
***Evaluatie
Samenwerkings-
programma's
SONA***

**Openbare lichamen
Bonaire, Sint
Eustatius en Saba**

30 november 2015

Eindrapport

Managementsamenvatting

Voor u ligt het eindrapport van de evaluatie van de samenwerkingsprogramma's van de Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen (SONA) in de periode 2008 – 2014 in Caribisch Nederland: Bonaire, Saba en Sint Eustatius. PwC heeft deze evaluatie uitgevoerd in de periode maart – oktober 2015. Daarnaast heeft PwC een evaluatie uitgevoerd van de samenwerkingsprogramma's voor Curaçao en Sint Maarten. Opdrachtgever van de evaluatie is de directie Koninkrijksrelaties van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK).

Kernboodschap

In de periode 2008 – 2014 zijn met de SONA-gelden 94 projecten op de eilanden in Caribisch Nederland uitgevoerd: 53 op Bonaire, 19 op Sint Eustatius en 22 op Saba. De activiteiten die binnen deze projecten zijn uitgevoerd hebben een positieve bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van de eilanden. Wij hebben gezien dat Saba zeer effectief gebruik heeft weten te maken van de samenwerkingsgelden; dit vinden wij op Bonaire en Sint Eustatius voor het IVB minder het geval. De IVB doelstellingen die in 2008 geformuleerd zijn, zijn voor Bonaire en Sint Eustatius ambitieus gebleken. Dit kan deels verklaard worden door de transitie naar onderdeel van Nederland, die tijd en inspanning vergde voor de bestuurscolleges van de eilanden. Desalniettemin hebben de samenwerkingsprogramma's van SONA de eilanden steun gegeven aan de ontwikkeling van hun eiland en geholpen de ingezette koers vast te houden. Het is aan Nederland, aan de openbare lichamen van de eilanden en al hun inwoners om ook in de toekomst deze koers vast te houden.

Achtergrond SONA

Met de oprichting van SONA in 2004 hebben Nederland en de toenmalige Nederlandse Antillen (later de landen Curaçao en Sint Maarten en de openbare lichamen Saba, Sint Eustatius en Bonaire) het beheer van de samenwerkingsgelden en selectie en begeleiding van projecten op afstand geplaatst. Hiermee is invulling gegeven aan de kern van de adviezen van de werkgroep Wijers uit 2002: door deze afstand kon de effectiviteit van de samenwerking verder worden vergroot en konden de bureaucratie en rechtstreekse bemoeienis van de politiek worden geminimaliseerd. Nederland keerde de samenwerkingsgelden uit op basis van een beheersovereenkomst met SONA, de toenmalige Nederlandse Antillen (later de landen Curaçao en Sint Maarten en de openbare lichamen Saba, Sint Eustatius en Bonaire) konden projectvoorstellen indienen die door de Uitvoeringsorganisatie SONA (hierna: USONA) beoordeeld en al dan niet gehonoreerd werden of afgekeurd. Eind 2012 is de laatste storting door Nederland aan SONA gedaan. In totaal heeft Nederland ANG 60,3 miljoen (ca. € 30,1 miljoen) overgemaakt aan SONA, dat ten goede aan de openbare lichamen Saba, Sint Eustatius en Bonaire is gekomen. Eind 2014 zijn de samenwerkingsprogramma's afgesloten.

Drie samenwerkingsprogramma's

De samenwerkingsgelden zijn verdeeld over drie programma's: Institutionele Versterking en Bestuurskracht (hierna: IVB), Onderwijs en Jongeren Samenwerkingsprogramma (hierna: OJSP) en Sociaal Economisch Initiatief (hierna: SEI). De hoofddoelstellingen van deze programma's luiden in het kort:

	IVB	OJSP	SEI
Bonaire	De door Bonaire gewenste staatkundige relatie heeft gevolgen voor de taken en verantwoordelijkheden van het eilandsbestuur, voor de bestuurlijke kwaliteit en voor de waarborgen van deugdelijk bestuur	Het beleid sluit aan op het ontwikkelingsbeleid door zich te richten op het inhalen van achterstanden en verhogen van het algemene scholingsniveau. Het bieden van meer gelijke toegang tot kwalitatief goed onderwijs zal moeten leiden tot een verbetering van de concurrentie positie van Bonaire en naast oriëntatie op het Koninkrijk en op Europa, meer oriëntatie op de regio en de Verenigde Staten.	Een ontwikkelingsdoelstelling op een zestal beleidsterreinen: 1. Ontwikkeling en Ruimtelijke ordening; 2. Reactivering wijken; 3. Infrastructuur; 4. Regulering en investeringsklimaat; 5. Arbeidsmarkt en scholing; 6. Toerisme.

	IVB	OJSP	SEI
Sint Eustatius	Het doel van het IVB is gericht op de versterking van de eilandelijke overheidsorganisaties en de voorbereiding op hun nieuwe taken als openbaar lichaam.	De jongeren van Sint Eustatius zodanig toe te rusten dat deze na voltooiing van hun schoolloopbaan in staat zijn deel te nemen aan de arbeidsmarkt en volwaardig te participeren in een voortdurend veranderende samenleving, op lokaal niveau, maar ook op regionaal en mondiaal niveau.	Een ontwikkelingsdoelstelling op een zestal beleidsterreinen: 1. Ontwikkeling toerisme; 2. Midden- en kleinbedrijf; 3. Infrastructuur en logistiek; 4. Ruimtelijke ordening en natuurbescherming.
Saba	De ontwikkeldoelstelling van het IVB Saba is dat Saba voldoende in staat is om de door haar zelf en door anderen opgelegde beleidsopgaven alleen of in samenwerking met anderen op te pakken c.q. te realiseren resulterend in een bestuurskrachtig Openbaar Lichaam Saba.	De jongeren van Saba zodanig toe te rusten dat deze na voltooiing van hun schoolloopbaan in staat zijn deel te nemen aan de arbeidsmarkt en volwaardig te participeren in een voortdurend veranderende samenleving, op lokaal niveau, maar ook op regionaal en mondiaal niveau.	Een ontwikkelingsdoelstelling op een zestal beleidsterreinen: 1. Ontwikkeling toerisme; 2. Opwaardering infrastructuur; 3. Publieke sector; 4. Arbeidsmarkt en opleiding; 5. Sociale aangelegenheden; 6. Overheidsbegroting.

Deze evaluatie heeft een tweeledige **doelstelling**:¹

- Ten eerste is het de bedoeling dat het Nederlandse parlement een globaal beeld krijgt op welke wijze de financiering via SONA heeft bijgedragen aan het behalen van de vooraf geformuleerde programmadoelstellingen van de samenwerkingsprogramma's.
- Ten tweede is de evaluatie bedoeld om aanbevelingen aan Nederland te doen op welke wijze de door de samenwerkingsprogramma's ingezette verbeteringen verduurzaamd en voortgezet kunnen worden.

Resultaten onderzoek

De onderzoeksvragen van deze evaluatie omvatten vier thema's: effectiviteit, duurzaamheid, efficiëntie en impact van de drie samenwerkingsprogramma's. De onderzoeksaanpak van de evaluatie is beschreven in paragraaf 1.4 van het rapport en volledig uitgewerkt in bijlage C. Aan het begin van de hoofdstukken 3 (effectiviteit), 4 (duurzaamheid), 5 (efficiëntie) en 6 (impact) wordt per onderzoeksvraag kort toegelicht hoe deze is beantwoord.

Conclusies

Op basis van de gerealiseerde activiteiten in 94 projecten, de tien projecten die verdiepende onderzocht zijn en beschikbare eindrapportages per programma, geven wij de volgende conclusies ten aanzien van de **effectiviteit**:

1. De programmadoelstellingen zijn gericht op het bereiken van een maatschappelijk effect, dat breed en veel omvattend is geformuleerd. De programmadoelstellingen zijn in ambitieuze en abstracte termen beschreven. Gezien de richting die Bonaire, Sint Eustatius en Saba vanaf 10 oktober 2010 hebben gekozen, namelijk als openbaar lichaam binnen het land Nederland, zijn de doelstellingen realistisch te noemen en zichtbaar afgestemd op de voorgenomen transitie. Daarbij is rekening gehouden met de rol van en relatie met de Nederlandse overheid: de openbare lichamen konden op het bestuurlijke vlak, op gebied van onderwijs en op sociaaleconomisch terrein uitgaan van een duidelijke rol van Nederland. Het is van belang te vermelden dat de samenwerkingsprogramma's als zodanig niet op haalbaarheid getoetst waren voordat deze overeengekomen waren en door Bonaire, Saba en Sint Eustatius uitgevoerd werden. Op voorhand was onvoldoende duidelijk of uitvoering van alle projecten binnen een samenwerkingsprogramma zou leiden tot het halen van de programmadoelstellingen.
2. Projectvoorstellen geven de bijdrage van het project aan de beoogde maatschappelijke effecten binnen het samenwerkingsprogramma weer. Een toets vooraf op de haalbaarheid van projectvoorstellen was onderdeel van de beoordelingsprocedure door USONA. De relatie tussen projectdoelstellingen, resultaten en activiteiten van projectvoorstellen werd daarop – mede door interventie van USONA – versterkt en projectactiviteiten werden geconcretiseerd. Deze interventielogica is vastgelegd in de financieringsovereenkomsten tussen SONA en de openbare lichamen. Hiermee is de potentiële bijdrage

¹ Ministerie van BZK, *Terms of Reference Eindevaluatie Samenwerkingsprogramma's SONA*, pagina 2.

aan maatschappelijke effecten van een project vergroot, tegelijkertijd ging de aandacht hiermee vooral uit naar het realiseren van de in de financieringsovereenkomst vastgelegde activiteiten.

3. De eindverslagen laten zien dat veel projecten een hoge mate van realisatie van de geplande activiteiten binnen de projecten kennen. Onderstaande tabel geeft de mate van realisatie van activiteiten binnen een project per samenwerkingsprogramma weer:

Realisatie van geplande activiteiten binnen een project >80%	IVB	OJSP	SEI	Alle projecten
Bonaire	55%	60%	92%	81%
Sint Eustatius	60%	25%	60%	53%
Saba	100%	100%	100%	100%

Wat opvalt, is dat van alle projecten op Saba de beoogde activiteiten voor meer dan 80% gerealiseerd zijn. Saba blijkt in staat te zijn realistische projectvoorstellen op te stellen die binnen tijd en budget uitgevoerd kunnen worden. Voorts valt op dat Bonaire en Sint Eustatius de realisatie van activiteiten voor het OJSP en IVB vrij laag liggen. Voor het OJSP kan dat worden verklaard doordat het programma voor een langere termijn was opgezet en na 1 jaar van investeren in het OJSP met de overgang van de drie eilanden naar openbare lichamen het Nederlandse onderwijsbeleid van kracht werd en het OJSP werd beëindigd. Meer specifiek kan per samenwerkingsprogramma vermeld worden:

- a. In de drie IVB-projecten van Saba zijn alle beoogde activiteiten uitgevoerd. Het eilandbestuur heeft met deze impuls de bestuurskracht van het openbaar lichaam versterkt. Voor zeven van de elf IVB-projecten van Bonaire zijn de beoogde activiteiten voor meer dan 80% uitgevoerd en voor vier tussen de 50 % en 80%. In drie van de vijf IVB-projecten van Sint Eustatius zijn de activiteiten voor meer dan 80% uitgevoerd en in de andere twee zijn de activiteiten tussen de 50-80% uitgevoerd. Deze activiteiten hebben positief bijgedragen aan de doelstellingen van het programma, maar laten eveneens zien dat Bonaire en Sint Eustatius de doelstellingen niet helemaal bereikt hebben. Financieel beheer is een van de beleidsvelden waarvan de doelstellingen nog niet zijn bereikt. Bonaire heeft met ondersteuning van externe adviseurs het directiemodel ingevoerd, het inrichtingsplan uitgevoerd en het personeelsbeleid ontwikkeld, maar de nieuwe organisatie van het Openbaar Lichaam Bonaire functioneert nog niet zoals beoogd. Dit vindt mede zijn oorzaak in de beperkte beschikbaarheid van geschikte kandidaten voor vacatures en onvoldoende budget om alle vacatures te vervullen. Competentieontwikkeling van managementteams en directie heeft plaatsgevonden ten behoeve van de doorontwikkeling van het directiemodel en ten behoeve van de versterking van de interne organisatie. Wel moet worden opgemerkt dat veel interne en externe stakeholders ontevreden zijn met het functioneren van het directiemodel. Wet- en regelgeving is in 2011 opgeleverd (WolBES) en de eilandsraad heeft 272 regelingen behandeld en goedgekeurd. De IVB-projecten van Sint Eustatius hadden een beperktere scope en betroffen eenjarige technische assistentie voor de afdeling Financiën, de detachering voor 1 jaar van een ambtenaar van een Nederlandse gemeente voor de taken van eilandsecretaris en de versterking van het Planbureau Statia ter ondersteuning van de uitvoering van de SEI-projecten. Daarnaast is er geïnvesteerd in ICT en het communicatiesysteem van de overheid. In het licht van het in het programma beschreven structurele tekort aan human resources op cruciale functies en de grote financiële problemen waar Sint Eustatius mee kampte, zijn de investeringen ontoereikend geweest om de zeer ambitieuze doelstellingen te bereiken.
- b. De SEI-projecten van Saba hebben de beoogde resultaten behaald. Het bestuurskantoor is verbouwd en uitgebreid. Een strategisch plan voor de toeristische sector is ontwikkeld en het centrum van The Bottom is verfraaid met nieuwe lichtmasten. De haven is verbeterd met de aanleg van een kademuur en een keermuur en met de bouw van een vissersopslagplaats en een havenkantoor. Een school voor beroepsonderwijs is gerenoveerd, drie huizenblokken in de sociale woningbouw zijn in 2012 opgeleverd en een vuilverbrander is aangeschaft. Deze resultaten hebben een positieve bijdrage geleverd aan de doelstellingen van het programma.
- c. Dit geldt ook voor Bonaire. Binnen het SEI Bonaire zijn alle beoogde resultaten op het beleidsterrein ontwikkeling en ruimtelijke ordening behaald met de ontwikkeling van het Ruimtelijk Ontwikkelingsplan, de centrumvisie en het huisvestingsplan voor het openbaar lichaam. Er is een

extra impuls gegeven aan de *branding* van Bonaire als een duurzame vakantiebestemming. Het rendement van de investeringen in de pilot-trajecten van toeleiding naar de arbeidsmarkt bleek uiteindelijk uiterst gering te zijn. Een derde deel van het SEI-budget is geïnvesteerd in infrastructurele verbeteringen, zoals de boulevard, rotondes en duikers. Er zijn projecten gerealiseerd om het leefklimaat in de wijken te verbeteren door onder meer renovaties van sportfaciliteiten, de aanleg van speelplekken, pleintjes, de renovatie van een wijkcentrum en de renovatie van 85 sociale woningbouw woningen.

- d. Met de omvangrijke herprioritering in 2010 is de focus van het SEI van Sint Eustatius komen te liggen bij het verbeteren van de haven. De beoogde activiteiten zijn uitgevoerd in de haven, de beoogde effecten zijn echter deels bereikt. Zo is de *downtime* van de haven verminderd en is de gemiddelde verblijfsduur van boten gestegen, tegelijkertijd blijven de beoogde investeringen door private partijen in de haven achter en is de haven volgens eindgebruikers niet veiliger geworden. De investering in de ontwikkeling van het marketingplan toerisme en de inzet van de investment officer waren randvoorwaardelijk voor de verdere ontwikkeling van de toeristische sector. Hetzelfde geldt voor de investeringen in het midden- en kleinbedrijf. Het ruimtelijk ontwikkelingsplan is ontwikkeld en vastgesteld, wat randvoorwaardelijk is voor verdere economische groei. Er is eveneens een plan ontwikkeld voor het tegengaan van erosie op het eiland. Onder het project is echter minder van het erosieplan uitgevoerd dan beoogd. De aanschaf van een verbrandingsoven en twee perskraakauto's heeft de capaciteit van de stortplaats vergroot. Al met al zijn de behaalde resultaten van groot belang voor een duurzame verbetering van het sociaal-economisch perspectief van de bevolking.

Wij merken op dat op basis van het realisatiepercentage van projectactiviteiten geen uitspraken gedaan kunnen worden over de mate waarin programmadoelstellingen zijn gerealiseerd.

4. Er zijn geen mid-term evaluaties van de samenwerkingsprogramma's op de eilanden uitgevoerd. Ook zijn er geen eindevaluaties of monitoringscans van de programma's door de eilanden zelf uitgevoerd. Wij kunnen vanuit deze invalshoeken dan ook geen beeld vormen over het succes van de programma's.
5. 'Van bovenaf' geven macro(-economische) studies en onderzoeken de volgende indicaties van de mate waarin de programmadoelstellingen zijn bereikt:
- a. Met betrekking tot de IVB-programmalijn 'verbetering financieel beheer' geeft het College financieel toezicht (Cft) aan dat Bonaire verwacht dat uiterlijk eind 2015 de noodzakelijke verbeteringen gerealiseerd zijn. Over het financiële beheer van Sint Eustatius uit het Cft zorgen, terwijl het financieel management van Saba dusdanig is verbeterd dat een volledig goedgekeurde verklaring van de jaarrekening binnen bereik is. Over de overige twee programmalijnen hebben we geen relevante rapportages kunnen vinden.
- b. Het OJSP was een vierjarig programma dat na één jaar in 2009 is beëindigd, toen nog voor de transitie het onderwijsbeleid onder verantwoordelijkheid van het ministerie van OCW kwam te vallen. Rapportages van de Onderwijsinspectie over de onderwijsverbeteringen hebben dan ook meer betrekking op de effectiviteit van de investeringen in het onderwijs na 2009 dan op de effectiviteit van de eenjarige investering van het 2008 budget.
- c. Over de in het kader van het SEI beoogde sociaal-economische ontwikkelingen hebben we dusdanig weinig cijfers gevonden dat we op basis daarvan geen conclusies kunnen trekken over de ontwikkelingen in de gehele programmaperiode 2008 – 2012.
- d. Met de hierboven genoemde beperkingen geven de gevonden cijfers een indicatie ten aanzien van realisatie van programmadoelstellingen:

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
IVB	-	-	0
OJSP	0	-	0
SEI	0	-	+

+ : studies geven een positief beeld ten aanzien van de realisatie van de programmadoelstellingen

o : studies geven een neutraal beeld ten aanzien van de realisatie van de programmadoelstellingen
- : studies geven een negatief beeld ten aanzien van de realisatie van de programmadoelstellingen

Op basis van het verdiepende onderzoek van tien geselecteerde projecten concluderen wij over de **duurzaamheid** van de samenwerkingsprogramma's:

1. Bij de vaststelling of toekenning van het budget voor de drie samenwerkingsprogramma's voor de eilanden in Caribisch Nederland is met name met betrekking tot Sint Eustatius en Bonaire beperkt rekenschap gegeven van de omvang van het ter beschikking gestelde budget in verhouding tot het jaarlijkse budget van de openbare lichamen. De relatief omvangrijke investeringen in infrastructuur van havens en wegen, sportfaciliteiten en sociale woningbouw leggen een hoge druk op de begrotingen van de openbare lichamen. Ter illustratie: de totale omvang van de samenwerkingsgelden op Bonaire vormde ca. 58% van de totale begroting 2012 van Bonaire. Voor Sint Eustatius bedroeg dit percentage zelfs 125%. Financiële duurzaamheid, ofwel de structurele inbedding van onderhoud en beheer van de resultaten van de projecten in de begroting, had op voorhand een aandachtspunt kunnen zijn. In zeven van de tien onderzochte projecten uit ons verdiepend onderzoek zijn wij niet overtuigd van de borging van de financiële duurzaamheid. Twee van de drie door ons onderzochte projecten die wel financieel geborgd zijn, zijn projecten op Saba.
2. De institutionele inbedding van kennis en ervaring laat een wisselend beeld zien. Waar gewerkt is met mensen van de overheid zelf, hebben zij een 'leercurve' op gebied van projectmanagement en beleidsfunctie ervaren. Dit is een belangrijk neveneffect van de samenwerkingsprogramma's geweest en heeft bijgedragen aan de institutionele duurzaamheid. Daar waar gewerkt is met externe inhuur, is dit beduidend minder het geval. Uitzondering hierop is Saba, waar de vaardigheden op gebied van projectmanagement en beleid reeds goed ontwikkeld lijken. In zes van de tien onderzochte projecten uit ons verdiepend onderzoek zijn wij niet overtuigd van de borging van de institutionele duurzaamheid. Twee van de vier door ons onderzochte projecten die wel institutioneel geborgd zijn, zijn projecten op Saba; de andere twee zijn van Bonaire.
3. Voor de beleidsmatige inbedding van (de resultaten van) de projecten in het beleid van de openbare lichamen is het sterk afhankelijk van het onderwerp in hoeverre het Nederlandse beleid van toepassing is.

Op basis van het verdiepende onderzoek van tien geselecteerde projecten concluderen wij over de **efficiëntie** van de samenwerkingsprogramma's:

1. Op het niveau van de te leveren prestaties binnen een project is doorgaans sprake van een efficiënte inzet van mensen en middelen. Dit geldt voor projecten in alle drie de samenwerkingsprogramma's. Het hogere niveau van projectdoelstellingen (maatschappelijk effect) laat een wisselend beeld qua efficiëntie te zien. Er zijn projecten waarbij veel bereikt is met het beschikbaar gestelde budget (OJSP-project FO Bonaire, SEI-project Uitbreiding haven Saba), tegelijkertijd zijn er projecten waarbij (nog) niet veel bereikt is (SEI-project Toeleiding naar de arbeidsmarkt Bonaire).
2. Het feit dat een grote meerderheid van de projecten een bijdrage aan de verwezenlijking van de programmadoelstellingen heeft geleverd, is mede te danken aan de rol die USONA vervuld heeft in de begeleiding van de vormgeving en de uitvoering van projecten.
3. Het uitgangspunt van de samenwerkingsprogramma's is dat de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba zelf verantwoordelijkheid dragen voor de projecten, van het schrijven van het voorstel tot en met de evaluatie. Het was primair de verantwoordelijkheid van Bonaire, Sint Eustatius en Saba om te borgen dat de voorgestelde projecten als geheel een optimale invulling van de doelstellingen van de samenwerkingsprogramma's zouden vormen. Gedurende de uitvoering van met name het SEI hebben herprioriteringen plaatsgevonden. Deze prioriteringen waren bedoeld om de duurzaamheid en de efficiëntie en effectiviteit van het programma te vergroten. Hiermee hebben de eilanden geprobeerd de samenhang tussen projecten en beleidsvelden te vergroten, en daarmee een hogere efficiëntie van het samenwerkingsprogramma te realiseren.

4. De efficiëntie van de uitvoering van de samenwerkingsprogramma's laat een wisselend beeld zien. De betrokken stakeholders – Nederland en de eilandsoverheden, SONA en haar uitvoeringsorganisatie USONA – hebben met de herprioriteringen als ook met het toekennen van verlengingen actief gestuurd op een efficiënte besteding van de middelen uit de samenwerkingsprogramma's. Daarbuiten heeft geen van de betrokken stakeholders in de reguliere vormgeving en beoordeling van projectvoorstellen zichtbare interventies gedaan gericht op het bewaken van de efficiëntie van de samenwerkingsprogramma's: projecten werden op zichzelf staand beoordeeld, niet in concurrentie en grotendeels op volgorde van binnenkomst. Deze werkwijze is conform de procedurele afspraken over de samenwerkingsprogramma's tussen Nederland, de eilandgebieden/openbare lichamen, SONA en USONA. Dit heeft de efficiëntie van de samenwerkingsprogramma's als geheel beperkt.

Op basis van het brede onderzoek naar effectiviteit en het verdiepende onderzoek van tien geselecteerde projecten concluderen wij over de **impact** van de samenwerkingsprogramma's:

1. Met de uitgangspositie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba in 2008 op alle themagebieden van de samenwerkingsprogramma's in het achterhoofd, concluderen wij dat de samenwerkingsprogramma's een positieve impact hebben gehad. Echter, tegelijkertijd concluderen wij dat de doelstellingen van het IVB en het SEI van Bonaire en Sint Eustatius ten dele zijn gerealiseerd. Op Saba heeft het eilandbestuur met het IVB-programma de bestuurskracht van het openbaar lichaam versterkt. Ook de SEI-projecten op Saba hebben een positieve bijdrage geleverd aan de doelstellingen van het programma. De factoren die dit verklaren, zijn:
 - a. Er zijn veel projecten uitgevoerd binnen de samenwerkingsprogramma's. Het management van deze projecten en het financieel borgen van de resultaten op lange termijn vormen een grote belasting voor de eilanden. Op voorhand had de inschatting gemaakt kunnen worden dat hiermee ook de impact (naast de effectiviteit en duurzaamheid) in gevaar kon komen.
 - b. De slagkracht van de eilandgebieden tot 10 oktober 2010, maar ook daarna die van de openbare lichamen, is beperkt. De begrotingen en het ambtelijk apparaat van de openbare lichamen zijn beperkt in omvang en flexibiliteit voor projecten ontbreekt. Gezien hun omvang kennen de eilanden een uitdaging om voldoende hoog gekwalificeerd personeel op te leiden of van buiten aan te trekken.
 - c. Vanuit Nederland is de beleidsmatige betrokkenheid relatief laat op gang gekomen. Op 10 oktober 2010 was nog geen sprake van kennis en betrokkenheid op de inhoudelijk verantwoordelijke beleidsdepartementen in Den Haag (uitgezonderd BZK).
 - d. In de programma's waren de te nemen maatregelen geïdentificeerd en is voorafgaand aan de vaststelling van de programma's niet getoetst of deze maatregelen de hoogst mogelijke impact zouden hebben op de thema's van de programmadoelstellingen. De vraag of de impact van de investeringen groter zou zijn geweest indien vooraf een haalbaarheidsstudie van de programma's was uitgevoerd kan hier niet beantwoord worden. Het vraagstuk van programmatische haalbaarheid had ook geen focus in de monitoring van de programma's. De feitelijke voortgang en het behalen en zo veel mogelijk verduurzamen van de resultaten op projectniveau had de focus in deze eerdere onderzoeken en verslagen.
2. Het OJSP heeft op Bonaire, Sint Eustatius en Saba niet de kans gekregen de beoogde impact te realiseren, omdat het nog voor de transitie naar openbare lichamen is vervangen door het Nederlandse onderwijsbeleid.
3. De eerder geconstateerde leercurve op gebied van projectmanagement en de beleidsfunctie merken wij aan als positieve bijdrage aan de impact van de samenwerkingsprogramma's.

Aanbevelingen aan Nederland (de Rijksoverheid)

1. Wij bevelen Nederland aan om in overleg met de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba te komen tot goede afspraken over de verdeling van de onderlinge bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheden ten aanzien van in de eerste plaats de verduurzaming van de resultaten van de samenwerkingsprogramma's en in de tweede plaats de verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van nieuw te starten projecten.

Wij bevelen Nederland ook aan om in overleg met de openbare lichamen Bonaire en Sint Eustatius in de toekomst veel strenger te selecteren welke onderdelen van de overheid aandacht moeten krijgen (in de vorm van geld en menskracht).

2. Wij hebben ervaren dat het in veel gevallen zeer lastig is gebleken objectief vast te stellen of een project succesvol is geweest. Wij bevelen Nederland aan om in overleg met de openbare lichamen Bonaire en Sint Eustatius bij de start van nieuwe projecten of programma's de doelstellingen specifiek, meetbaar en realistisch te formuleren, en voorts ook een nulmeting uit te voeren naar de meetbare indicatoren van deze doelstellingen, zodat de uitgangspositie duidelijk is. Hiermee kan de overheid achteraf duidelijk maken of en welke resultaten daadwerkelijk behaald zijn.
3. Wij bevelen Nederland aan om te blijven faciliteren dat de competenties van de medewerkers van de openbare lichamen op peil blijven. Hiermee kan de afhankelijkheid van tijdelijke kennis en capaciteit verminderd worden. Dit kan door in overleg met de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba de kennisuitwisselingsprogramma's met Nederlandse gemeenten of andere publieke instellingen voort te zetten en naar behoefte bij te stellen.
4. Projectvoorstellen in het kader van de samenwerkingsprogramma's werden beoordeeld op volgorde van binnenkomst en niet in onderlinge concurrentie beoordeeld. Wij bevelen Nederland aan in overleg met de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba een andere aanpak te kiezen:
 - a. Breng eerst focus aan in de vraag wat noodzakelijk is voor samenleving van het betreffende eiland;
 - b. Bepaal daarna wat financieel en institutioneel door het eiland zelf gedragen kan worden en of en in welke mate Nederland hier actief in moet ondersteunen;
 - c. Kom vervolgens tot een plan op welke manier impact gemaakt kan worden voor het eiland;
 - d. Stel tot slot het bijbehorend budget vast en de onderlinge bijdrage (Nederland – openbaar lichaam) hieraan. Kortom, hanteer het principe 'geld volgt doel' in plaats van 'doel volgt geld'.

Executive Summary

This document is the final report on the evaluation of cooperation programmes implemented by “*Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen*” (hereinafter: SONA) during the period from 2008 to 2014 in Bonaire, Sint Eustatius and Saba. PwC performed this evaluation in the period March - October 2015. PwC also performed an evaluation into cooperation programmes for Curaçao and Sint Maarten. This evaluation was commissioned by the Ministry of the Interior and Kingdom Relations (hereinafter: BZK).

Main message

During the period 2008 – 2014, SONA funds were used to implement 94 projects in the Caribbean Netherlands: 53 on Bonaire, 19 on Sint Eustatius and 22 on Saba. Activities performed during these projects had a positive impact on the development of the islands. Saba used the cooperation programmes in a very effective manner; this was less so on Bonaire and Sint Eustatius as far as the IVB programme is concerned. The objectives of the IVB cooperation programme, which were formulated in 2008, proved to be ambitious for Bonaire and Sint Eustatius. This can partly be attributed to becoming part of the Netherlands, which took time and effort for executive councils on the islands. Nevertheless, the SONA cooperation programmes helped them to develop their island and to maintain the course they had plotted. It is up to the Netherlands, the executive councils on these islands and all their citizens to continue following this course in the future.

Background of SONA

By establishing SONA in 2004, the Netherlands and the former Netherlands Antilles (later the countries of Curaçao and Sint Maarten and the public entities Saba, Sint Eustatius and Bonaire) distanced the management of cooperation funds, and the selection and monitoring of projects, from their own governments. By doing so, they complied with the main recommendations of the *Werkgroep Wijers* in 2002: this distance could further improve the effectiveness of cooperation, and bureaucracy and direct political interference could be minimised. The Netherlands funded the cooperation programmes based on a management agreement with SONA, whereby the former Netherlands Antilles (later the countries Curaçao and Sint Maarten and the public bodies Saba, Sint Eustatius and Bonaire) could submit project proposals which would be assessed and awarded (or not) by the *Executive organisation SONA* (hereinafter: USONA). The Netherlands made the last payment to SONA at the end of 2012. In total, the Netherlands paid ANG 60.3 million (approximately €30.1 million) to SONA, which benefited public entities in Bonaire, Sint Eustatius and Saba. The cooperation programmes were brought to an end in 2014.

Three cooperation programmes

The cooperation funds are divided into three programmes: Institutional Strengthening and Reinforcement (hereinafter: IVB), Education and Youth Cooperation (hereinafter: OJSP) and Social Economic Initiative (hereinafter: SEI). The main objectives of these programmes were (in short):

	IVB	OJSP	SEI
Bonaire	The political relationship that Bonaire wants to maintain with the Netherlands has implications for the roles and responsibilities of the Executive Council, and for management and good governance.	The policy is consistent with development policy because it focuses on backlogs and raises the general level of education. If more equitable access to quality education is provided, this should improve the competitive position of Bonaire and, besides focusing on the Kingdom and Europe, improve focus on the region and the United States.	A development goal in six policy areas: 1. Development and Spatial Planning; 2. Reactivation neighbourhoods; 3. Infrastructure; 4. Regulatory and investment climate; 5. Labour market and training; 6. Tourism.
Sint Eustatius	The goal of the IVB is to strengthen the island's government organisations and to prepare for their new tasks as a public body.	To better equip the youth of Sint Eustatius so that, after completing their studies, they will be able to participate in the labour market and fully contribute to a constantly changing society, at the local level, as well as regional and global level.	A development goal in six policy areas: 1. Tourism development; 2. Small and medium enterprises; 3. Infrastructure and logistics; 4. Spatial planning and nature conservation.

	IVB	OJSP	SEI
Saba	The development objective of the IVB Saba is to make sure Saba will be sufficiently capable, by herself or with help from other parties, of addressing policy-related challenges, thus resulting in a strong government entity on Saba.	To better equip the youth of Saba so that, after completing their studies, they will be able to participate in the labour market and fully contribute to a constantly changing society, at the local level, as well as regional and global level.	A development goal in six policy areas: 1. Developing tourism; 2. Upgrading infrastructure; 3. Public sector; 4. Labour and training; 5. Social issues; 6. Government Budget.

This evaluation has two **objectives**:

- Firstly, it aims to offer the Dutch parliament a global overview about how funding via SONA has contributed to pre-defined programme objectives for the cooperation programmes.
- Secondly, the evaluation aims to make recommendations to public entities of Bonaire, Sint Eustatius and Saba, about how improvements initiated by the cooperation programmes should be preserved and sustained.

Results

The **research questions** in this evaluation involve four themes: the effectiveness, sustainability, efficiency and impact of the three cooperation programmes. The research method for the evaluation has been described in paragraph 1.4 of this report and fully elaborated in Annex C. At the beginning of chapters 3 (effectiveness), 4 (sustainability), 5 (efficiency) and 6 (impact), a brief explanation has been provided about how we answered each research question.

Conclusions

Based on activities carried out in all 94 projects, an in-depth examination of the ten projects as well as interim and final reports for each programme, we can conclude the following about the **effectiveness** of the cooperation programmes:

1. Programme goals are aimed at realising a social impact, which has been manifested in a broad and comprehensive manner. Programme objectives have been described in ambitious and abstract terms. Given the direction Bonaire, Sint Eustatius and Saba have chosen as of October 10, 2010, namely as public bodies within the Netherlands, the targets are realistic and clearly compatible with the planned transition. In this case, the role and relationship with the Dutch government has been considered: the public bodies could expect the Netherlands to play a clear role at administrative, education and socio-economic level. It is worth mentioning that the feasibility of the cooperation programmes was not tested before they were agreed and carried out by Bonaire, Sint Eustatius and Saba. Beforehand it was unclear whether implementing all projects within a cooperation programme would lead to programme objectives being realised.
2. Project proposals reflect the project's contribution to the social effects identified within the cooperation programme. The assessment by USONA involved assessing the feasibility of project proposals. The relationship between project objectives, results and activities in project proposals was then – partly via the intervention of USONA – strengthened and activities performed within the project were further specified. The intervention logic was confirmed in financing agreements between SONA and the public entities. This helped to increase the project's potential impact on society, while also focusing attention on realising activities defined in the financing agreement.
3. The final reports show that over 80% of the planned activities were realised in the majority of the projects. In this sense, the projects also made a positive contribution to programme objectives. The table below shows the extent to which activities in projects were realised for each cooperation programme:

Realisation of planned activities within a project >80%	IVB	OJSP	SEI	All projects
Bonaire	55%	60%	92%	81%
Sint Eustatius	60%	25%	60%	53%
Saba	100%	100%	100%	100%

All projects on Saba realised over 80% of the planned activities. Saba appears to have set realistic project proposals that could be implemented on time and within budget. It is also striking that a low activity realisation rate was realised for OJSP and IVB in Bonaire and Sint Eustatius. This is somewhat understandable for OJSP, because the programme was set up for a long period but ended one year after investment, when the three islands became public bodies subject to Dutch education policy. More specifically, we can conclude the following per cooperation programme:

- a. All planned activities in the three IVB projects were carried out on Saba. The island has thus strengthened its administrative power.

Over 80% of the intended activities were carried out in seven of the eleven IVB projects on Bonaire; this was between 50% and 80% in four of the projects. Over 80% of activities were implemented in three of the five IVB projects on Sint Eustatius, and between 50-80% in the other two projects. These activities had a positive impact on the objectives of the programme, but also showed that Bonaire and Sint Eustatius failed to meet all their objectives. Financial management is one area of policy where objectives have not been met. Bonaire introduced a management model with help from external consultants, implemented a development plan and a plan for human resource development, but the new set-up at Public Body Bonaire is not yet functioning as intended. This is due to the limited availability of suitable candidates for vacancies and insufficient budget to fill all vacancies. The competencies of management teams and the board have developed, thus reinforcing the management model and strengthening internal organisation. It is worth mentioning that many internal and external stakeholders are dissatisfied with the effectiveness of the management model. Specific laws and regulations were passed in 2011 (WolBES) and the island council examined and approved 272 schemes.

The IVB projects on Sint Eustatius were more limited in scope and involved one-year technical assistance for the Finance Department; and a one-year secondment assignment, involving an official from a Dutch municipality, to serve as Island Secretary and improve Planning Agency Statia for the implementation of SEI projects. Sint Eustatius also invested in IT and communication systems for the government. Considering the structural shortage of human resources in key functions and major financial problems faced by Sint Eustatius, the investment was insufficient to realise the very ambitious objectives of Sint Eustatius.

- b. SEI projects on Saba achieved the intended results. The administrative office has been renovated and extended. A strategic plan was developed for the tourism industry and the centre of 'The Bottom' was decorated with new lampposts. The port area has been improved by constructing a quay wall and a retaining wall, and by constructing a fisher's warehouse and port office. A vocational school has been renovated, three blocks for social housing were completed in 2012 and an incinerator was purchased. These results have made a positive contribution to the objectives of the programme.
- c. The same also applies to Bonaire. In terms of SEI Bonaire, all intended results in development and planning policy were realised by creating a Spatial Development Plan, a vision for the town centre and a housing plan for the Public Body. A boost was also given to the reputation of Bonaire as a sustainable destination. The return on investment for pilot projects, aimed at guiding people to the labour market, turned out to be very low. A third of the SEI budget was invested in infrastructure improvements like the boulevard, roundabouts and divers. Projects were implemented to improve the quality of life in neighbourhoods by renovating sports facilities, building playgrounds and squares, renovating a community centre and refurbishing 85 social housing dwellings.
- d. After major reprioritisation in 2010, focus of the SEI on Sint Eustatius shifted to improving the island's port area. The planned activities were carried out in the port, and intended effects were partly realised: the downtime of the port was reduced and there was an increase in the average length of stay of boats, while planned investment in the harbour by private parties was disappointing and, according to end users, the port has not become any safer. In order to further develop the tourism sector, it was necessary to invest in developing a tourism marketing plan and deploying an investment officer. The same applied to investments in SME's. The spatial development plan was developed and approved, and is a pre-requisite for further economic growth. A plan for preventing

erosion on the island was also developed. However, during the project, less of the erosion plan was carried out than initially intended. The capacity of the landfill site was also improved with the purchase of an incinerator and two cars crushers. All in all, the results have been important for sustainably improving the population's socio-economic prospects.

It is worth mentioning that, based on the realization percentages of project activities, conclusions cannot be drawn about the extent to which programme objectives have been realised.

4. No interim evaluations were carried out for cooperation programmes carried out on the islands. In addition, there were no final evaluations or monitoring information for programmes carried out by the islands. Therefore, these insights cannot be used to gain an insight into the success of the programmes.
5. External resources like macro-economic studies and research provide the following insight into the extent to which programme objectives have been realised:
 - a. In terms of the IVB Programme's aim to "improve financial management", the Commission for Financial Supervision (Cft) says that Bonaire is expected to realise the necessary improvements by the end of 2015. Cft is very concerned about financial management on Sint Eustatius, while financial management on Saba has improved whereby a fully-approved statement of accounts is almost within reach. We were unable to find any relevant reports concerning the other two programme aims.
 - b. The OJSP programme was a four-year programme which ended after one year in 2009, when the Dutch Ministry of Education became responsible for education. Reports by the Dutch School Inspectorate, about educational improvements, place greater emphasis on the effectiveness of investment in education *after* 2009 than the effectiveness of the one-year investment in the 2008 budget.
 - c. In terms of the SEI, we found so few figures that we cannot draw any conclusions about developments in the programme period 2008 – 2012.
 - d. Bearing in mind the limitations above, the figures state the following about programme objectives being realised:

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
IVB	-	-	o
OJSP	o	-	o
SEI	o	-	+

+ : Studies show a positive development in realising programme objectives
 o : Studies show a neutral development in realising programme objectives
 - : Studies show a negative development in realising programme objectives

Based on the in-depth analysis of ten selected projects, we conclude the following about the **sustainability** of the cooperation programmes:

1. When determining or approving the budget for the three cooperation programmes on the islands in the Caribbean Netherlands, limited consideration was given to the size of the submitted budget in relation to the annual budget of the public entities, particularly in relation to Sint Eustatius and Bonaire. The relatively large investments in infrastructure for ports and roads, sports facilities and public housing put great pressure on the budgets of the public bodies. To illustrate: the overall level of cooperation on Bonaire constituted approximately 58% of Bonaire's total budget in 2012. For Sint Eustatius, this figure was 125%. Financial sustainability, or structural measures for maintaining and managing the impact of projects on the islands' budgets, could have been an issue in advance. We were not convinced that financial sustainability was realised in seven of the ten projects examined during our in-depth research. Two of the three projects where we thought financial sustainability had been realised were located on Saba.

2. There is a mixed outlook when it comes to institutional embedding of knowledge and experience. When the islands worked with people from the government itself, a learning curve could be seen in terms of project management experience and policy. This is an important side effect of the cooperation programmes and has contributed to institutional sustainability. This was not so much the case when the islands worked with external contractors. Saba is an exception, where skills in project management and policy already seemed well-developed before the cooperation programmes. In six of the ten projects examined during our in-depth research, we were not convinced that institutional sustainability had been sufficiently safeguarded. Two of the four projects we deemed as institutionally secured, where projects located on Saba; the other two were on Bonaire.
3. Whether (the results of) projects are embedded into the policies of the public bodies depends on the impact of Dutch policy, and thus how it is embedded into the policy of public bodies in the Caribbean Netherlands.

Based on the in-depth analysis of ten selected projects in Bonaire, St. Eustatius and Saba, we can conclude the following about the **efficiency** of the cooperation programmes:

1. In terms of deliverables within a project, people and resources were deployed efficiently. This applies to projects in all three of the cooperation programmes. There were mixed fortunes concerning the efficiency of the more ambitious project objectives (social effect). Most of the projects have achieved a great deal considering the available budget (OJSP-project FO Bonaire, SEI-project Extension of the port Saba), while not much was achieved in some projects (SEI-project Guidance to the labour market Bonaire).
2. The fact that most of the ten projects studied in-depth have contributed to programme objectives being realised, is partly due to the role played by USONA in supporting the design and implementation of projects.
3. The underlying principle for cooperation programmes is that the public bodies of Bonaire, Sint Eustatius and Saba bear responsibility for submitted projects, from writing the proposal to evaluation. The public bodies were primarily responsible for ensuring that all proposed projects would help to effectively realise the objectives of the cooperation programmes. Reprioritisation took place while the cooperation programmes were being implemented. This reprioritisation was aimed at increasing the sustainability, efficiency and effectiveness of the programmes and was partly based on the results of interim evaluations. The aim was to improve compatibility between projects and policy areas, and to thus achieve higher efficiency in the cooperation programmes.
4. There was a mixed picture concerning the efficiency with which cooperation programmes were implemented. The stakeholders – the Dutch government and the public bodies of Bonaire, Sint Eustatius and Saba, SONA and its executive organisation USONA – have actively promoted efficient use of funds from cooperation programmes by reprioritising and granting extensions. Besides this, none of the stakeholders involved in regularly shaping and assessing project proposals visibly intervened in order to safeguard the efficiency of cooperation programmes: project proposals were assessed individually, and not comparatively, and normally in the order they were received. This method complies with procedural arrangements for the cooperation programmes between the Netherlands, the public entities, SONA and USONA. Nevertheless, this has limited the efficiency of the cooperation programmes as a whole.

