



DSP



**Venezuela-claim Aruba:
diverse bijstandsprojecten**
Eindevaluatie

Oberon Nauta & Paul van Egmond

Contactgegevens

Amsterdam, 3 april 2024

Dr. O. (Oberon) Nauta

onauta@dsp-groep.nl

020 6257537

Drs. P. (Paul) van Egmond

pvanegmond@dsp-groep.nl

Afbeelding van BobSpicer via Pixabay

Disclaimer: the views expressed in this report are those of the evaluator. They do not engage the Netherlands Ministry of the Interior and Kingdom Relations (BZK) nor other parts of the Government of the Netherlands. While an attempt has been made to take into consideration views and perspectives of stakeholders consulted in Curaçao and the Netherlands, the interpretation of the information, conclusions and recommendations reflect the perspective of the authors.

Inhoud

Dankwoord	4
1 Inleiding	6
2 Methodische verantwoording	8
2.1 Vraagstelling	8
2.2 Methode van onderzoek	9
2.3 Reikwijdte en beperkingen	10
3 Opzet en uitvoering 'overige projecten'	12
3.1 Achtergrond	12
3.2 Werkwijze	13
4 Besluitvorming	21
4.1 Taakverdeling en motivering beleid	21
4.2 Logische taakverdeling?	23
4.3 Mitigeren risico's	23
5 Doeltreffendheid	26
5.1 Doeltreffendheid in de context van dit onderzoek	26
5.2 Effectiviteit	26
5.3 Onbedoelde neveneffecten	31
5.4 Aansluiting bij lokale context	32
6 Doelmatigheid	33
6.1 Doelmatigheid	33
6.2 20% besparingsvariant	34
7 Lessen voor de toekomst	36
8 Conclusies	39
Bijlagen	
Bijlage 1: beleidslogica	43
Bijlage 2: geraadpleegde bronnen en literatuur	46

Dankwoord

In dit rapport worden de resultaten beschreven van de evaluatie van de Venezuela-claim Aruba, voor het onderdeel diverse bijstandsprojecten. Bij de totstandkoming van deze projecten waren diverse partijen betrokken en zonder hun hulp had de evaluatie niet uitgevoerd kunnen worden. Dank komt hiervoor toe aan alle partners die in het kader van deze evaluatie gesproken zijn, zowel in Aruba als in Europees Nederland. Hun openhartige bijdrage maakte dat we de uitvoeringspraktijk en het beleidskader goed konden beoordelen. Daarnaast willen we het DGKR en NV-ACS hartelijk danken voor de geboden ondersteuning. Niet alleen heeft het diverse stukken en bronnen beschikbaar gesteld, maar daar waar nodig ook geholpen gesprekken met partners tot stand te brengen. Ook de begeleidingscommissie mag niet onvermeld blijven. Zij heeft tijdens het onderzoek actief meegedacht over de invulling van het veldwerk en in de slotfase het eindrapport van inhoudelijk commentaar voorzien. Deze inzet is de kwaliteit van het onderzoek en het eindproduct duidelijk ten goede gekomen.

Oberon Nauta (projectleider)

Paul van Egmond

Afkorting	Betekenis
BRA	Bureau Rampenbestrijding Aruba
BZ	Buitenlandse Zaken
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CEDE	Centro pa Desaroyo Aruba
CMMA	Coördinatiecentrum Mensensmokkel en Mensenhandel
CPT	Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
DGKR	Directoraat-generaal Koninkrijksrelaties
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
FCVR	Fundacion Contra Violencia Relacional
FHMD	Fundacion pa Hende Muher den Dificultad
IND	Immigratie -en naturalisatiedienst
KIA	Korrektie Instituut Aruba
KPA	Korps Politie Aruba
VNO	Vertegenwoordiging van Nederland in Oranjestad

1 Inleiding

Sinds de eeuwwisseling maakt Venezuela een moeilijke periode door. Onder Hugo Chávez - president van 1999 tot zijn dood in 2013 - krijgt de socialistische PSUV controle over de belangrijkste overheidsorganisaties en staatscolleges, waaronder de rechterlijke macht en de kiesraad. Mede daardoor neemt de macht van de president sterk toe en wordt het systeem van checks-and-balances van de democratische rechtsstaat ernstig uitgehoud. Voorts worden bedrijven op grote schaal genationaliseerd, gaan veel middelen naar diverse programma's die buiten de reguliere begroting zonder controle worden uitgevoerd. Daarnaast koopt Chávez internationale steun door olie beneden de marktprijs te leveren aan geallieerde landen in de regio. Kort na de inauguratie van Nicolás Maduro als president in 2013 kelderen wereldwijd de olieprijsen. Venezuela, dat grotendeels afhankelijk is van de inkomsten uit de export van olie, raakt mede hierdoor in een diepe recessie. Met als gevolg hyperinflatie en grote tekorten op het terrein van voedsel en medicijnen. Ondanks grote landelijke protestgolven in 2014 en 2017 blijft Maduro, mede dankzij het keiharde optreden van het leger, aan de macht.¹ De binnenlandse onrust zorgt ervoor dat sinds 2015 meer dan 7 miljoen mensen het land verlaten.² Daarmee is het de op één na grootste vluchtelingencrisis van dit moment.³ De vrije noch eerlijk verlopen presidentsverkiezingen van mei 2018⁴ versnellen de uittocht en zorgen ervoor dat Aruba en Curaçao geconfronteerd worden met een toestroom van grote aantallen Venezolaanse vluchtelingen. Dit brengt op diverse terreinen nieuwe uitdagingen met zich mee. Beide landen doen daarom op grond van artikel 36 Statuut een beroep op Nederland.

Nederland is niet doof voor deze oproep.⁵ In de Voorjaarsnota van 2019 maakt het kabinet 23,8 miljoen aan generale middelen vrij om invulling te geven aan de zogenaamde Venezuela-claim die door Curaçao en Aruba zijn gedaan.⁶ Dit bedrag wordt verdeeld over de volgende posten:⁷

🕒 Maritieme grenzen	€ 2,2 miljoen
🕒 Crisisbeheersing	€ 10,7 miljoen
🕒 Optimaliseren vreemdelingenketen	€ 7,2 miljoen
🕒 'diverse bijstandsprojecten Aruba'	€ 1,7 miljoen
🕒 Vreemdelingenbewaring Curaçao	€ 2 miljoen

De kosten voor de post 'vreemdelingenbewaring Curaçao' en 'diverse bijstandsprojecten Aruba' komen ten laste van artikel 4 van hoofdstuk IV Koninkrijksrelaties van de Rijksbegroting en vallen daarmee onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Om na te gaan

¹ Maduro's Revolutionary Guards: The Rise of Paramilitarism in Venezuela AUGUST 2019, VOLUME 12, ISSUE 7 (<https://ctc.westpoint.edu/maduros-revolutionary-guards-rise-paramilitarism-venezuela/>)

² <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-48121148>

³ <https://www.vluchteling.nl/waar-we-werken/latijns-amerika/venezuela> & <https://www.unhcr.org/emergencies/venezuela-situation>

⁴ <https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/venezuela/>

⁵ Kamerbrief 21 mei 2019 (29 653, nr. 56).

