig aanbieders. USONA-projectadviseurs vervullen sinds ongeveer een jaar een minder sterke faciliterende en adviserende rol bij de uitvoering van projecten en passen met name de procedure-regels inzake aanbestedingen te stringent toe.

De functies die BAK uitoefent als projectinitiator, projectgemachtigde, monitor en in sommige gevallen ook uitvoerder vergen veel capaciteit. Ook is haar positie verzwakt door haar inbedding als afdeling onder het Ministerie van Algemene Zaken. BAK probeert duidelijk zo efficiënt mogelijk met de schaarse capaciteit om te gaan en maakt pragmatische keuzes als het gaan om het al dan niet nakomen van verplichtingen. De gemaakte keuzes gaan voornamelijk ten koste van de rol als monitor. Het trekken en uitvoeren van projecten door BAK die onderwerpen beslaan die buiten de portefeuille van BAK vallen is onwenselijk met het oog op het benodigde draagvlak, de commitment en duurzaamheid bij de relevante ministerie(s)/afdeling(en) en gezien de schaarse capaciteit van BAK.

Bijlage 1 Projectbudgetten voor en na herprioritering

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de verschuivingen in de budgetten per programmalijn en project naar aanleiding van de herprioritering. Tevens toont de tabel de feitelijk goedgekeurde budgetten per programmalijn en project.

Tabel B1.1 Overzicht oorspronkelijk budget, budget na herprioritering en feitelijk budget projecten (stand 30/4/2011; exclusief bijdrage Sint Maarten)

Programmalijn & Projectnaam	Programmadoocument budget (NafI)	Budget na herprioritering (NafI)	Feitelijk goedgekeurd budget (NafI)
Versterken van het ambtelijk apparaat en bestuur			
Versterking ambtelijk apparaat, fase 1	2.550.000	3.196.324	3.196.324
Versterking ambtelijk apparaat, fase 2	750.000	1.324.353	824.353*
Versterking Eilandsecretariaat en Raadsleden	400.000	355.166	355.166
Burgerparticipatie	300.000	0	0
Ervaringsuitwisseling en trainingen	1.550.000	1.361.830	400.000*
Integriteitsbeleid	500.000	800.000	800.000
Opbouw Hoge Colleges van Staat	0	4.198.115	4.198.115
Verst inspectie en vergunningverlening VROMI	0	600.000	625.000*
Inzet TA Constitutioneel traject	0	1.296.754	1.296.754
Totaal	6.050.000	13.132.542	11.695.712*
Financieel beheer			
Versterking financieel beheer	2.230.000	2.297.000	2.297.000
Nieuwe belastingdienst	12.000.000	5.642.000	5.642.000
Totaal	14.230.000	7.939.000	7.939.000
Kwaliteit wet & regelgeving			
Verl. Wetgevingsjurist Kab.Gezagh.	600.000	390.188	390.188
Inzet Wetgevingsjurist	1.000.000	243.120	243.120
Versterking wetgevingscapaciteit	2.300.000	2.415.150	2.415.150
Totaal	3.900.000	3.048.458	3.048.458
Modernisering Overheid			
Beveiliging waardedocumenten	710.000	670.000	670.000
Digitalisering Archief		450.000	450.000

Programmalijn & Projectnaam	Programmadocument budget (NafI)	Budget na herprioritering (NafI)	Feitelijk goedgekeurd budget (NafI)
Versterking afd Burgerzaken (basisregistraties)	1.750.000	1.200.000	1.192.385*
Public Service Centre	1.650.000	1.500.000	1.500.000
Upgraden bedrijfsvoering	2.000.000	0	0
Implementation of EMIS	0	650.000	650.000
Versterking gegevensbeheer overheid	0	1.700.000	1.922.500 *
Totaal	6.110.000	6.170.000	6.384.885*

* Budgetten waarvan de feitelijke omvang afwijkt van de afgesproken omvang na herprioritering.

Bron: Gebaseerd op DPP Voortgangsrapportage IVB-programma, 14 juli 2010; Samenwerkingsprogrammadocument IVB en de USONA administratie.

De grootste verschuivingen als gevolg van de herprioritering zijn de toevoeging aan de projectenlijst van de projecten Opbouw Hoge Colleges van Staat en Inzet Technische Assistentie Constitutioneel traject en het verlagen van het geplande projectbudget voor de Nieuwe Belastingdienst.

De feitelijk goedgekeurde budgetten en de vastgestelde budgetten na de herprioritering komen grotendeels overeen. De projecten Vakgerichte trainingen en ervaringsuitwisseling en Versterking ambtelijk apparaat, fase 2 vormen hierop een uitzondering. Het eerste project is door USONA slechts deels goedgekeurd, namelijk enkel voor wat betreft de financiering van het eerste jaar waarna een onafhankelijke evaluatie moet uitwijzen of financiering voor volgende jaren verkregen kan worden. Voor het tweede project lijkt de verklaring in het geconstateerde verschil administratief van aard te zijn omdat de herprioritering nog niet tot een gewijzigde financieringsovereenkomst voor dit project heeft geleid.

Bijlage 2 Opleiding- & trainingen projecten

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de stand van zaken voor de projecten met een significant opleidings/trainingsaspect.

Tabel B2.1 Overzicht van de stand van zaken voor de projecten met een significant opleidings/trainingsaspect

Projectnaam	Projectbudget (NafI)	Stand van zaken m.b.t. opleiding/training
Ervaringsuitwisseling en trainingen	400.000*	Geplande resultaten/doelstellingen: O.a. doormiddel van stages & uitzendingen, deelname aan conferenties en vakgerichte trainingen, kennis, ervaring en vaardigheden bij ambtenaren verhogen. Tot op heden nog niets verplicht. Grote vertraging in projectuitvoering.
Nieuwe belastingdienst	5.642.000	Geplande resultaten/doelstellingen: O.a. een vakgericht opleiding en trainingsplan voor een periode van 5 jaar gereed en uitgevoerd. Een opleidingsplan -voor de korte termijn- is opgesteld maar nog niet uitgevoerd. Aan drie medewerkers is een studieopdracht toegekend en aan twee medewerkers een stageopdracht. Twee leidinggevenden zijn met een management cursus gestart.
Versterking financieel beheer	2.297.000	Geplande resultaten/doelstellingen: O.a. het tot stand brengen van voldoende competenties bij bestaand en nieuw personeel om bestaande en nieuwe taken uit te voeren. Niets verplicht mbt opleidingen/trainingen. Grote vertraging in projectuitvoering.
Verl. Wetgevingsjurist Kab.Gezagh.	390.188	Geplande resultaten/doelstellingen: O.a. het inwerken en opleiden van een drietal aan te nemen juristen. Geen juristen aangenomen en opgeleid.
Versterking wetgevingscapaciteit	2.415.150	Geplande resultaten/doelstellingen: O.a. training vier startende juristen; trainingstraject voor beleidsmedewerkers ontwikkeld en uitgevoerd. Geen trainingen plaatsgevonden. Grote vertraging in projectuitvoering.
Integriteitsbeleid	800.000	Geplande resultaten/doelstellingen: O.a. integriteitstrainingen & -workshop. Project recent gestart en nog niets verplicht.
Versterking Eilandsecretariaat en Raadsleden	355.166	Geplande resultaten/doelstellingen: O.a. aanbieden van een training voor de Eilandsraadsleden. Tot op heden nog niets verplicht. Grote vertraging in projectuitvoering.
Versterking afd Burgerzaken (basisregistraties)	1.192.385	Geplande resultaten/doelstellingen: O.a. verhoogd competentieniveau personeel via opleidingen. Project recent gestart en nog niets verplicht.
Public Service Centre	1.500.000	Geplande resultaten/doelstellingen: O.a. het trainen van front office personeel in systeemtoepassing kennisdatabank en in klantenbehandeling. Tot op heden nog niets verplicht. Grote vertraging in projectuitvoering.

* Budget aanvraag was 1.361.830. Goedkeuring en budget verleend voor het eerste jaar met de mogelijkheid tot verlenging van het project en verhoging van het budget na het eerste jaar.

Bijlage 3 Scores projecten op relevantie, effectiviteit, duurzaamheid en efficiency

In deze bijlage zijn de tabellen opgenomen met achtereenvolgens de scores van projecten op relevantie, effectiviteit, duurzaamheid en efficiency.