Based on a general assessment of effectiveness, an in-depth examination of ten selected projects in Bonaire, Sint Eustatius and Saba, and the reports for each programme, we can conclude the following about the **impact** of the cooperation programmes:

1. Considering the position of Bonaire, Sint Eustatius and Saba in 2008 in all thematic areas of cooperation programmes, we can conclude that the cooperation programmes have had a positive impact. However, at the same time, we can conclude that the objectives of the IVB and SEI in Bonaire and Sint Eustatius were partially achieved. Factors to explain this include:
 - a. Many projects have been carried out within the cooperation programmes. Managing these projects, and financially securing the long-term results, proved to be a major burden for the islands. Beforehand, one could have expected this to jeopardise the impact of the cooperation programmes.

- b. The islands had limited executive power up to October 10, 2010, but also afterwards as public bodies within the Netherlands. The budgets and administration of the public bodies are limited in terms of scope and flexibility. Given their size, the islands' main challenge is to attract enough highly qualified personnel.
 - c. Policy from the Netherlands only played a role relatively late on. On October 10, 2010 the responsible departments in The Hague possessed absolutely no policy-related knowledge (except the Ministry of Interior and Kingdom Relations (BZK)).
 - d. The measures to be taken in the programmes were identified, but an assessment was not carried out in advance to see whether these measures would have the biggest possible impact on programme objectives. It is impossible to tell whether the investments would have had more impact if a feasibility study had been carried out for the programmes. Programme feasibility was also not addressed when monitoring the programmes.
2. The OJSP programme on Bonaire, Sint Eustatius and Saba was not given the opportunity to realise the desired impact because, even before the transition to public bodies, the programme was replaced by the Dutch education policy.
 3. We see the previously identified learning curve in project management and the role of policy as a positive impact of the cooperation programmes.

Recommendations for the Netherlands (the central government)

1. We recommend the Netherlands to establish good agreements with the public entities Bonaire, Sint Eustatius and Saba, about mutually dividing administrative and financial responsibilities for sustaining the results of cooperation programmes and dividing responsibility for new projects.
 1. We also recommend the Netherlands to be much stricter with the public entities Bonaire and Sint Eustatius, in terms of which specific components require government attention (in terms of money and manpower).
2. We have found that, in many cases, it has been very difficult to objectively determine whether a project has been successful. At the start of new projects or programmes, we recommend the Netherlands to consult with the public entities Bonaire and Sint Eustatius, to make sure that project objectives are specific, measurable and realistic. Furthermore, we also recommend performing a baseline assessment on indicators used to measure its objectives, so the starting position will be clear. This will allow the government to clearly determine whether results are actually achieved.
3. We recommend the Netherlands to continue offering support to maintain the skills of people working for the public bodies. This will reduce dependency on temporary knowledge and capacity. This can be done in consultation with the public entities Bonaire, Sint Eustatius and Saba, by continuing the knowledge exchange programmes with Dutch municipalities and other public institutions and by adjusting these exchange programmes if necessary.
4. Project proposals during the cooperation programmes were rated in order of receipt and not assessed comparatively. We recommend the Netherlands to consult with the public entities Bonaire, Sint Eustatius and Saba so an alternative approach can be found:
 - a. Firstly, focus on what is necessary for society on the island.
 - b. Then decide what can be financially and institutionally supported by the island itself and whether, and to what extent, the Netherlands should actively support policies on the islands.
 - c. Thereafter, compile a plan showing how impact on the island can be realised.
 - d. Finally, establish the corresponding budget and determine the relative contribution (Netherlands - public body). In short, apply the principle "money follows purpose" rather than "purpose follows money".

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	2
Executive Summary	9
1. Introductie en leeswijzer	18
1.1. Opdrachtgever	18
1.2. De samenwerkingsprogramma's van SONA op Caribisch Nederland	18
1.3. Doel en scope van de evaluatie	18
1.4. Onderzoeksaanpak	19
1.5. Auteurs van het rapport	20
1.6. Inhoud van het rapport en leeswijzer	20
2. Context Caribisch Nederland	21
2.1. Ontwikkelingen 2004 – 2014	21
2.1.1. Staatkundige ontwikkeling	21
2.1.2. Economische ontwikkeling	22
2.1.3. Sociale ontwikkeling: onderwijs en jeugd	23
2.2. SONA: Samenwerkingsprogramma's binnen het Koninkrijk	24
2.2.1. Eerste periode 2004 – 2008	24
2.2.2. Tweede periode 2008 2014	31
3. Effectiviteit van de samenwerkingsprogramma's	33
3.1. Doelstellingen zijn realistisch geformuleerd	33
3.1.1. Programmadoelstellingen zijn 'high-level' en realistisch	33
3.1.2. Projectdoelstellingen zijn ambitieus geformuleerd	35
3.2. Bevindingen over het proces	36
3.3. Mate van doelrealisatie Bonaire	36
3.3.1. Hoge mate van realisatie van activiteiten binnen projecten, weinig zicht op realisatie van projectdoelen	36
3.3.2. Beeld over doelrealisatie uit macro-studies	39
3.4. Mate van doelrealisatie Sint Eustatius	42
3.4.1. Hoge mate van realisatie van activiteiten binnen projecten, weinig zicht op realisatie van projectdoelen	42
3.4.2. Beeld over doelrealisatie uit macro-studies	44
3.5. Mate van doelrealisatie Saba	47
3.5.1. Hoge mate van realisatie van activiteiten binnen projecten, weinig zicht op realisatie van projectdoelen	47

3.5.2.	Beeld over doelrealisatie uit macro-studies	48
3.6.	Conclusie effectiviteit samenwerkingsprogramma's	51
4.	Duurzaamheid van de samenwerkingsprogramma's	53
4.1.	Financiële duurzaamheid	53
4.2.	Institutionele en beleidsmatige duurzaamheid	54
4.3.	Conclusie duurzaamheid	55
5.	Efficiëntie van de (uitvoering van de) samenwerkingsprogramma's	56
5.1.	Efficiëntie van de tien dieper onderzochte projecten	56
5.2.	De rol van USONA	58
5.3.	Conclusie: efficiëntie laat wisselend beeld zien	59
6.	Impact van de samenwerkingsprogramma's	61
7.	Aanbevelingen	62
Bijlagen		63
A.	Beschrijving van de samenwerkingsprogramma's	64
A.1.	Factsheets Bonaire	65
A.1.1.	Factsheet IVB Bonaire	65
A.1.2.	Factsheet OJSP Bonaire	66
A.1.3.	Factsheet SEI Bonaire	68
A.2.	Factsheets Sint Eustatius	70
A.2.1.	Factsheet IVB Sint Eustatius	70
A.2.2.	Factsheet OJSP Sint Eustatius	72
A.2.3.	Factsheet SEI Sint Eustatius	73
A.3.	Factsheets Saba	75
A.3.1.	Factsheet IVB Saba	75
A.3.2.	Factsheet OJSP Saba	77
A.3.3.	Factsheet SEI Saba	78
B.	Bevindingen op projectniveau	80
B.1.	Bevindingen over de mate van doelrealisatie van alle 94 projecten	80
B.2.	Bevindingen over de werking van de programma's in de 10 geselecteerde projecten	85
B.2.1.	2008086 Versterking bureau secretaris Eilandgebied Bonaire	86
B.2.2.	2008023 FO Bonaire 2008	89
B.2.3.	2008067 Ruimtelijk Ontwikkelingsplan Bonaire	91
B.2.4.	2009078 Duurzaam Bonaire	93
B.2.5.	2009108 Verbeteren van sociale huurwoningen Bonaire	96

B.2.6.	2010047 Toeleiding naar de arbeidsmarkt (voormalig Sociale Werkplaats Bonaire)	97
B.2.7.	2010089 Integrale wijkaanpak Bonaire	98
B.2.8.	2010048 Aanpassing en uitbreiding van de zeehaven Sint Eustatius	100
B.2.9.	2010036 Improving Harbour facilities Saba, 2010074 Uitbreiding van de haven fase 2	102
B.2.10.	2008 Drie volkswoningen in the Range Saba	104
C.	Onderzoeksverantwoording	106
C.1.	Toetsingskader en uitwerking DAC-criteria	106
C.2.	Selectie van projecten	110
C.3.	Gehanteerde onderzoeksmethoden	111
C.3.1.	Desk research van alle 94 projecten	111
C.3.2.	Verdiepend onderzoek van de acht geselecteerde projecten	111
C.4.	Specifieke aandachtspunten	112
D.	Geïnterviewde personen	113

1. *Introductie en leeswijzer*

Voor u ligt het eindrapport van de evaluatie van de samenwerkingsprogramma's van de Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen (SONA) in de periode 2008-2014 in Caribisch Nederland: Bonaire, Saba en Sint Eustatius. PwC heeft deze evaluatie uitgevoerd in de periode maart tot oktober 2015. Daarnaast heeft PwC dezelfde evaluatie uitgevoerd van de samenwerkingsprogramma's op Sint Maarten en Curaçao.

1.1. *Opdrachtgever*

De evaluatie is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van BZK, Directie Koninkrijksrelaties. De evaluatie is begeleid door een begeleidingscommissie, onder onafhankelijk voorzitterschap van Peter Benschop² en Dick van den Bosch³. De begeleidingscommissie bestond daarnaast uit de volgende personen:

- Nol Hendriks (BZK, directie Koninkrijksrelaties);
- Rachel Crowe (BZK, directie Koninkrijksrelaties);
- Jeroen Thielemans (USONA).

1.2. *De samenwerkingsprogramma's van SONA op Caribisch Nederland*

De samenwerkingsprogramma's van SONA op Caribisch Nederland betreffen drie programma's:

- het samenwerkingsprogramma Institutionele Versterking en Bestuurskracht (IVB);
- het samenwerkingsprogramma Onderwijs en Jongeren (OJSP);
- het samenwerkingsprogramma Sociaal-Economisch Initiatief (SEI).

Een gedetailleerde beschrijving per programma, inclusief de aantallen en typen projecten die binnen elk programma zijn uitgevoerd, is opgenomen in Bijlage A bij dit rapport. De drie programma's werden uitgevoerd door uitvoeringsorganisatie USONA.

De governancestructuur van de samenwerkingsprogramma's wordt in paragraaf 2.2 nader toegelicht.

1.3. *Doel en scope van de evaluatie*

De evaluatie heeft een tweeledige doelstelling:⁴

- Ten eerste is het de bedoeling dat het Nederlandse parlement een globaal beeld krijgt op welke wijze de financiering via SONA heeft bijgedragen aan het behalen van de vooraf geformuleerde programmadoelstellingen van de samenwerkingsprogramma's.
- Ten tweede is de evaluatie bedoeld om aanbevelingen aan Nederland te doen op welke wijze zij de door de samenwerkingsprogramma's ingezette verbeteringen verduurzaamd en voortgezet kunnen worden.

De uitwerking van de eerste doelstelling van dit onderzoek – een globaal beeld op welke wijze de financiering via SONA heeft bijgedragen aan het behalen van de vooraf geformuleerde programmadoelstellingen van de samenwerkingsprogramma's – is geoperationaliseerd door middel van de behandeling van vier onderzoeksvragen:⁵

1. “*Effectiviteit*: In hoeverre heeft de uitvoering van de samenwerkingsprogramma's bijgedragen aan het behalen van de hoofddoelstelling van de vier verschillende samenwerkingsprogramma's?

² Peter Benschop was ten tijde van zijn voorzitterschap van de begeleidingscommissie coördinator Cluster Digitale Identiteit bij BZK. Hij zat de eerste twee bijeenkomsten voor, respectievelijk in maart en april 2015.

³ Dick van den Bosch is hoofd Wetgeving Wonen en Rijksdienst bij BZK. Hij zat de besprekingen van het (concept-) eindrapport voor in september en oktober 2015.

⁴ Ministerie van BZK, *Terms of Reference Eindevaluatie Samenwerkingsprogramma's SONA*, pagina 2.

⁵ Ministerie van BZK, *Terms of Reference voor de evaluatie van de samenwerkingsprogramma's*, percelen 1, 2 en 3.

2. *Duurzaamheid*: Hebben de investeringen bijgedragen aan een structurele verbetering van de in de programma's geformuleerde doelstellingen in de voormalige Nederlandse Antillen? Hebben de overheden in het Caribische deel van het Koninkrijk stappen ondernomen om de vanuit de programma's ingezette verbeteringen/wijzigingen in het eigen beleid op te nemen? En welke (aanvullende) stappen zouden daartoe nog ondernomen kunnen of moeten worden?
3. *Efficiëntie*: In welke mate zijn de beschikbare middelen voor de SONA-programma's nuttig en doelmatig/kosteneffectief besteed? In hoeverre hebben het bestuur van SONA en de uitvoeringsorganisatie USONA qua gevolgde procedures hieraan bijgedragen?
4. *Impact*: Een globaal beeld wat de impact is geweest van de vier verschillende samenwerkingsprogramma's. Wat zijn de consequenties van de vanuit de samenwerkingsprogramma's ingezette verbeteringen/wijzigingen."

1.4. Onderzoeksaanpak

De werkwijze van het onderzoek omvatte zes hoofdactiviteiten:

1. vormgeven en vaststellen van de onderzoeksaanpak en in het bijzonder het toetsingskader;
2. dossieronderzoek van alle 94 projecten in de samenwerkingsprogramma's, die zijn uitgevoerd op Bonaire, Sint Eustatius en Saba;
3. verkennende interviews met USONA, medewerkers van de directie Koninkrijkrelaties van BZK en de projectcoördinatoren van de SONA-programma's van de openbare lichamen Saba, Sint Eustatius en Bonaire;
4. selectie van tien projecten voor verdiepend onderzoek, verspreid over de drie eilanden;
5. uitvoeren van het verdiepende onderzoek, waaronder:
 - a. verdiepend dossieronderzoek voor elk van de 10 projecten;
 - b. interviews met de projectuitvoerders van de projecten;
 - c. interviews en overige gesprekken met de (beoogde) eindgebruikers van de projecten;
 - d. synthese en analyse van de verzamelde gegevens;
6. opstellen van dit eindrapport.

Uitgangspunt bij het vormgeven van deze onderzoeksaanpak is geweest dat wij getracht hebben een feitelijk onderbouwde conclusie te geven over de doelrealisatie (effectiviteit) van alle projecten in de samenwerkingsprogramma's en dit oordeel verder onderbouwen middels een verdiepend onderzoek naar tien projecten die een representatief beeld van de programma's geven.

Het verdiepend onderzoek is tevens gericht op de beantwoording van de vragen over duurzaamheid, efficiëntie en impact van de samenwerkingsprogramma's. Dit is in de tien projecten verspreid over Bonaire, Sint Eustatius en Saba onderzocht om voldoende diepgang van het onderzoek te garanderen. Daarmee zijn onze bevindingen en conclusies over duurzaamheid, efficiëntie en impact van de samenwerkingsprogramma's gebaseerd op een onderzoek in een selectie van de projecten en daarnaast op de beschikbare informatie uit rapportages over de programma's als geheel.

De eerste helft van de projecten voor het verdiepende onderzoek is geselecteerd op basis van budgettaire omvang. De andere helft is geselecteerd op basis van inhoudelijke spreiding. Deze spreiding is tot stand gekomen door gesprekken met een aantal stakeholders, vaak (eind)verantwoordelijken van de verschillende samenwerkingsprogramma's IVB, OJSP en SEI.

De in het onderzoek gemaakte keuzes – waaronder de gehanteerde aanpak, het toetsingskader, de werkwijze van het dossieronderzoek, de selectie van projecten voor het verdiepende onderzoek en de structuur van deze eindrapportage – zijn akkoord bevonden door de begeleidingscommissie van de evaluatie.

De onderzoeksaanpak, het toetsingskader en de wijze van selectie van projecten zijn in detail beschreven in bijlage C (p. 106) bij dit rapport.

1.5. Auteurs van het rapport

Dit rapport is opgesteld door het evaluatieteam van PwC uit Nederland en Curaçao. Dit team bestond uit de volgende personen:

- George Alders (projectleider);
- Marius van Noort;
- Lars Canté;
- Bas Warmenhoven;
- Janice Tjon-Sien-Kie;
- Bob Hoogendoorn;
- Jenice Andrea.

Eindverantwoordelijk voor de evaluatie was Peter van Driel.

1.6. Inhoud van het rapport en leeswijzer

In de navolgende hoofdstukken behandelen wij de volgende zaken:

- Hoofdstuk 2 bevat een beschrijving van de context en achtergrond van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.
- Hoofdstuk 3 bevat onze bevindingen en conclusies over de effectiviteit van de samenwerkingsprogramma's.
- Hoofdstuk 4 bevat onze bevindingen en conclusies over de duurzaamheid van de resultaten van de samenwerkingsprogramma's.
- Hoofdstuk 5 bevat onze bevindingen en conclusies over de efficiëntie van de samenwerkingsprogramma's.
- Hoofdstuk 6 bevat onze bevindingen en conclusies over de impact van de samenwerkingsprogramma's.
- Hoofdstuk 7 bevat de aanbevelingen voor Nederland.

Naast deze concluderende hoofdstukken bevat het rapport een aantal bijlagen met achtergrondinformatie en meer gedetailleerde bevindingen:

- Bijlage A bevat een beschrijving van de samenwerkingsprogramma's IVB, OJSP en SEI op Caribisch Nederland.
- Bijlage B bevat onze gedetailleerde bevindingen op het niveau van individuele projecten.
- Bijlage C bevat de verantwoording van het uitgevoerde onderzoek, waarin de onderzoeksactiviteiten en de gemaakte keuzes worden toegelicht.
- Bijlage D bevat een overzicht van de geïnterviewde personen.

2. Context Caribisch Nederland

2.1. Ontwikkelingen 2004 – 2014

Ten behoeve van een analyse en oordeel over de samenwerkingsprogramma's op de eilanden in Caribisch Nederland, vinden wij het van belang de context van deze eilanden op staatkundig gebied (ten behoeve van het programma IVB), economisch gebied (ten behoeve van het programma SEI) en sociaal gebied (ten behoeve van het programma SEI/OJSP) in de kern weer te geven. Over de ontwikkelingen op deze drie gebieden zijn diverse (recente) rapporten en studies verschenen, die wij gebruiken om de context te schetsen. PwC heeft geen eigen onderzoek verricht naar de status en ontwikkelingen van de eilanden in Caribisch Nederland op de drie genoemde gebieden.

2.1.1. Staatkundige ontwikkeling

De staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk der Nederlanden zijn vastgelegd in het Koninkrijkstatuut uit 1954. In dit Statuut is de staatkundige relatie tussen de landen van het Koninkrijk vastgelegd. Uitgangspunt van het Statuut is een rechtsorde waarbij de landen hun eigen belangen zelfstandig behartigen, de gezamenlijke belangen verzorgen en elkaar bijstaan waar en wanneer nodig. Tot 10 oktober 2010 bestond het Koninkrijk der Nederlanden uit de landen Nederland, Aruba en de Nederlandse Antillen. Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba waren eilandgebieden binnen het land Nederlandse Antillen.

- Op 10 september 2004 vond op Bonaire een volksraadpleging plaats over de gewenste status van het eiland op staatkundig gebied. 59,5% van de bevolking van Bonaire stemde voor een directe band met Nederland. De opkomst was 57%.
- Op 8 april 2005 vond op Sint Eustatius een volksraadpleging plaats over de gewenste status van het eiland op staatkundig gebied. 76,6% van de bevolking van Sint Eustatius stemde voor behoud van de Nederlandse Antillen. De opkomst was 56%.
- Op 5 november 2004 vond op Saba een volksraadpleging plaats over de gewenste status van het eiland op staatkundig gebied. 86,1% van de bevolking van Saba stemde voor een directe band met Nederland. De opkomst was 77,8%.

Op 5 maart 2004 is de werkgroep Bestuurlijke en Financiële Verhoudingen Nederlandse Antillen (hierna: BFV)⁶ ingesteld. Deze werkgroep had de taak om door de eilanden en het land gewenste veranderingen in de BFV binnen de Nederlandse Antillen in kaart te brengen en aanbevelingen voor verbeteringen te doen. Op 8 oktober 2004 bracht de werkgroep haar advies uit. De belangrijkste analyse van de werkgroep was dat er 'grote ontevredenheid bestaat over het staatsverband van de Nederlandse Antillen. Het draagvlak daarvoor is nagenoeg verdwenen. De dubbele bestuurslaag [landsregering en eilandsbestuur, PwC] belemmert bovendien een effectieve oplossing van maatschappelijke vraagstukken zoals armoedebestrijding, onveiligheid, economische ontwikkeling en beheersing van de openbare financiën'.⁷

De kern van het advies van de werkgroep luidde het opheffen van het land Nederlandse Antillen, het toekennen van de status van land aan de eilandgebieden Curaçao en Sint-Maarten en om van Bonaire, Sint Eustatius en Saba zogenaamde Koninkrijkseilanden te maken. Hiermee kwam het advies van de werkgroep, op de wens van de bevolking van Sint Eustatius na, overeen met de wensen van de eilanden die uit de verschillende volksraadplegingen naar voren kwamen. Overigens heeft de eilandraad van Sint Eustatius in 2004 aangegeven

⁶ De werkgroep BFV is destijds ingesteld door de Nederlands-Antilliaanse minister van Constitutionele en Binnenlandse Zaken, de heer Richard F. Gibson en de Nederlandse minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, de heer Thom C. de Graaf. De werkgroep werd voorgezeten door de heer E.A.V. (Papy) Jesurun, oud-gevolmachtigde minister van de Nederlandse Antillen.

⁷ Advies Werkgroep Bestuurlijke en Financiële verhoudingen Nederlandse Antillen, 8 oktober 2004, p. 6.

in beginsel voor een voortzetting van het bestaande Antilliaans staatsverband te kiezen, maar – indien de overige eilandgebieden dit staatsverband willen verlaten – een soortgelijke status als Saba na te streven.⁸

Naast het advies over de staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk, heeft de werkgroep ook adviezen uitgebracht over rechtsorde, financiële verhoudingen en bestuurskracht.

De opvolging van het advies van de werkgroep BFV werd in 2005 en 2006 ter hand genomen. Er volgden diverse Rondetafelconferenties, waarin het land Nederlandse Antillen en Nederland overleg voerden over de voorwaarden voor de staatkundige vernieuwing en afspraken die hierbij gemaakt moesten worden op het gebied van rechtsorde, financiën en bestuurskracht. Op 11 oktober 2006 werd een slotakkoord bereikt over de toekomstige status van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.⁹ Deze eilanden worden ingericht als openbaar lichaam in de zin van artikel 134 van de Grondwet, hetgeen in praktijk betekent dat zij een bijzondere gemeentelijke status kregen. Op 2 november 2006 werd een slotakkoord bereikt over de toekomst van Curaçao en Sint Maarten als landen binnen het Koninkrijk.¹⁰ In oktober 2009 werd bekendgemaakt dat de voorgenomen staatkundige hervormingen op 10 oktober 2010 zullen ingaan, mits aan een aantal voorwaarden van tijdige invoering van wetgeving is voldaan.¹¹

Zowel Nederland als de Nederlandse Antillen hechtten er in de aanloop naar 10 oktober 2010 grote waarde aan om het ontmantelings- en transitieproces ordentelijk te laten verlopen. Tegen deze achtergrond werd in 2008 het nieuwe samenwerkingsprogramma opgesteld, als opvolger van het samenwerkingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkeling, dat in 2007 eindigde. De staatkundige vernieuwing op de eilanden Saba, Sint Eustatius en Bonaire stond in het IVB-programma centraal. De gevolgen van het wegvallen van de diverse landsdiensten als gevolg van de ontmanteling van het land Nederlandse Antillen en het implementeren van nieuwe taken binnen het ambtelijk apparaat vereisten dat het apparaat voldoende toegerust was voor haar (deels nieuwe) taak in een nieuwe structuur. Met het ophouden van het bestaan van het land Nederlandse Antillen werden taken en bevoegdheden overgeheveld naar Nederland en de respectievelijke eilanden.

2.1.2. Economische ontwikkeling

Economieën van Bonaire, Sint Eustatius en Saba in kerncijfers

In relatie tot het samenwerkingsprogramma SEI zijn de volgende belangrijkste economische feiten van Bonaire, Sint Eustatius en Saba te geven. De gegevens van het Nederlandse CBS laten zien dat de overheidssector (inclusief zorg) op alle eilanden een belangrijke werkgever is (op Saba en Bonaire de grootste), en daarmee een belangrijke motor voor de lokale economie. Op Sint Eustatius neemt de sector 'handel, transport en horeca' het grootste aandeel van de werkgelegenheid voor haar rekening.

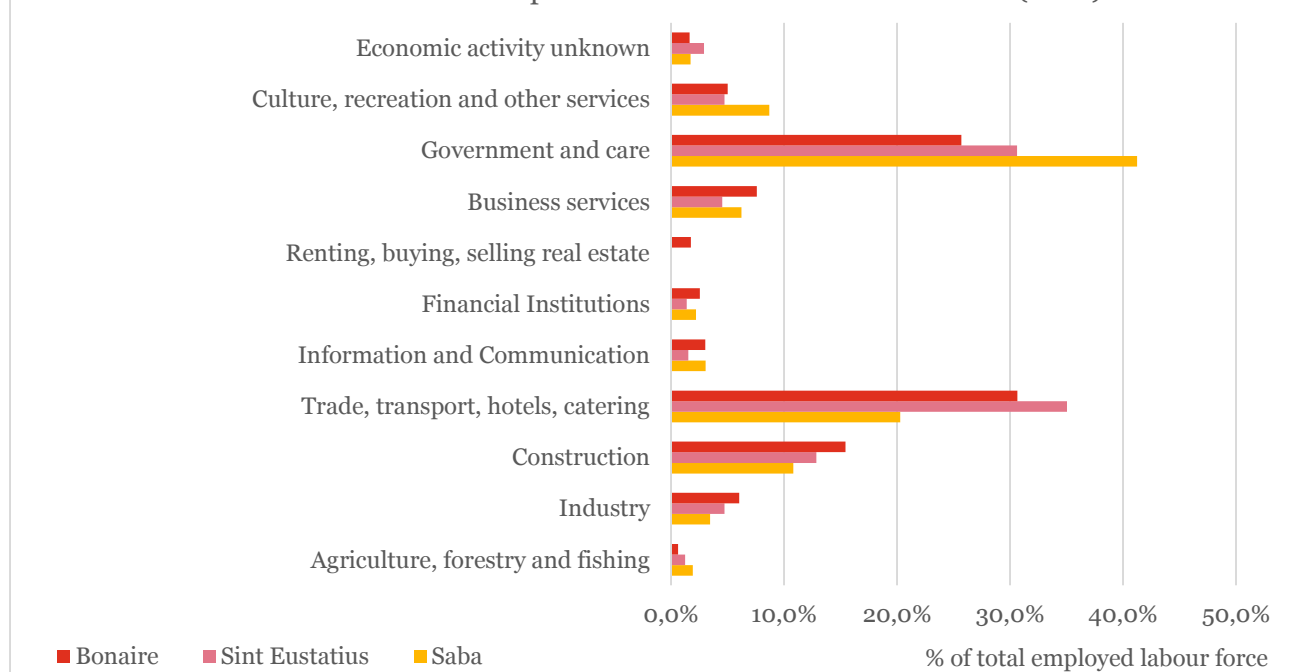
⁸ Ibid, p. 21.

⁹ Slotverklaring van de Miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, 10 en 11 oktober 2006, Den Haag.

¹⁰ Slotverklaring van het bestuurlijk overleg over de toekomstige staatkundige positie van Curaçao en Sint Maarten, 2 november 2006, Den Haag.

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 31 568, nr. 55, p. 3.

'Overheid en zorg' en 'handel, transport en horeca' zijn belangrijke economische sectoren op de eilanden in Caribisch Nederland (2012)



Bron: CBS The Caribbean Netherlands in figures 2013, PwC

Voor de eilanden in Caribisch Nederland zijn geen volumegroei-cijfers van het bruto binnenlands product (hierna: BBP) voorhanden. Wel zijn de BBP-cijfers over 2012 bekend. Het BBP voor 2012 bedraagt ruim 43 miljoen Amerikaanse dollar voor Saba, bijna 102 miljoen dollar voor Sint Eustatius en 372 miljoen voor Bonaire. Per hoofd van de bevolking op deze eilanden van Caribisch Nederland is dat 21.900 US-dollar voor Saba, 26.400 US-dollar voor Sint Eustatius en 21.900 US-dollar voor Bonaire.

Cijfers 2012 in US\$	Saba	Sint Eustatius	Bonaire
Bruto binnenlands product (BBP)	\$ 43 miljoen	\$ 102 miljoen	\$ 372 miljoen
Inkomen per hoofd van de bevolking	\$ 21.900	\$ 26.400	\$ 21.900

Bron: CBS The Caribbean Netherlands in figures 2013

2.1.3. Sociale ontwikkeling: onderwijs en jeugd

Jeugd

Onderstaande tabel geeft de werkloosheidscijfers voor Sint Eustatius, Saba en Bonaire over 2012 weer. De jeugdwerkloosheidscijfers zijn alleen voor Bonaire beschikbaar.

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
Werkloosheid als % van beroepsbevolking ¹²	5,8%	3,2%	3,9%
Jeugdwerkloosheid (15 – 24 jaar)	12,0%	n.b.	n.b.

Bron: CBS The Caribbean Netherlands in figures 2013

¹² Volgens internationale standaard; beroepsbevolking = totale populatie > 15 jaar.

Onderwijs

In maart 2014 heeft de Nederlandse Onderwijsinspectie een rapport uitgebracht over de stand van zaken van de onderwijskwaliteit op de eilanden in Caribisch Nederland. De belangrijkste conclusies van de Onderwijsinspectie luiden:¹³

‘Dit themarapport maakt duidelijk dat, ondanks de vele inspanningen die de afgelopen jaren zijn gedaan en de verbetering van het onderwijs die daardoor is gerealiseerd, het onzeker is of de scholen en instellingen in Caribisch Nederland in augustus 2016 zullen voldoen aan basiskwaliteit. De verbeteringen in het onderwijsproces die daarvoor nog bereikt moeten worden, zijn complex en minder makkelijk te realiseren dan de verbeteringen die de afgelopen drie jaar met succes zijn bereikt. Bovendien mag niet verwacht worden dat de scholen in 2016 hun leerlingen tot met Europees Nederland vergelijkbare leerprestaties kunnen brengen. De inspectie wijst in dat verband op de taalproblematiek op zowel Bonaire als op Sint Eustatius in relatie tot de wettelijke verplichting om in het voortgezet onderwijs het Nederlands als instructietaal te gebruiken, ondersteund door het Papiamentu en het Engels.

Binnen het domein onderwijsleerproces is de afgelopen drie jaar vooruitgang geboekt in de kwaliteit van het leerstofaanbod en de gerealiseerde leertijd. Daarnaast is verbetering zichtbaar in de kwaliteit van de lessen. Het gaat dan vooral om basale verbeteringen zoals de structuur van de lessen en de kwaliteit van de uitleg. Tegelijkertijd stelt de inspectie vast dat de ontwikkeling van de leerlingenzorg en van de kwaliteitszorg achterblijft. Bij de leerlingenzorg neemt de inspectie waar dat de zware opgave waar de scholen voor staan, gezien de taal- en ontwikkelingsachterstanden van de leerlingen, nog veel inspanning vraagt van zowel de scholen als de expertisecentra voor onderwijszorg. Deze opgave is extra lastig door het ontbreken van specialistisch onderwijs voor leerlingen met bijzondere onderwijsbehoeften; in Caribisch Nederland bestaan geen scholen voor speciaal of voortgezet speciaal onderwijs. De ontwikkeling van de kwaliteitszorg bevindt zich op de meeste scholen nog in een beginstadium. Daarmee is een belangrijke voorwaarde om verdere verbeteringen te realiseren en deze te borgen nog niet vervuld.’

2.2. SONA: Samenwerkingsprogramma’s binnen het Koninkrijk

Ten behoeve van een analyse en oordeel over de samenwerkingsprogramma’s op de eilanden in Caribisch Nederland, vinden wij het van belang tevens de context van de samenwerkingsprogramma’s in de kern weer te geven. Hierbij dient onderscheid gemaakt te worden in de eerste periode van de samenwerkingsprogramma’s (2004 – 2007) en de tweede periode (2008 – 2014).

2.2.1. Eerste periode 2004 – 2008

In 2002 heeft de Werkgroep Uitvoering samenwerkingsrelatie Nederlandse Antillen – Nederland (werkgroep Wijers) op verzoek van de toenmalige Nederlandse Antillen en Nederland advies uitgebracht over de oprichting van een ontwikkelingsfonds. Kern van dit advies was dat de effectiviteit van de wijze van samenwerking tussen de toenmalige Nederlandse Antillen en Nederland vergroot kon worden door oprichting van een dergelijk fonds. Tevens zou hiermee het bureaucratische proces van het beheer van de samenwerkingsmiddelen en de rechtstreekse bemoeienis van de zijde van de Nederlandse en Nederlands-Antilliaanse politiek geminimaliseerd kunnen worden.¹⁴

De leden van de Tweede Kamer stemden tijdens de begrotingsbehandeling in 2002 in met het Nederlandse standpunt ten aanzien van de adviezen van de werkgroep-Wijers over het Ontwikkelingsfonds. De minister-president van de toenmalige Nederlandse Antillen stemde op 11 februari 2003, namens de Raad van Ministers, in met de uitvoering van de adviezen inzake het Ontwikkelingsfonds.

¹³ Onderwijsinspectie, *Onderwijsverbetering in Caribisch Nederland, het onderwijs op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, drie jaar na 10 oktober 2010*, maart 2014.

¹⁴ *Nieuwe kaders, nieuwe kansen*, Eindrapport van de Werkgroep samenwerkingsrelatie Nederlandse Antillen – Nederland, Den Haag, 27 juni 2002.

2.2.1.1. Oprichting SONA

De Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen (SONA) werd daarmee in lijn met het advies van de werkgroep Wijers opgericht op 1 oktober 2004. SONA heeft – in lijn met de samenwerkingsprogramma's gestart in 2002 – als doel een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van de toenmalige vijf Eilandgebieden Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba door zelfstandige en professionele toewijzing van middelen aan projecten. Hiertoe beheert SONA ontwikkelingsfondsen en tracht zij haar doel te bereiken door:¹⁵

- a. “het doen toetsen en beoordelen van de door de Landen of de afzonderlijke Openbare Lichamen ingediende aanvragen voor financiering van projecten in het kader van de tussen donoren en de Landen of de Openbare Lichamen overeengekomen samenwerkingsprogramma's
- b. het doen toewijzen van middelen aan goedgekeurde projecten;
- c. het doen controleren van de prestaties, voortgang en kwaliteit bij de uitvoering van projecten
- d. het faciliteren van overleg tussen de donoren, de Landen en de Openbare Lichamen in het kader van het samenwerkingsbeleid
- e. het uitvoeren van ontwikkelingsprojecten.”

Voor de uitvoering van haar activiteiten heeft SONA met het Nederlandse adviesbureau Berenschot een managementovereenkomst afgesloten voor het beheer van de ontwikkelingsgelden met alle bijbehorende werkzaamheden. Berenschot heeft hiertoe de Antilliaanse Vennootschap NAO opgericht met Berenschot als 100% aandeelhouder. NAO N.V. treedt op als de Uitvoeringsorganisatie Stichting SONA (USONA). De werkzaamheden zijn ondergebracht bij USONA.¹⁶ USONA was verantwoordelijk voor:

- het beoordelen van projectvoorstellen;
- het begeleiden en waar nodig bijsturen van projecten in uitvoering;
- het beoordelen van betalingsverzoeken en het doen van betalingen; en
- het verzorgen van de projectadministratie.

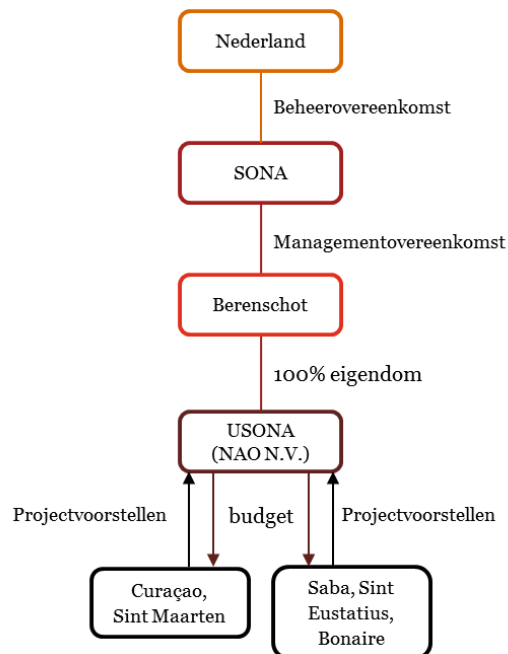
Met de oprichting van SONA in 2004 hadden Nederland en de toenmalige Nederlandse Antillen geen rechtstreekse bemoeienis met het beheer van de samenwerkingsgelden en de uitvoering van projecten. Hiermee werd invulling gegeven aan de kern van de adviezen van de werkgroep Wijers: de effectiviteit kon verder vergroot worden en de bureaucratie en rechtstreekse bemoeienis van de politiek was geminimaliseerd. Nederland keerde de samenwerkingsgelden uit op basis van een beheersovereenkomst met SONA, de toenmalige Nederlandse Antillen en later landen en openbare lichamen konden projectvoorstellen indienen die door USONA beoordeeld en al dan niet gehonoreerd konden worden.

¹⁵ Statuten SONA, 2004.

¹⁶ USONA Jaarverslag 2004.

Schematisch kan de governance van de samenwerkingsprogramma's SONA als volgt worden weergegeven:

Governancestructuur samenwerkingsprogramma's



2.2.1.2. Samenwerkingsprogramma's 2002-2007

De eerste reguliere samenwerkingsprogramma's betroffen Bestuurlijke Ontwikkeling, Duurzame Economische Ontwikkeling en Onderwijs. De looptijd van deze samenwerkingsprogramma's was van 2004 tot 2008. De eerste reguliere samenwerkingsprogramma's betreffen Bestuurlijke Ontwikkeling (BO), Duurzame Economische Ontwikkeling (DEO) en Onderwijs. De oorspronkelijke looptijd van deze samenwerkingsprogramma's was van 2002 tot 2006. De looptijd van de programma's zijn daarna verlengd met één jaar tot en met 2007.

De volgende cijfers zijn beschikbaar over de samenwerkingsprogramma's uit deze periode:

SONA-projecten 2002 – 2007	Aantal projecten in uitvoering	Aantal projecten afgerond	Toegekende budgetten in mln ANG	Verplicht (mln. ANG)	Betaald (mln. ANG)
Bonaire ^{17,18}					
Bestuurlijke Ontwikkeling (BO)	4	3	2,2	0,8	0,5
Duurzame Economische Ontwikkeling (DEO) ¹⁹	6	6	14,3	n.b.	n.b.
Onderwijs ²⁰	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Sint Eustatius					
Bestuurlijke Ontwikkeling (BO) ²¹	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.

¹⁷ Ecorys, *Evaluatie Samenwerkingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkeling Nederlandse Antillen 2002 – 2006*, 29 juni 2007.

¹⁸ Stand per 31/12/2006.

¹⁹ BGSi, *Evaluation of the Cooperation Program for Sustainable Economic Development 2004-2007, Chapter 5: Bonaire Government Report*, Final Report July 2007.

²⁰ Voor het programma hebben wij geen specificatie aangetroffen voor het eilandgebied Bonaire. Ook hebben wij geen evaluatie van dit programma over deze periode aangetroffen.

²¹ de projecten die door Sint Eustatius zijn uitgevoerd formeel gesproken onder het programma van het land Nederlandse Antillen vallen. Daardoor is een voortgangsanalyse niet goed mogelijk.

Duurzame Economische Ontwikkeling (DEO) ²²	2	5	13,4	n.b.	n.b.
Onderwijs ²³	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Saba					
Bestuurlijke Ontwikkeling (BO)	4	1	0,6	0,47	0,19
Duurzame Economische Ontwikkeling (DEO) ²⁴	2	3	4,6	n.b.	n.b.
Onderwijs ²⁵	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.

Doelstellingen BO

Het doel van het programma Bestuurlijke Ontwikkeling (BO) was het verhogen en versterken van de kwaliteit van het openbaar bestuur:

- kwaliteit van bestuur: democratisch gehalte, transparantie, integriteit
- ambtelijke organisatie: optimaliseren van de doelmatigheid en doeltreffendheid onder andere door beter gebruik te maken van informatietechnologie
- dienstverlening overheid aan samenleving: verhogen van de klantvriendelijkheid, betrouwbaarheid en mate van tevredenheid van de burger

Het programma (2002-2006) onderscheidt zes gebieden voor het realiseren van het programmadoel:

- controle op het bestuur/ checks and balances
- vertrouwen in de overheid
- financiën en begrotingsbeheer
- informatisering
- ambtelijk apparaat
- bestuurlijk apparaat

Conclusies uit evaluatie BO-projecten²⁶

Bonaire

- *‘De evaluatoren zijn te spreken over de motivatie van de personen die aan SBO werken op Bonaire (programmacoördinator, assistent programmacoördinator en projectleiders);*
- *De evaluatoren ondersteunen de ingezette weg naar versterken van de samenhang en coördinatie. Het opzetten van PPBB past hier goed in, als ook het voornemen om een ontwikkelingsplan Bonaire op te stellen. In het ontwikkelingsplan past ook het voornemen zich te concentreren op de plaats en rol die de overheid heeft en de relatie met bestuurlijke ontwikkeling. Deze zaken kunnen niet los van elkaar worden gezien. Een goede probleemanalyse van bestuurlijke ontwikkeling op Bonaire mag daarbij niet ontbreken.*
- *De duurzaamheid van de resultaten lijkt niet volledig gegarandeerd, hoewel de projectvoorstellen wel op de relatie met de begroting ingaan. Na de investering via de USONA projecten, zullen middelen voor ‘beheer en onderhoud’ expliciet op de begroting moeten worden opgevoerd.’*

Sint Eustatius

‘Doordat de BO middelen van Sint Eustatius zijn samengevoegd met middelen van andere onderdelen van het Samenwerkingsprogramma en elders zijn ingezet, is een voortgangsanalyse niet mogelijk. Formeel gesproken waren er geen BO projecten. Sint Eustatius heeft echter wel een aantal eigen activiteiten ontplooid op het gebied van BO en meegedaan met door BCZ gefinancierde projecten. Deze

²² BGSi, *Evaluation of the Cooperation Program for Sustainable Economic Development 2004-2007, Chapter 6: Sint Eustatius Government Report*, Final Report July 2007.

²³ Voor het programma hebben wij geen specificatie aangetroffen voor het eilandgebied Sint Eustatius. Ook hebben wij geen evaluatie van dit programma over deze periode aangetroffen.

²⁴ BGSi, *Evaluation of the Cooperation Program for Sustainable Economic Development 2004-2007, Chapter 7: Saba Government Report*, Final Report July 2007.

²⁵ Voor het programma hebben wij geen specificatie aangetroffen voor het eilandgebied Saba. Ook hebben wij geen evaluatie van dit programma over deze periode aangetroffen.

²⁶ Ecorys, *Evaluatie Samenwerkingsprogramma Bestuurlijke Ontwikkeling Nederlandse Antillen 2002 – 2006*, 29 juni 2007.

activiteiten hebben niet geleid tot grote verschuivingen ten opzichte van de baseline studie van 2003. Sint Eustatius heeft geringe voortgang geboekt op de verschillende resultaatgebieden van het SBO.