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 360 IV, nr. 1 p. 20.

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 29 653, nr. 58 2.

of de middelen uit artikel 4 effectief en doelmatig besteed zijn, heeft het Directoraat-generaal Koninkrijksrelaties (DGKR) van het ministerie van BZK DSP-groep gevraagd onderzoek te doen. In dit rapport worden de uitkomsten van het onderzoek naar de 'diverse bijstandsprojecten Aruba' beschreven. Het onderzoek naar 'vreemdelingenbewaring Curaçao' komt in een apart rapport aan bod.⁸ De andere projecten uit de Venezuela-claim zijn onder verantwoording van de ministeries van Justitie en Veiligheid (JenV) en Defensie uitgevoerd en bekostigd uit een ander begrotingshoofdstuk. Ze blijven daarom in onderhavige evaluatie buiten beschouwing.

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt verantwoording afgelegd voor de gehanteerde methode. Hoofdstuk 3 is gewijd aan een beschrijving van de implementatie van de verschillende bijstandsprojecten.

In hoofdstuk 5 wordt de doeltreffendheid van het project beschreven en hoofdstuk 6 gaat in op de doelmatigheid van het project. In hoofdstuk 7 worden door de onderzoekers enkele aanbevelingen gedaan.

Het rapport sluit af met een concluderend hoofdstuk 8.

⁸ Nauta, O & Abraham, M. (2024). *Venezuela-claim Curaçao*. Amsterdam: DSP-groep (in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties).

2 Methodische verantwoording

In dit hoofdstuk wordt verantwoording afgelegd over het uitgevoerde onderzoek. Hiervoor wordt eerst de uitwerking van de hoofdvraag van de evaluatie in specifieke onderzoeksvragen gegeven. Daarna wordt ingegaan op de opzet en het verloop van het onderzoek. Het hoofdstuk sluit af met een korte reflectie op de reikwijdte en beperkingen van de evaluatie.

2.1 Vraagstelling

De centrale vraag van de evaluatie luidt:

Zijn de beschikbaar gestelde middelen ten aanzien van de 'diverse bijstandsprojecten Aruba' doelmatig en doeltreffend besteed?

Deze hoofdvraag is door het ministerie van BZK vertaald in de volgende deelvragen:

- ① Waarom is gekozen om op deze manier invulling te geven aan deze programma's en hoe is de invulling tot stand gekomen?
- ① Welke rol heeft BZK interdepartementaal, intern en interlandelijk aangenomen?
- ① Hoe hebben de doelen van de VEN-claim zich vertaald naar de uitvoering en rol-, taak en verantwoordelijkheidsverdeling voor deze uitvoering?
 - Hoe is de interlandelijke en interdepartementale rolverdeling tot stand gekomen?
 - Wat was het effect van deze rolverdeling op het vlak van effectiviteit en efficiëntie van deze beleidsinspanning?
- ① Hoe doeltreffend is het programma geweest?
 - In hoeverre zijn de doelen van het programma gerealiseerd?
 - In hoeverre sloot het programma voldoende aan op de lokale context en ontwikkelingen?
- ① In hoeverre zijn risico's afdoende gemitigeerd bij totstandkoming en uitvoering van het programma en zijn er neveneffecten opgetreden?
- ① Hoe doelmatig is het programma geweest?
 - Zijn de financiële middelen doelmatig en efficiënt besteed volgens de financieringsvoorwaarden?
 - In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar waren (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties waren dan mogelijk?
 - In hoeverre zijn de doelstellingen gerealiseerd als gevolg van de inzet van afzonderlijke instrumenten?
- ① Welke aanbevelingen heeft de onderzoeker voor de Rijksoverheid, mocht in de toekomst een (soortgelijk) verzoek op bijstand komen?

2.2 Methode van onderzoek

Om antwoord te geven op de onderzoeksvragen is gedurende de periode juli 2023 – januari 2024 onderzoek verricht. Daarbij is gefaseerd gewerkt. Eerst is op basis van de beschikbare beleidsdocumentatie en Kamerstukken het formele kader van het maatregelenprogramma uitgeschreven (zie bijlage 2 voor een overzicht van geraadpleegde bronnen). Waar bestonden de maatregelen precies uit, welke doelgroepen kenden ze en welke doelen en subdoelen waren per instrument gesteld? De beschrijving van het formele kader is vervolgens besproken in een werkgroep met vertegenwoordigers van DGKR. Op basis van de uitkomsten van de werkgroep is het formele kader aangevuld en vastgesteld.

Gecombineerd onderzoek

Gelijktijdig met het onderzoek naar de Venezuela-claim van Aruba zijn drie andere onderzoeken verricht. Het gaat om onderzoek naar de Venezuela-claim van Curaçao, de corona voedselsteun die aan de drie CAS-landen is verleend en onderzoek naar het steunprogramma dat ten tijde van de coronapandemie verleend is aan Caribisch Nederland.

De reden om deze vier onderzoeken (qua veldwerk) te combineren is pragmatisch van aard: een deel van de geselecteerde respondenten was betrokken bij meer dan één van deze vier crisis-gerelateerde maatregelen en kon zodoende tijdens hetzelfde gesprek over meerdere thema's bevraagd worden. Sowieso bracht het combineren van het veldwerk van de vier onderzoeken het voordeel met zich mee dat het aantal reisbewegingen naar de Caribisch regio beperkt kon blijven. Qua opzet en uitvoering zijn de vier onderzoeken identiek. Verschil bestaat alleen in een deel van de gesprekspartners en de geraadpleegde bronnen. Qua thema's verschillen de vier onderzoeken natuurlijk wel.

Om de doelrealisatie (doeltreffendheid) ook in kwantitatieve zin te kunnen meten, is vervolgens op basis van het formele kader nagegaan of cijfers beschikbaar zijn om de (sub)doelen van het beleid te kwantificeren. Dat bleek slechts heel beperkt het geval.

Om goed zicht te krijgen op het totstandkomingsproces en de uiteindelijke implementatie van het project, zijn in zowel Europees Nederland als op Aruba semigestructureerde (groeps)interviews gevoerd. In totaal werden 17 personen geïnterviewd. De gesprekken op de eilanden vonden plaats in de periode 6 november tot en met 17 november 2023.

Ter voorbereiding op de interviews werden de respondenten vragenlijsten toegestuurd. Van ieder gesprek is een verslag gemaakt dat ter controle en aanvulling terugggelegd is bij de respondent. De meeste respondenten hebben expliciet akkoord verleend op het verslag. Een enkeling heeft na herhaald rappel niet meer gereageerd.

