# Beleidsdoorlichting Artikel 8

# 'Wederopbouw Bovenwindse Eilanden'

# Begrotingshoofdstuk IV Koninkrijksrelaties

**(beheerd door het)**

# Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

## Oordeel onafhankelijk deskundige

**Inleiding**

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (in het vervolg: RPE) houdt onder andere in de verplichting om de Rijksdoelen vervat in de Rijksbegroting periodiek middels een zogeheten beleidsdoorlichting te evalueren op doeltreffendheid en doelmatigheid. De RPE vereist het betrekken van een onafhankelijk extern deskundige bij beleidsdoorlichtingen met als taak de onafhankelijkheid en kwaliteit van de beleidsdoorlichting te (helpen) waarborgen.

In dit document geef ik, als onafhankelijk en extern deskundige, mijn oordeel[1] over de kwaliteit van de beleidsdoorlichting van Artikel 8 'Wederopbouw Bovenwindse Eilanden' van Hoofdstuk IV Koninkrijksrelaties van de Rijksbegroting (in het vervolg: Artikel 8). Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (in het vervolg: BZK) draagt beleidsverantwoordelijkheid voor de aanwending van de onder Hoofdstuk IV beschikbare financiële middelen en voor het beheer daarvan.

Mijn betrokkenheid in adviserende zin gold alle stadia van de beleidsdoorlichting. Daarbij benutte ik mijn langjarige ervaring als (voormalig) senior evaluator bij de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken met het uitvoeren van beleidsdoorlichtingen en andersoortige evaluaties van complexe aard. Dit betrof onder meer evaluaties met betrekking tot de Caribische delen van het Koninkrijk der Nederlanden, humanitaire noodhulp en wederopbouwhulp in andere landen en regio's, en het Nederlandse buitenlandbeleid inzake zogeheten fragiele staten.

Behandeld worden: 1) de opzet van de beleidsdoorlichting verwoord in het door de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan het Parlement gezonden Plan van Aanpak; 2) het uitvoeringsproces van de doorlichting middels de inhuur van onafhankelijke evaluatoren; en 3) het eindrapport van de beleidsdoorlichting en de daaraan ten grondslag liggende rapportages van de in het kader van de beleidsdoorlichting ondernomen deelonderzoeken. Het document eindigt met een drietal slotopmerkingen.

[1] Bij het oordeel is mede gebruik gemaakt van de Handreiking Beleidsdoorlichtingen waarnaar de RPE verwijst.

## 1. De opzet van de beleidsdoorlichting

Het onderwerp van de beleidsdoorlichting betrof de ten laste van Artikel 8 gefinancierde assistentie aan de Bovenwindse Eilanden nadat deze in september 2017 in korte tijd getroffen waren door drie orkanen (Irma, Jose en Maria); Irma was de meest verwoestende orkaan, met name op Sint Maarten.

De beleidsdoorlichting werd door BZK (Directie Koninkrijksrelaties) medio 2020 voorbereid met het opstellen van een Plan van Aanpak (opzet van het onderzoek).

De (oorspronkelijke) bedoeling was de doorlichting op te delen in deelonderzoeken:

- Deelonderzoek I betrof enerzijds de ten behoeve van de drie eilanden ondernomen kortlopende noodhulpactiviteiten gericht op het zo snel mogelijk lenigen van door de orkanen veroorzaakte humanitaire noden en het mitigeren van maatschappelijke ontwrichting. Anderzijds bestreek dit onderzoek de steun gericht op zogeheten 'early recovery activities' – kleinschalige en kortdurende projecten gericht op snel herstel – op Sint Maarten, waar de effecten van orkaan Irma het meest ingrijpend waren.
- Deelonderzoek II betrof wederopbouwactiviteiten op Sint Maarten van langdurige(r) en complexe aard, gefinancierd via een speciaal hiertoe in 2018 ingesteld Wereldbank Trust Fund dat (oorspronkelijk) tot eind 2025 zou functioneren met fondsen uit Artikel 8. De middels het Trust Fund te financieren activiteiten werden voorbereid met behulp van expertise van de Wereldbank en het specifiek daartoe op Sint Maarten ingestelde National Recovery Program Bureau (NRPB). Een ander deel van de wederopbouw betrof de zogeheten directe steun voor activiteiten, die niet onder het Trust Fund (zouden) vallen. Het daarvoor eveneens uit Artikel 8 gefourneerde budget zou tot ultimo 2021 benut kunnen worden.
- Deelonderzoek III richtte zich op wederopbouwactiviteiten op Saba en Sint Eustatius van langdurige(r) aard met 31 december 2021 als geplande einddatum voor de uitvoering. Deze activiteiten startten direct na afloop van de fase van noodhulp; aldaar was geen noodzaak tot het financieren van 'early recovery activities'.