In de programma aanpak BO lijkt onvoldoende rekening gehouden te zijn met de zeer kleine schaal van het eiland. De verdeelsleutel van de samenwerkingsprogrammamiddelen over de entiteiten pakt ongunstig uit voor Sint Eustatius en voor Saba. Hierdoor was het nagenoeg onmogelijk met projectvoorstellen van enige zwaarte te komen. Daarbij komt dat Sint Eustatius zowel kwalitatief als kwantitatief zeer beperkte capaciteit heeft voor projectvoorbereiding en uitvoering. Ze moet daarbij vooral op externen steunen.

Voor Sint Eustatius geldt nog in het bijzonder dat de huisvesting van overheidsdiensten slecht is. Eerst zal aan de basis voorwaarde van een redelijke huisvesting moet zijn voldaan, wil een verdere BO succes en duurzaamheid kunnen hebben.'

Saba

- 'Een verdeelsleutel die voor Saba neerkomt op slechts twee procent is te laag om met projecten fors in te zetten op de knelpunten;
- Het voeren van een projectadministratie conform de eisen van USONA (logframe) is voor Saba te zwaar. Er bestaat behoefte aan een lichtere versie;
- Saba heeft het afgelopen jaar veel projecten ingediend die niet ontvankelijk verklaard zijn. Geld is en blijft een probleem voor vooral de kleine eilanden. Dit terwijl het programma Bestuurlijke ontwikkeling ook voor hen ambitieus en omvangrijk is;
- Op Saba is de afgelopen jaren sprake geweest van continuïteit van bestuur. Dit heeft een positieve invloed gehad op het programma Bestuurlijke ontwikkeling;
- Het huidige stelsel van indicatoren wordt nog onvoldoende benut. Teneinde de bruikbaarheid te verhogen zal meer op resultaten, centrale registratie en verantwoording gefocust moeten worden.'

Doelstellingen DEO

Het programma Duurzame Economische Ontwikkeling (DEO) is gericht op het realiseren van een adequaat sociaal-economisch beleid:

- maatregelen voor de versterking van de economische structuur
- verhoging van de arbeidsproductiviteit, de efficiency, de doeltreffendheid
- meer marktwerking en evenwicht in de politiek-economische relatie tussen het Land en de Eilandgebieden.

Het uiteindelijke doel is om duurzame economische ontwikkeling te realiseren, waarbij de groei van de werkgelegenheid een belangrijk instrument is om de armoede te bestrijden. De Eilandgebieden Bonaire, Saint Eustatius en Saba hebben binnen het programma afzonderlijk een visie ontwikkeld. Centraal in deze visies staat de gewenste economische ontwikkeling in de periode 2004 tot 2007. Onderwerpen die in de verschillende visies voorkomen:

- natuur en milieu
- investeringklimaat
- bedrijfsactiviteiten
- toerisme
- macro-economie
- diversiteit van de economie
- groei van de economische sectoren
- specifieke sectoren en activiteiten
- ondersteunend beleid: onderwijs, milieu, werkgelegenheid en inkomensbeleid

Aangezien de Eilandgebieden ieder van hun specifieke situatie zijn uitgegaan, komen niet alle onderwerpen in de verschillende visies terug.

Bonaire

- *‘The main challenge to the Bonaire government was their ability to fully implement the EDPB [Economic Development Program Bonaire, PwC]. The document did not appear to be a ‘living’ product that had consistent follow-up, and there was no monitoring.*
- *The EDPB was a carefully thought out approach to help spur development, and it will serve as a strong basis for the SEI and other future development planning efforts. The constraints confronted by the EDPB were in execution and having a common medium term strategy framework that the government, as a whole, and the private sector were behind.*
- *Economic growth did occur and gains were made in employment and the tourism sector. Bonaire may well be poised for a period of continued or accelerated growth in tourism, construction, and population. The future challenge is to consolidate the gains and have a more coherent program that meets specific targeted objectives and activities. The growth may also cause new issues to arise such as heightened environmental concerns, and the need to meet employment demands with appropriately skilled residents. And, if infrastructure investment is not aligned with the requirements of harbor improvement and Kralendijk growth, economic growth may not reach its potential in the coming years of tourism growth. The main economic management issue for Bonaire is not to spur economic growth, but to manage the growth that is occurring.*
- *The program also was impacted by weak prioritization and competition for funds given the process that has evolved for the SED funds [Sustainable Economic Development, PwC]. While Bonaire has received more SED funds than Sint Maarten for new project starts (2004-2007), for example, it still did not receive the share initially envisioned to support the EDPB. The change of timing of the program (October 2004-September 2006- 23 months), using of funds for pre-USONA projects and other programs (governance and education), and competition has discouraged use or crowded out program funding for economic development.*
- *The EDPB or any follow on efforts, such as the SEI, should have a very specific annual program of what will be done in a one year time frame and placed within at least an overall 3 year framework with a year-by-year budget. The grant program projects should be integrated into a medium term expenditure framework to the extent possible.’*

Sint Eustatius

- *‘Overall the EDP [Economic Development Program Bonaire, PwC] was carefully thought out with the objective of creating a foundation for economic growth and development. The constraints confronted by Statia were the amount of available funding (external and domestic provided), the limited follow-up on activities and outputs that did not require funding, and follow-up to some completed projects. Regarding SED [Sustainable Economic Development, PwC] funding, limited funding was available for new projects and funding for the education sector program overshadowed the SED.*
- *The development of indicators and the collection and availability of data is a challenge that must be addressed. Future impact of economic development programs and private sector investment must be planned and measured using reliable statistical data.*
- *Any follow on efforts, such as the SEI, should have a very specific annual program and realistic funding levels. Future economic development should consider what could be done given the size and capacity of the economy in the short term (1-year) the medium term (3 years) and the long term (7-10 years). The grant program projects should be integrated into a rolling 3-year Medium Term Budget and Investment Framework (MTBIF) and to the extent possible estimate needs for up to five years.’*

Saba

- *‘Saba is in a unique situation for many reasons:*
 - *Smallest island of the Netherlands Antilles group by land area, population, and size of economy;*

²⁷ Bron: BGSI, *Evaluation of the Cooperation Program for Sustainable Economic Development 2004-2007, Chapters 5, 6 and 7: Bonaire, Sint Eustatius and Saba Government Report, Final Report July 2007.* De citaten op deze pagina zijn letterlijk overgenomen uit de oorspronkelijke, Engelstalige tekst.

- Natural constraints to tourism arrivals due to small runway and daily ferry schedule;
 - Unique tourism ecosystem that includes diving, exceptional hiking trails, and picturesque town settings;
 - Medical school that makes major contribution to employment and income, and
 - Challenging infrastructure needs including road maintenance, water collection and delivery, and hiking trails maintenance.
- For these reasons, Saba's economic development roadmap is also different from the other islands, a major factor being that economic and tourism growth is likely to see small, if any, year-to-year growth. This being said, development of the tourism product and tourism marketing are still important to keep the current hotels and guest houses at high occupancy – and thus continued investment is required.
 - Good development planning efforts require not just execution, but also the ability to follow through, correct and adjust the course of action based on realities, and monitoring performance to show results. The EDPS was a carefully thought out approach to help spur development, and it will serve as a strong basis for the SEI and other future development planning efforts. The constraints confronted by the EDPS were in the mismatch between funding availability and the larger scale of funding needs. Modest economic growth did occur and gains were made in employment and the tourism sector. The future challenge is to maintain a stable economy through maintenance of the two pillars (medical school, tourism) and additional growth through small-scale economic diversification and small business development efforts.
 - On the input side, fiscal reality that disallowed government cost sharing, and the uncertainty of SED grant funding for new projects hampered full implementation. For new project funding, Saba did not receive even the modest share initially envisioned to support the EDPS. The change of timing of the program (October 2004-September 2006- 23 months), using of funds for pre-USONA projects and other programs (good governance and education), also crowded out program funding.
 - The EDPS or any follow on efforts, such as the SEI, should have a very specific annual program of what will be done in a one year time frame and placed within at least an overall 3 year framework with a year-by-year budget. The grant program projects should be integrated into a medium term expenditure framework (MTEF) to the extent possible.'

Doelstellingen van de onderwijsprojecten

Het samenwerkingsprogramma Onderwijs (2001-2005) bestond uit drie deelprogramma's:

1. funderend onderwijs: 4-15 jarigen
2. beroepsonderwijs: voorbereidend secundair beroepsonderwijs (vsbo) en secundair beroepsonderwijs (sbo)
3. institutionele en organisatorische versterking

Ad 1. Doelen bij funderend onderwijs (FO):

- gelijke ontplooiingskansen bieden aan alle leerlingen van 4 tot en met 14 jaar, ongeacht hun achtergrond
- brede vorming bieden op intellectueel, sociaal, emotioneel, motorisch, artistiek en moreel gebied zodat zij optimaal maatschappelijk kunnen functioneren
- een minimumniveau aan kennis en vaardigheden garanderen zodat alle leerlingen kunnen doorstromen naar vervolgonderwijs of naar de arbeidsmarkt

Ad 2. Doelen bij beroepsonderwijs (SBO):

- aansluiten op de vooropleiding
- aansluiten bij de verschillen tussen leerlingen wat betreft belangstelling en aanleg
- gediplomeerden afleveren die werk vinden op de lokale arbeidsmarkt of doorstromen naar vervolgonderwijs
- verbeterd en vernieuwd arbeidsgericht onderwijs voor zorgleerlingen
- effectief en efficiënt onderwijs

Ad 3. Doelen bij institutionele en organisatorische versterking:

- versterking van de institutionele capaciteit op lands- en eilandsniveau
- zorgdragen voor een effectieve en efficiënte uitvoering van de deelprogramma's funderend onderwijs en beroepsonderwijs

Conclusies uit de evaluatie

De conclusies uit de mid-term evaluatie van de onderwijsprogramma's luiden:²⁸

- *'Er is al een aantal goede resultaten geboekt, waarbij expliciet de invoering van de eerste cyclus FO en de opbouw van het SBO tot dusverre, genoemd kunnen worden. Deze voorlopige resultaten zijn van een hoge kwaliteit, ook wanneer ze worden beschouwd binnen een internationaal perspectief. Daarnaast viel het de evaluatoren op dat de uitvoerders van de vernieuwingen, zonder uitzondering, uitermate gemotiveerd en hard werkend zijn.*
- *Achteraf beschouwd was het beter geweest als een dergelijk complex, grootschalig, ingewikkeld, maatschappelijk uiterst relevant en kostbaar programma, met zoveel kernverbeteringen, vooraf op vooral de organisatorische implicaties beter was uitgelijnd en opgetuigd. Daarbij zou het implementatieproces gelijke tred hebben moeten houden met de noodzakelijke capaciteitsopbouw, zowel fysiek als wat betreft human resources. Dat is nu niet gebeurd. Het resultaat is een groot speelveld, waarbinnen met overtuiging en grote inzet en betrokkenheid heel energiek wordt gespeeld, echter zonder duidelijke regels en zonder scheidsrechter. Sommige spelers (ouders) worden te weinig bij het spel betrokken, vele anderen zijn nog onvoldoende op hun taken voorbereid. Daardoor is het spel onvoldoende effectief, onvoldoende efficiënt en zet het onvoldoende duurzame resultaten neer, waardoor de beoogde impact buiten bereik komt te liggen. Feitelijk is er hier sprake van een Sector Wide Approach (SWAp, zie bijlage), in dit geval met betrekking tot onderwijs, zoals die veel landen ter wereld ingang vindt. Bij zo'n SWAp hoort echter onlosmakelijk een bepaald monitoring-instrumentarium, om de invoering zo soepel, efficiënt en effectief mogelijk te laten verlopen. Daarbij is partnerschap (dus inclusief in dit geval een duidelijke betrokkenheid van Nederland), ownership en een constante dialoog tussen alle actoren omtrent de kaderstellende voorwaarden voor een juiste implementatie, tussen het uitvoerende land (resp. de eilandgebieden) en de donor (Nederland), van cruciaal belang. Dit inzicht en deze kennis zijn in het geval van de Nederlandse Antillen vooralsnog niet toegepast.*
- *Daarnaast spelen in toenemende mate serieuze problemen rondom de maatschappelijke acceptatie (draagvlak) en is er beslist nog onvoldoende nagedacht over het probleem van een groot verschil tussen thuis-, school- en straatcultuur bij de opvoeding van de kinderen, zoals dat binnen belangrijke delen van de populaties waarneembaar is. Nog een uiterst belangrijke hindernis wordt gevormd door het feit dat het wettelijk kader voor deze vernieuwingen nog altijd niet geheel en volledig is vastgesteld, inclusief de daarmee samenhangende noodzakelijke begrotingsaanpassingen, en dat daardoor de legitimiteit ervan onder druk staat. Om die laatste reden is bijvoorbeeld de inspectie niet goed in staat om de noodzakelijke sturing en ondersteuning te bieden, met name op schoolniveau, nog onverlet het feit dat de inspectie onvoldoende is voorbereid op de met de vernieuwingen samenhangende taken.*
- *Als gevolg van deze ernstige tekortkomingen (organisatorisch, draagvlak, opvoeding, legitimiteit), treden op vrijwel alle niveaus en onderdelen van de invoering meer of minder problemen op, die de verdere voortgang van de implementatie hinderen en die zelfs, bij ongewijzigd beleid, zullen kunnen uitdraaien op een mislukking van de op zichzelf noodzakelijke en breed gedragen onderwijsvernieuwingen. Uiteindelijk zal het gehele Koninkrijk daarvan de wrange vruchten gaan plukken; de betrokken leerlingen, om wie het tenslotte allemaal draait, in de eerste plaats: hun toekomstperspectief is ernstig in het geding.'*

2.2.2. Tweede periode 2008 2014

De in deze evaluatie onderhavige samenwerkingsprogramma's, die een vervolg zijn op deze oude programma's uit de periode 2004 – 2008, zijn:

- Het samenwerkingsprogramma IVB, met als doel het bestuur en de bestuurskracht op Bonaire, Sint Eustatius en Saba te versterken;
- Het samenwerkingsprogramma OJSP, met als doel de jeugd van Bonaire, Sint Eustatius en Saba zodanig toe te rusten dat deze na voltooiing van hun schoolloopbaan in staat is deel te nemen aan de arbeidsmarkt en volwaardig te participeren in een voortdurend veranderende samenleving;
- Het samenwerkingsprogramma SEI, met als doel te komen tot een versterking van het financieel-economische beleid van de eilanden en het wegwerken van sociaaleconomische achterstanden.

²⁸ Edburgh Consultants, *Mid - term evaluatie van de deelprogramma's Funderend Onderwijs en Beroeps Onderwijs in de Nederlandse Antillen*, februari-mei 2006.

Eind 2012 is de laatste storting door BZK aan SONA gedaan. Voor een klein deel van de projecten is de looptijd met twee jaar verlengd tot en met 31 december 2014. Eind 2014 zijn alle samenwerkingsprogramma's en onderliggende projecten afgesloten:

- **Bonaire** heeft van de SONA-gelden 53 projecten uitgevoerd (11 binnen IVB, 37 binnen SEI, 5 binnen OJSP). Het totale (betaalde) budget van alle projecten die op Bonaire zijn uitgevoerd, bedraagt ANG 30,4 miljoen, circa € 15 miljoen.
- **Sint Eustatius** heeft van de SONA-gelden 19 projecten uitgevoerd (5 binnen IVB, 10 binnen SEI, 4 binnen OJSP). Het totale (betaalde) budget van alle projecten die op Sint Eustatius zijn uitgevoerd, bedraagt ANG 14,9 miljoen, circa € 7,5 miljoen.
- **Saba** heeft van de SONA-gelden 22 projecten uitgevoerd (4 binnen IVB, 14 binnen SEI, 4 binnen OJSP). Het totale (betaalde) budget van alle projecten die op Saba zijn uitgevoerd, bedraagt ANG 15,2 miljoen, circa € 7,6 miljoen.

Een gedetailleerde beschrijving per programma, inclusief de aantallen en typen projecten die binnen elk programma zijn uitgevoerd, is opgenomen in Bijlage A bij dit rapport.

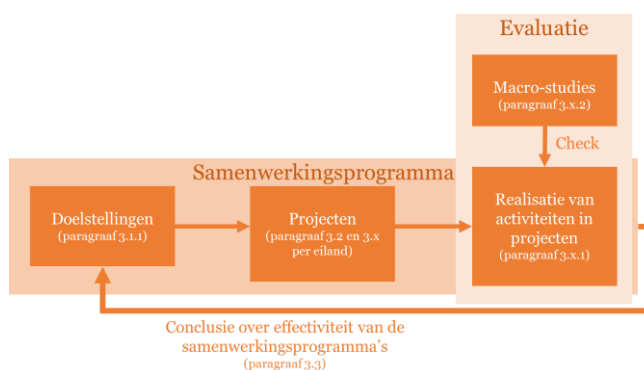
Dit rapport bevat de evaluatie van de drie samenwerkingsprogramma's IVB, OJSP en SEI over de periode 2008 – 2014. Hiertoe wordt in hoofdstuk 3 de effectiviteit behandeld, in hoofdstuk 4 de duurzaamheid, in hoofdstuk 5 de efficiëntie en in hoofdstuk 6 de impact van deze samenwerkingsprogramma's.

3. Effectiviteit van de samenwerkingsprogramma's

Ten aanzien van de **effectiviteit** van de samenwerkingsprogramma's luidde de onderzoeksvraag 'in hoeverre heeft de uitvoering van de samenwerkingsprogramma's bijgedragen aan het behalen van de hoofddoelstelling van de drie verschillende samenwerkingsprogramma's?'

Deze onderzoeksvraag hebben wij beantwoord door twee aspecten te onderzoeken:

1. de mate waarin de doelen van de projecten aansluiten bij de doelen van de samenwerkingsprogramma's, beoordeeld aan de hand van de beschrijving van programmadoelen in de protocollen en implementatieplannen van het IVB, OJSP en SEI en de beschrijving van projectdoelen in projectdossiers. Aangezien onze bevindingen en conclusies voor alle drie de eilanden gelden, behandelen wij alle eilanden in deze paragraaf (paragraaf 3.1 en 3.2);
2. de mate waarin de doelen van de programma's gerealiseerd zijn, laten verschillen per eiland zien en hier maken wij dus onderscheid tussen de eilanden. De mate waarin doelen van projecten bereikt zijn, beoordelen wij aan de hand van:
 - de mate van realisatie van projectactiviteiten die blijkt uit de dossiers de mate van doelrealisatie die blijkt uit het verdiepend onderzoek van tien projecten (paragraaf 3.x.1);
 - de ontwikkelingen die zich in de maatschappelijke context van de programma's hebben afgespeeld, zoals die te vinden zijn in openbare bronnen (paragraaf 3.x.2).



Er zijn tussen- of eindevaluaties van de verschillende programma's beschikbaar. In paragraaf 3.6 geven wij onze conclusies over de effectiviteit van de samenwerkingsprogramma's.

3.1. Doelstellingen zijn realistisch geformuleerd

3.1.1. Programmadoelstellingen zijn 'high-level' en realistisch

Bevindingen

Met het bekend maken van een nieuwe tranche samenwerkingsgeld SONA in 2007 hebben de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba programmaplannen geschreven voor het IVB, OJSP en het SEI. Onderstaande tabel geeft een kernachtige weergave van de doelstellingen per programma per eiland, de onderliggende themagebieden die binnen ieder programma per eiland onderscheiden zijn, het aantal projecten dat binnen het samenwerkingsprogramma is uitgevoerd en tot slot welk budget hier in totaal mee gemoeid was. De initieel geplande looptijd van de samenwerkingsprogramma was 4 jaar (2008 – 2012) en is uiteindelijk met 2 jaar verlengd (tot en met 2014).

Programma	Kernachtige weergave doelstellingen en onderliggende themagebieden ²⁹	Aantal projecten	Totaal budget (x mln. ANG)
Bonaire			
IVB	De door Bonaire gewenste staatkundige relatie heeft gevolgen voor de taken en verantwoordelijkheden van het eilandsbestuur, voor de bestuurlijke kwaliteit en voor de waarborgen van deugdelijk bestuur. De aandacht gaat hierbij uit naar drie subdoelen: <ol style="list-style-type: none"> 1. Bestuurlijke ondersteuning staatkundig proces; 2. Verbetering organisatie en uitvoering; 3. Verbetering financieel beheer. 	11	5,8
OJSP	Het eilandelijk onderwijsbeleid is gericht op de algemene vorming van de mens in de Bonairiaanse maatschappij, in de Caribische regio en in de wereld. Het beleid sluit aan op het ontwikkelingsbeleid door zich te richten op het inhalen van achterstanden en verhogen van het algemene scholingsniveau. Het bieden van meer gelijke toegang tot kwalitatief goed onderwijs zal moeten leiden tot een verbetering van de concurrentie positie van Bonaire en naast oriëntatie op het Koninkrijk en op Europa, meer oriëntatie op de regio en de Verenigde Staten. Het programma bestaat uit de volgende programmalijnen: <ol style="list-style-type: none"> 1. Institutionele en Organisatorische Versterking (IOV) 2. Funderend Onderwijs (FO) 3. Voorbereidend Secundair Beroepsonderwijs 4. Secundair Beroepsonderwijs (VSBO/SBO) 5. Havo / VWO 6. Sociale Vormingsplicht (SVP) 	5	5,7
SEI	Het SEI heeft een zestal beleidsterreinen geïdentificeerd: <ol style="list-style-type: none"> 1. Ontwikkeling en Ruimtelijke ordening; 2. Reactivering wijken; 3. Infrastructuur; 4. Regulering en investeringsklimaat; 5. Arbeidsmarkt en scholing; 6. Toerisme. 	37	18,8
Totaal Bonaire		53	30,4
Sint Eustatius			
IVB	Het doel van het IVB is gericht op de versterking van de eilandelijke overheidsorganisaties en de voorbereiding op hun nieuwe taken als openbaar lichaam. Hierbinnen gelden drie aandachtsgebieden: <ol style="list-style-type: none"> 1. Cruciale functies 2. Bestuurders 3. Staf- en beleidsdiensten 	5	0,7
OJSP	In 2008 zijn projecten gefinancierd die voldoen aan de algemeen geformuleerde doelstelling: de jongeren van Sint Eustatius zodanig toe te rusten dat deze na voltooiing van hun schoolloopbaan in staat zijn deel te nemen aan de arbeidsmarkt en volwaardig te participeren in een voortdurend veranderende samenleving, op lokaal niveau, maar ook op regionaal en mondiaal niveau. In de loop van 2008 zijn met de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap nadere afspraken gemaakt.	4	1,4
SEI	Het SEI heeft een viertal beleidsterreinen geïdentificeerd: <ol style="list-style-type: none"> 1. Ontwikkeling toerisme; 2. Midden- en kleinbedrijf; 3. Infrastructuur en logistiek; 4. Ruimtelijke ordening en natuurbescherming. 	10	12,7
Totaal Sint Eustatius		19	14,9

²⁹ Bron: implementatieplannen van de samenwerkingsprogramma's, geschreven door de bestuurscolleges van de betreffende eilanden.

Programma	Kernachtige weergave doelstellingen en onderliggende themagebieden ²⁹	Aantal projecten	Totaal budget (x mln. ANG)
Saba			
IVB	De ontwikkeldoelstelling van het IVB Saba is dat Saba voldoende in staat is om de door haar zelf en door anderen opgelegde beleidsopgaven alleen of in samenwerking met anderen op te pakken c.q. te realiseren resulterend in een bestuurskrachtig openbaar lichaam Saba. Drie actiepunten worden onderscheiden: <ol style="list-style-type: none"> 1. Upgrading Financieel beheer; 2. Tijdelijke ondersteuning eilandsraad; 3. Training en opleiding. 	4	0,9
OJSP	In 2008 zijn projecten gefinancierd die voldoen aan de algemeen geformuleerde doelstelling: de jongeren van Saba zodanig toe te rusten dat deze na voltooiing van hun schoolloopbaan in staat zijn deel te nemen aan de arbeidsmarkt en volwaardig te participeren in een voortdurend veranderende samenleving, op lokaal niveau, maar ook op regionaal en mondiaal niveau. In de loop van 2008 zijn met de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap nadere afspraken gemaakt.	4	0,6
SEI	Het SEI heeft een zestal beleidsterreinen geïdentificeerd: <ol style="list-style-type: none"> 1. Ontwikkeling toerisme; 2. Opwaardering infrastructuur; 3. Publieke sector; 4. Arbeidsmarkt en opleiding; 5. Sociale aangelegenheden; 6. Overheidsbegroting. 	14	13,6
Totaal Saba		22	15,2

De programmadoelstellingen zijn gericht op het bereiken van een maatschappelijk effect, dat breed en veel omvattend is geformuleerd. De programmadoelstellingen zijn in ambitieuze en abstracte termen beschreven. Gezien de richting die Bonaire, Sint Eustatius en Saba vanaf 10 oktober 2010 hebben gekozen, namelijk als openbaar lichaam binnen het land Nederland, zijn de doelstellingen realistisch te noemen en zichtbaar afgestemd op de voorgenomen transitie. Daarbij is rekening gehouden met de rol van en relatie met de Nederlandse overheid: de openbare lichamen konden op het bestuurlijke vlak, op gebied van onderwijs en op sociaaleconomisch terrein uitgaan van een duidelijke rol van Nederland. Het is van belang te vermelden dat de samenwerkingsprogramma's als zodanig niet op haalbaarheid getoetst waren voordat deze overeengekomen waren en door Bonaire, Saba en Sint Eustatius uitgevoerd werden. Op voorhand was onvoldoende duidelijk of uitvoering van alle projecten binnen een samenwerkingsprogramma zou leiden tot het halen van de programmadoelstellingen.

3.1.2. Projectdoelstellingen zijn ambitieus geformuleerd

Bij bestudering van de doelstellingen van de 94 projecten verspreid over het IVB, OJSP en SEI die wij verdiepend hebben onderzocht valt het volgende op ten aanzien van de projectvoorstellen.

Projectvoorstellen geven de bijdrage van het project aan de beoogde maatschappelijke effecten binnen het samenwerkingsprogramma weer. Een toets vooraf op de haalbaarheid van projectvoorstellen was onderdeel van de beoordelingsprocedure door USONA. De relatie tussen projectdoelstellingen, resultaten en activiteiten van projectvoorstellen werd daarop – mede door interventie van USONA – versterkt en projectactiviteiten werden geconcretiseerd. Deze interventielogica is vastgelegd in de financieringsovereenkomsten tussen SONA en de openbare lichamen. Hiermee is de potentiële bijdrage aan maatschappelijke effecten van een project vergroot, tegelijkertijd ging de aandacht hiermee vooral uit naar het realiseren van de in de financieringsovereenkomst vastgelegde activiteiten. Bij projecten van infrastructurele aard is dit vaak geen probleem gebleken: de concrete activiteiten (aanleggen van een weg) dragen zichtbaar bij aan de beoogde maatschappelijke effecten (verbetering van de bereikbaarheid, doorstroming). Bij complexere projecten (bijvoorbeeld gericht op gedrags- of cultuurverandering) is dit echter wel manifest gebleken: de relatie tussen oorspronkelijke doelstellingen en uitgevoerde activiteiten is dan lastig aan te tonen.

3.2. *Bevindingen over het proces*

Voor de beoordeling van de mate waarin de projecten binnen IVB, OJSP en SEI effectief zijn geweest, hebben wij de eindverslagen van alle projecten bestudeerd. In het format van USONA voor eindverslagen dat projectverantwoordelijken geacht werden in te vullen wordt onder andere gevraagd “*Druk **elk** gerealiseerd resultaat uit in een percentage van het beoogde resultaat*”. De eindverslagen bevatten dan ook overwegend een percentage voor elk van de belangrijkste beoogde resultaten.

Nadere bestudering van deze percentages in de context van het project (zoals wij hebben gedaan voor de 10 projecten die wij verdiepend hebben onderzocht) leert dat de ingevulde percentages betrekking hebben op de gerealiseerde activiteiten en prestaties.

Het cijfermateriaal dat beschikbaar is voor alle projecten uit de samenwerkingsprogramma's heeft dan ook betrekking op de realisatie van activiteiten, maar biedt weinig zicht op de realisatie van projectdoelen. Dat de activiteiten een bijdrage leveren aan de projectdoelen is op basis van ons verdiepend onderzoek in tien projecten duidelijk, maar de mate waarin verschilt per project.

3.3. *Mate van doelrealisatie Bonaire*

De mate van doelrealisatie van de projecten is een belangrijke indicator voor de mate van doelrealisatie op programmaniveau. In paragraaf 3.3.1 gaan wij dieper in op de mate van doelrealisatie op projectniveau. Vervolgens toetsen wij het beeld dat uit de projecten naar voren komt aan de hand van een “check”: macro- (economische) studies die betrekking hebben op de indicatoren die relevant zijn voor het vaststellen van de doelbereiking van IVB, SEI en OJSP (paragraaf 3.3.2).

3.3.1. *Hoge mate van realisatie van activiteiten binnen projecten, weinig zicht op realisatie van projectdoelen*

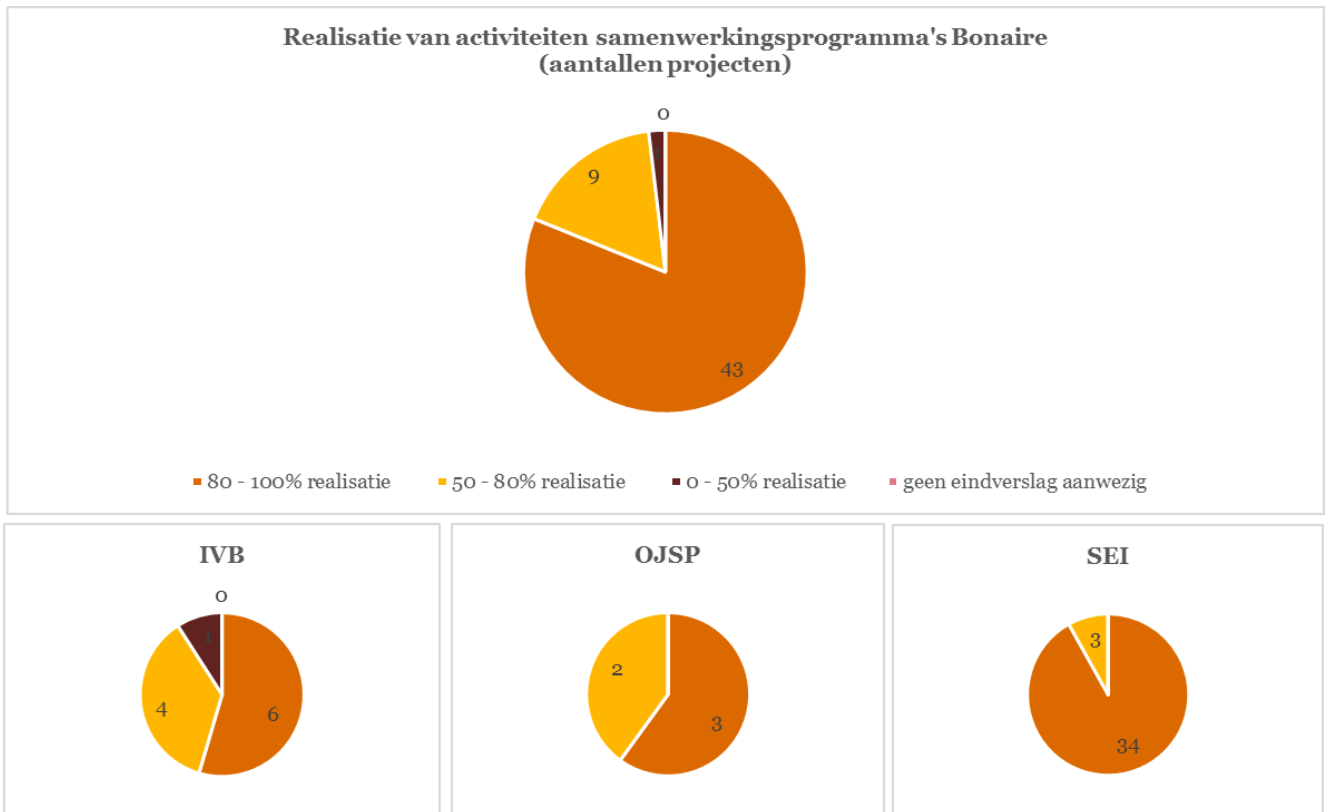
Wij geven in deze paragraaf onze cijfermatige bevindingen over de mate van realisatie van activiteiten van alle projecten op Bonaire.

Bevindingen over doelrealisatie Bonaire

Er zijn binnen de drie samenwerkingsprogramma's op Bonaire 53 projecten uitgevoerd. Voor elk project had de projectuitvoerder de verantwoordelijkheid een eindverslag op te stellen, dat bij USONA moest worden ingediend. In de eindverslagen van projecten wordt zoals hierboven reeds aangegeven teruggegrepen op de mate waarin de activiteiten zijn uitgevoerd, uitgedrukt in een percentage. Wij zijn hier als volgt mee omgegaan:

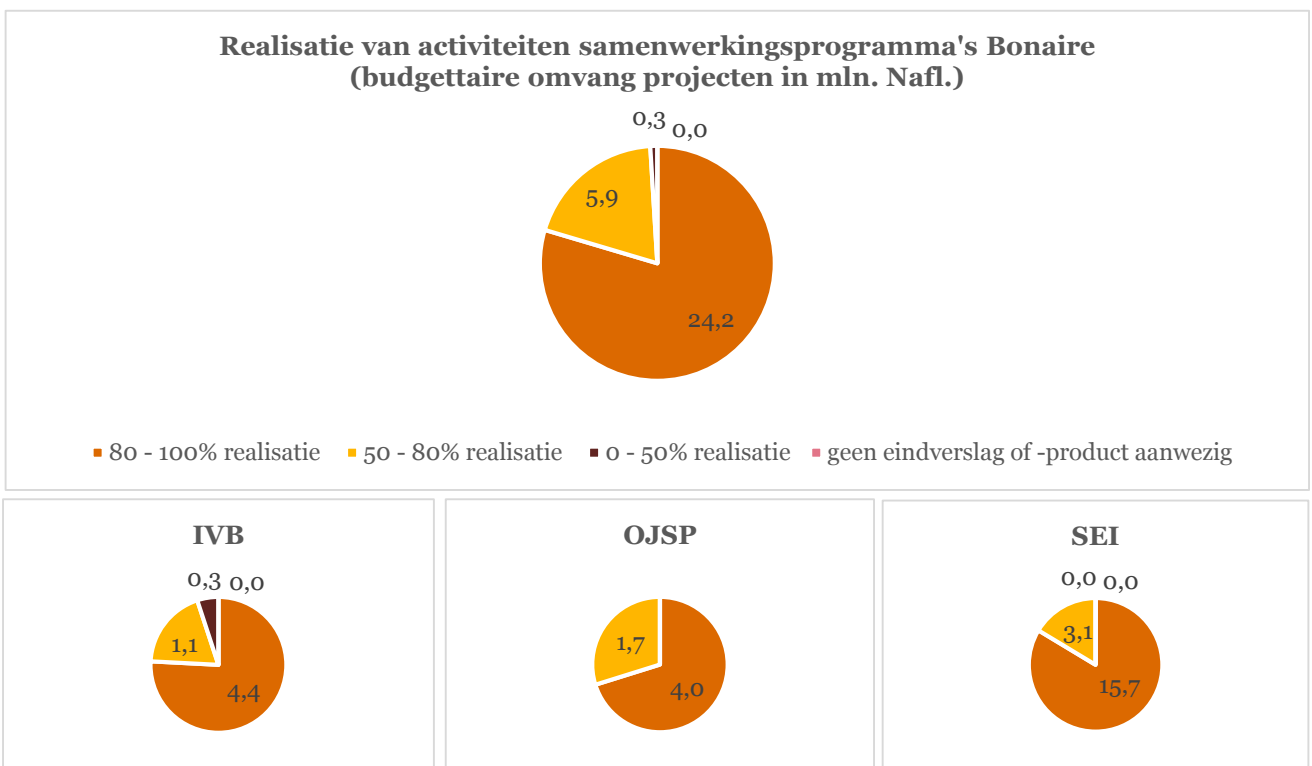
1. Indien aanwezig, hebben wij het realisatiepercentage uit het eindverslag overgenomen.
2. In sommige gevallen bevatte het eindverslag geen realisatiepercentages of was er geen eindverslag aanwezig; in deze gevallen hebben wij de inschatting van USONA overgenomen.

Op basis hiervan geven wij onderstaand onze bevindingen schematisch weer. Een volledig overzicht van de realisatiepercentages per project is opgenomen in bijlage B.1.



Bron: USONA eindverslagen per project, PwC

Naast de weergave naar aantallen projecten, kan ook een weergave gegeven worden van de budgettaire omvang naar mate van activiteiten:



Bron: USONA eindverslagen per project, PwC

In bovenstaande analyse valt op dat op Bonaire met name de IVB- en OJSP-projecten niet altijd hun activiteiten volledig hebben gerealiseerd. Over het geheel genomen is de realisatie van activiteiten hoog.

Programma	alle projecten	80 – 100% realisatie	50 – 80% realisatie	< 50% realisatie	geen eindverslag of -product aanwezig
IVB					
Aantal	11	6	4	1	0
Budget (Nafl mln.)	5,8	4,4	1,1	0,3	0,0
OJSP					
Aantal	5	3	2	0	0
Budget (Nafl mln.)	5,7	4,0	1,7	0,0	0,0
SEI					
Aantal	37	34	3	0	0
Budget (Nafl mln.)	18,8	15,7	3,1	0,0	0,0
Totaal Bonaire					
Aantal	53	43	9	1	0
Budget (Nafl mln.)	30,4	24,2	5,9	0,3	0,0

De beschikbare eindverslagen laten zien dat 98% (52 van de 53) van de projecten de geplande activiteiten voor meer dan de helft zijn gerealiseerd. Voor 81% van de projecten (43 van de 53) zijn de geplande activiteiten voor meer dan 80% gerealiseerd:

- Voor de projecten in het IVB geldt dat 91% van de projecten voor meer dan de helft en 55% van de projecten voor meer dan 80% zijn activiteiten heeft gerealiseerd.
- Voor de projecten in het OJSP geldt dat alle (100%) de projecten voor meer dan de helft en 60% van de projecten voor meer dan 80% zijn activiteiten heeft gerealiseerd.
- Voor de projecten in het SEI geldt dat alle (100%) de projecten voor meer dan de helft en 92% van de projecten voor meer dan 80% zijn activiteiten heeft gerealiseerd.

Wij merken op dat op basis van het realisatiepercentage van projectactiviteiten geen uitspraken gedaan kunnen worden over de mate waarin programmadoelstellingen zijn gerealiseerd.

Specifiek kan per samenwerkingsprogramma op Bonaire vermeld worden:

- Voor zeven van de elf IVB-projecten van Bonaire zijn de beoogde activiteiten voor meer dan 80% uitgevoerd en voor vier tussen de 50 % en 80%. Deze activiteiten hebben positief bijgedragen aan de doelstellingen van het programma, maar laten eveneens zien dat Bonaire de doelstellingen niet helemaal bereikt heeft. Financieel beheer is een van de beleidsvelden waarvan de doelstellingen nog niet zijn bereikt. Bonaire heeft met ondersteuning van externe adviseurs het directiemodel ingevoerd, het inrichtingsplan uitgevoerd en het personeelsbeleid ontwikkeld, maar de nieuwe organisatie van het Openbaar Lichaam Bonaire functioneert nog niet zoals beoogd. Dit vindt mede zijn oorzaak in de beperkte beschikbaarheid van geschikte kandidaten voor vacatures en onvoldoende budget om alle vacatures te vervullen. Competentieontwikkeling van managementteams en directie heeft plaatsgevonden ten behoeve van de doorontwikkeling van het directiemodel en ten behoeve van de versterking van de interne organisatie. Wel moet worden opgemerkt dat veel interne en externe stakeholders ontevreden zijn met het functioneren van het directiemodel. Wet- en regelgeving is in 2011 opgeleverd (WolBES) en de eilandsraad heeft 272 regelingen behandeld en goedgekeurd.
- Voorts valt op dat Bonaire de realisatie van activiteiten voor het OJSP vrij laag ligt. Dit kan verklaard worden verklaard doordat het programma voor een langere termijn was opgezet en na 1 jaar van investeren in het OJSP met de overgang van de drie eilanden naar openbare lichamen het Nederlandse onderwijsbeleid van kracht werd en het OJSP werd beëindigd.

- Binnen het SEI Bonaire zijn alle beoogde resultaten op het beleidsterrein ontwikkeling en ruimtelijke ordening behaald met de ontwikkeling van het Ruimtelijk Ontwikkelingsplan, de centrumvisie en het huisvestingsplan voor het openbaar lichaam. Er is een extra impuls gegeven aan de *branding* van Bonaire als een duurzame vakantiebestemming. Het rendement van de investeringen in de pilot-trajecten van toeleiding naar de arbeidsmarkt bleek uiteindelijk uiterst gering te zijn. Een derde deel van het SEI-budget is geïnvesteerd in infrastructurele verbeteringen, zoals de boulevard, rotondes en duikers. Er zijn projecten gerealiseerd om het leefklimaat in de wijken te verbeteren door onder meer renovaties van sportfaciliteiten, de aanleg van speelplekken, pleintjes, de renovatie van een wijkcentrum en de renovatie van 85 sociale woningbouw woningen.

3.3.2. Beeld over doelrealisatie uit macro-studies

In deze paragraaf voeren wij een analyse ‘van bovenaf’ uit: bestudering van externe bronnen die op macroniveau een beeld geven van de ontwikkelingen binnen de samenwerkingsprogramma’s. Te denken aan rapporten van de College Financieel Toezicht, macro(-economische) cijfers over aantallen leerlingen, economische groei, toerisme, (jeugd)werkloosheid, et cetera. Wij benadrukken dat de uitkomsten van deze analyse slechts een indicatie vormen voor de mate waarin de doelstellingen per samenwerkingsprogramma zijn bereikt. Deze paragraaf geeft deze analyse per samenwerkingsprogramma.

Bevindingen samenwerkingsprogramma’s Bonaire

Per samenwerkingsprogramma op de eilanden hebben wij gezocht naar een of meerdere externe bronnen, die in relatie tot dit samenwerkingsprogramma relevante conclusies geven. Soms behandelen deze bronnen alle drie de eilanden van Caribisch Nederland.

Doelen van het samenwerkingsprogramma	Bevindingen en conclusies uit externe bronnen gerelateerd aan deze doelen
IVB Caribisch Nederland	BZK heeft op 22 september 2014 een evaluatiecommissie ingesteld ³⁰ , die als taak heeft de uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland te evalueren. Uit deze evaluatie zal onder andere blijken of de bestuurskracht van het openbaar lichamen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba voldoende verbeterd is. De commissie heeft haar rapport op 12 oktober 2015 uitgebracht.
IVB Bonaire: 1. Bestuurlijke ondersteuning staatkundig proces 2. Verbetering organisatie en uitvoering 3. Verbetering financieel beheer	Het Cft rapporteert in haar 2 ^e halfjaarrapportage 2014 over het financieel beheer op Bonaire: ³¹ <i>‘Op Bonaire stond de noodzakelijke verbetering van het financieel beheer in 2014 nadrukkelijk in de belangstelling van het Cft. Tegelijk met het in gang zetten van een reorganisatie van de afdeling financiën is de uitvoering van het meerjarig plan van aanpak van het financieel beheer in de tweede helft van 2014 –nadat vertraging was opgelopen– wederom ter hand genomen. Bonaire heeft aangegeven te verwachten uiterlijk eind 2015 de noodzakelijke verbeteringen te hebben gerealiseerd. Daarnaast is in het laatste kwartaal van afgelopen jaar een herstart gemaakt met het opstellen van actuele realisatiecijfers van de liquiditeitspositie en de prognoses. (...) Het Cft verwacht van de afdeling financiën dat vanaf nu regelmatig een actueel inzicht heeft in de in- en uitgaande geldstromen en hierdoor tijdig kan bijsturen wanneer dat nodig blijkt.’</i>
OJSP Caribisch Nederland: 1. Institutionele en Organisatorische Versterking (IOV) 2. Funderend Onderwijs (FO) 3. Voorbereidend Secundair Beroepsonderwijs	In maart 2014 heeft de Nederlandse Onderwijsinspectie een rapport uitgebracht over de stand van zaken van de onderwijskwaliteit op de eilanden in Caribisch Nederland. De belangrijkste conclusies van de Onderwijsinspectie luiden: ³² <i>Ad 1. In relatie tot IOV: ‘Er is nog een lange weg te gaan voordat de kwaliteit van het onderwijs in Caribisch Nederland op een met Europees Nederland vergelijkbaar niveau komt. Toch moet niet worden onderschat wat er op sommige scholen of afdelingen inmiddels is bereikt. Op één instelling is immers al basiskwaliteit bereikt. De belangrijkste conclusie die de inspectie kan trekken na drie jaar intensief inspectietoezicht in Caribisch Nederland is dat er ondanks alle moeilijkheden en de zeer weerbarstige werkelijkheid, sprake is van zeer grote</i>

³⁰ Staatscourant nr. 27294, 26 september 2014.