Met de volgende partijen zijn interviews gehouden:

Respondentgroep	Den Haag	Aruba
Departementen/VNCAS	8	3
Uitvoering		3
Lokaal gezag		3

Na afronding van de interviews vond analyse plaats van de gespreksverslagen en de overige verzamelde informatie. Op basis van de analyse is het eindrapport opgesteld.

Het onderzoek is begeleid door een ambtelijke commissie met vertegenwoordigers van de ministeries van BZK (DGKR), JenV, Buitenlandse Zaken (BZ) en Financiën en de Nederlandse Vertegenwoordiging in Aruba, Curaçao en Sint Maarten (VN-ACS). De commissie heeft bij aanvang van het onderzoek de onderzoekers enkele aandachtspunten meegegeven en in de afrondende fase op feitelijke onjuistheden meegelezen op het eindrapport.

2.3 Reikwijdte en beperkingen

Net als andere onderzoeken kent ook deze evaluatie enkele beperkingen. In de eerste plaats speelde de beperking dat de doelen van Venezuela-claim van Aruba vaak alleen in generieke bewoordingen geformuleerd waren en als zodanig niet rechtstreeks gemeten konden worden. Om de doelen alsnog meetbaar te maken (zodat de effectiviteit kon worden bepaald), zijn ze deels door de onderzoekers nader geconcretiseerd (en naderhand binnen de voornoemde ambtelijke werkgroep gevalideerd). Daarbij moesten keuzes gemaakt worden. Die keuzes zijn, hoewel onderbouwd, gebaseerd op interpretaties van de onderzoekers en in zoverre subjectief.

In de tweede plaats kon de effectiviteit niet op de gangbare manier gemeten worden.⁹ In plaats daarvan is doeltreffendheid binnen het onderzoek bepaald door een combinatie van een planevaluatie (reconstructie van de beleidstheorie) en een procesevaluatie (beoordeling uitvoeringspraktijk). Hiervoor is, zoals hiervoor beschreven per steunmaatregel, nagegaan welke doelen (zowel in output als in outcome-termen) werden beoogd en welke middelen per doel ingezet zijn. Voor het bepalen van de effectiviteit is vervolgens nagegaan of de aannames in de beleidslogica plausibel en consistent waren en in hoeverre de stakeholders van de steunmaatregelen ook in de praktijk ervoeren of, en zo ja hoe, het beleid erin geslaagd was zijn doelen te realiseren. Voor de outcome-doelen van de steunmaatregel waren geen kwantitatieve gegevens beschikbaar. Voor de output doelen was heel beperkt data beschikbaar.

⁹ In het ideale geval wordt doorgaans gewerkt met een meting voorafgaand aan de implementatie van een programma en een meting na afloop. De meting wordt bij zowel een controle- als een experimentele groep uitgevoerd. Binnen het vakgebied van het beleidsonderzoek bestaat consensus dat wanneer op basis van de voor- en nameting wordt aangetoond dat een beoogd beleidseffect bij de experimentele groep wel optreedt, maar niet optreedt bij de controlegroep, dat het aanneemelijk is dat het beleid/programma effectief is. Zie verder: <https://www.toolboxbeleidsevaluaties.nl/onderzoeksmethoden>.

Naast effectiviteit is binnen het onderzoek ook gekeken of de financiële middelen doelmatig besteed zijn. Doelmatigheid verwijst naar de relatie tussen de effecten van het beleid (op het beleidsdoel en overige baten) en de kosten van het beleid (de beleidsuitgaven en overige kosten binnen en buiten het departement). We spreken over doelmatig beleid als het gewenste beleidseffect tegen zo min mogelijke kosten wordt bereikt, of omgekeerd dat voor het gegeven budget een maximaal resultaat (output/outcome) wordt gerealiseerd. Bij het meten van doelmatigheid is het belangrijk te vermelden dat er geen absolute maatstaven bestaan. Wel is het soms mogelijk in relatieve zin tussen vergelijkbare organisaties te benchmarken en op die manier de prestaties van beleid te kwantificeren en te ranken. In het geval van de Venezuela-claim Aruba was dat echter geen optie. Om zonder benchmark toch uitspraken te doen over doelmatigheid, hebben we langs twee lijnen gewerkt. In het ene geval is uitgegaan van de geïmplementeerde steunmaatregelen waarbij de vraag gesteld werd of – met de kennis van nu – binnen dat pakket efficiencywinst behaald had kunnen worden door anders te werken. In het andere geval is de vraag gesteld of de ingezette instrumenten zelf überhaupt wel het meest doelmatig waren, gelet op de gegeven doelen en de kennis van nu? De onderzoeksvraag: “In het geval dat er significant minder middelen (-20%) beschikbaar zijn, welke beleidsopties waren dan mogelijk?” is uiteindelijk alleen in kwalitatieve zin beantwoord. De reden hiervoor was dat de beschikbare output en outcome data te summier waren om deze zinvol te relateren aan beleidsinspanningen.

3 Opzet en uitvoering 'overige projecten'

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de achtergrond, de opzet en de implementatie van de verleende steun die BZK vanuit artikel 4 hoofdstuk IV van de rijksbegroting aan Aruba heeft verleend in het kader van de Venezuela-claim. Deze steun is in de Voorjaarsnota 2019 aangemerkt als steun voor 'diverse bijstandsprojecten Aruba'.

3.1 Achtergrond

Net als Curaçao kreeg Aruba vanwege de politieke situatie in Venezuela te maken met een toename van irreguliere migratie vanuit Venezuela. Dit bracht op diverse terreinen nieuwe uitdagingen met zich mee. Aruba constateerde in 2019 de volgende knelpunten:¹⁰

- ⦿ Toename druk op de vreemdelingenketen als gevolg van irreguliere migratie vanuit Venezuela.
- ⦿ Een groot aantal (irregulier ingereisde) kinderen van Venezolaanse afkomst kan geen toegang tot het reguliere Arubaanse onderwijs krijgen. Taalbarrières maken het onmogelijk dat deze kinderen instromen in het reguliere onderwijs, terwijl de capaciteit van de schakelklassen (zowel voor basis- als voortgezet onderwijs) de leerlingenaantallen niet aankunnen.
- ⦿ Fundacion pa Hende Muher den Dificultad (FHMD), dat opvang biedt aan slachtoffers van mensensmokkel en huiselijk geweld, constateert dat migranten zonder verblijfsstatus meer dan 50% van het totale aantal aanmeldingen vormen. De opnamecapaciteit van FHMD bedroeg in 2018 maximaal 6-8 gezinnen. Als gevolg van de toestroom van migranten uit Venezuela krijgt FHMD te kampen met wachtlijsten.
- ⦿ Door de (grotendeels illegale) instroom van Venezolanen neemt de informele sector op Aruba toe. Dit brengt twee problemen met zich mee. In de eerste plaats blijkt dat arbeiders zonder geldige verblijfs- en werkvergunning vaak onder omstandigheden werken die naar de Arubaanse arbeidswetgeving verboden zijn. In de tweede plaats vindt binnen de informele sector geen afdracht plaats van fiscale- en sociale premies. Daardoor loopt de Arubaanse overheid belastinginkomsten mis.
- ⦿ Volgens opgave van het land Aruba blijkt uit de justitiecijfers van Korps Politie Aruba (KPA) dat een derde van het totaal aantal overvallen op het eiland gepleegd wordt door (illegale, dan wel legaal verblijvende) Venezolanen. Vanwege het ontbreken van voldoende celcapaciteit op Aruba zorgt de toegenomen migratie en daarmee gepaard gaande criminaliteit ervoor dat steeds meer criminelen na aanhouding en/of veroordeling op vrije voeten blijven.