Deelonderzoeken I en III tezamen zouden worden uitbesteed aan externe evaluatoren. De aanbesteding (zie hierna) leidde tot de gunning van dit onderzoek aan een team van drie evaluatoren van het onderzoeks- en adviesbureau Ecorys[2].

Aanvankelijk zou een klein team van BZK medewerkers worden belast met de uitvoering van deelonderzoek II op grond van de overweging dat deze medewerkers inmiddels een goede samenwerkingsrelatie hadden opgebouwd met de Wereldbank. Ook is het inschakelen van externe evaluatoren geen vereiste van de RPE. Daarmee zou dit onderdeel evenwel het karakter van een 'slager keurt eigen vlees evaluatie' krijgen. Mede op advies van de onafhankelijk deskundige inzake de eerste versie van het Plan van Aanpak werd uiteindelijk afgezien van deze constructie, die immers geen waarborg inhield voor onafhankelijkheid van het onderzoek. Besloten werd om deelonderzoek II, evenals deelonderzoeken I en III, extern te laten uitvoeren. De aanbesteding van dit deelonderzoek (zie hierna) resulteerde in de gunning van dit onderzoek aan zelfstandig gevestigd evaluator Lucien Bäck[3]. Deze evaluator werd tevens belast met het opstellen van het eindrapport, dat een synthese diende te zijn van de bevindingen in de rapporten van de deelonderzoeken. Hiermee werd de onafhankelijkheid van de beleidsdoorlichting bewerkstelligd.

[2] Ecorys bezit een goede reputatie op het gebied van nationaal en internationaal evaluatieonderzoek en beleidsdoorlichtingen.

[3] Lucien Bäck heeft een langdurige carrière als senior evaluator / evaluatieleider werkzaam bij organisaties van de Verenigde Naties en als zelfstandig evaluatie-consultant.

Ofschoon de splitsing van de beleidsdoorlichting in door twee evaluatieteams uit te voeren deelonderzoeken werkbaar bleek, was deze opzet verre van ideaal ten gevolge van afstemmings- en communicatieproblemen tussen beide teams en het verrichten van een zekere mate van dubbel werk. Deze constructie was ook onderzoekstechnisch ingewikkeld. Zo bleek het eerst goed mogelijk om in de eindfase van de beleidsdoorlichting (opstellen van het eindrapport dat een verdergaande analyse en synthese moest zijn van de bevindingen van de deelonderzoeken) verbanden te leggen tussen de bevindingen inzake de 'early recovery' fase en die van de wederopbouw fase op Sint Maarten. Kortom, het was efficiënter geweest om *alle* delen van de beleidsdoorlichting te beleggen bij één team van evaluatoren.

Het Plan van Aanpak bevatte een uitwerking van de vijftien in de RPE voor beleidsdoorlichtingen vereiste onderzoeksvragen. Een beleidsdoorlichting is in de eerste plaats een synthese-onderzoek van de bevindingen van beschikbaar zijnde evaluaties van het betreffende beleidsinstrument. Informatie uit evaluatierapporten kan (en zal doorgaans) worden gecompleteerd door informatie verkregen uit primair onderzoek (analyse van dossiers en interviews). Bij de onderhavige beleidsdoorlichting bleek echter sprake te zijn van een gering aantal evaluaties en reviews. Deze hadden bovendien voornamelijk betrekking op de fase van humanitaire noodhulpverlening alsmede op het functioneren van de crisisbeheersingsstructuren in Nederland en op de eilanden onmiddellijk na de orkanen. Het Plan van Aanpak onderkende dit beperkte aantal evaluaties en gaf aan dat de beleidsdoorlichting een zeer grote mate van primair onderzoek vereiste.

BZK stelde een commissie in met als taak de voorbereiding en de uitvoering van de beleidsdoorlichting te begeleiden. De door een onafhankelijk voorzitter geleide commissie omvatte de onafhankelijk deskundige en vertegenwoordigers van BZK en van andere Haagse departementen betrokken bij de ten laste van Artikel 8 gefinancierde steun aan de eilanden[4].