Tabel B3.1 Scores relevantie IVB-projecten

Projectnr	Project naam	Score*	Uitleg
Goede financiële positie			
2009003	Nieuwe Belastingdienst (27-4-2009 t/m 27-04-2012)	4	<p>Het project is zeer relevant en valt onder de IVB-programmalijn "goede financiële positie" afdeling "nieuwe belastingdienst Sint Maarten". Het is gericht op de integratie van de innings- en heffingsfuncties en adresseert het probleem dat de 3 belastingorganisaties (inspectie, landsontvanger, eilandontvanger) separaat van elkaar functioneren -zowel wat betreft het management/de organisaties als de fysieke locaties- met de nodige inefficiënties tot gevolg. Het borduurt voort op het Businessplan Nieuwe Belasting Dienst Sint Maarten 2008 – 2012 en op onderzoek door de Stichting Belasting Accountants Bureau (BAB) waaruit gebleken is dat op korte termijn de inspectie der belastingen dient te worden versterkt qua personeel, ICT infrastructuur en apparatuur en dat achterstanden dienen te worden weggewerkt.</p> <p>In het kader van de versterking van de personele capaciteit achten de evaluatoren het (deels) financieren van de salariskosten minder relevant en noodzakelijk.</p>
2010014	Versterking Financieel Beheer (20-5-2010 t/m 20-05-11)	4	<p>Het project is zeer relevant en ziet op het verbeteren van het financieel beheer dat een van de programmalijnen is van het IVB. Het project richt zich op 3 van de 5 in het IVB-programma genoemde activiteiten, namelijk: 1) de realisatie van concern control, 2) het opzetten van de afdeling fiscale zaken en begrotingsinspectie, 3) de uitbreiding van het financieel administratiesysteem. Het project is zeer relevant in het licht van de problematiek die er is in het financieel beheer van Sint Maarten.</p> <p>Gezien de geringe effectiviteit van het project tot nu toe leeft bij BAK nu het idee om een groot gedeelte van het budget in te zetten voor het oprichten van een compliance team waar meer draagvlak voor is. De met dit idee gepaard gaande wijziging in de focus van dit project zal naar mening van de evaluatoren enigszins afbreuk doen aan de relevantie van het project..</p>

Projectnr	Project naam	Score*	Uitleg
Kwaliteit wet & regelgeving			
2008076	Inzet Wetgevingsjurist (29-10-2008 t/m 29-07-2009)**	3	De programmalijn "Kwaliteit wet & regelgeving" ziet op het versterken van de wetgevingscapaciteit en het beleid. Het project draagt niet duurzaam bij aan versterken van de wetgevingscapaciteit van Sint Maarten maar vervult wel een belangrijke functie daar het door middel van de inzet van externe deskundigheid het gebrek aan wetgevingscapaciteit tijdelijk ondervangt en een bijdrage levert aan het aanpassen van wet- en regelgeving aan de nieuwe staatkundige status van Sint Maarten als land.
2008087	Verl. wetgevingsjurist Kab.Gezagh (19-12-2008 t/m 19-12-2010)**	3	Het project is qua doelstellingen vrij relevant omdat het zich o.a. mede richt op het versterken van de wetgevingscapaciteit middels het opleiden en begeleiden van juristen en op het structureren van het wetgevingsproces. Het project sluit echter niet naadloos aan bij de onder de relevante IVB-programmalijn - "Kwaliteit wet & regelgeving"- geformuleerde inspanningen. Het project ziet hoofdzakelijk op de ontwikkeling van wet- en regelgeving door de inzet van technische bijstand terwijl de geformuleerde inspanningen zijn gericht op: 1) het opbouwen van wetgevingscapaciteit- middels het werven van wetgevingsjuristen, 2) het opstellen van een wetgevingsprogramma en 3) het trainen van beleidsmedewerkers/juristen - middels het opzetten van een langlopend trainingprogramma. De keuze om aan de IVB-programmalijn bij te dragen doormiddel van het verlengen van het project "wetgevingsjurist Kabinet Gezaghebber SXM" (2004189) achten de evaluatoren daarom niet optimaal.
2009143	Verst. Wetgevingscapaciteit (27-1-2010 t/m 27-10-11)	4	Het project is zeer relevant en sluit nauw aan bij de geformuleerde inspanningen onder de IVB-programmalijn "versterken van het beleid en de wetgevingscapaciteit". Het is gericht op het probleem dat de kwantitatieve en kwalitatieve wetgevingscapaciteit van de afdeling Juridische Zaken tekort schiet en dat er bij de beleidsafdelingen van de (toekomstige) ministeries onvoldoende kennis is van en over regelgeving.
Modernisering Overheid			
2009173	Implementation of EMIS (11-3-2010 t/m 11-07-2011)	2	Het project is weinig relevant voor het IVB-programma. Het zou geschaard kunnen worden onder de programmalijn modernisering van de overheid maar valt niet onder de genoemde inspanningen m.b.t. deze programmalijn. Het project past veel beter thuis bij het samenwerkingsprogramma Onderwijs & Jongeren omdat het specifiek op het verbeteren van het onderwijsbeleid gericht is en niet op het verbeteren van goed bestuur meer in het algemeen.

Projectnr	Project naam	Score*	Uitleg
2009170	Beveiliging Waardedocumenten (27-1-2010 t/m 27-01-11)**	3-4	Het project is relevant en staat vermeld in het IVB-programma onder afdeling 1 "verbetering bedrijfsvoering burgerzaken" van de programmalijn "modernisering van de overheid". Door het installeren van een beveiligde waardebergingskast voor waarde documenten met een digitaal registratiesysteem verbonden aan de frontoffice balies d.m.v. integratiesoftware en transportbuizen wordt beoogd fraude en schade aan de documenten te verminderen en het bereiken van een betere dienstverlening door snellere doorlooptijden. Ondanks het feit dat hiervoor genoemde doelen allen relevant zijn voor het verbeteren van het bestuur en het project past binnen het IVB-programma vragen de evaluatoren zich af of de keuze voor een dergelijk geavanceerd systeem past bij de omvang van het land Sint Maarten, het niveau van economische ontwikkeling en de aard van de problemen m.b.t. de dienstverlening bij burgerzaken..
2009171	Digitaliseren archief (22-11-2010 t/m 22-11-2012)**	4	Het project is relevant en staat vermeld in het IVB-programma onder afdeling 1 "verbetering bedrijfsvoering burgerzaken" van de programmalijn "modernisering van de overheid". Het project is gericht op het digitaliseren van het Burgerzaken archief dat de dienstverlening zal bevorderen omdat het bij zal dragen aan kortere wachttijden voor het publiek doordat archieven efficiënter geraadpleegd kunnen worden en omdat door de digitalisering de documenten beter behouden kunnen worden.
2010010	Public Service Center (2-7-2010 t/m 2-7-2011)**	4	Het project is zeer relevant en staat vermeld in het IVB-programma onder afdeling 3 van de IVB-programmalijn "modernisering van de overheid". Het is gericht op het verbeteren van de dienstverlening door o.a. de volgende problemen aan te pakken: <ul style="list-style-type: none"> • slechte toegankelijkheid van de overheid; • slechte toegang tot informatie ; • niet klantvriendelijke en proactieve publieke dienstverlening, lange wachttijden, weinig servicegerichtheid van ambtenaren.

Projectnr	Project naam	Score*	Uitleg
2010062	Versterking afd Burgerzaken (20-12-2010 t/m 20-12-2011)**	4	<p>Het project is zeer relevant. Het verbeteren van de bedrijfsvoering van burgerzaken en het herstellen van de basisadministratie vallen onder de afdelingen 1 en 2 van de IVB-programmalijn "modernisering van de overheid". Het project richt zich o.a. op de volgende bij Burgerzaken geconstateerde problemen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. een vervuilde basisadministratie: de betrouwbaarheid van de vastlegging van gegevens in de basisadministratie en de zorgvuldigheid waarmee de procedures die te maken hebben met zowel de interne registratie als de dienstverlening aan de burger en aan de diverse overheden wordt uitgevoerd is gedurende reeds lange tijd een punt van zorg waar herhaaldelijk aandacht voor is gevraagd (zie o.a. opgestelde plan van aanpak voor verbetering burgerzaken i.v.m. landwording Sint Maarten). 2. onvoldoende gekwalificeerd personeel om de taken van burgerzaken op een goede wijze te kunnen uitvoeren: merendeel van de medewerkers heeft niet of nauwelijks enige vakgerichte opleiding gevolgd op het terrein van burgerzaken..
2010099	Verst. Gegevensbeheer Overheid (11-3-2011 t/m 11-03-13)	4	<p>Het project is zeer relevant en kan -hoewel niet expliciet in het IVB-programma opgenomen- geschaard worden onder de programmalijn "modernisering van de overheid". Het is gericht op het probleem dat overheidsinstellingen nauwelijks gegevens met elkaar kunnen uitwisselen wat ten koste van de efficiëntie en slagkracht van de overheid gaat. De gevolgen van het niet kunnen uitwisselen van gegevens zijn o.a. dat:</p> <ul style="list-style-type: none"> er geen eenduidige unieke identificatie van basisgegevens (personen, bedrijven) is; de dienstverlening van de overheid laag scoort door inconsistentie van gegevens (een verhuizing doorgeven aan de overheid wordt als onmogelijk bestempeld); er geen integrale aanpak mogelijk is van overheidsactiviteiten waarbij gegevens van meerdere departementen zijn betrokken.

