
Oog voor duurzaamheid

Eindrapport quickscan SEI Curaçao

16 juni 2011

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Managementsamenvatting	5
1. Achtergrond	11
1.1. Quickscan SEI Curaçao	11
1.2. SEI Curaçao: doelstellingen en beleidssectoren	11
1.3. Totstandkoming SEI Curaçao	12
1.4. Verantwoordelijkheden, looptijd en financiering SEI Curaçao	12
1.5. Politieke context: 10-10-10	13
1.6. Onderzoeksvragen en methoden	14
1.7. Leeswijzer	14
2. Voortgang SEI Curaçao	15
2.1. Een snapshot: SEI Curaçao per 31 maart 2011	15
2.2. Opgetreden wijzigingen per beleidssector	16
2.3. Procesbeschrijving	18
2.4. Voortgang beleidssectoren	19
2.4.1. De afgeronde projecten zijn vooral klein in omvang	20
2.4.2. Het merendeel van de projecten is (voor een deel) verplicht	20
2.4.3. Ruim een vijfde van de goedgekeurde projecten kent nog geen verplichting	21
2.4.4. Voortgang beleidssectoren samengevat: ondanks trage start nu redelijk op koers	22
2.5. Uitvoeringstempo beleidssectoren	23
2.5.1. Circa 20% van de projecten met verplichting kent nog geen betaling	23
2.5.2. Circa 80% van de projecten met verplichting is deels betaald	24
2.5.3. Uitvoeringstempo beleidssectoren samengevat: verplichtingen gedaan, maar betalingen blijven achter	24
2.5.4. Uitvoering PM-projecten verdient extra aandacht	25
2.6. Oorzaken van vertraging tijdens start en uitvoering	26
2.6.1. Vertraging bij de start van het SEI Curaçao	26
2.6.2. Niet voldoende beschikbare capaciteit en afhankelijkheid van externen	26
2.6.3. Waren de oorspronkelijke ambities realistisch?	26
2.6.4. Bestuurlijk commitment voor het SEI Curaçao is wisselend geweest gedurende de start en uitvoering	27
2.7. Efficiënte uitvoering	28
2.7.1. Het geschetste verloop van het SEI Curaçao heeft ook invloed gehad op de efficiëntie van de uitvoering	28

2.8.	Belangrijkste bevindingen en 'lessons learned'	29
3.	Voorlopige resultaten	30
3.1.	Voorlopige resultaten afgeronde projecten per 31 maart 2011	30
3.1.1.	Over de uiteindelijke effecten van het SEI-programma valt op dit moment nog niet veel te zeggen	30
3.1.2.	Over het uitvoeringstempo maken wij ons zorgen en dus ook over het behalen van de gestelde doelen in de daarvoor beschikbare tijd	31
3.1.3.	Integraliteit en synergie komen niet goed uit de verf	33
3.2.	Doelbereik van het SEI Curaçao op dit moment	35
3.2.1.	Er lijkt niet bewust te zijn gestuurd op de bijdrage van projecten aan de programmadoelstellingen	35
3.2.2.	Op basis van het succes van de afgeronde projecten zijn wel kritische succesfactoren te onderscheiden	36
3.3.	Effectiviteit in de toekomst	37
3.3.1.	Meetbaarheid van de resultaten is een aandachtspunt	37
3.3.2.	Duurzaamheid is een ander belangrijk aandachtspunt	37
3.3.3.	Voldoende ambtelijk en politiek draagvlak en 'ownership' is onmisbaar	38
3.4.	Belangrijkste bevindingen en 'lessons learned'	39
4.	Uitvoering van het SEI Curaçao	40
4.1.	Stakeholders: taken en verantwoordelijkheden	40
4.1.1.	Langzame opschaling in de uitvoering van het SEI Curaçao	40
4.2.	Taakuitvoering en invloed op effectiviteit	42
4.2.1.	Taakuitvoering op projectniveau is wisselend	42
4.2.2.	Vanwege prioriteitstelling was effectiviteit niet de eerste prioriteit in de taakuitvoering	42
4.2.3.	Samenwerking was/is voor verbetering vatbaar	43
4.2.4.	Wisselende politieke druk en aandacht	43
4.3.	Cofinanciering en publiekprivate samenwerking	44
4.3.1.	De cofinanciering is in praktijk lastig inzichtelijk te maken	44
4.4.	Belangrijkste bevindingen en 'lessons learned'	45
5.	Conclusies en aanbevelingen	46
5.1.	Conclusies	46
5.2.	Aanbevelingen in verband met gewenste impact	49

Bijlagen	51
A. Onderzoeksverantwoording	52
B. Overzicht projectselectie	54
C. Bronnenlijst	61
D. Geïnterviewden	64
E. Voortgang: kwantitatieve analyse	65
F. Voortgang: mutaties	70

Managementsamenvatting

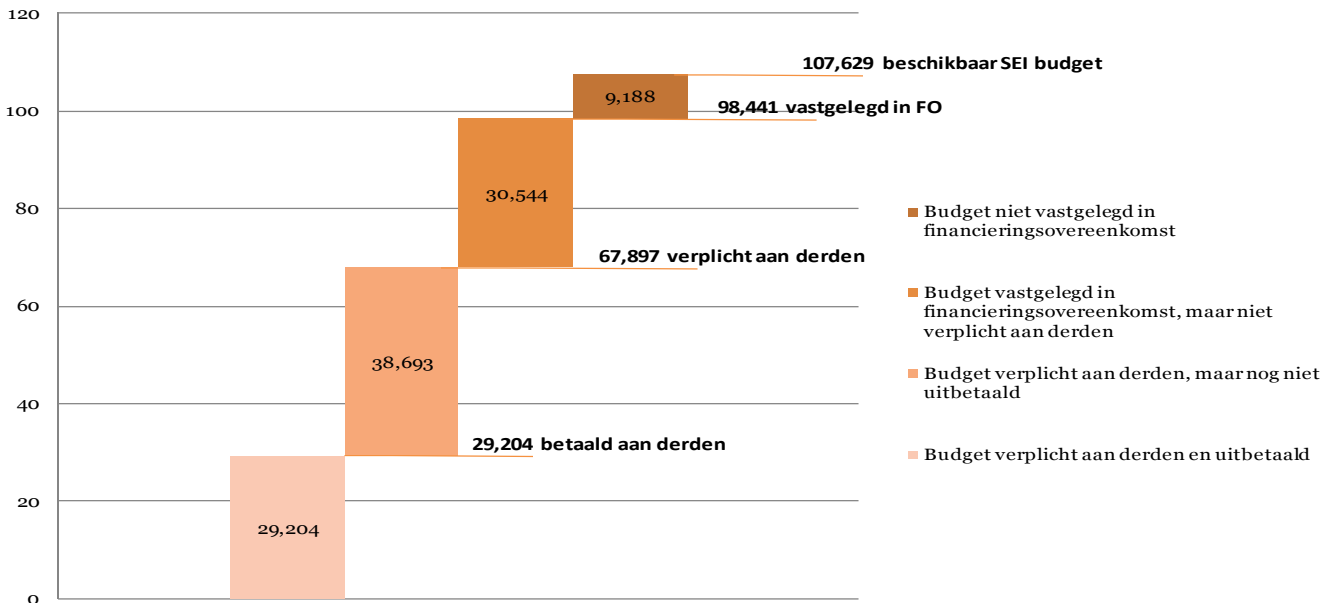
Achtergrond van het SEI Curaçao

- 01 Om het land Curaçao een goede start te geven heeft Nederland onder meer een financiële bijdrage van 123 miljoen ANG beschikbaar gesteld voor het Sociaal Economisch Initiatief Curaçao (hierna: SEI Curaçao). Het SEI Curaçao is in mei 2008 gestart en heeft tot doel duurzame verbeteringen te realiseren in de economische structuur en sociale achterstanden op Curaçao. Binnen het SEI Curaçao zijn voor het bereiken van deze doelstelling vijf prioritaire beleidssectoren aangewezen:
- herstructurering systemen sociale zekerheid;
 - openbaar bestuur;
 - herstructurering economie;
 - arbeidsmarkt;
 - sociale voorzieningen.
- 02 Bij de start heeft het SEI Curaçao de nodige vertraging gekend, mede vanwege de late opstart van de uitvoeringsorganisatie. De opgelopen vertraging van het programma dient tevens in context te worden gezien met de staatkundige herindeling, verkiezingen en veranderingen op ambtelijk niveau. Door deze zaken heeft het programma een vertraging van negen maanden tot een jaar opgelopen, afgemeten aan de oorspronkelijke planning. Het samenwerkingsprotocol ten aanzien van het SEI Curaçao d.d. 23 mei 2008, met oorspronkelijke einddatum van 31 december 2010 voor het verplichten van de middelen, is dan ook verlengd tot 30 september 2011, middels een addendum, om belangrijke projecten alsnog doorgang te laten vinden.

Een quickscan om inzicht te krijgen in de uitvoering van het programma

- 03 Om inzicht te krijgen in de effectiviteit en efficiëntie van de uitvoering van het programma, de vijf beleidssectoren en de onderliggende projecten is het SEI Curaçao tussentijds geanalyseerd door middel van deze quickscan. Doel van deze quickscan is tweeledig: verantwoording afleggen en inzicht krijgen over eventuele noodzakelijke bijsturing. Het betreft een momentopname in de vorm van een onderzoek met korte doorlooptijd, waarvan de bevindingen zijn opgetekend in dit rapport. Op basis van de bevindingen hebben wij 'lessons learned' geïdentificeerd en doen wij nadere aanbevelingen voor een succesvolle afronding van het SEI Curaçao.
- 04 PwC heeft deze opdracht uitgevoerd in opdracht van het Nederlandse ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK). De quickscan is uitgevoerd op basis van een doorlichting van het programma op hoofdlijnen en op basis van een gevarieerde projectselectie van 19 projecten. Het programma en de projecten zijn onderzocht op basis van een analyse van de beschikbare documenten en door het afnemen van interviews met een dertigtal betrokkenen uit diverse onderdelen van het SEI-programma. Het veldonderzoek heeft plaatsgevonden in april 2011. Als peildatum voor de analyse geldt de stand van zaken op 31 maart 2011.

Voortgang SEI Curaçao



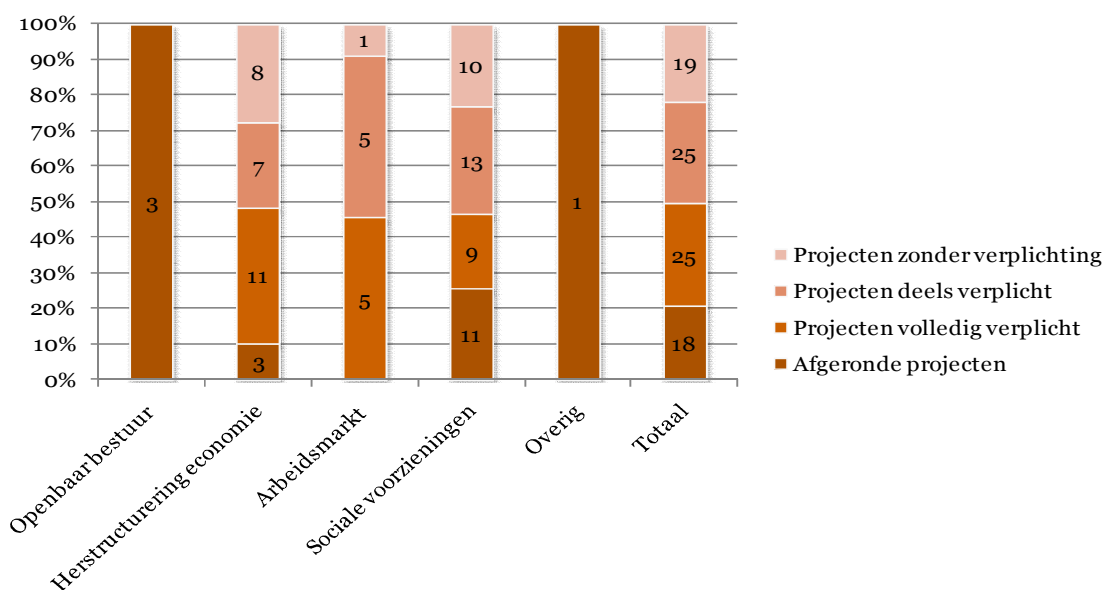
Figuur 1: Opbouw beschikbaar SEI-budget (*1000 ANG).

- 05 Het SEI Curaçao bestaat per 31 maart 2011 uit 93 projecten daar waar er 118 projecten waren benoemd in het oorspronkelijke programma. Het totale beschikbare SEI-budget bedraagt 107 miljoen ANG, waarvan op de peildatum 98 miljoen ANG is vastgelegd in financieringsovereenkomsten tussen USONA en het land Curaçao. Van dit goedgekeurde bedrag is inmiddels 69% (68 miljoen ANG) verplicht aan derden en van deze verplichtingen is 43% (29,204 miljoen ANG) uitbetaald.

Beleidssector	Actueel (31 maart 2011)				SEI-programma (2008)	
	Aantal projecten in uitvoering of afgerond	Goedgekeurd budget uit SEI-middelen (*1000 ANG)	Bedrag verplicht aan derden (*1000 ANG) (% van goedgekeurd budget)	Bedrag betaald (*1000 ANG) (% van verplicht bedrag)	Aantal projecten opgenomen in het SEI-programma ('08)	Financieringsbehoefte vanuit SEI-middelen (*1000 ANG) ('08)
Sociale zekerheid	4	0 ¹	-	-	5	0 ²
Openbaar bestuur	3	345	345 (100%)	342 (99%)	11	23.425
Herstructurering economie	29	64.343	42.730 (66%)	18.195(43%)	37	72.371
Arbeidsmarkt	13	12.353	11.150 (90%)	3.343 (30%)	19	12.442
Sociale voorzieningen	43	21.070	13.342 (63%)	6.994 (52%)	46	22.515
Overig	1	330	330 (100%)	330.000 (100%)	-	-
Totaal	93³	98.441	67.897 (69%)	29.204(43%)	118	130.753

Figuur 2: Snapshot SEI Curaçao per 31 maart 2011.

- o6 Binnen en tussen de vijf beleidssectoren zijn veel tussentijdse wijzigingen opgetreden. Nieuwe projecten zijn aangedragen, vanwege verschuivende prioriteiten en voortschrijdend inzicht en deze zijn in de plaats gekomen van projecten die zijn afgevoerd van de lijst. Een belangrijke verschuiving is de overheveling van een zestal projecten en het bijbehorende budget van de sector Openbaar Bestuur naar het IVB4 programma. Deze projecten worden wel uitgevoerd, maar maken niet langer onderdeel uit van het SEI Curaçao.



Figuur 3: Voortgang van de projecten per beleidssector.

¹ Dit betreffen PM-projecten die geen beslag leggen op de door Nederland beschikbaar gestelde SEI-middelen.

² Ibid.

³ Dit betreffen 87 projecten waaraan een Financieringsovereenkomst (hierna: FO) ten grondslag ligt en zes PM-projecten. De PM-projecten leggen geen beslag op de door Nederland beschikbaar gestelde SEI-middelen.

⁴ Institutionale Versterking Bestuurskracht.

-
- 07 Om inzicht te kunnen geven in de voortgang van de projecten is gekeken naar de aangegane verplichtingen ten opzichte van de looptijd van de projecten. 18 projecten zijn op de peildatum afgerond. Dit zijn projecten die vooral klein zijn in (financiële) omvang. Het merendeel van de projecten kent inmiddels een volledige (25), of gedeeltelijke (25) verplichting en is dan ook in uitvoering. Voor 19 projecten is wel een financieringsovereenkomst ondertekend, maar nog geen verplichting aangegaan met derden. Zeven van deze projecten heeft al langer dan zes maanden een financieringsovereenkomst, maar kennen nog (steeds) geen verplichting. Voor de overgrote meerderheid van de projecten lijkt het behalen van de verplichtingendeadline van 30 september 2011 geen probleem. Er zijn slechts een paar projecten in de beleidssectoren herstructurering economie en sociale voorziening die op basis van deze kwantitatieve analyse achter lijken te blijven met het aangaan van verplichtingen en mogelijk bijsturing behoeven om de deadlines zoals gesteld in het addendum te kunnen halen.
 - 08 Als de verplichtingen zijn aangegaan kunnen de werken of diensten uitgevoerd worden en zullen er betalingen worden verricht. Als indicatie voor het uitvoeringstempo van de projecten is gekeken naar de gedane betalingen ten opzichte van de looptijd van het project. 20% van de projecten met een verplichting kent nog geen betaling, waaronder een paar projecten met een beoogde einddatum in 2011. De overige verplichte projecten kennen wel betalingen. Maar toch zijn er een klein aantal projecten die achterblijven met betalingen ten opzichte van de looptijd. Op basis van deze kwantitatieve analyse zijn er in de beleidssectoren herstructurering economie, sociale voorzieningen en arbeidsmarkt een aantal projecten die qua uitvoeringstempo achter lijken te blijven en die mogelijk bijsturing behoeven.
 - 09 De zes PM-projecten vormen in de praktijk een separate groep binnen het SEI Curaçao. Deze projecten vallen wel binnen het programma, maar leggen geen beslag op de door Nederland beschikbaar gestelde SEI-middelen. De projecten betreffen dan ook vooral wijzigingen in wet- en regelgeving of beleidsmaatregelen. De voortgang van deze PM-projecten verdient extra aandacht, omdat belangrijke politieke besluitvorming betreffende deze maatregelen nog niet heeft plaatsgevonden en uit de reguliere monitoring rijst reeds de vraag of deze projecten de gestelde deadlines zullen behalen.
 - 10 De belangrijkste oorzaken voor de ontstane vertraging zijn: de late start van het programma en de late opschaling van uitvoeringscapaciteit. Het programma kreeg in het begin weinig aandacht, met name als het om de daadwerkelijke uitvoering ging. Dit heeft zijn weerslag gehad op de efficiëntie van de individuele projecten en het programma als geheel. Een andere reden van de vertraging is tekortschietende capaciteit en afhankelijkheid van derden tijdens de uitvoering. Verder bleven projectvoorstellen liggen door wisselend bestuurlijk commitment en een zo nu en dan veranderende prioriteitenstelling gedurende de start en de uitvoering. De nadruk in het SEI Curaçao lag tot nu toe primair op het volgen van het proces: het vastleggen van middelen in een financieringsovereenkomst en vervolgens het aangaan van verplichtingen.

Voorlopige resultaten

- 11 Over de uiteindelijke effecten c.q. uitkomsten van het SEI Curaçao, kunnen op dit moment nog geen stevige conclusies worden getrokken. Hiervoor zullen alle of in ieder geval een veel groter aantal projecten reeds enige tijd moeten zijn afgerond. Op basis van onze tussentijdse bevindingen maken wij ons zorgen of de gestelde doelen in de daarvoor beschikbare tijd kunnen worden behaald mede gezien het uitvoeringstempo wat in verschillende beleidssectoren achterblijft.
- 12 Bij de opstart van het programma is stilgestaan bij de integraliteit en synergie tussen de verschillende projecten. Echter doordat in de praktijk de voornaamste prioriteit kwam te liggen bij het committeren van beschikbare middelen is in de uitvoeringspraktijk de integraliteit en synergie tussen verschillende SEI-projecten niet voldoende tot hun recht gekomen. Vanwege deze prioriteitstelling, sterk gericht op het committeren van de financiële middelen, is ook de focus op het doelbereik vermindert. Hier werd bij een projectvoorstel bij stilgestaan, maar niet altijd zijn de doelen meetbaar gemaakt of is helder omschreven hoe het project bijdraagt aan de doelstellingen van het programma.

- 13 Om in de toekomst de effectiviteit van het programma te kunnen meten dient er allereerst aandacht te zijn voor de meetbaarheid van de resultaten. Daarnaast is een belangrijk punt voor verbetering het waarborgen van de duurzaamheid van het programma. Dit punt heeft bij de meeste projecten nog niet de aandacht gekregen dat het verdient. In veel gevallen is nog niet nagedacht over het logische vervolg, zijn (nog) geen (financiële) reserveringen getroffen of maakt het project geen onderdeel uit van staand beleid en de begroting van het betreffende ministerie. Een kritische succesfactor hierin is politiek draagvlak en ‘ownership’.

Uitvoering van het SEI Curaçao

- 14 Vanaf de start in 2008 heeft een langzame opschaling van de uitvoeringscapaciteit plaatsgevonden, met allereerst betrokkenheid van USONA, daarna SOAB en tenslotte PMU. Deze opschaling is volgens onze analyse mede te wijten aan de groter wordende ‘sense of urgency’ die zich om het programma leek op te bouwen. Aanvankelijk was de prioriteitstelling vooral gericht op het verplichten van de financiële middelen, maar deze lijkt zich nu te verschuiven naar het gedegen ten uitvoering brengen van de projecten en het borgen van de resultaten. Het programma heeft in de afgelopen jaren wisselende politieke druk en aandacht gekend, maar ook daar lijkt men zich aan te sluiten bij de ‘sense of urgency’.
- 15 De samenwerking, zowel op programma als projectniveau had beter gekund. Op programmaniveau was er sprake van miscommunicatie en enige onduidelijkheid in hiërarchische aansturinglijnen tussen de programmabureaus en uitvoeringsorganisaties (wie is waarvoor nu precies verantwoordelijk en wie neemt de beslissing?). Ook op projectniveau bleek het lastig om synergie te bereiken middels samenwerking. Met name omdat de verantwoordelijke projecteigenaren vanuit het eigen beleidsveld (dienst/ministerie) de projecten uitvoerde zonder hierbij de samenwerking te zoeken. Uit de praktijk blijkt veelal een verkokerde aanpak.
- 16 In zowel de kwantiteit als de kwaliteit zijn wij grote verschillen tegengekomen als het gaat om de capaciteit op projectniveau. Dit vertaalde zich in zaken zoals opleidingsniveau, positie in de organisatie, beschikbare tijd voor het project en affiniteit met het onderwerp van de verschillende projectleiders. Daarnaast heeft de prioriteit in eerste instantie gelegen op het volgens de regels in gang zetten van het uitvoeringsproces. Het ging daarbij veelal om het vastleggen van middelen in een financieringsovereenkomst en vervolgens het aangaan van verplichtingen. Hierdoor is de effectiviteit (behalen van doelen) niet de eerste prioriteit geweest in de uitvoering.

Aanbevelingen in verband met gewenste impact

- 17 Op basis van de voorgaande bevindingen en de huidige situatie van het SEI Curaçao komen wij tot de volgende aanbevelingen, die bijdragen aan een effectiever en efficiënter SEI-programma in de resterende tijd.
1. Bestuurlijk en politiek commitment voor het SEI Curaçao is onlosmakelijk verbonden met het succes van het programma. Wij adviseren daarom om zowel vanuit Curaçao als vanuit Nederland hier voldoende aandacht aan te schenken. Hierbij is het belangrijk dat allereerst duidelijk commitment wordt afgegeven voor de afronding van het SEI-programma dat zich onder andere vertaalt in concrete stappen in de verbetering van de governance/coördinatie van het programma. Ook een mogelijk vervolg op het SEI door Curaçao zelf, dat valt af te lezen uit beleidsplannen en reserveringen op de begroting, zijn hiervoor belangrijke indicatoren.
 2. Een goede (centrale) coördinatie vergroot de kans op synergie en integraliteit. Curaçao en Nederland zouden de huidige uitvoeringsorganisatie en de rollen van USONA, SOAB en PMU moeten behouden, bewaken en samenwerking tussen de organisaties ondersteunen. Daarnaast valt te overwegen om op politiek/ambtelijk niveau de centrale coördinatie van het programma te beleggen bij het ministerie van Algemene Zaken (hierna: AZ) van Curaçao.

3. Om de monitoring en evaluatie van het SEI Curaçao alsnog van de grond te laten komen is onze suggestie dat de Raad van Ministers (via AZ) opdracht geeft aan de uitvoeringsorganisaties (PMU/SOAB, eventueel met behulp van USONA) om op basis van de hen beschikbare informatie de doelstellingen per project en op programmaniveau meetbaar, controleerbaar en evalueerbaar te maken. Hiervoor dient een gezamenlijk Monitoring & Evaluation programma (M&E) opgezet te worden met specifieke aandacht voor de bijdrage van individuele projectresultaten aan programmadoelstellingen, en betrokkenheid van de projecteigenaren (kennisopbouw). Eventueel kan het systeem ondersteund en gevalideerd worden door een derde partij.
4. Bevlogen, daadkrachtige en kundige projectleiders dragen bij aan een succesvol resultaat. Curaçao zal daarom snel duidelijkheid moeten scheppen over rollen en verantwoordelijkheden in de nieuwe ambtelijke organisatie. Hierbij adviseren wij om de bestaande uitvoerders zoveel mogelijk betrokken te laten blijven bij 'hun' SEI-project(en). Dit zal naar onze verwachting de continuïteit, de samenwerking binnen het SEI en daarmee de resultaten van het SEI positief beïnvloeden.
5. Om het lerend effect van het programma te vergroten is onze suggestie om 'best practices' te definiëren en andere projecten hiervan te laten leren. PMU/SOAB en USONA zijn hiervoor, zodra bepaalde projecten verder in de uitvoering zijn, de aangewezen uitvoerders. Dit dient tevens onderdeel te zijn van het M&E programma en kan door PMU/SOAB ingebed worden in de periodieke overleggen met de projecteigenaren.
6. De Raad van Ministers kan op korte termijn de duurzaamheid van de individuele projecten en het integrale programma versterken door te overwegen om vanuit het financieel overschot (als gevolg van stopgezette/nog niet verplichte projecten) de duurzaamheid van (potentieel) succesvolle projecten te versterken. De middelen kunnen in een overkoepelend duurzaamheidsprogramma ingezet worden om de projecteigenaren te ondersteunen in het borgen van de resultaten. Dit vereist daadkracht en moed om projecten zonder verplichting (aan derden) en met een laag ingeschatte kans van slagen, stop te zetten.
7. Het realiseren van publiekprivate samenwerking (hierna: PPS) en cofinanciering kan de duurzaamheid van het SEI Curaçao versterken en biedt daarom kansen voor de toekomst. Wij adviseren daarom op korte termijn een haalbaarheidsstudie te laten uitvoeren naar de mogelijkheden en onmogelijkheden van cofinanciering en publiekprivate samenwerking en direct aan de slag te gaan met de resultaten.
8. Het is belangrijk dat de kennis die wordt opgedaan in het SEI Curaçao behouden blijft. Wij adviseren daarom om 'permanente educatie' in het programma (capacity building) in te bouwen door resultaten en 'lessons learned' te borgen in toekomstig beleid en huidige activiteiten.
9. De communicatie en PR van het programma is een belangrijke voorwaarde voor succes van het programma. Voer daarom vanuit een centraal punt binnen de overheid een gericht communicatiebeleid met betrekking tot het SEI Curaçao zou onze suggestie zijn. Dit kan onder andere helpen bij het creëren van draagvlak en het bevorderen van het gebruik van de projectuitkomsten. Heb hier met name oog voor resultaten en impact.