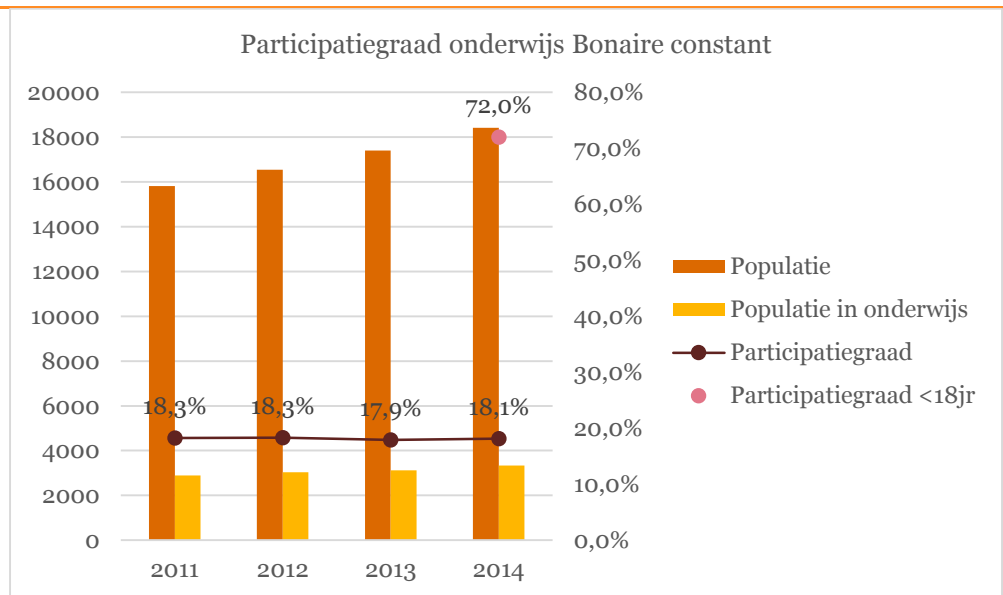
³¹ Halfjaarrapportage College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba, juli-december 2014, p.2.

³² Onderwijsinspectie, *Onderwijsverbetering in Caribisch Nederland, het onderwijs op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, drie jaar na 10 oktober 2010*, maart 2014.

<p>4. Secundair Beroepsonderwijs (VSBO/SBO)</p> <p>5. Havo / VWO</p> <p>6. Sociale Vormingsplicht (SVP)</p> <p>De jongeren zodanig toerusten dat deze na voltooiing van hun schoolloopbaan in staat zijn deel te nemen aan de arbeidsmarkt en volwaardig te participeren in een voortdurend veranderende samenleving, op lokaal niveau, maar ook op regionaal en mondiaal niveau.</p> <p>NB. In de loop van 2008 is het OJSP voor Saba en Sint Eustatius in lijn gebracht met het Nederlandse onderwijsstelsel. In Bonaire zijn nog diverse OJSP-projecten volledig uitgevoerd.</p>	<p><i>betrokkenheid en energie bij de direct betrokkenen. Hun toewijding en inzet zijn ook in de toekomst onmisbaar om de jeugd op de eilanden uitzicht te geven op een betere toekomst. Dankzij die inzet zijn er al flinke stappen vooruit gezet.'</i></p> <p><u>Ad 2. In relatie tot Funderend onderwijs:</u> <i>'er zijn zichtbare verbeteringen in het onderwijsproces. Basale inrichtingsvoorwaarden zijn op orde gebracht (aanbod, leertijd) en de kwaliteit van de lessen (pedagogisch-didactisch handelen) voldoet aan basiskwaliteit. Op het terrein van de zorg en begeleiding en kwaliteitszorg moeten vrijwel alle scholen nog grote stappen zetten om aan basiskwaliteit te kunnen voldoen.'</i></p> <p><u>Ad 3 en 4. In relatie tot VSBO/SBO:</u> <i>'het beroepsonderwijs doet het op het eerste gezicht beter dan het voortgezet onderwijs, zowel wat betreft de opbrengsten als de kwaliteit van het onderwijsproces. Wel is het zo dat de opbrengsten van slechts een klein aantal opleidingen bepaald kunnen worden en dat deze vertekend kunnen zijn vanwege onvoldoende kwaliteit van de examinering.'</i></p> <p><u>Ad 5. In relatie tot Havo/VWO:</u> <i>'er zijn nog forse inspanningen nodig om de kwaliteit van het onderwijsproces op de drie scholen tot basiskwaliteit te brengen. Op zowel Saba als Bonaire zijn er wel zichtbare verbeteringen in het onderwijsproces. Op Sint Eustatius is sprake van stagnatie. Daar blijft de kwaliteit van het onderwijsproces nog ver achter bij de verwachting. De inspectie constateert dat management en bestuur er al lange tijd niet in slagen op effectieve wijze leiding te geven aan het noodzakelijke verbeterproces.'</i></p> <p><u>Ad 6. In relatie tot SVP:</u> <i>'De kwaliteit van sociale kanstrajecten vertoont een grote verscheidenheid. Op Bonaire voldoet de kwaliteit aan de maatstaven en op Saba en Sint Eustatius is er nog geen sprake van een volledig ontwikkeld onderwijsaanbod. De vooruitzichten voor succes op Saba zijn beduidend groter dan op Sint Eustatius.'</i></p>									
<p>SEI Bonaire:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ontwikkeling en Ruimtelijke ordening 2. Reactivering wijken 3. Infrastructuur 4. Regulering en investeringsklimaat 5. Arbeidsmarkt en scholing 6. Toerisme 	<p>Ten aanzien van het sociaaleconomisch initiatief van Bonaire geven de volgende cijfers en grafieken een beeld van de ontwikkeling met betrekking tot arbeidsmarkt en scholen en toerisme:³³</p> <p><u>Arbeidsmarkt</u></p> <table border="1" data-bbox="432 1234 1444 1330"> <thead> <tr> <th colspan="2">Werkloosheidscijfer 2012</th> <th>Bonaire</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="2">Werkloosheid als % van beroepsbevolking³⁴</td> <td>5,8%</td> </tr> <tr> <td colspan="2">Jeugdwerkloosheid (15 – 24 jaar)</td> <td>12,0%</td> </tr> </tbody> </table> <p><u>Scholing</u></p>	Werkloosheidscijfer 2012		Bonaire	Werkloosheid als % van beroepsbevolking ³⁴		5,8%	Jeugdwerkloosheid (15 – 24 jaar)		12,0%
Werkloosheidscijfer 2012		Bonaire								
Werkloosheid als % van beroepsbevolking ³⁴		5,8%								
Jeugdwerkloosheid (15 – 24 jaar)		12,0%								

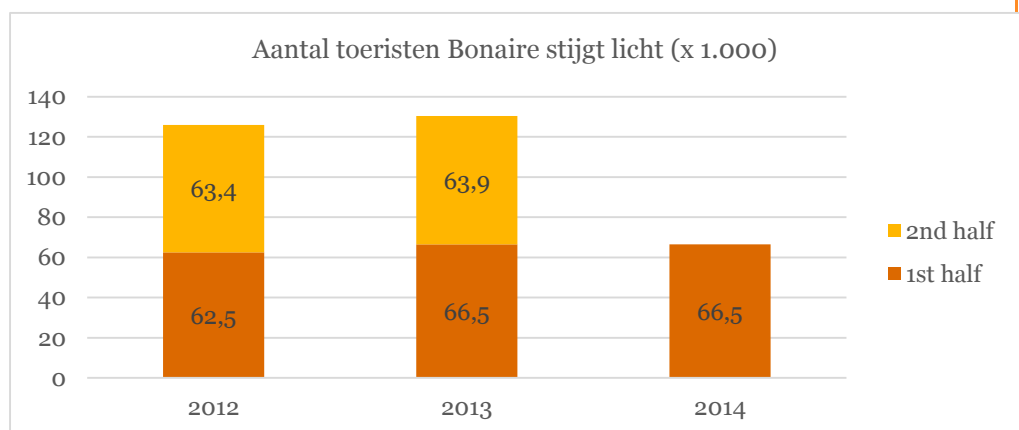
³³ Bron: CBS The Caribbean Netherlands in figures 2013

³⁴ Volgens internationale standaard; beroepsbevolking = totale populatie > 15 jaar.



NB. De educatiegraad <18jr is alleen voor 2014 bekend.

Toerisme



Conclusies uit de analyse 'van bovenaf'

De uitkomsten van deze analyse vormen slechts een indicatie van de mate waarin de doelstellingen per samenwerkingsprogramma zijn bereikt. Met deze kanttekening kunnen de volgende conclusies gegeven worden uit de analyse 'van bovenaf':

- Uit de beoordelingen door het Cft in 2014 komt naar voren dat het financieel beheer van Bonaire nog significante verbeteropgaven kent. Het College financieel toezicht (Cft) geeft aan dat Bonaire verwacht dat uiterlijk eind 2015 de noodzakelijke verbeteringen gerealiseerd zijn.
- Het OJSP was een vierjarig programma dat na één jaar in 2009 is beëindigd, toen nog voor de transitie het onderwijsbeleid onder verantwoordelijkheid van het ministerie van OCW kwam te vallen. Rapportages van de Onderwijsinspectie over de onderwijsverbeteringen hebben dan ook meer betrekking op de effectiviteit van de investeringen in het onderwijs na 2009 dan op de effectiviteit van de eenjarige investering van het 2008 budget.
- Over de in het kader van het SEI beoogde sociaal-economische ontwikkelingen hebben we dusdanig weinig cijfers gevonden dat we op basis daarvan geen conclusies kunnen trekken over de ontwikkelingen in de gehele programmaperiode 2008 – 2012. Bonaire laat de afgelopen jaren een lichte stijging in het

toerisme zien en een constante onderwijsparticipatie bij een groeiende bevolking, maar ten opzichte van de twee andere eilanden een relatief hoge werkloosheid.

3.4. Mate van doelrealisatie Sint Eustatius

De mate van doelrealisatie van de projecten is een belangrijke indicator voor de mate van doelrealisatie op programmaniveau. In paragraaf 3.4.1 gaan wij dieper in op de mate van doelrealisatie op projectniveau. Vervolgens toetsen wij het beeld dat uit de projecten naar voren komt aan de hand van een “check”: macro- (economische) studies die betrekking hebben op de indicatoren die relevant zijn voor het vaststellen van de doelbereiking van IVB, SEI en OJSP (paragraaf 3.4.2).

3.4.1. Hoge mate van realisatie van activiteiten binnen projecten, weinig zicht op realisatie van projectdoelen

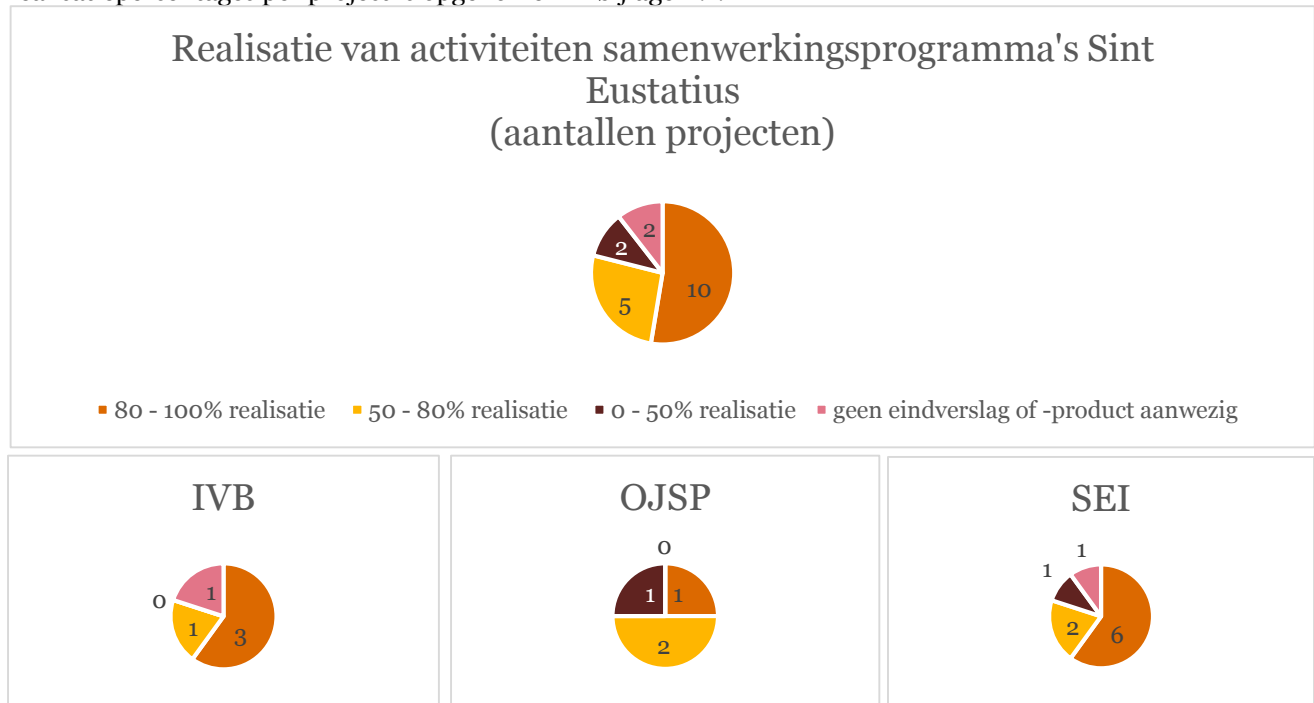
Wij geven in deze paragraaf onze cijfermatige bevindingen over de mate van realisatie van activiteiten van alle projecten op Sint Eustatius.

Bevindingen over doelrealisatie

Er zijn binnen de drie samenwerkingsprogramma's op Sint Eustatius 19 projecten uitgevoerd. Voor elk project had de projectuitvoerder de verantwoordelijkheid een eindverslag op te stellen, dat bij USONA moest worden ingediend. In de eindverslagen van projecten wordt zoals hierboven reeds aangegeven teruggegrepen op de mate waarin de activiteiten zijn uitgevoerd, uitgedrukt in een percentage. Wij zijn hier als volgt mee omgegaan:

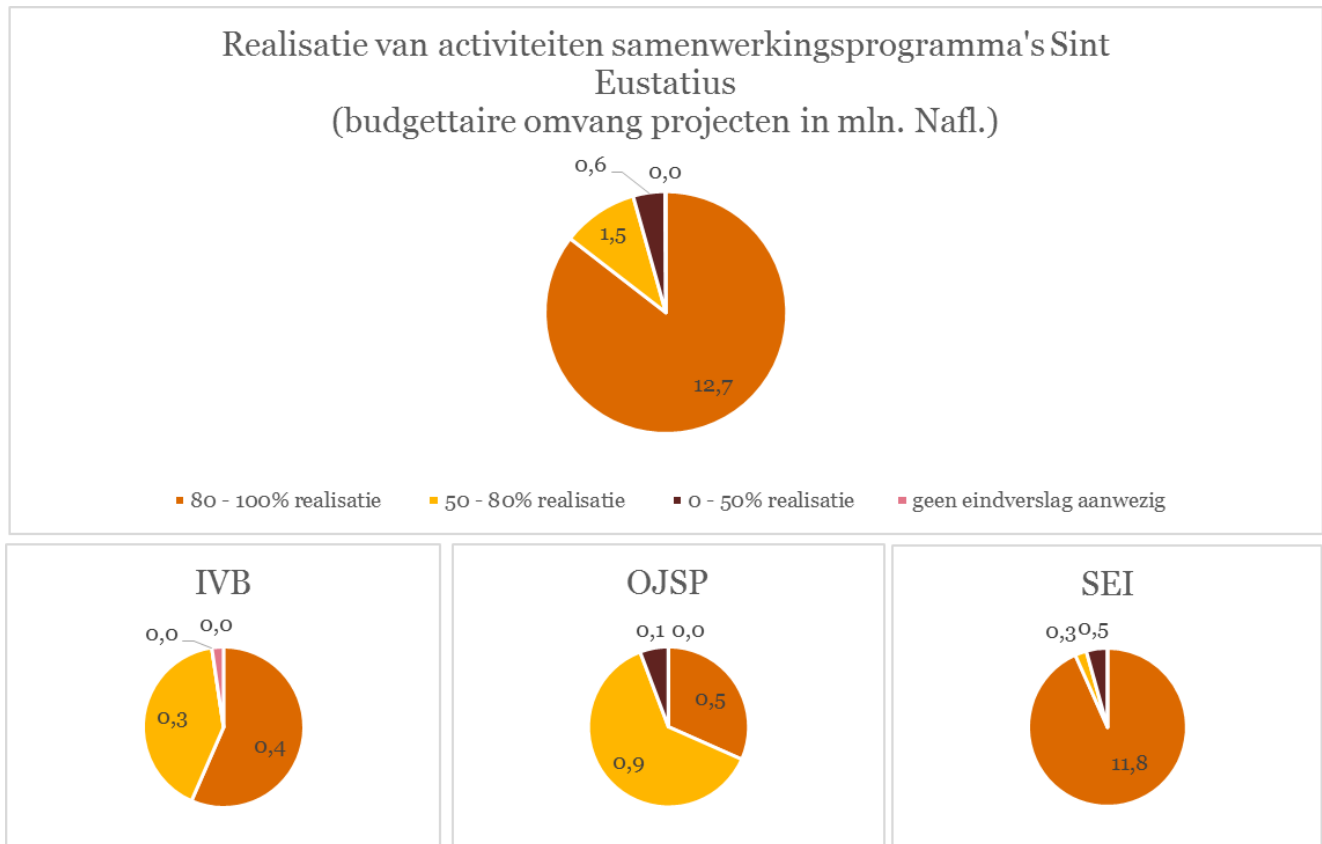
1. Indien aanwezig, hebben wij het realisatiepercentage uit het eindverslag overgenomen.
2. In sommige gevallen bevatte het eindverslag geen realisatiepercentages of was er geen eindverslag aanwezig; in deze gevallen hebben wij de inschatting van USONA overgenomen.

Op basis hiervan geven wij onderstaand onze bevindingen schematisch weer. Een volledig overzicht van de realisatiepercentages per project is opgenomen in bijlage B.1.



Bron: USONA eindverslagen per project, PwC

Naast de weergave naar aantallen projecten, kan ook een weergave gegeven worden van de budgettaire omvang naar mate van realisatie van activiteiten:



Bron: USONA eindverslagen per project, PwC

In bovenstaande analyse valt op dat projecten op Sint Eustatius in aantallen projecten bezien een tegenvallende mate van realisatie ten opzichte van de andere twee eilanden laten zien. Echter, in budgettaire omvang bezien omvatten de projecten met 80 – 100% realisatie wel bijna driekwart (73,8%) van de projecten op Sint Eustatius. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de grote budgettaire omvang van de SEI-projecten op Sint Eustatius. Tot slot valt op dat bij ruim een kwart van de uitgevoerde projecten geen eindverslag aanwezig is (bij 5 projecten, 26,3% van het totaal).

Programma	alle projecten	80 - 100% realisatie	50 – 80% realisatie	< 50% realisatie	geen eindverslag of -product aanwezig
IVB					
Aantal	5	3	1	0	1
Budget (Nafl mln.)	0,7	0,4	0,3	0,0	0,0
OJSP					
Aantal	4	1	2	1	0
Budget (Nafl mln.)	1,5	0,5	0,9	0,1	0,0
SEI					
Aantal	10	6	2	1	1
Budget (Nafl mln.)	12,6	11,8	0,3	0,5	0,0
Totaal Sint Eustatius					
Aantal	19	10	5	2	2
Budget (Nafl mln.)	14,8	12,7	1,5	0,6	0,0

De beschikbare eindverslagen laten zien dat in 79% (15 van de 19) van de projecten de geplande activiteiten voor meer dan de helft zijn gerealiseerd. Voor ruim de helft van de projecten (10 van de 19) zijn de geplande activiteiten voor meer dan 80% gerealiseerd:

- Voor de projecten in het IVB geldt dat 80% van de projecten voor meer dan de helft en 60% van de projecten voor meer dan 80% zijn activiteiten heeft gerealiseerd.
- Voor de projecten in het OJSP geldt dat 75% van de projecten voor meer dan de helft en 25% van de projecten voor meer dan 80% zijn activiteiten heeft gerealiseerd.
- Voor de projecten in het SEI geldt dat 80% van de projecten voor meer dan de helft en 60% van de projecten voor meer dan 80% zijn activiteiten heeft gerealiseerd.

Wij merken op dat op basis van het realisatiepercentage van projectactiviteiten geen uitspraken gedaan kunnen worden over de mate waarin programmadoelstellingen zijn gerealiseerd.

Specifiek kan per samenwerkingsprogramma op Sint Eustatius vermeld worden:

- In drie van de vijf IVB-projecten van Sint Eustatius zijn de activiteiten voor meer dan 80% uitgevoerd en in de andere twee zijn de activiteiten tussen de 50-80% uitgevoerd. Deze activiteiten hebben positief bijgedragen aan de doelstellingen van het programma, maar laten eveneens zien dat Sint Eustatius de doelstellingen niet helemaal bereikt heeft. Financieel beheer is een van de beleidsvelden waarvan de doelstellingen nog niet zijn bereikt. De IVB-projecten van Sint Eustatius hadden een beperktere scope en betroffen eenjarige technische assistentie voor de afdeling Financiën, de detachering voor 1 jaar van een ambtenaar van een Nederlandse gemeente voor de taken van eilandsecretaris en de versterking van het Planbureau Statia ter ondersteuning van de uitvoering van de SEI-projecten. Daarnaast is er geïnvesteerd in ICT en het communicatiesysteem van de overheid. In het licht van het in het programma beschreven structurele tekort aan human resources op cruciale functies en de grote financiële problemen waar Sint Eustatius mee kampte, zijn de investeringen ontoereikend geweest om de zeer ambitieuze doelstellingen te bereiken.
- Voorts valt op dat Sint Eustatius de realisatie van activiteiten voor het OJSP vrij laag ligt. Dit kan verklaard worden doordat het programma voor een langere termijn was opgezet en na 1 jaar van investeren in het OJSP met de overgang van de drie eilanden naar openbare lichamen het Nederlandse onderwijsbeleid van kracht werd en het OJSP werd beëindigd.
- Met de omvangrijke herprioritering in 2010 is de focus van het SEI van Sint Eustatius komen te liggen bij het verbeteren van de haven. De beoogde activiteiten zijn uitgevoerd in de haven, de beoogde effecten zijn echter deels bereikt. Zo is de downtime van de haven verminderd en is de gemiddelde verblijfsduur van boten gestegen, tegelijkertijd blijven de beoogde investeringen door private partijen in de haven achter en is de haven volgens eindgebruikers niet veiliger geworden. De investering in de ontwikkeling van het marketingplan toerisme en de inzet van de investment officer waren randvoorwaardelijk voor de verdere ontwikkeling van de toeristische sector. Hetzelfde geldt voor de investeringen in het midden- en kleinbedrijf. Het ruimtelijk ontwikkelingsplan is ontwikkeld en vastgesteld, wat randvoorwaardelijk is voor verdere economische groei. Er is eveneens een plan ontwikkeld voor het tegengaan van erosie op het eiland. Onder het project is echter minder van het erosieplan uitgevoerd dan beoogd. De aanschaf van een verbrandingsoven en twee perskraakauto's heeft de capaciteit van de stortplaats vergroot. Al met al zijn de behaalde resultaten van groot belang voor een duurzame verbetering van het sociaal-economisch perspectief van de bevolking.

3.4.2. Beeld over doelrealisatie uit macro-studies

In deze paragraaf voeren wij een analyse 'van bovenaf' uit: bestudering van externe bronnen die op macroniveau een beeld geven van de ontwikkelingen binnen de samenwerkingsprogramma's. Te denken aan rapporten van de College Financieel Toezicht, macro(-economische) cijfers over aantallen leerlingen, economische groei, toerisme, (jeugd)werkloosheid, et cetera. Wij benadrukken dat de uitkomsten van deze analyse slechts een indicatie vormen voor de mate waarin de doelstellingen per samenwerkingsprogramma zijn bereikt. Deze paragraaf geeft deze analyse per samenwerkingsprogramma.

Bevindingen samenwerkingsprogramma's Sint Eustatius

Per samenwerkingsprogramma op Sint Eustatius hebben wij gezocht naar een of meerdere externe bronnen, die in relatie tot dit samenwerkingsprogramma relevante conclusies geven. Soms behandelen deze bronnen alle drie de eilanden van Caribisch Nederland.

Doelen van het samenwerkingsprogramma	Bevindingen en conclusies uit externe bronnen gerelateerd aan deze doelen
IVB Caribisch Nederland	BZK heeft op 22 september 2014 een evaluatiecommissie ingesteld ³⁵ , die als taak heeft de uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland te evalueren. Uit deze evaluatie zal onder andere blijken of de bestuurskracht van het openbaar lichamen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba voldoende verbeterd is. De commissie heeft haar rapport op 12 oktober 2015 uitgebracht.
IVB Sint Eustatius: 1. Cruciale functies 2. Bestuurders 3. Staf- en beleidsdiensten	Het Cft rapporteert in haar 2 ^e halfjaarrapportage 2014 ten aanzien van het financieel beheer op Sint Eustatius: ³⁶ <i>'Ten aanzien van het openbaar lichaam Sint Eustatius maakt het Cft zich grote zorgen over het in 2014 dreigende tekort en de wijze waarop het openbaar lichaam dit tekort heeft voorkomen. Daarnaast heeft het Cft de rechtmatigheid van enkele uitgavencategorieën (voornamelijk met betrekking tot personeelskwesties) ter discussie gesteld. (...) Sint Eustatius zal naar de mening van het Cft structurele maatregelen dienen in te zetten die een toekomstig tekort kunnen voorkomen. (...) Dat dit bij herhaling kan leiden tot het instellen van voorafgaand toezicht door de minister van BZK is tijdens een bestuurlijk overleg begin december uitgebreid gesproken door het Cft met de betrokken bestuurders.'</i>
OJSP Caribisch Nederland: 1. Institutionele en Organisatorische Versterking (IOV) 2. Funderend Onderwijs (FO) 3. Voorbereidend Secundair Beroepsonderwijs 4. Secundair Beroepsonderwijs (VSBO/SBO) 5. Sociale Vormingsplicht (SVP) De jongeren zodanig toerusten dat deze na voltooiing van hun schoolloopbaan in staat zijn deel te nemen aan de arbeidsmarkt en volwaardig te participeren in een voortdurend veranderende samenleving, op lokaal niveau, maar ook op regionaal en mondiaal niveau. NB. In de loop van 2008 is het OJSP voor	In maart 2014 heeft de Nederlandse Onderwijsinspectie een rapport uitgebracht over de stand van zaken van de onderwijskwaliteit op de eilanden in Caribisch Nederland. De belangrijkste conclusies van de Onderwijsinspectie luidden: ³⁷ <u>Ad 1. In relatie tot IOV:</u> <i>'Er is nog een lange weg te gaan voordat de kwaliteit van het onderwijs in Caribisch Nederland op een met Europees Nederland vergelijkbaar niveau komt. Toch moet niet worden onderschat wat er op sommige scholen of afdelingen inmiddels is bereikt. Op één instelling is immers al basiskwaliteit bereikt. De belangrijkste conclusie die de inspectie kan trekken na drie jaar intensief inspectietoezicht in Caribisch Nederland is dat er ondanks alle moeilijkheden en de zeer weerbarstige werkelijkheid, sprake is van zeer grote betrokkenheid en energie bij de direct betrokkenen. Hun toewijding en inzet zijn ook in de toekomst onmisbaar om de jeugd op de eilanden uitzicht te geven op een betere toekomst. Dankzij die inzet zijn er al flinke stappen vooruit gezet.'</i> <u>Ad 2. In relatie tot Funderend onderwijs:</u> <i>'er zijn zichtbare verbeteringen in het onderwijsproces. Basale inrichtingsvoorwaarden zijn op orde gebracht (aanbod, leertijd) en de kwaliteit van de lessen (pedagogisch-didactisch handelen) voldoet aan basiskwaliteit. Op het terrein van de zorg en begeleiding en kwaliteitszorg moeten vrijwel alle scholen nog grote stappen zetten om aan basiskwaliteit te kunnen voldoen.'</i> <u>Ad 3 en 4. In relatie tot VSBO/SBO:</u> <i>'het beroepsonderwijs doet het op het eerste gezicht beter dan het voortgezet onderwijs, zowel wat betreft de opbrengsten als de kwaliteit van het onderwijsproces. Wel is het zo dat de opbrengsten van slechts een klein aantal opleidingen bepaald kunnen worden en dat deze vertekend kunnen zijn vanwege onvoldoende kwaliteit van de examinering.'</i> <u>Ad 5. In relatie tot SVP:</u> <i>'De kwaliteit van sociale kantrajecten vertoont een grote verscheidenheid. Op Bonaire voldoet de kwaliteit aan de maatstaven en op Saba en Sint Eustatius is er nog geen sprake van een volledig ontwikkeld onderwijsaanbod. De vooruitzichten voor succes op Saba zijn beduidend groter dan op Sint Eustatius.'</i>

³⁵ Staatscourant nr. 27294, 26 september 2014.

³⁶ Halfjaarrapportage College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba, juli-december 2014, p.2.

³⁷ Onderwijsinspectie, *Onderwijsverbetering in Caribisch Nederland, het onderwijs op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, drie jaar na 10 oktober 2010*, maart 2014.

Saba en Sint Eustatius in lijn gebracht met het Nederlandse onderwijsstelsel. In Bonaire zijn nog diverse OJSP-projecten volledig uitgevoerd.

SEI Sint Eustatius:

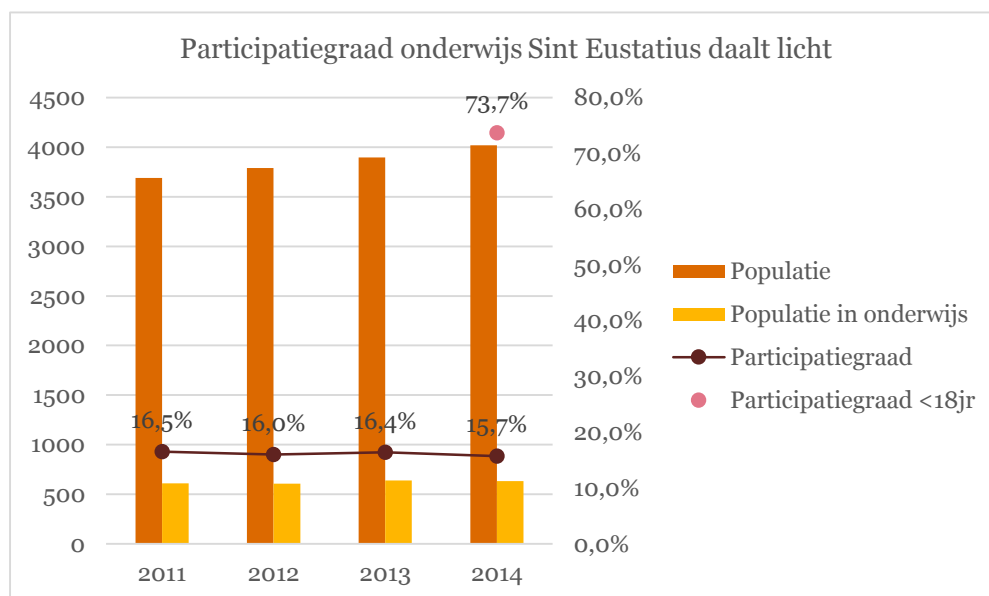
1. Ontwikkeling toerisme
2. Midden- en kleinbedrijf
3. Infrastructuur en logistiek
4. Ruimtelijke ordening en natuurbescherming

Ten aanzien van het sociaaleconomisch initiatief van Sint Eustatius geven de volgende cijfers en grafieken een beeld van de ontwikkeling met betrekking tot arbeidsmarkt en scholen en toerisme: ³⁸

Arbeidsmarkt

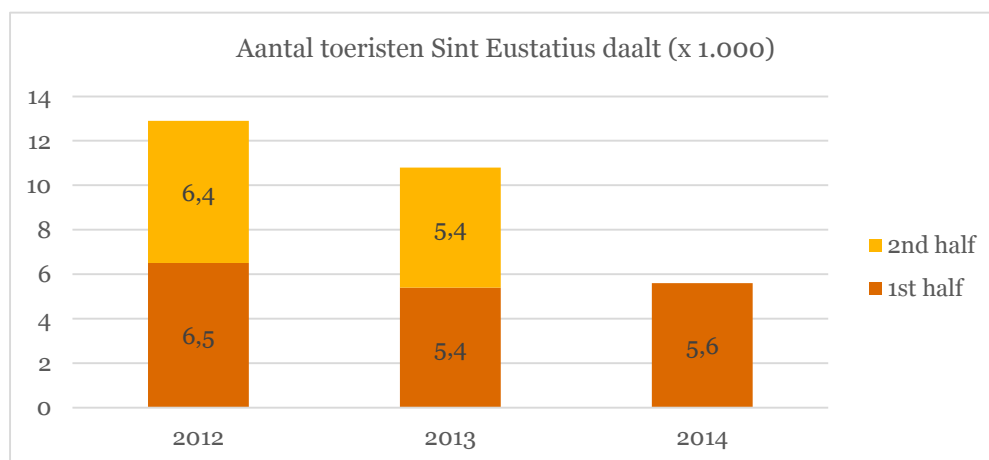
Werkloosheidscijfer 2012	Sint Eustatius
Werkloosheid als % van beroepsbevolking ³⁹	3,2%
Jeugdwerkloosheid (15 – 24 jaar)	n.b.

Scholing



NB. De educatiegraad <18jr is alleen voor 2014 bekend.

Toerisme



³⁸ Bron: CBS The Caribbean Netherlands in figures 2013

³⁹ Volgens internationale standaard; beroepsbevolking = totale populatie > 15 jaar.

Conclusies uit analyse ‘van bovenaf’

De uitkomsten van deze analyse vormen slechts een indicatie van de mate waarin de doelstellingen per samenwerkingsprogramma zijn bereikt. Met deze kanttekening kunnen de volgende conclusies gegeven worden uit de analyse ‘van bovenaf’:

- Uit de beoordelingen door het Cft in 2014 komt naar voren dat het financieel beheer van Sint Eustatius nog significante verbeteropgaven kent. Het College financieel toezicht (Cft) geeft aan dat Bonaire verwacht dat uiterlijk eind 2015 de noodzakelijke verbeteringen gerealiseerd zijn.
- Het OJSP was een vierjarig programma dat na één jaar in 2009 is beëindigd, toen nog voor de transitie het onderwijsbeleid onder verantwoordelijkheid van het ministerie van OCW kwam te vallen. Rapportages van de Onderwijsinspectie over de onderwijsverbeteringen hebben dan ook meer betrekking op de effectiviteit van de investeringen in het onderwijs na 2009 dan op de effectiviteit van de eenjarige investering van het 2008 budget.
- Over de in het kader van het SEI beoogde sociaal-economische ontwikkelingen hebben we dusdanig weinig cijfers gevonden dat we op basis daarvan geen conclusies kunnen trekken over de ontwikkelingen in de gehele programmaperiode 2008 – 2012. Voor Sint Eustatius is het beeld in het toerisme en de onderwijsparticipatie minder gunstig: beide vertonen in recente jaren een daling. Mogelijk zal dit navenante effecten hebben op de ontwikkeling van de werkloosheid.

3.5. Mate van doelrealisatie Saba

De mate van doelrealisatie van de projecten is een belangrijke indicator voor de mate van doelrealisatie op programmaniveau. In paragraaf 3.5.1 gaan wij dieper in op de mate van doelrealisatie op projectniveau. Vervolgens toetsen wij het beeld dat uit de projecten naar voren komt aan de hand van een “check”: macro- (economische) studies die betrekking hebben op de indicatoren die relevant zijn voor het vaststellen van de doelbereiking van IVB, SEI en OJSP (paragraaf 3.5.2).

3.5.1. Hoge mate van realisatie van activiteiten binnen projecten, weinig zicht op realisatie van projectdoelen

Wij geven in deze paragraaf onze cijfermatige bevindingen over de mate van realisatie van activiteiten van alle projecten op Saba.

Bevindingen over doelrealisatie Saba

Er zijn binnen de drie samenwerkingsprogramma’s op Saba 22 projecten uitgevoerd. Voor elk project had de projectuitvoerder de verantwoordelijkheid een eindverslag op te stellen, dat bij USONA moest worden ingediend. In de eindverslagen van projecten wordt zoals hierboven reeds aangegeven teruggegrepen op de mate waarin de activiteiten zijn uitgevoerd, uitgedrukt in een percentage. Wij zijn hier als volgt mee omgegaan:

1. Indien aanwezig, hebben wij het realisatiepercentage uit het eindverslag overgenomen.
2. In sommige gevallen bevatte het eindverslag geen realisatiepercentages of was er geen eindverslag aanwezig; in deze gevallen hebben wij de inschatting van USONA overgenomen.

Onderstaande tabel vat de resultaten uit de projectanalyse van Saba samen.

Programma	alle projecten	80 - 100% realisatie	50 – 80% realisatie	< 50% realisatie	geen eindverslag of -product aanwezig
IVB					
Aantal	4	4	0	0	0
Budget (Nafl mln.)	0,9	0,9	0,0	0,0	0,0
OJSP					
Aantal	4	4	0	0	0
Budget (Nafl mln.)	0,6	0,6	0,0	0,0	0,0
SEI					

Aantal	14	14	0	0	0
Budget (Nafl mln.)	13,6	13,6	0,0	0,0	0,0
Totaal Saba					
Aantal	22	22	0	0	0
Budget (Nafl mln.)	15,2	15,2	0,0	0,0	0,0

Ten aanzien van de projecten op Saba valt – volgens de eindverslagen van USONA – een hoge mate van realisatie op, zowel in aantallen projecten gezien als in budgettaire omvang die hier mee gemoeid is. Alle projecten hebben hun activiteiten voor 80% tot 100% gerealiseerd. Deze projecten op Saba kenden tezamen een budgettaire omvang van Nafl. 15,2 miljoen.

De beschikbare eindverslagen laten zien dat in alle projecten de geplande activiteiten voor meer dan 80% zijn gerealiseerd. Saba blijkt in staat te zijn realistische projectvoorstellen op te stellen die binnen tijd en budget uitgevoerd kunnen worden. Dit geldt voor alle drie de samenwerkingsprogramma's op Saba.

Wij merken op dat op basis van het realisatiepercentage van projectactiviteiten geen uitspraken gedaan kunnen worden over de mate waarin programmadoelstellingen zijn gerealiseerd.

Specifiek kan per samenwerkingsprogramma op Saba vermeld worden:

- Binnen de drie IVB-projecten van Saba zijn alle beoogde activiteiten uitgevoerd. Het eilandsbestuur heeft met deze impuls de bestuurskracht van het openbaar lichaam versterkt.
- De SEI-projecten van Saba hebben de beoogde resultaten behaald. Het bestuurskantoor is verbouwd en uitgebreid. Een strategisch plan voor de toeristische sector is ontwikkeld en het centrum van The Bottom is verfraaid met nieuwe lichtmasten. De haven is verbeterd met de aanleg van een kademuur en een keermuur en met de bouw van een vissersopslagplaats en een havenkantoor. Een school voor beroepsonderwijs is gerenoveerd, drie huizenblokken in de sociale woningbouw zijn in 2012 opgeleverd en een vuilverbrander is aangeschaft. Deze resultaten hebben een positieve bijdrage geleverd aan de doelstellingen van het programma.

3.5.2. *Beeld over doelrealisatie uit macro-studies*

In deze paragraaf voeren wij een analyse 'van bovenaf' uit: bestudering van externe bronnen die op macroniveau een beeld geven van de ontwikkelingen binnen de samenwerkingsprogramma's. Te denken aan rapporten van de College Financieel Toezicht, macro(-economische) cijfers over aantallen leerlingen, economische groei, toerisme, (jeugd)werkloosheid, et cetera. Wij benadrukken dat de uitkomsten van deze analyse slechts een indicatie vormen voor de mate waarin de doelstellingen per samenwerkingsprogramma zijn bereikt. Deze paragraaf geeft deze analyse per samenwerkingsprogramma.

Bevindingen samenwerkingsprogramma's Saba

Per samenwerkingsprogramma op de eilanden hebben wij gezocht naar een of meerdere externe bronnen, die in relatie tot dit samenwerkingsprogramma relevante conclusies geven. Soms behandelen deze bronnen alle drie de eilanden van Caribisch Nederland.

Doelen van het samenwerkingsprogramma	Bevindingen en conclusies uit externe bronnen gerelateerd aan deze doelen
IVB Caribisch Nederland	BZK heeft op 22 september 2014 een evaluatiecommissie ingesteld ⁴⁰ , die als taak heeft de uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland te evalueren. Uit deze evaluatie zal onder andere blijken of de bestuurskracht van het openbaar lichamen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba voldoende verbeterd is. De commissie heeft haar rapport op 12 oktober 2015 uitgebracht.
IVB Saba:	Het Cft rapporteert in haar 1 ^e halfjaarrapportage ten aanzien van het financieel beheer van Saba: ⁴¹

⁴⁰ Staatscourant nr. 27294, 26 september 2014.

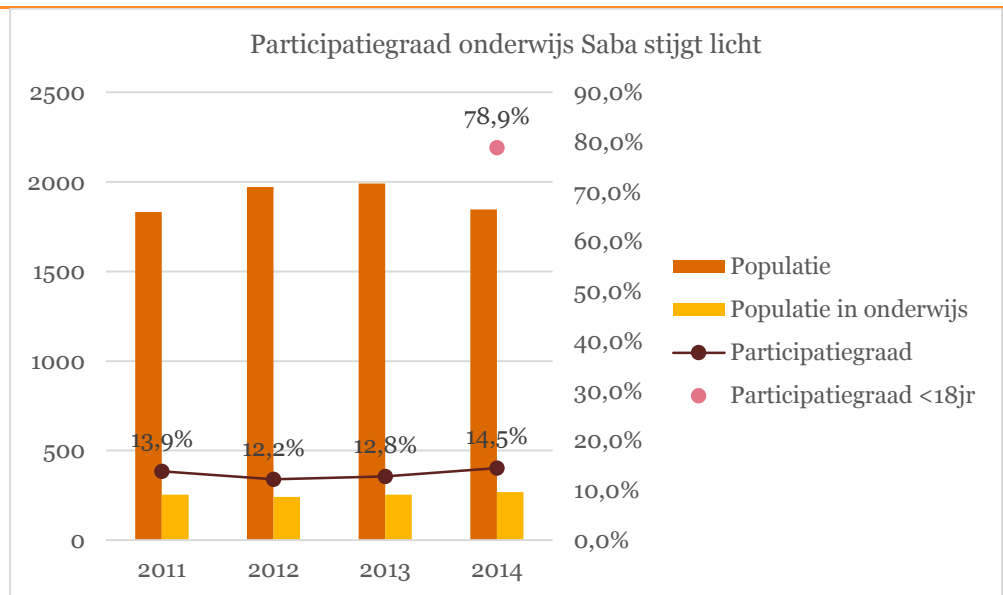
⁴¹ Halfjaarrapportage College financieel toezicht Bonaire, Sint Eustatius en Saba, januari – juni 2014, p.2.