Projectnr	Project naam	Score*	Uitleg
Versterken ambtelijk apparaat en bestuur			
2009001	Versterking ambtelijk apparaat (GroEIFase 1, 13-7-2009 t/m 13-09-2011)	3-4	<p>Het project valt onder de afdeling "versterken beleidssectoren" van de IVB-programmalijn "versterken van het ambtelijke apparaat en bestuur". Het project is relevant omdat er - zoals vermeld staat in het IVB-programma en het projectvoorstel- fors geïnvesteerd dient te worden in de capaciteitsversterking van de beleidssectoren vanwege de overheveling van taken van de centrale landsregering naar Sint Maarten. Hierbij is bewust gekozen voor een gefaseerde aanpak waarbij eerst de kritieke vacatures in 2008 diende te worden vervuld om de taakoverheveling van het land Nederlandse Antillen naar het land Sint Maarten te kunnen begeleiden. De 19 kritieke functies zijn vastgesteld op grond van de transitieplannen en relevante ontwikkelingen in de formatie van het Eilandgebied. De overige – niet kritieke- vacatures zouden kunnen worden ingevuld na het verkrijgen van de landstatus en de daarmee gepaard gaande vergroting van het budget.</p> <p>Volgens de evaluatoren hebben de timing in combinatie met de aanpak van het project afbreuk gedaan aan haar relevantie. Zoals reeds vermeld diende volgens het IVB-programma de kritieke vacatures in 2008 te worden vervuld om de taakoverheveling van het land Nederlandse Antillen naar het land Sint Maarten te kunnen begeleiden. Volgens de tijdsplanning opgenomen in het projectvoorstel zouden de kritieke vacatures in de periode april-oktober 2009 definitief worden ingevuld en zou van mei 2009 tot oktober 2010 gewerkt kunnen worden aan het opstellen van de transitie documenten, beleidsplannen en uitvoeringsplannen. Het later van start gaan- namelijk in april 2009 – van het project dan oorspronkelijk gepland is ten koste gegaan van de potentiële bijdrage die het project aan de landwording en het begeleiden van de bijbehorende taakoverheveling had kunnen leveren. Hierdoor is tevens de gekozen constructie om naast de werving en selectie activiteiten ook het eerste jaar van de in te vullen kritieke functies te financieren veel minder relevant en noodzakelijk geworden. Deze constructie was verdedigbaar op grond van de oorspronkelijke tijdsplanning omdat het onwenselijk was om de nieuwe functies op de eilandsbegroting te laten drukken. Het later invullen van de functies bracht met zich mee dat de kosten hiervan -vooral wanneer ze rond of na eind 2010 zijn ingevuld- minder of in sommige gevallen zelfs geheel niet op de eilandsbegroting zouden drukken. Het financieren van het eerste jaar van de kritieke functies na landwording en het hebben van een landsbegroting is noch noodzakelijk noch relevant met het oog op het versterken van de capaciteit van beleidssectoren. De kosten van deze kritieke functies alsook van de andere in te vullen niet kritieke functies zouden volgens de evaluatoren in zijn geheel ten laste dienen te komen van de landsbegroting en niet van de samenwerkingsmiddelen.</p>

Projectnr	Project naam	Score*	Uitleg
2009043	Versterking ambtelijk apparaat (Groeifase 2, 13-7-2009 t/m 13-09-2011)	3-4	<p>Het project is relevant en valt onder de afdeling "versterken beleidssectoren" van de IVB-programmalijn "versterken van het ambtelijke apparaat en bestuur".</p> <p>Het project betreft de invulling van functies binnen de sector Justitie en is gerelateerd aan de transitie naar landstatus waardoor taken op het gebied van justitie van het land Nederlandse Antillen overgedragen worden naar land Sint Maarten. De op te stellen transitie-, uitvoerings- en beleidsplannen zijn van belang voor de begeleiding van dit transitieproces en de opbouw van Justitie. De evaluatoren twijfelen echter wel aan de noodzaak en relevantie van de gekozen constructie om het eerste jaar van de aangetrokken medewerkers te financieren uit de samenwerkingsmiddelen.</p>
2009127	Evaringsuitwisseling en trainingen (24-2-2010 t/m 24-02-11)	3-4	<p>Het project is relevant en valt onder de afdeling "vakgerichte trainingen en ervaringsuitwisseling" van de IVB-programmalijn "versterken van het ambtelijk apparaat en bestuur". Het is gericht op het probleem dat er een achterstand is m.b.t. het kennis- en vaardigheidsniveau binnen het ambtelijk apparaat. Deze achterstand is ontstaan doordat in voorgaande jaren onvoldoende is geïnvesteerd in opleidingen en trainingen terwijl de overheidstaken complexer zijn geworden. Om te waarborgen dat juist die trainingen en ervaringsuitwisselingen worden aangeboden waarvan de noodzaak het hoogst is gegeven de uit te voeren taken en de geconstateerde achterstanden is er besloten om eerst een actualisatie van de opleidingsnoodzaak en de noodzaak aan ervaringsuitwisseling uit te voeren. De timing van het project is echter slecht en doet afbreuk aan haar relevantie. Het project had beter van start kunnen gaan na landwording en de definitieve plaatsing van de ambtenaren. Het inventariseren van de opleidingsbehoefte midden in het staatkundige hervormingstraject is erg ongelukkig.</p>
2009164	Verst. Eilandsecr. en Raadsleden (20-5-2010 t/m 20-05-11)	4	<p>Het project is zeer relevant en is genoemd in het IVB-programma onder afdeling 2 "het versterken van de ondersteuning eilandsraad" van de IVB-programmalijn "versterken ambtelijke apparaat en het bestuur". Het project is gericht op het voorbereiden van het eilandsecretariaat en de eilandsraadsleden en politici op hun nieuwe rol na landwording in het dualistische systeem. De versterking van het secretariaat is nodig om de controle functie in de toekomst beter te kunnen uitvoeren.</p>

Projectnr	Project naam	Score*	Uitleg
2010066	Opbouw Hoge Colleges van Staat (20-12-2010 t/m 20-12-2011)	4	Het project is zeer relevant en hoewel het niet expliciet is opgenomen in het IVB-programma kan het onder de IVB-programmalijn "Versterking van het ambtelijk apparaat en bestuur" geschaard worden. Het is gericht op het versterken van de checks & balance mechanismen. Het project is conform de herprioritering van het IVB-programma welke voorgesteld is door het voormalige Bestuurscollege Sint Maarten en waarmee VNW heeft ingestemd per brief van 21 juni 2010. Het Bestuurscollege heeft het oprichten van de Hoge Colleges van Staat expliciet als prioriteit aangegeven omdat het oprichten van deze controle- en adviesorganen van groot belang is om de benodigde "checks and balances" in te bouwen in het institutionele raamwerk van het land Sint Maarten.
2010042	Inzet TA Constitutioneel traject (2-7-2010 t/m 02-10-2010)**	3	Het project is niet opgenomen in het IVB-programma maar draagt wel bij aan de opbouw van het ambtelijk apparaat van het land Sint Maarten. Overlap bestaat tussen sommige van de beschreven resultaten in dit project en in andere IVB-projecten (zie o.a. de resultaten van de projecten "Inzet Wetgevingsjurist", "Versterking ambtelijk apparaat, fase 2").
2010103	Integriteitbeleid (11-3-2011 t/m 11-03-13)	3-4	Het project is zeer relevant en ziet op de 4 ^e geformuleerde inspanning binnen de IVB-programmalijn "versterken van ambtelijk apparaat en bestuur" namelijk het "ontwikkelen en implementeren van een integriteitbeleid voor ambtenaren en bestuurders". Het project borduurt voort op de activiteiten en resultaten uit het vorige integriteitstraject. Uit de interviews is gebleken dat het project 2 hoofdcomponenten heeft te weten 1) integriteitstrainingen & -workshops en 2) integriteitsonderzoek (gericht op o.a. de commitment en visie t.a.v. integriteit van de ambtelijke top, de waarde en normen binnen het ambtelijk apparaat en de wijze waarop het integriteitsbeleid kan worden verankerd in de ambtelijke organisatie). Er is een pragmatische keuze gemaakt om het project alleen te richten op de ambtenaren en niet op de bestuurders. Deze beperking is naar de mening van de evaluatoren vanuit het oogpunt van het bevorderen van deugdelijk bestuur en gezien de voorbeeldfunctie die vanuit het bestuur uit zou moeten gaan onwenselijk en doet afbreuk aan de relevantie van het project. Verder betwijfelen de evaluatoren de noodzaak en relevantie van een integriteitsonderzoek gegeven de uitgevoerde activiteiten in het kader van het voorgaande integriteitstraject.