Deelname als onafhankelijk deskundige aan de begeleidingscommissie bood mij de mogelijkheid om schriftelijk en mondeling commentaar en advies te leveren op concept documenten: het Plan van Aanpak van de beleidsdoorlichting, de kwaliteitsvereisten voor de in te huren evaluatoren en de opzet van hun taakopdrachten ('Terms of Reference'), de door hen ingediende voorstellen voor de respectieve deelonderzoeken, de conceptrapporten van deze onderzoeken (inceptie- en eindrapporten), alsmede het concepteindrapport dat de bevindingen, conclusies en aanbevelingen van de deelonderzoeken diende te synthetiseren. Tevens bood deelname aan de commissie mij de mogelijkheid kennis te nemen van door bij de uitvoering van de beleidsdoorlichting betrokken 'stakeholders' gegeven commentaar op conceptdocumenten. De stakeholder groep bestond uit overheidsinstanties in Nederland en op de eilanden alsmede direct met de project- en programma-uitvoering belastte instanties als de Wereldbank, multilaterale organisaties, niet-gouvernementele organisaties, etc.

Overheidsinstanties op de eilanden, de Wereldbank en andere direct bij de uitvoering van projecten en programma's betrokken partijen werden geen gelegenheid geboden om hun visie en commentaar te geven op het concept Plan van Aanpak van de beleidsdoorlichting. Mijns inziens zou het betrekken van deze partijen bij de voorbereidingsfase bevorderlijk zijn geweest voor hun engagement met de opzet en uitvoering van het onderzoek. Voorts zou dit hen gelegenheid hebben geboden om specifieke vragen of aandachtspunten onder de aandacht te brengen. Genoemde 'stakeholders' ontvingen kort voor de aanvang van het daadwerkelijke onderzoek een formele brief zijdens BZK met het verzoek medewerking te verlenen aan de beleidsdoorlichting. De brief bevatte het vastgestelde Plan van Aanpak van de beleidsdoorlichting en de 'Terms of Reference' van de evaluatoren.

[4] De begeleidingscommissie werd op 19 juni 2020 samengesteld. Tevens werd toen een eerste versie van het Plan van Aanpak van de beleidsdoorlichting besproken. Hierna volgden acht vergaderingen. Voorafgaand aan elke vergadering konden de leden hun schriftelijk commentaar indienen inzake te behandelen stukken.

Conform motie Harbers (Kamerstukken II, 2014-2015, 34 000 nr. 36) om het Parlement voorafgaand aan de uitvoering van beleidsdoorlichtingen te informeren over de opzet en vraagstelling daarvan, werd het definitieve Plan van Aanpak van de beleidsdoorlichting per Kamerbrief gedateerd 21 september 2020 aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Naar aanleiding van en in antwoord op schriftelijke vragen van de vaste commissie voor Koninkrijksrelaties ingebracht op 4 november 2020, werd de opzet van de uitvoering van de beleidsdoorlichting aangepast.[5] De voor het onderzoek belangrijkste aanpassing betrof de verlenging van de periode van dataverzameling voor de beleidsdoorlichting met ruim een jaar tot 31 december 2021. Dit, omdat alsdan alle wederopbouwactiviteiten op Saba en Sint Eustatius zouden zijn voltooid. Tevens was de uitvoering van de wederopbouwactiviteiten op Sint Maarten een jaar verder.

Het onderzoek inzake Saba en Sint Eustatius werd daarmee een eindevaluatie. Het onderzoek naar de wederopbouwactiviteiten op Sint Maarten behield, gezien de langere doorlooptijd van de uitvoering van de (veelal) complexe infrastructurele werken, het karakter van een tussentijdse evaluatie. De bevindingen daarvan zijn vanzelfsprekend van belang voor mogelijke aanpassingen van lopende activiteiten en de opzet van nieuw uit het Trust Fund te financieren activiteiten. De Kamerbrief van 21 september 2020 vermeldt dat een eindevaluatie van de wederopbouwactiviteiten op Sint Maarten is voorzien in 2026; ook zou de Wereldbank een eigen (eind)evaluatie van de uit het Trust Fund gefinancierde activiteiten ondernemen volgens eigen procedures en methodiek.

De verlenging van de oorspronkelijk geplande periode van dataverzameling met een jaar impliceerde evenwel dat de bevindingen van de beleidsdoorlichting eerst in de loop van 2022 beschikbaar zouden komen. De antwoorden op de Kamervragen benadrukten door het uitbesteden van alle onderzoeksactiviteiten aan externe evaluatoren het onafhankelijke karakter van de beleidsdoorlichting.