Noot: De aanbeveling met betrekking tot de centrale coördinatie (aanbeveling 2) en de hierin voorgestelde rol voor AZ speelt een hoofdrol bij de monitoring van het programma (aanbeveling 3), het definiëren en verspreiden van de best practices (aanbeveling 5), de coördinatie omtrent de duurzaamheid (aanbeveling 6), het onderzoeken van de mogelijkheden inzake cofinanciering en PPS (aanbeveling 7), het werken aan permanente educatie (aanbeveling 8) en ten slotte een gedegen PR en communicatiebeleid (aanbeveling 9).

1. Achtergrond

1.1. Quickscan SEI Curaçao

- ¹⁸ Voor u ligt het eindrapport van de tussentijdse quickscan van het SEI Curaçao met als peildatum 31 maart 2011. Het SEI Curaçao is tussentijds geanalyseerd door middel van deze quickscan met als doel inzicht te krijgen in de effectiviteit en efficiëntie van de uitvoering van het programma en de onderliggende projecten. Enerzijds om hier verantwoording over af te leggen en anderzijds om inzicht te krijgen over eventuele noodzakelijke bijsturing. Wij benadrukken dat het hier een quickscan betreft en geen volledige evaluatie. Op basis van een kortlopend onderzoek zijn in dit rapport de belangrijkste bevindingen opgetekend.

1.2. SEI Curaçao: doelstellingen en beleidssectoren

- ¹⁹ Het SEI Curaçao had tot doelstelling om in de periode 2008 – 2010 een substantieel aantal projecten, hervormingen en maatregelen te introduceren die moesten leiden tot duurzame verbeteringen in de economische structuur en sociale achterstanden op Curaçao, zodat Pais Kòrsou met een gezonde basis kan starten. Het SEI Curaçao besteedde tevens aandacht aan een aantal bestuurlijke hervormingen, die in het licht van de op komst zijnde autonome status van Curaçao noodzakelijk waren om de kwaliteit en continuïteit van het bestuur te garanderen. Ten slotte was een aantal initiatieven, dat het functioneren van de arbeidsmarkt diende te verbeteren, opgenomen, waarmee zowel economische als sociale doelstellingen nagestreefd werd.⁵ Het SEI Curaçao maakte onderdeel uit van een breder pakket van maatregelen⁶ om Curaçao een goede basis bij de start als land binnen het Koninkrijk te geven.
- ²⁰ Op het terrein van de economische, sociale en bestuurlijke ontwikkeling van Curaçao is een aantal hoofddoelstellingen voor het SEI benoemd. Deze zijn in onderstaande tabel weergegeven.

Hoofddoelstellingen economische ontwikkeling
Het stimuleren van economische groei door middel van directe impulsen en hervorming waardoor een reële <i>economische groei van minimaal 4% per jaar</i> gerealiseerd wordt.
Het <i>reduceren van de werkloosheid met 2 – 3 procentpunten per jaar</i> .
Hoofddoelstellingen sociale ontwikkeling
Het structureel verbeteren van de omstandigheden van mensen met acute sociale noden, gemeten door een <i>verbeterde score van het UNDP Human Development Index</i> .
Het oplossen van enkele urgente knelpunten in de onderwijsvernieuwing vooral bij kwetsbare groepen, gemeten door een <i>verbeterde participatiegraad in het onderwijs en de arbeidsmarkt</i> .
Hoofddoelstellingen bestuurlijke ontwikkeling
Het <i>ondersteunen van een nieuw bestuurlijk apparaat</i> dat de realisatie van de doelen van Pais Kòrsou faciliteert.
Het <i>reduceren van de schuldoverheid</i> tot een aanvaardbaar niveau en het beheersen van de overheidsfinanciën.

Tabel 1.1: Hoofddoelstellingen SEI Curaçao⁷.

⁵ Sociaal Economisch Initiatief Curaçao, *Bouwen aan een zekere toekomst*, 26 maart 2008 (pagina 4).

⁶ Onder andere de schuldsanering, IVB, OJSP, Plan Veiligheid, et cetera.

⁷ Sociaal Economisch Initiatief Curaçao, *Bouwen aan een zekere toekomst*, 26 maart 2008 (pagina 11 – 12).

21 Om deze hoofddoelstellingen te bereiken zijn vijf beleidssectoren gedefinieerd welke zijn aangeduid als prioriteitsgebieden, namelijk:

- Herstructurering systemen sociale zekerheid;
- Openbaar bestuur;
- Herstructurering economie;
- Arbeidsmarkt;
- Sociale voorzieningen.

22 Per beleidssector zijn verschillende projecten en maatregelen gedefinieerd. De meeste projecten worden uit Nederlandse bijdragen aan het SEI gefinancierd. Er is een aantal projecten, dat deels of geheel door fondsen van medefinanciers mogelijk wordt gemaakt.⁸

1.3. Totstandkoming SEI Curaçao

23 Het SEI Curaçao vindt zijn oorsprong in de Slotverklaring van november 2006 en de toetreding van Curaçao tot het overgangsakkoord in augustus 2007. De inzet van de regering van de Nederlandse Antillen en de eilandbesturen was een duurzame toekomst voor de bevolking van de eilanden te realiseren. Er is in het hoofdlijnenakkoord van oktober 2005 afgesproken dat een SEI ontwikkeld zal worden, gericht op een structurele aanpak van de bestaande sociaaleconomische problemen en met als einddoel een verbetering van het sociaaleconomisch perspectief van de bevolking te realiseren.

24 In september 2007 heeft het Bestuurscollege van Curaçao een SEI Commissie in het leven geroepen met brede participatie uit de gemeenschap. De opdracht van de commissie was om een breed gedragen programma op te stellen dat aan de bovengenoemde doelstellingen voldeed.⁹ Organisaties uit het maatschappelijk middenveld en overheidsinstanties konden projectvoorstellen indienen bij de SEI Commissie. In totaal werden er circa 250 voorstellen ingediend. Deze voorstellen betroffen korte beschrijvingen welke beoordeeld werden door de commissie. De SEI Commissie heeft in de periode september tot en met december 2007 wekelijks vergaderd over de inhoud van het SEI Curaçao en de voorgestelde projecten. Uiteindelijk zijn de doelstellingen, evenals 118 projecten die hieraan bij moeten dragen, vastgelegd in het SEI-programma van 26 maart 2008. Op 23 mei 2008 is het samenwerkingsprotocol ten aanzien van het SEI Curaçao ondertekend door het Eilandgebied Curaçao en Nederland.

1.4. Verantwoordelijkheden, looptijd en financiering SEI Curaçao

25 Het Eilandgebied Curaçao is verantwoordelijk voor de uitvoering van het SEI Curaçao. Namens de Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen (hierna: SONA) is USONA als uitvoerende organisatie verantwoordelijk voor het rechtmatig en doelmatig beheer van de SEI-middelen. Curaçao en Nederland hebben gedurende de looptijd periodiek overleg over de voortgang van het SEI Curaçao. Aan Curaçaose zijde is SOAB aangewezen om de voortgang van de projecten te monitoren.

26 De beoogde looptijd van het in maart 2008 opgestelde programma is ongeveer drie jaar (2008 – 2010).¹⁰ Het SEI-protocol kende dan ook een einddatum van 31 december 2010. Aangezien de beschikbaar gestelde middelen op 31 december 2010 nog niet allemaal waren verplicht, dreigde een situatie te ontstaan waarin de beoogde doelstellingen en concrete projectresultaten niet behaald konden worden, omdat de niet-verplichte middelen terug zouden vloeien naar Nederland.

⁸ Ibid. (pagina 14 – 15).

⁹ Ibid. (pagina 4).

¹⁰ Ibid. (pagina 6). Hier wordt gesproken over beoogd omdat ten tijde van schrijven van het programma onbekend was wanneer de exacte startdatum zou zijn.

Om deze situatie het hoofd te bieden hebben de Nederlandse minister van BZK en de minister president van Curaçao op 13 januari 2011 een addendum op het samenwerkingsprotocol ondertekend waarmee het SEI Curaçao tot 30 september 2011 is verlengd. Na deze datum is het niet meer mogelijk financieringsovereenkomsten af te sluiten en verplichtingen aan te gaan.¹¹ Enkele projecten genoemd in de bijlage van het addendum vormen een uitzondering. De termijnen zijn in het addendum per project benoemd en de gestelde deadlines lopen tot eind maart 2012.

- 27 In het SEI-protocol is vastgelegd dat Nederland ter ondersteuning van de uitvoering financiering beschikbaar stelt. Door Nederland wordt 60,5 miljoen ANG beschikbaar gesteld, zoals al vastgelegd in het toetredingsakkoord van augustus 2007. Daarnaast is vastgelegd dat Curaçao 30,79 miljoen ANG beschikbaar stelt voor de uitvoering van het SEI Curaçao. Dit laatste bedrag is conform de beoogde cofinanciering door Curaçao in het SEI-programma van maart 2008. Daarbovenop is voor de duur van het SEI Curaçao (2008 – 2010), 30% van de voor deze periode door Nederland op grond van het samenwerkingsbeleid 2008 – 2012 ter beschikking gestelde middelen, aangewend voor de uitvoering van het SEI Curaçao.¹²
- 28 In het SEI-programma was de totale financieringsbehoefte 267 miljoen ANG, op basis van de 118 projecten. Hiervan werd beoogd dat 130 miljoen ANG beschikbaar zou zijn vanuit door Nederland beschikbaar gestelde SEI-middelen. Vooraf was echter al duidelijk dat de beschikbare middelen niet gelijk waren aan de financieringsbehoefte. In het SEI-programma schat men in dat circa 123,6 miljoen ANG vanuit Nederland beschikbaar zou zijn op basis van de toezeggingen en verdeling zoals deze later ook in het SEI-protocol zijn vastgelegd. Uiteindelijk is het daadwerkelijke bedrag van 122,7 miljoen ANG beschikbaar gesteld.¹³

1.5. Politieke context: 10-10-10

- 29 De periode van implementatie en uitvoering van het SEI Curaçao was tevens een periode van grote staatkundige veranderingen. De staatkundige herindeling kent een lange voorgeschiedenis. De Slotverklaring van november 2006, waarin werd overeengekomen dat Curaçao de zogenaamde status aparte zou krijgen en waarin het SEI haar oorsprong kent, werd aanvankelijk verworpen door de Eilandraad van Curaçao. Het Bestuurscollege viel en in april 2007 werden nieuwe verkiezingen gehouden. In juli 2007 ging de Eilandraad alsnog akkoord met de Slotverklaring en het Toetredingsakkoord werd in augustus 2007 ondertekend. Het was oorspronkelijk de bedoeling op 15 december 2008 de nieuwe verhoudingen in te laten gaan, maar in mei 2008 bleek dat deze invoeringsdatum niet haalbaar was. Pas in oktober 2009 werd bekendgemaakt dat Pais Kòrsou per 10 oktober 2010 een feit zou worden.
- 30 Ter voorbereiding op het nieuwe land werden op 27 augustus 2010 verkiezingen gehouden. De PAR, voorgaande jaren nauw betrokken bij de staatkundige veranderingen werd opnieuw de grootste partij. Echter maakt zij niet langer deel uit van de regering. De partij van (huidig premier) Gerrit Schotte, de MFK, wist een coalitie te vormen met de Pueblo Soberano en MAN, waarmee op 10-10-10 Pais Kòrsou startte met een volledig nieuwe regering. Na 10-10-10 was de transitie nog niet afgelopen. De bestaande diensten moesten worden omgevormd en samengevoegd tot ministeries, en hiermee moest tevens rekening gehouden worden met de koers van de nieuwe regering. Ten tijde van deze quickscan werd de laatste hand gelegd aan het regeerprogramma en de implementatie van de businessplannen van de ministeries.
- 31 Het is belangrijk stil te staan bij de politieke context en de impact daarvan op het ambtelijk apparaat van Curaçao. Veranderingen zoals zich op dat moment voordeden kunnen hun uitwerking hebben op een sociaaleconomisch programma. Zo kunnen prioriteiten, maar ook verantwoordelijkheden en taken veranderen. Deze invloed werd in veel van de interviews bevestigd, daar de geïnterviewden regelmatig refereerden aan de staatkundige veranderingen en de impact hiervan op de uitvoering van de projecten. In dit rapport zullen wij dan ook regelmatig op deze politieke context terugrijpen.

¹¹ Artikel 1 Addendum op het Samenwerkingsprotocol ten aanzien van het SEI Curaçao.

¹² Namelijk 10% vanuit het programma Institutionele Versterking en Bestuurskracht; en 20% vanuit het aandeel 'overig'.

¹³ Sociaal Economisch Initiatief Curaçao, *Bouwen aan een zekere toekomst*, 26 maart 2008 (pagina 13).

1.6. Onderzoeksvragen en methoden

32 Dit rapport dient antwoord te geven op twee onderzoeksvragen:

1. Dragen de tot nu toe uitgevoerde en in uitvoering zijnde projecten en maatregelen bij tot het behalen van de doelstellingen van het SEI-programma per beleidsveld en de synergetische effecten ervan (voor zover dit thans al te concluderen valt)?
2. Welke verbeteringen en actualisatie in de organisatie van het SEI-programma kunnen worden aangebracht om de effectiviteit en efficiëntie van de uitvoering en voortgang ervan te verbeteren/verhogen?¹⁴

33 De doelstelling van de quickscan is in een korte periode, en op basis van de beoordeling van slechts enkele projecten, inzicht te geven in het functioneren van het programma. Dit houdt in dat nagegaan wordt hoe het programma in de praktijk werkt. Hiertoe hebben wij deskresearch gedaan en interviews gehouden met stakeholders, zowel op programmaniveau als op projectniveau. Voor dit laatste hebben wij een gevarieerde selectie gemaakt van 19 projecten die wij indicatief achten voor het gehele programma.

34 In bijlage A vindt u een uitgebreide toelichting van de gehanteerde methoden. In bijlage B vindt u een overzicht van de geselecteerde projecten, met hierin een korte projectbeschrijving.

1.7. Leeswijzer

35 Dit rapport beantwoordt de belangrijkste vragen die in het kader van de quickscan SEI Curaçao zijn gesteld. Hieronder volgt een korte weergave van wat in de verschillende hoofdstukken is opgenomen:

- In hoofdstuk 2 wordt inzicht gegeven in de voortgang van het programma ten opzichte van de initiële planning. De peildatum is 31 maart 2011. Waar staat het SEI-programma anno 31 maart 2011?
- In hoofdstuk 3 is een beoordeling opgenomen van de resultaten ten opzichte van de doelen. Wat zijn de behaalde resultaten van het SEI-programma tot nu toe?
- In hoofdstuk 4 komt de analyse van de uitvoeringsorganisatie aan bod. Hoe hebben de uitvoeringsorganisatie en de overige stakeholders gepresteerd?
- In hoofdstuk 5 worden op basis van de opgedane inzichten conclusies en verbeteradviezen geformuleerd.

¹⁴ Op het moment van schrijven wordt door een externe partij ook een doelmatigheidsonderzoek uitgevoerd bij USONA.

2. Voortgang SEI Curaçao

³⁶ In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de voortgang van het SEI Curaçao ten opzichte van de oorspronkelijke planning. Wij geven inzicht in de uitgevoerde activiteiten tot nu toe met daarbij een analyse van de geconstateerde verschillen tussen planning en realisatie. Dit hoofdstuk bevat dan ook vooral een kwantitatieve beschrijving waarvoor wij de brongegevens hebben gekregen van USONA en SOAB.

2.1. Een snapshot: SEI Curaçao per 31 maart 2011

³⁷ In onderstaande tabel 2.1 wordt het projectenoverzicht van SEI Curaçao weergegeven. Op 31 maart 2011 waren er 93 projecten in uitvoering of afgerond. Daarvan zijn zes projecten de zogeheten PM-projecten en kennen geen bijbehorend budget. Dit betreft vier projecten in de beleidssector 'Sociale zekerheid' en twee projecten in de beleidssector 'Arbeidsmarkt'. Later in dit rapport komen wij meer specifiek terug op deze projecten. Het totale, door Nederland beschikbaar gestelde SEI-budget bedraagt per 31 maart 2011 107,6 miljoen ANG (aanvankelijk was dit 122,7 miljoen ANG). Van deze middelen is 98,4 miljoen ANG vastgelegd in financieringsovereenkomsten. Dit betekent dat nog 9,2 miljoen ANG vrij beschikbaar is. Een aantal projecten zit in het addendum op het SEI-protocol opgenomen, maar hiervoor is nog geen projectvoorstel ingediend. Het is mogelijk dat deze projecten nog beslag leggen op deze middelen.

Beleidssector	Actueel (31 maart 2011)		SEI-programma (2008)	
	Aantal projecten in uitvoering of afgerond	Goedgekeurd budget uit SEI-middelen (*1000 ANG)	Aantal projecten opgenomen in het SEI-programma ('08)	Financieringsbehoefte vanuit SEI-middelen (*1000 ANG) ('08)
Sociale zekerheid	4	0 ¹⁵	5	0 ¹⁶
Openbaar bestuur	3	345	11	23.425
Herstructurering economie	29	64.343	37	72.371
Arbeidsmarkt	13	12.353	19	12.442
Sociale voorzieningen	43	21.070	46	22.515
Overig	1	330	-	-
Totaal	93¹⁷	98.441	118¹⁸	130.753
Totaal beschikbare SEI-middelen		107.629¹⁹		122.688

Tabel 2.1: Snapshot SEI Curaçao per 31 maart 2011 in aantallen projecten en totaal goedgekeurd budget.

¹⁵ Dit betreffen PM-projecten die geen beslag leggen op de door Nederland beschikbaar gestelde SEI-middelen.

¹⁶ Dit betreffen PM-projecten die geen beslag leggen op de door Nederland beschikbaar gestelde SEI-middelen.

¹⁷ Dit betreffen 87 projecten waaraan een Financieringsovereenkomst (hierna: FO) ten grondslag ligt en zes PM-projecten.

¹⁸ Hieronder vallen acht projecten die alleen door cofinanciering mogelijk gemaakt zouden moeten worden en dus geen beslag leggen op de door Nederland beschikbaar gestelde SEI-middelen.

¹⁹ Het actuele beschikbare SEI-budget is de resultante van het toegezegde bedrag van 123 miljoen ANG plus en min diverse overhevelingen, waarvan de grootste 23 miljoen ANG betreft wat in januari 2011 is overgeheveld naar het IVB.

38 In tabel 2.2 wordt het financiële overzicht gepresenteerd van SEI Curaçao per 31 maart 2011. Hieruit blijkt dat 69% van de goedgekeurde middelen op de peildatum is verplicht aan derden. Van deze verplichtingen is 43% al betaald.²⁰ Er zijn grote verschillen waar te nemen tussen de beleidssectoren, zowel in aangegane verplichtingen als gedane betalingen.

Beleidssector	Actueel (31 maart 2011)			
	Aantal projecten in uitvoering of afgerond	Goedgekeurd budget uit SEI-middelen (*1000 ANG)	Bedrag verplicht aan derden (*1000 ANG) (% van goedgekeurd budget)	Bedrag betaald (*1000 ANG) (% van verplicht bedrag)
Sociale zekerheid	4	- ²¹	-	-
Openbaar bestuur	3	345	345 (100%)	342 (99%)
Herstructurering economie	29	64.343	42.730 (66%)	18.195(43%)
Arbeidsmarkt	13	12.353	11.150 (90%)	3.343 (30%)
Sociale voorzieningen	43	21.070	13.342 (63%)	6.994 (52%)
Overig	1	330	330 (100%)	330.000 (100%)
Totaal	93	98.441	67.897 (69%)	29.204(43%)

Tabel 2.2: Financieel Snapshot SEI Curaçao per 31 maart 2011.

2.2. Opgetreden wijzigingen per beleidssector

39 In tabel 2.1 is te zien dat de huidige portefeuille, ten opzichte van het oorspronkelijke programma, de nodige verschillen kent. Deze verschillen kennen diverse oorzaken. Allereerst was bij aanvang duidelijk dat er minder SEI-middelen beschikbaar waren dan de gestelde financieringsbehoefte.²² Het financieringsgat wat hierdoor ontstond, zou op een andere manier opgevuld moeten worden, of er zouden keuzes gemaakt moeten worden in de gewenste projecten. Uit de interviews hebben wij echter geconcludeerd dat de focus primair lag bij het benutten van de beschikbaar gestelde SEI-middelen. Deze waren en zijn immers gekoppeld aan bestuurlijke afspraken met een harde deadline. Uit de interviews hebben wij niet opgemaakt dat vooraf een bewuste prioritering heeft plaatsgevonden in welke projecten wel en welke projecten niet doorgang zouden vinden.

40 Een herprioritering heeft wel gedurende de uitvoering plaatsgevonden en verschillende nieuwe projecten zijn aangedragen en bepaalde projecten zijn afgevoerd. Uit interviews is gebleken dat voortschrijdend inzicht en gewijzigde prioriteiten veelal de aanleiding waren voor dergelijke aanpassingen. In samenspraak tussen Curaçao en Nederland, kan worden besloten aanpassingen te doen in het SEI Curaçao. Dit kan formeel gesproken zowel op initiatief van Curaçao als van Nederland. Conform het protocol wordt een verschuiving van budgetten tussen beleidsvelden als substantiële wijziging gezien en dient deze eerst in het voortgangsoverleg besproken te worden. In de praktijk werd een verzoek voor een budgettaire verschuiving tussen beleidsvelden schriftelijk door Curaçao voorgelegd aan Nederland, waarna, tevens schriftelijk, al dan niet goedkeuring gegeven werd voor een herallocatie van middelen.

²⁰ Het betaalde bedrag wordt uitgedrukt in percentage van het totale verplichte bedrag, omdat betalingen pas gedaan kunnen worden als de verplichting is aangegaan. Het betaalde bedrag is 30% van het goedgekeurde bedrag.

²¹ Dit zijn PM-projecten, deze leggen geen beslag op de door Nederland beschikbaar gestelde SEI-middelen.

²² 123 miljoen ANG in plaats van 130 miljoen ANG.

-
- 41 Het SEI-programma omvatte ook acht projecten die niet vanuit de door Nederland beschikbaar gestelde SEI-middelen zouden worden bekostigd.²³ Vanwege de prioriteitstelling die vooral gericht was op het behalen van de doelstellingen in het SEI-protocol (tijdig verplichten van de middelen) zijn de projecten die niet (primair) uit de door Nederland beschikbaar gestelde SEI-middelen worden bekostigd op de achtergrond geraakt. Omdat alleen (financieel) gemonitord wordt op de door USONA goedgekeurde projecten en de PM-projecten was het voor ons niet inzichtelijk of deze projecten wel uitgevoerd zijn. Ook was het niet duidelijk of deze projecten in de planning staan om in de toekomst uitgevoerd te worden.
- 42 De beleidssectoren hebben verschillende wijzigingen gekend. De beleidssector ‘sociale zekerheid’ kent de minste wijzigingen. Ten opzichte van de planning is hier één project niet doorgedaan.²⁴ Binnen de beleidssector ‘herstructurering economie’ hebben zich de meeste wijzigingen voorgedaan. Verschillende projecten zijn niet doorgedaan, nieuwe projecten zijn aangedragen en een aantal projecten zijn samengevoegd. Binnen de beleidssector ‘arbeidsmarkt’ hebben een aantal projecten geen doorgang gevonden. Binnen de sector ‘sociale voorzieningen’ zijn verschillende projecten afgevoerd, maar deze zijn vervangen door nieuwe projecten. De grootste wijziging heeft zich voorgedaan binnen de beleidssector ‘openbaar bestuur’. Hier zijn zes projecten (waarvan vijf in uitvoering) voor een bedrag van 23 miljoen ANG overgeheveld naar het samenwerkingsprogramma Institutionele Versterking Bestuurskracht (hierna: IVB). Voor detailinformatie aangaande de mutaties verwijzen wij u naar bijlage F.

²³ Deze projecten omvatten niet de PM-projecten, deze zijn wel in het overzicht opgenomen. Het gaat om projecten die alleen door private partijen, door Curaçao of via andere middelen worden bekostigd, zoals het EDF of IVB.

²⁴ Het project: “Elimineren betalingsachterstanden overheid”.

2.3. Procesbeschrijving

- 43 Alvorens wij hieronder verder ingaan op de voortgang van de projecten zullen wij eerst een korte schets geven van het proces dat een SEI-project doorloopt en welke begrippen in dit kader worden gehanteerd. Elk project gaat door het hieronder beschreven proces heen. In het proces is een aantal fasen te onderkennen die hieronder worden toegelicht. Wij hebben geconstateerd dat in de praktijk het proces ook verloopt zoals hieronder beschreven.



Figuur 2.1: Processchema van een SEI-project.

- 44 Projecteigenaren beginnen met het schrijven van een projectvoorstel. Na screening door het programmabureau en SOAB wordt de verantwoordelijke gedeputeerde/minister om goedkeuring gevraagd. Na goedkeuring wordt het voorstel vervolgens ingediend bij USONA. Formeel gebeurt dit door de Raad van Ministers (in het verleden het Bestuurscollege), in de praktijk wordt het voorstel via het programmabureau ingediend. In de praktijk waren het programmabureau en SOAB in een vroeg stadium betrokken bij het opstellen van het projectvoorstel. En waar nodig boden zij de projecteigenaar daarbij ondersteuning.
- 45 Na indiening bij USONA wordt het voorstel beoordeeld. Indien nodig kunnen aanvullende vragen gesteld worden of documentatie worden opgevraagd. Na goedkeuring van een project wordt een financieringsovereenkomst opgesteld. Deze financieringsovereenkomst²⁵ is een overeenkomst gesloten tussen het land Curaçao en USONA. In deze overeenkomst worden de beschikbaar gestelde middelen benoemd, de looptijd van de overeenkomst en de voorwaarden waaraan de projecteigenaar dient te voldoen. Het ondertekenen van de financieringsovereenkomst betekent de feitelijke start van het project.
- 46 De volgende stap is het aangaan van verplichtingen. Er worden aanbestedingen gedaan, offertes opgevraagd en contractanten en werknemers ingehuurd voor het uitvoeren van de beoogde werkzaamheden. De contractuele overeenkomst met derden tot de betaling van een geldsom ten behoeve van de uitvoering van de werkzaamheden wordt een verplichting genoemd. Gedurende de uitvoering wordt de projecteigenaar gemonitord door USONA op de voortgang en ingediende facturen worden door USONA, met instemming van de projecteigenaar, aan de opdrachtnemers betaald. Als de werkzaamheden zijn afgerond wordt het project afgesloten. Gedurende de uitvoering onderhoudt ook SOAB contact met de projecteigenaren en zijn er per ministerie (voorheen met de verantwoordelijke gedeputeerden) periodieke overleggen betreffende de voortgang van het SEI Curaçao.