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

** Alleen op basis van dossieronderzoek

Tabel B3.5 Scores effectiviteit IVB-projecten

Projectnr	Project naam	Score*	Uitleg
Goede financiële positie			
2009003	Nieuwe Belastingdienst (27-4-2009 t/m 27-04-2012)	3-4	Belangrijke resultaten zijn behaald m.b.t. het wegwerken van achterstanden en benodigde middelen zijn aangeschaft, een aantal cruciale vacatures is ingevuld maar het wervingsproces voor de resterende cruciale vacatures loopt nog. De resultaten m.b.t. het deeltraject opleidingen zijn tot op heden nog zeer beperkt. Daadwerkelijk samengaan van diensten/het change process moet nog plaatsvinden - vaak het moeilijkste deel van proces.
2010014	Versterking Financieel Beheer (20-5-2010 t/m 20-05-11)	2	Het merendeel van de geplande resultaten alsook de doelstelling zijn niet behaald. De vaakst genoemde oorzaken: Capaciteitstekort op het Ministerie van Financiën, het ontbreken van een projectleider (ontslagen) gedurende een aantal maanden en het ontbreken van bestuurlijke commitment voor het project.
Kwaliteit wet & regelgeving			
2008076	Inzet Wetgevingsjurist (29-10-2008 t/m 29-07-2009)**	4	De doelstellingen lijken op grond van de informatie uit de voortgangsrapportages te zijn behaald.
2008087	Verl. wetgevingsjurist Kab.Gezagh (19-12-2008 t/m 19-12-2010)**	2-3	De geplande doelstellingen en resultaten zijn gedeeltelijk behaald. De jurist heeft een bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van diverse beleidswetgeving en regelgeving en heeft juristen bijgestaan met advies. Kennisoverdracht is echter over het algemeen beperkt gebleven volgens de voortgangsverslagen, het voorlopende traject 2005 – 2008 is niet geëvalueerd en een integraal praktijkopleidingsplan per jurist is niet opgesteld.
2009143	Verst. Wetgevingscapaciteit (27-1-2010 t/m 27-10-11)	2-3	Het project is tot nu toe weinig effectief gebleken. Alleen m.b.t. de inzet van technische bijstanders ten einde de piekbelasting van de juridische aspecten van het transitieproces op te vangen zijn resultaten geboekt. Het ligt niet in de verwachting dat de geplande doelstellingen en resultaten binnen de looptijd van het project behaald kunnen worden.
Modernisering Overheid			
2009173	Implementation of EMIS (11-3-2010 t/m 11-07-2011)	1-2	Tot nu toe zijn er nog nauwelijks resultaten bereikt met dit project. Momenteel lijkt draagvlak voor het project bij het Ministerie van Onderwijs weer aanwezig te zijn.
2009170	Beveiliging Waardedocumenten (27-1-2010 t/m 27-01-11)**	1	Tot op heden zijn geen van de geplande resultaten/doelstellingen behaald en de toekomst van het project is erg onzeker, formeel looptijd afgelopen.
2009171	Digitaliseren archief (22-11-2010 t/m 22-11-2012)**	-	Het is nog te vroeg om hier een uitspraak over te kunnen doen.

Projectnr	Project naam	Score*	Uitleg
2010010	Public Service Center (2-7-2010 t/m 2-7-2011)**	1	Tot op heden is het project niet effectief geweest en de verwachting voor de resterende looptijd van het project geeft weinig hoop.
2010062	Versterking afd Burgerzaken (20-12-2010 t/m 20-12-2011)**	-	Nog te vroeg om uitspraak over te doen.
2010099	Verst. Gegevensbeheer Overheid (11-3-2011 t/m 11-03-13)	-	Hierover kan gezien de korte looptijd van dit project nog niets gezegd worden.
Versterken ambtelijk apparaat en bestuur			
2009001	Versterking ambtelijk apparaat (Groeifase 1, 13-7-2009 t/m 13-09-2011)	3	13 van de 19 kritieke vacatures zijn inmiddels ingevuld en 1 wordt binnenkort ingevuld. Inzicht in de vraag in hoeverre de overige geplande resultaten behaald zijn is niet verkregen.
2009043	Versterking ambtelijk apparaat (Groeifase 2, 13-7-2009 t/m 13-09-2011)	2-3	2 van de geplande 4 beleidsadviseurs zijn inmiddels aangetrokken, waarvan 1 een technische bijstander. Verschillende geplande documenten (waaronder een jaarplan en projectvoorstellen) zijn opgesteld. Het aantrekken van gekwalificeerde krachten is problematisch gebleken en het is onduidelijk of alle functies binnen de projectduur vervuld kunnen worden.
2009127	Ervaringsuitwisseling en trainingen (24-2-2010 t/m 24-02-11)	2-3	De geplande doelstelling is niet behaald binnen de looptijd van het programma. Van de geplande activiteiten is alleen een begin gemaakt met de inventarisatie van de opleidingsbehoefte. Er is verlenging aangevraagd, maar nog niet toegekend op moment van veldwerk. De score geldt alleen wanneer USONA verlenging verleent, anders is de score voor effectiviteit een 1.
2009164	Verst. Eilandsecr. en Raadsleden (20-5-2010 t/m 20-05-11)	1	Tot op heden zijn er nog geen van de geplande resultaten/doelstellingen bereikt terwijl het project formeel al is afgelopen. Er zijn wel plannen m.b.t. trainingen in voorbereiding.
2010066	Opbouw Hoge Colleges van Staat (20-12-2010 t/m 20-12-2011)	-	Tot op heden zijn er nog nauwelijks resultaten met het project behaald. In hoeverre het project uiteindelijk effectief zal blijken te zijn hangt in grote mate af van de capaciteit die beschikbaar wordt gesteld voor de uitvoering van het project, van de effectiviteit van de inzet van het verkregen werkkapitaal en van de mate waarin USONA een faciliterende rol gaat spelen bij de uitvoering van het project en tracht te voorkomen dat de procedureregels een onnodig remmende werking hebben.
2010042	Inzet TA Constitutioneel traject (2-7-2010 t/m 02-10-2010)**	-	Op grond van de beschikbare informatie kan hier geen uitspraak over worden gedaan
2010103	Integriteitbeleid (11-3-2011 t/m 11-03-13)	-	Hierover kan gezien de korte looptijd van dit project nog niets gezegd worden.

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

** Alleen op basis van dossieronderzoek

Tabel B3.7 Scores duurzaamheid IVB-projecten

Projectnr	Project naam	Score*	Uitleg
Goede financiële positie			
2009003	Nieuwe Belastingdienst (27-4-2009 t/m 27-04-2012)	-	Over de duurzaamheid van de behaalde en nog te behalen resultaten kan nog geen uitspraak worden gedaan. In de USONA beoordelingstoets zijn wel kritische opmerkingen geplaatst t.a.v. de financiële en institutionele duurzaamheid aangezien beide aspecten in het projectvoorstel onvoldoende werden behandeld. Deze tekortkomingen zijn later in herziene versies van het projectvoorstel niet gerepareerd en vereisen aandacht in het monitoringsproces. Daarnaast is het daadwerkelijk samengaan van de diensten nog niet gerealiseerd, change process moet nog starten.
2010014	Versterking Financieel Beheer (20-5-2010 t/m 20-05-11)	2	Tegenvallende resultaten wegens capaciteitstekort op het ministerie van financiën, het ontbreken van een projectleider (ontslagen) gedurende een aantal maanden en mn het ontbreken van bestuurlijke commitment voor het project. Verder staat in het projectvoorstel alleen vermeld dat de financiering voor het aangetrokken personeel en voor de opleidingen op de begroting meegenomen moeten worden. Een begroting van deze kosten is niet gemaakt
Kwaliteit wet & regelgeving			
2008076	Inzet Wetgevingsjurist (29-10-2008 t/m 29-07-2009)	3	De behaalde resultaten met het project (opstellen wet- en regelgeving) zijn duurzaam van aard. Echter de uitbreiding van de wetgevingscapaciteit middels de tijdelijke inzet van externe capaciteit is niet duurzaam.
2008087	Verl. wetgevingsjurist Kab.Gezagh (19-12-2008 t/m 19-12-2010)	2-3	De behaalde resultaten met het project t.a.v. de ontwikkeling van beleidswetgeving en regelgeving zijn duurzaam van aard. Het gebrek aan kennisoverdracht en aan duurzame uitbreiding van de wetgevingscapaciteit doet afbreuk aan de duurzaamheid van dit project.
2009143	Verst. Wetgevingscapaciteit (27-1-2010 t/m 27-10-11)	-	Gegeven het feit dat er nog nauwelijks resultaten behaald zijn kan dit slecht gescoord worden. De reeds behaalde resultaten m.b.t. de totstandkoming van verschillende wetgevingsproducten zijn wel duurzaam van aard. Verder vermeldt het projectvoorstel dat de salariskosten van de te werven juristen na afloop van het project opgevoerd dienen te worden op de begroting van Sint Maarten