Naar aanleiding van de Kamervraag of en op welke wijze de beleidsdoorlichting ook de wederopbouwactiviteiten gefinancierd uit de begrotingen van andere ministeries zou kunnen behelzen, werden deze ministeries hiertoe op ambtelijk niveau door BZK uitgenodigd. Deze toonden daartoe evenwel geen animo. Met andere woorden, de beleidsdoorlichting betreft, als oorspronkelijk voorzien, uitsluitend ten laste van Artikel 8 gefinancierde activiteiten.

## 2. Het uitvoeringsproces

***Aanbesteding***

De aanbesteding van de deelonderzoeken door middel van inhuur van onafhankelijke evaluatoren verliep conform de aanbestedingsvereisten door middel van de zogeheten meervoudige onderhandse procedure. Gegadigden dienden hun offerte in bij de Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) met inachtneming van vooraf bekend gestelde vereisten (kennis en ervaring van het evaluatieteam/evaluator, inhoud van het onderzoeksvoorstel en het benodigde budget). De Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk zag er op toe dat de inhoudelijke en financiële beoordeling door een beoordelingscommissie bestaande uit BZK medewerkers van de ingediende offertes verliep met inachtneming van deze eisen. Na een succesvolle aanbesteding, startten de deelonderzoeken in maart 2021.

[5] De antwoorden op de Kamervragen werden op 17 december 2020 per Kamerbrief verzonden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer. De antwoorden betroffen met name verduidelijkingen van het Plan van Aanpak. Dit betrof o.a. nadere uitleg van de scope van de beleidsdoorlichting: het beleid van de Nederlandse rijksoverheid aangezien de Nederlandse overheid geen bevoegdheid heeft tot het evalueren van andere landen in het Koninkrijk. Ook werd de onafhankelijkheid van de uitvoering van beleidsdoorlichting inclusief de deelonderzoeken benadrukt. Tot slot werd de onderzoekperiode verlengd met een jaar.

***Onderzoekfasen***
Elk deelonderzoek doorliep de gebruikelijke fasen van evaluatieonderzoek. Ten eerste werd in een voorbereidingsfase de beschikbare informatie verkend en werd de onderzoekaanpak gepreciseerd in een inceptie-rapport.

Na vaststelling van de inceptie-rapporten volgde de fase van diepgaander dossieronderzoek. Dit hield in het analyseren van rapportages van evaluaties of reviews van de uitvoering van de hulpverlening en het analyseren van bij BZK beschikbare inhoudelijke en financiële informatie inzake de uitvoering van de diverse activiteiten in elk van de drie fasen van de hulpverlening. Tevens werd een aantal (verkennende) interviews met sleutelinformanten gehouden.

Het dossieronderzoek werd gevolgd door veldonderzoek op de eilanden. Hierbij werden naast het bezoeken van afgeronde en in uitvoering zijnde wederopbouwactiviteiten interviews gehouden met sleutelinformanten. De fase van data- en informatieverzameling werd gevolgd door een periode waarin de beschikbaar gekomen informatie werd geanalyseerd en een conceptrapport voor elk der deelonderzoeken werd opgesteld. Waar nodig, werd via extra bronnenonderzoek en additionele interviews aanvullende informatie verzameld.

De begeleidingscommissie volgde de uitvoering van de beleidsdoorlichting op de voet en leverde commentaar op concepten van de inceptie-rapporten, de rapportages van de deelonderzoeken, en het eindrapport van de beleidsdoorlichting.

***Uitdagingen en beperkingen***
De aan het eindrapport ten grondslag liggende deelonderzoeken ondervonden tijdens de uitvoerings- en rapportagefasen de volgende uitdagingen van methodologische en operationele aard:

Ten eerste betrof dit het al in het Plan van Aanpak van de beleidsdoorlichting vermelde geringe aantal evaluatierapportages van de doeltreffendheid en doelmatigheid van (onderdelen of aspecten van) de beleidsuitvoering, die als input konden dienen voor de beleidsdoorlichting. Beschikbare evaluaties betroffen vooral de ‘emergency’ fase en in mindere mate de ‘early recovery’ fase. Een aantal daarvan was uitgevoerd door externe evaluatoren of onderzoekers. Ook betroffen veel evaluaties procesmatige aspecten van de beleidsuitvoering. De meeste wederopbouwactiviteiten op de drie eilanden waren niet geëvalueerd voorafgaande aan de beleidsdoorlichting.