²⁵ De financieringsovereenkomst is een standaard overeenkomst met eventueel aanvullende voorwaarden.

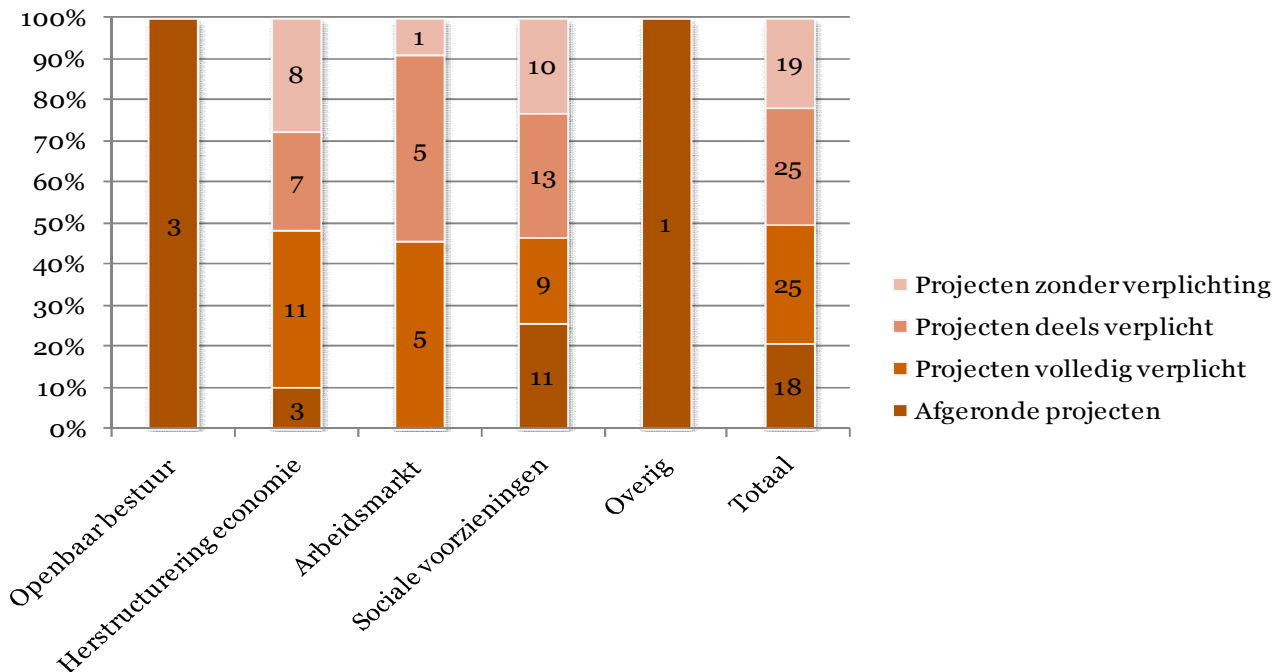
2.4. Voortgang beleidssectoren

47 Om een indicatie te krijgen van de voortgang van de projecten en inzicht in mogelijke verschillen tussen de beleidssectoren analyseren wij in deze paragraaf de projectenportefeuille op basis van een aantal categorieën:

- afgeronde projecten;
- goedgekeurde projecten met een volledige verplichting;
- goedgekeurde projecten met een gedeeltelijke verplichting;
- goedgekeurde projecten zonder verplichting;
- PM-projecten.

48 Waar staan de projecten, en daarmee de beleidssectoren, in de uitvoering? Om deze vraag te beantwoorden gebruiken wij de mate van verplichting als indicatie. Onder verplichting wordt verstaan: “de verbintenis uit overeenkomst, die door de projecteigenaar wordt aangegaan in het kader van de uitvoering van een goedgekeurd project, tot betaling van een geldsom.” De PM-projecten kennen geen verplichtingen, omdat zij geen beslag leggen op het SEI-budget. Zij vallen dan ook buiten de analyse in deze paragraaf.²⁶ Later in dit hoofdstuk komen wij separaat terug op de voortgang van de PM-projecten.

49 In figuur 2.2 zijn per beleidssector alle bovengenoemde categorieën opgenomen, behalve de PM-projecten.²⁷ Eveneens zijn de totalen per categorie opgenomen. Hieruit blijkt dat op dit moment 18 projecten zijn afgerond; 50 projecten een volledige of gedeeltelijke verplichting hebben, en dat 19 projecten nog geen verplichting kennen.

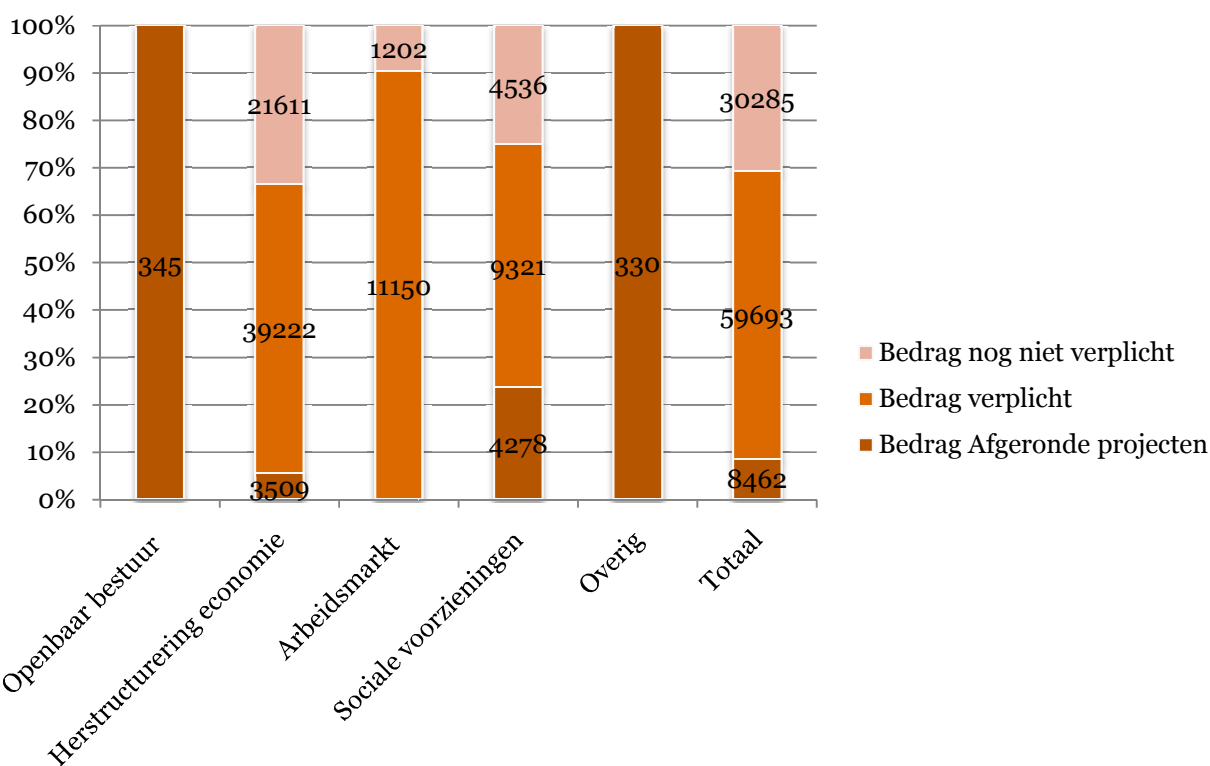


Figuur 2.2: Voortgang van projecten per beleidssector (N=87).

²⁶ Dit betekent dat de analyse gedaan is op basis van 87 projecten waarvoor een financieringsovereenkomst is ondertekend.

²⁷ De beleidssector ‘sociale zekerheid’ kent alleen PM-projecten en komt daarom in deze financiële analyse niet terug.

50 Er is een groot verschil in omvang van de projecten, variërend van de tienduizenden Antilliaanse gulden tot miljoenen. In figuur 2.3 wordt daarom een financieel overzicht gegeven per beleidssector op basis van de afgeronde projecten, het al verplichte bedrag (*1000 ANG) en bedrag dat wel in een financieringsovereenkomst is bestemd, maar nog niet is verplicht.



Figuur 2.3 Financiële voortgang van projecten per beleidssector (N=87).

2.4.1. De afgeronde projecten zijn vooral klein in omvang

51 Uit figuur 2.2 en 2.3 is af te leiden dat de 18 afgeronde projecten slechts een klein deel van het goedgekeurde budget betreffen. De beleidssectoren ‘openbaar bestuur’ en ‘overig’ zijn volledig afgerond, maar dit betreft dan ook slechts een klein bedrag en een klein aantal projecten. De sector ‘overig’ betrof een project voor de inhuur van externe capaciteit voor het schrijven van projectvoorstellen. De nog lopende projecten uit de sector ‘openbaar bestuur’ zijn in januari 2011 overgeheveld naar het IVB, waardoor er geen projecten binnen deze beleidssector in het SEI Curaçao in uitvoering zijn.

52 De beleidsector ‘arbeidsmarkt’ kent nog geen afgeronde projecten. De sectoren ‘herstructurering economie’ en ‘sociale voorzieningen’ hebben respectievelijk drie en elf afgeronde projecten (respectievelijk 10% en 26% van het totaal aantal projecten in de betreffende beleidssector). In het eerste geval betreft dit een relatief klein deel van het totale budget. In het geval van ‘sociale voorziening’ betreft het aandeel afgeronde projecten zowel in aantallen als in budget ruim een vijfde van het totaal.

2.4.2. Het merendeel van de projecten is (voor een deel) verplicht

53 18 projecten zijn afgerond, maar dit betekent dat er totaal nog 69 projecten in uitvoering zijn.²⁸ 25 van de in uitvoering zijnde projecten zijn op de peildatum volledig verplicht. Dit betekent dat voor het gehele goedgekeurde bedrag diensten of werken zijn gecontracteerd. Dit betreft bijna de helft van het totale goedgekeurde budget.²⁹

²⁸ De zes PM-projecten maken geen onderdeel uit van deze analyse.

²⁹ 46,658 miljoen ANG. Zie voor nadere analyse bijlage E.

- 54 Er zijn verschillen waar te nemen tussen beleidsvelden. Het valt op dat bij herstructurering economie dit vooral grotere projecten zijn. Met 38% van de projecten is 55% van het totale budget in het beleidsveld volledig verplicht. Bij sociale voorzieningen is dit andersom. Hier is met 21% van de projecten, bijna 15% van het totale goedgekeurde budget in het beleidsveld volledig verplicht.
- 55 Naast projecten zonder verplichting zijn er ook de nodige projecten in uitvoering waarvan slechts een deel van het goedgekeurde budget verplicht is.³⁰ In figuur 2.2 wordt inzichtelijk dat 25 van de 69 projecten in uitvoering³¹ nog niet volledig zijn verplicht. Ook hier is zichtbaar dat het vooral projecten in de beleidssectoren 'herstructurering economie' en 'sociale voorzieningen' betreft. Een nadere nuancering op de totalen is noodzakelijk. Projecten kunnen voor een kleiner budget zijn aanbesteed dan aanvankelijk geschat, of het project bevindt zich nog in de beginfase en bevat meerdere verplichtingen. Om deze nuance inzichtelijk te maken hebben wij een nadere analyse uitgevoerd, waarbij wij het percentage verplichtingen hebben afgezet tegen de looptijd van het project.³² Hieruit is direct te zien dat het overgrote deel van de projecten voor meer dan 70% is verplicht. Zes projecten uit de beleidssector 'sociale voorzieningen' en één in de sector 'herstructurering economie' zijn nog niet voor 50% verplicht, maar bevinden zich al wel in een gevorderd stadium van de looptijd. Dit is mogelijk een risico voor de voortgang van deze projecten, omdat nog beperkte tijd resteert om werkzaamheden en activiteiten uit te voeren. Deze kunnen immers pas uitgevoerd worden na het aangaan van een verplichting.

2.4.3. Ruim een vijfde van de goedgekeurde projecten kent nog geen verplichting

- 56 Uit figuur 2.3 blijkt dat ruim 30 miljoen ANG nog niet is verplicht aan derden. Een deel van dit bedrag is afkomstig van projecten die gedeeltelijk zijn verplicht. De rest heeft betrekking op projecten zonder verplichting. Bijna een kwart van de gestarte projecten in de beleidssectoren 'herstructurering economie' en 'sociale voorzieningen' kent nog geen verplichting. In het geval van 'herstructurering economie' betreft dit 30% van het budget. Maar ook hier is een nuancering op zijn plaats. Projecten waarvoor zeer recentelijk een financieringsovereenkomst is ondertekend lopen waarschijnlijk conform planning. Terwijl bij andere projecten de financieringsovereenkomst al langere tijd ondertekend is, maar de aanbesteding vooralsnog uitblijft.
- 57 Om beter inzicht te krijgen in deze 19 projecten zonder verplichting hebben wij deze afgezet tegen de verstreken tijd sinds ondertekening van de financieringsovereenkomst.³³ Hieruit blijkt dat inderdaad voor zeven projecten pas zeer recentelijk de financieringsovereenkomst is ondertekend (korter dan een maand voor de peildatum 31 maart 2011), maar voor zeven andere projecten is dit al meer dan zes maanden geleden. Het betreft hier vijf projecten in de beleidssector 'herstructurering economie' met een totaal goedgekeurd budget van 13 miljoen ANG, en twee projecten in de sector 'sociale voorzieningen' met een goedgekeurd budget van 650.000 ANG.

³⁰ In bijlage E wordt per beleidsveld weergegeven hoeveel projecten nog niet volledig verplicht zijn, om welk bedrag dit gaat en hoeveel procent van het goedgekeurde bedrag is verplicht.







³¹ Dit zijn projecten met een financieringsovereenkomst die nog niet zijn afgesloten.

³² Zie bijlage E.

³³ Zie bijlage E.

2.4.4. Voortgang beleidssectoren samengevat: ondanks trage start nu redelijk op koers

58 In onderstaande tabel hebben wij onze bevindingen samengevat, op basis van onze analyse in bovenstaande figuren en zoals weergegeven in bijlage E. Dit is de voortgang gebaseerd op de kwantitatieve analyse die wij hebben uitgevoerd over de gehele projectenportefeuille. Deze voortgang is gebaseerd op financiële indicatoren. Wij hebben niet de individuele situatie van de projecten geanalyseerd.

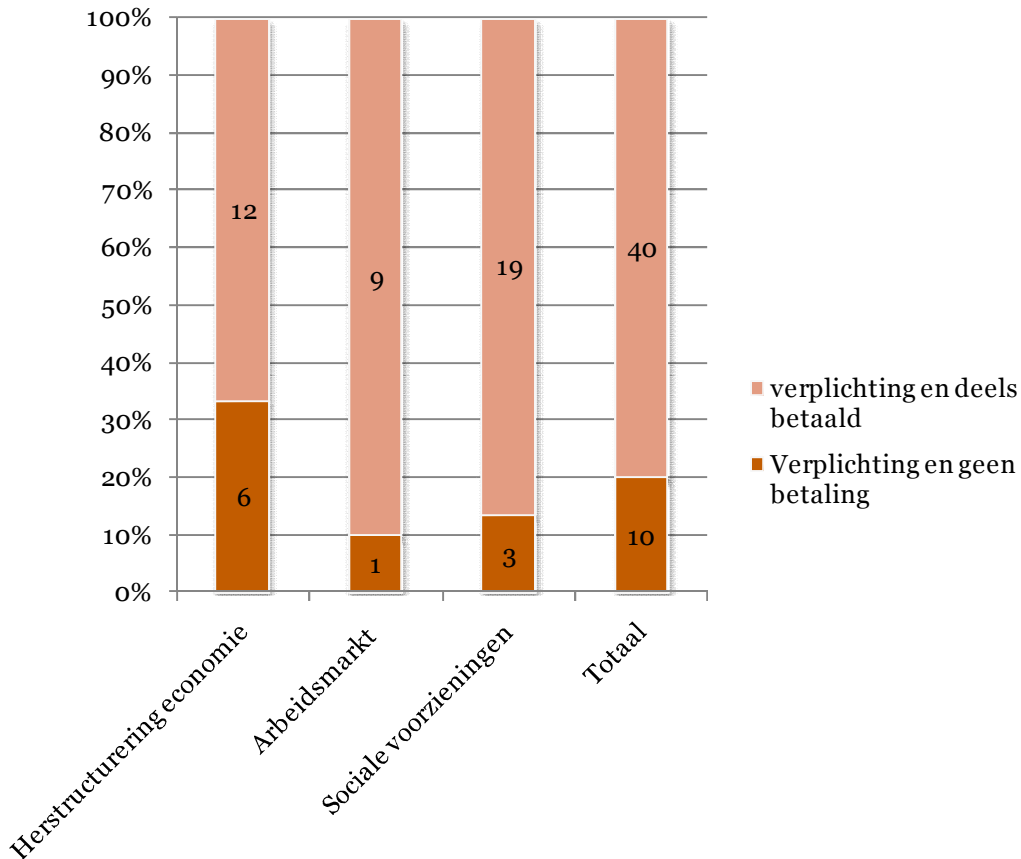
Sociale Zekerheid		De beleidssector 'sociale zekerheid' kent alleen PM-projecten. Hierdoor was het niet mogelijk een financiële analyse uit te voeren. Zie paragraaf 2.5.4.
Arbeidsmarkt		De beleidssector 'arbeidsmarkt' heeft nog geen afgeronde projecten, wel kennen tien van de elf projecten een gedeeltelijke of volledige verplichting. De projecten met een gedeeltelijke verplichting zijn voor driekwart van het goedgekeurde budget verplicht. Er is dan ook ruim 90% van het totale goedgekeurde budget verplicht. Het nog niet verplichte project is recentelijk gestart. De voortgang van de projecten in deze beleidssector ogen conform verwachting gezien de looptijd van de projecten.
Openbaar Bestuur		Alle projecten in de beleidssector 'openbaar bestuur' zijn afgerond. In januari 2011 zijn vijf in uitvoering zijnde projecten overgeheveld naar het IVB. Na overheveling naar het IVB resteren nog drie projecten die allen zijn afgesloten.
Herstructurering Economie		Van de 29 projecten in de beleidssector 'herstructurering economie' zijn er drie afgerond. Van de 26 in uitvoering zijnde projecten zijn er elf projecten volledig verplicht en zeven deels verplicht. Een van deze laatste projecten is al vergevorderd in de looptijd, maar niet in verplichting, wat mogelijk een risico is voor de tijdige afronding. Acht projecten zijn nog niet verplicht, waarvan vijf al langer dan zes maanden in uitvoering zijn. Ook bij deze projecten bestaat het risico van vertraging.
Sociale voorzieningen		De beleidssector 'sociale voorzieningen' kent 43 projecten, waarvan er inmiddels 11 zijn afgerond. Van de in uitvoering zijnde projecten zijn er negen volledig verplicht. 13 projecten zijn deels verplicht waarvan zes projecten al ver gevorderd zijn in de looptijd. Deze projecten kennen mogelijke risico's ten aanzien van een tijdige afronding. Tien projecten zijn nog niet verplicht, op twee na zijn de meeste hiervan recentelijk gestart.
Overig SEI		Dit betreft slechts één project, dat inmiddels is afgerond.

Tabel 2.3: Voortgang beleidssectoren samengevat (alle projecten).

59 Voor het merendeel van de projecten is de voortgang ten aanzien van het aangaan van verplichtingen op orde. Wij constateren enkele risico's voor de voortgang in de verschillende beleidssectoren op basis van de financiële gegevens. Voor het aangaan van verplichtingen is in het addendum op het samenwerkingsprotocol een harde deadline gesteld, met een aantal uitzonderingen voor prioritaire projecten. Voor het overgrote deel van de projecten zal deze deadline zonder twijfel gehaald worden. Er zijn een paar projecten, zoals ook in bovenstaande samenvatting is weergegeven, waar extra op ingezet zal moeten worden om de verplichtingendeadline te halen. In de interviews is ons aangegeven dat men verwacht dat ook voor deze projecten de deadline gehaald zal worden.

2.5. Uitvoeringstempo beleidssectoren

- 60 In de vorige paragraaf hebben wij inzichtelijk gemaakt wat de voortgang van de beleidssectoren is op basis van de aangegane verplichtingen. (Waar bevinden de lopende projecten (en daarmee de beleidssectoren) zich in de verschillende fasen?) Daarnaast willen wij ook inzicht bieden in het uitvoeringstempo van de verschillende beleidssectoren. Hoe doen de lopende projecten het? Dit uitvoeringstempo bepalen wij door de betalingen inzichtelijk te maken ten opzichte van de verplichtingen. Hierbij gaan wij er vanuit dat als werkzaamheden zijn uitgevoerd deze ook gefactureerd en betaald worden.
- 61 In figuur 2.4 wordt per beleidssector inzichtelijk gemaakt hoeveel projecten op de peildatum in uitvoering zijn met een verplichting die tevens een betaling kennen.



Figuur 2.4: In uitvoering zijnde projecten met verplichtingen en betalingen.

2.5.1. Circa 20% van de projecten met verplichting kent nog geen betaling







- 62 Er zijn tien projecten die al volledig of deels zijn verplicht, maar waar nog geen betalingen op hebben plaatsgevonden. Het betreft vooral projecten in de beleidssector 'herstructurering economie'. Vier van deze projecten kennen een einddatum in de tweede helft van 2011. Op basis van deze kwantitatieve gegevens is het de vraag of de gestelde einddatum van deze projecten gehaald zal worden. Ook drie projecten in de beleidssector 'sociale voorzieningen' kennen nog geen betaling, maar dit betreft een klein totaal bedrag (131k ANG) aan verplichtingen en deze projecten kennen een einddatum in 2012 en 2013.

2.5.2. Circa 80% van de projecten met verplichting is deels betaald

- 63 Bij 40 projecten met een verplichting heeft al een betaling plaatsgevonden. Dit is een ruime meerderheid van de projecten. Ook hier zijn verschillen tussen beleidsvelden op te merken. Op bijna 91% van de verplichte projecten binnen de beleidssector ‘sociale voorzieningen’ zijn betalingen verricht. Deze betalingen bedragen ruim de helft van het totaal verplichte bedrag in deze beleidssector. De beleidssector ‘arbeidsmarkt’ schetst een ander beeld. 90% van de arbeidsmarktprojecten kent een verplichting, maar hiervan is pas 30% van het verplichte budget betaald.
- 64 Om deze data beter te kunnen interpreteren zijn de projecten geplot ten opzichte van de looptijd van het project.³⁴ Wij verwachten een stijgende trend waar meer betalingen zijn gedaan naar mate de looptijd vordert. Projecten waar de betalingen achterblijven ten opzichte van de looptijd (de projecten die al meer dan 50% gevorderd zijn qua looptijd, maar waarvan nog geen 40% is betaald) vallen op. Het betreft hier zeven projecten vanuit sociale voorzieningen die relatief klein in omvang zijn (kleiner dan 200k), maar wel voor driekwart of meer van het goedgekeurde budget zijn verplicht. Maar ook drie projecten uit ‘herstructurering economie’ en één uit de beleidssector ‘arbeidsmarkt’ blijven achter.

2.5.3. Uitvoeringstempo beleidssectoren samengevat: verplichtingen gedaan, maar betalingen blijven achter

- 65 In onderstaande tabel hebben wij onze bevindingen samengevat, op basis van onze analyse in bovenstaande figuren en zoals weergegeven in bijlage E. Dit is de voortgang gebaseerd op de kwantitatieve analyse die wij hebben uitgevoerd over de gehele projectenportefeuille. Deze voortgang is gebaseerd op financiële indicatoren. Wij hebben niet de individuele situatie van de projecten geanalyseerd.

Sociale Zekerheid		De beleidssector ‘sociale zekerheid’ kent alleen PM-projecten. Hierdoor was het niet mogelijk een financiële analyse uit te voeren. Zie paragraaf 2.5.4.
Arbeidsmarkt		Negen van de tien verplichte projecten kennen betalingen. Twee van deze projecten zijn al vergevorderd qua looptijd, maar kennen relatief weinig betalingen. Dit is een indicatie dat het uitvoeringstempo mogelijk achterblijft.
Openbaar Bestuur		Na overheveling naar het IVB resteren nog drie projecten in de beleidssector ‘openbaar bestuur’ die allen zijn afgesloten.
Herstructurering Economie		De beleidssector ‘herstructurering economie’ kent van de 21 verplichte projecten, zes projecten zonder betaling. Daarnaast zijn er drie verplichte projecten die voor minder dan 20% zijn betaald, maar wel over de helft zijn qua looptijd van het traject. Deze projecten kennen mogelijk vertraging in de uitvoering.
Sociale Voorzieningen		Drie van de 33 verplichte projecten in de beleidssector sociale voorzieningen kennen nog geen betaling. Zeven projecten zijn al vergevorderd qua looptijd, maar kennen nog relatief weinig betalingen. Dit duidt op mogelijke vertraging in het uitvoeringstempo.
Overig SEI		Dit betreft slechts één project, wat inmiddels is afgerond.


Tabel 2.4: Uitvoeringstempo beleidssectoren samengevat (lopende projecten).

- 66 Op basis van bovenstaande samenvatting wijzen wij op enkele risico’s in het uitvoeringstempo van de verplichte projecten. Het verplichtingentempo is grotendeels op orde, maar uit de financiële analyse blijkt dat als de projecten eenmaal verplicht zijn de uitvoering achter lijkt te blijven.

³⁴ Zie bijlage E.