Projectnr	Project naam	Score*	Uitleg
Modernisering Overheid			
2009173	Implementation of EMIS (11-3-2010 t/m 11-07-2011)	1-2	Tot nu toe zijn er nog nauwelijks resultaten bereikt met dit project. Draagvlak bij het ministerie van onderwijs voor dit project lijkt minimaal, wat de kans op slagen vermindert. De kosten van het in stand houden van EMIS zijn niet uitgewerkt in het projectvoorstel. In het projectvoorstel is alleen opgenomen dat de kosten van EMIS zullen worden opgenomen in de reguliere begrotingen.
2009170	Beveiliging Waardedocumenten (27-1-2010 t/m 27-01-11)	1	Tot op heden zijn geen van de geplande resultaten/doelstellingen behaald en de toekomst van het project is erg onzeker. In het projectvoorstel staat aangegeven dat Burgerzaken reeds een onderhoudscontract met een ICT leverancier heeft die ingezet kan worden voor de nieuw aan te schaffen (koppelings) software en dat de betalingen opgenomen kunnen worden op de begroting. Er is geen budget uitgewerkt m.b.t. wat de kosten voor onderhoud, reparatie en vervangen zullen zijn.
2009171	Digitaliseren archief (22-11-2010 t/m 22-11-2012)	-	Hierover kan nog geen uitspraak over worden gedaan. In het projectvoorstel staat aangegeven dat Burgerzaken reeds een onderhoudscontract met een ICT leverancier heeft die ingezet kan worden voor de nieuw aan te schaffen (koppelings) software en dat de betalingen opgenomen kunnen worden op de begroting. Er is geen budget uitgewerkt m.b.t. wat de kosten voor onderhoud, reparatie en vervangen zullen zijn.
2010010	Public Service Center (2-7-2010 t/m 2-7-2011)	-	Indien het project wordt verlengd kunnen wellicht duurzame resultaten behaald worden. Volgens het projectvoorstel zal de exploitatie van het public service center vanaf 2011 geheel ten laste komen van de begroting van Sint Maarten.
2010062	Versterking afd Burgerzaken (20-12-2010 t/m 20-12-2011)	-	Hierover kan nog geen uitspraak over worden gedaan. M.b.t. financiële borging vermeldt het projectvoorstel uitsluitend dat de taken van de afdeling Burgerzaken onder de normale activiteiten van Sint Maarten vallen en uit de begroting gefinancierd zullen worden. USONA constateert in de beoordelingstoets dat men kennelijk in het verleden niet in staat is geweest om met de beschikbare middelen de Basisadministratie op orde te houden. USONA stelt dan ook dat het noodzakelijk is dat Sint Maarten expliciet garandeert dat zij voldoende middelen beschikbaar stelt om na afsluiting van het project de Basisadministratie op orde te houden. Dit is niet gebeurd.

Projectnr	Project naam	Score*	Uitleg
2010099	Verst. Gegevensbeheer Overheid (11-3-2011 t/m 11-03-13)	-	Hierover kan nog geen uitspraak over worden gedaan. Het projectvoorstel vermeldt dat na beëindiging van het project het beheer van het volledige IT landschap rondom het Integraal Koppelsysteem wordt overgedragen aan de staande organisatie en dat deze wordt voorzien van een gedetailleerde budgetraming voor het beheer en door-ontwikkeling van de integratiesystemen en de wijzigingen in de beheerkosten. Op basis van de huidige omvangschattingen van het gehele systeem moet rekening gehouden worden met een budget van Naf 300,000 per jaar voor de eerste vijf jaar van de exploitatie en het beheer van de integratietooling en – organisatie. Er is geen garantie dat Sint Maarten deze kosten ook inderdaad zal meenemen in de begroting.
Versterken ambtelijk apparaat en bestuur			
2009001	Versterking ambtelijk apparaat (Groefase 1, 13-7-2009 t/m 13-09-2011)	-	De beschikbare informatie is onvoldoende om een score te kunnen geven. Uit de interviews is gebleken dat men verwacht dat de invulling van de vacatures duurzaam zal blijken te zijn en dat de geworven personen inderdaad in vaste dienst zullen treden/blijven bij de overheid van Sint Maarten. In het projectvoorstel is opgenomen dat Sint Maarten garandeert dat de begroting van 2010 een reservering heeft voor het betalen van de salarissen van de aangetrokken nieuwe functionarissen, zodat de functionarissen in vaste dienst van de overheid kunnen komen. Het voorstel bevat echter geen garanties m.b.t. de jaren na 2010 en gaat niet in op de mogelijke situatie dat de verwachte baten tegen kunnen vallen.
2009043	Versterking ambtelijk apparaat (Groefase 2, 13-7-2009 t/m 13-09-2011)	-	De beschikbare informatie is onvoldoende om een score te kunnen geven. De inzet van een technische bijstander voor een project dat dient bij te dragen aan capaciteitsversterking doet afbreuk aan de duurzaamheid van de behaalde/nog te behalen resultaten.
2009127	Ervaringsuitwisseling en trainingen (24-2-2010 t/m 24-02-11)	-	Tot op heden zijn er nog nauwelijks resultaten met het project behaald en de toekomst van het project is erg onzeker. Van een duurzame inbedding van de opleidings- en uitwisselingsplannen of een koppeling met het personeelsbeleid van P&O is tot op heden geen sprake. Verder is onduidelijk hoe (en of) de 10% van het personeelsbudget in de toekomst wordt ingezet voor opleidingen en of het beschikbare bedrag voldoende zal zijn om op de te behalen resultaten voort te bouwen.
2009164	Verst. Eilandsecr. en Raadsleden (20-5-2010 t/m 20-05-11)	1	Er zijn geen resultaten bereikt. Het projectvoorstel geeft aan dat 10% van het personeelsbudget in de toekomst gealloceerd wordt voor opleidingen, het is onduidelijk of dit daadwerkelijk wordt nagekomen.

Projectnr	Project naam	Score*	Uitleg
2010066	Opbouw Hoge Colleges van Staat (20-12-2010 t/m 20-12-2011)	-	Op grond van de beschikbare informatie kan hier geen uitspraak over worden gedaan. De kosten van de Colleges staan voor 2011 voor de helft op de begroting van Sint Maarten - de andere helft van de kosten moet uit dit project worden gefinancierd. Vanaf 2012 dienen de kosten volledig op de begroting van Sint Maarten te drukken.
2010042	Inzet TA Constitutioneel traject (2-7-2010 t/m 02-10-2010)**	-	Geen informatie beschikbaar.
2010103	Integriteitbeleid (11-3-2011 t/m 11-03-13)	2-3	Na het afsluiten van het project hebben er gedurende ruim twee jaar geen activiteiten meer plaatsgevonden gericht op het verhogen van de integriteitbewustwording op Sint Maarten. Wel hebben er activiteiten gerelateerd aan integriteit op het gebied van wet- en regelgeving plaatsgevonden. Met het goedgekeurde IVB-project "Integriteitbeleid" en het daaraan gekoppelde integriteittraject wordt getracht o.a. weer verder te bouwen op de behaalde resultaten met het onderhavige BO project. Het totaal budget voor het project wordt in het projectvoorstel op 482.000 geraamd. De geplande eigen bijdrage van het Eilandgebied is 247.400 wat ingezet zal worden voor het opstellen van de gedragscodes, het uitvoeren van een integriteit risico-analyse en een publiciteitscampagne integriteit.

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

Tabel B3.4 geeft voor alle IVB-projecten de specifieke efficiency-scores en een toelichting op de waargenomen efficiency resultaten. De projecten zijn geordend naar programmaliijn. De scores van afgeronde projecten (in USONA-termen afgesloten of in afsluiting) betreffen daarbij een definitief oordeel. Voor lopende projecten hebben de evaluatoren een inschatting gemaakt, op basis van de gerealiseerde resultaten en de officieel resterende looptijd. Indien projecten worden verlengd kunnen de uiteindelijke scores hoger uitvallen.