<ol style="list-style-type: none"> 1. Upgrading financieel beheer 2. Tijdelijke ondersteuning eilandsraad 3. Training en opleiding 	<p><i>‘De jaarrekening is voorzien van de goedkeurende verklaring van de accountant voor wat betreft het getrouw beeld. Voor de rechtmatigheid heeft de accountant een verklaring met beperking afgegeven, echter wel met de opmerking dat er dusdanige progressie in de verbetering van het financieel management valt te constateren dat een volledig goedkeurende verklaring binnen bereik is.’</i></p>						
<p>OJSP Caribisch Nederland:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Institutionele en Organisatorische Versterking (IOV) 2. Funderend Onderwijs (FO) 3. Voorbereidend Secundair Beroepsonderwijs 4. Secundair Beroepsonderwijs (VSBO/SBO) 5. Sociale Vormingsplicht (SVP) <p>De jongeren zodanig toerusten dat deze na voltooiing van hun schoolloopbaan in staat zijn deel te nemen aan de arbeidsmarkt en volwaardig te participeren in een voortdurend veranderende samenleving, op lokaal niveau, maar ook op regionaal en mondiaal niveau.</p>	<p>In maart 2014 heeft de Nederlandse Onderwijsinspectie een rapport uitgebracht over de stand van zaken van de onderwijskwaliteit op de eilanden in Caribisch Nederland. De belangrijkste conclusies van de Onderwijsinspectie luiden:⁴²</p> <p><u>Ad 1. In relatie tot IOV:</u> <i>‘Er is nog een lange weg te gaan voordat de kwaliteit van het onderwijs in Caribisch Nederland op een met Europees Nederland vergelijkbaar niveau komt. Toch moet niet worden onderschat wat er op sommige scholen of afdelingen inmiddels is bereikt. Op één instelling is immers al basiskwaliteit bereikt. De belangrijkste conclusie die de inspectie kan trekken na drie jaar intensief inspectietoezicht in Caribisch Nederland is dat er ondanks alle moeilijkheden en de zeer weerbarstige werkelijkheid, sprake is van zeer grote betrokkenheid en energie bij de direct betrokkenen. Hun toewijding en inzet zijn ook in de toekomst onmisbaar om de jeugd op de eilanden uitzicht te geven op een betere toekomst. Dankzij die inzet zijn er al flinke stappen vooruit gezet.’</i></p> <p><u>Ad 2. In relatie tot Funderend onderwijs:</u> <i>‘er zijn zichtbare verbeteringen in het onderwijsproces. Basale inrichtingsvoorwaarden zijn op orde gebracht (aanbod, leertijd) en de kwaliteit van de lessen (pedagogisch-didactisch handelen) voldoet aan basiskwaliteit. Op het terrein van de zorg en begeleiding en kwaliteitszorg moeten vrijwel alle scholen nog grote stappen zetten om aan basiskwaliteit te kunnen voldoen.’</i></p> <p><u>Ad 3 en 4. In relatie tot VSBO/SBO:</u> <i>‘het beroepsonderwijs doet het op het eerste gezicht beter dan het voortgezet onderwijs, zowel wat betreft de opbrengsten als de kwaliteit van het onderwijsproces. Wel is het zo dat de opbrengsten van slechts een klein aantal opleidingen bepaald kunnen worden en dat deze vertekend kunnen zijn vanwege onvoldoende kwaliteit van de examinering.’</i></p> <p><u>Ad 5. In relatie tot SVP:</u> <i>‘De kwaliteit van sociale kantrajecten vertoont een grote verscheidenheid. Op Bonaire voldoet de kwaliteit aan de maatstaven en op Saba en Sint Eustatius is er nog geen sprake van een volledig ontwikkeld onderwijsaanbod. De vooruitzichten voor succes op Saba zijn beduidend groter dan op Sint Eustatius.’</i></p>						
<p>NB. In de loop van 2008 is het OJSP voor Saba en Sint Eustatius in lijn gebracht met het Nederlandse onderwijsstelsel. In Bonaire zijn nog diverse OJSP-projecten volledig uitgevoerd.</p>							
<p>SEI Saba:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ontwikkeling toerisme 2. Opwaardering infrastructuur 3. Publieke sector 4. Arbeidsmarkt en opleiding 5. Sociale aangelegenheden 6. Overheidsbegroting 	<p>Ten aanzien van het sociaaleconomisch initiatief van Saba geven de volgende cijfers en grafieken een beeld van de ontwikkeling met betrekking tot arbeidsmarkt en scholen en toerisme:⁴³</p> <p><u>Arbeidsmarkt</u></p> <table border="1" data-bbox="432 1646 1436 1742"> <thead> <tr> <th colspan="2" style="background-color: #f4a460;">Werkloosheidscijfer 2012</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="background-color: #f4a460;">Werkloosheid als % van beroepsbevolking⁴⁴</td> <td style="background-color: #f4a460;">Saba 3,9%</td> </tr> <tr> <td style="background-color: #f4a460;">Jeugdwerkloosheid (15 – 24 jaar)</td> <td style="background-color: #f4a460;">n.b.</td> </tr> </tbody> </table> <p><u>Scholing</u></p>	Werkloosheidscijfer 2012		Werkloosheid als % van beroepsbevolking ⁴⁴	Saba 3,9%	Jeugdwerkloosheid (15 – 24 jaar)	n.b.
Werkloosheidscijfer 2012							
Werkloosheid als % van beroepsbevolking ⁴⁴	Saba 3,9%						
Jeugdwerkloosheid (15 – 24 jaar)	n.b.						

⁴² Onderwijsinspectie, *Onderwijsverbetering in Caribisch Nederland, het onderwijs op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, drie jaar na 10 oktober 2010*, maart 2014.

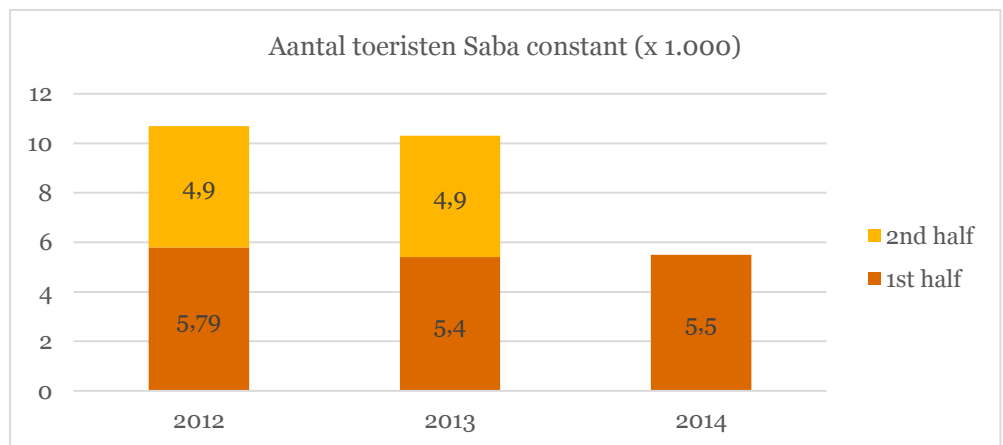
⁴³ Bron: CBS The Caribbean Netherlands in figures 2013

⁴⁴ Volgens internationale standaard; beroepsbevolking = totale populatie > 15 jaar.



NB. De participatiegraad <18jr is alleen voor 2014 bekend.

Toerisme



Conclusies uit analyse 'van bovenaf'

De uitkomsten van deze analyse vormen slechts een indicatie van de mate waarin de doelstellingen per samenwerkingsprogramma zijn bereikt. Met deze kanttekening kunnen de volgende conclusies gegeven worden uit de analyse 'van bovenaf':

- Uit de beoordelingen door het Cft in 2014 komt een positief beeld van het financieel beheer van Saba naar voren, alhoewel het Cft hier wel nog enkele opmerkingen maakt. Het College financieel toezicht (Cft) geeft aan dat Bonaire verwacht dat uiterlijk eind 2015 de noodzakelijke verbeteringen gerealiseerd zijn.
- Het OJSP was een vierjarig programma dat na één jaar in 2009 is beëindigd, toen nog voor de transitie het onderwijsbeleid onder verantwoordelijkheid van het ministerie van OCW kwam te vallen. Rapportages van de Onderwijsinspectie over de onderwijsverbeteringen hebben dan ook meer betrekking op de effectiviteit van de investeringen in het onderwijs na 2009 dan op de effectiviteit van de eenjarige investering van het 2008 budget.
- Over de in het kader van het SEI beoogde sociaal-economische ontwikkelingen hebben we dusdanig weinig cijfers gevonden dat we op basis daarvan geen conclusies kunnen trekken over de ontwikkelingen in de gehele programmaperiode 2008 – 2012. Saba laat een licht positief sociaal-economisch beeld zien. De onderwijsparticipatie is de hoogste van de drie eilanden en de werkloosheid is gemiddeld ten opzichte van Sint Eustatius en Bonaire. Ook is de toestroom van toeristen constant.

3.6. Conclusie effectiviteit samenwerkingsprogramma's

De conclusie over de effectiviteit van de samenwerkingsprogramma's geven wij op basis van de mate waarin de uitvoering van de projecten binnen de samenwerkingsprogramma's heeft bijgedragen aan het behalen van de doelstellingen van de samenwerkingsprogramma's. Deze conclusies gelden voor zowel Bonaire, Sint Eustatius als Saba:

1. De programmadoelstellingen zijn gericht op het bereiken van een maatschappelijk effect, dat breed en veel omvattend is geformuleerd. De programmadoelstellingen zijn in ambitieuze en abstracte termen beschreven. Gezien de richting die Bonaire, Sint Eustatius en Saba vanaf 10 oktober 2010 hebben gekozen, namelijk als openbaar lichaam binnen het land Nederland, zijn de doelstellingen realistisch te noemen en zichtbaar afgestemd op de voorgenomen transitie. Daarbij is rekening gehouden met de rol van en relatie met de Nederlandse overheid: de openbare lichamen konden op het bestuurlijke vlak, op gebied van onderwijs en op sociaaleconomisch terrein uitgaan van een duidelijke rol van Nederland. Het is van belang te vermelden dat de samenwerkingsprogramma's als zodanig niet op haalbaarheid getoetst waren voordat deze overeengekomen waren en door Bonaire, Saba en Sint Eustatius uitgevoerd werden. Op voorhand was onvoldoende duidelijk of uitvoering van alle projecten binnen een samenwerkingsprogramma zou leiden tot het halen van de programmadoelstellingen.
2. Projectvoorstellen geven de bijdrage van het project aan de beoogde maatschappelijke effecten binnen het samenwerkingsprogramma weer. Een toets vooraf op de haalbaarheid van projectvoorstellen was onderdeel van de beoordelingsprocedure door USONA. De relatie tussen projectdoelstellingen, resultaten en activiteiten van projectvoorstellen werd daarop – mede door interventie van USONA – versterkt en projectactiviteiten werden geconcretiseerd. Deze interventielogica is vastgelegd in de financieringsovereenkomsten tussen SONA en de openbare lichamen. Hiermee is de potentiële bijdrage aan maatschappelijke effecten van een project vergroot, tegelijkertijd ging de aandacht hiermee vooral uit naar het realiseren van de in de financieringsovereenkomst vastgelegde activiteiten.
3. De eindverslagen laten zien dat veel projecten een hoge mate van realisatie van de geplande activiteiten binnen de projecten laten zien. Onderstaande tabel geeft de mate van realisatie van activiteiten binnen een project per samenwerkingsprogramma weer:

Realisatie van geplande activiteiten binnen een project >80%	IVB	OJSP	SEI	Alle projecten
Bonaire	55%	60%	92%	81%
Sint Eustatius	60%	25%	60%	53%
Saba	100%	100%	100%	100%

Wij merken op dat op basis van het realisatiepercentage van projectactiviteiten geen uitspraken gedaan kunnen worden over de mate waarin programmadoelstellingen zijn gerealiseerd.

4. Wat opvalt, is dat van alle projecten op Saba de beoogde activiteiten voor meer dan 80% gerealiseerd zijn. Saba blijkt in staat te zijn realistische projectvoorstellen op te stellen die binnen tijd en budget uitgevoerd kunnen worden. Voorts valt op dat Bonaire en Sint Eustatius de realisatie van activiteiten voor het OJSP en IVB vrij laag liggen. Voor het OJSP kan dat worden verklaard doordat het programma voor een langere termijn was opgezet en na 1 jaar van investeren in het OJSP met de overgang van de drie eilanden naar openbare lichamen het Nederlandse onderwijsbeleid van kracht werd en het OJSP werd beëindigd.
5. Er zijn geen mid-term evaluaties van de samenwerkingsprogramma's op de eilanden uitgevoerd. Ook zijn er geen evalueaties of monitoringscans van de programma's door de eilanden zelf uitgevoerd. Wij kunnen vanuit deze invalshoeken dan ook geen beeld vormen over het succes van de programma's.
6. 'Van bovenaf' geven macro(-economische) studies en onderzoeken de volgende indicaties van de mate waarin de programmadoelstellingen zijn bereikt:
 - o Met betrekking tot de IVB-programmalijn 'verbetering financieel beheer' geeft het College financieel toezicht (Cft) aan dat Bonaire verwacht dat uiterlijk eind 2015 de noodzakelijke verbeteringen gerealiseerd zijn. Over het financiële beheer van Sint Eustatius maakt het Cft zich

grote zorgen, terwijl het financieel management van Saba dusdanig is verbeterd dat een volledig goedgekeurde verklaring van de jaarrekening binnen bereik is. Over de overige twee programmalijnen hebben we geen relevante rapportages kunnen vinden.

- Het OJSP was een vierjarig programma dat na één jaar in 2009 is beëindigd, toen nog voor de transitie het onderwijsbeleid onder verantwoordelijkheid van het ministerie van OCW kwam te vallen. Rapportages van de Onderwijsinspectie over de onderwijsverbeteringen hebben dan ook meer betrekking op de effectiviteit van de investeringen in het onderwijs na 2009 dan op de effectiviteit van de eenjarige investering van het 2008 budget.
- Over de in het kader van het SEI beoogde sociaal-economische ontwikkelingen hebben we dusdanig weinig cijfers gevonden dat we op basis daarvan geen conclusies kunnen trekken over de ontwikkelingen in de gehele programmaperiode 2008 – 2012.
- Met de hierboven genoemde beperkingen geven de gevonden cijfers een indicatie ten aanzien van realisatie van programmadoelstellingen:

	Bonaire	Sint Eustatius	Saba
IVB	-	-	o
OJSP	o	-	o
SEI	o	-	+

+ : studies geven een positief beeld ten aanzien van de realisatie van de programmadoelstellingen

o : studies geven een neutraal beeld ten aanzien van de realisatie van de programmadoelstellingen

- : studies geven een negatief beeld ten aanzien van de realisatie van de programmadoelstellingen

4. *Duurzaamheid van de samenwerkingsprogramma's*

Dit hoofdstuk gaat in op de duurzaamheid van de samenwerkingsprogramma's. In de brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties aan de Eerste en Tweede Kamer d.d. 23 december 2003 (Kamerstuk 29390 nr. 1/A), waarin de doelstellingen voor SONA worden omschreven, is expliciet duurzaamheid opgenomen. Duurzaamheid vormt een belangrijk onderdeel van de totale doelstellingen van SONA. In het Kamerstuk 29390 nr.1/A wordt duurzaamheid in acht genomen door samenwerkingsmiddelen op onafhankelijke en professionele wijze toe te wijzen aan publieke investeringsprojecten.

Ten aanzien van duurzaamheid zijn drie onderzoeksvragen geformuleerd:

- *“Hebben de investeringen bijgedragen aan een structurele verbetering van de in de programma's geformuleerde doelstellingen in de voormalige Nederlandse Antillen?”*
- *“Hebben de overheden in het Caribische deel van het Koninkrijk stappen ondernomen om de vanuit de programma's ingezette verbeteringen/wijzigingen in het eigen beleid op te nemen?”*
- *“Welke (aanvullende) stappen zouden daartoe nog ondernomen kunnen of moeten worden?”*

Deze onderzoeksvragen hebben wij beantwoord door twee aspecten te onderzoeken in het verdiepend onderzoek van de 10 geselecteerde projecten:

- de mate waarin de financiële dekking voor het in stand houden van de resultaten van de projecten en van de samenwerkingsprogramma's op lange termijn zeker is gesteld (paragraaf 4.1);
- de mate waarin de verantwoordelijkheid voor het in stand houden van de resultaten van de projecten en van de samenwerkingsprogramma's op lange termijn is belegd in overheidsbeleid en in de betrokken organisaties (paragraaf 4.2).

In paragraaf 4.3 geven wij onze conclusies over de duurzaamheid van de samenwerkingsprogramma's. In hoofdstuk 7 doen wij aanbevelingen over aanvullende stappen die ondernomen kunnen worden om de duurzaamheid van de resultaten van de samenwerkingsprogramma's beter te borgen.'

4.1. Financiële duurzaamheid

Het criterium 'duurzaamheid' vormde een expliciet onderdeel van de beoordeling van een project door USONA. Vooraf werd de indiener van het projectvoorstel gevraagd te onderbouwen in hoeverre de financiering van de activiteiten en/of de resultaten na afsluiting van het project gecontinueerd zal worden. Dit kon bijvoorbeeld worden vormgegeven doordat de overheid eigen bijdragen aan de totale projectfinanciering zou verstrekken, of doordat andere financieringsinstellingen meefinancierden in de vorm van van terugbetaling vrijgestelde bijdragen en/of (commerciële) leningen.

Het onderdeel 'duurzaamheid' was een van de acht onderdelen van de beoordelingstoets van USONA. 'Duurzaamheid' kende een relatief gewicht van 20 van de 100 te behalen punten, en vormde daarmee relatief het zwaarst wegende onderdeel van de beoordelingstoets van USONA. Ieder onderdeel – dus ook duurzaamheid – werd door USONA gescoord op een schaal van vijf punten. De maximaal vijf te behalen op het onderdeel 'duurzaamheid' wegen dus voor 20% mee in de eindbeoordeling van een projectaanvraag. De beoordeling en toekenning van punten wordt door USONA onderbouwd aan de hand van een korte (1 of 2 alinea's) onderbouwing van de score, op basis van het ingediende projectvoorstel.

Bij de vaststelling of toekenning van het budget voor de drie samenwerkingsprogramma's voor de eilanden in Caribisch Nederland is met name met betrekking tot Sint Eustatius en Bonaire beperkt rekenschap gegeven van de omvang van het ter beschikking gestelde budget in verhouding tot het jaarlijkse budget van de openbare

lichamen. De relatief omvangrijke investeringen in infrastructuur van havens en wegen, sportfaciliteiten en sociale woningbouw leggen een hoge druk op de begrotingen van de openbare lichamen.

Hier komt bij dat over de gehele linie bekeken de omvang van de drie samenwerkingsprogramma's per eiland aanzienlijk te noemen is:

	Aantal projecten binnen de 3 samenwerkingsprogramma's	Totale budgettaire omvang (ANG)	Jaarlijkse eilandbegroting (ANG, peiljaar 2012)	Budgettaire omvang samenwerkingsprogramma's als percentage van de jaarlijkse eilandbegroting
Bonaire	53	30,4 mln.	52 mln.	58%
Sint Eustatius	19	14,9 mln.	11,9 mln.	125%
Saba	22	15,1 mln.	8,0 mln.	188%
Totaal	94	60,4 mln.	-	-

Het totale aantal projecten op de Bonaire, Sint Eustatius en Saba (respectievelijk 53, 19 en 22), gecombineerd met het relatief grote budget dat ter beschikking werd gesteld, zorgde er voor dat de financiële duurzaamheid onder druk kwam te staan. Op individueel (project)niveau werden bij indiening van het projectvoorstel toezeggingen gedaan, die bij elkaar opgeteld, zeker in licht van de uitdagingen die überhaupt al speelden voor de eilanden, niet altijd houdbaar bleken. In zeven van de tien onderzochte projecten uit ons verdiepend onderzoek zijn wij niet overtuigd van de borging van de financiële duurzaamheid. Twee van de drie door ons onderzochte projecten die wel financieel geborgd zijn, zijn projecten op Saba.

Een duidelijk voorbeeld van het ontbreken van de financiële duurzaamheid tekent zich af bij het project 'Uitbreiding van de Haven Sint Eustatius' (SEI). Een duidelijk voorbeeld van het ontbreken van de financiële duurzaamheid tekent zich af bij het project 'Uitbreiding van de Haven Sint Eustatius' (SEI). Volgens de verantwoordelijke (bestuurlijke) stakeholders is er geen 'assetmanagement' en vinden er geen reserveringen voor onderhoud met betrekking tot de uitgevoerde werkzaamheden plaats, ondanks het feit dat dit wel een vereiste van CFT (artikel 12 FIN/BES) en overeenkomst met USONA.

4.2. Institutionele en beleidsmatige duurzaamheid

De institutionele inbedding van kennis en ervaring laat een wisselend beeld zien. Waar gewerkt is met mensen van de overheid zelf, hebben zij een 'leercurve' op gebied van projectmanagement en beleidsfunctie ervaren. Veel van deze mensen kwamen voor het eerst in hun loopbaan in de rol van beleidsverantwoordelijke of projectleider, waarbij ze andere mensen en partijen moesten aansturen. De kennis en ervaring die hiermee opgedaan is, heeft geleid tot een belangrijk neveneffect van de samenwerkingsprogramma's: het nemen van eigen verantwoordelijkheid. Dit heeft bijgedragen aan de institutionele duurzaamheid. Daar waar gewerkt is met externe inhuur, is dit beduidend minder het geval. Uitzondering hierop is Saba, waar de vaardigheden op gebied van projectmanagement en beleid reeds goed ontwikkeld lijken. Projectverantwoordelijken en -leiders van projecten op Bonaire die zijn uitgevoerd met personeel van de overheid zelf geven doorgaans aan dat zij een steile leercurve doorlopen hebben. De uitdaging voor het Openbaar Lichaam Bonaire is wel om de mensen met deze ervaring vast te houden, op Saba en Sint Eustatius hebben wij dit effect niet kunnen waarnemen. In zes van de tien onderzochte projecten uit ons verdiepend onderzoek zijn wij niet overtuigd van de borging van de institutionele duurzaamheid. Twee van de vier door ons onderzochte projecten die wel institutioneel geborgd zijn, zijn projecten op Saba; de andere twee zijn van Bonaire.

Tegelijkertijd constateren wij ook dat voor veel projecten externe capaciteit is ingezet, waarbij het regelmatig voorkwam dat de opgedane kennis niet werd overgedragen aan de projectleiders. De opgedane ervaringen bekijken dan in veel mindere mate in de overheid. Dit is met name op Bonaire en Sint Eustatius het geval; in de projecten op Saba niet.

Beleidsmatige inbedding van (de resultaten van) de projecten in het beleid van de openbare lichamen is het sterk afhankelijk van het onderwerp in hoeverre het Nederlandse beleid van toepassing is, en daarmee de beleidsmatige inbedding binnen de openbare lichamen in Caribisch Nederland.

4.3. Conclusie duurzaamheid

Op basis van het verdiepende onderzoek naar tien projecten op Bonaire, Sint Eustatius en Saba concluderen wij dat voor alle drie de samenwerkingsprogramma's nog stappen gezet moeten worden om de resultaten op lange termijn te borgen:

Project	Borging financiële duurzaamheid⁴⁵	Borging institutionele en beleidsmatige duurzaamheid⁴⁶
Versterking Bureau Secretaris Eilandgebied Bonaire (IVB 2008086)	Onvoldoende geborgd	Onvoldoende geborgd
FO Bonaire 2008 (OJSP 2008023)	Voldoende geborgd	Voldoende geborgd
Ruimtelijk Ontwikkelingsplan Bonaire (SEI 2008067)	Onvoldoende geborgd	Voldoende geborgd
Duurzaam Bonaire (v/h Carbon Neutral Project Bonaire) (SEI 2009078)	Onvoldoende geborgd	Onvoldoende geborgd
Verbeteren van sociale huurwoningen Bonaire (SEI 2010089)	Onvoldoende geborgd	Onvoldoende geborgd
Toeleiding naar de arbeidsmarkt (voormalig Sociale Werkplaats Bonaire) (SEI 2010047)	Onvoldoende geborgd	Onvoldoende geborgd
Integrale Wijkaanpak Bonaire (SEI 2010089)	Onvoldoende geborgd	Onvoldoende geborgd
Aanpassing en uitbreiding zeehaven Sint Eustatius (SEI 2010048)	Onvoldoende geborgd	Onvoldoende geborgd
Improving Harbour Facilities Saba (SEI 2010036) en uitbreiding Haven Saba fase 2 (SEI 2010074)	Voldoende geborgd	Voldoende geborgd
Drie Volkswoningen in the Range Saba (SEI 2008053)	Voldoende geborgd	Voldoende geborgd
Conclusie	30% voldoende, 70% onvoldoende geborgd	40% voldoende, 60% onvoldoende geborgd

⁴⁵ Op basis van verdiepend onderzoek naar de acht onderzochte projecten, bijlage **Error! Reference source not found..**

⁴⁶ Op basis van verdiepend onderzoek naar de acht onderzochte projecten, bijlage **Error! Reference source not found..**

5. *Efficiëntie van de (uitvoering van de) samenwerkingsprogramma's*

Dit hoofdstuk gaat in op de efficiëntie van de samenwerkingsprogramma's. Ten aanzien van efficiëntie zijn drie onderzoeksvragen geformuleerd:

- *“In welke mate zijn de beschikbare middelen voor de SONA-programma's nuttig en doelmatig/kosteneffectief besteed?”* en
- *“In hoeverre hebben het bestuur van SONA en de uitvoeringsorganisatie USONA qua gevolgde procedures hieraan bijgedragen?”*

Deze onderzoeksvraag hebben wij beantwoord door aan de hand van de volgende stappen:

1. Ons oordeel over de efficiëntie van de samenwerkingsprogramma's relateren wij aan de effectiviteit van de programma's. Zoals de eerste onderzoeksvraag aangeeft, gaat de mate waarin de beschikbare middelen nuttig zijn besteed vooraf aan de mate waarin dit kosteneffectief is gebeurd.
2. Als eerste hebben wij vastgesteld dat er geen goede vergelijking kan worden gemaakt tussen de kosten van de samenwerkingsprogramma's en een externe benchmark, omdat de aard van de programma's en de context waarin deze zijn uitgevoerd specifiek zijn voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.
3. Als alternatief voor een externe vergelijking wordt binnen de onderzochte projecten een duidelijke benchmark gevormd door de begroting die is opgenomen in de projectvoorstellen. De beoordeling van projectvoorstellen door USONA geeft enige mate van 'hardheid' aan deze begrotingen.
4. De beoordeling van efficiëntie is vervolgens uitgevoerd door in de projecten van het verdiepend onderzoek zowel de mate van realisatie van de in projecten beoogde prestaties (output) als de beoogde maatschappelijke effecten (outcome) te vergelijken met de mate waarin het budget is benut. Daarnaast zijn de resultaten van interviews in het verdiepend onderzoek naar efficiëntie betrokken. Waar deze concrete aanwijzingen geven voor verminderde efficiëntie in een project, zijn deze in onze bevindingen op projectniveau (paragraaf 5.1.) verwerkt.
5. Ter beantwoording van de tweede onderzoeksvraag is een beschrijving van de werkwijze van USONA opgenomen. Deze werkwijze hebben wij geanalyseerd in relatie tot de bevindingen over de efficiëntie van de projecten en programma's (paragraaf 5.2).

In paragraaf 5.3 geven wij onze conclusies over de efficiëntie van de samenwerkingsprogramma's.

5.1. *Efficiëntie van de tien dieper onderzochte projecten*

Het onderscheid tussen prestaties en maatschappelijke effecten is evenzeer relevant voor een uitspraak over de efficiëntie van de projecten die binnen de samenwerkingsprogramma's zijn uitgevoerd. Op het niveau van geleverde prestaties scoren veel projecten hoog op de mate van realisatie, zo is geconcludeerd in hoofdstuk 3. Op dit niveau bezien is er eveneens doorgaans sprake van een efficiënte inzet van mensen en middelen binnen de projecten. Op het niveau van het realiseren van een maatschappelijk effect plaatsten wij kritischer kanttekeningen. Immers, een project dat weinig of geen maatschappelijk effect heeft gehad, kan moeilijk efficiënt genoemd worden. Wij illustreren dit aan de hand van het verdiepende onderzoek ten aanzien van de tien projecten in het verdiepende onderzoek:

Project	Gerealiseerde activiteiten ⁴⁷	Gerealiseerd maatschappelijk effect ⁴⁸	Bevindingen over efficiëntie ⁴⁹
IVB 2008086 Versterking bureau secretaris Eilandgebied Bonaire	80 – 100%	De beoogde effecten zijn deels behaald. De organisatieverandering is grotendeels gerealiseerd, maar uit interviews blijkt dat medewerkers van het OLB en maatschappelijke stakeholders deze in meerderheid niet ondersteunen.	Dit project is niet geheel efficiënt uitgevoerd. Met langere uitvoeringsperiode is het project ruim binnen budget gebleven. Het is echter niet volledig uitgevoerd, lijkt de beoogde resultaten slechts deel te hebben behaald en er zijn aanwijzingen dat er zowel binnen als buiten het OLB weerstand bestaat tegen de verandering.
OJSP 2008023 FO Bonaire 2008	80 – 100%	De beoogde effecten zijn deels behaald. Volgens betrokkenen is de effectiviteit op de scholen net voldoende te noemen (“minder dan een 7”). Het onderdeel naschoolse opvang is niet succesvol geweest	Dit project is efficiënt uitgevoerd. Uiteindelijk resteerde ANG 73.464,60 op een totaal budget van ANG 2.264.000,00. Echter, een deel van de voorgenomen activiteiten is niet uitgevoerd. Al met al is er geen aanleiding om te twifelen aan de efficiënte uitvoering.
SEI 2008067 Ruimtelijk Ontwikkelingsplan Bonaire	80 – 100%	De beoogde effecten zijn grotendeels behaald. Uit interviews wordt duidelijk dat het ROB werkt zoals beoogd.	Het project is efficiënt uitgevoerd. Het project is 23% duurder uitgevallen dan begroot en ten koste gegaan van het realiseren van een effectief economisch Masterplan, dat ook was voorzien in het Implementatieplan SEI Bonaire. Wel zijn voor het aanvullende bedrag extra activiteiten uitgevoerd, die volgens USONA “mede nodig waren gelet op de nieuwe staatkundige status van Bonaire”.
SEI 2009078 Duurzaam Bonaire	80 – 100%	De beoogde effecten zijn grotendeels behaald. Dit betreft de beoogde effecten na herprioritering, waarbij de projectactiviteiten volledig herzien zijn. De beoogde effecten van het oorspronkelijke project zijn niet behaald.	Dit project is niet geheel efficiënt uitgevoerd. Een deel van de investeringen in het oorspronkelijke project is zonder resultaat gebleven. Voorbeelden zijn folders en gadgets die niet zijn gebruikt en zijn weggegooid. Zowel het oorspronkelijke als het geherprioriteerde project is binnen het resterende budget uitgevoerd.
SEI 2009108 Verbeteren van sociale huurwoningen Bonaire	80 – 100%	De beoogde effecten zijn meer dan volledig behaald (groot onderhoud in 86 woningen i.p.v. 71).	Dit project is zeer efficiënt uitgevoerd. De middelen van het project zijn volledig benut, maar er is onderhoud gepleegd in ruimschoots meer huizen dan begroot (86 i.p.v. 71). Dit heeft FCB zelf gerealiseerd door met drie kleine aannemers te werken en de directievoering in eigen beheer te houden.
SEI 2010047 Toeleiding naar de arbeidsmarkt	50 – 80%	De beoogde effecten zijn niet behaald. 40 deelnemers hebben een traject afgerond. Er is slechts één duurzame arbeidsplaats gecreëerd (voor een parttimebaan).	Dit project is niet efficiënt uitgevoerd. Ook werkt de vacaturebank die onderdeel is van het project niet naar behoren, waardoor de toegevoegde waarde voor het OLB zeer beperkt is.
SEI 2008089 Integrale wijkaanpak Bonaire	80 – 100%	De beoogde effecten zijn deels behaald (ontmoetingsplaatsen), deels ook niet (duurzame overlegstructuur).	Dit project is niet efficiënt uitgevoerd. Budget is in meerderheid goed besteed, maar de volledige scope had binnen budget gerealiseerd kunnen worden. Dit is niet geheel gebeurd, want het eerste doel (overlegstructuur) is niet bereikt.

⁴⁷ Percentages uit de eindverslagen van de projecten, opgesteld door projectuitvoerders.

⁴⁸ Op basis van verdiepend onderzoek naar de acht onderzochte projecten, bijlage B.2 **Error! Reference source not found.**

⁴⁹ Op basis van verdiepend onderzoek naar de acht onderzochte projecten, bijlage B.2.

Project	Gerealiseerde activiteiten ⁴⁷	Gerealiseerd maatschappelijk effect ⁴⁸	Bevindingen over efficiëntie ⁴⁹
SEI 2010048 Aanpassing en uitbreiding zeehaven Sint Eustatius	80 – 100%	De beoogde effecten van dit project zijn deels behaald (verbetering downtime) deels ook niet (veiligheid is afgenomen, dinghy dock is deels ingestort).	Dit project is niet efficiënt uitgevoerd. De gebouwde infrastructuur is ingestort, niet in gebruik of aan slijtage onderhevig (RoRo-pier, uitgebaggerde vaargeul, plein voor ondernemers), waar geen budget voor onderhoud gereserveerd is.
SEI 2010036 Improving Harbour Facilities Saba 2010074 Uitbreiding Haven fase 2	80 – 100%	De beoogde effecten van dit project zijn grotendeels behaald (verbetering veiligheid, capaciteit), deels ook niet (downtime is niet verbeterd).	Dit project is redelijk efficiënt uitgevoerd. Met de beschikbare middelen zijn aanpassingen gedaan die een positief effect op de haven en voor de gebruikers van de haven hebben.
SEI 2008053 Drie volkswoningen in the Range Saba	80 – 100%	De beoogde effecten van dit project zijn behaald: er zijn een drietal betaalbare woningen gebouwd en in gebruik door de beoogde doelgroep.	Dit project is efficiënt uitgevoerd.

Bovenstaande tabel laat zien dat op het niveau van de te leveren prestaties binnen een project doorgaans sprake is van een efficiënte inzet van mensen en middelen. Dit geldt voor projecten in alle drie de samenwerkingsprogramma's. Het hogere niveau van projectdoelstellingen (maatschappelijk effect) laat een wisselend beeld qua efficiëntie te zien. Er zijn projecten waarbij veel bereikt is met het beschikbaar gestelde budget (OJSP-project FO Bonaire, SEI-project Uitbreiding haven Saba), tegelijkertijd zijn er projecten waarbij (nog) niet veel bereikt is (SEI-project Toeleiding naar de arbeidsmarkt Bonaire).

5.2. De rol van USONA

Nederland stelde bedragen beschikbaar voor de verschillende samenwerkingsprogramma's. Deze bedragen zijn gestort in een fonds, dat beheerd werd door de stichting SONA. USONA werkte in opdracht van de stichting SONA en was als uitvoeringsorganisatie verantwoordelijk voor een rechtmatig en doelmatig beheer en van de gelden. Vrijgave/besteding van de gelden gebeurde door middel van projecten, die binnen de samenwerkingsprogramma passen. Alleen de overheden van de eilandgebieden kon projectvoorstellen indienen bij USONA. NGO's of andere (maatschappelijke) organisaties konden geen voorstellen indienen. USONA beoordeelde de projectaanvragen volgens procedureregels goedgekeurd door SONA en het ministerie van BZK. Wanneer het project voldeed aan de procedurele en inhoudelijke eisen, werd een financieringsovereenkomst opgesteld en ondertekend door USONA en een vertegenwoordiger van het betreffende eilandgebied. Hierna kon het project uitgevoerd worden. USONA beheerde de projectgelden, monitorde de voortgang en verrichtte betalingen aan de projectuitvoerder (op declaratiebasis). Na afloop van het project diende de projectverantwoordelijke een schriftelijk eindverslag in bij USONA. Waar dit – na herhaald aanmanen door USONA – niet had plaatsgevonden, werd soms het verslag door USONA opgesteld na een gesprek met de projectverantwoordelijke.

De taak van USONA met betrekking tot de uitvoering van de samenwerkingsprogramma's luidt samengevat:

- het beoordelen van projectvoorstellen;
- het begeleiden en waar nodig bijsturen van projecten in uitvoering;
- het beoordelen van betalingsverzoeken en het doen van betalingen; en
- het verzorgen van de projectadministratie.

Projectvoorstellen werden op volgorde van binnenkomst beoordeeld en niet in competitie vergeleken met andere voorstellen. Gezien de looptijd van de programma's en het langzaam op gang komen van de indiening van projectvoorstellen hebben SONA en USONA in de eerste maanden veel overleg gevoerd met de overheden van Caribisch Nederland (de programmabureau 's, projectverantwoordelijken, coördinatoren) gericht op het bespreken van het vergroten van de effectiviteit, efficiency en duurzaamheid van de programma's. Resultaat hiervan is geweest dat er nadien vele projectvoorstellen zijn ingediend. Ook in de laatste jaren van de looptijd van

de samenwerkingsprogramma's is hier actief op gestuurd, bijvoorbeeld door het uitvoeren van zogenaamde herprioriteringen, waarbij budgetten die in projecten overbleven werden ingezet om nieuwe projecten vormgegeven. Voor alle samenwerkingsprogramma's tezamen (dus ook voor de andere eilanden van de voormalige Nederlandse Antillen) is de onderbesteding van het programmabudget slechts 1,6%.⁵⁰

Deze factoren creëerden tezamen een samenwerkingsstructuur waarin de efficiëntie van programma's en projecten geen leidend principe was. In hoeverre deze samenwerkingsstructuur de efficiëntie op programmaniveau heeft verminderd, is niet precies te zeggen; het is immers niet duidelijk hoe de efficiëntie zou zijn uitgedrukt als wel competitie tussen projectvoorstellen was georganiseerd. Wel is duidelijk dat voor de overheden van Caribisch Nederland de beschikbare budgetten een gegeven waren en was het dus vooral zaak voldoende projecten te formuleren om deze budgetten volledig te kunnen benutten.

De betrokken stakeholders – de Nederlandse overheid, de openbare lichamen, SONA en haar uitvoeringsorganisatie USONA – hebben met de herprioriteringen als ook met het toekennen van verlengingen actief gestuurd op een efficiënte besteding van de middelen uit de samenwerkingsprogramma's. Daarbuiten heeft geen van de betrokken stakeholders in de reguliere vormgeving en beoordeling van projectvoorstellen zichtbare interventies gedaan gericht op het bewaken van de efficiëntie van de samenwerkingsprogramma's: projecten werden op zichzelf staand beoordeeld, niet in concurrentie en grotendeels op volgorde van binnenkomst. Deze werkwijze is conform de procedurele afspraken over de samenwerkingsprogramma's tussen Nederland, de openbare lichamen, SONA en USONA. Dit heeft de efficiëntie van de samenwerkingsprogramma's als geheel beperkt.

Werkwijze van USONA werkte als 'stok achter de deur'

Uit gesprekken met projectverantwoordelijken en -uitvoerders is gebleken dat dat het voor hen lastig is geweest om vast te houden aan de uitvoering van een projectvoorstel. Naast de reeds genoemde bevindingen in hoofdstuk 3, zorgden budgettaire druk en de vele veranderingen die in het kader van de transitie 10 oktober 2010 moesten worden doorgevoerd door de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba ervoor dat projecten onder druk kwamen te staan. De contractuele verbintenis per project tussen de overheid en USONA (de financieringsovereenkomsten), en de begeleiding door USONA die hier uit voortvloeide, bleek in veel gevallen de projectleiders en -verantwoordelijken houvast te bieden bij het vasthouden aan de realisatie van projectdoelstellingen. In de financieringsovereenkomsten werden afspraken gemaakt over concreet uit te voeren activiteiten en het budget dat hier tegenover stond.

5.3. Conclusie: efficiëntie laat wisselend beeld zien

1. Op het niveau van de te leveren prestaties binnen een project is doorgaans sprake van een efficiënte inzet van mensen en middelen. Dit geldt voor projecten in alle drie de samenwerkingsprogramma's. Het hogere niveau van projectdoelstellingen (maatschappelijk effect) laat een wisselend beeld qua efficiëntie te zien. Er zijn projecten waarbij veel bereikt is met het beschikbaar gestelde budget (OJSP-project FO Bonaire, SEI-project Uitbreiding haven Saba), tegelijkertijd zijn er projecten waarbij (nog) niet veel bereikt is (SEI-project Toeleiding naar de arbeidsmarkt Bonaire).
2. Het feit dat een grote meerderheid van de projecten een bijdrage aan de verwezenlijking van de programmadoelstellingen heeft geleverd, is mede te danken aan de rol die USONA vervuld heeft in de begeleiding van de vormgeving en de uitvoering van projecten.
3. Het uitgangspunt van de samenwerkingsprogramma's is dat de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba zelf verantwoordelijkheid dragen voor de projecten, van het schrijven van het voorstel tot en met de evaluatie. Het was primair de verantwoordelijkheid van Bonaire, Sint Eustatius en Saba om te borgen dat de voorgestelde projecten als geheel een optimale invulling van de doelstellingen van de samenwerkingsprogramma's zouden vormen. Gedurende de uitvoering van met name het SEI hebben herprioriteringen plaatsgevonden. Deze prioriteringen waren bedoeld om de duurzaamheid en de efficiëntie en effectiviteit van het programma te vergroten. Hiermee hebben is geprobeerd de samenhang tussen projecten en beleidsvelden te vergroten, en daarmee een hogere efficiëntie van het samenwerkingsprogramma te realiseren.

-
4. De efficiëntie van de uitvoering van de samenwerkingsprogramma's laat een wisselend beeld zien. De betrokken stakeholders – Nederland en de eilandsoverheden, SONA en haar uitvoeringsorganisatie USONA – hebben met de herprioriteringen als ook met het toekennen van verlengingen actief gestuurd op een efficiënte besteding van de middelen uit de samenwerkingsprogramma's. Daarbuiten heeft geen van de betrokken stakeholders in de reguliere vormgeving en beoordeling van projectvoorstellen zichtbare interventies gedaan gericht op het bewaken van de efficiëntie van de samenwerkingsprogramma's: projecten werden op zichzelf staand beoordeeld, niet in concurrentie en grotendeels op volgorde van binnenkomst. Deze werkwijze is conform de procedurele afspraken over de samenwerkingsprogramma's tussen Nederland, de eilandgebieden/openbare lichamen, SONA en USONA. Dit heeft de efficiëntie van de samenwerkingsprogramma's als geheel beperkt.

6. *Impact van de samenwerkingsprogramma's*

Dit hoofdstuk gaat in op de impact van de samenwerkingsprogramma's. Ten aanzien van impact effectiviteit luidt de onderzoeksvraag: "Wat zijn de consequenties van de vanuit de samenwerkingsprogramma's ingezette verbeteringen/wijzigingen?".