2.5.4. Uitvoering PM-projecten verdient extra aandacht

67 De PM-projecten hebben geen budgettaire consequenties omdat deze vooral beleidsmaatregelen of gewijzigde wet- en regelgeving betreffen die zouden moeten worden verricht door het staande apparaat. De voortgang van deze projecten blijkt in de praktijk lastig inzichtelijk te maken. PMU geeft in haar voortgangsrapportage van maart 2011 aan dat het regelmatig voorkomt dat ambtenaren niet op de hoogte zijn dat het een SEI-project betreft, waardoor het monitoren zeer lastig wordt. Bovendien kan het door voortschrijdend inzicht voorkomen dat de beleidsmaatregel niet langer van toepassing is of dient te worden aangepast. Zo kan een vertraging ook veroorzaakt worden, door het besluit de maatregel via een andere, meer integrale benadering, te implementeren, zoals bijvoorbeeld bij Lei di Bion. PMU vult aan dat de Raad van Ministers begin maart van dit jaar besloten heeft een contactambtenaar aan te wijzen per ministerie ten behoeve van de PM-projecten. In onderstaand overzicht wordt op kwalitatieve basis de voortgang beschreven van de PM-projecten in de betreffende beleidsvelden.

Sociale Zekerheid		Vier PM-projecten zijn allen opgenomen in het addendum op het samenwerkingsprotocol. De voortgang heeft bij aanvang vertraging gekend, maar inmiddels zijn verschillende stappen gezet om de gestelde deadlines te kunnen behalen. Het kritieke tijdspad is kort.
Arbeidsmarkt		Twee PM-projecten, beide tevens opgenomen in het addendum. Van het ene project zal de deadline verschuiven afhankelijk van de koers die binnen het arbeidsmarktbeleid zal worden gekozen. Van het andere project is al gesteld dat deze de deadline zoals gesteld in het addendum niet zal halen.

Tabel 2.5: Uitvoeringstempo PM-projecten samengevat.

2.6. Oorzaken van vertraging tijdens start en uitvoering

68 In het bespreken van oorzaken van de vertraging en de eventuele bijsturingmogelijkheden maken wij onderscheid tussen het niveau van het SEI-programma en het niveau van de projecten.

2.6.1. Vertraging bij de start van het SEI Curaçao

69 Het SEI-programma kende een late start. Uit de door ons afgenomen interviews maken wij op dat de uiteindelijke projectselectie laat tot stand kwam en dat aanvullende inzet van externen er uiteindelijk toe heeft geleid dat een selectie is gemaakt van projecten die zijn opgenomen in het SEI-programma. De planning zoals opgenomen in het SEI-programma en de gestelde deadlines waren bij ondertekening van het samenwerkingsprotocol eigenlijk al achterhaald. Bepaalde projecten hadden een beoogde start begin 2008 en de afronding van het programma stond gepland voor eind 2010. Hoewel voor projecten al in 2007 een aanvraag in kon worden gediend, omdat resterend budget uit de vorige programmaperiode zou worden overgeheveld naar het SEI Curaçao, werden de meeste aanvragen pas na de tweede helft van 2008 ingediend.

2.6.2. Niet voldoende beschikbare capaciteit en afhankelijkheid van externen

70 Deze late start van het programma heeft tevens geresulteerd in een latere start van de projecten ten opzichte van de oorspronkelijke planning. De oorzaak van vertraging in start van de projecten lag volgens betrokkenen vooral in de beschikbare capaciteit. Niet overal was voldoende tijd en menskracht beschikbaar om projectvoorstellen uit te schrijven. Op sommige plaatsen was tevens onvoldoende capaciteit beschikbaar om projectvoorstellen van voldoende kwaliteit op te stellen.

71 Om dit proces te ondersteunen zijn er twee ingrijpende maatregelen genomen. Enerzijds is SOAB eind 2008 door het Bestuurscollege gevraagd een coördinerende rol te vervullen bij het opstellen en indienen van de projectvoorstellen. Anderzijds is budget ter beschikking gesteld vanuit het SEI Curaçao om extern assistentie in te huren bij het schrijven, 'opwerken' en uitvoeren van de voorstellen. Over de kwaliteit van de ingehuurd assistentie waren onze interviewpartners wisselend tevreden en in sommige gevallen zelfs uiterst teleurgesteld. Ditzelfde was ook het geval als externen werden ingehuurd voor de uitvoering van een project. Daarnaast is de afhankelijkheid van externen ook van invloed op de duurzaamheid van de projecten en inspanningen. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering wordt verlegd, maar houdt tevens op als ook de inhuurperiode is afgelopen. Een vraag naar kennis en expertise wordt voor de korte termijn vervuld, maar op de langere termijn blijft de vraag bestaan. Er vindt geen structurele kennisopbouw plaats.

2.6.3. Waren de oorspronkelijke ambities realistisch?

72 De ambitie van het SEI Curaçao was groot. Over het gehele programma bezien betekende dit dat in een periode van tweeënhalf jaar ruim 118 projecten met een totale waarde van 267 miljoen ANG moesten worden uitgewerkt, aanbesteed, uitgevoerd, betaald, afgerond en geëvalueerd. Dit moest bovendien worden uitgevoerd door een beperkt aantal projecteigenaren die tevens tijd en energie moesten steken in een staatkundige herindeling en de overgang naar Pais Kòrsou. Deze context en in het achterhoofd de ervaringen met de uitvoering van eerdere programma's op Curaçao doet bij ons de vraag opkomen of de ambities gesteld in het SEI-programma wel realistisch waren. Vanuit de ervaring met de vorige samenwerkingsprogramma's waren al de nodige lessen opgetekend. Zo geeft de evaluatie van het DEO aan dat een heldere tijdspanne duidelijkheid over de beschikbare financiering belangrijk is. Ook dienen heldere criteria aan te geven welke projecten wel of niet in aanmerking komen voor financiering.

2.6.4. *Bestuurlijk commitment voor het SEI Curaçao is wisselend geweest gedurende de start en uitvoering*

- 73 'Commitment', vooral op politiek/bestuurlijk niveau wordt als belangrijkste voorwaarde genoemd voor een gedegen uitvoering. Daar waar het commitment van een projecteigenaar ontbreekt, of waar de projectmanager het commitment niet heeft van zijn of haar leidinggevende, levert dit hindernissen op in de uitvoering. Specifieke voorbeelden die genoemd zijn in het kader van onze quickscan hebben vooral betrekking op het commitment op bestuurlijk niveau. Niet alle projecteigenaren en/of projectmanagers voelden zich altijd gesteund door de bestuurlijke top, men miste soms besluitvaardigheid en daadkracht. Men had niet het gevoel dat de projecten altijd evenveel prioriteit genoten of dat men ondersteuning kreeg voor de uitvoering van het project. De projecteigenaren die wel steun hebben ondervonden benoemden dit ook als belangrijke succesfactor van hun project. Commitment is dan ook een aspect waar de nieuwe Raad van Ministers op is gaan sturen en met het aanstellen van de PMU per 1 februari 2011 worden wekelijkse aandachts- en beslispunten in de ministerraad ingebracht om besluitvorming te realiseren.
- 74 Maar commitment speelt ook een belangrijke rol bij de uitvoering van individuele projecten. De betrokkenheid van de projectmanager blijkt vaak in positieve zin doorslaggevend. Wij hebben veel gedreven personen gesproken, maar zij gaven tevens aan veel ballen in de lucht te moeten houden waardoor nu eenmaal niet altijd de gewenste of benodigde inzet mogelijk is. Als bijsturende maatregel worden dan in sommige gevallen ook externe projectmanagers ingehuurd die zich fulltime kunnen richten op de succesvolle afronding van het project in kwestie.
- 75 Een vertraging in de start heeft effect op het bereiken van de doelstellingen. Allereerst op het moment waarop deze doelstellingen worden bereikt. Tegelijkertijd staat de omgeving niet stil en veranderen prioriteiten en randvoorwaarden. Ook dit heeft een mogelijk effect op het bereiken van de gestelde doelen. Hier zullen wij in het volgende hoofdstuk dieper op in gaan.

2.7. Efficiënte uitvoering

⁷⁶ Bovengenoemde wijzigingen en vertragingen hebben effect op de efficiëntie³⁵ van de uitvoering, zowel op programmaniveau als projectniveau.

2.7.1. *Het geschetste verloop van het SEI Curaçao heeft ook invloed gehad op de efficiëntie van de uitvoering*

- ⁷⁷ Het startpunt van het programma is de projectenlijst zoals in het SEI-programma van maart 2008 opgetekend. De financieringsbehoefte bleek bij aanvang groter dan de beschikbaar gestelde middelen. Wij hebben geconstateerd dat tussentijdse wijzigingen zich hebben voorgedaan in het SEI Curaçao, zoals herallocaties van middelen tussen beleidsvelden en het opstarten van nieuwe projecten. Deze wijzigingen in het SEI-programma behoeften expliciete schriftelijke goedkeuring. Dit had automatisch impact op een efficiënte uitvoering omdat er de nodige tijd overheen gaat om bestuurlijke goedkeuring te vragen en te verlenen. Tegelijkertijd werd in interviews aangegeven dat herallocaties van middelen ook ten gunste kunnen komen van nieuwe prioriteiten en het resultaat waren van voortschrijdend inzicht. De herallocatie was volgens de betrokkenen juist noodzakelijk voor de benodigde impact. Bestuurlijke goedkeuring was ook noodzakelijk voordat een projectvoorstel (via het programmabureau) aan USONA kon worden toegezonden. Wisselend bestuurlijk commitment resulteerde in het feit dat bepaalde projectvoorstellen lang op de plank bleven liggen.
- ⁷⁸ De efficiëntie van de uitvoering op projectniveau verschilt sterk. De arbeidsmarktprojecten lijken qua voortgang voorspoedig te lopen, maar als wij dieper inzoomen op het uitvoeringstempo, blijken hier toch de nodige aandachtspunten te zitten. Het tegenovergestelde lijkt op basis van de financiële gegevens het geval bij de projecten binnen de sector 'sociale voorzieningen'. De voortgang in deze sector geeft enige noodzaak tot zorgen, omdat nog een deel van de projecten verplicht moet worden. Het uitvoeringstempo schetst een ander beeld, het merendeel van de projecten is betaald in lijn met de vorderingen qua looptijd.

³⁵ Met efficiëntie, ook wel doelmatigheid genoemd, bedoelen wij de mate van de inzet van middelen om een bepaald resultaat te bereiken.

2.8. Belangrijkste bevindingen en 'lessons learned'

Belangrijkste bevindingen hoofdstuk 2:

- 69% van de goedgekeurde middelen is op 31 maart 2011 verplicht aan derden, van deze verplichtingen is 43% betaald.
- Er zijn in de beleidssectoren veel tussentijdse wijzigingen opgetreden.
- De prioriteitstelling in het SEI Curaçao was tot nu toe primair gericht op het vastleggen van middelen in een financieringsovereenkomst en vervolgens het aangaan van verplichtingen.
- Het verplichtingentempo van de projecten en beleidssectoren verloopt volgens planning, er zijn slechts een paar projecten waar het risico van vertraging wordt geconstateerd.
- Het uitvoeringstempo van de verplichte projecten bevat risico's, er zijn meerdere projecten die in de voortgang achter blijven op de planning.
- Het uitvoeringstempo van de PM-projecten bevat significante risico's, daar onduidelijk is of de gestelde deadlines worden gehaald.
- Belangrijkste oorzaken voor ontstane vertraging zijn:
 - de late start van het programma;
 - onvoldoende capaciteit en te zware afhankelijkheid van derden tijdens de uitvoering;
 - realiteitsgehalte van een deel van de oorspronkelijke ambities;
 - wisselend bestuurlijk commitment dat erin resulteerde dat bepaalde projectvoorstellen lang op de plank bleven liggen.
- Het geschetste verloop van het programma heeft ook invloed gehad op de efficiëntie van de uitvoering.

'Lessons learned':

- Inhuur van externen betekent niet perse een verbetering voor de uitvoering.
- Als oorspronkelijke ambities niet tussentijds worden aangepast op basis van voortschrijdend inzicht, ontstaat een risico aangaande de haalbaarheid van de geformuleerde doelstellingen.
- Bestuurlijk commitment is cruciaal voor een succesvolle uitvoering.

3. Voorlopige resultaten

79 In dit hoofdstuk zullen wij een beeld geven van de voorlopige resultaten ten opzichte van de doelen. Wij zullen aangeven welke projecten al zijn afgerond en vervolgens zullen wij ingaan op het doelbereik en de effectiviteit in de toekomst.

3.1. Voorlopige resultaten afgeronde projecten per 31 maart 2011

Beleidssector	Actueel (31 maart 2011)	
	Aantal afgesloten projecten ³⁶ (% van totaal goedgekeurde projecten)	Budget (*1000ANG) (% van totaal goedgekeurd bedrag)
Sociale zekerheid	-	-
Openbaar bestuur	3 (100%)	345 (100%)
Herstructurering economie	3 (10%)	3.509 (5%)
Arbeidsmarkt	-	-
Sociale voorzieningen	11 (26%)	4.278 (20%)
Overig	1 (100%)	330 (100%)
Totaal	18 (19%)	8.462 (9%)

Tabel 3.1: Overzicht afgeronde projecten per 31 maart 2011 (N=93).

3.1.1. Over de uiteindelijke effecten van het SEI-programma valt op dit moment nog niet veel te zeggen

- 80 In bovenstaand overzicht is te zien dat er slechts 18 van de 93 projecten zijn afgerond of zich in de afrondende fase bevinden. Dit betekent dat er op het moment van schrijven nog weinig te zeggen valt over de effecten van het SEI Curaçao als geheel en de daadwerkelijke, duurzame uitwerking op sociaaleconomisch terrein. Om de daadwerkelijk effecten te kunnen meten moeten niet alleen alle projecten afgerond zijn, maar moet er ook al enige tijd verstreken zijn. Alleen dan is meetbaar of een bepaald effect ook blijvend en duurzaam is. De complicerende factor die dan meespeelt, is het bepalen van de causaliteit. Is een gemeten effect ook toe te rekenen aan het SEI Curaçao of zijn er andere factoren die van grotere invloed zijn geweest?
- 81 De laatste projecten zullen in 2013 afgerond zijn. Een effectmeting naar de 'outcome' zal dan op zijn vroegst in 2015 plaats kunnen vinden. Wel kan op basis van de huidige stand van zaken iets gezegd worden over de eerste resultaten in termen van output. Bovendien is uit het vorige hoofdstuk gebleken dat er verschillen zijn in uitvoering en dus ook te verwachten resultaten tussen de verschillende beleidsectoren. Hieronder zullen wij dan ook per beleidssector dieper ingaan op de resultaten dusver en de te verwachten resultaten.

³⁶ Dit betreft projecten welke reeds zijn afgesloten of die zich in de administratieve afsluitingsfase bevinden.

3.1.2. *Over het uitvoeringstempo maken wij ons zorgen en dus ook over het behalen van de gestelde doelen in de daarvoor beschikbare tijd*

- 82 In de beleidssector ‘sociale zekerheid’ zijn vier projecten opgenomen. Deze projecten betreffen allen wijzigingen op, of het opstellen van wet- en regelgeving en hier zit dan ook geen budgettaire component aan vast. USONA rapporteert niet over deze projecten daar zij zich alleen focust op het financiële beheer van de SEI-middelen. Uit de voortgangsrapportages van SOAB (en per 1 februari PMU) en uit interviews blijkt dat deze PM-projecten nog niet vergevorderd zijn. Wel betreffen het projecten die als zeer belangrijk worden bestempeld door zowel Curaçao als Nederland en deze zijn daarom opgenomen in het addendum op het samenwerkingsprotocol. Er zijn geen gestelde deadlines wat betreft de afronding van deze projecten, wel bevat het addendum afspraken over de voortgang. Zo worden data genoemd waarop inspraakrondes gehouden moeten zijn, maar onduidelijk is wanneer daadwerkelijk resultaat wordt verwacht.
- 83 Op 31 maart 2011 waren er drie afgesloten projecten in de beleidssector ‘openbaar bestuur’. Vijf andere projecten die al in uitvoering waren zijn overgeheveld naar het IVB. Daar waar het SEI Curaçao zich oorspronkelijk richtte op de inrichting van Pais Kòrsou, richt het IVB zich op noodzakelijke lange termijn verbeteringen in het openbaar bestuur. In de voorbereiding van beide programma’s is erop gelet dat er geen conflicterende of overlappende initiatieven uit voortvloeien.³⁷ Omdat met de beoogde afronding van het SEI per 31 december 2010 de bestuurlijke projecten in het gedrang dreigden te komen is door Curaçao het verzoek ingediend deze over te hevelen naar het IVB, daar het IVB een langere looptijd kent dan het SEI. Over de te verwachten resultaten van de overgehevelde projecten valt in de context van het SEI geen oordeel meer te vellen. De drie afgeronde projecten zijn relatief kleine projecten in financiële omvang en hebben beperkt invloed op het behalen van alle doelstellingen gesteld in het SEI-programma. De doelstellingen van de beleidssector Openbaar Bestuur binnen het SEI zullen niet worden behaald. De overgehevelde projecten worden in IVB verband gemonitord op doelbereik en zullen bij moeten dragen aan de doelstellingen van het IVB. Na afronding van het IVB programma kan bepaald worden of de doelstellingen ook daadwerkelijk zijn behaald.
- 84 Binnen de sector ‘herstructurering economie’ zijn 3 van de 29 projecten afgerond, voor slechts 5% van het totale goedgekeurde budget in de beleidssector. In het vorige hoofdstuk bleek dat een kwart van de projecten nog verplicht moet worden. Ook moet een groot deel van de verplichte projecten nog betaald worden. De laatste projecten in deze sector zullen medio 2013 afgerond worden. Het zal dus nog ruim twee jaar duren voordat uitspraken gedaan kunnen worden over de resultaten in deze beleidssector. Wel is uit interviews en dossieronderzoek gebleken dat de projecten in deze beleidssector in het algemeen zeer concrete uitkomsten kennen, zoals de aanleg van een weg, renovatie van een wijk, of bouw van een sporthal. De verwachting is dan ook dat de resultaten op projectniveau in de toekomst concreet meetbaar zullen zijn. Ondanks de verschillende mutaties in deze beleidssector en de aandachtspunten die geconstateerd zijn in de uitvoering in het vorige hoofdstuk is het aannemelijk dat deze projecten hun eigen doelstellingen behalen. Wel zetten wij vraagtekens in hoeverre deze projecten ook op de langere termijn bij zullen dragen aan de doelstellingen van de beleidssector en het SEI Curaçao als geheel. Bij verschillende projecten hebben wij geconstateerd dat (nog) niet is voorzien in factoren die het project duurzaam maken, zoals toekomstig onderhoud, ontwikkeling van de omgeving, faciliteren van toegankelijkheid en gebruik. Dit lijkt de resultante van de prioriteitstelling.

³⁷ Sociaal Economisch Initiatief Curaçao, *Bouwen aan een zekere toekomst*, 26 maart 2008 (pagina 16).

Projectvoorbeeld: Upgraden Little League Ballpark

De aanleiding van het project is om kinderen meer te laten sporten (als middel tegen overgewicht). Voor sportbeoefening is een adequate infrastructuur noodzakelijk. Het veelgebruikte Little League Ballpark voor baseball en softball is in dit kader dringend aan een opknappbeurt toe (laatste dateert van 1998). Het doel van het project is dan ook het uitvoeren van groot onderhoud, gedeeltelijke reconstructie en upgradering van het Little League Ball Park te Muizenberg. De sportaccommodatie van het Little League Ball Park is zodanig geoptimaliseerd dat het mogelijk wordt zowel lokale als internationale wedstrijden te organiseren voor sportbeoefenaars.

Het project Little League Baseball Park is binnen tijd en binnen budget uitgevoerd. De gekozen fasering hielp het project in de uitvoering evenals de betrokkenheid van alle stakeholders. Het doel van het project is daarmee bereikt. Echter het is nog onduidelijk hoe in de toekomst in het onderhoud van het ballpark wordt voorzien.

- 85 In de beleidssector ‘arbeidsmarkt’ zijn nog geen projecten afgerond. De sector kent 13 projecten, waarvan twee PM-projecten. In het vorige hoofdstuk is geconstateerd dat het uitvoeringstempo van deze projecten relatief minder is. Ruim 80% is verplicht, maar slechts 30% hiervan is betaald. De laatste projecten zijn begin 2013 afgerond en pas dan zullen uitspraken te doen zijn over de resultaten. Uit de projecten in onze selectie blijkt dat de projecten uit de sector ‘arbeidsmarkt’ veel raakvlakken hebben met andere beleidsterreinen en mede daarom zijn verschillende stakeholders betrokken. Alle neuzen dezelfde kant uitkrijgen kan de nodige tijd kosten in een opstartfase. Dit laatste geldt overigens ook voor verschillende projecten binnen de beleidssector ‘sociale voorzieningen’.
- 86 De sector ‘sociale voorzieningen’ kent de meeste projecten, 43 in totaal, hiervan is een kwart afgerond of in afronding. Uit het vorige hoofdstuk bleek dat veel projecten in deze sector nog geen verplichting kennen, maar dat de projecten met verplichting wel voor een groot deel al betaald zijn. De opstart van de projecten oogt langzaam maar het uitvoeringstempo is gestaag. De laatste projecten zijn begin 2013 afgerond en dan valt meer te zeggen over de resultaten in deze beleidssector.

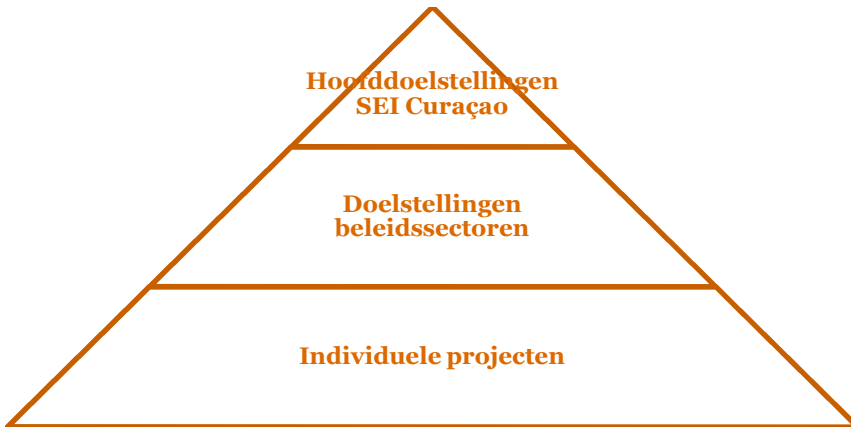
Projectvoorbeeld: Nota Zorg

Het overheidsbeleid op zorgterrein kenmerkt zich door een groot aantal initiatieven op veel verschillende terreinen. De samenhang tussen de verschillende onderdelen en initiatieven van de zorg is beperkt. Er is geen sprake van een integrale aanpak van de problemen gebaseerd op een eenduidig beleidskader. Er is behoefte aan een structuurnota waarin een integrale aanpak staat voor de inrichting en organisatie van de curatieve zorg in Pais Kòrsou. Het doel van dit project is om een structuurnota op te stellen waarin een raamwerk wordt geschetst voor de wenselijke richting van de curatieve gezondheidszorg.

Dit project heeft geleid tot een brede maatschappelijke discussie met de relevante stakeholders over hoe curatieve zorg vorm te geven op Curaçao. Het resultaat van deze discussie is verwerkt in de beleidsplannen van het ministerie. Om alle partijen betrokken te krijgen en te houden is veel tijd geïnvesteerd. Dit resulteerde in een langzame opstart, maar toen het project eenmaal liep was een ieder ook verbonden aan de uitvoering en het resultaat.

3.1.3. Integraliteit en synergie komen niet goed uit de verf

87 De gedachte achter het SEI Curaçao is dat de projecten samen op den duur bijdragen aan een duurzame verbetering in de economische structuur en het verminderen van de sociale achterstanden op Curaçao. Daarom is het belangrijk dat er sprake is van integraliteit en synergie bij de opzet en de uitvoering van het programma. Figuur 3.1 geeft aan hoe deze gedachte zich heeft vertaald binnen het SEI Curaçao.



Figuur 3.1: Bereiken van doelstellingen: van project tot programma.

- 88 Bottom-up geredeneerd moeten de individuele projecten en de daarbij horende doelstellingen passen binnen een beleidssector. Binnen de betreffende beleidssector, bijvoorbeeld 'sociale voorzieningen', moeten de projecten samen bijdragen aan het bereiken van de belangrijkste doelstellingen van het betreffende beleidsterrein zoals op het terrein van 'armoedebestrijding', 'leefklimaat in de wijken' of 'jeugdbeleid'. Vervolgens moeten de beleidsdoelstellingen aansluiten bij de integrale (hoofd)doelstellingen van het SEI zoals 'Het structureel verbeteren van de omstandigheden van mensen met acute sociale noden, gemeten door een verbeterde score van het UNDP Human Development Index'.
- 89 Bij het ontwerp en de opzet van het SEI Curaçao is initieel rekening gehouden met de integraliteit van de projecten, zoals is af te lezen uit het SEI-programma en zoals figuur 3.1 laat zien. De interviews met personen die bij de totstandkoming van het SEI betrokken zijn geweest bevestigen dit. Gedurende de selectie van de projecten en nadien de uitvoering van het programma zijn echter veel veranderingen opgetreden in de projectenportefeuille. Het betrof hier het afvoeren van projecten, het hernieuwd prioriteren van projecten, het samenvoegen van projecten en het compleet opheffen van projecten. Ook werden projecten verschoven tussen de verschillende beleidsvelden. Politieke aandacht voor bepaalde projecten of onderwerpen, specifieke voorkeuren en veranderende prioriteiten hebben ertoe geleid dat in mindere mate bewuste sturing heeft plaatsgevonden op de daadwerkelijke uitwerking van de integraliteit van projecten en het synergetisch effect daartussen.

- 90 Het samenvoegen van projecten zou kunnen leiden tot een meer integrale aanpak en uitwerking. In totaal betreft dit vijf samenvoegingen. Twee samenvoegingen waarin het gaat om drie projecten die zijn samengevoegd, drie projecten die bestaan uit het samenvoegen van twee eerdere projecten. De samenvoegingen vonden plaats binnen drie verschillende beleidsvelden. Uit de interviews maken wij op dat de redenen hiervoor meestal van pragmatische aard waren, en mogelijke synergetische effecten speelden hier niet bewust een rol. In onze analyse zijn wij daarom relatief weinig integraliteit tegengekomen. Gebrek aan coördinatie werd door verschillende personen genoemd als oorzaak hiervan. In hoofdstuk 4 komen wij hier verder op terug, waarbij ook de samenwerking tussen diensten aan bod zal komen.