Tabel B3.7 Scores efficiency IVB-projecten

Project naam	Score*	Uitleg
Versterken ambtelijk apparaat en bestuur		
Versterking ambtelijk apparaat	2-3	Het is tot nu toe erg moeilijk, tijdrovend en arbeidsintensief gebleken om vacatures in te vullen. Tijdens de interviews zijn kritische geluiden gehoord m.b.t. de wijze waarop W&S activiteiten hebben plaatsgevonden. Deze activiteiten werden niet altijd even professioneel en geschikt bevonden. Verder kan worden geconstateerd dat een aantal onder dit project gedane verplichtingen en betalingen betrekking hebben op activiteiten die niet gericht zijn op het behalen van de geformuleerde doelstelling en resultaten van dit project danwel vanuit de eigen bijdrage gefinancierd hadden dienen te worden. Ook zijn middelen aangewend voor werving- en selectieactiviteiten ten behoeve van niet alleen de 19 kritieke vacatures maar voor alle functies die noodzakelijk zijn voor de invulling van NBO van het land Sint Maarten. Deze uitbreiding in de focus van de W&S activiteiten en de besteding van middelen draagt niet bij aan het realiseren van de oorspronkelijk geformuleerde doelstelling en resultaten en is vanuit het oogpunt van het project niet efficiënt.
Versterking ambtelijk apparaat	2-3	Gezien het feit dat reeds 85% van het budget verplicht is terwijl slechts 2 van de 4 beleidsadviseur functies zijn ingevuld lijkt het project tot op heden niet erg efficiënt te zijn uitgevoerd. Dit temeer omdat 1 beleidsadviseur functie in feite de inzet van een technische bijstander betreft –waarvoor 50% van het verplichte budget is toegewezen- en dus niet ziet op duurzame capaciteitsversterking. De evaluatoren zetten verder vraagtekens bij het gebruik van meer dan 10% van de verplichte middelen voor de huisvesting van het projectbureau Justitie. Dit omdat het realiseren van de huisvesting geen gepland resultaat was en niet bijdraagt aan de doelstelling van het project.
Ervaringsuitwisseling en trainingen	2	Het project is weinig efficiënt uitgevoerd. De looptijd van het project is al verstreken terwijl er nog nauwelijks resultaten behaald zijn. De timing van het project blijkt bijzonder ongelukkig geweest te zijn te midden van de staatkundige veranderingen. Het is verder onduidelijk waarom pas eind 2010 besloten is om een externe projectleider te werven die in samenwerking met P&O het project kan trekken. In plaats van het gebrek aan capaciteit bij P&O zelf proberen op te vangen zou het naar alle waarschijnlijkheid efficiënter geweest zijn indien BAK/DPP de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het project bij P&O zou hebben gelegd en reeds in een vroeg stadium externe capaciteit zou hebben aangetrokken om P&O bij de uitvoering van het project te ondersteunen.
Verst. Eilandsecr. en Raadsleden	1	Het project is niet efficiënt uitgevoerd. Geen van de geplande resultaten zijn bereikt terwijl het project formeel al is afgelopen. Wel worden er nu nog plannen voorbereid. De timing van het project te midden van de staatkundige hervormingen bleek bijzonder ongelukkig te zijn.

Project naam	Score*	Uitleg
Opbouw Hoge Colleges van Staat	2-3	Tot op heden is het project weinig efficiënt verlopen. Er zijn nog nauwelijks resultaten met het project behaald en het is erg moeilijk gebleken om het geld te kunnen verplichten. Na het verstrijken van 1/3 van de looptijd van het project waren nog geen 10% van de middelen verplicht. De geïnterviewden hebben aangegeven dat de procedureregels van USONA grote obstakels vormen voor de uitvoering van het project. Het feit dat USONA pro forma invoices niet accepteert en pas tot betaling overgaat nadat de goederen en diensten zijn geleverd heeft er toe geleid dat veel aanbieders hun diensten/goederen niet willen leveren wanneer ze horen dat het geld via USONA betaald wordt. Inmiddels is er een werkkapitaal geregeld wat dergelijke problemen dient te ondervangen en de efficiëntie van het project dient te verhogen. Ook blijkt uit de interviews dat de inzet van 1 projectleider voor de opbouw van alle 4 colleges veel te beperkt is. Dit omdat er erg veel werk dient te worden verzet binnen de korte looptijd van het project en de colleges zich in verschillende fases van opbouw bevinden.
Inzet TA Constitutioneel traject	-	Omdat geen goed inzicht is verkregen in de behaalde resultaten kan hier geen uitspraak over worden gedaan. Wel moet worden opgemerkt dat het projectbudget erg aan de hoge kant lijkt te zijn voor de inzet van 6 frontrunners voor 3 maanden. Een duidelijke verklaring voor de verhoging van het budget met meer dan 50% is tijdens de interviews niet gegeven.
Integriteitbeleid	-	Hier kan gezien de korte looptijd van dit project nog niets over gezegd worden.
Goede financiële positie		
Nieuwe Belastingdienst	3-4	Tot nu toe is de uitvoering van het project vrij goed verlopen. Het project is door USONA aangemerkt als "best practice" vanwege de goede sturing die gegeven wordt aan het proces middels de stuurgroep waarin bestuurders en ambtenaren vertegenwoordigd zijn. Een kritische kanttekening kan worden geplaatst bij de activiteiten m.b.t. de opleidingen. Meer dan de helft van het beschikbare budget voor opleidingen is verplicht in het kader van het volgen van een Masteropleiding in Nederland door 3 medewerkers. Of dit de meest efficiënte besteding is van het beschikbare budget teneinde het personeel vakgericht op te leiden en te trainen volgens een op te stellen opleidingsplan is twijfelachtig. Verder heeft het onderdeel wegwerken achterstanden meer gekost dan toegestaan was volgens de financieringsovereenkomst en kan men vraagtekens zetten bij het aanwenden van samenwerkingsmiddelen ter compensatie voor hogere targets die behaald moesten worden welke later als standaard zijn ingevoerd. Tenslotte is geld verplicht voor de aanschaf van meubilair en dergelijke wat niet onder 1 van de budgetlijnen van de financieringsovereenkomst valt en waarvan men zou kunnen stellen dat dit uit de eigen bijdrage van Sint Maarten gefinancierd had moeten worden vanwege het feit dat er is afgesproken dat Sint Maarten de inrichting van de nieuwe belastingdienst zou financieren.

Project naam	Score*	Uitleg
Versterking Financieel Beheer	2	Het project is weinig efficiënt verlopen. De looptijd van het project is formeel verstreken en slechts 12% van het goedgekeurde budget is verplicht.
Kwaliteit wet & regelgeving		
Inzet Wetgevingsjurist	-	Het project heeft aanzienlijke vertraging opgelopen. De beschikbare informatie in het projectdossier is verder onvoldoende om een uitspraak over efficiency te kunnen doen.
Verl. wetgevingsjurist Kab.Gezagh	-	Op grond van de beschikbare informatie kan geen uitspraak over de efficiency worden gedaan. Wel is de wetgevingsjurist mede voor andere taken ingezet dan de projecttaken.
Verst. Wetgevingscapaciteit	2	Het project is tot nu toe niet erg efficiënt verlopen en heeft veel vertraging opgelopen. Slechts 15% van het budget was verplicht op 30 april 2010 terwijl toen reeds 70% van de looptijd van het project was verstreken. Het is erg moeilijk gebleken om juristen te werven en P&O bleek een bottleneck –vanwege haar onderbezetting- in het wervingsproces te zijn wat niet ondervangen is door de inzet van een extern W&S bureau. Verder blijft de uitvoering van onderdelen van het project liggen wegens onderbezetting bij de afdeling Juridische Zaken.
Modernisering Overheid		
Implementation of EMIS	1	Het project is tot nu toe niet efficiënt uitgevoerd. Het heeft lang stil gelegen vanwege gebrek aan draagvlak bij het ministerie van onderwijs.
Beveiliging Waardedocumenten	1	Het project is verlengd en inmiddels bijna afgelopen maar tot op heden zijn nog geen van de geplande resultaten bereikt. De opgelopen vertraging heeft te maken met de vertragingen in de oplevering van het nieuwe bestuursgebouw en een zeer moeizaam proces tussen BAK/DPP en USONA rond de aanbestedingsprocedure. Het proces om goedkeuring te verkrijgen van de ToR heeft volgens de geïnterviewden voor onnodig veel vertraging gezorgd. Het project ligt momenteel stil.
Digitaliseren archief	-	Het is nog te vroeg om hier een uitspraak over te kunnen doen.
Public Service Center	1	Het project loopt formeel bijna af en er zijn tot op heden nog geen resultaten gerealiseerd. De uitvoering van het project is vrijwel stil gelegd i.v.m. de vertraging in de oplevering van het nieuwe bestuursgebouw. Dit had naar het oordeel van de evaluatoren niet noodzakelijkerwijs hoeven te gebeuren omdat een aantal onderdelen van het project (bijv. instellen digitaal traject, trainen personeel) niet afhankelijk zijn van de bouw van het bestuursgebouw en reeds een positieve bijdrage hadden kunnen leveren aan de doelstelling van het project.
Versterking afd Burgerzaken	-	Hier kan gezien de korte looptijd van dit project nog niets over gezegd worden.
Verst. Gegevensbeheer Overheid	-	Hier kan gezien de korte looptijd van dit project nog niets over gezegd worden.