Een mogelijke uitzondering daarop zijn interne evaluaties of reviews van de Wereldbank van uit het Trust Fund gefinancierde activiteiten op Sint Maarten. Echter, ten gevolge van de door het Wereldbank gehanteerde ‘single-audit’ principe en openbaarmakingsbeleid (‘disclosure policy’), kon de beleidsdoorlichting geen gebruik maken van interne Wereldbank documenten. Wel werd gebruik gemaakt van publiek beschikbare en goed gedocumenteerde voortgangsrapportages van de project- en programma-uitvoering.

Dit alles impliceerde dat de beperkt uit de onderliggende evaluaties beschikbaar zijnde informatie in zeer belangrijke mate diende te worden aangevuld (en getrianguleerd) door middel van primair onderzoek bestaande uit dossieranalyses en interviews met sleutelinformanten.

Ten tweede was sprake van slecht toegankelijke, gefragmenteerde en onvolledige databestanden in het digitale documentatiesysteem van BZK (Digidoc). Dit gold inhoudelijke en financiële plannen, voortgangsverslagen en eindrapporten van alle noodhulpactiviteiten, ‘early recovery’ activiteiten op Sint Maarten, en de door middel van ‘directe steun’ uit Artikel 8 gefinancierde wederopbouwactiviteiten op alle eilanden. Kortom, BZK had de documentatie met betrekking tot hetgeen werd gefinancierd onder Artikel 8 niet voldoende op orde.

Het opstellen van een zo volledig mogelijk inhoudelijk en financieel overzicht en het verkrijgen van de nodige inzichten in de beleidsuitvoering (inclusief de besluitvorming met betrekking tot de inhoudelijke en financiële aspecten van de gefinancierde activiteiten en het verloop van de implementatie van deze activiteiten) vergde buitensporig veel tijd en inspanning van de onderzoekers, hetgeen op voorhand niet was voorzien. De niet altijd optimale facilitering van het tijdig en volledig toegankelijk maken van de in Digidoc aanwezige informatie door staf van BZK verantwoordelijk voor het managen van het evaluatieproces speelde hierbij ook een rol.[6] Een en ander vertraagde het onderzoek.

De openbaar beschikbare documentatie van de uit het Wereldbank Trust Fund gefinancierde projecten en programma's en de wijze waarop het Trust Fund opereerde bleek op orde en bevatte de nodige inhoudelijke en financiële informatie. De website van het Trust Fund biedt op eenvoudige wijze toegang tot deze informatie.

Ten derde bleek de bepaling van doeltreffendheid en doelmatigheid problematisch. Dit werd deels veroorzaakt door de wijze waarop het beleid met betrekking tot Artikel 8 bleek te zijn geformuleerd: een gedetailleerde beleidstheorie dan wel uitgewerkte interventielogica ontbrak. Ook bleek de definiëring van direct uit Artikel 8 gefinancierde activiteiten (projecten en programma's) in onvoldoende mate specifiek, meetbaar, aanwijsbaar, realistisch en tijdgebonden ('SMART'). Daarentegen bleken de activiteiten gefinancierd uit het Trust Fund wel 'SMART' en volgens de 'results-based' methode gedefinieerd. Gezien bovenstaande, draagt deze beleidsdoorlichting noodgedwongen veeleer het karakter van een evaluatie van processen dan een op theorie gebaseerde evaluatie.

Ten vierde bleek de in Digidoc beschikbare inhoudelijke en financiële project en programma documentatie zodanig dat adequate bepaling van de doelmatigheid van de steunactiviteiten de facto niet doenbaar bleek. De onderzoekers hebben derhalve de doelmatigheid bij benadering beredeneerd en onderbouwd.

Ten vijfde, en als verwacht, bleek het niet doenlijk om hulpstromen anders dan die uit Artikel 8 en de wederopbouwgelden voor Saba en Sint Eustatius afkomstig uit de begrotingen van de andere ministeries[7] in kaart te brengen. De beleidsdoorlichting kon, zoals het eindrapport stelt, geen inzicht bieden of een benadering geven van hetgeen in totaliteit is besteed en gerealiseerd uit andere bronnen waaronder private investeringen, eigen middelen van de eilandoverheden, schenkingen, particuliere overmakingen vanuit het buitenland ('remittances'), of uitgekeerde verzekeringsgelden.

Tot slot bleek sprake van een langdurige rapportagefase van deelonderzoeken I en III waarin vijf versies van het conceptrapport werden geproduceerd alvorens dit rapport gereed was om samen met het rapport van deelonderzoek II te dienen als input voor het opstellen van het eindrapport. Een en ander vertraagde het algehele rapportageproces van de beleidsdoorlichting.