Projectvoorbeeld: Scharloo Abou

Het doel van het project is te komen tot een schone, goed functionerende, veilige prachtwijk met cultuurhistorische waarde die een hoge attractiewaarde heeft voor toeristen. De wijk Scharloo Abou heeft toeristisch potentieel en kan zo een bijdrage leveren aan de economie. Dit wordt onvoldoende benut. In de uitvoering is het project vooral gericht op de renovatie van negen monumenten en de renovatie van de Scharlooweg.

Het project heeft veel aandacht voor de maatschappelijke component. En er wordt dan ook intensief samengewerkt met verschillende stakeholders. Buurtbewoners zijn gemotiveerd en geactiveerd om deel te nemen aan het herstel en in standhouden van de nieuwe wijksituatie. Er is een goede samenwerking tussen Unidat di Bario (gefinancierd door AMFO) en SSV. Op deze wijze vindt synergie plaats tussen een maatschappelijk project gefinancierd door AMFO en dit SEI-project.

3.2. Doelbereik van het SEI Curaçao op dit moment

- 91 De resultaten van de individuele projecten moeten gezamenlijk bijdragen aan de doelstellingen zoals opgenomen in het SEI Curaçao. Om op dit punt te kunnen rapporteren moeten wij de gegevens kunnen analyseren van de (net) afgeronde projecten. Dit zijn er slechts enkelen (18 van de 93 is circa 20%). Daarnaast kunnen wij op basis van onze projectselectie iets toevoegen over de te verwachten effecten.
- 92 Omdat er nog beperkt te rapporteren valt over resultaten van individuele projecten kunnen op dit moment nog geen uitspraken gedaan worden over de effectiviteit³⁸ van het SEI Curaçao als geheel. Wel kunnen wij op basis van de tussenresultaten en de huidige stand van zaken het een en ander toelichten over de te verwachten effectiviteit. Hiervoor moeten wij vooralsnog uitgaan de beschikbare gegevens en mede kijken naar mogelijk voorspellende factoren voor toekomstig succes en daarmee effectiviteit.

3.2.1. Er lijkt niet bewust te zijn gestuurd op de bijdrage van projecten aan de programmadoelstellingen

- 93 Er zijn verschillende projecten waartussen een bepaalde samenhang bestaat ten opzichte van de SEI-doelstellingen. Tegelijkertijd was bij aanvang bekend dat de financieringsbehoefte groter was dan de beschikbare middelen. De vraag die dan opkomt, is of en zo ja hoe is gekomen tot de juiste selectie en prioritering van projecten wat een voorspellende factor voor toekomstig succes van het SEI Curaçao zou kunnen zijn. Uit onze interviews met direct betrokkenen is niet gebleken dat bij aanvang een afweging is gemaakt welke projecten als eerst in aanmerking zouden moeten komen voor financiering gezien de beoogde doelstellingen en het verwachte effect. Alle projecteigenaren zijn aan de slag gegaan met het schrijven van projectvoorstellen en betrokkenen hebben aangegeven dat hier geen prioritering aan ten grondslag lag. Wel bleek in de praktijk dat een aantal projecteigenaren eerder in staat waren succesvolle projectvoorstellen in te dienen dan andere. Maar zoals al aangegeven in het vorige hoofdstuk was dit onder andere de resultante van beschikbare capaciteit (kwaliteit en kwantiteit/inhuur van derden), prioriteit en betrokkenheid binnen de relevante dienst en niet van een bewuste prioritering binnen het SEI Curaçao als geheel.
- 94 Zoals al in het vorige hoofdstuk geconstateerd heeft voortschrijdend inzicht en/of gewijzigde prioriteiten geleid tot verschuivingen binnen het SEI Curaçao. De doelstellingen van het programma en de hierin opgenomen beleidsvelden en sectoren zijn echter niet gewijzigd. Uit de interviews hebben wij niet opgemaakt dat bij gewijzigde prioriteiten en dus het aandragen en afvoeren van relevante projecten opnieuw gekeken is naar de beoogde doelstellingen.
- 95 Uit dossieranalyse blijkt verder dat de doelstellingen per project meestal helder en SMART werden gedefinieerd. Hier werd ook streng op getoetst door de beoordelaars. Echter de bijdrage van het project aan de doelstellingen van het betreffende beleidsveld en het SEI-programma als geheel werd niet altijd voldoende beschreven in het projectvoorstel. Ook gedurende de uitvoering wordt wel gemonitord op het behalen van de individuele projectresultaten, maar niet getoetst op de bijdrage van het project aan de gestelde SEI-doelen.

Projectvoorbeeld: Gratis vervoer scholieren en studenten

Doel van het project is het verhogen van het aantal buitenschoolse sportactiviteiten en het verhogen van de participatiegraad aan de sportactiviteiten door het aanbieden van gratis transport aan scholen. Het project biedt dan ook op aanvraag van scholen gratis transport naar sportcentra voor scholieren en studenten.

In het project voorstel wordt genoemd dat dit project binnen het SEI valt onder het kopje 'jeugdbeleid' terwijl het SEI-programma dit project vermeldt onder het kopje 'Leefklimaat in de wijken'. Het voorstel beschrijft daarom alle achtergronden van dit project in het kader van jeugdbeleid terwijl dit vanuit het perspectief van een wijkbenadering beschreven zou moeten worden om aan te sluiten bij de logica en de opbouw van het SEI.

³⁸ Met effectiviteit, ook wel doeltreffendheid genoemd, bedoelen wij het bereiken van de beoogde resultaten en doelstellingen.

96 Bovengenoemde zaken laten zien dat er tijdens de opstart en de uitvoering van het programma naar onze mening niet voldoende is stilgestaan bij de effectiviteit van de projecten gezamenlijk. Geïnterviewden geven aan dat men primair gefocust was op het überhaupt van de grond krijgen van de geselecteerde projecten en dat men vooraf niet altijd stilstond bij de uiteindelijke doelstellingen van het programma en de bijdrage van het project hieraan. Dit werd mede veroorzaakt door de al eerder geconstateerde prioriteitstelling, gericht op verplichten.

3.2.2. Op basis van het succes van de afgeronde projecten zijn wel kritische succesfactoren te onderscheiden

97 Ondanks dat op dit moment weinig met zekerheid te zeggen is over de mate van doelbereiking van de nog uitstaande projecten en het SEI Curaçao als geheel zijn er wel een aantal kritische succesfactoren af te leiden uit de eerste analyse van de afgeronde projecten, de analyse van de data en de interviews met de stakeholders.

98 Uit onze analyse destilleren wij de volgende kritische succesfactoren:

- Compacte en concrete projecten ondervinden minder hinder in de uitvoering.
 - Gedegen projectmanagement bespoedigt de uitvoering en afronding.
 - Een betrokken projectleider met betrekkelijk veel eigen beslissingsbevoegdheid zorgt voor een voorspoedige uitvoering.
 - Voldoende aandacht bij de beleidsmakers en politiek bevordert de afronding en acceptatie van de uitkomsten.
 - Investeren in communicatie met stakeholders bevordert de gedragenheid van het project en de resultaten.
- 99 Uit veel interviews blijkt wel dat men zich steeds meer bewust is geworden van het belang van de effectiviteit van de projecten en de uiteindelijke bijdrage aan de doelstellingen, nu de projecten ook daadwerkelijk in uitvoering zijn. Men ziet het belang van effectiviteit, maar weet niet altijd hoe dit in de praktijk tot uitvoer gebracht kan worden.

3.3. Effectiviteit in de toekomst

- 100 Met betrekking tot de effectiviteit van het SEI Curaçao is een aantal zaken belangrijk. Enerzijds is het belangrijk dat de effectiviteit duidelijk gedefinieerd en meetbaar is gemaakt. Anderzijds wordt de effectiviteit van een programma zoals het SEI vergroot door oog te hebben voor de duurzaamheid van de behaalde resultaten. Dit om te voorkomen dat de resultaten verworden tot een ‘eendagsvlieg’ in plaats van een langdurig succes. Draagvlak en ‘ownership’ vanuit (vooral) de politiek zijn hiervoor van het grootste belang.

3.3.1. Meetbaarheid van de resultaten is een aandachtspunt

- 101 Om met recht iets te kunnen zeggen over de doelbereiking van het SEI-programma als geheel en de individuele projecten in het bijzonder, moet een uitspraak worden gedaan over de effectiviteit, de doeltreffendheid, op project- en programmaniveau. Het meten van de doeltreffendheid gedurende en aan het eind van de looptijd van een programma of project is om meerdere redenen belangrijk. Enerzijds is het belangrijk om gedurende de uitvoering ‘vinger aan de pols’ te houden en zo nodig bij te sturen. Daarnaast maakt het de publieke verantwoording (‘accountability’) van de ingezette middelen mogelijk. Ten slotte kan een goede effectmeting bouwstenen opleveren voor (betere) toekomstige projecten en programma’s. Figuur 3.1 geeft aan hoe naar de meting van effectiviteit binnen het SEI Curaçao kan worden gekeken. Om hier een goed beeld van te krijgen moet deze ‘doorwerking’ in beeld gebracht worden door middel van een goede monitoring en evaluatiefunctie die is ingebouwd in (de uitvoering van) het SEI-programma.
- 102 Tot op heden is onze observatie dat er aan het meten van de effectiviteit van het SEI Curaçao niet voldoende aandacht is besteed. Hiervoor zijn de belangrijkste redenen:
- De uitvoeringsorganisatie USONA is niet toegerust op het meten van de effectiviteit, en legt zich toe op vooral de financiële vastlegging van de individuele projecten, het meten van de doelmatigheid en de rechtmatigheid van de bestedingen (financiële stromen). Hiervoor is bij de opzet van het SEI-programma vanuit kostenoverwegingen gekozen.
 - Door de trage start van het programma zijn de verschillende projecten later gestart en zijn/zullen ook pas later worden afgerond. Men heeft zich vooral geconcentreerd op het halen van de afgesproken verplichtingendeadline. De al eerder genoemde prioriteitstelling (eerst verplichten) heeft ervoor gezorgd dat het meten van de effectiviteit van de projecten – nog – nauwelijks aandacht heeft gekregen.
 - Ten slotte; door de trage start bevinden de meeste projecten zich nu nog in een te vroeg stadium van uitvoering om iets over de effectiviteit te kunnen zeggen, de effecten zijn nog niet meetbaar.
- 103 Samengevat zijn tot op heden weinig effecten te meten vanwege de trage start, is tot nu toe weinig aandacht voor het meten van de effectiviteit van de individuele projecten en is dit ook niet geïnstitutionaliseerd in de uitvoering van het SEI-programma. Dit is naar onze mening geen wenselijke situatie en hier moet spoedig verandering in komen. Effecten van het SEI moeten meetbaar gemaakt worden en daadwerkelijk worden gemeten. In hoofdstuk 5 van deze quickscan doen wij hiertoe een aanbeveling.

3.3.2. Duurzaamheid is een ander belangrijk aandachtspunt

- 104 Een belangrijk ander punt met betrekking tot de effectiviteit van het SEI Curaçao betreft de duurzaamheid van de individuele SEI-projecten en daarmee van het programma als geheel. Om de duurzaamheid te realiseren is het belangrijk dat (bruikbare resultaten van) de projecten onderdeel worden van staand beleid zodat de ingezette weg vanuit het SEI Curaçao kan worden doorgetrokken. De eerste indicaties vanuit de quickscan wijzen er echter op dat het juist met de duurzaamheid van de projecten niet goed gesteld is. Zo is in sommige gevallen niet voorzien in toekomstig onderhoud of toegankelijkheid, of er bestaat nog grote onduidelijkheid hoe het project een vervolg kan krijgen. Als projectresultaten geen onderdeel worden van staand beleid, en er geen middelen voor worden gealloceerd, zal het uiteindelijke effect van het individuele project en daarmee het programma als geheel ook minder zijn. Wat daadwerkelijk wordt gerealiseerd, de ‘outcome’ van het project, kan alleen tot stand komen als de duurzaamheid op orde is. Ook hier komen wij in hoofdstuk 5 van dit rapport op terug in de vorm van een conclusie en aanbeveling.

Projectvoorbeeld: Vakscholing Tienerouders

Tienermoederschap is op Curaçao een vaak voorkomend (en verontrustend) verschijnsel. De positie van de tienermoeder (15 – 24 jaar) op Curaçao is zwak. Bij zwangerschap verlaten zij de school en daarmee is de kans op een diploma en daarmee werk goeddeels verdwenen. Doel van het project is het leveren van een bijdrage aan de persoonlijke en sociale vorming van tienerouders door middel van het aanbieden van begeleiding op maat op zowel sociaal, psychisch als maatschappelijk gebied. Het beoogde resultaat is tienermoeders met een vakdiploma op zak die klaar zijn om te werken of een startkwalificatie hebben om een vervolgopleiding te doen.

In totaal werden er 40 deelnemers geselecteerd die aan het eind van het traject indien mogelijk een baan wordt geboden.

Het is lastig gebleken om dit project te continueren, omdat er geen budget beschikbaar is voor een vervolg. Het is nog onduidelijk of en hoe een duurzame inbedding van het initiatief kan worden gerealiseerd. Het doel is om de kosten voor het project op te nemen in de begroting van het ministerie van SOAW.

3.3.3. Voldoende ambtelijk en politiek draagvlak en ‘ownership’ is onmisbaar

- 105 Voldoende draagvlak en ‘ownership’ bij de ambtelijke en (vooral) politieke machtsdragers is altijd een van de belangrijkste factoren voor het welslagen van een project of programma. Dit geldt zeker voor het SEI Curaçao. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering en het succes van het SEI Curaçao ligt bij de diverse diensten/ministeries van de Curaçaose overheid. In tegenstelling tot kort na de start van het programma lijkt deze gedachte en dit besef nu binnen de politiek en het ambtelijk apparaat een breder draagvlak te kennen. Waar voorheen het SEI Curaçao kon rekenen op het enthousiasme en doorzettingsvermogen van een enkele gedeputeerde of ambtenaar en minder medewerking vanuit de oppositie, lijkt het programma de laatste tijd op meer bijval te kunnen rekenen. Het toenemende succes dat de laatste tijd is te signaleren als het gaat om de uitvoering en voortgang van het SEI Curaçao, is hier volgens een aantal geïnterviewden voor een belangrijk deel aan toe te schrijven. Sinds het aantreden van de nieuwe regering staat het SEI Curaçao meer dan ooit op de agenda. Ook heeft het op ambtelijk niveau meer support dan daarvoor en is de oppositie vanuit de Staten aanzienlijk kleiner en is men veel coöperatiever.

3.4. Belangrijkste bevindingen en 'lessons learned'

106 Vanuit de beperkte mogelijkheden om op dit moment, waarop slechts circa 20% van de projecten net de eindstreep heeft gehaald, iets te zeggen over de effectiviteit kunnen wij toch iets zeggen over de 'lessons learned' die er mogelijk toe kunnen bijdragen dat de effectiviteit van het SEI Curaçao uiteindelijk op een wenselijk niveau kan komen.

Belangrijkste bevindingen hoofdstuk 3:

- Over de uiteindelijke effecten en de causaliteit van het SEI-programma, dat moet leiden tot duurzame verbetering in de economische structuur en sociale achterstanden op Curaçao, valt op dit moment nog niet te rapporteren.
- Het uitvoeringstempo bevat risico's aangaande het behalen van de gestelde doelen in de daarvoor beschikbare tijd.
- Integraliteit en synergie komen binnen het programma onvoldoende uit de verf.
- Vanwege prioriteitstelling lijkt geen bewuste sturing plaats te hebben gevonden op de bijdrage van de projecten aan de programmadoelstellingen.
- Het meetbaar maken en daadwerkelijk meten van de resultaten en het waarborgen van de duurzaamheid van de projectresultaten zijn belangrijke aandachtspunten voor de toekomst.
- Voldoende ambtelijk en politiek draagvlak en 'ownership' is daarbij onmisbaar.

'Lessons learned':

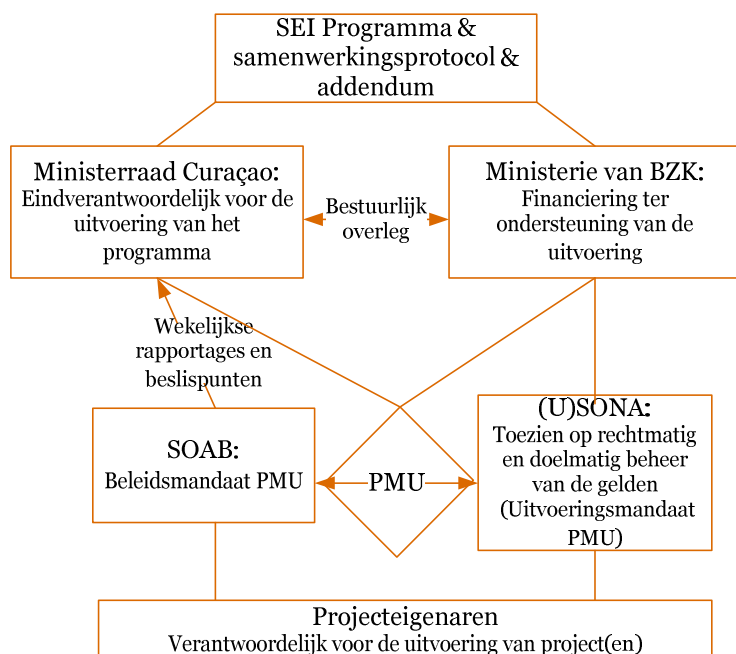
- Bevlogen en daadkrachtige projectleiders dragen bij aan een succesvol resultaat.
- Als vooraf geen meetbare resultaten worden benoemd, kan de effectiviteit niet gemeten worden.
- De effectiviteit is gering als niet ook ingezet wordt op de duurzaamheid van een project.
- Projecten met voldoende politieke en ambtelijke aandacht (draagvlak en 'ownership' bij politieke leiding) hebben een grotere kans op succes.
- Een goede coördinatie vergroot synergie en integraliteit tussen de projecten.

4. Uitvoering van het SEI Curaçao

107 In dit hoofdstuk maken wij een analyse van alle stakeholders, de rollen en taakverdeling, de onderlinge communicatie en de invloed hiervan op de uitvoering van het SEI Curaçao. Ten tijde van deze quickscan wordt tevens een doelmatigheidsonderzoek uitgevoerd naar de uitvoeringsorganisatie USONA. Dit maakt dan ook geen onderdeel uit van ons rapport.

4.1. Stakeholders: taken en verantwoordelijkheden

108 In figuur 4.1 wordt de huidige rolverdeling weergegeven tussen de stakeholders. Onder de figuur wordt per stakeholder benoemd wat de taken en verantwoordelijkheden zijn, en welke wijzigingen tussentijds zijn opgetreden.



Figuur 4.1: Stakeholderoverzicht heden.

4.1.1. Langzame opschaling in de uitvoering van het SEI Curaçao

Ministerraad Curaçao (voor 10-10-10 Bestuurscollege):

109 De Ministerraad van Curaçao (voor 10-10-10 het Bestuurscollege) is verantwoordelijk voor de uitvoering van het SEI Curaçao. Daarnaast stelt zij cofinanciering beschikbaar voor de uitvoering van het SEI Curaçao. Zij voert halfjaarlijks overleg met Nederland over de voortgang van het SEI-programma en ontvangt hiertoe halfjaarlijkse voortgangsrapportages van SOAB. Met de aanstelling van PMU per 1 februari 2011 ontvangt zij zeswekelijks een rapportage en wekelijks worden belangrijke aandachts- en beslispunten in de Ministerraad ingebracht.

Ministerie van BZK/VNW:

- 110 Het ministerie van BZK is ondertekenaar van het samenwerkingsprotocol en stelt financiering ter beschikking voor de uitvoering van het SEI Curaçao. Het ministerie van BZK en in haar verlengde de Nederlandse Vertegenwoordiging te Willemstad voert halfjaarlijks overleg met Curaçao over de voortgang van het SEI-programma. Hiertoe ontvangt zij halfjaarlijkse voortgangsrapportages van USONA en van SOAB/PMU. Vanaf 1 maart 2011 dient conform de afspraken vastgelegd in het addendum, zeswekelijks te worden gerapporteerd door SOAB.

USONA

- 111 De Uitvoeringsorganisatie Stichting Ontwikkelingsgelden Nederlandse Antillen is verantwoordelijk voor het rechtmatig en doelmatig beheer van de financiële middelen. USONA beoordeelt projectvoorstellen en gaat financieringsovereenkomsten aan met Curaçao. Zij verzorgt de betalingen van de projecten en monitort de voortgang. USONA rapporteert halfjaarlijks en jaarlijks aan Nederland over de voortgang van het programma. USONA overlegt tevens periodiek met SOAB over de voortgang van de projecten.

SOAB

- 112 Stichting Overheidsaccountants Bureau is door het Bestuurscollege Curaçao aangesteld als centraal coördinatiebureau. SOAB coördineert het indienen van de projectvoorstellen en monitort de voortgang van de projecten. Hiertoe overlegt zij periodiek met de projecteigenaren en USONA. Met ingang van 1 februari 2011 maakt SOAB onderdeel uit van de Programma Mandaat Unit (hierna: PMU) en rapporteert zij wekelijks aan de Ministerraad over de voortgang. Tevens brengt zij wekelijks aandachts- en beslispunten in in de Ministerraad.

PMU (met ingang van 1 februari 2011)

- 113 PMU is per 1 februari 2011 aangesteld. PMU heeft het mandaat gekregen van de regering van Curaçao om de voortgang van het SEI Curaçao te waarborgen en waar nodig door ambtelijke lijnen heen te sturen.³⁹ SOAB rapporteert namens PMU wekelijks aan de Ministerraad over de voortgang. Tevens brengt zij wekelijks aandachts- en beslispunten in op de agenda van de Ministerraad. Daarnaast worden zeswekelijkse rapportages opgesteld conform de afspraken in het addendum op het samenwerkingsprotocol. In PMU werken SOAB en USONA nauw met elkaar samen vanuit hun eigen verantwoordelijkheid.

Projecteigenaren

- 114 Projecteigenaren zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van individuele projecten. Projecteigenaren zijn uitsluitend overheidsinstanties en vooral op het terrein van sociale voorzieningen stichtingen met een bepaalde publieke functie. Projecteigenaren rapporteren over de voortgang van hun project periodiek aan USONA. Daarnaast worden zij geacht informatie over de voortgang van het project te verstrekken aan SOAB. Er worden periodiek overleggen gevoerd met de verantwoordelijke SEI ministeries (voorheen de betreffende gedeputeerden) waar ook de projecteigenaren bij aanwezig zijn.

³⁹ Addendum op het Samenwerkingsprotocol, 13 januari 2011.

4.2. Taakuitvoering en invloed op effectiviteit

- 115 Uit de vorige paragraaf blijkt dat verschillende actoren betrokken zijn bij de uitvoering van het SEI Curaçao en dat een ieder hierin zijn of haar eigen verantwoordelijkheid heeft. Zowel op projectniveau als op programmaniveau heeft de taakuitvoering invloed op de effectiviteit en de efficiëntie.

4.2.1. Taakuitvoering op projectniveau is wisselend

- 116 Op projectniveau zijn de projecteigenaar, USONA en SOAB de belangrijkste betrokkenen bij de uitvoering van het project en de monitoring hiervan. In de interviews hebben wij kennisgemaakt met bevlogen personen, die ondanks de drukte en reorganisatie die de transitie naar Pais Kòrsou met zich meebrengt zich verantwoordelijk voelen voor de uitvoering van de projecten en daarom veel tijd en energie steken in het doen slagen daarvan. Toch hebben wij de indruk overgehouden uit de interviews dat er wel degelijk ruimte was en is voor verbetering.
- 117 Door verschillende geïnterviewden werd aangegeven dat de capaciteit noodzakelijk voor de uitvoering nog wel eens te wensen overliet, zowel kwantitatief als kwalitatief. Hierbij valt te denken aan inhoudelijke deskundigheid, ervaring met projectmanagement, maar ook simpelweg een gebrek aan beschikbare tijd. Uit de projectselectie bleek dat er niet altijd werd ingespeeld op dit geconstateerde gebrek aan capaciteit, met het gevolg dat het project vertraagd werd of aan kwaliteit in moest boeten. Anderzijds werden er ook maatregelen getroffen om alsnog het betreffende project succesvol uit te voeren. Een voorbeeld van een veelvuldig getroffen maatregel is het inhuren van externen bij het schrijven van het projectvoorstel of de uitvoering van het project.
- 118 Hoewel de inhuur van externen in sommige situaties zeer succesvol bleek, was men ook zeer kritisch over de ingehuurde externen. De kwaliteit liet regelmatig te wensen over, maar ook de betrokkenheid bij het project was niet altijd even groot. Zo liep bijvoorbeeld de aanbesteding van één van de geselecteerde projecten vertraging op omdat de ingehuurde consultant niet reageerde op verzoeken en laat de benodigde stukken aanleverde. In andere situaties bleek het projectvoorstel door de inhuur van een consultant niet inhoudelijk verbeterd ten opzichte van het oorspronkelijke plan.
- 119 In verschillende interviews werd het culturele aspect, waar door men elkaar niet aan durft te spreken op zaken, als oorzaak gezien waardoor tekortkomingen in kwaliteit niet altijd tijdig werden besproken en verbeterd.

Projectvoorbeeld: Scharloo Abou

Het doel van het project is te komen tot een schone, goed functionerende, veilige prachtwijk met cultuurhistorische waarde die een hoge attractiewaarde heeft voor toeristen. De wijk Scharloo Abou heeft toeristisch potentieel en kan zo een bijdrage leveren aan de economie. Dit wordt onvoldoende benut. In de uitvoering is het project vooral gericht op de renovatie van negen monumenten en de renovatie van de Scharlooweg.

Het project heeft een ingehuurde projectmanager die zich dagelijks bezighoudt met de uitvoering en investeert in het schakelen met de verschillende stakeholders. De samenwerking tussen de ingehuurde projectmanager en de projecteigenaar is goed en de externe betrokkenheid zorgt in dit project voor een extra versnelling in de uitvoering van het project.

4.2.2. Vanwege prioriteitstelling was effectiviteit niet de eerste prioriteit in de taakuitvoering

- 120 Uit ons onderzoek blijkt dat de effectiviteit van de projecten en het monitoren hierop vaak niet direct prioriteit had bij de stakeholders. Hiervoor werden door de geïnterviewden verschillende redenen aangegeven. De bestuurlijke afspraken en de hierin gestelde deadlines betekende dat het SEI Curaçao vanaf de start en in aanloop naar 10-10-10 een duidelijke prioriteitstelling ('first-things-first') had; eerst een succesvol voorstel schrijven en de financiën zeker stellen, dan de uitvoering zo goed mogelijk regelen en uiteindelijk nadenken over wat er gebeurd als het project is afgerond. Vooraf kwam men dan ook niet toe aan het nadenken over het meten van de effectiviteit. Enerzijds kwam dit volgens vele geïnterviewden door de drukte die speelde, maar anderzijds ook door de krappe deadlines waarmee gewerkt moest worden.