¹⁰ Brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan de minister van Justitie, Veiligheid en Integratie van Aruba dd. 22 februari 2019 (kenmerk: 2512692).

- Vanwege de verslechtering van het Venezolaanse gezondheidsstelsel en in het bijzonder het Venezolaanse vaccinatieprogramma wordt bij de toestroom van Venezolaanse migranten een risico voor de Arubaanse volksgezondheid gesignaleerd.¹¹

De noden van Aruba (en Curaçao) werden door Nederland onderkend. Middels de Voorjaarsnota 2019 werden door Den Haag ruimhartig middelen vrijgemaakt: in totaal gaat het om € 23,8 miljoen voor beide landen. Als voorwaarde voor de toekenning voor de middelen voor de 'diverse bijstandsprojecten Aruba' werd door de staatssecretaris van BZK aan Aruba gevraagd een bestedingsplan op te stellen waarin uitgewerkt wordt hoe de middelen worden aangewend om de situatie rondom irregulier ingereisde Venezolaanse migranten te verbeteren, en hoe de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid worden aangetoond.¹² Met het Bestedingsplan Aruba Overig (versie 12 juli 2019 – definitief) gaf het land invulling aan dat verzoek.

Het Bureau Rampenbestrijding Aruba (BRA) werd aangewezen als verantwoordelijke partij voor het toezicht op de uitvoering van de projecten die werden omschreven in het bestedingsplan. Alleen voor de onderdelen vrouwenopvang en mannenopvang werd het Centro pa Desaroyo Aruba (CEDE) aangewezen als toezichthouder. Reden hiervoor was dat CEDE tot dan toe al toezicht hield op de opvang op het eiland en zodoende inhoudelijk vertrouwd was met het dossier.

In het bestedingsplan werd per project beschreven met welke informatie het Land Aruba zou kunnen bepalen in hoeverre de geformuleerde resultaten bereikt waren.¹³ Ook werd de afspraak gemaakt dat het BRA tijdens de loop van de projecten uiterlijk één maand na het beëindigen van ieder kwartaal een voortgangsrapportage in zou dienen bij het ministerie van BZK.¹⁴ Na beëindiging van de projecten dienden het BRA en CEDE een evaluatierapport op te stellen en deze uiterlijk 1 april 2021 aan de staatssecretaris van Koninkrijksrelaties aan te bieden. Vanwege vertraging (onder andere vanwege corona) zijn deze deadlines niet gehaald. Hier wordt later op teruggekomen.

3.2 Werkwijze

Het steunprogramma 'diverse bijstandsprojecten Aruba' valt uiteen in vijf aparte deelprojecten. Te weten: onderwijs, opvang slachtoffers mensenhandel, inventarisatie irregulier circuit Aruba, rechtshandhaving en gezondheidszorg. In het vervolg van deze subparagraaf bespreken we per deelproject de opzet en uitvoeringspraktijk.

¹¹ Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de minister-president van Aruba, d.d. 5 september 2019 (kenmerk: 2019-0000466298).

¹² Staten-Generaal, vergaderjaar 2018–2019, 29 653, nr. 57, p. 1.

¹³ Uiteindelijk heeft het land Aruba deze data niet verzameld. In hoofdstuk 5 zal blijken dat een beoordeling van de effectiviteit in kwantitatieve zin ook slechts beperkt mogelijk is.

¹⁴ Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de minister-president van Aruba, d.d. 28 november 2019 (kenmerk: 2019-0000598160).

3.2.1 Onderwijs

Nederland stelde op verzoek van Aruba¹⁵ € 535.000 beschikbaar voor initiatieven die moesten helpen bij de instroom van anderstalige kinderen in het regulier onderwijs.¹⁶ Met deze middelen zou geïnvesteerd worden in deskundigheidsbevordering van docenten en zorgactoren en werd lesmateriaal aangeschaft. Ook wilde Aruba een zorgstructuur voor kinderen met sociaal-emotionele problemen inrichten, net als een leerlingvolgsysteem. Ten behoeve van de aanvraag heeft Aruba een projectplan opgesteld waarin in detail uiteengezet wordt hoe het onderwijsproject vorm zou moeten krijgen en hoe verantwoording wordt afgelegd.¹⁷ In de aanvraag werd ervoor gekozen om de bijdrage aan het Arubaanse ministerie van Onderwijs Wetenschap en Duurzame Ontwikkeling (OWDO) te doen. Voor ieder deelproject werd vooraf door de Arubaanse overheid een projectdossier opgesteld. Het land formuleerde als doestellingen bij dit project:

- 🕒 De upgradering van speciale NVT docenten die hierna de nodige bevoegdheid zullen genieten in het onderwijssysteem.
- 🕒 Ontwikkeling en implementatie van een inclusief Leerling Volg Systeem (LVS) voor Venezolaanse leerplichtigen.
- 🕒 De ontwikkeling en implementatie van een Zorgstructuur voor deze studenten.
- 🕒 Lesmateriaal dat het NVT-programma zal ondersteunen.
- 🕒 (Indien goedgekeurd een additionele NVT- klas en -school ter beschikking gesteld speciaal ter opvang van de doelgroep).

Uitvoeringspraktijk

Uit de gesprekken en beschikbare documentatie blijkt dat de middelen besteed zijn aan de Aruba Adventist Academy (dat onder toezicht staat van Stichting Onderwijs van de Advent Zending Aruba). Met het geld is het Prins Bernard-gebouw in San Nicolas aangepast en zijn leer- en communicatiemiddelen aangeschaft, waaronder laptops. Ook zijn met de middelen investeringen gedaan in meubilair en digitale borden. Daarnaast zijn licenties en trainingen voor een LVS en zorgstructuur geïmplementeerd.¹⁸

De inspectie van OCW constateerde al eind 2021 dat er voor Venezolaanse immigranten vanaf 9 jaar (3^e klas basisonderwijs) tot aan het moment van diplomering onderwijsprogramma's zijn in het Engels en Spaans.¹⁹ Van de zijde van BRA wordt tijdens het onderzoek gesteld:

¹⁵Brief van de minister-president van Aruba aan de minister van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties d.d. 8 november 2019 (kenmerk: MAZ/ 5627).