Bijlage 4 Escalatiemodel USONA

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

Bijlage 5 Evaluatievragen en onderzoeksverantwoording

Evaluatievragen

Evaluatievragen uit de Toelichting

De evaluatievragen met betrekking tot SBO dienen zich te richten op de DAC-criteria effectiviteit, efficiëntie en impacts, terwijl voor de mid-term evaluatie van IVB zelf alle zes DAC-criteria relevant zijn. De hoofdvragen per criterium zoals opgenomen in de Toelichting zijn:

1. Relevantie

In hoeverre bestaat er draagvlak bij het bestuur en binnen het ambtelijk apparaat voor de doelstellingen en de aanpak van het IVB-programma? En op welke manier is vastgesteld dat de doelstelling en de activiteiten van het programma draagvlak hebben buiten de overheid (bijvoorbeeld bij burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties)? Heeft de nieuwe aanpak in het IVB-programma (rollenmodel) ten opzichte van het BO-programma (resultaatgebiedenmodel) een andere manier van denken en werken teweeggebracht? Wordt er op een strategische manier nagedacht over hoe de te behalen doelstellingen structureel worden ingebed in de organisatie na afloop van het programma?

2. Effectiviteit

De ontwikkelingsdoelstelling van IVB Sint Maarten is opgesplitst in vier programmalijnen:

- Versterken van het ambtelijk apparaat en bestuur,
- Goede financiële positie,
- Kwaliteit wet & regelgeving,
- Modernisering Overheid.

De vraag zoals opgenomen in de Toelichting is: In hoeverre hebben de activiteiten binnen het programma bijgedragen aan het behalen van de ontwikkelingsdoelstellingen, en daardoor aan de hoofddoelstelling, de bevordering van de kwaliteit van het bestuur? Speciale aandacht dient daarbij uit te gaan naar de effectiviteit van het IVB-programma in de bevordering van het vermogen van Sint Maarten om de taken van land binnen het Koninkrijk uit te gaan voeren.

3. Efficiency

In welke mate zijn de beschikbare middelen voor het IVB-programma nuttig en efficiënt besteed? In hoeverre heeft de programma- en projectorganisatie hieraan bijgedragen? Hoe functioneert de Uitvoeringsorganisatie Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen (USONA) met betrekking tot het IVB (i.i.g. beoordeling, monitoring, rapportage, administratie)?

4. Impact:

Wat is de impact van het IVB-programma tot nu toe op de mate van deugdelijkheid van bestuur, en aan de mate van gereedheid voor de land-status? Wat kunnen burgers en bedrijven merken van de verbeteringen? Zijn er elementen te benoemen die gerelateerd zijn aan het IVB-programma en die als 'symbool' voor deugdelijk bestuur kunnen worden getoetst?

5. Duurzaamheid:

In de afgelopen jaren is er vanuit de samenwerkingsprogramma's veel geïnvesteerd in het overheidsbestuur. Hebben deze investeringen bijgedragen aan structurele verbeteringen binnen de

overheid? Is de programmatische en projectmatige aanpak ingebed in de organisatie? Wat is er nodig om de verbeteringen binnen het overheidsapparaat te continueren, ook na 2012? Hoe zou de organisatiestructuur moeten zijn en wat heb je daar (blijvend) voor nodig?

6. Complementariteit

In hoeverre zijn het IVB-programma en de gelijktijdige samenwerkingsprogramma's (SEI, onderwijs en Jongeren, Plan Veiligheid) wederzijds aanvullend? Met andere woorden, is er sprake van doublures, of is er sprake van elementen die wel deel uit maken van de doelstellingen van de samenwerkingsrelatie Sint Maarten – Nederland, maar die niet in de programma's voorkomen?

7. Aanbevelingen:

Naast de DAC-criteria en de mogelijke aanbevelingen die uit de beantwoording van bovenstaande vragen zullen vloeien, vraagt de Toelichting tevens om aanbevelingen aan de hand van de volgende vragen:

- a) 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?
- b) 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.
- c) Wat betekent de staatkundige verandering voor de uitvoering/coördinatie van het IVB en welke aanbevelingen kunnen hiervoor worden gedaan?
- d) Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor de periode na 2012, wanneer Nederland geen middelen meer beschikbaar zal stellen voor het IVB-programma? Wat kan hier nu al voor in gang worden gezet?
- e) Welke overige aanbevelingen kunnen worden gedaan ten aanzien van de inhoud, prioriteitstelling en/of aanpak van het IVB?

Verfijning en accenten evaluatievragen

De evaluatoren hebben, op basis van de programmadocumenten van IVB Sint Maarten en hun ervaringen met de mid-term evaluatie IVB Curaçao, verfijnde evaluatievragen voorgesteld.

A. Evaluatievragen SBO

Ten aanzien van de SBO-projecten zijn de DAC-criteria effectiviteit, efficiency en impact van belang. Daarnaast geeft de Toelichting aan dat onderzocht dient te worden in hoeverre en op welke wijze de aanbevelingen uit de SBO-evaluatie opvolging heeft gekregen. Zoals gezegd, bekijken we het SBO voornamelijk in samenhang met het IVB, waarbij het versterken van het IVB-programma voorop staat.

Op basis van de aandachtspunten vermeld in de Toelichten, stellen we voor het SBO-deel de volgende evaluatievragen voor:

1. *Effectiviteit*: In hoeverre hebben de uitgevoerde projecten bijgedragen aan de doelstellingen van de verschillende resultaatgebieden in het SBO en vervolgens aan het verwezenlijken van de ontwikkelingsdoelstelling van het IVB?⁷
2. *Efficiency*: In hoeverre zijn de geïnvesteerde middelen goed besteed met het oog op de behaalde resultaten?
3. *Impact*: Wat is de impact van het SBO op de mate van deugdelijkheid van bestuur op Sint Maarten, gezien de uitkomsten op de vorige vragen?

⁷ De totstandkoming van een 'strong, compassionate and decisive' Sint Maarten wordt daarbij als de ontwikkelingsdoelstelling beschouwd.

4. In hoeverre en op welke wijze zijn de aanbevelingen uit de SBO-evaluatie van 2007 uitgevoerd?
5. En in welke mate heeft de uitvoering van aanbevelingen geleid tot een goede startpositie voor het IVB?

B. Evaluatievragen IVB

Ten aanzien van element B (IVB) dient de evaluatie alle DAC-criteria te toetsen. Daarnaast dient ruime aandacht besteed te worden aan de formulering van aanbevelingen. Op basis van de vermelde aandachtspunten in de Toelichting, stellen we voor het IVB de volgende evaluatievragen voor:

Relevantie

1. In hoeverre bestaat er draagvlak bij het bestuur en binnen het ambtelijk apparaat voor de doelstellingen en de aanpak van het IVB-programma?
2. Op welke manier is vastgesteld dat de doelstelling en de activiteiten van het programma draagvlak hebben buiten de overheid (bijvoorbeeld bij burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties)?
3. Wordt er op een strategische manier nagedacht over hoe de te behalen doelstellingen structureel worden ingebed in de organisatie na afloop van het programma?

Efficiency:

4. Op welke wijze zijn de beschikbare middelen voor het IVB-programma besteed, in hoeverre komt de besteding overeen met de gestelde prioriteiten?
5. In hoeverre heeft de programma- en projectorganisatie bijgedragen (rol BAK en de 'voorlopers' Directie Programma's en Projecten en Programma- en Projecten Bureau, VNW/DKR, USONA en projecteigenaren) aan een efficiënte uitvoering?
6. Hoe functioneert USONA met betrekking tot het IVB en de overeengekomen verantwoordelijkheden?

Effectiviteit:

7. Welke (tussentijdse) resultaten zijn behaald, wat is de verwachte effectiviteit van het IVB?
8. In hoeverre zijn reeds subdoelstellingen bereikt en hebben deze subdoelstellingen tot nu toe bijgedragen aan het verwezenlijken van de ontwikkelingsdoelstelling?
9. In hoeverre hebben de activiteiten onder het IVB bijgedragen aan het vermogen van Sint Maarten om de taken van land binnen het Koninkrijk uit te voeren?