In de projectvoorstellen werd wel gevraagd hoe men dacht met het project bij te kunnen dragen aan de doelstellingen, maar de beantwoording hiervan bleek vaak erg summier. Soms troffen wij een eenvoudig 'ja' als antwoord, en soms een simpele beschrijving van het resultaat (output) en niet het effect van het project op de sociaaleconomische situatie op Curaçao.

4.2.3. Samenwerking was/is voor verbetering vatbaar

- 121 Samenwerking met andere diensten werd door sommige geïnterviewden als lastig ervaren, vooral omdat de reorganisatie betekende dat het vaak nog onduidelijk is bij welk ministerie beleidsonderwerpen en personen vallen. Maar in interviews werd aangegeven dat ook voor de transitie het lastig samenwerken bleek met bepaalde diensten. De redenen die hiervoor werden aangegeven waren het gebrek aan hiërarchische aansturinglijnen en veelal persoonsgerelateerde kwesties.
- 122 Samenwerking op programmaniveau bleek ook wisselend. De stakeholders weten elkaar te vinden en informeren elkaar waar nodig, maar er ontbreekt centrale coördinatie. Uit de interviews maken wij op dat betrokkenen soms anders denken over de invulling van de verschillende rollen en dat er af en toe 'misverstanden' zijn geweest in de onderlinge communicatie. Bijvoorbeeld over de definitie van 'verplichting' tussen USONA en de Vertegenwoordiging van Nederland te Willemstad (hierna: VNW)/BZK.
- 123 Het aflopen van het samenwerkingsprotocol op 31 december 2010 betekende dat na die datum oorspronkelijk geen verplichtingen meer konden worden aangegaan. Uit de interviews tekenen wij op dat er in het verleden verschillende interpretaties van de term 'verplichting' werden gehanteerd, waardoor het de vraag was of alle projecten per eind 2010 nu vastgelegd moesten worden in een financieringsovereenkomst, of tevens gecontracteerd aan derden. Veel inzet is gepleegd om projecten nog voor eind december vast te leggen in een financieringsovereenkomst. Hierdoor zijn verschillende financieringsovereenkomsten afgesloten met aanvullende voorwaarden, zoals het indienen van een begroting of planning. Het addendum op het samenwerkingsprotocol bood vervolgens uitstel tot 30 september 2011, voor het aangaan van financieringsovereenkomsten en verplichtingen.⁴⁰ Uit de voortgangsverslagen van USONA blijkt echter dat de door USONA gebruikte definitie van verplichtingen (Verplichtingen: de verbintenis uit overeenkomst, die door de projecteigenaar wordt aangegaan in het kader van de uitvoering van een goedgekeurd project, tot betaling van een geldsom) niet overeenkomt met de hierboven gehanteerde definitie. Eigenlijk moest dus wel degelijk sprake zijn van een contract met derden.

4.2.4. Wisselende politieke druk en aandacht

- 124 Het SEI Curaçao kende vanaf de start in 2008 wisselende politieke aandacht en druk. Uit interviews bleek dat bij aanvang het sterk verschilde per gedeputeerde welk commitment er vanuit de politiek was voor de uit te voeren projecten. Dit had zijn weerslag op de voortgang en resultaten van de projecten. Commitment betekent immers dat een project prioriteit kan worden gegeven. Uit verschillende interviews, waaronder de ambtelijke en politieke top, hebben wij teruggekregen dat de sense of urgency met de jaren is gegroeid, mede omdat vrijwel alle projecten in uitvoering kwamen en de politieke belangstelling toenam. Wekelijks staat het SEI nu op de agenda van de Raad van Ministers met aandachts- en beslispunten. Dit dient de nodige slagvaardigheid te creëren om de gestelde deadlines te halen, maar ook om het commitment van de verantwoordelijke ministers zeker te stellen.

⁴⁰ Voor enkele prioritaire projecten zijn uitzonderingen gemaakt en is een andere deadline benoemd in de bijlage van het addendum.

4.3. Cofinanciering en publiekprivate samenwerking

4.3.1. De cofinanciering is in praktijk lastig inzichtelijk te maken

125 Een deel van de financieringsbehoefte zou gedekt moeten worden door cofinanciering vanuit andere bronnen, zoals Curaçao zelf, AMFO, EDF en private middelen. Het totaal beoogde bedrag aan cofinanciering bedroeg bijna 136 miljoen ANG. In onderstaande tabel wordt het overzicht gegeven van de beoogde cofinanciering.

Beleidssectoren	Middelen Curaçao	AMFO (nooit formeel vastgelegd)	Private sector middelen	EU 9e fonds	IVB-middelen
Sociale Zekerheid	-	-	-	-	-
Openbaar bestuur	20.000	-	800	-	2.000
Economie	10.280	3.000	93.487	-	-
Arbeidsmarkt	-	3.000	-	-	-
Sociale voorzieningen	510	330	-	2.500	-
Overige SEI					
Totaal	30.790	6.330	94.287	2.500	2.000

Tabel 4.1 Beoogde cofinanciering per beleidssector.

126 Het werkelijke bedrag aan cofinanciering is tijdens ons onderzoek niet inzichtelijk geworden. In principe moet verzekerde cofinanciering vastgelegd worden in de financieringsovereenkomsten. Wij hebben niet alle 87 financieringsovereenkomsten onderzocht om hier een beeld van te krijgen. Overigens worden aanvullende middelen die gedurende de uitvoering van een project beschikbaar worden gesteld niet altijd vastgelegd in de financieringsovereenkomst. Ook USONA en SOAB hebben geen volledig overzicht, omdat zij varen op de informatie die zij krijgen van de verschillende ministeries. Deze informatie is vooral gericht op begrote bedragen, maar maakt niet de daadwerkelijke bedragen inzichtelijk. Bovendien is er geen centrale coördinatie op het monitoren van alle cofinanciering.

127 Ten aanzien van private middelen en financiering vanuit andere fondsen hebben wij wel opgemaakt dat deze financiering achteraf niet haalbaar is gebleken. In interviews is aangegeven dat vooraf geen haalbaarheidsstudie is uitgevoerd naar de aan te vragen financiering. Door enkele geïnterviewden is de mate van cofinanciering beschreven als 'niet realistisch'. Ook bleek de PPS nauwelijks van de grond te zijn komen. Redenen die door de geïnterviewden werden aangegeven waren dat de projecten primair een overheidsaangelegenheid waren, of dat het vanwege de tijdsdruk simpelweg niet haalbaar was om vele stakeholders te betrekken, te consulteren en vooral te committeren.

4.4. *Belangrijkste bevindingen en 'lessons learned'*

Belangrijkste bevindingen hoofdstuk 4:

- Er heeft een langzame opschaling van de uitvoeringscapaciteit plaatsgevonden (USONA, SOAB, PMU).
- De taakuitvoering op projectniveau is wisselend in capaciteit, zowel kwantitatieve als kwalitatieve inzet.
- Vanwege prioriteitstelling had de effectiviteit niet eerste prioriteit in de uitvoering.
- De samenwerking was en is voor verbetering vatbaar.
- Vanaf de start in 2008 was er wisselende politieke druk en aandacht.
- De resultaten van cofinanciering zijn onduidelijk maar lijken op het eerste oog tegen te vallen.

'Lessons learned':

- De prioriteitstelling heeft in veel gevallen betekend dat het halen van doelstellingen (effectiviteit) op de achtergrond is geraakt in de opstartfase van het programma.
- Voldoende capaciteit, zowel kwantitatief als kwalitatief, is een cruciale succesfactor.
- Snelle duidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden in de nieuwe ambtelijke organisatie zal de samenwerking binnen het SEI Curaçao en daarmee de resultaten van het SEI positief beïnvloeden.
- Bestuurlijk commitment bevordert een succesvolle uitvoering van SEI-projecten en het programma.

5. Conclusies en aanbevelingen

128 In dit hoofdstuk vatten wij de belangrijkste conclusies samen. Tevens doen wij aanbevelingen gericht op de korte termijn om verbeteringen aan te brengen ten gunste van het SEI Curaçao in de tijd die het programma nog resteert. Dit hoofdstuk is gebaseerd op de voorgaande hoofdstukken en de daaraan ten grondslag liggende analyse.

5.1. Conclusies

129 Conform de opbouw van het rapport zijn onze conclusies gerangschikt op basis van de belangrijkste hoofdstukken: de voortgang die het SEI Curaçao sinds de start in 2008 gemaakt heeft, de voorlopige resultaten van het SEI-programma anno 31 maart 2011 en ten slotte de uitvoering van het SEI Curaçao en de verschillende stakeholders daarin.

Belangrijkste conclusies betreffende de voortgang van het SEI:

130 De belangrijkste conclusie met betrekking tot de voortgang van het SEI-programma is dat het programma na een trage start nu eindelijk **goed op koers** lijkt te liggen. Het SEI wordt nu breed gedragen is onze indruk en er werken een groot aantal enthousiaste en gedreven mensen aan de realisatie van de belangrijkste doelstellingen van het programma: een duurzame verbetering in de economische structuur en sociale achterstanden op Curaçao. De vraag die wel gesteld mag worden is in hoeverre het realistisch is te veronderstellen dat het SEI per 30 september aanstaande **volledig gecommiteerd** zal zijn en – veel belangrijker – wat daarna zal gebeuren als het om het **behalen van de beoogde doelstellingen** gaat. Dit geldt voor een groot aantal projecten en dus ook voor het SEI als geheel. Op het eerste punt zien wij minder zware risico's dan op het tweede punt.

131 Uit onze analyse van de projectdossiers blijkt dat 69% van de goedgekeurde middelen op 31 maart 2011 is verplicht aan derden, van deze verplichtingen is 43% betaald. Afgezien van een aantal projecten hebben wij er vertrouwen in dat de overige 30% van de SEI-middelen per 30 september aanstaande **gecommiteerd kan zijn**. Tot zover is er dus nog niet veel reden tot grote zorg.

132 Ons rapport noemt een aantal belangrijke redenen waarom het SEI een dergelijke **vertraging** heeft opgelopen. Zo heeft de **prioriteitstelling** bij de uitvoering (en vooral de uitvoerders) van het SEI-programma gelegen in het vastleggen van middelen in een financieringsovereenkomst en vervolgens het aangaan van verplichtingen. Op zich is dit, mede gezien de **context** met daarin de staatkundige herindeling, de verkiezingen en de veranderingen op ambtelijk niveau, te verklaren.

133 Echter, het **uitvoeringstempo van de verplichte projecten bevat risico's**, er zijn meerdere projecten die in de voortgang (ver) achterblijven. Een bijzondere categorie daarin vormen de zogenaamde **PM-projecten**, projecten die zijn opgenomen in het SEI-programma maar geen beslag leggen op de door Nederland beschikbaar gestelde SEI-middelen. Het uitvoeringstempo van de PM-projecten baart grote zorgen. Onduidelijk is of de PM-projecten de gestelde deadlines zullen halen. Maar ook de uitvoering van **twalf andere projecten**, vooral op het terrein van **sociale voorzieningen** bevat risico's als het om de uitvoering gaat. De verplichtingen zijn hier veelal gerealiseerd maar er is verder niet voldoende gerealiseerd.

134 Een analyse van de **belangrijkste oorzaken** voor de ontstane vertraging van het SEI leert het volgende:

- De **late start** van het programma en de late opschaling van de uitvoeringscapaciteit, zowel kwantitatief als kwalitatief heeft voor veel vertraging gezorgd. Het programma heeft in het begin te weinig aandacht gekregen, vooral op het punt van de uitvoering.
- Verder heeft een **bepaalde capaciteit en afhankelijkheid van derden** tijdens de uitvoering ervoor gezorgd dat de opgelopen vertraging niet werd ingelopen. Vaak moest bij derden, veelal commerciële consultants worden aangeklopt om projecten van de grond te krijgen. Het ambtelijk apparaat beschikte niet over de benodigde capaciteiten om het SEI Curaçao adequaat uit te voeren.

- Het **ambitieniveau** van het SEI Curaçao was en is nog steeds hoog. Oorspronkelijk was het idee volgens het SEI-protocol dat voor het einde van 2010 de projecten verplicht moesten zijn en een groot aantal tevens uitgevoerd. De vraag die wij ons stellen is of dit, mede in het licht van **eerdere ervaringen** met programma's voor Curaçao, een realistische ambitie was. Het volgens ons bedenkelijk realiteitsgehalte van een deel van de oorspronkelijke ambities kan er ook niet toe bijdragen dat doelstellingen worden behaald.
- Ten slotte is uit onze dossieranalyse en uit meerdere interviews met (ex-)sleutelfiguren uit de ambtelijke en politieke top gebleken dat het **bestuurlijke commitment als wisselend** valt te typeren. Hierdoor zijn bepaalde projectvoorstellen langer op de plank blijven liggen dan andere.

135 Het in ons onderzoek geschetste verloop van het programma heeft ook invloed gehad op de **efficiëntie van de uitvoering**. De late opschaling en wisselende prioriteiten hebben, ondanks de inzet van de uitvoeringsorganisaties, niet bijgedragen aan een hele efficiënte uitvoering.

Belangrijkste bevindingen met betrekking tot de voorlopige resultaten van het SEI:

136 Vanwege de trage start en de staat van uitvoering waarin de meeste projecten zich bevinden valt over de uiteindelijke effecten en de causaliteit van het SEI-programma, dat moet leiden tot duurzame verbetering in de economische structuur en sociale achterstanden op Curaçao, op dit moment nog niet veel te zeggen. Om over de zogenaamde 'outcome' van SEI-projecten en het SEI-programma iets te kunnen zeggen moeten er meer inhoudelijke projecten (enige tijd) zijn afgerond.

137 Zoals al eerder gezegd heeft de prioriteitstelling, primair gericht op verplichten, vooral de eerste jaren van het SEI-programma overheerst. Dit heeft veel tijd en energie gekost waardoor zaken zoals het uitvoeren van de projecten op (voorlopig) het tweede plan zijn gekomen. Daarmee is ook het bepalen van het doelbereik van het SEI Curaçao niet geïnstitutionaliseerd en is op dit punt niet bewust gestuurd.

138 Een belangrijke vraag is of er ook tussen de verschillende projecten binnen het SEI Curaçao sprake is van **integraliteit en synergie**. Wij hebben dit in ons onderzoek **niet kunnen constateren**. Ons is verteld dat er bij het ontwerp van het programma wel rekening mee is gehouden. Bij de uitvoering is dit op de achtergrond geraakt. Ook is bij de uitvoering de diverse projecten binnen het programma voor zover wij hebben kunnen constateren **geen sprake van een logische op inhoudelijke gronden gebaseerde samenvoeging of prioritering**.

139 Een belangrijk punt waarop (de uitvoering van) het SEI Curaçao tot dusverre duidelijk te kort geschoten is, is het **waarborgen van de duurzaamheid** van het programma. Volgens onze waarneming is hier slechts sporadisch naar gekeken en heeft dit in de meeste gevallen (bij de meeste projecten) nog niet de aandacht gekregen dat het verdient. In veel gevallen is nog niet nagedacht over het logische vervolg, zijn (nog) geen (financiële) reserveringen getroffen of maakt het project geen onderdeel uit van staand beleid binnen het ministerie.

140 Een duidelijke tekortkoming in de uitvoering van het programma is verder dat er vooralsnog onvoldoende aandacht is geweest voor het **definiëren en meetbaar maken van de resultaten** van de projecten en het programma als geheel. Het meetbaar maken en daadwerkelijk meten van de resultaten en het waarborgen van de duurzaamheid van de projectresultaten zijn belangrijke aandachtspunten voor de toekomst.

141 Voldoende ambtelijk en politiek draagvlak en 'ownership' is een belangrijke succesfactor. In de nieuwe politieke constellatie op Curaçao lijkt het SEI ook meer aandacht te krijgen dan voorheen. Daarnaast is er zowel bij de regering als bij de oppositie een breder draagvlak voor het SEI dan voorheen. Dit zijn onmiskenbaar hele belangrijke elementen voor het uiteindelijke succes van het SEI.

Belangrijkste bevindingen aangaande de uitvoering van het SEI:

- 142 Als er specifiek naar de uitvoering van het SEI wordt gekeken vallen een aantal zaken op. Allereerst dat de uitvoering langzaam op gang kwam, zoals al eerder geconcludeerd. Vervolgens heeft er zich een langzame **opscaling in de uitvoering** van het programma voltrokken, met allereerst de bemoeienis van USONA, daarna SOAB en tenslotte PMU. Deze opscaling is volgens onze analyse mede te wijten aan de groter wordende ‘sense of urgency’ die zich om het programma leek op te bouwen.
- 143 Uit onze analyse van de dossiers en de afgenomen interviews blijkt dat er sprake is van een wisselende **capaciteit op projectniveau**. In zowel de kwantiteit als de kwaliteit zijn wij grote verschillen tegengekomen als het gaat om de capaciteit op projectniveau. Dit vertaalde zich in zaken zoals inhoudelijke achtergrond en kennis, positie in de organisatie, beschikbare tijd voor het project en affiniteit met het onderwerp van de verschillende projectleiders. Dit is een van de verklarende factoren voor het grote verschil in doorlooptijd en gevorderdheid van de verschillende projecten.
- 144 Specifiek bij de uitvoering van de individuele projecten gold dat het belangrijk was eerst de financiële commitering (in dit geval de financieringsovereenkomst) rond te krijgen. Dit trok een grote wissel op de effectiviteit en de efficiëntie van de uitvoering. De **prioriteitstelling** gericht op verplichten overheerste, waardoor effectiviteit niet de eerste prioriteit had in de uitvoering.
- 145 Een belangrijke conclusie met betrekking tot de uitvoering is verder dat de **samenwerking**, zowel op programma als projectniveau veel **beter had gekund**. Op programmaniveau was er sprake van enige miscommunicatie en enige onduidelijkheid in hiërarchische aansturinglijnen (wie was waarvoor nu precies verantwoordelijk en wie nam de beslissing?). Een centrale coördinatie ontbrak. Ook op projectniveau bleek het lastig omdat de verantwoordelijken verkokerd bleken en iedereen vanuit het eigen beleidsveld (ministerie) de projecten uitvoerde zonder hierbij de samenwerking te zoeken.
- 146 Ook bij de analyse van specifiek de uitvoering van het SEI is gebleken dat de uitvoering van het programma ‘te lijden’ heeft gehad onder een **wisselende politiek-bestuurlijke aandacht en druk**. Voordat de huidige regering aantrad was er volgens geïnterviewden meer oppositie tegen het SEI, onder andere vanuit de oppositie. Op basis van verschillende interviews met (onder andere) – oud – politici en hoge ambtenaren merken wij op dat er nu meer integraal draagvlak lijkt te bestaan voor het SEI dan enige tijd geleden. De ‘sense of urgency’ lijkt ook hier te zijn aangewakkerd en men lijkt het SEI meer te hebben omarmt.
- 147 Als onderdeel van de uitvoering van het SEI Curaçao hebben wij gekeken naar de cofinanciering van het programma. Een belangrijke eerste conclusie die wij hieruit kunnen trekken is dat de mate van cofinanciering niet specifiek wordt bijgehouden door instanties binnen de uitvoering van het SEI. Daarnaast kunnen wij constateren dat een aantal grote projecten met een substantiële cofinancieringcomponent van de SEI-lijst zijn afgevoerd. Ten slotte leveren interviews met ter zake kundigen **geen florissant beeld op van de cofinanciering** binnen het programma. Voor de start van het programma is hier geen gedegen analyse van gemaakt wat voor sommige geïnterviewden aanleiding was kanttekeningen te plaatsen bij de haalbaarheid van de geplande cofinanciering. De resultaten van cofinanciering zijn daarom onduidelijk maar lijken op het eerste gezicht tegen te vallen.

5.2. Aanbevelingen in verband met gewenste impact

¹⁴⁸ Op basis van de voorgaande bevindingen en de huidige situatie van het SEI Curaçao komen wij tot de volgende aanbevelingen, die bijdragen aan een effectiever en efficiënter SEI-programma in de resterende tijd.

1. Bestuurlijk en politiek commitment voor het SEI Curaçao is onlosmakelijk verbonden met het succes van het programma. Wij adviseren daarom om zowel vanuit Curaçao als vanuit Nederland hier voldoende aandacht aan te schenken. Hierbij is het belangrijk dat allereerst duidelijk commitment wordt afgegeven voor de afronding van het SEI-programma dat zich onder andere vertaalt in concrete stappen in de verbetering van de governance/coördinatie van het programma. Ook een mogelijk vervolg op het SEI door Curaçao zelf, dat valt af te lezen uit beleidsplannen en reserveringen op de begroting, zijn hiervoor belangrijke indicatoren.
2. Een goede (centrale) coördinatie vergroot de kans op synergie en integraliteit. Curaçao en Nederland zouden de huidige uitvoeringsorganisatie en de rollen van USONA, SOAB en PMU moeten behouden, bewaken en samenwerking tussen de organisaties ondersteunen. Daarnaast valt te overwegen om op politiek/ambtelijk niveau de centrale coördinatie van het programma te beleggen bij het ministerie van AZ van Curaçao.
3. Om de monitoring en evaluatie van het SEI Curaçao alsnog van de grond te laten komen is onze suggestie dat de Raad van Ministers (via het ministerie van AZ) opdracht geeft aan de uitvoeringsorganisaties (PMU/SOAB, eventueel met behulp van USONA) om op basis van de hen beschikbare informatie de doelstellingen per project en op programmaniveau meetbaar, controleerbaar en evalueerbaar te maken. Hiervoor dient een gezamenlijk Monitoring & Evaluation programma (hierna: M&E) opgezet te worden met specifieke aandacht voor de bijdrage van individuele projectresultaten aan programmadoelstellingen, en betrokkenheid van de projecteigenaren (kennisopbouw). Eventueel kan het systeem ondersteund en gevalideerd worden door een derde partij.
4. Bevlogen, daadkrachtige en kundige projectleiders dragen bij aan een succesvol resultaat. Curaçao zal daarom snel duidelijkheid moeten scheppen over rollen en verantwoordelijkheden in de nieuwe ambtelijke organisatie. Hierbij adviseren wij om de bestaande uitvoerders zoveel mogelijk betrokken te laten blijven bij 'hun' SEI-project(en). Dit zal naar onze verwachting de continuïteit, de samenwerking binnen het SEI en daarmee de resultaten van het SEI positief beïnvloeden.
5. Om het lerend effect van het programma te vergroten is onze suggestie om 'best practices' te definiëren en andere projecten hiervan te laten leren. PMU/SOAB en USONA zijn hiervoor, zodra bepaalde projecten verder in de uitvoering zijn, de aangewezen uitvoerders. Dit dient tevens onderdeel te zijn van het M&E programma en kan door PMU/SOAB ingebed worden in de periodieke overleggen met de projecteigenaren.
6. De Raad van Ministers kan op korte termijn de duurzaamheid van de individuele projecten en het integrale programma versterken door te overwegen om vanuit het financieel overschot (als gevolg van stopgezette/nog niet verplichte projecten) de duurzaamheid van (potentieel) succesvolle projecten te versterken. De middelen kunnen in een overkoepelend duurzaamheidsprogramma ingezet worden om de projecteigenaren te ondersteunen in het borgen van de resultaten. Dit vereist daadkracht en moed om projecten zonder verplichting (aan derden) en met een laag ingeschatte kans van slagen, stop te zetten.
7. Het realiseren van PPS en cofinanciering kan de duurzaamheid van het SEI Curaçao versterken en biedt daarom kansen voor de toekomst. Wij adviseren daarom op korte termijn een haalbaarheidsstudie te laten uitvoeren naar de mogelijkheden en onmogelijkheden van cofinanciering en PPS en direct aan de slag te gaan met de resultaten.
8. Het is belangrijk dat de kennis die wordt opgedaan in het SEI Curaçao behouden blijft. Wij adviseren daarom om 'permanente educatie' in het programma ('capacity building') in te bouwen door resultaten en 'lessons learned' te borgen in toekomstig beleid en huidige activiteiten.

-
9. De communicatie en PR van het programma is een belangrijke voorwaarde voor succes van het programma. Voer daarom vanuit een centraal punt binnen de overheid een gericht communicatiebeleid met betrekking tot het SEI Curaçao zou onze suggestie zijn. Dit kan onder andere helpen bij het creëren van draagvlak en het bevorderen van het gebruik van de projectuitkomsten. Heb hier met name oog voor resultaten en impact.

Noot: De aanbeveling met betrekking tot de centrale coördinatie (aanbeveling 2) en de hierin voorgestelde rol voor het ministerie van AZ speelt een hoofdrol bij de monitoring van het programma (aanbeveling 3), het definiëren en verspreiden van de best practices (aanbeveling 5), de coördinatie omtrent de duurzaamheid (aanbeveling 6), het onderzoeken van de mogelijkheden inzake cofinanciering en PPS (aanbeveling 7), het werken aan permanente educatie (aanbeveling 8) en ten slotte een gedegen PR en communicatiebeleid (aanbeveling 9).

Bijlagen

A. Onderzoeksverantwoording

149 Hieronder gaan wij in op de randvoorwaarden van het onderzoek, de gehanteerde onderzoeksmethoden en de gebruikte gegevens. Voor overzichten van gegevens en specifieke details per onderzoeksmethode zullen wij verwijzen naar de overige bijlagen bij dit rapport.

A.1. Randvoorwaarden en Begeleidingscommissie

150 Het onderzoek is uitgevoerd onder een aantal randvoorwaarden, die in overleg met de opdrachtgever zijn vastgesteld. Deze randvoorwaarden zijn:

- Het onderzoek betreft een quickscan naar de voortgang en de resultaten dusver. De effecten van het SEI-programma zijn op dit moment niet vast te stellen.
- De evaluatie stelt de achterliggende doelstellingen van het SEI Curaçao niet ter discussie.
- De quickscan geeft inzicht in het functioneren van het programma als geheel, individuele projecten en projecteigenaren worden niet geëvalueerd.

151 Het onderzoek is uitgevoerd onder toezicht van een Begeleidingscommissie. De Begeleidingscommissie had een drieledige taak:

- toezien op de uitvoering van het onderzoek conform het plan van aanpak dat door het ministerie van BZK en PwC is overeengekomen;
- toezien op het onafhankelijke karakter van het onderzoek;
- corrigeren van feitelijke onjuistheden.