¹⁶Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de minister-president van Aruba, d.d. 28 november 2019 (kenmerk: 2019-0000598160).

¹⁷Plan van Aanpak voor Upgradering, Implementatie en Intensivering NVT- en INCORPORATIE Programma Aruba Voor anderstalige kinderen in het Basis- en Voortgezet onderwijs (Directie onderwijs: 10 oktober 2019)

¹⁸BRA, updated rapport feitelijke bevindingen overige fondsen AGC/R2021-1 I-1266 (Aruba, 22 november 2021).

¹⁹Dienst Inspectie van het onderwijs in samenwerking met Inspectie van het Onderwijs van het ministerie van OCW (2021) DOORLICHTING VAN HET ARUBAANSE ONDERWIJSBESTEL. TUSSENRAPPORTAGE: VAN PLAN NAAR AANPAK. p. 16.

De middelen voor het onderwijssysteem ten behoeve van vreemdtalige studenten zijn aangewend in overeenstemming met de crisissituatie in Venezuela en in overleg met het ministerie BZK.

Ook de accountantscontrole die naderhand plaatsvond komt tot een conclusie van gelijke strekking.²⁰

3.2.2 Opvang slachtoffers mensenhandel, mensensmokkel en huiselijk geweld

Op verzoek van Aruba stelde het kabinet een subsidie van € 255.000 beschikbaar voor het vergroten van de opvangcapaciteit van FHMD van 15 naar 39 personen (11 vrouwen en 28 kinderen).²¹ Daarmee zou aan meer vrouwelijke slachtoffers van mensenhandel, mensensmokkel en huiselijk geweld hulp geboden kunnen worden.²² Op voordracht van het land Aruba werd gekozen voor een subsidieverlening aan FHMD via het Centro pa Desaroyo Aruba (CEDE).²³ Niet alleen werd voor CEDE gekozen om de subsidiegelden voor FHMD te beheren, maar ze werd ook verantwoordelijk gemaakt voor monitoring van het project, het evalueren en het verantwoorden volgens een in gezamenlijkheid met BZK/JenV en Arubaanse overheid vast te stellen projectplan. Voor de uitbreiding van de opvang wilde FHMD gebruik gaan maken van container homes (kostenraming € 163.000). De fundering werd geschat op € 40.000. Het restbedrag van € 25.000 zou worden ingezet voor de keuken en gezamenlijke faciliteiten. Daarnaast werd nog aanvullend voor deskundigheidsbevordering een bedrag begroot van € 25.000.²⁴

Naderhand werd, naast de vrouwenopvang, binnen dit deelproject ook voorzien in een mannenopvang. De noodzaak voor deze opvang ontstond vanwege een versterkte aanpak van mensenhandel op Aruba. Hiervoor werd het Coördinatiecentrum Mensensmokkel en Mensenhandel (CMMA) opgericht en ingezet op het tegengaan van situaties van arbeidsuitbuiting (onder meer door de acties die werden ontplooid in het kader van deelproject irregulier circuit Aruba en ook de bewustwordingscampagnes *Habri bo wowo*²⁵). De mannenopvang werd gezien als een schakel in de aanpak van arbeidsuitbuiting en mensenhandel omdat geïdentificeerde slachtoffers (waaronder mannen) een tijdelijke veilige verblijfplaats geboden moest kunnen worden. In 2020 werden daarom op verzoek van Aruba met instemming van Nederland middelen overgeheveld van het project 'onderwijs' naar het project 'Opvang slachtoffers mensenhandel, mensensmokkel en huiselijk geweld'. Beoogd werd met deze middelen het opstarten van de eerste Arubaanse opvang van mannelijke slachtoffers van mensenhandel en smokkel en vluchtelingen die een opvang nodig hadden vanwege calamiteiten (bijvoorbeeld natuurramp of onverwacht huisbrand).²⁶ Net als bij de

²⁰ Plus Accountant (2021). updated rapport van feitelijke bevindingen met betrekking tot specifiek overeengekomen werkzaamheden in het kader van toekenning bijdrage diverse bijstandsprojecten inzake Venezuela.

²¹ Eindverslag "Uitbreiding opvangplekken voor slachtoffers van huiselijk geweld op Aruba" CEDE Aruba, 12 april: 2021

²² Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de minister-president van Aruba, d.d. 5 september 2019 (kenmerk: 2019-0000466298).

²³ CEDE is een nationaal ontwikkelingsfonds en heeft ervaring met het verantwoord uitgeven van beschikbare fondsen aan projectvoorstellen van op Aruba gevestigde stichtingen in het sociaal domein. (<https://cedearuba.org/>).

²⁴ Bestedingsplan Aruba Overig versie 12 juli 2019.

²⁵ Zie verder: <https://habriwowowo.com/>.

²⁶ CEDE (2023). Eindverslag Project "Renovatie Mannenopvang Aruba" (Aruba), p. 2.

vrouwenopvang werd CEDE verzocht de subsidiegelden voor de mannenopvang te beheren en verantwoording af te leggen over de projectresultaten.

Uitvoeringspraktijk vrouwenopvang

Uit de gesprekken en beschikbare documentatie blijkt dat onder toezicht van CEDE door Fundacion Contra Violencia Relacional (FCVR)²⁷ 16 nieuwe opvangunits zijn gebouwd.²⁸

“De vrouwenopvang is gerealiseerd. Ik heb slachtoffers en behandelaars gesproken. Vrouwen die slachtoffer waren van gedwongen arbeid kregen hier écht een veilige plek geboden. (Mannen mochten niet op het terrein komen.) Er was plek voor de vrouwen en hun kinderen, dagbesteding, psychische hulp en training in hoe je een leven opbouwt.” (DGKR)

Verder blijkt uit de beschikbare documentatie dat voor de realisatie niet alleen middelen van BZK aangewend zijn, maar dat uiteindelijk ook eigen middelen werden gebruikt. Aan het totale budget van de vrouwenopvang van € 366.342 is door FCVR zelf € 79.299 bijgedragen en is € 45.653 toegekend door de Samenwerkende Fondsen Cariben.²⁹

Tijdens het onderzoek werd van de zijde van CEDE verteld dat de capaciteitsuitbreiding van het gebouw weliswaar gerealiseerd is maar dat thans het beheer onder druk staat. Vanwege een gebrek aan financiering van de structurele lasten is het niet mogelijk om alle bedden van de vrouwenopvang in gebruik te hebben. Weliswaar ontvangt FCVR sinds 2011 financiering van het land (en heeft de organisatie sinds 2017 een overeenkomst met het lokale ministerie van Sociale Zaken) maar desondanks zijn er zorgen over de financiering van de structurele kosten van de opvang.