Impact:

10. Wat is de impact van het IVB-programma tot nu toe op de mate van deugdelijkheid van bestuur op Sint Maarten en de mate waarin Sint Maarten gereed is voor de land-status?
11. Welke verbeteringen kunnen burgers en bedrijven merken op gebied van goed bestuur en ambtelijke/bestuurlijke dienstverlening?
12. Zijn er elementen te benoemen die gerelateerd zijn aan het IVB-programma die als 'symbool' voor deugdelijk bestuur kunnen worden getoetst?

Duurzaamheid:

13. In de afgelopen jaren is er vanuit de samenwerkingsprogramma's veel geïnvesteerd in het overheidsbestuur. Hebben deze investeringen bijgedragen aan structurele verbeteringen binnen de overheid?
14. Is de programmatische en projectmatige aanpak ingebed in de organisatie?
15. Wat is er nodig om de verbeteringen binnen het overheidsapparaat te continueren, ook na 2012?

16. Hoe zou de organisatiestructuur moeten zijn en wat is daar (blijvend) voor nodig?

Complementariteit:

17. Op dit moment lopen vier samenwerkingsprogramma's naast elkaar: IVB, SEI, O&J en PV. In hoeverre sluiten deze programma's op elkaar aan en vullen ze elkaar aan?
18. Voor de constitutionele veranderingen is een eigen traject in gang gezet, het Constitutioneel Ontwikkelingsprogramma, die bestaat uit de programmalijnen: beleid, wetgeving, financiën, organisatie en communicatie. In hoeverre sluiten het Constitutioneel Ontwikkelingsprogramma en het IVB op elkaar aan en welke positieve effecten zijn er behaald?
19. Daarnaast is het aannemelijk dat het financiële toezicht, uitgeoefend door het Cft, invloed heeft gehad op deugdelijk bestuur en dan specifiek de programmalijn 'Goede financiële positie'. In hoeverre sluiten deze twee initiatieven op elkaar aan en welke positieve effecten zijn daarbij behaald?

Aanbevelingen

Naast de mogelijke aanbevelingen die uit de beantwoording van bovenstaande vragen zullen voortvloeien, dienen ook aanbevelingen aan de hand van de volgende vragen te volgen:

20. Binnen welke programmalijzen 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?
21. 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?
22. Wat betekent de staatkundige verandering voor de uitvoering/coördinatie van het IVB en welke aanbevelingen kunnen hiervoor worden gedaan?
23. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor de periode na 2012, wanneer Nederland geen middelen meer beschikbaar zal stellen voor het IVB-programma? Wat kan hier nu al voor in gang worden gezet?
24. Welke overige aanbevelingen kunnen worden gedaan ten aanzien van de inhoud, prioriteitstelling en/of aanpak van het IVB?

Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek is in drie fasen uitgevoerd:

- inceptiefase;
- veldwerk;
- analyse en rapportage.

De verschillende fasen, de bijbehorende activiteiten en de verwachte resultaten zijn schematisch weergegeven in onderstaande figuur.

Fase	Activiteiten	Resultaat stap
Inceptiefase	Startbijeenkomst begeleidingscommissie	Inceptierapport: Definitieve evaluatievragen Definitieve aanpak
	Aanscherping evaluatievragen en -methodologie	
	Organisatie veldwerk	
Veldwerk	Deskstudie: literatuurstudie	Eerste resultaten literatuurstudie Inge vulde projectformats
	Bijeenkomsten begeleidingscommissie SMX	
	Face-to-face interviews	Voortgangsnotitie
	Groepsdiscussies	
Analyse en rapportage	Presentatie & voortgangsnotitie	Eindrapport: Geïntegreerde beantwoording evaluatievragen Aanbevelingen Desgewenst presentatie resultaten minister(s) Sint Maarten
	Analyse voorgaande stappen	
	Conceptrapportage	
	Eindrapport	
	Desgewenst presentatie minister(s) Sint Maarten	

Interviews programmaniveau

De interviews zijn face-to-face afgenomen aan de hand van semigestructureerde vragenlijsten, waarbij is ingegaan op:

- de relevantie van het IVB;
- de efficiëntie van het IVB;
- de effectiviteit van het IVB, het Constitutioneel Ontwikkelingsprogramma en het SBO en de complementariteit tussen de drie programma's;
- welke projecten eventueel als een goed voorbeeld kunnen worden gezien;
- de duurzaamheid van de drie programma's.

Op programmaniveau zijn de volgende groepen te onderscheiden:

1. Politiek en bestuurlijk kader;
2. Uitvoeringsorganisaties IVB;
3. Uitvoering projecten;
4. Maatschappelijk middenveld.

Interviews programmaniveau

Naam	Functie	Organisatie/afd.
Drs. A.J. (Arjen) Alberts	Program Manager	Afdeling Binnenlandse Aangelegenheden en Koninkrijksrelaties (BAK)
Dhr. Marc Arnold	Hoofd Afdeling Binnenlandse Aangelegenheden en Koninkrijksrelaties (BAK)	Ministerie van Algemene Zaken, Sint Maarten
Dhr. Udo Aron	General Manager USONA Bovenwinden en voormalig Hoofd DPP	USONA
Dhr. Cleveland Beresford	Policy advisor	Ministerie van Financiën
Mw. Joan Dovale-Meit	Secretaris Algemene Rekenkamer en	Algemene Rekenkamer

Naam	Functie	Organisatie/afd.
Dhr. Duzanson	voormalig eilandsecretaris Secretaris	Corporate Governance Council
Dhr. Hilbert Haar	Edictor	Today Newspaper
Dhr. Marcel Jonkers	Vestigingshoofd VNP	VNP
Mw. Iris Kramer	Beleidsmedewerker	VNP
Dhr. Julien Larmonie	Secretaris-Generaal Ministerie van Algemene Zaken	Ministerie van Algemene Zaken
Dhr. Emil Lee e.a.	SHTA	Voorzitter e.a.
Dhr. Pyt Lucas	Consultant, kwartiermaker	Freelancer
Dhr. Roy Marlin	parlementslid DP en vml Commissioner Finances	Parlement
Dhr. Franklyn Richards	Voormalig gezaghebber van het toenmalig eilandgebied Sint Maarten	
Dhr. Dennis Richardson	Consultant en lid RvA	Vml. coördinator Constitutioneel ontwikkelingstraject

Interviews projectniveau

Voor de mid-term evaluatie op projectniveau zijn 10 IVB-projecten geselecteerd voor interviews, naast dossieronderzoek. In deze selectie zijn alle programmalijnen vertegenwoordigd. Tevens is gekeken naar de soorten inspanningen van de projecten, zoals werven personeel, opleidingen, ICT, wetgeving, et cetera, om een eenzijdig beeld te voorkomen.

Geselecteerde IVB-projecten:

Versterking ambtelijk apparaat (fase 1 en fase 2)

Nieuwe Belastingdienst

Ervaringsuitwisseling en trainingen

Verst. Wetgevingscapaciteit

Verst. Eilandsecr. en Raadsleden

Implementation of EMIS

Versterking Financieel Beheer

Opbouw Hoge Colleges van Staat

Verst. Gegevensbeheer Overheid

Integriteitbeleid

Overzicht respondenten projectniveau

IVB projecten	Naam
Versterking ambtelijk apparaat (fase 1 en fase 2)	Arjen Alberts
Nieuwe Belastingdienst	a) Cedric. P. Josepa / b) R.A. Gibbs.
Ervaringsuitwisseling en trainingen	a) Andrea Ortega b) Peggy Drost c) Soraya Agarid
Verst. Eilandsecr. en Raadsleden	a) Andrea Ortega b) Nancy Joubert?
Implementation of EMIS	a) Mw. C. Forsythe-Labega b) P. Mazereeuw
Versterking Financieel Beheer	a) Sherry Hazel b) CFT

IVB projecten	Naam
Opbouw Hoge Colleges van Staat	<i>a) P. Lucas</i> <i>b) Joan Dovale-Meit</i> <i>c) Mavis Salamon-Brooks</i> <i>d) Clarence Richardson</i>
Verst. Gegevensbeheer Overheid	<i>P. Mazereeuw</i>
Integriteitbeleid	Tammy Richardson

Groepsdiscussies

In de afsluitende groepsdiscussies zijn de eerste resultaten voorgelegd aan de volgende drie groepen:

- Checks & balances: Hoge Colleges van Staat en maatschappelijke organisaties;
- Ambtenaren en uitvoerders projectniveau;
- Uitvoeringsorganisaties programmaniveau.

Tevens is aan de hand van stellingen en vragen gediscussieerd over de aandachtspunten en mogelijke verbeteringen voor de resterende looptijd van IVB Sint Maarten. De uitkomsten van de discussies zijn meegenomen in de analyse en rapportage.



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