152 De volgende personen hadden zitting in de Begeleidingscommissie:

- De heer Bart Snels (Vertegenwoordiging van Nederland op Curaçao)
- Mevrouw Roxanne de Leeuw (Ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn, Curaçao)

Namens de opdrachtgever:

- De heer Jan Bandsma (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nederland)
- De heer Robbert Bakker (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Nederland)

A.2. Documentenanalyse en dossieronderzoek

153 De start van het onderzoek werd gevormd door een analyse van het SEI-programma, de relevante bestuurlijke overeenkomsten en communicatie. Gaandeweg het onderzoek is de set documenten verder uitgebreid met specifieke documentatie over bijvoorbeeld de werkwijze van USONA en SOAB. Een volledig overzicht van de geanalyseerde documenten is opgenomen in bijlage C.

154 Naast beleidsdocumenten is ook een selectie bestudeerd van de projectdossiers die USONA aanhoudt voor de goedgekeurde projecten. Bij het dossieronderzoek is onder andere vastgesteld welke aspecten van aanvragen worden beoordeeld en hoe die beoordeling in de praktijk plaatsvindt. Er is gekeken naar de beoogde individuele bijdrage van de projecten aan de doelstellingen van het programma en de ingebouwde waarborgen ten aanzien van het doelbereik.

155 In totaal hebben wij 19 projecten geselecteerd. Hierbij hebben wij rekening gehouden met een variëteit aan projecten zowel in beleidssector, omvang en status. De selectie is niet representatief. Een nadere toelichting betreffende de projectselectie is terug te vinden in bijlage B. In totaal zijn 17 projectdossiers onderzocht.⁴¹

⁴¹ Twee geselecteerde projecten zijn PM-projecten en hebben geen aanvraag ingediend en dus geen projectdossier.

A.3. Interviews

- 156 Naast een documentenanalyse hebben wij 23 interviews gehouden met betrokkenen op beleidsmatig niveau, personen betrokken bij de implementatie de projecteigenaren betrokken bij de uitvoering. Gedurende deze, die op basis van semi-gestructureerde vragenlijsten werden afgenomen, zijn de ontbrekende zaken uit het dossieronderzoek aangevuld, hypothesen getoetst en bepaalde zaken geverifieerd. De volledige lijst met geïnterviewde personen is terug te vinden in bijlage D.
- 157 Daarnaast hebben wij gedurende ons onderzoek verschillende interviews gevoerd met de medewerkers van USONA en SOAB. Dit waren weliswaar geen vastgestelde interviews, maar desalniettemin waren deze interviews zeer waardevol. Wij zijn hen hiervoor zeer dankbaar.
- 158 Enkele projecteigenaren waren wegens verschillende omstandigheden helaas niet beschikbaar voor een interview. Door middel van het dossieronderzoek en interviews met betrokken projectadviseurs hebben wij ons zo goed mogelijk een beeld weten te vormen van het project.

B. Overzicht projectselectie

- 160 Op getrapte aselecte wijze hebben wij een selectie gemaakt uit alle SEI-projecten. Het doel was een zo breed mogelijke variëteit aan projecten te betrekken in het onderzoek. Waarbij wij een variatie willen op omvang, beleidssector, aanvrager en status. De variëteit moet inzicht bieden in de werking van het programma. De projecten vormen echter geen representatieve steekproef.

	Naam project	Beleidssector	Status
1	Vakscholing Tienerouders	Arbeidsmarkt	In uitvoering
2	Aanvullende Maatregelen Kinderopvang	Arbeidsmarkt	In uitvoering
3	Rumbo pa Trabou	Arbeidsmarkt	In uitvoering
4	Vermindering Red Tape binnen de economische kolom	Herstructurering economie	In uitvoering
5	Actualiseren van het vestigingsbeleid	Herstructurering economie	In uitvoering
6	Weg naar Ronde Klip	Herstructurering economie	In uitvoering
7	Ontwikkeling Scharloo Abou fase 1	Herstructurering economie	In uitvoering
8	Uitvoering Vissershaven (vervolg project 2006011)	Herstructurering economie	Afgesloten
9	TOR begeleiden maatschappelijke en politieke discussie voorzieningenniveau	Openbaar Bestuur	Afgesloten
10	Versterking Milieudienst	Openbaar Bestuur	In uitvoering
11	Kidz/Youth Club Uplifting Sherasil and Surroundings	Sociale voorzieningen	In uitvoering
12	Awareness Program Jongerenproblematiek	Sociale voorzieningen	In uitvoering
13	Gratis vervoer voor Scholieren en Studenten naar Sportcentra	Sociale voorzieningen	In uitvoering
14	Buurtgerichte Cooperaties voor Toerisme	Sociale voorzieningen	In uitvoering
15	Upgraden van Curacao Little League Ball Park	Sociale voorzieningen	Afsluiting gestart
16	Upgraden Sporthal SDK	Sociale voorzieningen	Afsluiting gestart
17	Nota Zorg	Sociale voorzieningen	Afgesloten
18	Invoering belastingkorting als prikkel	Sociale Zekerheid	In uitvoering (niet ingediend bij Usona)
19	Overgang naar nieuw AOV en pensioenstelsel	Sociale Zekerheid	In uitvoering (niet ingediend bij Usona)

B.1. Beleidssector Arbeidsmarkt

Vakscholing Tienerouders	<p>Tienermoederschap is op Curaçao een vaak voorkomend (en verontrustend) verschijnsel. De positie van de tienermoeder (15 – 24 jaar) op Curaçao is zwak. Bij zwangerschap verlaten zij de school en daarmee is de kans op een diploma en daarmee werk goeddeels verdwenen. Doel van het project is het leveren van een bijdrage aan de persoonlijke en sociale vorming van tienerouders door middel van het aanbieden van begeleiding op maat op zowel sociaal, psychisch als maatschappelijk gebied. Het beoogde resultaat is tienermoeders met een vakdiploma op zak die klaar zijn om te werken of een startkwalificatie hebben om een vervolgopleiding te doen.</p> <p>In totaal zijn er 40 deelnemers geselecteerd die aan het eind van het traject indien mogelijk een baan worden geboden.</p> <p>Het is lastig gebleken om dit project te continueren en het is nog onduidelijk of en hoe een duurzame inbedding van het initiatief kan worden gerealiseerd. In ieder geval voor de deelnemers die structureel werk hebben gekregen is de impact groot.</p> <p>Looptijd: juni 2009 – maart 2011 Budget: 600.000 ANG</p>
Aanvullende Maatregelen Kinderopvang	<p>Veel kindercentra voldoen nog niet aan de door de overheid gestelde minimumkwaliteitseisen. Bovendien zijn de kindercentra afgestemd op kantoortijden en niet op de onregelmatige werktijden van de horeca- en toerismesector.</p> <p>Doel van het project is het optimaliseren van de kwaliteit van de voorschoolse programma's en op pilot basis realiseren van flexibele kinderopvang (buiten kantooruren en op zaterdag- en zondagen), waarbij sprake is van goede en betaalbare professionele kinderopvang voor gedifferentieerde leeftijdsgroepen.</p> <p>Looptijd: maart 2010 – maart 2013 Budget: 1.739.250 ANG</p>
Rumbo pa Trabou	<p>De hoge werkloosheid op Curaçao van 10% (onder 15 – 24 jarigen ruim 25%) is te wijten aan een combinatie van factoren zoals verkeerde mentaliteit, verkeerde opleiding, onvoldoende opleiding, aangeboden banen zijn onaantrekkelijk (minimaal salaris) en de mogelijkheid om op andere manieren (al dan niet legaal) een inkomen te verwerven.</p> <p>Het doel van het project is het te werk stellen van werklozen en ongeschoolden in sectoren waar vraag is naar lager geschoolde arbeidskrachten na het doorlopen van het begeleidingstraject dat bestaat uit sociaal-maatschappelijke vorming en vakgerichte scholing. Het project is gericht op training en vorming van 450 werklozen dan wel laag-/ongeschoolden binnen een periode van drie jaar.</p> <p>Looptijd: maart 2010 – juni 2013 Budget: 5.236.000 ANG</p>

B.2. Herstructurering economie

<p>Vermindering Red Tape binnen de economische kolom</p>	<p>Sinds lange tijd zijn allerlei inefficiënties geconstateerd binnen de overheidsorganisatie, die onder andere leiden tot belemmering van economische bedrijvigheid op Curaçao. Deze inefficiënties staan bekend als 'Red Tape.' Red Tape zijn de lasten die voor ondernemers en investeerders ontstaan door maatregelen, procedures en organisatiestructuren die niet strikt noodzakelijk, slecht gecoördineerd, en niet doelgericht zijn. Het doel van het project is om het aanvragen van vergunningen makkelijker te laten worden. De kern van het project is het uitschrijven van een Terms of Reference. Het beoogde resultaat is een adviesrapport met aanbevelingen om Red tape te slechten.</p> <p>Looptijd: maart 2011 – maart 2012 Budget: 90.000 ANG</p>
<p>Actualiseren van het vestigingsbeleid</p>	<p>De huidige vestigingswetgeving is sterk verouderd. De procedure rond het verkrijgen van een vergunning is inefficiënt. Controlemechanismen ontbreken voor een effectieve aansturing van het vestigingsbeleid. Er zijn beperkte mogelijkheden voor handhaving en er is geen uniforme categorisatie van geregistreerde vergunningen. Doel van het project is het creëren van een actueel vestigingsbeleid en een coherente vestigings-wetgeving, teneinde de bedrijvigheid op Curaçao te stimuleren in het kader van een optimale en duurzame economische groei.</p> <p>Looptijd: juni 2010 – juni 2011 Budget: 150.000 ANG</p>
<p>De weg naar Ronde Klip</p>	<p>Het gebied rond Ronde Klip is onvoldoende ontsloten. Dit is een belemmering gezien de potentie van het gebied voor sociaal, economische, culturele, recreatieve en toeristische ontwikkeling. Doel van het project is een goede weg aan te leggen met een ondergrondse infrastructuur ten behoeve van een betere afwatering van het gebied. Verder is het de bedoeling om ondergrondse nutsvoorzieningen of utiliteiten ten behoeve van betere ontwikkelingsmogelijkheden voor het gebied te realiseren.</p> <p>Looptijd: mei 2011 – mei 2013 Budget: 4.000.000 ANG</p>
<p>Ontwikkeling Scharloo Abou</p>	<p>Het doel is te komen tot een schone, goed functionerende, veilige prachtwijk met cultuurhistorische waarde die een hoge attractiewaarde heeft voor toeristen. De wijk Scharloo Abou heeft toeristisch potentieel en kan zo een bijdrage leveren aan de economie. Dit wordt onvoldoende benut. In de uitvoering is het project met name gericht op de renovatie van negen monumenten en de renovatie van de Scharlooweg. Het project heeft aandacht voor de maatschappelijke component. Buurtbewoners zijn gemotiveerd en geactiveerd om deel te nemen aan het herstel en instand houden van de nieuwe wijksituatie. Er is een goede samenwerking tussen Unidat di Barrio (gefinancierd door AMFO) en SSV. Er zijn wekelijkse meetings met alle stakeholders. Op Curaçao wordt het project gezien als een best practice.</p> <p>Looptijd: augustus 2009 – december 2011 Budget: 13.800.000 ANG</p>

Uitvoering Vissershaven	<p>Het doel van dit project was het verhogen van de inkomsten voor de visserij, midden- en kleinbedrijf en toeristische sector door het realiseren van voldoende kwalitatief hoogwaardige ligplaatsen en faciliteiten voor vissersschepen op een centrale locatie in de Piscaderabaai.</p> <p>In de Piscaderabaai zijn drie steigers met elk twintig ligplaatsen en een boothelling gebouwd. Wegen en een betonnen trap zijn aangelegd. Er is een wachterhuisje gebouwd en een hekwerk en poort aangebracht.</p> <p>Een beperkt aantal vissers maakt gebruik van de vissershaven. De steigers worden gebruikt door vissers om aan te meren. Echter de oorspronkelijke haven wordt nog steeds gebruikt door de vissers voor visverkoop. Dit komt doordat de vissers niet genegen zijn om te verhuizen van hun oude plaats.</p> <p>Looptijd: 2006 – november 2010 Budget: 3.180.377 ANG</p>
------------------------------------	---

B.3. Openbaar bestuur

TOR begeleiden maatschappelijke en politieke discussie voorzieningsniveau	<p>Curaçao besteedt in vergelijking met andere Caribische (ei)landen een relatief groot budget aan de publieke sector. Het voorzieningsniveau ligt op of boven het Caribische gemiddelde. Dit betekent niet dat kwaliteit en toegankelijkheid van de voorzieningen altijd op het gewenste niveau zijn. Een maatschappelijke/politieke discussie is gewenst over de vraag waar het (ei)land Curaçao haar middelen voor gaat aanwenden, welke keuze daarbij moeten worden gemaakt en wat het doel van Curaçao zou moeten zijn.</p> <p>Doel van het project is het ondersteunen van het Programma Management Office om een brede maatschappelijke en politieke discussie te faciliteren over de wijze waarop invulling zal worden gegeven aan de uitkomsten, conclusies en aanbevelingen zoals die in het eindrapport voorzieningsniveau zijn vastgelegd.</p> <p>Het project betreft een Terms of Reference waarbij expertise wordt ingehuurd dat moet leiden tot een uiteindelijk projectvoorstel betreffende de vervolgfase (middelen voorzien in IVB).</p> <p>Looptijd: april 2009 – oktober 2009 Budget: 99.798 ANG</p>
Versterking Milieudienst	<p>Er is onvoldoende capaciteit (kwantitatief/kwalitatief) binnen de dienst om toe te zien op naleving van de vergunningen. De hindervergunningen voor grote industrieën zijn niet concreet genoeg. Herziening is nodig.</p> <p>Doel van het project is het realiseren van verbeterde milieuwet- en regelgeving en verscherpte handhaving van de hindervergunningen voor de grote industrieën, met name de Isla raffinaderij. Het realiseren een hoger kennis- en opleidingsniveau van de technische medewerkers van de Milieudienst op het gebied van handhavingstaken. En het vergroten van het instrumentarium van de Milieudienst (geluidsmeetapparatuur).</p> <p>Looptijd: mei 2010 – mei 2011 Budget: 1.000.000 ANG</p>

B.4. Sociale voorzieningen

<p>Kidz/Youth Club Uplifting Sherasil and Surroundings</p>	<p>Het project heeft tot doel om een behaaglijke omgeving te creëren zowel fysiek als operationeel voor de maximaal 60 kinderen en jongeren tussen 0 t/m 16 jaar die behoren bij de Kidz/Youth Club van Victory Outreach.</p> <p>Het project betreft het verbouwen van een clubhuis. De aangevraagde offertes bleken hoger uit te vallen dan het beschikbare budget, daarom heeft de projecteigenaar besloten onder leiding van een aannemer een deel van de werkzaamheden zelf uit te voeren.</p> <p>Looptijd: maart 2011 – oktober 2011 Budget: 182.000 ANG</p>
<p>Awareness Program Jongerenproblematiek</p>	<p>Met het wegvallen van de vanouds vertrouwde informele steun en sociale controle vanuit de bredere gemeenschap, wordt de taaklast van de individuele ouders veel zwaarder en ontsporen jongeren eerder. Ouders uit de sociaaleconomische kwetsbare categorieën voelen zich vaak machteloos omdat zij de greep op hun kinderen hebben verloren. Doel van het project is het verbeteren van het leefklimaat in achterstandwijken door bij te dragen aan het vergroten van de zelfredzaamheid van volwassenen en hun kinderen van 12 –18 jaar. Het project financiert activiteiten die een bijdrage leveren aan het oplossen en voorkomen van problemen met betrekking tot jongeren. Het gaat om activiteiten, aansluitend op lopende projecten, die voortkomen uit gesignaleerde problemen en hiaten in de wijken. Hierbij hebben de vijf wijken van de integrale wijkaanpak voorrang. Er is een driedaags bootcamp gehouden waarin jongeren discipline bijgebracht worden.</p> <p>Looptijd: juni 2010 – juni 2012 Budget: 100.000 ANG</p>
<p>Gratis vervoer voor Scholieren en Studenten naar Sportcentra</p>	<p>Veel scholen hebben onvoldoende middelen om sportactiviteiten te stimuleren. De mogelijkheden om scholieren te vervoeren naar sportcentra voor buitenschoolse niet roostergebonden sportactiviteiten en -wedstrijden zijn beperkt. Doel van het project is het verhogen van het aantal buitenschoolse sportactiviteiten en het verhogen van de participatiegraad aan de sportactiviteiten door het aanbieden van gratis transport aan scholen. Het project biedt dan ook op aanvraag van scholen gratis transport naar sportcentra voor scholieren en studenten.</p> <p>Looptijd: februari 2010 – februari 2013 Budget: 300.000 ANG</p>

<p>Buurtgerichte Coöperaties voor Toerisme</p>	<p>Buurtbewoners in vier regio's van Curaçao hebben de afgelopen jaren de cursus Curaçao Host gevolgd. Hierin leren zij hun leefomgeving te zien als toeristisch product. Ondanks pogingen hebben de cursisten nog geen zicht op oprichting van een duurzame en milieubewuste micro-onderneming (vervaardigen souvenirs, rondleidingen et cetera). Doel van het project is het verminderen van de werkloosheid door het verhogen van de economische bedrijvigheid in specifieke Curaçaose buurten en het verbeteren van het sociale leefklimaat in de wijken uit de vier regio's om verpaupering tegen te gaan.</p> <p>Het project gaat om het opzetten van acht toeristische micro-ondernemingen volgens het coöperatieve principe op buurtniveau in vier wijken. De ondernemingen werken volgens een marktconform ondernemingsplan en gaan bij alle activiteiten milieubewust om met hun omgeving. Het geld is nog niet besteed door afstemmingsproblemen. In maart 2011 dient dit project verplicht te worden.</p> <p>Looptijd: oktober 2009 – oktober 2011 Budget: 350.000 ANG</p>
<p>Upgraden van Curacao Little League Ball Park</p>	<p>Het veelgebruikte Little League Ballpark voor baseball en softball is dringend aan een opknapbeurt toe (laatste dateert van 1998). Doel van het project is groot onderhoud, gedeeltelijke reconstructie en upgradering van het Little League Ball Park te Muizenberg.</p> <p>De sportaccommodatie van het Little League Ball Park is zodanig geoptimaliseerd dat het mogelijk wordt zowel lokale als internationale wedstrijden te organiseren voor sportbeoefenaars. De betrokkenheid van de diverse stakeholders bij het project was groot. Hierdoor is het gebruik van de locatie een succes geworden. Van belang is wel dat er voldoende middelen beschikbaar blijven om onderhoud te blijven plegen aan het veld.</p> <p>Looptijd: maart 2009 – maart 2010 Budget: 700.000 ANG</p>
<p>Upgraden Sporthal SDK</p>	<p>Het doel is om weer een sporthal te hebben in goede staat, om sportbeoefening op nationaal niveau mogelijk te maken.</p> <p>De opzet van het renovatieproject is het verhogen van het dak (om volleybal mogelijk te maken), het aanpassen van de louvers (ventilatieschachten in de muur) en het aanpassen van de vloer. Het verwachte resultaat is een gerenoveerde sporthal waarvan scholieren en sportteams gebruik kunnen maken.</p> <p>Er was een wisseling van projecteigenaar gedurende het project. In eerste instantie was Sedreko verantwoordelijk, later claimde FFDK deze rol. Dit heeft geleid tot vertraging. Toekomstig onderhoud is een probleem. Hierin is (nog) niet voorzien in de begroting van ministeries.</p> <p>Looptijd: januari 2010 – september 2011 Budget: 1.500.000 ANG</p>

<p>Nota Zorg</p>	<p>Het overheidsbeleid op zorgterrein kenmerkt zich door een groot aantal initiatieven op veel verschillende terreinen. De samenhang tussen de verschillende onderdelen en initiatieven van de zorg is beperkt. Er is geen sprake integrale aanpak van de problemen gebaseerd op een eenduidig beleidskader. Er is behoefte aan een structuurnota waarin een integrale aanpak staat voor de inrichting en organisatie van de curatieve zorg in Pais Korsou. Het doel van dit project is om een structuurnota op te stellen waarin een raamwerk wordt geschetst voor de wenselijke richting van de curatieve gezondheidszorg.</p> <p>Dit project heeft geleid tot een brede maatschappelijke discussie met de relevante Stakeholders over hoe curatieve zorg vorm te geven op Curaçao. Het resultaat van deze discussie is verwerkt in de beleidsplannen van het ministerie.</p> <p>Looptijd: december 2008 – juni 2010 Budget: 250.000 ANG</p>
-------------------------	---

B.5. Sociale zekerheid

<p>Invoering belastingkorting als prikkel</p>	<p>De belastingherziening is vastgelegd in een gefaseerd plan welke de jaren 2010 – 2014 omvat. Jaarlijks worden de afzonderlijke fasen uitgewerkt en ingevoerd. De huidige fase 2011 verloopt conform planning. De belastingherziening 2011 is op 18 maart jl. toegelicht in de SER en zal eind maart 2011 worden aangeboden aan de Raad van Advies. Het traject voor de fase betreffende 2012 is opgestart in de werkgroep en verloopt conform planning. Uiterlijk 30 juni 2011 dient de belastingstelsel aangeboden worden aan de Raad van Advies na goedkeuring van de minister raad. DWI is projecteigenaar.</p> <p>Dit project is opgezet opdat mensen aan het werk gaan/blijven, anders zou men in de onderstand terecht komen.</p>
<p>Overgang naar nieuw AOV en pensioenstelsel</p>	<p>De achtergrond is de overgang naar een nieuw AOV en pensioenstelsel op basis van onderzoeken van KvK/Vidanova en Commissie Versterking Financiële Positie Pensioenfondsen, SVB, APNA per eind 2009.</p> <p>In de vergadering van de Raad van Ministers zullen beslissingen genomen worden over de allocatie van het arbeidsmarktbeleid en de samenhangende deeltrajecten. Dit project is een deeltraject van het arbeidsmarktbeleidtraject en hierdoor zal de deadline van het project.</p>

C. Bronnenlijst

- SEI rapport 2008, Bouwen aan een zekere toekomst, 26 maart 2009, protocol SEI Curaçao.
- SOAB, Halfjaarlijkse voortgangsrapportage, samenwerkingsmiddelen Curaçao, februari 2010.
- SOAB, Programma Mandaat Unit (PMU) Curaçao voor Sociaal Economische Initiatief (SEI), 25 maart 2011.
- Budget samenwerkingsprogramma's 2008 – 2012, 2 september 2010.
- Procedurebeschrijvingen USONA 2009.
- 2011-01-13, Addendum op het samenwerkingsprotocol ten aanzien van het Sociaaleconomisch Initiatief (SEI) Curaçao.
- 2011-01-19, Brief BZK aan MP – Overheveling SEI-IVB en beoogde verdeling restbudget ANG 19 miljoen. VNW11/35042.
- Evaluation of the Cooperation Program for Sustainable Economic Development 2004-2007, Netherlands Antilles, Business and Government Strategies International, juli 2007.

Inzake Herprioritering

- 2008 10 21, Brief CUR herallocatie SEI-project markthallen ten gunste van vissershaven Piscadera, 2008/51158a.
- 2008-11-04, Brief NL Herallocatie van SEI-middelen, Procedureregels Uitvoeringsorganisatie Nederlandse ontwikkelingsgelden, 2008/51158a.
- 2009-02-11, Brief CUR Herallocatie van SEI-middelen – Piscadera ander voorstel, 200859478.
- 2009 03 17, Brief NL Ondersteuning OSA implementatie arbeidsmarktbeleid, JB/2009-0000142515.
- 2009-04-03, Brief CUR SEI Arbeidsmarktbeleid en Havenbeleid, 2009/6636.
- 2009-04-16, Brief CUR Realisatie SEI fondse in verband met aankoop aandelen NPMNA, A0511200900049.
- 2009-04-21, Brief CUR herprioritering SEI ivm recreatiecentrum Lagun, 2009/18297.
- 2009 04 22, Brief CUR herprioritering SEI in verband met NPMNA, E.Rhuggenaath MBA/MBI.
- 2009-05-20, Brief NL Herprioriteringsverzoeken van het eilandgebied Curaçao inzake SEI en O&J samenwerkingsprogramma's, DGBK/VNW/09/35303.
- 2009-05-28, Brief CUR Herprio SEI in verband met Fin toezicht, 2009/22399.
- 2009-07-17, Brief CUR herprioriterings verzoek SEI CUR in verband met versterking milieucontrole, 2009/34462.
- 2009-07-20, Brief doorgeleiding USONA van herprioriterings verzoek SEI CUR in verband met versterking milieucontrole, F.Versteeg.

- 2009-09-01, Brief NL herprioriteringsverzoeken van het eilandgebied Curaçao inzake samenwerkingsprogramma SEI, DGBK/VNW/09/35523.
- 2009-09-09 brief NL infrastructurele projecten SEI, JM/DGBK/VNW/09/35605.
- 2010-01-20, Brief USONA aan BC CUR inzake goedkeuring herprioritering SEI ten behoeve van mededingingsautoriteit, 20100006/20012010/ps.

SEI achtergrond en beleid

- 2007-10-02, Brief NL SEI geld DEO USONA, 2007-0000336465.
- 2007-10-04, Brief NL: middelen voor SEI Curaçao, JN/2007-0000334773.
- 2007-11-05, Brief Curaçao als antwoord op brief 2007-10-04 middelen SEI Curaçao; 2007/51163, BC.
- 2008-06-13, Agenda Voortgangsoverleg Curaçao 180608.
- 2008-06-13, Bijlage Uitvoering Cofinanciering Samenwerkingsbeleid 2008-2012.
- 2008-06-13, Bijlage Voortgangstabel peildatum 31 mei 2008.
- 2008-06-13, Uitnodigingsbrief NL Voortgangsoverleg samenwerkingsprogramma's, JM/DGBK/VNW/08/35497.
- 2010-09-02, Brief aan BC Curaçao - Budget samenwerkingsprogramma's 2008 – 2012 inclusief bijlage, MvLL.
- 2011-01-31, Brief CUR Instelling Programma Mandaat Unit ivm addendum SEI-protocol, 0066/RvM.
- 2006-02-09, Kadernota, Visievorming voor Land Curaçao (Pais Kòrsou).
- 2005-10-22, Slotverklaring- Curaçao – Sint Maarten.
- 2007-08-28, Toetreding Curaçao tot het overgangsakkoord.