[6] Ten behoeve van het toegankelijk maken van de benodigde dossiers creëerde BZK een digitale onderzoekruimte waar de evaluatoren toegang tot kregen. Het nam tijd voordat de informatie in deze onderzoekruimte tot stand kwam en volledig was. De evaluatoren werden geacht de in de onderzoekruimte beschikbare veelal fragmentarische informatie te ordenen. Op verzoek van de evaluatoren werden tevens documenten per e-mail aangeleverd.

[7] De hulpstromen van deze ministeries werden in kaart gebracht. Zij belopen met EUR 53.724.000 een veelvoud van de wederopbouwgelden voor beide eilanden uit Artikel 8: EUR 14.169.000. Echter, de daarmee gefinancierde wederopbouwactiviteiten konden niet betrokken worden bij de beleidsdoorlichting gezien het eerder vermelde gebrek aan animo daartoe bij de andere ministeries.

## 3. Het eindrapport

Ik acht het niet de taak van de onafhankelijk deskundige om elke hoofdbevinding, conclusie en aanbeveling te voorzien van kanttekeningen. Mijn observaties richten zich daarom op het geven van een oordeel over de kwaliteit en gebruikswaarde van de beleidsdoorlichting als geheel en met name die van het eindrapport.

***Algemeen***

Het in de Engelse taal gestelde eindrapport kwam, evenals de rapporten van de deelonderzoeken, tot stand door middel van een proces van hoor en wederhoor.[8] Hierbij kregen bij de beleidsdoorlichting betrokken belanghebbenden ('stakeholders') ruime gelegenheid om schriftelijk hun inhoudelijke commentaar te geven op conceptrapportages en zo nodig nieuwe feiten en inzichten aan te dragen. Dit proces verliep naar behoren, waarbij overigens moet worden opgemerkt dat niet alle belanghebbenden gebruik hebben gemaakt van de gelegenheid tot hoor en wederhoor.[9]

Het rapport heeft een logische structuur, is toegankelijk en goed leesbaar. Het document bevat alle belangrijke door de deelonderzoeken bestreken onderwerpen en biedt een evenwichtige synthese van de bevindingen, conclusies en aanbevelingen uit de rapportages van deze onderzoeken. De synthese brengt verbanden aan tussen zaken, die door de opsplitsing van de beleidsdoorlichting in deelonderzoeken onvoldoende belicht zijn in de rapportages van deze onderzoeken.[10] De synthese heeft de benodigde diepgang en een adequaat analytisch niveau.

De vijftien RPE vragen, geoperationaliseerd voor het specifieke onderwerp van de beleidsdoorlichting, zijn beantwoord. De vragen en antwoorden worden op handzame wijze gepresenteerd in de 'executive summary' van het eindrapport.

Het rapport verklaart de wijze waarop de vragen zijn of konden worden beantwoord en biedt de nodige onderbouwing van de beantwoording. Aangegeven wordt welke (deel)vragen niet of in beperkte mate van een antwoord konden worden voorzien.

***Verantwoording van aanpak en methoden van onderzoek***

De beschrijving van de aanpak, methoden en technieken van het onderzoek is adequaat. Zij is zodanig dat de gebruikers van het eindrapport op basis daarvan een goed inzicht wordt geboden wat is onderzocht, en hoe het onderzoek is opgezet, is verlopen en welke problemen en uitdagingen zich daarbij voordeden.

***Logica tussen bevindingen, analyse, conclusies en aanbevelingen***

De eerder vermelde uitdagingen en beperkingen in acht nemend, kan worden geconstateerd dat het onderzoek in voldoende mate robuuste en goed gedocumenteerde (ook met verwijzende en verklarende voetnoten) bevindingen heeft opgeleverd. Uiteindelijk bleek het beschikbaar gekomen bronnenmateriaal samen met de 'fysiek' en 'op afstand' uitgevoerde interviews voldoende om tot onderbouwde bevindingen te komen.

De door de onderzoekers eind 2021 naar Saba, Sint Eustatius en Sint Maarten ondernomen missies hebben daarbij een nuttige rol gespeeld. Wel is het spijtig dat de onderzoekers, ondanks hun

[8] Omwille van de eilanden waar Engels een belangrijke voertaal is en omdat de resultaten van de beleidsdoorlichting ook van belang zijn voor de Wereldbank, werd gekozen voor Engelstalige rapporten.
[9] In dit verband is het spijtig dat belanghebbenden binnen de overheid van Sint Maarten geen schriftelijke reacties hebben gegeven op concepten van de rapporten van de deelonderzoeken en het eindrapport.
[10] De opsteller van het eindrapport heeft hiertoe aanvullende schriftelijke bronnen geraadpleegd en additionele interviews gehouden. De daaruit verkregen informatie diende evenwel alsnog te worden opgenomen in het eindrapport van deelonderzoeken I en III.

pogingen daartoe, niet in staat werden gesteld om op Sint Maarten van gedachten te wisselen met enkele belangrijke overheidsfunctionarissen waaronder seniore besluitvormers.