Impact kan in deze context gedefinieerd worden als de kracht die uitgaat van de samenwerkingsprogramma's: welke blijvende verbetering hebben de samenwerkingsprogramma's teweeg kunnen brengen? Deze 'blijvende verbetering' kunnen ook vertaald worden als 'duurzame effectiviteit'. Impact zullen wij in dit hoofdstuk dan ook benaderen als de synthese van onze bevindingen over effectiviteit en duurzaamheid. In paragraaf 3.6 en 4.3 geven wij onze conclusies met betrekking tot effectiviteit en duurzaamheid. Op basis hiervan geven wij onze conclusies met betrekking tot impact.

Conclusies impact

5. Met de uitgangspositie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba in 2008 op alle themagebieden van de samenwerkingsprogramma's in het achterhoofd, concluderen wij dat de samenwerkingsprogramma's een positieve impact hebben gehad. Echter, tegelijkertijd concluderen wij dat de doelstellingen van het IVB en het SEI van Bonaire en Sint Eustatius ten dele zijn gerealiseerd. De factoren die dit verklaren, zijn:
 - a. Er zijn veel projecten uitgevoerd binnen de samenwerkingsprogramma's. Het management van deze projecten en het financieel borgen van de resultaten op lange termijn vormen een grote belasting voor de eilanden. Op voorhand had de inschatting gemaakt kunnen worden dat hiermee ook de impact (naast de effectiviteit en duurzaamheid) in gevaar kon komen.
 - b. De slagkracht van de eilandgebieden tot 10 oktober 2010, maar ook daarna die van de openbare lichamen, is beperkt. De begrotingen en het ambtelijk apparaat van de openbare lichamen zijn beperkt in omvang en flexibiliteit voor projecten ontbreekt. Gezien hun omvang kennen de eilanden een uitdaging om voldoende hoog gekwalificeerd personeel op te leiden of van buiten aan te trekken.
 - c. Vanuit Nederland is de beleidsmatige betrokkenheid relatief laat op gang gekomen. Op 10 oktober 2010 was nog geen sprake van kennis en betrokkenheid op de inhoudelijk verantwoordelijke beleidsdepartementen in Den Haag (uitgezonderd BZK).
 - d. In de programma's waren de te nemen maatregelen geïdentificeerd en is voorafgaand aan de vaststelling van de programma's niet getoetst of deze maatregelen de hoogst mogelijke impact zouden hebben op de thema's van de programmadoelstellingen. De vraag of de impact van de investeringen groter zou zijn geweest indien vooraf een haalbaarheidsstudie van de programma's was uitgevoerd kan hier niet beantwoord worden. Het vraagstuk van programmatische haalbaarheid had ook geen focus in de monitoring van de programma's. De feitelijke voortgang en het behalen en zo veel mogelijk verduurzamen van de resultaten op projectniveau had de focus in deze eerdere onderzoeken en verslagen.
6. Het OJSP heeft op Bonaire, Sint Eustatius en Saba niet de kans gekregen de beoogde impact te realiseren, omdat het nog voor de transitie naar openbare lichamen is vervangen door het Nederlandse onderwijsbeleid.
7. De eerder geconstateerde leercurve op gebied van projectmanagement en de beleidsfunctie merken wij aan als positieve bijdrage aan de impact van de samenwerkingsprogramma's.

7. Aanbevelingen

Wij doen de volgende aanbevelingen aan Nederland:

1. Wij hebben geconstateerd dat de verduurzaming van projectresultaten in financieel, institutioneel en beleidsmatig opzicht een aandachtspunt is gebleken. Daarmee kan ook de effectiviteit en impact van de projecten op lange termijn mogelijk niet gewaarborgd worden.

Wij bevelen Nederland aan om in overleg met de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba te komen tot goede afspraken over de verdeling van de onderlinge bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheden ten aanzien van in de eerste plaats de verduurzaming van de resultaten van de samenwerkingsprogramma's en in de tweede plaats de verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van nieuw te starten projecten.

Wij bevelen Nederland ook aan om in overleg met de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in de toekomst veel strenger te selecteren welke onderdelen van de overheid aandacht moeten krijgen (in de vorm van geld en menskracht).

2. Wij hebben ervaren dat het in veel gevallen zeer lastig is gebleken objectief vast te stellen of een project succesvol is geweest.

Wij bevelen Nederland aan om in overleg met de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba bij de start van nieuwe projecten of programma's de doelstellingen specifiek, meetbaar en realistisch te formuleren, en voorts ook een nulmeting uit te voeren naar de meetbare indicatoren van deze doelstellingen, zodat de uitgangspositie duidelijk is. Hiermee kan de overheid achteraf duidelijk maken of en welke resultaten daadwerkelijk behaald zijn.

3. Wij hebben geconstateerd dat de schaarste van goed opgeleide ambtenaren op de openbare lichamen een belangrijke uitdaging vormt. De afgelopen jaren zijn er al uitwisselingen georganiseerd van medewerkers tussen de openbare lichamen en Nederland.

Wij bevelen Nederland aan om te blijven faciliteren dat de competenties van de medewerkers van de openbare lichamen op peil blijft. Hiermee kan de afhankelijkheid van tijdelijke kennis en capaciteit verminderd worden. Dit kan door in overleg met de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba de kennisuitwisselingsprogramma's met Nederlandse gemeenten of andere publieke instellingen voort te zetten en naar behoefte bij te stellen.

4. De samenwerkingsstructuur van SONA werkt vanuit het principe van een beschikbaar gestelde hoeveelheid geld, verdeeld over drie samenwerkingsprogramma's. Wij concluderen dat dit principe geleid heeft tot een focus op budgetuitputting en veel minder op het maken van impact. Projectvoorstellen werden beoordeeld op volgorde van binnenkomst en niet in onderlinge concurrentie beoordeeld.

Wij bevelen Nederland aan in overleg met de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba een andere aanpak te kiezen:

- a. Breng eerst focus aan in de vraag wat noodzakelijk is voor samenleving van het betreffende eiland;
- b. Bepaal daarna wat financieel en institutioneel door het eiland zelf gedragen kan worden en of en in welke mate Nederland hier actief in moet ondersteunen;
- c. Kom vervolgens tot een plan op welke manier impact gemaakt kan worden voor het eiland;
- d. Stel tot slot het bijbehorend budget vast en de onderlinge bijdrage (Nederland – openbaar lichaam) hieraan. Kortom, hanteer het principe 'geld volgt doel' in plaats van 'doel volgt geld'.

Bijlagen

A. *Beschrijving van de samenwerkingsprogramma's*

De evaluatie van de drie samenwerkingsprogramma's IVB, OJSP en SEI richt zich op deze programma's op de drie eilanden in Caribisch Nederland. Per eiland geven wij hierna de belangrijkste feitelijke bevindingen weer die wij in deze fase hebben aangetroffen in negen 'factsheets' (drie voor ieder eiland). Deze factsheets geven de belangrijkste kenmerken van een programma overzichtelijk weer en vormen daarmee het startpunt voor de verdere analyse van de programma's. De factsheets bevatten de volgende informatie:

- In kwantitatieve zin:
 - het aantal projecten en het percentage van het totale aantal projecten van het (ei)land;
 - de budgettaire omvang van het programma op het (ei)land en het percentage van het totale budget van alle drie de samenwerkingsprogramma's op het (ei)land;
 - het aantal projecten met een omvang van 0 ANG⁵¹;
 - een grafische weergave waarin de budgettaire omvang per project is weergegeven.

- In kwalitatieve zin:
 - de doelstelling(en) van het programma, zoals dit in het initiële plan uit 2008 is opgesteld;
 - het type projecten dat beoogd wordt in de uitvoering van het programma;
 - de belangrijkste bevindingen uit de in 2011 door externe partijen uitgevoerde mid-term evaluaties.

Wij merken hier alvast op dat de informatie die wij hebben aangetroffen verschilt per programma. Zo hebben wij voor het OJSP op Sint Eustatius en op Saba geen implementatieplan ontvangen of in openbare bronnen aangetroffen. Ook is niet van alle programma's op alle eilanden een mid-term evaluatie uitgevoerd, waardoor de informatiedichtheid over de voortgang verschilt. Ten slotte is de budgetuitputting van IVB en SEI in de loop van het jaar 2011 op een aantal (ei)landen inzichtelijk te maken op basis van kamerbrieven, maar geldt dit niet voor alle eilanden en ook niet voor het OJSP.

⁵¹ De geldbedragen die in deze bijlage worden genoemd, zijn uitgedrukt in Antilliaanse Guldens (ANG of NAfl). De vaste koers is 1 US\$ = 1,79 ANG. Op 18 augustus 2015 was de koers van de ANG 0,504439 euro. Op 1 januari 2008 was deze koers 0,385036 euro en op 31 december 2014 was de koers 0,461320 euro.

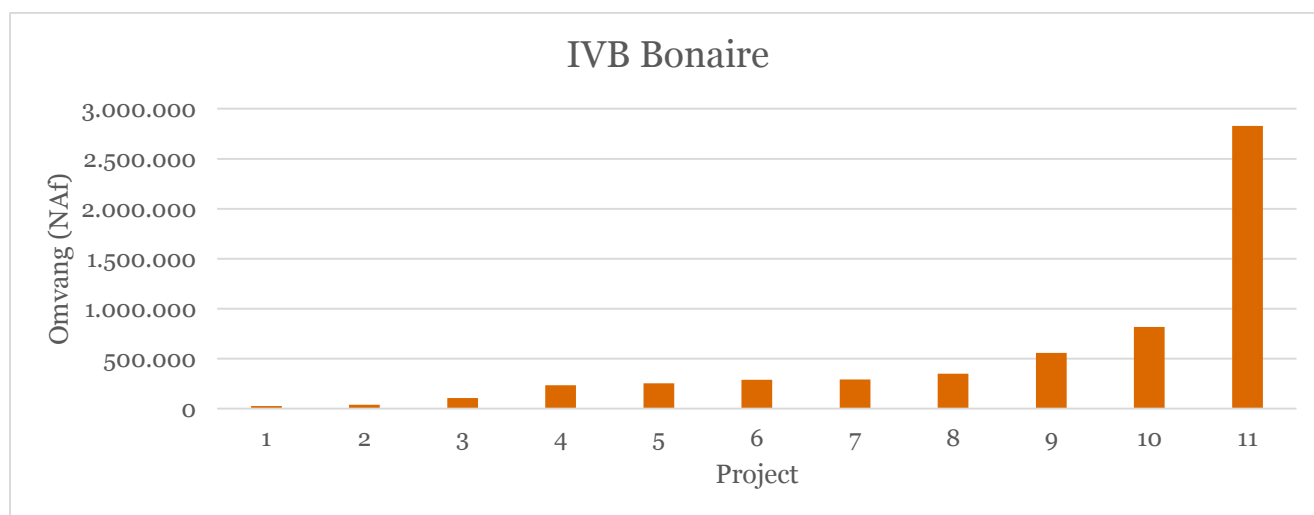
A.1. Factsheets Bonaire

A.1.1. Factsheet IVB Bonaire

Binnen het programma IVB voor Bonaire zijn over de periode 2008 – 2014 elf projecten uitgevoerd. Dit is 20,8% van het totale aantal projecten dat op Bonaire dat binnen alle samenwerkingsprogramma's (IVB, OJSP en SEI) is uitgevoerd binnen de evaluatieperiode. De totale omvang van de twaalf projecten bedroeg ruim Nafl 5,8 miljoen.

De elf projecten binnen het IVB voor het Bonaire variëren in omvang. Eén project kende eindbudget van Nafl 0 en een van de elf projecten kende ruim met een omvang van Nafl 2,9 miljoen een budget van meer dan Nafl 1 miljoen. Onderstaande grafiek toont alle projecten naar omvang in ANG.

Bonaire	IVB
aantal	11
percentage van totale aantal projecten Bonaire	20,8%
omvang (ANG)	5.802.959
percentage van totale budget Bonaire	19,1%
aantal projecten 0 ANG	0



De hoofddoelstelling van het IVB-programma is het bevorderen van deugdelijkheid van bestuur. De maatregelen van het IVB Bonaire moeten leiden tot een transparantere, effectievere en efficiëntere overheid.⁵² Bonaire heeft binnen deze hoofddoelstelling gekozen de aandacht te concentreren op drie subdoelen⁵³:

1. *Bestuurlijke ondersteuning staatkundig proces*: volksvertegenwoordigers en bestuurders dienen voorbereid te worden op de bestuurlijke vernieuwing. Tevens dient de samenleving geïnformeerd te worden over de veranderingen om actieve participatie en betrokkenheid te creëren.
2. *Verbetering organisatie en uitvoering*: de overheidsorganisatie en medewerkers dienen voorbereid te worden op een nieuwe toekomst, die samen met hulp van Nederland vorm wordt gegeven. De voorbereiding, “quick win” aanpassingen en de regie- en coördinatiestructuren staan centraal.
3. *Verbetering financieel beheer*: het realiseren van de verbeteringen van het Verbeterplan van de afdeling Financiën.

Er heeft geen externe mid-term evaluatie van het samenwerkingsprogramma IVB Bonaire plaatsgevonden.

⁵² Eilandgebied Bonaire, *Programma Institutionele Versterking en Bestuurskracht 2008*.

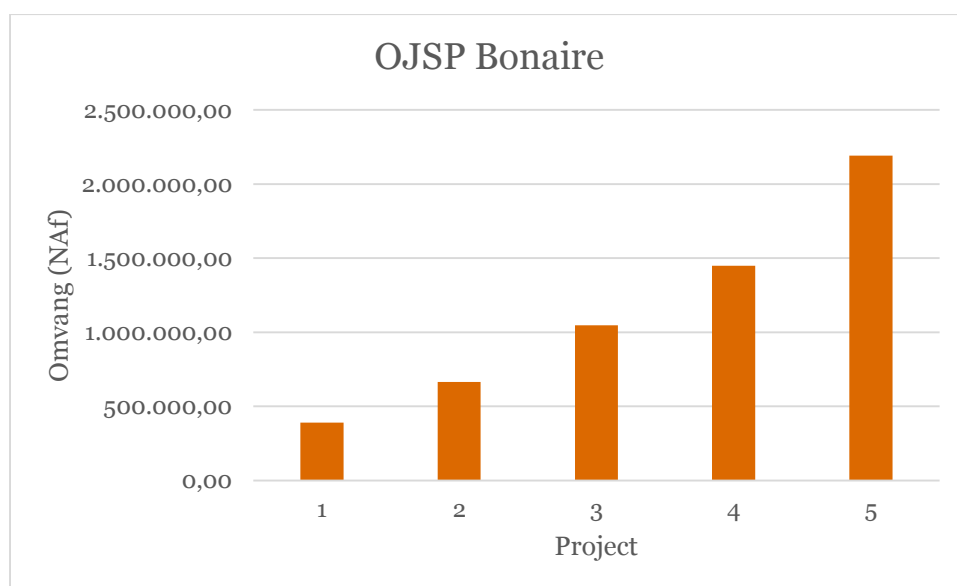
⁵³ Eilandgebied Bonaire, *ibid*.

A.1.2. Factsheet OJSP Bonaire

Binnen het programma Onderwijs en Jeugd Samenwerkingsprogramma (OJSP) voor Bonaire zijn over de periode 2008 – 2014 vijf projecten uitgevoerd. Dit is 9,4% van het totale aantal projecten dat op Bonaire dat binnen alle samenwerkingsprogramma's (IVB, OJSP en SEI) is uitgevoerd binnen de evaluatieperiode. De totale omvang van de vijf projecten bedroeg ruim Nafl 5,7 miljoen.

De vijf projecten binnen het OJSP voor Bonaire variëren in omvang. Drie projecten kennen met een budget van meer dan Nafl 1 miljoen. Het grootste project kent een budgettaire omvang van Nafl 2,2 miljoen. Onderstaande grafiek toont alle projecten naar omvang in Nafl.

Bonaire	OSJP
aantal	5
percentage van totale aantal projecten Bonaire	9,4%
omvang (ANG)	5.739.912
percentage van totale budget Bonaire	18,9%
aantal projecten o ANG	0



De situatie met betrekking tot onderwijs en jeugd op Bonaire laat zich als volgt beschrijven. “De kern van het huidige onderwijssysteem is nog steeds gebaseerd op het Nederlandse onderwijsbestel uit de jaren ‘60 en sterk gedifferentieerd naar schooltypen en leerwegen. Het systeem is hiërarchisch geordend en kenmerkt zich door een vroegtijdige selectie aan het eind van de lagere school, het moment waarop een keuze moet worden gemaakt voor vervolgonderwijs. De scheiding tussen diverse onderwijstypen beperkt vervolgens doorstroming- en overstapmogelijkheden. Door de koppeling van het Antilliaanse onderwijssysteem aan dat van Nederland sluit het onderwijs onvoldoende aan bij de sociaal-culturele en economische realiteit van de Nederlandse Antillen en de regio en de relevantie ervan is onbeperkt.”⁵⁴

Het Programma Onderwijssamenwerking Nederland – Bonaire 2008-2012 is een vervolg op het Programma Onderwijssamenwerking Nederland – Nederlandse Antillen 2002-2006, in het bijzonder op de deelprogramma's en de eilandelijke invoeringsplannen die onder dit eerste programma werden uitgevoerd. De ontwikkelingsdoelstelling van het eerste programma wordt gehandhaafd voor Bonaire en luidt dan als volgt: “Het eilandelijk onderwijsbeleid is gericht op de algemene vorming van de mens in de Bonairiaanse maatschappij, in de Caribische regio en in de wereld. Het beleid sluit aan op het ontwikkelingsbeleid door zich te richten op het inhalen van achterstanden en verhogen van het algemene scholingsniveau. Het bieden van meer gelijke toegang

⁵⁴ Eilandgebied Bonaire, *Samenwerkingsprogramma OJSP 2008 – 2012*.

tot kwalitatief goed onderwijs zal moeten leiden tot een verbetering van de concurrentiepositie van Bonaire en naast oriëntatie op het Koninkrijk en op Europa, meer oriëntatie op de regio en de Verenigde Staten.”⁵⁵

Het tweede programma Onderwijs en Jeugd bestaat uit de volgende programmalijnen met bijbehorende doelstellingen:⁵⁶

Programmalijn OJSP Bonaire	Doelstellingen
Institutionele en Organisatorische Versterking (IOV)	<ul style="list-style-type: none">• Een versterking van de institutionele capaciteit van de SEK op het terrein van onderwijsbeleid en management, wet- en regelgeving en kwaliteitsbewaking en statistische informatievoorziening;• Zorgdragen voor een effectieve en efficiënte uitvoering van de overige programmalijnen.
Funderend Onderwijs (FO)	<ul style="list-style-type: none">• Gelijke ontplooiingskansen bieden aan alle leerlingen van 4 tot en met 15 jaar, ongeacht hun achtergrond;• Brede vorming bieden op intellectueel, sociaal, emotioneel, motorisch, artistiek en moreel gebied zodat ze optimaal maatschappelijk kunnen participeren;• Een minimum niveau aan kennis en vaardigheden garanderen zodat alle leerlingen kunnen doorstromen naar een van de mogelijkheden voor vervolgonderwijs of naar de arbeidsmarkt.
Voorbereidend Secundair Beroepsonderwijs en Secundair Beroepsonderwijs (VSBO/SBO)	<ul style="list-style-type: none">• De persoonlijke ontplooiing van jongeren en volwassenen.• Het kwalificeren van beroepen en functies op de arbeidsmarkt met het oog op blijvende inzetbaarheid• Het leggen van een basis voor verder leren in een traject van long-life learning.
Havo / VWO	<ul style="list-style-type: none">• Aansluiting op de basisvorming / het Funderend onderwijs en de verschillen tussen leerlingen wat betreft cognitieve vaardigheden door het aanbieden van alle diploma gerichte profielen.• Gediplomeerden afleveren die door kunnen stromen naar vormen van Hoger onderwijs;• Effectief en efficiënt onderwijs gegeven.
Sociale Vormingsplicht (SVP)	<ul style="list-style-type: none">• Een concreet aanbod van kanstrajecten gericht op de duurzame opvang, begeleiding en kwalificatie van sociaal vormingsplichtigen (jongeren 18 – 24 jaar);• Stage – en banencreatie, waardoor zij een verhoogde kans krijgen op toetreding tot de arbeidsmarkt en/of beroepsonderwijs en het behouden van een baan;• Een concreet aanbod van zorg bij emotionele en sociale problemen;• Opvoedingsondersteuning- en educatie aan jonge ouders, die sociaal vormingsplichtig zijn in de vorm van modulen van kanstrajecten.

Voor Saba, Sint Eustatius en Bonaire is het OJSP in 2009 vervangen door de verbeterplannen van het ministerie van OCW.⁵⁷ Er heeft dan ook geen mid-term evaluatie specifiek voor de BES-eilanden plaatsgevonden.

⁵⁵ Eilandgebied Bonaire, *Samenwerkingsprogramma OJSP 2008 – 2012*.

⁵⁶ *Ibid.*

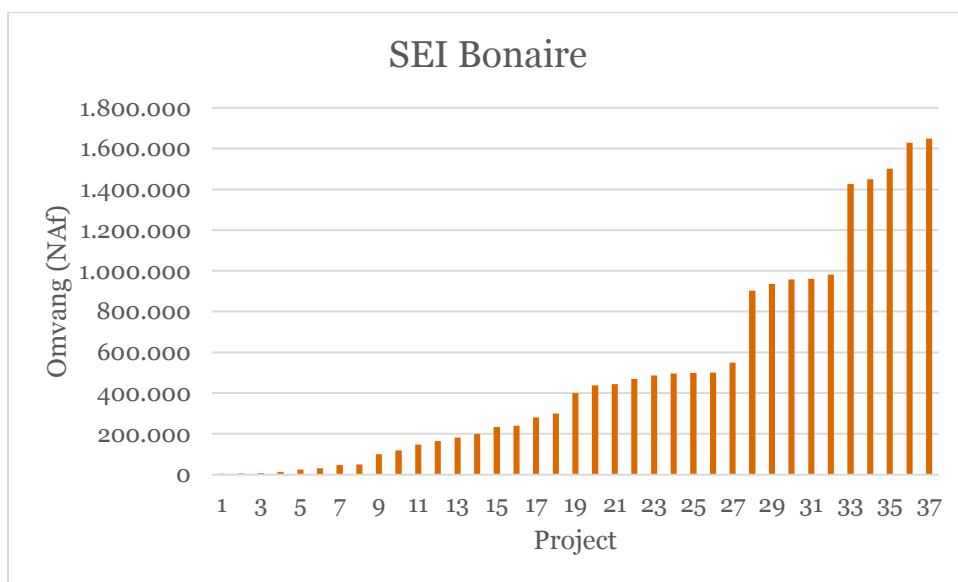
⁵⁷ Minister van BZK, *Staatkundig proces Nederlandse Antillen*, TK 2011-2012, 31568 nr. 90, 15 december 2011.

A.1.3. Factsheet SEI Bonaire

Binnen het programma SEI voor Bonaire zijn over de periode 2008 – 2014 37 projecten uitgevoerd. Dit is bijna 70% van het totale aantal projecten dat op Bonaire dat binnen alle samenwerkingsprogramma's (IVB, OJSP en SEI) is uitgevoerd binnen de evaluatieperiode. De totale omvang van de 37 projecten bedroeg bijna Naf1 19 miljoen.

De 37 projecten binnen het SEI voor Bonaire variëren sterk in omvang. De gemiddelde omvang van een SEI project op Bonaire bedroeg ruim Naf1 0,5 miljoen. Vijf projecten kennen een eindbudget van meer dan Naf1 1 miljoen. Het grootste project kent een budgettaire omvang van Naf1 1,6 miljoen. Onderstaande grafiek toont alle projecten naar omvang in ANG.

Bonaire	SEI
aantal	37
percentage van totale aantal projecten Bonaire	69,8%
omvang (ANG)	18.822.015
percentage van totale budget Bonaire	62,0%
aantal projecten o ANG	1



Het samenwerkingsprogramma SEI voor Bonaire heeft als centrale doelstelling om de economische structuur van Bonaire duurzaam te verbeteren. In het implementatieplan heeft Bonaire een zestal beleidsterreinen geïdentificeerd, waarbinnen maatregelen geformuleerd zijn om de centrale doelstelling van het SEI te realiseren;⁵⁸

Beleidsterreinen SEI Bonaire	Doel
Ontwikkeling en ruimtelijke ordening	Het in goede banen leiden van de ontwikkeling van Bonaire, waarbij rekening gehouden wordt met ecologische, economische en sociale aspecten evenals het realiseren van een goede financiële en economische basis.
Reactivering wijken	Het mobiliseren van het sociaaleconomisch potentieel in de woonwijken.
Infrastructuur	<ul style="list-style-type: none"> • Het verbeteren van infrastructuur zoals parkeerplaatsen, wegen, verlichting en wandel- en fietspaden in Kralendijk • Minder overlast van zware bedrijvigheid bij (onder meer) de zeehaven
Regulering en investeringsklimaat	<ul style="list-style-type: none"> • Verbeteren van de dynamiek in de economie zodat meer variëteit van producten tegen een betere prijs/kwaliteit verhouding voor de consumenten beschikbaar komt. • Verbeteren van efficiëntie in de nutssectoren in de zin van lagere tarieven.
Arbeidsmarkt en scholing	<ul style="list-style-type: none"> • Het verhogen van de participatiegraad van de Bonairiaanse bevolking. • Het verhogen van de kwaliteit van de beroepsbevolking door het aantrekken van hoger opgeleide arbeidskrachten en het stimuleren van de terugkeer van Bonairianen die zich nu in het buitenland hebben gevestigd.
Toerisme	Een duurzame groei in verblijfstoeristen.

Er heeft geen externe mid-term evaluatie van het samenwerkingsprogramma SEI Bonaire plaatsgevonden. In een brief aan de Kamer over de stand van zaken van het SEI meldt de minister van BZK de volgende voortgang met betrekking de financiële stand van het SEI⁵⁹:

Financiële situatie SEI Bonaire d.d. oktober 2011	Totale budget	Goedgekeurd	Verplicht	Betaald
Bijdrage Nederland	19.500	19.333	19.323	9.816

(bedragen x 1.000 Nafl)

⁵⁸ Implementatieplan SEI Bonaire, juni 2008.

⁵⁹ Minister van BZK, *Staatkundig proces Nederlandse Antillen*, TK 2011-2012, 31568 nr. 88, 11 oktober 2011.

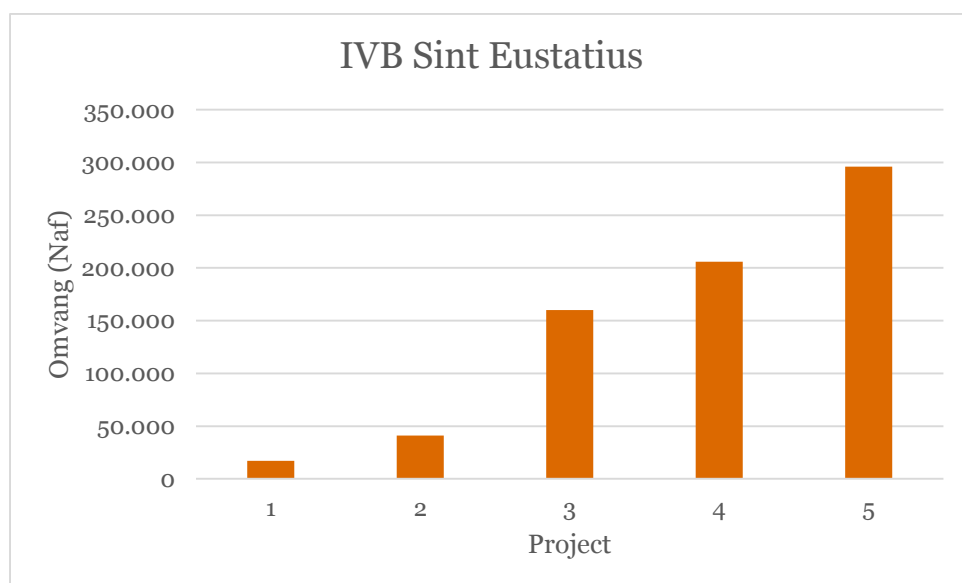
A.2. Factsheets Sint Eustatius

A.2.1. Factsheet IVB Sint Eustatius

Binnen het programma IVB voor Sint Eustatius zijn over de periode 2008 – 2014 vijf projecten uitgevoerd. Dit is 25% van het totale aantal projecten dat op Sint Eustatius dat binnen alle samenwerkingsprogramma's (IVB, OJSP en SEI) is uitgevoerd binnen de evaluatieperiode. De totale omvang van de vijf projecten bedroeg ruim Naf 0,7 miljoen.

De vijf projecten binnen het IVB voor Sint Eustatius variëren niet sterk in omvang. Het kleinste project in budgettaire zin kende een initieel budget van Naf 16.950 en het grootste project kende een budget van ruim Naf 295.000. Onderstaande grafiek toont alle projecten naar omvang in ANG.

Sint Eustatius	IVB
aantal	5
percentage van totale aantal projecten Sint Eustatius	25,0%
omvang (ANG)	720.002
percentage van totale budget Sint Eustatius	4,8%
aantal projecten o ANG	0



De hoofddoelstelling van het IVB-programma is het bevorderen van deugdelijkheid van bestuur. Het doel van IVB Sint Eustatius richt zich op versterking van de eilandelijke overheidsorganisaties en de voorbereiding op hun nieuwe taken als openbaar lichaam. Dit is ook een voorwaarde voor ondersteuning van de overige samenwerkingsprogramma's OJSP en SEL. Sint Eustatius heeft binnen deze hoofddoelstelling een drietal resultaatgebieden geformuleerd:⁶⁰

Resultaatgebied	Doelstelling / beoogd resultaat
Bestuurders	Bestuur (bestuurscollege en eilandsraad) en ambtelijke ondersteuning (bureau eilandsecretaris en bureau Kabinet van de gezaghebber) wordt door cursussen en voorlichting toegerust op adequaat bestuurlijk handelen, dat efficiënt en integer is.
Cruciale taken en functies	<p>Prioriteit geven aan de invulling van essentiële overheidstaken:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Uitvoering van de Algemene Maatregel van Rijksbestuur op gebied van financieel toezicht, waaronder het opstellen van een juiste en tijdige begroting, jaarrekeningen en verantwoording; • Uitvoering van taken en werkzaamheden op gebied van bureau eilandsecretaris: aansturing van diensthoofden, procesbewaking, monitoring en toetsing aan wet- en regelgeving; • Juridische werkzaamheden zodat tijdige en juiste adviezen door het bestuurscollege gebruikt kunnen worden in (dagelijkse) besluitvorming; • Indienen, uitvoeren en monitoren van de samenwerkingsprogramma's SEL, IVB en Quick Wins. • Initiëren van het Integral Development Policy/ masterplan om de ontwikkeling van Sint Eustatius naar een hoger en duurzaam niveau van welvaart in een leefbare omgeving te tillen; • Doorvoeren van een reorganisatie waaronder ook privatiseringstrajecten voor een slankere en efficiëntere overheid; • Opzetten van de afdeling Economische Zaken die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het op te stellen economische beleid alsook procedures en vergunningen.
Staf- en beleidsdiensten	Upgrading van alle diensthoofden met als doel het verbeteren van de dienstverlening en voorbereiding op verandering als gevolg van de nieuwe staatkundige structuur en upgrading tot het schrijven van beleid, twinningprojecten opzetten en investeringen in ICT.

Er heeft geen externe mid-term evaluatie van het samenwerkingsprogramma IVB Sint Eustatius plaatsgevonden.

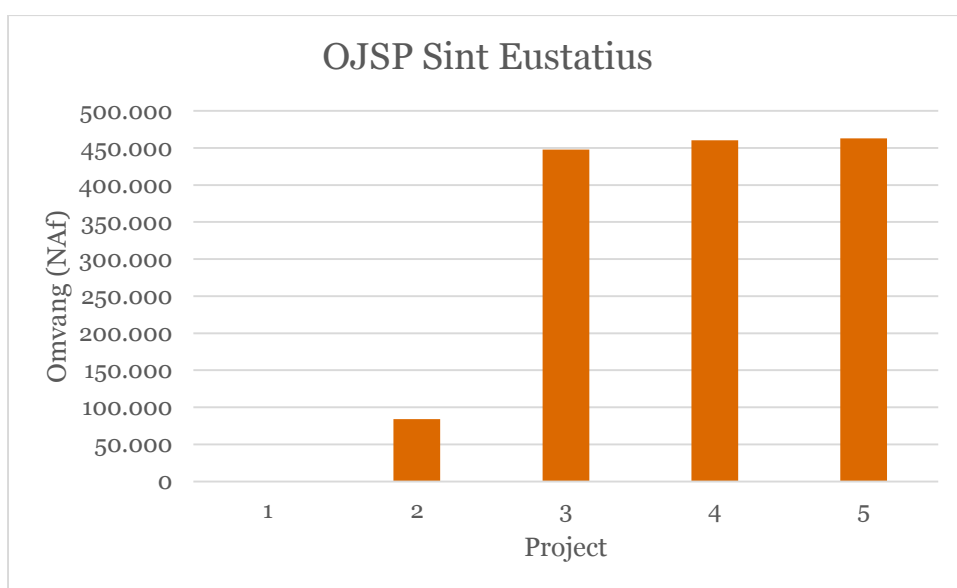
⁶⁰ Eilandgebied Sint Eustatius, *Samenwerkingsprogramma Institutionele Versterking en Bestuurskracht 2008*, juni 2008.

A.2.2. Factsheet OJSP Sint Eustatius

Binnen het programma Onderwijs en Jeugd Samenwerkingsprogramma (OJSP) voor Sint Eustatius zijn over de periode 2008 – 2014 vijf projecten uitgevoerd. Dit is 25% van het totale aantal projecten dat op Sint Eustatius dat binnen alle samenwerkingsprogramma's (IVB, OJSP en SEI) is uitgevoerd binnen de evaluatieperiode. De totale omvang van de vijf projecten bedroeg ruim Nafl 1,4 miljoen.

De vijf projecten binnen het OJSP voor Sint Eustatius variëren in omvang. De drie grootste projecten kennen een eindbudget van circa Nafl 450.000 elk. Onderstaande grafiek toont alle projecten naar omvang in ANG.

Sint Eustatius	OSJP
aantal	5
percentage van totale aantal projecten Sint Eustatius	25,0%
omvang (ANG)	1.454821
percentage van totale budget Sint Eustatius	9,8%
aantal projecten o ANG	0



Wij hebben geen implementatieplan OJSP Sint Eustatius aangetroffen. Voor Saba, Sint Eustatius en Bonaire is het OJSP in 2009 vervangen door de verbeterplannen van het ministerie van OCW.⁶¹ Er heeft dan ook geen mid-term evaluatie specifiek voor de BES-eilanden plaatsgevonden.

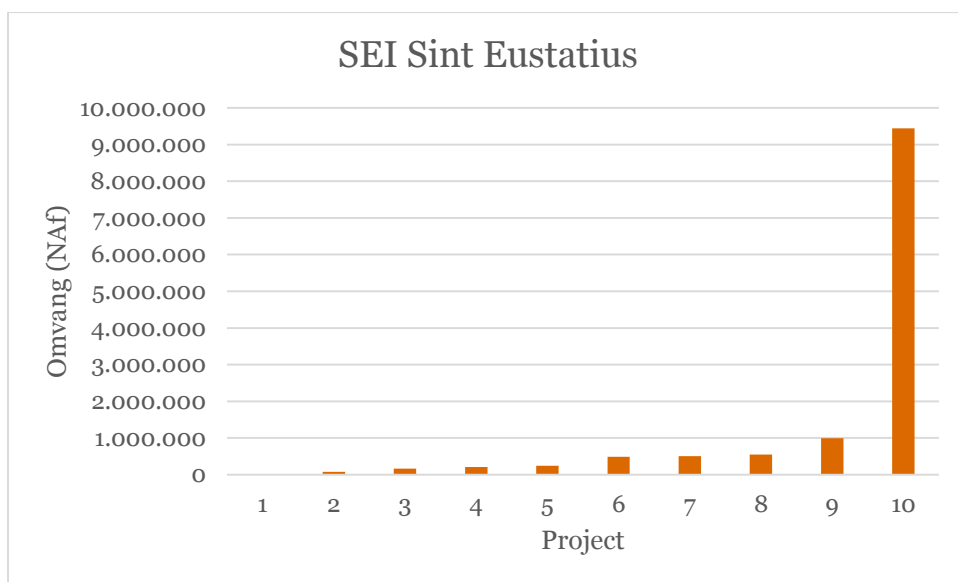
⁶¹ Minister van BZK, *Staatkundig proces Nederlandse Antillen*, TK 2011-2012, 31568 nr. 90, 15 december 2011.

A.2.3. Factsheet SEI Sint Eustatius

Binnen het programma SEI voor Sint Eustatius zijn over de periode 2008 – 2014 tien projecten uitgevoerd. Dit is 50% van het totale aantal projecten dat op Sint Eustatius dat binnen alle samenwerkingsprogramma's (IVB, OJSP en SEI) is uitgevoerd binnen de evaluatieperiode. De totale omvang van de tien projecten bedroeg ruim Naf 12 miljoen.

De tien projecten binnen het SEI voor Sint Eustatius variëren beperkt in omvang. Eén project kende een initieel budget van Naf 0 en één project (het grootste in budgettaire zin) kende een omvang van Naf 9,5 miljoen. De overige acht projecten variëren in omvang van Naf 100.000 tot Naf 1,1 miljoen. Onderstaande grafiek toont alle projecten naar omvang in ANG.

Sint Eustatius	SEI
aantal	10
percentage van totale aantal projecten Sint Eustatius	50,0%
omvang (ANG)	12.675.988
percentage van totale budget Sint Eustatius	85,4%
aantal projecten o ANG	1



Het samenwerkingsprogramma SEI voor Sint Eustatius heeft als centrale doelstelling om de economische structuur van Sint Eustatius duurzaam te verbeteren. In het implementatieplan heeft Sint Eustatius een viertal beleidsterreinen geïdentificeerd, waarbinnen maatregelen geformuleerd zijn om de centrale doelstelling van het SEI te realiseren.⁶²

Beleidssterreinen SEI Sint Eustatius	Beleidsdoelstelling
Ontwikkeling van toerisme	Toename in het aantal toeristen van het type: 'high-end', hoog opgeleid en gevoelig voor natuur- en cultuurbehoud.
Midden- en kleinbedrijf	<ul style="list-style-type: none"> • Aantrekken en stimuleren van midden- en kleinbedrijf, opgericht door de lokale bevolking en gericht op de sectoren toerisme, logistiek en olieopslag. • Privatisering van de haven en de luchthaven. • Een verschuiving van werkgelegenheid van de publieke naar de private sector. • Professionaliseren van de faciliteiten voor buitenlandse investeerders.
Infrastructuur en logistiek	<ul style="list-style-type: none"> • Opwaardering van de (lucht)haveninfrastructuur gerelateerd aan hun economische potentie en toegang tot het eiland. • Opwaardering van de infrastructuur gericht op de groei van de bevolking, de ontwikkeling van het toerisme, het kleinbedrijf en de veiligheid. • Opwaardering van het telecommunicatienetwerk gericht op ondersteuning van de economische ontwikkeling. • Uitvoeren van een waterleidingnetwerk.
Ruimtelijke ordening en natuurbescherming	<ul style="list-style-type: none"> • Bescherming van de natuur in het licht van economische ontwikkeling • Terugdringen van erosie • Verbeteren van de afvalverwerking en het waterzuiveringssysteem

Er heeft geen externe mid-term evaluatie van het samenwerkingsprogramma SEI Sint Eustatius plaatsgevonden. In een brief aan de Kamer over de stand van zaken van het SEI meldt de minister van BZK de volgende voortgang met betrekking de financiële stand van het SEI⁶³:

Financiële situatie SEI Sint Eustatius d.d. oktober 2011	Totale budget	Goedgekeurd	Verplicht	Betaald
Bijdrage Nederland	13.000	13.000	12.962	3.295

(bedragen x 1.000 Nafl)

⁶² Social Economic Initiative (SEI) Sint Eustatius, *Implementation Plan "the historic gem"*.

⁶³ Minister van BZK, *Staatkundig proces Nederlandse Antillen*, TK 2011-2012, 31568 nr. 88, 11 oktober 2011.

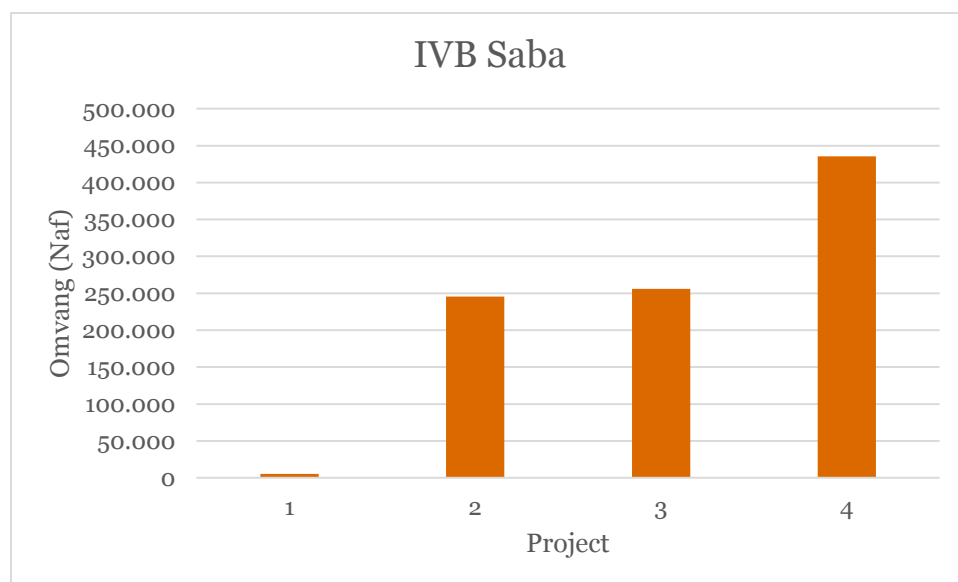
A.3. Factsheets Saba

A.3.1. Factsheet IVB Saba

Binnen het programma IVB voor Saba zijn over de periode 2008 – 2014 vier projecten uitgevoerd. Dit is 18,2% van het totale aantal projecten dat op Saba dat binnen alle samenwerkingsprogramma's (IVB, OJSP en SEI) is uitgevoerd binnen de evaluatieperiode. De totale omvang van de vier projecten bedroeg ruim Nafl 0,9 mln.

De vier projecten binnen het IVB voor Saba variëren in omvang. Het kleinste project in budgettaire zin kende een initieel budget van Nafl 5.400 en het grootste project kende een budget van ruim Nafl 400.000. Onderstaande grafiek toont alle projecten naar omvang in ANG.

Saba	IVB
aantal	4
percentage van totale aantal projecten Saba	18,2%
omvang (ANG)	942.172
percentage van totale budget Saba	6,2%
aantal projecten o ANG	0



De hoofddoelstelling van het IVB-programma is het bevorderen van deugdelijkheid van bestuur. Het doel van IVB Saba richt zich op de ondersteuning van de voorbereiding op de status van openbaar lichaam voor Saba. Saba heeft de prioriteiten met betrekking tot IVB verdeeld over de volgende drie actiepunten:⁶⁴

Actiepunt	Doelstelling
Upgrading financieel beheer	Het beschikken over een goed functionerende afdeling financiën die voldoet aan alle geldende richtlijnen en afspraken en waardoor het financiële beheer van het eilandgebied Saba en zijn rechtsopvolger het openbaar lichaam Saba kan worden gewaarborgd.
Ondersteuning Eilandsecretariaat	Het versterken van de overheidsorganisatie om tijdens de transitieperiode, alsmede de initiële fase van het openbaar lichaam Saba de overheidsorganisatie te ondersteunen met name op gebied van voorbereidende bestuurlijke werkzaamheden gericht op de nieuwe taken als openbaar lichaam.
Training en opleiding	Het versterken van de overheidsorganisatie (kennis, inzicht en vaardigheden personeel) om tijdens de transitieperiode, alsmede de initiële fase van het openbaar lichaam Saba de 'going

⁶⁴ Eilandgebied Saba, *Samenwerkingsprogramma Institutionele Versterking en Bestuurskracht 2008*.

concern' van de overheidsorganisatie te ondersteunen met name gericht op de nieuwe taken als openbaar lichaam.