Voortgangsverslagen Curaçao

- 2008-11-11, Eindconcept aanbiedingsbrief SEI-rapportage voortgang EGC Curaçao.
- 2008-11-11, Eindconcept SEI-rapportage voortgang EGC Curaçao deel 1 kwantitatief, "Gezamenlijke maandrapportage SKC, PMO, DEZ per 31 oktober 2008 voortgang SEI".
- 2008-11-11, Eindconcept SEI-rapportage voortgang EGC Curaçao, deel 2 kwalitatief.
- 2008-11-12, Voortgangsrapportage SEI Curaçao, Oktober 2008, SOAB.
- 2009-04-14, Halfjaarlijkse voortgangsrapportage, Bijlage 1 Maatregelen SEI naar beleidsvelden, Centraal Coördinatiebureau (CCB).
- 2009-04-14, Halfjaarlijkse Voortgangsrapportage Samenwerkingsmiddelen Curaçao, April 2009, SOAB/CCB.

-
- 2009-09-16, Halfjaarlijkse Voortgangsrapportage Samenwerkingsmiddelen Curaçao, september 2009 Definitieve versie, SOAB/CCB.
 - 2010-02 22 Halfjaarlijkse Voortgangsrapportage Curaçao, Februari 2010, SOAB/CCB.
 - 2010-09, Halfjaarlijkse Voortgangsrapportage Curaçao, Augustus 2010, deel 2 versie september (2).

Voortgangsverslagen (U)SONA

- 2009-04-27, (U)SONA, jaarverslag 2008.
- 2008-07-23, Voortgangsverslag (U)SONA I januari– juni 2008 inclusief bijlagen.
- 2009-01-26, Voortgangsverslag (U)SONA II juli – december 2008 inclusief bijlagen.
- 2008-10-22, Voortgangsverslag (U)SONA juli-september 2008 inclusief bijlagen.
- 2008-IIa, Verplichtingen en bestedingen 3^e kwartaal 2008.
- 2010-04-26, (U)SONA, Jaarverslag 2009.
- 2009-I, Voortgangsverslag (U)SONA januari-juni 2009 inclusief bijlagen.
- 2009-Ia Verplichtingen en bestedingen (U)SONA 1^e kwartaal 2009 inclusief bijlagen.
- 2009-II Voortgangsverslag (U)SONA juli – december 2009 inclusief bijlagen.
- 2009-IIa Voortgangsverslag (U)SONA juli – september 2009 inclusief bijlagen.
- 2010-I, (U)SONA verslag januari – juni 2010 inclusief bijlagen.

D. Geïnterviewden

De heer Andrea	Projecteigenaar
Mevrouw Bakhuis	Ministerie van SOAW
De heer Bandsma	Ministerie van BZK
Mevrouw Boersma	USONA
De heer Burgos	Projecteigenaar
Mevrouw Christina	Projecteigenaar
De heer Copra	Projecteigenaar
De heer Curiel	Deloitte, voormalig SEI Commissie
De heer Elhage	Projecteigenaar
De heer Eustatius	Projecteigenaar
Mevrouw Frans	Projecteigenaar
Mevrouw Grollé	Nederlandse Vertegenwoordiging
De heer Huisden	SOAB
Mevrouw De Leeuw	Ministerie van SOAW
Mevrouw Leito	Ex-gedeputeerde Bestuurscollege Curaçao
De heer Leito	Projecteigenaar
De heer Lont	Projecteigenaar
De heer Maan	Ministerie van BZK
Mevrouw Maurera	Projecteigenaar
Mevrouw Pablo	Projecteigenaar
Mevrouw Pikerie	Voormalig Programmabureau PMO, tevens projecteigenaar
Mevrouw Van Rijn	SG Algemene Zaken (a.i.), Landsregering Curaçao
De heer Sendar	Voormalig Programmabureau DEZ
De heer Snels	Nederlandse Vertegenwoordiging

E. Voortgang: kwantitatieve analyse

E.1. Afgesloten projecten

Beleidssectoren	Aantal afgesloten projecten ⁴² (% van totaal goedgekeurde projecten)	Budget (*1000 ANG) (% van totaal goedgekeurd bedrag)
Sociale zekerheid	-	-
Openbaar bestuur	3 (100%)	345 (100%)
Herstructurering economie	3 (10%)	3.509 (5%)
Arbeidsmarkt	-	-
Sociale voorzieningen	11 (26%)	4.278 (20%)
Overig	1 (100%)	330 (100%)
Totaal	18 (21%)	8.462(9%)

(N=87; exclusief PM-projecten)

E.2. In uitvoering zijnde projecten met een volledige verplichting

Beleidssectoren	Aantal projecten in uitvoering met volledige verplichting (% van totaal projecten in beleidsveld)	Bedrag verplicht (*1000ANG) (% van goedgekeurd ⁴³ bedrag in beleidsveld)
Sociale Zekerheid	-	-
Arbeidsmarkt	5 (45%)	8.230 (67%)
Openbaar Bestuur	-	-
Herstructurering Economie	11 (38%)	35.320 (55%)
Sociale voorzieningen	9 (21%)	3.108 (15%)
Overig SEI	-	-
Totaal	25 (29%)	46.658 (47%)

(N=87; exclusief PM-projecten)

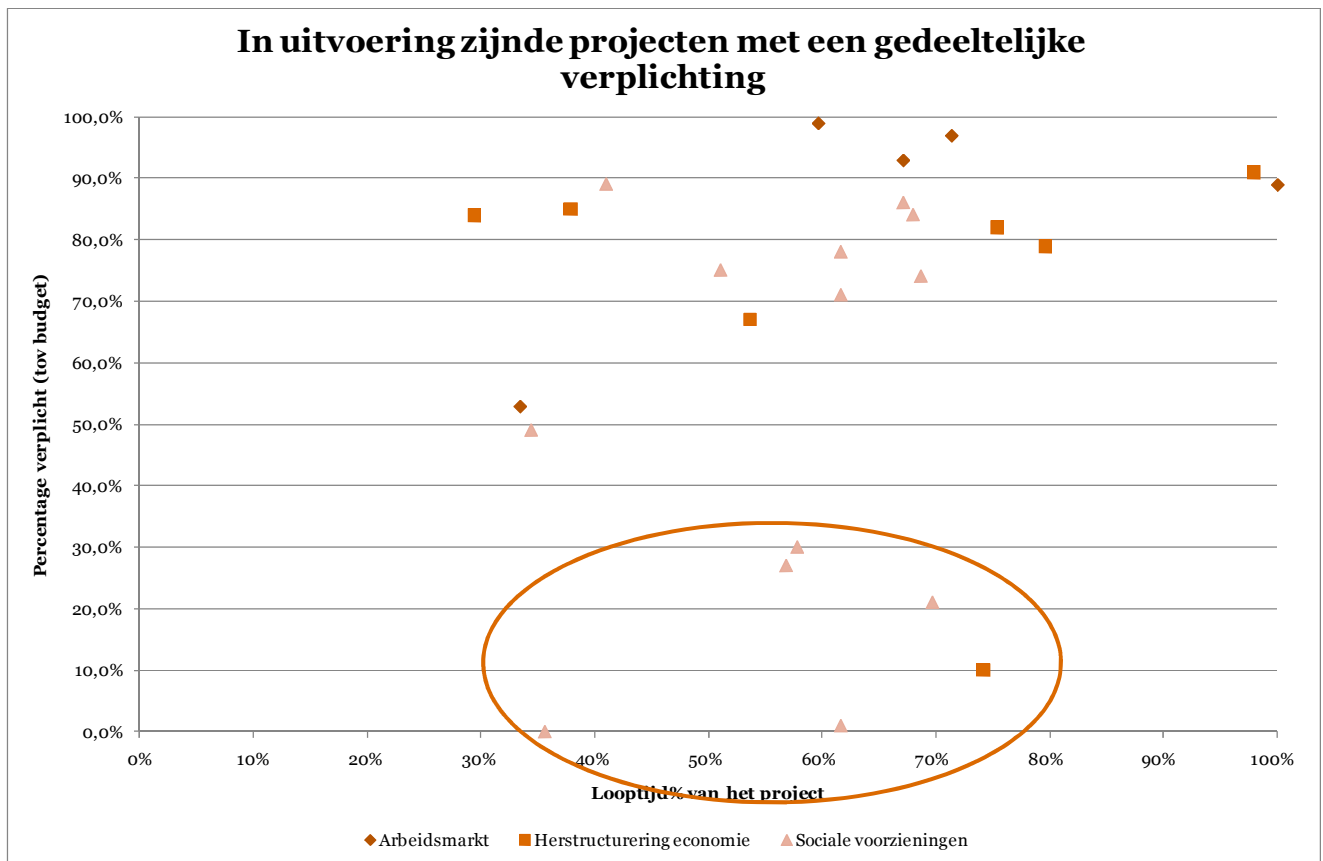
⁴² Dit betreft projecten welke reeds zijn afgesloten of die zich in de administratieve afsluitingsfase bevinden.

⁴³ Goedgekeurd bedrag is het budget vastgelegd in financieringsovereenkomsten.

E.3. In uitvoering zijnde projecten met een gedeeltelijke verplichting

Beleidssectoren	Aantal projecten in uitvoering met een gedeeltelijke verplichting (% van totaal projecten in beleidsveld)	Bedrag verplicht (*1000 ANG) (% van totaal goedgekeurd bedrag in beleidsveld)
Sociale Zekerheid		
Arbeidsmarkt	5 (46%)	2.920 (24%)
Openbaar Bestuur		
Herstructurering Economie	7 (24%)	3.903 (6%)
Sociale voorzieningen	13 (30%)	6.213 (29%)
Overig SEI		
Totaal	25 (29%)	13.036 (13%)

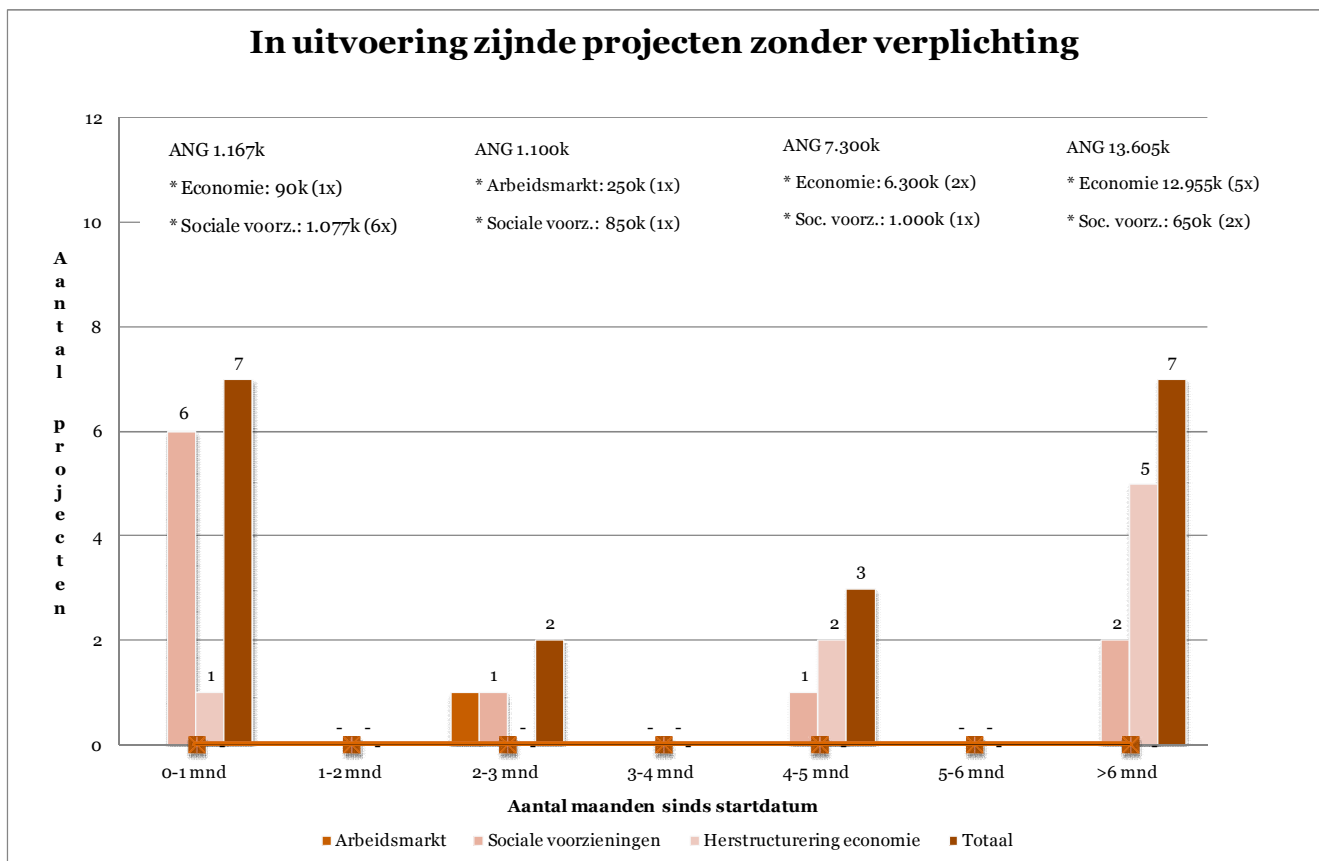
(N=87; exclusief PM-projecten)



E.4. In uitvoering zijnde projecten zonder verplichting

Beleidssectoren	Aantal projecten in uitvoering zonder verplichting (% van totaal projecten in beleidsveld)	Budget (*1000 ANG) (% van totaal goedgekeurd ⁴⁴ in beleidsveld)
Sociale Zekerheid	-	-
Arbeidsmarkt	1 (9%)	250 (2%)
Openbaar Bestuur	-	-
Herstructurering Economie	8 (28%)	19.345 (30%)
Sociale voorzieningen	10 (23%)	3.577 (17%)
Overig SEI	-	-
Totaal	19 (22%)	23.172 (24%)

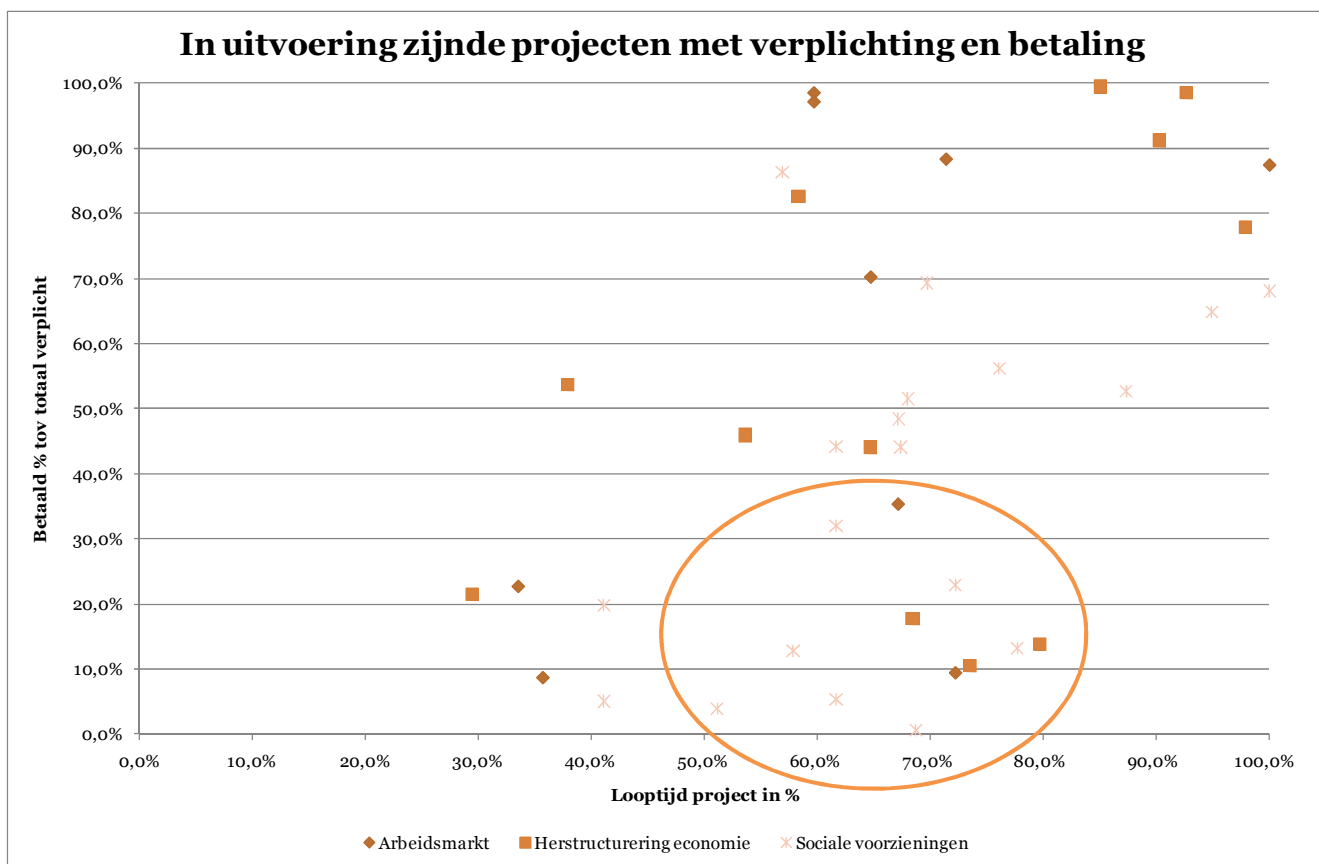
(N=87; exclusief PM-projecten)



⁴⁴ Goedgekeurd bedrag is het budget vastgelegd in financieringsovereenkomsten.

E.5. In uitvoering zijnde projecten met verplichting en betaling

Beleidssectoren	Aantal in uitvoering zijnde projecten met verplichting waarop al betalingen hebben plaatsgevonden (% van totaal projecten in beleidsveld)	Bedrag betaald (*1000 ANG) (% van totale verplichtingen)
Sociale Zekerheid	-	-
Arbeidsmarkt	9 (82%)	3.343 (30%)
Openbaar Bestuur	-	-
Herstructurering Economie	12 (42%)	14.695 (34%)
Sociale voorzieningen	19 (44%)	3.599 (27%)
Overig SEI	-	-
Totaal	40 (46%)	21.637 (32%)



E.6. In uitvoering zijnde projecten met verplichting, maar zonder betaling

Beleidssectoren	Aantal projecten met verplichting (deels of volledig) waarop nog geen betaling heeft plaatsgevonden (% van totaal projecten in beleidsveld)	Bedrag verplicht (*1000 ANG) (% van totaal goedgekeurd)
Sociale Zekerheid	-	-
Arbeidsmarkt	1 (9%)	460 (4%)
Openbaar Bestuur	-	-
Herstructurering Economie	6 (21%)	5.822 (9%)
Sociale voorzieningen	3 (7%)	131 (1%)
Overig SEI		
Totaal	10 (11%)	6.413 (1%)

(n=87; exclusief PM-projecten)

F. Voortgang: mutaties

162 Sinds de start van het SEI Curaçao zijn verschillende wijzigingen opgetreden ten opzichte van het oorspronkelijk SEI Curaçao van mei 2008. Hieronder lichten wij per beleidsveld de wijzigingen toe. Wij onderscheiden de volgende soorten wijzigingen:

- Afgevoerde projecten; een project kan niet langer prioritair zijn, of niet passen bij de huidige beleidsuitgangspunten en een project wordt dan van de lijst afgevoerd.
- Nieuwe projecten; nieuwe prioriteiten kunnen het gevolg zijn van gewijzigd beleid en/of voortschrijdend inzicht, nieuwe projecten worden dan aangedragen.
- Samengevoegde projecten; vanuit praktisch oogpunt kunnen projecten worden samengevoegd.
- Overgehevelde projecten; projecten kunnen naar een ander programma worden overgeheveld.

F.1. Beleidssector Sociale zekerheid kent alleen PM-projecten

163 Het oorspronkelijk programma kende binnen het beleidsveld ‘sociale zekerheid’ vijf PM-projecten. Deze projecten betreffen allen een wijziging in beleid of regelgeving. Vanwege deze reden leggen ze geen beslag op de door Nederland beschikbaar gestelde SEI-middelen. Echter blijkt in dat praktijk dat sinds het schrijven van het programma bepaalde beleidsuitgangspunten zijn gewijzigd, waardoor de projecten niet meer binnen de huidige beleidskoers passen. Eén van de projecten zien wij hierdoor niet meer terugkomen in de huidige overzichten.⁴⁵ De overige projecten zijn als prioritair opgenomen in het addendum op het samenwerkingsprotocol.

Aanvang	5	o ANG
Projecten afgevoerd	1 (-1)	o ANG
Nieuwe projecten		
Projecten samengevoegd		
Projecten overgeheveld		
Stand 31-3-11	4	o ANG

Tabel 2.4: Mutaties beleidssector sociale zekerheid.

F.2. Beleidssector Openbaar bestuur is grotendeels overgeheveld naar IVB

164 Op het eerste oog lijkt het beleidsveld Openbaar Bestuur niet van de grond te zijn gekomen. Dit is echter een vertekend beeld omdat in januari 2011 is besloten om vijf projecten met een totale waarde van 23,288 miljoen ANG over te hevelen naar het IVB. Om te beginnen was één van de elf projecten tevens opgenomen in het programma IVB.⁴⁶ Binnen het SEI Curaçao is dit project in de implementatie en uitvoering verder niet opgenomen. Eén van de oorspronkelijke projecten betreft een PM-project. Hiervan is niet duidelijk geworden of deze is uitgevoerd of nog in uitvoering komt.⁴⁷

165 Dit brengt het totaal aan projecten binnen SEI terug tot vijf.

166 Twee projecten van de oorspronkelijke lijst zijn in de uitvoering samengevoegd en zijn inmiddels afgesloten.⁴⁸ Net als één ander project van de oorspronkelijke lijst. Een ander project is wel in uitvoering gekomen, maar door USONA gecategoriseerd in het beleidsveld ‘Herstructurering economie’.

⁴⁵ Het project: “Elimineren betalingsachterstanden overheid”.

⁴⁶ Het project: “Bestuursakademie”.

⁴⁷ Het project: “Afronding onderzoek misbruik en PP en onderstand”.

⁴⁸ De projecten: “Onderzoek upgrading van de controleorganen van Pais Korsou” en “Onderzoek upgrading van de interne controleorganen van Pais Korsou”.

Dit is vreemd aangezien beide sectoren andere doelstellingen hebben. Dit soort verschuivingen hebben mogelijk gevolgen voor de te meten effecten. Hier komen wij bij het bespreken van de voorlopige resultaten op terug.

Aanvang	11	23.425.000 ANG
Projecten afgevoerd	2 (-2)	0 ANG
Nieuwe projecten	1 (+1)	70.000 ANG
Projecten samengevoegd	2 (-1)	202- ANG
Projecten overgeheveld	5 (-5)	23.000.000- ANG
Andere beleidssector	1 (-1)	150.000- ANG
Stand 31-3-11	3	344.798 ANG

Tabel 2.5: Mutaties beleidssector openbaar bestuur.

F.3. *Beleidssector Herstructurering economie kent vele wijzigingen*

Het aantal projecten is teruggelopen van 37 naar 29 (- 8.028k ANG). Er zijn zes projecten afgevoerd. Er zijn vier projecten opgestart. Vijf projecten zijn samengevoegd en twee projecten zijn overgeheveld. Eén project is bijgekomen vanuit een andere beleidssector.

Aanvang	37	72.371.000 ANG
Projecten afgevoerd	6 (-6)	3.350.000- ANG
Nieuwe projecten	4 (+4)	1.700.000 ANG
Projecten samengevoegd	5 (-5)	5.227.992- ANG
Projecten overgeheveld	2 (-2)	1.300.000- ANG
Andere beleidssector	1 (+1)	150.000 ANG
Stand 31-3-11	29	64.343.008 ANG

Tabel 2.6: Mutaties Herstructurering Economie.

F.4. *Beleidssector Arbeidsmarkt heeft een concentratie plaatsgevonden*

167 Het aantal projecten is teruggelopen van 19 naar 13. Echter, het bedrag is nagenoeg gelijk gebleven (- 89.4k ANG). Dit duidt op een concentratie van projecten. Vijf projecten zijn afgevoerd. Er is één nieuw project bijgekomen. Twee projecten zijn samengevoegd.

Aanvang	19	12.442.000 ANG
Projecten afgevoerd	5 (-5)	690.000- ANG
Nieuwe projecten	1 (+1)	250.000 ANG
Projecten samengevoegd	2 (-2)	350.650 ANG
Projecten overgeheveld		-
Andere beleidssector	0	- ANG
Stand 31-3-11	13	12.352.650 ANG

Tabel 2.7: Mutaties Arbeidsmarkt.

F.5. *Beleidssector Sociale voorzieningen kent relatief weinig veranderingen*

168 Het aantal projecten is teruggelopen van 46 naar 43. Het totaalbedrag is licht naar beneden gegaan (-1.445k ANG). Er zijn acht projecten afgevoerd. Zes projecten zijn erbij gekomen. Twee projecten zijn samengevoegd.

Aanvang	46	22.515.000 ANG
Projecten afgevoerd	8 (-8)	2.915.000- ANG
Nieuwe projecten	6 (+6)	1.635.380 ANG
Projecten samengevoegd	2 (-1)	165.211- ANG
Projecten overgeheveld		
Andere beleidssector		
Stand 31-3-11	43	21.070.169 ANG

Tabel 2.8: Mutaties Sociale voorzieningen.

F.6. “Overig SEI” kent maar één project

Aanvankelijk was in het SEI Curaçao geen categorie ‘overig’ opgenomen. Per beleidsveld zijn doelstellingen benoemd waar de verschillende projecten aan bijdragen. Uit de interviews bleek dat bij opstart van het programma er de nodige problemen waren bij het opstellen van projectvoorstellen. Geïnterviewden gaven aan dat de oorzaak hiervan vooral lag bij capaciteitsproblemen, zowel in kwalitatief opzicht als kwantitatief opzicht. Om projecteigenaren te ondersteunen met het schrijven van projectvoorstellen is een bedrag beschikbaar besteld ten gunste van SOAB. Met deze middelen kon externe hulp ingehuurd worden bij het schrijven van de voorstellen.

Aanvang	0	0 ANG
Projecten afgevoerd		
Nieuwe projecten	1	330.000 ANG
Projecten samengevoegd		
Projecten overgeheveld		
Stand 31-3-11	1	330.000 ANG

Tabel 2.9: Mutaties overig SEI.