“In 2017 zijn er 2 kinderen overleden na huiselijk geweld. Toen heeft overheid veel extra subsidies gegeven. Deze initiatieven zouden verlengd worden, en daar zou de FCVR ook onderdeel van zijn. De FCVR krijgt nog geld voor dit jaar. Het is onduidelijk wat daarna gebeurt: als ze alleen reguliere subsidie krijgen, betekent dit een daling ten opzichte van het sociaal crisisplan. De insteek was dat de reguliere subsidie verhoogd zou worden conform het sociaal crisisplan.” (CEDE)

Ook andere betrokken partijen uitten tijdens het onderzoek hun zorgen over de borging van de structurele kosten die met de opvang gemoeid zijn en wezen erop dat de opvang moeite heeft de operationele kosten te dekken met de huidige financiering.

²⁷ Gedurende de looptijd van het project heeft Fundacion pa Hende Muher den Difficultad (FHMD) zijn naam veranderd in Fundacion Contra Violencia Relacional (FCVR).

²⁸ CEDE (2021). Eindverslag “Uitbreiding opvangplekken voor slachtoffers van huiselijk geweld op Aruba”. (Aruba, 12 april 2021), p. 2.

²⁹ CEDE (2021). Eindverslag “Uitbreiding opvangplekken voor slachtoffers van huiselijk geweld op Aruba”. (Aruba, 12 april 2021), p. 4.

Uitvoeringspraktijk mannenopvang

Uit de gesprekken en beschikbare documentatie blijkt dat de middelen voor de mannenopvang gebruikt zijn om een bestaand pand op de Ecuadorstraat 5 in Oranjestad te renoveren.³⁰ Met de renovatie van het gebouw zijn in totaal 16 opvangplekken gecreëerd. Het initiële plan was opgedeeld in 3 fases namelijk: fase 1: renovatie bestaand gebouw en gedeelte nieuwbouw op hetzelfde terrein; fase 2: aanvullende multifunctionele ruimtes en zonnepanelen en fase 3: sociale keuken.³¹ Al tijdens het aanbestedingstraject werd volgens de betrokkenen duidelijk dat niet alle fases van het project gerealiseerd konden worden binnen het gegeven budget. Ook omdat de bouwkosten vanwege de pandemie aanzienlijk hoger uit bleken te vallen.³² In afstemming met het ministerie van BZK is vervolgens besloten om alleen fase 1 en fase 3 uit te laten voeren. Ook werd het aantal van 32 initiële opvangplekken teruggebracht naar 16 plekken. Aan het totale budget van de mannenopvang van AWG € 1.031.407 heeft uiteindelijk BRA een bijdrage geleverd van AWG € 84.753.

De werkzaamheden voor fase 1 vonden binnen de initiële tijdslijn van het project plaats en op 26 september 2022 werd het pand opgeleverd. De werkzaamheden van fase 3 (sociale keuken) werden tussen de periode september 2022 tot februari 2023 uitgevoerd.

Hoewel het pand en bijbehorende keuken ten tijde van het veldwerk (november 2023) fysiek gereed waren, was de opvang nog niet in gebruik genomen. De reden hiervoor was dat voor het operationeel beheer vanuit de Venezuela-claim geen middelen beschikbaar waren gesteld en het land Aruba voornamelijk de operationele kosten niet droeg. CEDE was zodoende op zoek naar structurele financiering. Zij vertelde hierover tijdens het onderzoek:

“De mannenopvang is helemaal afgerond, al sinds 1 jaar. We vragen nu fondsen om het in te richten. Maar fondsen stellen als voorwaarde dat er een overeenkomst is met de overheid voor de exploitatie. Er ligt hiervoor alleen een intentieverklaring die bijna getekend is. Zo werkt het vaak hier: je moet eerst de infrastructuur (gebouw) hebben, anders komt er nooit financiering. De Taskforce moet met de Minister praten om dit voor elkaar te krijgen.”

³⁰ CEDE (2023). Eindverslag Project “Renovatie Mannenopvang Aruba” (Aruba), p. 2.

³¹ Binnen de sociale keuken werd, zo was het plan, een samenwerking aangegaan met horecastudenten, die de koksopleiding doen bij de horecascholen waarbij zij hulp aanbieden voor het verzorgen van maaltijden voor bejaarden die niet in staat zijn voor hun eigen maaltijd te zorgen. Daarnaast wilde de stichting in de avonden kookcursussen gaan aanbieden waarmee de stichting een klein inkomen kon genereren om zo de lopende kosten van de keuken te kunnen dekken.

³² In het voornoemde Eindverslag wordt hierover opgemerkt: “In totaal zijn 5 gerenommeerde bedrijven benaderd middels een kleine aanbesteding. Van deze 5 bedrijven hebben alleen 2 bedrijven een bod gedaan. Beide bedragen waren veel hoger dan het beschikbare budget. Het bedrijf van onze voorkeur vroeg AWG 2.103,900,00 voor het totale project. De kosten voor de renovatie van het bestaande pand bedroegen in deze offerte AWG 1.076.768,65. Het beschikbare bedrag voor het project was echter alleen AWG 885.707,00. Naar aanleiding van het ontvangen offerte is er met goedkeuring van CEDE ARUBA een onderhandelingsgesprek plaatsgevonden, geleid door de bouwkundig adviseur Dhr. Mercalina. Dit gesprek heeft ertoe geleid dat de aannemer een nieuwe offerte kon uitbrengen, gericht op de renovatie van het bestaand pand. Deze nieuwe offerte was conform het beschikbare budget van AWG 885.707,00”.

3.2.3 Inventarisatie irregulier circuit Aruba

Om beter zicht te krijgen op de arbeidsmarkt en malversaties op het terrein van mensenhandel en arbeidsuitbuiting in de informele economie stelde Nederland €175.000 beschikbaar.³³ Deze middelen zijn verstrekt aan het Arubaanse ministerie van Sociale Zaken, Jeugd en Arbeid. Met deze middelen diende een registratiesysteem ingericht te worden waarin alle werkgevers en werknemers op het eiland zouden worden geregistreerd. Voor de inrichting van deze databank diende een softwareapplicatie te worden ontwikkeld en geïmplementeerd. De aankoop van de software voor het opslaan van werkgevers- en werknemersgegevens en het bijhouden van alle mutaties op deze gegevens werd geschat op € 100.000. Ook diende binnen het project de relevante werkgeversgegevens ingevoerd te worden in het systeem. Dit zou door de inhuur van 5 studenten kosten-efficiënt gedaan worden (Aruba schatte in € 25.000 nodig te hebben voor invoer- en controlewerkzaamheden). Tot slot diende technische ondersteuning op juridische vlak te worden geleverd voor de wijzigingen in de arbeidswetten zodat de invoer en het beheer van de gegevens ook juridisch toegelaten was.³⁴ Dit zou naar verwachting € 50.000 kosten.³⁵ Deze geprognosticeerde kosten werden door Nederland als voorschot verstrekt.³⁶ Naderhand zijn voor de realisatie naar dit project € 75.000 aan extra middelen overgeheveld van het deelprogramma onderwijs. Daar was namelijk sprake van een onderbesteding.³⁷