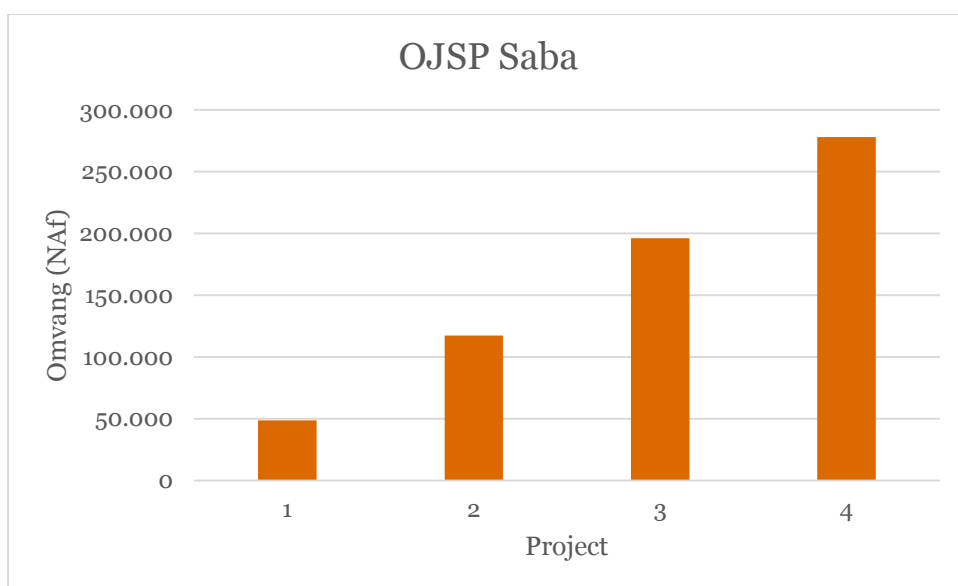
Er heeft geen externe mid-term evaluatie van het samenwerkingsprogramma IVB Saba plaatsgevonden.

A.3.2. Factsheet OJSP Saba

Binnen het programma Onderwijs en Jeugd Samenwerkingsprogramma (OJSP) voor Saba zijn over de periode 2008 – 2014 vier projecten uitgevoerd. Dit is 18,2% van het totale aantal projecten dat op Saba dat binnen alle samenwerkingsprogramma's (IVB, OJSP en SEI) is uitgevoerd binnen de evaluatieperiode. De totale omvang van de vier projecten bedroeg circa Nafl 640.000.

De vier projecten binnen het OJSP voor Saba variëren beperkt in omvang. Het kleinste project in budgettaire zin kende een initieel budget van bijna Nafl 50.000 en het grootste project kende een budget van circa Nafl 280.000. Onderstaande grafiek toont alle projecten naar omvang in ANG.

Saba	OSJP
aantal	4
percentage van totale aantal projecten Saba	18,2%
omvang (ANG)	640.079
percentage van totale budget Saba	4,2%
aantal projecten o ANG	0



Wij hebben geen implementatieplan OJSP Saba aangetroffen. Voor Saba, Sint Eustatius en Bonaire is het OJSP in 2009 vervangen door de verbeterplannen van het ministerie van OCW.⁶⁵ Er heeft dan ook geen mid-term evaluatie specifiek voor de BES-eilanden plaatsgevonden.

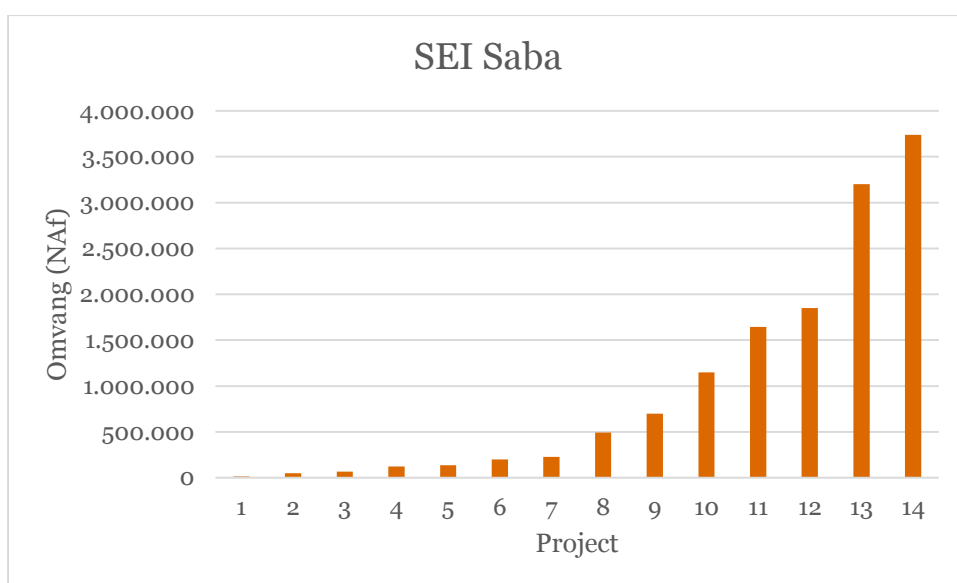
⁶⁵ Minister van BZK, *Staatkundig proces Nederlandse Antillen*, TK 2011-2012, 31568 nr. 90, 15 december 2011.

A.3.3. Factsheet SEI Saba

Binnen het programma SEI voor Saba zijn over de periode 2008 – 2014 veertien projecten uitgevoerd. Dit is 63,6% van het totale aantal projecten dat op Saba dat binnen alle samenwerkingsprogramma's (IVB, OJSP en SEI) is uitgevoerd binnen de evaluatieperiode. De totale omvang van de veertien projecten bedroeg ruim Naf1 13,5 miljoen.

De veertien projecten binnen het SEI voor Saba variëren in omvang. De vijf grootste projecten kenden een omvang van meer dan Naf1 1 miljoen. Het grootste in budgettaire zin kende een omvang van ruim Naf1 3,5 miljoen. Onderstaande grafiek toont alle projecten naar omvang in ANG.

Saba	SEI
aantal	14
percentage van totale aantal projecten Saba	63,6%
omvang (ANG)	13.584.940
percentage van totale budget Saba	89,6%
aantal projecten o ANG	2



Het samenwerkingsprogramma SEI voor Saba heeft als centrale doelstelling om de economische structuur van Saba duurzaam te verbeteren. In het implementatieplan heeft Saba een zestal beleidsterreinen geïdentificeerd, waarbinnen maatregelen geformuleerd zijn om de centrale doelstelling van het SEI te realiseren:⁶⁶

Beleidsterreinen SEI Saba	Beleidsdoelstelling
Ontwikkeling van toerisme	<ul style="list-style-type: none"> • Toename in het aantal toeristen • Verbeteren van de kwaliteit van het product toerisme
Opwaardering van infrastructuur	<ul style="list-style-type: none"> • Opwaardering van de infrastructuur gerelateerd aan de ontwikkeling van de toerisme sector.
Publieke sector	<ul style="list-style-type: none"> • Verbeteren van het investeringsklimaat door het elimineren van bureaucratie en het borgen van transparant en voorspelbaar zakelijk klimaat. • Versterken van de publieke sector. • Bescherming van de natuur aan de hand van een ruimtelijke ordeningsplan.
Arbeidsmarkt en opleiding	<ul style="list-style-type: none"> • Een verschuiving van werkgelegenheid van de publieke naar de private sector, in lijn met de bevindingen uit de 'Begrotingsdoorlichting' en de 'takenanalyse'.
Sociale aangelegenheden	<ul style="list-style-type: none"> • Verbeteren van het werkklimaat voor werknemers met onvoldoende vaardigheden in overheidsdienst. • Verbeteren van beschikbaarheid van woningen, met name voor de lagere inkomensgroepen. • Verbeteren van de afvalinzameling en –verwerking.
Overheidsbegroting	<ul style="list-style-type: none"> • De overheidsbegroting heeft een directe verbintenis met Nederland en zal sterk verbonden worden aan het Nederlandse belastingregime. Verbeteringen van het management van de overheidsfinanciën zullen binnen deze context worden opgepakt.

Er heeft geen externe mid-term evaluatie van het samenwerkingsprogramma SEI Saba plaatsgevonden. In een brief aan de Kamer over de stand van zaken van het SEI meldt de minister van BZK de volgende voortgang met betrekking de financiële stand van het SEI⁶⁷:

Financiële situatie SEI Saba d.d. oktober 2011	Totale budget	Goedgekeurd	Verplicht	Betaald
Bijdrage Nederland	13.160	13.121	13.090	6.136

(bedragen x 1.000 Nafl)

⁶⁶ Social Economic Initiative (SEI) Saba, *Implementation Plan “the unspoiled queen”*, versie 4 maart 2008.

⁶⁷ Minister van BZK, *Staatkundig proces Nederlandse Antillen*, TK 2011-2012, 31568 nr. 88, 11 oktober 2011.

B. Bevindingen op projectniveau

Er zijn binnen de drie samenwerkingsprogramma's op Bonaire, Sint Eustatius en Saba in totaal 94 projecten uitgevoerd. Voor elk project had de projectuitvoerder de verantwoordelijkheid een eindverslag op te stellen, dat bij USONA moest worden ingediend. In de eindverslagen van projecten wordt zoals hierboven reeds aangegeven teruggegrepen op de mate waarin activiteiten zijn uitgevoerd, uitgedrukt in een percentage. Wij zijn hier als volgt mee omgegaan:

1. Indien aanwezig, hebben wij het realisatiepercentage uit het eindverslag overgenomen.
2. In sommige gevallen bevatte het eindverslag geen realisatiepercentages of was er geen eindverslag aanwezig; in deze gevallen hebben wij de inschatting van USONA overgenomen.

Op basis hiervan geven wij onderstaande bevindingen in tabelvorm weer.

B.1. Bevindingen over de mate van doelrealisatie van alle 94 projecten

IVB

Openbaar lichaam	Projectnummer	Projectnaam	Initieel budget (ANG)	Besteed budget (ANG)	Mate van realisatie van activiteiten
BONAIRE	2008028	Jaarrekeningen en softwarepakket	138.400,00	107.055,48	80 – 100%
BONAIRE	2008045	Technische assistentie voor interim hoofd Financiën EGB Bonaire	385.000,00	818.470,50	80 – 100%
BONAIRE	2008054	Technische assistentie voor de ontvanger van het EGB Bonaire	300.000,00	235.047,13	50 – 80%
BONAIRE	2008086	Versterking Bureau Secretaris Eilandgebied Bonaire	2.092.000,00	2.829.654,00	80 – 100%
BONAIRE	2008094	TA interim medewerker AO/IC Bonaire	350.000,00	351.248,87	80 – 100%
BONAIRE	2008095	Communicatie Transitie (fase 1) Bonaire	91.000,00	40.864,54	80 – 100%
BONAIRE	2009038	Het aantrekken van een adviseur wetgeving	237.500,00	252.793,13	80 – 100%
BONAIRE	2009041	Aantrekken adviseur Personeel & Organisatie	304.000,00	289.929,86	50 – 80%
BONAIRE	2009133	Versterking POI	316.000,00	292.744,79	50 – 80%
BONAIRE	2009140	Onderzoek Landbouw, Veeteelt en Visserij Bonaire	55.000,00	27.184,45	<50%
BONAIRE	2010008	Communicatie Transitie fase 2 Bonaire	503.419,00	557.966,24	50 – 80%
SABA	2008030	ToR IVB Saba	5.400,00	5.400,00	80 – 100%
SABA	2008050	Upgrading Financieel Beheer Saba	363.500,00	435.606,05	80 – 100%

SABA	2008051	Training en Opleiding Saba	468.600,00	245.384,21	80 – 100%
SABA	2008052	Ondersteuning Eilandsecr. Saba	273.400,00	255.782,00	80 – 100%
STATIA	2007079	ToR IVB Statia	15.030,00	16.950,85	80 – 100%
STATIA	2008062	Aanstelling Interim Eilandsecretaris eilandgebied Sint Eustatius	170.000,00	160.020,60	80 – 100%
STATIA	2008072	Versterking capaciteit planbureau Statia	212.000,00	205.994,00	50 – 80%
STATIA	2008077	Technische assistentie counterpart Financien St. Eustatius	338.000,00	295.921,01	50 – 80%
STATIA	2010061	Een nieuw IT en communicatiesysteem St Eustatius	92.000,00	41.116,00	80 – 100%

OJSP

Openbaar lichaam	Projectnummer	Projectnaam	Initieel budget (ANG)	Bested budget (ANG)	Mate van realisatie van activiteiten
BONAIRE	2008022	BO Bonaire 2008	1.521.035,00	1.447.496,85	80 – 100%
BONAIRE	2008023	FO Bonaire 2008	2.264.000,00	2.190.535,00	80 – 100%
BONAIRE	2008024	IOV Bonaire 2008	668.425,00	664.732,18	50 – 80%
BONAIRE	2008025	Jongeren Bonaire 2008	1.499.765,00	1.046.902,66	50 – 80%
BONAIRE	2012008	Brede School Bonaire	395.000,00	390.245,00	80 – 100%
SABA	2008029	BO Saba 2008	320.565,00	117.258,13	80 – 100%
SABA	2008033	IOV Saba 2008	328.664,00	278.078,37	80 – 100%
SABA	2008037	FO Saba 2008	275.000,00	48.742,00	80 – 100%
SABA	2008082	Onderwijs en Jongerenprogramma 2008-2012	196.000,00	196.000,00	80 – 100%
STATIA	2008014	FO Statia 2008	465.960,00	447.713,59	50 – 80%
STATIA	2008016	BO Statia 2008	93.508,00	83.977,86	< 50%
STATIA	2008058	Jongeren St. Eustatius 2008	618.121,00	462.874,75	50 – 80%
STATIA	2009157	Inrichting Sporthal St. Eustatius	359.000,00	460.255,20	80 – 100%

SEI

Openbaar lichaam	Projectnummer	Projectnaam	Initieel budget (ANG)	Besteed budget (ANG)	Mate van realisatie van activiteiten
BONAIRE	2007037	Infrastructuur SVP Bonaire	981.043,00	1.450.345,16	80 – 100%
BONAIRE	2008056	Vervangen duikers Mentor	500.000,00	499.801,71	80 – 100%
BONAIRE	2008057	Verfraaiing Abraham Boulevard (aanvulling) Bonaire	962.500,00	957.227,84	80 – 100%
BONAIRE	2008067	Ruimtelijk Ontwikkelingsplan Bonaire	750.000,00	981.902,70	80 – 100%
BONAIRE	2008089	Aanleg rotondes Bonaire	1.700.000,00	1.628.800,00	80 – 100%
BONAIRE	2008107	Duikers Playa Pabou Bonaire	1.100.000,00	902.679,00	80 – 100%
BONAIRE	2009018	TA Duurzaam Karakter Bonaire	30.000,00	30.037,81	80 – 100%
BONAIRE	2009066	Coördinator voor uitvoering van het SEI	200.000,00	280.556,00	80 – 100%
BONAIRE	2009078	Duurzaam Bonaire (v/h Carbon Neutral Project Bonaire)	1.470.000,00	1.425.644,00	80 – 100%
BONAIRE	2009108	Verbeteren van sociale huurwoningen Bonaire	1.501.950,00	1.501.845,31	80 – 100%
BONAIRE	2009111	Haalbaarheidsstudie vrachthaven Bonaire	100.000,00	100.113,41	80 – 100%
BONAIRE	2009121	Remigratie Bonairianen	150.000,00	147.334,77	80 – 100%
BONAIRE	2009122	Inrichting Theorielokalen t.b.v. Forma	410.000,00	400.062,60	80 – 100%
BONAIRE	2009123	TA Onderzoek werkplein Bonaire	25.000,00	25.000,00	80 – 100%
BONAIRE	2009124	TA reactiveren wijken	15.000,00	13.800,00	80 – 100%
BONAIRE	2009125	TA Praktijklokalen; bouw en inrichting	50.000,00	46.086,45	80 – 100%
BONAIRE	2009136	Technische Assistentie Ontwerp vacaturebank	24.000,00	5.162,80	80 – 100%
BONAIRE	2009138	TA onderzoek Sectorale Arbeidsovereenkomst	21.000,00	4.428,80	80 – 100%
BONAIRE	2009158	Implementatie Branding Bonaire	500.000,00	499.998,00	80 – 100%

BONAIRE	2010028	Verbetering Openbaar vervoer Bonaire	520.000,00	469.581,08	80 – 100%
BONAIRE	2010033	Kwaliteitsverbetering Kinderopvang Bonaire	970.275,00	936.232,00	50 – 80%
BONAIRE	2010046	Werkplein Bonaire 2010	475.000,00	495.505,00	50 – 80%
BONAIRE	2010047	Toeleiding naar de arbeidsmarkt (voormalig Sociale Werkplaats Bonaire)	2.000.000,00	1.649.651,00	50 – 80%
BONAIRE	2010052	Nieuwe arbeidsplaatsen en zelfvoorzienende landbouw	425.000,00	444.313,00	80 – 100%
BONAIRE	2010057	Reparatie kernwoningen in Rincon	181.500,00	181.510,57	80 – 100%
BONAIRE	2010058	Onderzoek Investeringsklimaat Bonaire	427.000,00	118.436,36	80 – 100%
BONAIRE	2010060	Assistentie Waterpark Playa Pabou Bonaire	6.848,00	6.848,00	80 – 100%
BONAIRE	2010063	Rehabilitatie verlichting zeepromenade Bonaire	375.000,00	437.375,64	80 – 100%
BONAIRE	2010064	Centrumplan Bonaire	50.000,00	198.369,56	80 – 100%
BONAIRE	2010067	Upgraden stadion di Playa Bonaire	310.000,00	299.370,17	80 – 100%
BONAIRE	2010068	Upgrading sporthal San Luis Beltran Bonaire	200.123,00	233.916,00	80 – 100%
BONAIRE	2010069	Upgrading sporthal Kaya Amsterdam Bonaire	485.000,00	486.482,00	80 – 100%
BONAIRE	2010070	Onderhoud Pastorie Rincon Bonaire	204.000,00	239.434,18	80 – 100%
BONAIRE	2010084	TOR oprichting van de SENR	50.000,00	50.000,00	80 – 100%
BONAIRE	2010086	Waterpark Playa Pabou Bonaire	400.000,00	548.840,55	80 – 100%
BONAIRE	2010089	Integrale Wijkaanpak Bonaire	985.000,00	960.698,00	80 – 100%
BONAIRE	2014017	2010058 R - Onderzoek investeringsklimaat Bonaire	183.980,00	164.626,00	80 – 100%
SABA	2008043	Uitbreiding Bestuurskantoor Saba	1.400.000,00	1.849.773,22	80 – 100%
SABA	2008053	Drie Volkswoningen in The Range	840.000,00	1.146.805,08	80 – 100%
SABA	2008097	Ontwikkelen van een plan voor de toeristische sector EGS	50.000,00	50.493,39	80 – 100%

SABA	2008112	Het verhogen van het budget van het toeristenbureau Saba	100.000,00	122.515,59	80 – 100%
SABA	2009004	Het verbeteren van infra toeristische sector EGS	100.000,00	199.999,98	80 – 100%
SABA	2009044	ToR studie haven Saba	13.500,00	13.500,00	80 – 100%
SABA	2009082	ToR Voorbereiding EU projecten Saba	350.000,00	226.450,00	80 – 100%
SABA	2009107	Training, opleiding en faciliteiten op technisch gebied en ondernemerschap	1.250.000,00	1.645.106,00	80 – 100%
SABA	2009144	Voorbereiding haven Saba	137.340,00	135.051,19	80 – 100%
SABA	2010036	Improving harbor facilities Saba	4.270.000,00	3.200.140,00	80 – 100%
SABA	2010065	Waste Management Plan Saba	495.000,00	492.621,49	80 – 100%
SABA	2010073	Roads Repair The Bottom and Windwardside	700.000,00	698.171,31	80 – 100%
SABA	2010074	Uitbreiding Haven Saba fase 2	2.518.000,00	3.739.503,00	80 – 100%
SABA	2010091	Feasibility study on safe recreation and breakwater Cove Bay Area	85.000,00	64.809,85	80 – 100%
STATIA	2008069	Aanstellen investment officer St. Eustatius	205.000,00	546.694,96	< 50%
STATIA	2008070	Consultant air lift development	36.000,00	-	n.b.
STATIA	2009062	Haalbaarheidsstudie nieuwe ontsluiting haven Statia	200.000,00	169.895,81	80 – 100%
STATIA	2009063	Opstellen Ruimtelijk Ontwikkelingsplan Statia	500.000,00	492.250,00	80 – 100%
STATIA	2009064	ToR Waterleiding St. Eustatius	413.235,00	507.984,32	80 – 100%
STATIA	2010005	Improved Waste management	1.100.000,00	990.711,00	80 – 100%
STATIA	2010039	The integrated sustainable Promotion and Marketing Plan	210.000,00	207.616,30	50 – 80%
STATIA	2010048	Aanpassing en uitbreiding zeehaven St. Eustatius	7.500.000,00	9.439.339,00	80 – 100%
STATIA	2010085	Development of Entrepreneurship, small and medium sized enterprises	250.000,00	245.670,00	80 – 100%
STATIA	2010096	Herstel en verbetering regenwater opvang St. Eustatius	143.000,00	75.827,00	50 – 80%

B.2. Bevindingen over de werking van de programma's in de 10 geselecteerde projecten

Voor elk van de 10 geselecteerde projecten is een tabel opgesteld met bevindingen die zijn verkregen door

1. de relevante documenten uit het projectdossier van USONA (en waar van toepassing aanvullende documenten) te bestuderen;
2. de projectuitvoerder(s) te interviewen;
3. eindgebruikers van het project gezamenlijk te spreken dan wel afzonderlijk te interviewen.

In de tabellen zijn voor elk project onze bevindingen over effectiviteit, duurzaamheid en efficiëntie opgenomen, evenals ons totaaloordeel op deze drie gebieden.

B.2.1. 2008086 Versterking bureau secretaris Eilandgebied Bonaire

Effectiviteit

Prestaties: beoogd vs. gerealiseerd

Maatschappelijke effectiviteit: beoogd vs. gerealiseerd

Beoogd:

Het ondersteunen van het Bureau Eilandsecretaris met gekwalificeerde medewerkers in de transitiefase ten behoeve van het in de transitiefase opbouwen van een duurzaam verbeterde bestuurlijke en ambtelijke organisatie.

Gerealiseerd:

De in het projectvoorstel beschreven activiteiten zijn allemaal nagenoeg volledig uitgevoerd.

Beoogd:

1. de eilandsecretaris is ontlast van een aantal reguliere werkzaamheden om tijd vrij te maken voor de transitiewerkzaamheden;
2. het bureau eilandsecretaris heeft een verbeteringsslag gemaakt zodat meegebouwd kan worden aan de invoering van het directiemodel en de daardoor noodzakelijke veranderingen in de organisatie;
3. de financiële en administratieve afhandeling van de werkzaamheden in de transitieperiode is verzorgd, voor zover het bureau daarvoor verantwoordelijk is;
4. het eilandsecretariaat is in staat om projecten voor te bereiden of om leiding te geven aan projecten die in het kader van de transitie uitgevoerd moeten worden op het gebied van de organisatiewijziging en verbetering, de formatiewijziging en op het gebied van de interne communicatie;
5. het eilandsecretariaat is in staat om projectvoorstellen in te dienen bij USONA en de uitvoering daarvan te coördineren;
6. het eilandsecretariaat is in staat om de staatkundige transitie op bestuurlijk en staatkundig terrein voor te bereiden, te coördineren en te begeleiden;
7. de veranderingen van de bestuurlijke en ambtelijke organisatie worden voorbereid, gecoördineerd en begeleid.

Gerealiseerd:

1. Deels gelukt, maar het verandertraject is uitgesmeerd over een langere periode, waardoor een kleiner deel van de tijd van de secretaris hoefde worden vrijgemaakt.
2. Invoering directiemodel grotendeels gerealiseerd, m.u.v.
 - a. een aantal ambtenaren die nu nog direct onder het bestuurscollege ressorteren en die in de nieuwe organisatie onder leiding van de Eilandsecretaris moeten komen te staan; en
 - b. 72 openstaande vacatures, die om financiële redenen niet allemaal vervuld kunnen worden.
3. Financiële en administratieve afhandeling: 100%
4. Leiding geven aan transitie: grotendeels gerealiseerd; er staat nog een aantal dossiers open (o.a. kinderrechten).
5. Projectvoorstellen + uitvoering USONA-projecten: 100% (bevestigd door USONA).
6. Staatkundige transitie: volgens de eindrapportage volledig gerealiseerd, niet besproken.
7. Organisatieveranderingen voorbereid, gecoördineerd en begeleid: hierop komt kritiek vanuit verschillende geïnterviewden binnen en buiten het OLB. Dit betreft de volgende punten:
 - a. Weinig geloof in eigen mensen, er zijn consultants uit Nederland ingehuurd die de lokale situatie niet kennen. Bij projecten waarbij externen worden ingehuurd, worden kansen gemist voor kennisoverdracht: "Als het per se iemand

- van buiten moet zijn, zet er dan iemand naast van de eigen organisatie.”. Geen kennisoverdracht, niemand liep mee met consultants, die uiteindelijk zelf een aanstelling kregen.
- b. Slecht gecommuniceerd met de werkvloer.
 - c. De hoofden gaan op cursus, maar kennis wordt niet gedeeld met beleidsmedewerkers.
 - d. Afdelingshoofden zijn lager opgeleid dan in de functieprofielen opgenomen in inrichtingsplannen was vereist.
 - e. Het directiemodel werkt nog niet zoals het zou moeten, aldus geïnterviewden:
 - i. Directeuren zonder mandaat, die afhankelijk zijn van de Eilandsecretaris voor het nemen van beslissingen. Volgens verschillende geïnterviewden heeft de Eilandsecretaris in het directiemodel buitensporig veel invloed in vergelijking met een gemeentesecretaris in Nederland.
 - ii. Naast de positie van de ES zelf werkt volgens geïnterviewden het directiemodel niet goed: ambtenaren slaan hun directeur over en maken direct deals met gedeputeerden. De directeuren vormen een extra bureaucratische laag, waardoor serviceverlening aan de burger langer duurt. Het niveau van de directeuren voegt niets toe, ook omdat de directeuren niet van Bonaire afkomstig zijn en daarmee weinig. Voor directeursfuncties te hoge eigen gesteld, waardoor niemand op Bonaire in aanmerking kwam.
 - iii. De Eilandsecretaris is niet geneigd open te staan voor ideeën van anderen over het model. Een ander voorbeeld was een directeur die uitviel. De ES vervulde toen de rol van directeur i.p.v. vervanging door een andere directeur. Dat zou niet moeten kunnen, omdat de ES de directeuren moet controleren en dat niet bij zichzelf kan doen.
 - iv. Het directiemodel bestaat alleen op papier. In de praktijk wordt nog gewerkt volgens het oude secretariemodel.
 - v. Er wordt in Directie Samenleving en Zorg (als voorbeeld) niet resultaatgericht gewerkt.

Duurzaamheid

Financiële duurzaamheid

De financiële duurzaamheid ontbreekt: op dit moment bestaat het streven om 22 meest urgente vacatures (van in totaal 72) te vervullen, meer budget is niet beschikbaar.

Institutionele duurzaamheid

- De eindrapportage vermeldt dat nog doorontwikkeling gaande is van de organisatie, die nog “finetuning, werkmethode en soms zelfs andere roloppvattingen en vertrouwen” vraagt. Dit lijkt een understatement gezien de reacties van geïnterviewde betrokkenen.
- Er worden cursussen aangeboden aan medewerkers op alle niveaus van de organisatie. Volgens geïnterviewden zijn de trainingen die zijn gegeven door de Bestuursacademie te theoretisch van aard en hebben ze daarmee weinig nut voor medewerkers met een lager dan hbo/wo-niveau.

Beleidsmatige inbedding

Bestuursbesluit over directiemodel is genomen. Volgens het eindrapport zijn “Eilandsraad en vakbonden in het proces meegenomen” en zijn zij akkoord.

Vertegenwoordigers van de vakbond hebben echter aangegeven dat de vakbond inderdaad betrokken was bij de invoering van het directiemodel, maar dat in het transitieproces echter niet goed geluisterd naar de

organisatie en de verandering ondanks bezwaren en suggesties voor verbetering is doorgedrukt.

Ondanks het verzoek hiertoe is geen besluit van de Eilandsraad met betrekking tot de reorganisatie toegezonden aan de evaluatoren.

Efficiëntie

In welke mate zijn de beschikbare middelen nuttig en doelmatig/kosteneffectief besteed?

In hoeverre hebben het bestuur van SONA en de uitvoeringsorganisatie USONA qua gevolgde procedures hieraan bijgedragen?

Met langere uitvoeringsperiode is het project ruim binnen budget gebleven. Het is echter niet volledig uitgevoerd, lijkt de beoogde resultaten slechts deel te hebben behaald en er zijn aanwijzingen dat er zowel binnen als buiten het OLB weerstand bestaat tegen de verandering. Daarmee is het project minder efficiënt dan beoogd in het projectvoorstel.

De samenwerking met USONA is goed verlopen. Geen opmerkingen.

B.2.2. 2008023 FO Bonaire 2008

Effectiviteit

Prestaties: beoogd vs. gerealiseerd

Beoogd:

Het realiseren van 12 kernverbeteringen:

1. Schoolmodel: bestaande scholenkoepels omvormen tot een “skol di bario”
2. Basiscurriculum ontwikkelen
3. Competentieontwikkeling: schoolbesturen bijgeschoold
4. Taalonderwijs: plan schooltaalbeleid klaar maken voor uitvoering
5. Leermiddelenontwikkeling
6. Leerlingenzorgsysteem: werken aan een samenhangend geheel
7. ICT
8. Organisatie van het onderwijs: het eiland, schoolbesturen, schoolmanagementteams en ouderorganisaties beter bewust maken van hun taken en verantwoordelijkheden.
9. Schoolinfrastructuur: mogelijkheden voor vergaderruimte, computerlokaal, bespreekruimte en conferentiezaal creëren in de infrastructuur
10. Voorschoolse educatie
11. Kwaliteitszorg
12. Onderwijsfinanciën

Gerealiseerd:

1. Schoolmodel: matig
2. Basiscurriculum: <75%
3. Competentieontwikkeling: <100%
4. Taalonderwijs: circa 50%
5. Leermiddelenontwikkeling: >75%
6. Leerlingenzorgsysteem: onvoldoende
7. ICT: 100%
8. Organisatie van het onderwijs: 100%
9. Schoolinfrastructuur: 100%
10. Voorschoolse educatie: 100%
11. Kwaliteitszorg: goed
12. Onderwijsfinanciën: 100%

Maatschappelijke effectiviteit: beoogd vs. gerealiseerd

Beoogd:

Overkoepelende doelstelling: het opstarten van de tweede cyclus (groep 7 en 8) van het Funderend Onderwijs op Bonaire.

Gerealiseerd:

Volgens betrokkenen is de effectiviteit op de scholen net voldoende te noemen (“minder dan een 7”).

Het onderdeel naschoolse opvang (doelstelling 1) is niet succesvol geweest:

- De pilot werkte goed. De overheid leverde expertise, maar kon niet alle scholen bedienen.
- Te snel is uitgebreid naar alle scholen. In het 1^{ste} jaar kregen de leraren extra betaald om activiteiten te organiseren, daarna werd dit overgenomen door vrijwilligers met erg weinig geld en geen opleiding voor het onderwijs.
- In de pilot deden 98% van de kinderen mee, nu minder dan 50%.
- De NSO is overgegaan naar een andere stichting en vindt nu centraal plaats in een buurtcentrum.

Duurzaamheid

Financiële duurzaamheid

Door de bekostiging door OCW is er meer geld voor de scholen dan voorheen.

Institutionele duurzaamheid

- Een positief punt is dat het project deels ook voor leerkrachten en schoolbesturen een nuttige voorbereiding blijkt te zijn geweest op het werken in het Nederlandse systeem.
- De inspectie van het land NA kwam niet jaarlijks op bezoek, de NL-inspectie komt nu 2x per jaar.

Beleidsmatige inbedding

- De projectresultaten zijn voor een deel achterhaald door het nieuwe (Nederlandse) beleid: naar aanleiding van het Inspectierapport van 2011 is een Onderwijsagenda opgesteld. Nederland heeft de scholen tot 2016 de tijd gegeven om verbeteringen te maken en te voldoen aan de gestelde kwaliteitsnormen.
- Om die reden is de derde cyclus van het FO nooit ingevoerd op Bonaire.

Efficiëntie

In welke mate zijn de beschikbare middelen nuttig en doelmatig/kosteneffectief besteed?

In hoeverre hebben het bestuur van SONA en de uitvoeringsorganisatie USONA qua gevolgde procedures hieraan bijgedragen?

In de laatste fase van het project zijn budgetten die bij een kernverbetering resteerden geheralloceerd naar een andere kernverbetering. Uiteindelijk resteerde ANG 73.464,60 op een totaal budget van ANG 2.264.000,00.

Echter, een deel van de voorgenomen activiteiten is niet uitgevoerd. Al met al is er geen aanleiding om te twijfelen aan de efficiënte uitvoering.

USONA had als voorwaarde gesteld dat een task manager FO zou worden aangesteld vóór de start van het project. Dit is pas 10 maanden later gebeurd.

Verder geen opmerkingen over de samenwerking met USONA.

B.2.3. 2008067 Ruimtelijk Ontwikkelingsplan Bonaire

Effectiviteit

<i>Prestaties: beoogd vs. gerealiseerd</i>	Beoogd: Het opstellen en publiceren van het ruimtelijk ontwikkelingsplan Bonaire (ROB). Gerealiseerd: In 2011 is het ROB door de eilandsraad vastgesteld.
<i>Maatschappelijke effectiviteit: beoogd vs. gerealiseerd</i>	Beoogd: <ol style="list-style-type: none">1. geregleerde, ruimtelijke inpassing van economische groei (beheersbaarheid)2. juridisch toetsingskader ten behoeve van alle fysieke activiteiten (kenbaarheid)3. bescherming van ecologische, archeologische en stedenbouwkundige waarden op het grondgebied van Bonaire4. vergroten externe veiligheid en vermindering hindereffecten door middel van zonering5. verbeteren grondbeleid (gronduitgiften) i.v.m. totstandkoming ruimtelijk toetsingskader Gerealiseerd: Geen informatie beschikbaar in de eindrapportages over deze beoogde effecten. De laatste voortgangsrapportage geeft informatie waaruit blijkt dat de tweede doelstelling is gehaald. Daarnaast wordt uit interviews duidelijk dat het ROB werkt zoals beoogd.

Duurzaamheid

<i>Financiële duurzaamheid</i>	De financiële duurzaamheid is niet volledig geborgd: <ul style="list-style-type: none">• Er is vooralsnog geen budget gereserveerd voor het uitvoeren van onderzoeken voor de vijfjaarlijkse fundamentele herziening van het ROB.• De Unit Grondzaken binnen het OLB heeft een bezetting van 2,5 fte en is hiermee onderbezet (5 fte is volgens geïnterviewden. realistisch). Als gevolg hiervan lange beoordelingstermijnen en het risico op uitval van overwerkte medewerkers.
<i>Institutionele duurzaamheid</i>	De institutionele duurzaamheid is aanwezig: <ul style="list-style-type: none">• De eerste twee jaar moesten burgers en bestuurders nog wennen aan het plan, maar inmiddels zien de meesten de voordelen ervan (bescherming monumenten en milieu).• De procedure voor beoordeling van vergunningaanvragen is beschreven en wordt conform beschrijving toegepast. De afdeling Toezicht en Handhaving kijkt mee bij het beoordelen van aanvragen directeur Ruimtelijk Ordening is gemandateerd om namens het Bestuurscollege besluiten te nemen.
<i>Beleidsmatige inbedding</i>	Er is behoefte aan verdere beleidsmatige inbedding. Het ROB is een goede eerste stap, maar volgens geïnterviewden zou een maatschappelijk breed gedragen masterplan voor Bonaire een goede context bieden voor de periodieke herzieningen van het ROB.

Efficiëntie

<i>In welke mate zijn de beschikbare middelen nuttig en doelmatig/kosteneffectief besteed?</i>	<ul style="list-style-type: none">• Oorspronkelijk was een USONA-bijdrage van ANG 750.000 begroot. In het projectvoorstel van Bonaire was uitgegaan van een bijdrage van ANG 800.000.• In mei 2011 is verzocht om een herprioritering ten gunste van het ROB, met de vermelding dat het gevraagde bedrag van ANG 250.000 begroot was voor een economisch Masterplan, dat nu door de Bonairiaanse
------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

In hoeverre hebben het bestuur van SONA en de uitvoeringsorganisatie USONA qua gevolgde procedures hieraan bijgedragen?

overheid in eigen beheer zal worden opgesteld. Een deel van dit bedrag was het resultaat van budgetoverschrijding op de bestaande scope als gevolg van een ontwikkeling in de dollarkoers (de overschrijding komt dus niet voort uit inefficiëntie in het project zelf); het restant is bestemd voor “een beeld kwaliteitsplan, aanvullend natuuronderzoek en grondbeleid”. De herprioritering is door USONA toegekend, maar blijkens de informatie onder Duurzaamheid hierboven is het Masterplan nog niet effectief gerealiseerd.

- Uiteindelijk is aan het project ANG 981.902,70 besteed. Daarmee is het 23% duurder uitgevallen dan begroot en dus ten koste gegaan van het realiseren van een effectief economisch Masterplan, dat ook was voorzien in het Implementatieplan SEI Bonaire. Wel zijn voor het aanvullende bedrag extra activiteiten uitgevoerd, die volgens USONA “mede nodig waren gelet op de nieuwe staatkundige status van Bonaire”. Het project is efficiënt uitgevoerd.

Geen opmerkingen in het kader van dit project.

B.2.4. 2009078 Duurzaam Bonaire

(dit project is later doorgegaan onder 2009158 –Implementatie Branding TCB)

Effectiviteit

Beoogd vs. gerealiseerd

NB: Dit project heeft een herprioritering gekend waarin de projectdoelen volledig zijn herzien. Daarbij valt op dat de doelen voor de herprioritering geformuleerd zijn in termen van maatschappelijk effect (bijv. less dumped waste, increase of sales, 25% of trees protected), terwijl de doelen na de herprioritering geformuleerd zijn als prestaties van de Tourism Corporation Bonaire (TCB).

Beoogd:

Oorspronkelijke doelen:

1. *“Healthier environment with at least 20% less dumped waste compared to the start situation (offset project 1) within 2 years after the start of the income from the Carbon neutral project.*
2. *Energy :*
 - a. *increase of sales of energy friendly consumer goods with at least 25 % within 2 years after the awareness programme for the population took place for the first time;*
 - b. *more energy friendly equipment in the tourism industry; total investment value of at least US\$ 50.400.-, which equals the expected contribution of tourists in the carbon neutral project in a 2 year period. These investments due to increase of knowledge and awareness campaign. Energy savings cannot be calculated;*
 - c. *additional investments in sustainable issues made by at least 50% of the organizations that participated in the awareness events.*
3. *Nature:*
 - a. *protection of indigenous trees against goats and donkeys where needed (at least 25% of the trees from an inventory list protected);*
 - b. *planting of at least 125 indigenous trees compared to the existing situation (offset project 2), followed by yearly growth (Carbon Neutral Fund) on a spot where at least 75% of the tourists will see it at least 1 time during their visit to Bonaire;*
 - c. *additional trees will be planted in the offset project by individuals; at least 10% of the original start of the offset project; 13 trees per year.*
4. *Increased awareness amongst the population and the youth, leading to change in behavior; less dumping, less littering, more care for nature and environmental questions.*
5. *Continuity in financing :*
 - a. *2 offset projects (mentioned before) from a Carbon Neutral project;*
 - b. *Yearly income at least at the level of the ‘target scenario (annex 8); US\$ 50.400.*
6. *A more integral approach: to the problems by addressing various topics on sustainability on the island, resulting in at least 3 proven policy decisions that contain an analysis on sustainability.*
7. *A significant growth in the number of tourists that visit Bonaire for its ‘green image.’”*

Uit te voeren activiteiten na herprioritering (herziene doelstellingen zijn niet opgenomen in het projectdossier):

8. *Nieuwe bestemming DVD in 5 talen en 3D productie*
9. *Verbouwing front office, op goedkopere wijze dan voorheen in het project voorzien.*
10. *Nieuwe, verbeterde “Branding” voor Bonaire en de uitwerking daarvan in TCB’s website.*
11. *Marketing support in Noord Amerika en Europa door campagnes in samenwerking met KLM en TUI, gericht op het realiseren van een groei in verblijfstoeristen van 75.000 in 2008 tot 80.000 in 2012, in*

samenhang met het SEI project “Duurzaam Bonaire” en andere marketing inspanningen en in samenhang met maatregelen van private partijen.

12. Projectbeheer: tijdige en volledige projectrapportages, en herzien projectvoorstel (april 2012) voor resterende projectperiode.

Gerealiseerd:

Oorspronkelijke activiteiten:

1. Environment 40%
2. Energy 50%
3. Nature 10%
4. Awareness pop & youth 40%
5. Carbon Neutral 40%
6. A more integral approach 20%
7. Promo campaign DVD 100%; Bonaire Guide 90%
- Development Sustainable Financing 100%*
- Development Statistical software system 0%*
- TCB Marketing activiteiten (niet bekend)*

* De laatste drie activiteiten waren niet opgenomen in het projectvoorstel, maar komen wel terug in voortgangsrapportage over juli-december 2011.

NB: Bovenstaande cijfers zijn afkomstig uit een voortgangsrapportage aan USONA. De projectuitvoerder van het geherprioriteerde project heeft aangegeven deze concrete resultaten niet te kennen.

Doelen na herprioritering:

8. De nieuwe destinatie DVD in 5 talen is afgerond (geen 3D productie geworden).
9. Verbouwing front office is gewijzigd in remodeling front- en backoffice en is afgerond. 100%
10. Er is geen rebranding uitgevoerd, alleen een vernieuwde website gebouwd. Website is na verlenging van het project 100% gerealiseerd.
11. Deze doelstelling komt te vervallen. Er is wel een marketing campagne in Noord-Amerika uitgevoerd in 2013. Dit is afgerond en heeft een zichtbare toename in het aantal bezoekers uit Noord-Amerika opgeleverd (vergelijking cijfers eerste kwartaal 2015 t.o.v. 2014 toont een stijging van 950 aankomsten op Bonaire International Airport).
12. Projectbeheer: is op orde, 100%.

Duurzaamheid

Financiële duurzaamheid

- Lopende kosten website en onderhoud zijn goed te dragen, behalve aanmaken van extra landingspagina's, promotie campagnes en search engine optimisation.
- Voor kosten uitbreiding website in het kader van projecten met landingspagina's moet wel extra betaald worden. Dat kan alleen in aparte projectbegrotingen worden opgenomen.
- Onderhoud kantoorinrichting uit reguliere begroting. De aandeelhouder van TCB, de Bonaire Holding Maatschappij, zou de installatie van airconditioning in het kantoor betalen, maar heeft dat niet gedaan.
- Volgens de stakeholders in de toerismesector heeft TCB onvoldoende financiële middelen en expertise om op effectieve wijze destination marketing te realiseren. De Bonaire Hotel and Tourism Association neemt deze rol regelmatig over door zelf op beurzen te gaan staan en de kosten voor 50% door haar leden en 50% door TCB te laten betalen.