Op hun beurt resulteerden de bevindingen op logische en verifieerbare wijze in kernachtig verwoorde conclusies, die zijn voorzien van uitleg en onderbouwing. Waar relevant, hebben conclusies geleid tot aanbevelingen. Uiteraard resulteren positieve conclusies niet in aanbevelingen voor mogelijke verbeteringen.

De aanbevelingen zijn actor-specifiek, praktisch en uitvoerbaar. Zij onderscheiden enerzijds beleidsmatige en operationele aangelegenheden van belang voor de lange termijn, zoals voorbereiding ('preparedness') van diverse instanties en partijen op zich mogelijk in de toekomst voordoende orkanen, en het mitigeren dan wel verhelpen van de effecten daarvan. Anderzijds betreffen aanbevelingen kwesties van belang voor de resterende uitvoeringsperiode van de wederopbouwactiviteiten op Sint Maarten gefinancierd uit het Wereldbank Trust Fund.

***Specifieke observaties***

Het onderzoek is positief over de direct na de orkanen verleende noodhulp (goederen en diensten[11]), de snelheid daarvan, de aard van de hulpverlening en de duur daarvan. Hierbij merk ik op dat de lezers van het rapport op grond van de bevindingen kunnen constateren dat de noodhulp heeft geresulteerd in het voorzien in primaire levensbehoeften, het voorkomen van uitbraken van besmettelijke ziekten of epidemieën en spoedig herstel van de op Sint Maarten direct na orkaan Irma ontwrichte openbare orde. Hiermee heeft mijns inziens de hulp voldaan aan internationaal geaccepteerde humanitaire principes ter leniging van acute humanitaire noodsituaties. Wellicht had dit laatste meer prominent en expliciet in het eindrapport kunnen worden vermeld.

Een tweede opmerking betreft het principe van 'building back better' bij het herstellen van de publieke en private infrastructuur inclusief woningen. Dit (beleids)principe maakte expliciet deel uit van de Nederlandse voorwaarden tot het financieren van het Wereldbank Trust Fund.[12] Het rapport maakt plausibel dat dit principe werd en wordt gehanteerd bij de wederopbouwactiviteiten gefinancierd uit het Trustfund. Dit gold overigens ook de wederopbouwactiviteiten gefinancierd door directe steun op alle drie eilanden. Dit impliceert het ontstaan van grotere weerbaarheid tegen categorie-5 orkanen van de middels wederopbouwactiviteiten herstelde publieke en private fysieke infrastructuur.

Ten derde blijkt dat de in Nederland en op de eilanden aanwezige structuren voor crisisbeheersing als ook BZK lessen hebben geleerd uit de wijze waarop indertijd is geacteerd op de orkanen en de effecten daarvan. Het rapport geeft aan dat inmiddels sprake is van aanpassingen in deze structuren, in de BZK-organisatie, en in de samenwerking op interdepartementaal niveau. Voorts blijken op de eilanden nieuwe werkwijzen te worden uitgetest op het gebied van 'disaster preparedness', als de orkaanoefeningen van hulpdiensten op Sint Maarten die worden gecoördineerd door de brandweer.

Tot slot de volgende observatie. Vooral waar het infrastructurele werken betreft, is herstel van verwoestingen door natuurrampen als orkanen, aardbevingen, stormvloeden en tsunami's en het uitvoeren van preventieve maatregelen ter vermijding van de effecten van toekomstig natuurgeweld doorgaans zeer kostbaar én een zaak van lange adem. Voorbeelden zijn de Deltawerken in Zeeland en Zuid-Holland na de watersnoodramp van februari 1953, wederopbouw na de verwoestingen in

[11] Waaronder, zoals het rapport aangeeft, de onmiddellijke en zeer belangrijke inzet van defensiepersoneel en -materieel.

[12] Het principe 'building back better' is vermeld in de Kamerbrief van 23 maart 2018 en werd uitgewerkt in de zogeheten 'Dutch Guiding Principles' die als appendix zijn toegevoegd aan het administratieve akkoord van BZK met de Wereldbank inzake de financiering van het Trust Fund voor de wederopbouw van Sint Maarten.