Uitvoeringspraktijk

Uit de beschikbare documentatie en interviews blijkt dat de twee onderdelen van het deelprogramma 'irregulier circuit Aruba' slechts deels gerealiseerd zijn. Er is een registratiesysteem gebouwd dat de naam Labora draagt. In het systeem kan informatie worden vastgelegd van werkgevers en de functies inclusief het aantal uren die bij deze functies behoren worden ingevoerd.³⁸ Per december 2022 is gestart met een pilotproject waar een klein groep van bedrijven/werkgevers (werkgevers met meer dan 75 werknemers) op de arbeidsmarkt werden uitgenodigd voor deelname. De werkgevers kregen toegang tot het portaal van het systeem waar ze hun eigen werkgegevens konden zien en wijzigingen en nieuwe gegevens van werknemers aan de hand van het insturen van formulieren konden muteren. Ten tijde van het onderzoek (november 2023) hadden de werkgevers van Aruba die niet waren uitgenodigd voor de pilot nog geen toegang tot Labora, maar in die situatie zou volgens BRA op korte termijn verandering komen.

³³ Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de minister-president van Aruba, 5 september 2019 (kenmerk: 2019-0000466298).

³⁴ In het bestedingsplan (Format bestedingsplannen Aanvullende Post v2.0) wordt dit als een risico gezien: "Een mogelijk vertragende factor betreft de noodzakelijke wijziging van wetgeving. Om de betreffende databank te realiseren dient wetgeving te worden aangepast om de registratie te faciliteren. De wetgeving moet worden aangepast zodat verplicht wordt dat wijzigingen in bedrijfsgegevens en wijzigingen in werknemersgegevens gedurende het jaar binnen een bepaalde periode (bv. 10 werkdagen) aan het ministerie van Sociale Zaken, Jeugd en Arbeid van Aruba moeten worden doorgegeven. Tevens dient de wetgeving aangepast te worden zodat alle personen werkzaam op de arbeidsmarkt geregistreerd worden."

³⁵ Bestedingsplan Aruba Overig (versie 12 juli 2019).

³⁶ Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de minister-president van Aruba, d.d. 28 november 2019 (kenmerk: 2019-0000598160).

³⁷ Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (dd. 7 oktober 2020, kenmerk: 2020-0000564879).

³⁸ In een eerdere verantwoordingsrapportage vroeg BRA aandacht voor mogelijke privacy-risico's die aan het systeem kleven: BRA, definitief rapport feitelijke bevindingen overige fondsen (AGC/ R2022-04-1387).

Om het gebruik van Labora te voorzien van een wettelijke grondslag is door een werkgroep³⁹ een concept landsverordening opgesteld. Deze Landsverordening Registratieplicht Werkgevers en Zelfstandigen zonder personeel⁴⁰ is in november 2020 door de Ministerraad van Aruba goedgekeurd maar ligt sinds december 2021 bij de DWJZ die vanwege onderbemensing niet toekomt aan de implementatie van de wet, zo werd tijdens het onderzoek verteld.

3.2.4 Rechtshandhaving

Om het tekort aan politiecellen en isolatiecellen tegen te gaan stelde het ministerie van BZK € 620.000 beschikbaar voor het project rechtshandhaving.⁴¹ Het bedrag werd verstrekt aan het Arubaanse ministerie van Justitie en Integratie. Met de bijdrage dienden de materialen en de werkzaamheden voor de realisatie van de tien 2-persoons politiecellen en de renovatie van vijf afgebrande isolatiecellen binnen Korrektie Instituut Aruba (KIA) bekostigd te worden.⁴² Bij de toekenning benadrukte de staatssecretaris dat het land Aruba zelf verantwoordelijk was voor het naleven van de standaarden die de Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) voor de ingebruikname van politiecellen hanteert. Ook werd benadrukt dat de exploitatiekosten van de politiecellen te San Nicolas door de regering van Aruba gedekt dienden te worden door middel van meerjarige reservering in de landsbegroting.⁴³

Uitvoeringspraktijk

Uit de gesprekken en beschikbare documentatie blijkt dat met de beschikbare middelen de voorgenomen activiteiten conform het bestedingsplan zijn uitgevoerd. In San Nicolas is de capaciteit van het politiebureau vergroot met tien 2-persoonscellen. En in het KIA is de brandschade in de vleugel met de isolatiecellen hersteld zodat de vijf cellen weer in gebruik genomen konden worden. Ten aanzien van de KIA-vleugel schrijft BRA hierover in zijn verantwoordingsrapportage:⁴⁴

“Wij hebben vastgesteld dat de kamers ten behoeve van het verhoren, advocatenkamer en dokterskamer zijn betegeld, geverfd, nieuwe airco's geïnstalleerd en netjes afgewerkt. Het rioleringsstelsel werd ook gerenoveerd, waarbij bredere afvoerbuizen zijn neergelegd. De metaalwerkzaamheden van de cellen en ramen zijn ook afgewerkt. De buitenkant van het cellencomplex, gebied van uitluchten en het dak ziet er netjes afgewerkt uit. De werkzaamheden in het kader van het plaatsen van camera's en toegangsbeveiliging zijn nog niet aangevangen doch is er reeds een overeenkomst ondertekend om de deze te leveren en te plaatsen.”

³⁹ De werkgroep bestond uit twee juristen van de DAO, een wetgevingsjurist van de Directie Wetgeving en Juridische Zaken (DWJZ) en het hoofd van het Bureau Arbeidsmarkt van de DAO.

⁴⁰ <https://www.ser.aw/pages/wp-content/uploads/2021/12/Advies-Conceptwetsvoorstel-Lv.-registratieplicht-werkgevers-en-zelfstandigen-zonder-personeel-Nov-2021.pdf>

⁴¹ Overzicht toekenning middelen AUA (d.d. 28 oktober 2019) & Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de minister-president van Aruba, d.d. 5 september 2019 (kenmerk: 2019-0000466298).

⁴² Bestedingsplan Aruba Overig versie 12 juli 2019.

⁴³ Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de minister-president van Aruba, d.d. 7 oktober 2020 (kenmerk: 2020-0000564879).

⁴⁴ BRA, definitief rapport feitelijke bevindingen overige fondsen AGC/ R2022-04-1387).

Wel wordt door meerdere respondenten de kanttekening gemaakt dat weliswaar het land zich gecommitteerd heeft aan de operationele kosten van de cellen inclusief het onderhoud maar dat de afspraken hierover 'relatief zacht' zijn waardoor niet geborgd is dat de cellen ook in de toekomst operationeel zullen blijven.