Institutionele duurzaamheid

- De subsidie aan TCB is in de afgelopen 10 jaar nooit geïndexeerd en is ontoereikend. Deze bedraagt \$ 1,697,000. 90% gaat op aan personeel en bezetting kantoren in Noord- en Zuid-Amerika en Europa. Er resteert slechts \$ 160.000 voor destination marketing binnen het Caribisch gebied. Dit terwijl uit Cruise Tax en Toerismebelasting circa \$ 400.000 wordt ontvangen, hetgeen in 2016 zal stijgen tot 800.000. TCB kreeg hieruit naar eigen zeggen in 2012 en 2013 een eenmalig bedrag van \$ 50.000, maar daarna niets meer.

Beleidsmatige inbedding

- De positie van directeur TCB kwam begin 2015 vacant en is op last van het OLB niet ingevuld als gevolg van de verkiezingen. Werving- en selectietraject loopt nu.
- Er is geen masterplan voor toerisme en de promotie van Bonaire. Er bestaat een plan voor 2009-2025, maar dat is nooit bestuurlijk goedgekeurd. Daarmee ontbreekt het voor TCB aan richting.

TCB is al enkele jaren in afwachting van de volgende acties van het OLB:

- Omzetting van NV naar Stichting.
- Masterplan Toerisme Bonaire ontwikkelen
- Aanstellen van een directeur
- Verruiming marketinggelden (bijvoorbeeld door verstrekken aan TCB van de inkomsten van cruise tax en/of logeergastenbelasting)..

Efficiëntie

In welke mate zijn de beschikbare middelen nuttig en doelmatig/kosteneffectief besteed?

- Een deel van de investeringen in het oorspronkelijke project is zonder resultaat gebleven. Voorbeelden zijn folders en gadgets die niet zijn gebruikt en zijn weggegooid.
- Over de andere activiteiten zijn geen resultaten gerapporteerd.
- Zowel het oorspronkelijke als het geherprioriteerde project is binnen het resterende budget uitgevoerd.

In hoeverre hebben het bestuur van SONA en de uitvoeringsorganisatie USONA qua gevolgde procedures hieraan bijgedragen?

- Stakeholders verbazen zich over de goedkeuring en latere herprioritering van het oorspronkelijke project door USONA:
 - Zij zien duurzaamheid van het toerisme niet als een taak van TCB. Hoe kan USONA het oorspronkelijke projectvoorstel dan hebben goedgekeurd?
 - Waarom zijn de activiteiten van het project volledig herzien, met veel niet zinvol gemaakte kosten als gevolg?
- Door de offerteprocedure goed te bewaken heeft USONA bijgedragen aan een goede prijs-kwaliteitverhouding van het eindresultaat op het onderdeel website in het geherprioriteerde project. Er was op verschillende momenten een risico dat de procedure niet correct zou zijn gevolgd en dat zou hebben geleid tot een slechtere prijs-kwaliteitsverhouding van het eindproduct. De projectuitvoerder bij TCB heeft op deze momenten hulp van USONA gekregen om de procedure correct uit te voeren, met een zeer goede website binnen budget als resultaat.

B.2.5. 2009108 Verbeteren van sociale huurwoningen Bonaire

Effectiviteit

Prestaties: beoogd vs. gerealiseerd

Maatschappelijke effectiviteit: beoogd vs. gerealiseerd

Beoogd: Groot onderhoud uitvoeren in 71 sociale huurwoningen

Gerealiseerd: 121% (groot onderhoud in 86 woningen i.p.v. 71)

Beoogd: Het verbeteren van de kwaliteit van sociale huurwoningen in Bonaire

Duurzaamheid

Financiële duurzaamheid

Financiële duurzaamheid is een probleem.

- Bonairianen kunnen geen huursubsidie ontvangen. Daarom is gekozen voor begrotingssteun van \$ 700.000 per jaar van het OLB aan de FCB. De onderbouwing van dit bedrag is echter niet duidelijk, aangezien de FCB jaarlijks zo'n \$ 750.000-850.000 aan kosten maakt.
- De FCB heeft genoeg middelen om dagelijks onderhoud en mutatieonderhoud te doen, maar niet het groot of langetermijnonderhoud.
- Het achterstallig onderhoud bedraagt nu \$ 5,5-6 miljoen (250 woningen). Een reguliere reservering voor de langetermijnonderhoudsplanung zou circa \$ 800.000 moeten bedragen.

Institutionele duurzaamheid en Beleidsmatige inbedding

Op dit moment vindt overleg plaats met het OLB en BZK over 2 wetten en 2 verordeningen voor het regelen van de financiering van FCB, via een verhuurderssubsidie.

Efficiëntie

In welke mate zijn de beschikbare middelen nuttig en doelmatig/kosteneffectief besteed?

In hoeverre hebben het bestuur van SONA en de uitvoeringsorganisatie USONA qua gevolgde procedures hieraan bijgedragen?

Er is zeer efficiënt gewerkt. De middelen van het project zijn volledig benut, maar er is onderhoud gepleegd in ruimschoots meer huizen dan begroot (86 i.p.v. 71). Dit heeft FCB zelf gerealiseerd door met drie kleine aannemers te werken en de directievoering in eigen beheer te houden.

Er mocht van USONA op verzoek van FCB onderhands worden aanbesteed om de prijs te drukken. Dit heeft bijgedragen aan een doelmatige uitvoering door FCB en de ingehuurde aannemers.

B.2.6. 2010047 Toeleiding naar de arbeidsmarkt (voormalig Sociale Werkplaats Bonaire)

Effectiviteit

Prestaties: beoogd vs. gerealiseerd

Beoogd: Doelstelling is om in een periode van 2 jaar 100 (zeer) moeilijke bemiddelbare werkzoekenden naar de arbeidsmarkt toe te leiden.

- voor 35 mensen een intensief leer-werktraject;
- voor 55 personen een kortdurend leer-werktraject; en
- voor 10 personen een kortdurend traject opgezet worden als voorbereiding voor werk en een aangepaste omgeving.

Gerealiseerd:

- Resultaat 1: 48,5%: voor 35 mensen is een intensief leerwerk traject opgezet bij Magazina di Rei. 17 mensen hebben het traject doorlopen.
- Resultaat 2: 23%: Voor 55 personen een kortdurend leerwerktraject. FORMA heeft aan 30 personen een leerwerktraject georganiseerd. Er waren aan het einde van het traject 13 deelnemers over. Gestart met 54% uiteindelijk 23% overgebleven.
- Resultaat 3: 80%: Voor 10 personen zal er een kortdurend traject worden opgezet als voorbereiding voor werk in een aangepaste omgeving. Krusada heeft een leerwerktraject geboden voor 10 personen die begeleiding nodig hebben in hun verslavingsprobleem. Uiteindelijk hebben 8 mensen deelgenomen.”

Maatschappelijke effectiviteit: beoogd vs. gerealiseerd

Beoogd: Laten doorstromen van de desbetreffende doelgroep, die op voorhand niet of moeilijk bemiddelbaar is, naar de reguliere arbeidsmarkt en/of onder aangepaste omstandigheden arbeid te laten verrichten en/of een zinvol bestaan.

Gerealiseerd:

Ten tijde van de evaluatie was van de 38 deelnemers aan de drie trajecten nog slechts één persoon werkzaam (in een deeltijdbaan).

Duurzaamheid

Financiële duurzaamheid

Het project is beëindigd en het maatschappelijke effect is nihil. Financiële duurzaamheid is daarom niet van toepassing. Zie ook Beleidsmatige inbedding hieronder.

Institutionele duurzaamheid

De belangrijkste geleerde les is dat een sociale werkplaats nodig is op Bonaire. 30% van de 250 mensen in het bestand van Directie Samenleving en Zorg zijn niet op een andere manier te helpen.

Beleidsmatige inbedding

Op dit moment bestaat er geen integraal en effectief beleid voor deze doelgroep.

Efficiëntie

In welke mate zijn de beschikbare middelen nuttig en doelmatig/kosteneffectief besteed?

Het rendement van het project is nihil. Er zijn in het beleid nog niet zichtbaar lessen geleerd. Ook werkt de vacaturebank die onderdeel is van het project niet naar behoren, waardoor de toegevoegde waarde voor het OLB zeer beperkt is.

In hoeverre hebben het bestuur van SONA en de uitvoeringsorganisatie USONA qua gevolgde procedures hieraan bijgedragen?

Enigszins positief in dit kader is dat het budget van ANG 1,9 miljoen niet volledig is gebruikt: er resteert ANG 249.252.

Altijd erg goede begeleiding en advies van de door USONA aangewezen projectleiders en de projectadviseur.

B.2.7. 2010089 Integrale wijkaanpak Bonaire

Effectiviteit

Prestaties: beoogd vs. gerealiseerd

Beoogd:

- Het optuigen van een overlegstructuur, om zodoende maatschappelijk draagvlak en bestuurlijke binding met de wijkaanpak te organiseren;
- Het opstellen van wijkactieplannen voor de 6 geselecteerde wijken, analoog aan de aanpak die op Curaçao is gevolgd. Deze aanpak zal als leidraad dienen voor een verdere uitrol van de Integrale Wijkaanpak Bonaire;
- Het uitvoeren van een aantal haalbare fysieke projecten in elke wijk die aangebracht zijn door de bewoners.

Gerealiseerd:

- Het tweede en derde doel bijna 100%: De ontmoetingsplaatsen zijn gerealiseerd op basis van wijkactieplan voor elke wijk, m.u.v. het betegelen van de ontmoetingsplaats Pal'i Tamarein in de wijk Tera Kora.
- Doel 1 wordt niet behandeld in de eindrapportage. Uit interviews blijkt dat het niet gerealiseerd is binnen de projectperiode.

Maatschappelijke effectiviteit: beoogd vs. gerealiseerd

Beoogd: Uit vooronderzoek bleek het gebrek aan ontmoetingsplaatsen. Deze werden gemist door de informanten van het onderzoek (buurtbewoners die actief waren in buurtplatforms). Buurtbewoners waren teleurgesteld in eerdere toezegging van de overheid die niet waren nagekomen. Ze wilden nu concrete resultaten zien van de betrokkenheid van de overheid. Daarom als doel om in de zes wijken een aantal concrete ontmoetingsplaatsen te creëren.

Gerealiseerd:

- Niet duidelijk is of de teleurstelling van buurtbewoners inmiddels is weggenomen. Uit een interview blijkt dat er geen duurzaam overleg tot stand is gekomen. Een projectleider die begin 2012 specifiek is aangesteld om met jongeren te werken in de wijken heeft inmiddels rudimentaire overlegstructuren gecreëerd, maar geeft aan dat deze heel kwetsbaar zijn.
- Er is (en wordt) onvoldoende resultaatgericht en outreachend gewerkt: Directie Samenleving en Zorg maakt geen duurzaam contact met haar doelgroepen.

Duurzaamheid

Financiële duurzaamheid

Onderhoud van de fysieke projecten is niet geborgd (Directie die hierover gaat doet soms wel en soms niet het onderhoud. Voor de verantwoordelijke beleidsmedewerkers is niet duidelijk of onderhoud van de gerealiseerde ontmoetingsplekken nu wel of niet op de begroting staat.). Beheer van sommige locaties is in de handen van buurtplatforms. Schoonmaak gaat wel goed.

Institutionele duurzaamheid

De actieve buurtbewoners zijn oud (60/70+) en de overdracht naar de volgende generatie is niet geborgd. Er is geen buurtwerk.

Beleidsmatige inbedding

Risico is volgens geïnterviewden dat de visie op de integrale wijkaanpak is veranderd onder druk van het Nederlandse ministerie van BZK. Nederland kiest voor individuele en probleemgerichte aanpak ("achter de voordeur", gericht op o.a. huurschuldsanering, werk), maar daarmee is er geen voortzetting/continuïteit van de aanpak gericht op sociale cohesie. Er is volgens geïnterviewden bijvoorbeeld geen geld voor monitoring en stimulering van de sociale cohesie door bijvoorbeeld een jaarlijkse activiteit te organiseren.

Efficiëntie

In welke mate zijn de beschikbare middelen nuttig en doelmatig/kosteneffectief besteed?

- Budget is in meerderheid goed besteed, maar de volledige scope had binnen budget gerealiseerd kunnen worden. Dit is niet geheel gebeurd, want het eerste doel (overlegstructuur) is niet bereikt.
- Uitvoerende NGO Platform had aangegeven dat zij verwachtten voor een van de ontmoetingsplaatsen het hele budget op te zullen maken en geen ruimte te hebben voor betegeling. Aan het eind van dit deelproject bleek die ruimte er toch te zijn, maar toen was reeds afgerekend met USONA. Projectverantwoordelijke bij SaSo (de voorloper van directie Samenleving en Zorg) heeft dit niet tijdig in de gaten gehad.

In hoeverre hebben het bestuur van SONA en de uitvoeringsorganisatie USONA qua gevolgde procedures hieraan bijgedragen?

Het contact met de projectadviseur van USONA was volgens geïnterviewden moeilijk: hij was moeilijk bereikbaar, contact verliep stroef en goedkeuring op betaalverzoeken duurde vaak erg lang (hierbij wordt ook verwezen naar vertraging door betrokkenheid Nederlandse overheid).

B.2.8. 2010048 Aanpassing en uitbreiding van de zeehaven Sint Eustatius

Effectiviteit

Prestaties: beoogd vs. gerealiseerd

Beoogd: Het verbeteren van de bereikbaarheid van Sint Eustatius vanaf zee voor zowel goederen als personen. Volgens het financieringsverzoek zou de doelstelling worden verwezenlijkt door de volgende activiteiten:

1. Renoveren van de RoRo pier
2. Plaatsen van een mooring dolphin achter de RoRo pier
3. Verlengen van de break water
4. Plaatsen van 2 breasting dolphins in de luwte van de break water
5. Uitbaggeren van het havenbassin tot een diepte van 6,5 m.
6. Bouw van een aanlegsteiger voor dinghys en boten van duik operators
7. Geschikt (bouwrijp) maken van de kuststrook voor de ontwikkeling door particuliere ondernemers met voorzieningen als een bar/restaurant, convenience store e.d.
8. Plaatsen van 10 ankerboeien voor jachten.

Gerealiseerd:

1. Renoveren van de RoRo pier; 100%
2. Plaatsen van een mooring dolphin achter de RoRo pier: 100%
3. Uitbaggeren van het havenbassin tot een diepte van 6,5 m: 100%
4. Bouw van een aanlegsteiger voor dinghys en boten van duik operators: 100%
5. Plaatsen van 10 ankerboeien voor jachten: 100%

Belangrijkste verschil tussen beoogd en gerealiseerd is dat de golfbreker (break water, punt 3) niet is aangelegd vanwege de hoge kosten. Dit besluit heeft gevolgen voor de maatschappelijke effectiviteit gehad.

Maatschappelijke effectiviteit: beoogd vs. gerealiseerd

Beoogd:

- Minder down time van de haven
- Verbeterde en veiliger op- en afrit op de Ro-Ro pier
- Beter en veiliger aanlegmogelijkheden voor grotere schepen.
- Beter bereikbaar, veiliger en aantrekkelijker voor pleziervaart en duiktoeristen

Gerealiseerd:

Deels bereikt volgens geïnterviewde stakeholder:

- verbetering down-time haven,
- verblijfsduur boten verlengen
- omzet licht toegenomen, maar minder dan gehoopt
- er komen grotere schepen
- bouw dinghy docks (deels weer ingestort)
- investeringen blijven achter.

Niet bereikt:

- Geïnterviewde stakeholder geeft aan dat de haven niet beter, veiliger en/of aantrekkelijker is geworden in aanlegmogelijkheden voor de pleziervaart
- Volgens gebruikers is de dinghy dock is niet veilig: golfslag beukt (de bootjes) tegen de wal aan. Daardoor legt iedereen aan de overkant aan. Gevolg daar weer van is dat de enige pier die er is overbelast raakt/ altijd vol is, aldus de gebruikers.
- Foto's van het afgebroken deel en de golfslag:



Duurzaamheid

Financiële duurzaamheid

- Volgens verantwoordelijke stakeholders is er geen 'assetmanagement', geen reserveringen voor onderhoud met betrekking tot de uitgevoerde werkzaamheden, ondanks het feit dat dit wel een vereiste van CFT en overeenkomst met USONA. Foto's laten zien dat RoRo-pier al flink beschadigd is:



- Volgens verantwoordelijke stakeholders wordt de uitgebaggerde haven niet periodiek gecontroleerd op diepte (6,5 m).
- Er is geen onderhoudsplan ten aanzien van de gepleegde investeringen. Idem.

Institutionele duurzaamheid Beleidsmatige inbedding

Efficiëntie

In welke mate zijn de beschikbare middelen nuttig en doelmatig/kosteneffectief besteed?

- Proces is efficiënt verlopen.
- Na goedkeuring projectvoorstel heeft Statia een consultant (Lieveense) in de arm genomen die de aanbesteding georganiseerd heeft. Hier is Volker Construction International (VCI) uitgekomen.
- Uit de offertes bleek al snel dat alle doelen niet binnen het budget te realiseren waren. Bestuurlijk lastige keuze: optie 1 (bouw van golfbreker) of optie 2 (bouw van aantrekkelijker maken haven). Uiteindelijk is bestuurlijk (door het bestuurscollege) gekozen voor optie 2.
- De formats van USONA werkten soms wat stroef, maar uiteindelijk liep het wel, dankzij de goede mensen bij USONA die er aan werken, zij hielpen je er doorheen.
- Sinds het geld van USONA komt, is het transparante procedures, voorspelbaarheid van het proces is stuk groter geworden.
- De wijziging van de scope van het project (ofwel het niet bouwen van de golfbreker), is door Statia op 17 januari 2011 vastgesteld. In het gunningsadvies dd. 18 februari 2011 van Lieveense is dit eveneens vermeld. USONA heeft dit gunningsadvies goedgekeurd en vervolgens een verplichting op naam van de uitvoerder (VCI) afgegeven.

In hoeverre hebben het bestuur van SONA en de uitvoeringsorganisatie USONA qua gevolgde procedures hieraan bijgedragen?

B.2.9. 2010036 Improving Harbour facilities Saba, 2010074 Uitbreiding van de haven fase 2

Effectiviteit

Prestaties: beoogd vs. gerealiseerd

Beoogd:

2010036: to improve the existing facilities at the harbor including the construction of the retaining wall, widening of the road and construction of a new quay at Fort Bay.

2010074: to prepare for the construction of a container storage area, new harbor office and a new fisherman complex.

Een golfbreker was oorspronkelijk onderdeel van het plan, maar de kosten hiervan zijn hoog en Saba was van mening dat dit door NL zou moeten worden gedaan. Saba heeft dus voor de andere bouwactiviteiten gekozen. De golfbreker maakte geen deel uit van het project.

Gerealiseerd:

2010036:

- New quay (bestand tegen golfslag): 100%
- Widening of the road: 100%
- Build retaining wall for rock falling of the mountain: 100%

2010074:

- Container storage: 100%
- Harbour Office: 100%
- Build a new boat ramp: 100%
- New fisherman complex: 100%

Beoogd:

- Een veilige haven.
- Door een betere bescherming tegen de natuurelementen te bieden wordt de "downtime" van de haven, met alle gevolgen van dien, beperkt.
- Schade aan faciliteiten, scheepvaart en gebruikers moet geminimaliseerd worden.

Gerealiseerd:

- Downtime van de haven is niet verbeterd door de aanpassingen.
- De haven heeft meer capaciteit
- Veiligheid is toegenomen (bredere weg, retaining wall houdt stenen tegen, fisherman complex verplaatst)
- Water storage is verdubbeld.

Maatschappelijke effectiviteit: beoogd vs. gerealiseerd

Duurzaamheid

Financiële duurzaamheid

- Het onderhoud van de havenfaciliteiten is opgenomen in de eilandsbegroting, is ook een vereiste van het CFT/ art 12 FIN/BES.
- Met het uitblijven van een golfbreker blijft het risico dat bij een zware storm/ orkaan verwoesting/schade optreedt. Saba is met NL/RWS in gesprek over wie de golfbreker moet betalen.

Institutionele duurzaamheid

Opvolging die Saba zelf voorziet:

- De boat ramp had beter op een andere plaats gebouwd kunnen worden, geven gebruikers aan.
- Op termijn zou de haven uitgebreid/ gesplitst moeten worden naar een toerisme deel en cargo deel.
- Voor toeristen die binnenkomen: breakwater verhogen anders krijgen zij water in hun nek, of bouw een overdekt wachthokje/hal, ter bescherming tegen zon en regen.

Beleidsmatige inbedding

Efficiëntie

In welke mate zijn de beschikbare middelen nuttig en doelmatig/kosteneffectief besteed?

In hoeverre hebben het bestuur van SONA en de uitvoeringsorganisatie USONA qua gevolgde procedures hieraan bijgedragen?

- Saba heeft aanbesteding uitgevoerd voor de werkzaamheden aan de haven. Drie realistische offertes ontvangen.
- De samenwerking met USONA verliep goed.

B.2.10. 2008 Drie volkswoningen in the Range Saba

Effectiviteit

Prestaties: beoogd vs. gerealiseerd

Beoogd:

Het bouwen van drie orkaanbestendige volkswoningen voor het behuizen van drie gezinnen met kinderen en drie alleenstaanden of gezinnen zonder kinderen. Daarmee het bouwen van drie woonblokken bestaande uit:

1. op de begane grond een fundatie met daar ingebouwd twee regenbakken, elk met een capaciteit van 35 kubieke meter, een appartement met een slaapkamer, een badkamer en een combinatie woon/eetkamer en keuken;
2. op de eerste verdieping een woning bestaande uit drie slaapkamers, een badkamer, een keuken en een combinatie woon/eetkamer.

Gerealiseerd:

- de woningen zijn gebouwd

Maatschappelijke effectiviteit: beoogd vs. gerealiseerd

Beoogd:

De ontwikkelingsdoelstelling is het verminderen van de huisvestingsnood onder de bevolking met een lagere inkomen op Saba.

Gerealiseerd:

- De woningen zijn betaalbaar voor de lagere inkomensgroepen
- De directeur van de woningbouwvereniging heeft spontane dankbetuigingen van bewoners gekregen.

Duurzaamheid

Financiële duurzaamheid

- Het onderhoud van de woningen en reserveringen hiervoor is een verantwoordelijkheid van de foundation. Deze is hierover in gesprek met een Nederlandse WoCo.

Institutionele duurzaamheid

- Het concept wordt voortgezet. Wel afhankelijk van externe fondsen (inkomen op saba is lager dan NL terwijl huizen veel duurder zijn om te bouwen).
- Onderhoud is geen verantwoordelijkheid van de overheid.
- De bewoners kunnen op termijn (na 20 jaar) hun huis kopen
- Het resultaat is een succes en heeft vervolg gekregen op Saba.
- Vanuit het 9th EDF heeft Saba hetzelfde concept woningen gebouwd:

Beleidsmatige inbedding



- Saba hoopt op toekenning van het 10th EDF zodat er nog meer woningen gebouwd kunnen worden.

Efficiëntie

In welke mate zijn de beschikbare middelen nuttig en doelmatig/kosteneffectief besteed?

- Saba ergerde zich aan het logical framework (ook de vereenvoudigde versie hiervan) dat verplicht was gesteld door BZK. Volgens de verantwoordelijke stakeholder zijn ca 20% van de projectkosten opgegaan aan externen om dit framework in te vullen. Zonde van het geld, aldus betrokkene.

In hoeverre hebben het bestuur van SONA en de uitvoeringsorganisatie USONA qua gevolgde procedures hieraan bijgedragen?

- USONA betwist dit percentage/ deze uitspraak. Onder dit project is ANG 34.188 besteed aan extern advies voor het bestek-gereed maken. De rest van het projectbudget is uitsluitend besteed aan de bouw (aannemer).
- Saba heeft drie offertes opgevraagd voor de bouw. Eén was niet realistisch, ander was duur. De derde zat er tussenin (lokale aannemer) en heeft de klus gekregen. Uitvoering naar tevredenheid (binnen tijd en budget)
- USONA heeft constructief feedback gegeven op de plannen.

C. *Onderzoeksverantwoording*

In deze bijlage beschrijven wij onze onderzoeksaanpak voor de evaluatie. Dit doen we aan de hand van vier stappen:

1. het gehanteerde toetsingskader en de uitwerking die wij in dat kader hebben gedaan van de DAC-criteria;
1. de selectie van projecten voor het verdiepende onderzoek;
2. de gehanteerde onderzoeksmethoden;
3. specifieke aandachtspunten voor de onderzoeksaanpak.

Alle onderdelen van onderzoeksaanpak zijn akkoord bevonden door de begeleidingscommissie van de evaluatie.

C.1. Toetsingskader en uitwerking DAC-criteria

De Terms of Reference (hierna: ToR) voor de evaluatie bevat de onderzoeksvragen die beantwoord moeten worden. Deze vragen betreffen de DAC-criteria **effectiviteit**, **duurzaamheid**, **impact** en **efficiëntie**. Daarmee is de scope van de evaluatie afgebakend, aangezien de overige DAC-criteria geen onderdeel van deze scope vormen:

- **relevantie** (van de doelstellingen van de samenwerkingsprogramma's);
- **toegevoegde waarde** (ten opzichte van andere beleidsinstrumenten die zijn gericht op het bevorderen van de ontwikkeling van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba); en complementariteit (met bestaand beleid).

Het toetsingskader brengt de onderzoeksvragen, de criteria om per vraag een oordeel te vellen en de dataverzameling met elkaar in verband. Daarmee geeft het toetsingskader een overzicht van de onderzoeksaanpak en de toe te passen methoden en technieken.

In ons toetsingskader gaan wij dan ook uit van de voor deze evaluatie geformuleerde onderzoeksvragen en werken wij deze nader uit. Het toetsingskader bevat per onderzoeksvraag:

- de door ons uitgewerkte norm/het toetsingscriterium aan de hand waarvan de vraag beantwoord kan worden;
- de indicator(en) die gebruikt zal/zullen worden om de norm te meten;
- de informatie die nodig is om elke voorgestelde indicator te berekenen/in te vullen;
- de methode waarmee deze informatie verzameld kan worden.

Uitgangspunt bij het vormgeven van deze onderzoeksaanpak is geweest dat wij een feitelijk onderbouwde conclusie kunnen geven over de doelrealisatie van alle projecten in de samenwerkingsprogramma's en dit oordeel verder onderbouwen middels een verdiepend onderzoek naar 10 projecten die een representatief beeld van de programma's geven.

Op de volgende pagina's is de uitgewerkt toetsingskader opgenomen.

Onderzoeksvraag	Norm/beoordelingscriterium	Indicator	Data	Databron/methode
Effectiviteit – In hoeverre heeft de uitvoering van de samenwerkingsprogramma's bijgedragen aan het behalen van de hoofddoelstelling van de vier verschillende samenwerkingsprogramma's? Hierbij dient zoveel mogelijk rekening te worden gehouden met andere sociale, bestuurlijke en economische ontwikkelingen die ook aan de doelstelling hebben kunnen bijdragen.	Mate waarin de doelen van de projecten aansluiten bij de doelen van de samenwerkingsprogramma's	<ul style="list-style-type: none"> • Bevindingen over coherentie projectdoelen <--> programma-doelen 	<ul style="list-style-type: none"> • Beschrijving programmadoelen in protocollen en implementatieplannen • Beschrijving projectdoelen in dossiers 	<ul style="list-style-type: none"> • Documentanalyse van protocollen en implementatieplannen • Dossieranalyse van alle projecten, in het bijzonder: <ul style="list-style-type: none"> – financierings-overeenkomst
	Mate waarin doelen van de projecten gerealiseerd zijn	<ul style="list-style-type: none"> • Doelen per project • Doelrealisatie per project • Ontwikkelingen in de context van het project (voor de projecten in het verdiepende onderzoek) • Objectieve indicatoren van ontwikkeling, voor zover beschikbaar 	<ul style="list-style-type: none"> • Beschrijving projectdoelen in dossiers • Beschrijving doelrealisatie in dossiers • Bevindingen doelrealisatie en ontwikkelingen context uit verdiepend onderzoek 	<ul style="list-style-type: none"> • Dossieranalyse van alle projecten, in het bijzonder: <ul style="list-style-type: none"> – financierings-overeenkomst – eindrapportage • Verdiepend onderzoek geselecteerde projecten: <ul style="list-style-type: none"> – interviews met projectuitvoerders – groepsdiscussies met beoogde doelgroep/eindgebruikers • Desk research objectieve indicatoren
Duurzaamheid 1 – Hebben de investeringen bijgedragen aan een structurele verbetering van de in de programma's geformuleerde doelstellingen in de voormalige Nederlandse Antillen?	<ul style="list-style-type: none"> • Mate waarin de programma's als effectief worden beoordeeld • Mate waarin de gerealiseerde resultaten als structureel worden beoordeeld 	<ul style="list-style-type: none"> • Zie hierboven • Beoordeling PwC-team van de resultaten als structureel 	<ul style="list-style-type: none"> • Beschrijving projectdoelen in dossiers • Beschrijving doelrealisatie in dossiers • Bevindingen doelrealisatie en ontwikkelingen context uit verdiepend onderzoek • Oordeel PwC-team 	<ul style="list-style-type: none"> • Documentanalyse van bevindingen effectiviteit

Onderzoeksvraag	Norm/beoordelingscriterium	Indicator	Data	Databron/methode
Duurzaamheid 2 – Hebben de overheden in het Caribische deel van het Koninkrijk stappen ondernomen om de vanuit de programma's ingezette verbeteringen/wijzigingen in het eigen beleid op te nemen?	Aantoonbare beleidsmaatregelen van de overheden van Bonaire, Sint Eustatius en Saba	Vastlegging van deze maatregelen in gepubliceerde beleidsdocumenten	Beleidsdocumenten	<ul style="list-style-type: none"> • Interviews met de overheden van de vijf (ei)landen, waarbij wordt verzocht om de betreffende beleidsdocumenten te identificeren • Analyse van de beleidsdocumenten
Duurzaamheid 3 – Welke (aanvullende) stappen zouden daartoe nog ondernomen kunnen of moeten worden?	<ul style="list-style-type: none"> • Oordeel over de benodigde stappen om te komen tot borging van de resultaten van de samenwerkingsprogramma's • Oordeel over de mate waarin de benodigde stappen reeds zijn gezet 	<ul style="list-style-type: none"> • Oordeel PwC-team op basis van projectresultaten • Bevindingen over reeds gezette stappen (zie het onderdeel duurzaamheid 2 hierboven) 	<ul style="list-style-type: none"> • Beschrijving projectdoelen in dossiers • Beschrijving doelrealisatie in dossiers • Bevindingen doelrealisatie en ontwikkelingen context uit verdiepend onderzoek • Oordeel PwC-team 	<ul style="list-style-type: none"> • Documentanalyse van bevindingen effectiviteit • Documentanalyse van bevindingen duurzaamheid 2
Impact – Een globaal beeld wat de impact is geweest van de vier verschillende samenwerkingsprogramma's. Wat zijn de consequenties van de vanuit de samenwerkingsprogramma's ingezette verbeteringen/wijzigingen. De opdrachtnemer wordt nadrukkelijk uitgenodigd mee te denken op welke wijze dit onderzocht kan worden (zie ook de beschrijving bij de doelstelling).	Synthese van de resultaten van de analyse van effectiviteit en duurzaamheid 1 t/m 3			

Onderzoeksvraag	Norm/beoordelingscriterium	Indicator	Data	Databron/methode
Efficiëntie 1 – In welke mate zijn de beschikbare middelen voor de SONA-programma's nuttig en doelmatig/kosteneffectief besteed?	Bereikte resultaten afgezegde tegen toegekend budget per programma	<ul style="list-style-type: none"> Vergelijking van de ontwikkelingsresultaten per door het ministerie van BZK geïnvesteerde euro met vergelijkbare programma's Vergelijking tussen de drie percelen 	<ul style="list-style-type: none"> Oordeel PwC-team over effectiviteit per programma per perceel Informatie USONA over toegekende budgetten per programma per perceel 	<ul style="list-style-type: none"> Zie effectiviteit Management Informatie Systeem USONA
Efficiëntie 2 – In hoeverre hebben het bestuur van SONA en de uitvoeringsorganisatie USONA qua gevolgde procedures hieraan bijgedragen?	Beoordeling van de doelmatigheid van het beheer en de gevolgde procedures	Vergelijking van het beheer en de gevolgde procedures van (U)SONA met vergelijkbare programma's	<ul style="list-style-type: none"> Informatie over wijze van beheer en procedures (U)SONA Ervaringen PwC-team in de beoordeling van andere (uitvoerings)organisaties 	<ul style="list-style-type: none"> Procesbeschrijvingen USONA Informatie uit het Management Informatie Systeem van USONA Gesprekken met medewerkers van USONA

C.2. Selectie van projecten

Uit de overzichten van projecten van USONA hebben wij per perceel de projecten met de grootste budgettaire omvang geselecteerd. Met deze selectie selecteren we 5 van de 10 projecten, met als consequentie dat deze selectie in totaal ANG 23 miljoen aan budget dekt, oftewel ruim 38% van het totale budget van de drie samenwerkingsprogramma's op de drie eilanden.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de vijf op basis van budgettaire omvang geselecteerde projecten. Waar bij ons bekend is dat een geselecteerd project gekoppeld is aan een of meer andere projecten, zijn alle projecten genoemd en is naast het eindbudget per project ook het totale eindbudget van de gekoppelde projecten opgenomen.

Geselecteerde projecten op basis van budgettaire omvang

#	code	projectnaam	relatie	(ei)land	progr.	eindbudget (Nafl)	Eindbudget gekoppelde projecten	% budget van alle programma's in dit perceel
1	2010048	Aanpassing en uitbreiding zeehaven St. Eustatius	Planningbureau St. Eustatius	SxE	SEI	9.439.339		15,63%
2	2010074	Uitbreiding Haven Saba fase 2 ⁶⁸	Planningbureau Saba	Saba	SEI	3.739.503	6.939.643	11,49%
	2010036	Improving harbor facilities Saba	Planningbureau Saba	Saba		3.200.140		
3	2008086	Versterking Bureau Secretaris Eilandgebied Bonaire	Openbaar Lichaam Bonaire	Bonaire	IVB	2.829.654		4,69%
4	2008023	FO Bonaire 2008	Servisio di Edukashon i Kultura	Bonaire	OJSP	2.190.535		3,63%
5	2010047	Toeleiding naar de arbeidsmarkt (voormalig Sociale Werkplaats Bonaire) ⁶⁹	USONA/Project in eigen beheer	Bonaire	SEI	1.649.651		2,73%

⁶⁸ Hoewel voor het project Uitbreiding Haven Saba fase 2 vooralsnog geen eindrapportage is aangetroffen, is het project wel geselecteerd. Dit omdat het gekoppeld is aan het voorafgaande project *Improving harbor facilities Saba*, waarvan wel een eindrapportage beschikbaar is.

⁶⁹ Hoewel dit project het zesde in omvang is binnen perceel 3, hebben wij het geselecteerd in plaats van Uitbreiding Bestuurskantoor Saba, om te voorkomen dat de projectselectie voor Saba alleen infrastructuurprojecten bevat.

De tweede helft van de projecten selecteren wij nadrukkelijk niet op budgettaire omvang, maar op basis van inhoudelijke spreiding. Deze spreiding is tot stand gekomen door gesprekken met een aantal stakeholders, vaak (eind)verantwoordelijken van de verschillende samenwerkingsprogramma's IVB, OJSP en SEI. Dit leidt tot de hieronder weergegeven projectselectie.

Geselecteerde projecten op basis van inhoudelijke spreiding

#	code	projectnaam	relatie	(ei)land	progr.	eindbudget (NaflF)
1	2009078	Duurzaam Bonaire (v/h Carbon Neutral Project Bonaire)	Tourism Corporation Bonaire	Bonaire	SEI	1.425.644
2	2010089	Integrale Wijkaanpak Bonaire	Servisio pa Asuntunan Sosial	Bonaire	SEI	960.698
3	2009108	Verbeteren van sociale huurwoningen Bonaire	Fundashon Cas Boneriano	Bonaire	SEI	1.501.845
4	2008053	Drie Volkswoningen in The Range	Own Your Own Home Foundation (AB)	Saba	SEI	1.146.805
5	2008067	Ruimtelijk Ontwikkelingsplan Bonaire	DROB	Bonaire	SEI	981.903

C.3. Gehanteerde onderzoeksmethoden

C.3.1. Desk research van alle 94 projecten

Op basis van desk research de dossiers van USONA is over alle 94 projecten in het IVB, OJSP en SEI de volgende informatie beschikbaar:

- de naam van het project;
- de uitvoerder van het project;
- het samenwerkingsprogramma waaronder het project valt;
- de subdoelstelling van dit programma die op het project van toepassing is;
- het budget van het project, voor zover dat uit de samenwerkingsprogramma's is gefinancierd is (in Nafl);
- de start- en einddatum en de looptijd van het project;
- een korte beschrijving van doel, de activiteiten en de beoogde resultaten van het project;
- informatie over de mate waarin de projectdoelstellingen zijn gerealiseerd. Deze informatie is gebaseerd op de ingediende eindrapportages in de projecten waarvoor deze beschikbaar zijn. In het geval geen eindrapportage beschikbaar is, is over de mate van doelrealisatie geen informatie beschikbaar. De eindrapportage ontbreekt voor 26 van de 94 projecten.

Op basis van de dossiers van USONA is er geen volledig overzicht beschikbaar van:

- de totale begroting van het project en het deel daarvan dat vanuit cofinanciering gefinancierd is (in Nafl).

C.3.2. Verdiepend onderzoek van de acht geselecteerde projecten

Het veldonderzoek kent voor alle drie samenwerkingsprogramma's en per perceel dezelfde structuur. Het bronnenonderzoek bij USONA vormde de basis voor het veldwerk in het verdiepende onderzoek. Uit het bronnenonderzoek komt de feitelijke situatie ten aanzien van de projecten naar voren, alsmede de beoordelingen van de doelrealisatie van het project door enerzijds USONA (die terug te vinden is in de projectdossiers) en ons onderzoeksteam (op basis van onze eigen oordeelsvorming). Naast het bronnenonderzoek dat voor alle projecten in de samenwerkingsprogramma's heeft plaatsgevonden, hebben wij voor de geselecteerde projecten een verdiepend onderzoek uitgevoerd, waarbij het onderzoeksteam zich de geschiedenis van het project volledig eigen heeft gemaakt. Dit vormde een gedegen voorbereiding op het veldwerk.

Voor elk geselecteerd project hebben wij de uitvoerder van het project (dat wil zeggen de ontvanger van SONA-gelden die het project heeft vormgegeven en uitgevoerd). In deze interviews is per project vastgesteld in welke mate het project volgens de uitvoerder zijn doelstellingen heeft bereikt. Daarnaast is voor elk project gesproken

met een of meer eindgebruikers. Het bleek in de praktijk niet altijd mogelijk om een groep eindgebruikers gezamenlijk te spreken. In die gevallen is een praktische oplossing gezocht, bijvoorbeeld het uitvoeren van een interview met de belangrijkste eindgebruiker of een vertegenwoordiger van eindgebruikers, aparte interviews met diverse eindgebruikers (in plaats van één gezamenlijke rondetafelbijeenkomst) of (in één geval) een wandeling in de omgeving waar het project is gerealiseerd samen met een van de uitvoerders, waarbij de feitelijke situatie kon worden geobserveerd door het onderzoeksteam.

Daarnaast zijn aanvullende documenten bestudeerd die door geïnterviewden zijn aangereikt of door het onderzoeksteam zijn gevonden door via internet te zoeken op informatie over het project. Dit betreft bijvoorbeeld evaluaties en onderzoeken van onafhankelijke derden of foto's, plattegronden en andere concrete informatie over de projecten.

De bevindingen uit de interviews en aanvullende documenten zijn vervolgens vergeleken met de resultaten van het bronnenonderzoek in de projectdossiers om tot een conclusie over de effectiviteit, duurzaamheid, efficiëntie en impact van elk geselecteerd project te komen. Deze bevindingen en conclusies zijn opgenomen in bijlage B.2.

C.4. Specifieke aandachtspunten

Om de vertrouwelijkheid van interviews te kunnen garanderen, maken wij in dit rapport geen expliciete koppeling tussen de namen van geïnterviewde personen en de projecten die met hen besproken zijn. Ook vermelden wij geen letterlijke citaten uit interviews in dit rapport.

D. Geïnterviewde personen

Voornaam	Achternaam	Government of Saba	Plv. Havenmeester	Eiland
Carlos		Openbaar Lichaam Bonaire, Directie Ruimte en Ontwikkeling	Beleidsmedewerker	Bonaire
	Anoniem	Own Your Own Home Foundation	Bewoonster	Saba
Niels	Bots	Caribida Advies	Associate Partner	Bonaire
Dick	Burg, van der	Kamer van Koophandel Bonaire	Directeur	Bonaire
Eveline	Coenen	Stichting Openbaar Onderwijs Bonaire	Algemeen directeur	Bonaire
Paulette	Courtart	New World Shipping	Owner/managing director	Sint Eustatius
Siem	Dijkshoorn	Government of Sint Eustatius	Director Economy and Infrastructure	Sint Eustatius
Irene	Dingjan	Bonaire Hotel and Tourism Association	CEO	Bonaire
Hooker	Gary	Government of Sint Eustatius	Gedeputeerde	Sint Eustatius
Nereida	González	Openbaar Lichaam Bonaire	Eilandsecretaris	Bonaire
Austin	Heijningen, van	Government of Sint Eustatius	Havenmeester	Sint Eustatius
Roosje	Hoek, van der	Adviesbureau Coffie & Van der Hoek BV	Managing Director	Bonaire
Adely Susanna	Jansen	Openbaar Lichaam Bonaire	Wnd. Hoofd Afdeling Financiën en Senior Beleidsadviseur	Bonaire
Norman	Jong, de	Fundashon Cas Bonairiano	Manager afdeling Vastgoed	Bonaire
John	Magor	Sea Saba Advanced Dive Centre	Directeur en eigenaar	Saba
Rollie	Martines	Fundashon Cas Bonairiano	Projectleider	Bonaire
Hubert	Martis	Algemene Bond Van Overheidspersoneel	Secretaris van ambtenarenzaken	Bonaire
Miguel	Martis	Openbaar Lichaam Bonaire, Directie Ruimte en Ontwikkeling	Hoofd Beleid en Projecten	Bonaire
Yajaira	Nicolaas	Openbaar Lichaam Bonaire, Directie Samenleving en Zorg	Beleidsmedewerker	Bonaire
Allyson	Pourrier	Openbaar Lichaam Bonaire	Wnd. Hoofd Dienst Onderwijs en Cultuur	Bonaire
Lynn	Rouse	Sint Eustatius Port Services	Owner/managing director	Sint Eustatius
Vanessa	Rouse	Sint Eustatius Port Services	Assistant manager	Sint Eustatius
Carlyle	Schmidt	Carlyle Shipping	President	Sint Eustatius
Anita	Smits	Tourism Corporation Bonaire	Office manager	Bonaire
Ruthmila	St.Jago	Openbaar Lichaam Bonaire	Beleidsmedewerker Samenleving en Zorg	Bonaire
Max	Suart	Openbaar Lichaam Bonaire, Directie Samenleving en Zorg	Projectleider Integrale Wijkaanpak Bonaire	Bonaire
Jo	Taylor	Sint Eustatius Port Services	Accountant/ Carib Trans representative	Sint Eustatius
Maldwin	Timber	Government of Sint Eustatius	Projectleider	Sint Eustatius
Menno	Velde, van der	Government of Saba	Eilandsecretaris*	Saba

Roland	Wilson	Own Your Own Home Foundation	Directeur	Saba
Nilva	Wout	Rooms-Katholiek Schoolbestuur Bonaire	Bestuurder	Bonaire
Bruce	Zagers	Government of Saba	Gedeputeerde	Saba
Bobby	Zagers	Government of Saba	Hoofd Planningsbureau	Saba
Nol	Hendriks	Ministerie van BZK, directie Koninkrijkrelaties	hoofd Samenwerkingsbeleid	NL