Zuidoost Azië na de tsunami van december 2004, herstel van de infrastructuur na orkaan Katrina in Louisiana en Mississippi in de Verenigde Staten, de nasleep van de ten gevolge van de gaswinning opgetreden en nog voortdurende aardbevingen in de provincie Groningen en het herstel in de provincie Zuid-Limburg na de overstromingen van 2021.

Ook de wederopbouw van de Bovenwindse Eilanden en het implementeren van preventieve maatregelen ter voorkoming van effecten van toekomstig natuurgeweld zijn kostbaar en vergen tijd. Dit geldt in het bijzonder Sint Maarten waar de orkanen van 2017 de grootste verwoestingen aanrichtten.

Gerealiseerd moet worden dat wederopbouw geschiedt door aanwending van meerdere financiële bronnen. Dat is ook het geval – zo stelt het rapport terecht – op de Bovenwindse Eilanden. Veel activiteiten op het gebied van wederopbouw zijn (en worden) ondernomen en gerealiseerd met financiële middelen waaronder uitgaven ten laste van de begrotingen van Nederlandse (lijn)ministeries (met name in Saba en Sint Eustatius), eigen middelen van de eilandoverheden, private middelen van de eilandbewoners, en uitgekeerde verzekeringsgelden. Zo geschiedt herstel van woningen door de bewoners vaak met eigen middelen (geld en menskracht).

Het rapport betreft de resultaten van de doorlichting van het Nederlandse beleid gericht op het bieden van financiële en personele middelen voor het lenigen van de humanitaire noodsituatie en de daarop volgende steun voor wederopbouw en het nemen van preventieve maatregelen. Het onderwerp van de beleidsdoorlichting is het beleid dat ten grondslag ligt aan Artikel 8 van de Begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De ten laste van Artikel 8 aangewende financiële middelen waren en zijn belangrijk voor het lenigen van de eerste (humanitaire) noden en het mogelijk maken van wederopbouw. Zij vormen, als gezegd, niet de enige bron.

Dit impliceert, zoals ook in het rapport wordt aangegeven, dat het niet mogelijk is de tot dusver in *algemene zin* op de op de Bovenwindse Eilanden geboekte wederopbouwresultaten en hun brede(re) maatschappelijke doorwerking (impact) één-op-één toe te schrijven (‘attributie’) aan het aan Artikel 8 ten grondslag liggende beleid en de uit dit begrotingsartikel gefourneerde financiële middelen. Overigens was dat ook niet de doelstelling van de beleidsdoorlichting. Het eindrapport maakt wel duidelijk wat de bijdrage (‘contributie’) van dit beleid en het daarmee gemoeide budget is geweest.

## 4. Slotopmerkingen

De beleidsdoorlichting heeft met in achtneming van de in het rapport aangegeven uitdagingen en beperkingen geleid tot een goed resultaat en nuttige inzichten. Het eindrapport is daarmee zeer relevant en bruikbaar voor alle bij de beleidsdoorlichting betrokken partijen en belanghebbenden.

Als eerder vermeld, was oorspronkelijk voorzien een eindevaluatie van de wederopbouwactiviteiten op Sint Maarten uit te voeren in 2026. Mogelijk wordt dit later gezien de inmiddels besloten verlenging van de looptijd van het Wereldbank Trust Fund. Een dergelijke eindevaluatie zou door BZK en de Wereldbank in gezamenlijkheid kunnen worden vormgegeven. Ook bestaat de mogelijkheid van een door de Wereldbank zelf te entameren (eind)evaluatie. De verantwoordelijkheid daarvoor kan worden belegd bij de evaluatie-eenheid van de Bank, de Independent Evaluation Group (IEG). BZK kan gebruikmaken van de evaluatieresultaten om verantwoording af te leggen aan het Nederlandse Parlement over de ten laste van Artikel 8 gekomen financiering van het Trust Fund.

Tenslotte is te overwegen om in aanvulling op de huidige beleidsdoorlichting een doeltreffendheids- en doelmatigheidsonderzoek te entameren van uit de begrotingen van andere Nederlandse

ministeries gefinancierde wederopbouwactiviteiten op Saba en Sint Eustatius. Zoals het eindrapport van de beleidsdoorlichting aangeeft, beliepen de kosten van deze activiteiten een veelvoud van de daartoe uit Artikel 8 gealloceerde middelen.

**Datum: 3 november 2022**

**Zelfstandig evaluatie-adviseur**
**Kliest Advies**
**Houten**