3.2.5 Gezondheidszorg

Nederland stelde op verzoek⁴⁵ van Aruba € 31.000 beschikbaar als bijdrage voor de aanschaf van vaccins, koelboxen en vaccinkoelkasten. Daarmee werd beoogd om de kwaliteit van de vaccins zeker te stellen en een voorlichtingscampagne op te zetten om de beoogde doelgroep te bereiken.⁴⁶ Qua medicijnen ging het om vaccins voor DTKP, Mazelen, Rode Hond en de Bof ter waarde van € 25.000. De resterende € 6.000 werd beschikbaar gesteld voor een voorlichtingscampagne om de beoogde doelgroep te bereiken. Het land Aruba stelde zich met deze middelen tot het doel:⁴⁷

- 1) Een significante stijging van de vaccinatiegraad onder geregistreerde irreguliere (Venezolaanse) migranten op Aruba tot minimaal 95% conform de (inter)nationale normen van PAHO/WHO en het Vaccinatieprogramma Aruba.
- 2) Een significante duurzame verbetering van de cold-chain waarmee de kwaliteit van de vaccins wordt geborgd.

Uitvoeringspraktijk

Uit de gesprekken en beschikbare documentatie blijkt dat bij dit deelprogramma het waarborgen van de zogenaamde 'cold-chain' een belangrijk aandachtspunt was. Vaccins zijn erg kwetsbaar voor hoge en lage temperaturen en dienen te allen tijde bewaard te worden bij lage en constante temperatuur.⁴⁸ Om hierin te voorzien werden dus ook nieuwe vaccinkoelkasten besteld. Vanwege corona konden deze koelkasten pas laat verscheept worden vanuit Miami, en toen ze uiteindelijk het eiland bereikten, bleken ze bovendien van een verkeerde voltage. Met omvormers konden ze alsnog worden aangesloten. BRA rapport in zijn eindverslag hierover.⁴⁹

“ Twee van deze koelkasten waren wel buiten gebruik. Hierbij werd aan ons verteld dat zij in afwachting zijn van een technicus om deze koelkasten te repareren.”

De koelkasten zijn naderhand alsnog gerepareerd en gebruikt voor het bewaren van de vaccins. Ten tijde van de coronapandemie zijn de koelkasten ook gebruikt voor de covid-vaccines, zo wordt tijdens het onderzoek door BRA verteld.

⁴⁵Brief van de minister-president van Aruba aan de minister van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties d.d. 8 november 2019 (kenmerk: MAZ/5625).

⁴⁶ Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de minister-president van Aruba, d.d. 28 november 2019 (kenmerk: 2019-0000598160).

⁴⁷ Brief van de minister-president van Aruba (d.d. 8 november 2019, kenmerk: MAZ/5625).

⁴⁸ Brief van de minister-president van Aruba (d.d. 8 november 2019, kenmerk: MAZ/5625).

⁴⁹ BRA, definitief rapport feitelijke bevindingen overige fondsen AGC/ R2022-04-1387).

4

Besluitvorming

In het vorige hoofdstuk zijn de opzet en de uitvoeringspraktijk van de 'diverse bijstandsprojecten Aruba' beschreven. In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de besluitvorming van en de rationele gedachte achter de verleende steun. Ook wordt expliciet ingegaan op de rol die het ministerie van BZK daarbij heeft gespeeld. Daarmee wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

- ① Waarom is gekozen om op deze manier invulling te geven aan het programma en hoe is de invulling tot stand gekomen?
- ① Welke rol heeft BZK interdepartementaal, intern en interlandelijk aangenomen?
- ① Hoe hebben de doelen van de Venezuela-claim zich vertaald naar de uitvoering en rol-, taak- en verantwoordelijkheidsverdeling voor deze uitvoering?
 - Hoe is de interlandelijke en interdepartementale rolverdeling tot stand gekomen?
 - Wat was het effect van deze rolverdeling op het vlak van effectiviteit en efficiëntie van deze beleidsinspanning?
- ① In hoeverre zijn risico's afdoende gemitigeerd bij totstandkoming en uitvoering van het programma?

4.1 Taakverdeling en motivering beleid

De steun die het ministerie van BZK aan Aruba onder de naam 'overige projecten' heeft verleend, maakt onderdeel uit van het brede steunpakket dat Aruba en Curaçao ontvingen om de gevolgen en risico's van de Venezuela-crisis in te dammen. Dit steunpakket, dat in 2019 middels de Voorjaarsnota beschikbaar gesteld werd, is vanaf 2017 voorbereid door een 'interdepartementaal overleg Venezuela'. Vaste deelnemers van dit overleg waren de ministeries van Defensie, JenV, BZK, en Buitenlandse Zaken (BZ). BZK - en daarbinnen de DGKR - vervulden een coördinerende rol. Zij organiseerden de vergaderingen, stemden af met de landen en stelden ook in afstemming met de betrokken departementen de gemeenschappelijke conceptbrieven op die namens de betrokken ministers naar de Tweede Kamer verzonden werden.⁵⁰ Een direct betrokkene van het overleg vertelt over de beginfase:

“De problematiek werd integraal beschouwd. Ieder vakdepartement pakte een deel van de keten en een deel van de bestedingen. De voorgenomen crisisaanpak lag niet op voorhand vast, er was best wat discussie over hoe het een en ander vorm diende te krijgen, onder andere vanwege de staatkundige verhoudingen. Ook over de ruchtbaarheid die werd gegeven aan de noodopvangvoorzieningen. Ruchtbaarheid zou aanzuigende werking kunnen hebben. De discussie werd gevoerd tot op niveau van bewindspersonen. Ook de werkgroepen, een half jaar lang tweewekelijks, waarbij alle betrokken departementen bij elkaar zaten fungeerde goed.”

⁵⁰ BZ heeft uiteindelijk geen rol gekregen bij de uitvoering van het maatregelenpakket, maar nam deel aan de werkgroep om toelichting en duiding te geven van de situatie in Venezuela en om zorg te dragen voor het internationale relatiebeheer.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is het relevant te kijken hoe destijds het ministerie van BZK verantwoordelijk is geworden voor het onderdeel 'overige projecten' Aruba. Deze projecten hebben tenslotte inhoudelijk weinig raakvlak met de verantwoordelijkheid van het ministerie van BZK. Hoewel het binnen dit onderzoek niet mogelijk was exact de inhoud van de besprekingen in de aanloop van de Voorjaarsnota 2019 te reconstrueren, blijkt uit de interviews dat de toebedeling van de projecten aan het ministerie van BZK vooral pragmatisch gemotiveerd was. In nauw overleg met de landen en de Vertegenwoordiging van Nederland in Oranjestad (VNO) was door Den Haag, in afstemming met de landen, een risicoanalyse gemaakt en vastgesteld welke maatregelen voor Aruba getroffen dienden te worden. De meeste activiteiten konden logisch worden toebedeeld aan de bij de Voorjaarsnota betrokken Nederlandse departementen. Dat gold niet voor de deelprojecten die vallen onder 'diverse bijstandsprojecten Aruba'. Deels was dat het gevolg omdat geen van de bij de Voorjaarsnota 2019 betrokken departementen een inhoudelijke relatie had tot het betreffende onderwerp (onderwijs, gezondheidszorg). Maar dat lag anders bij de onderdelen 'inventarisatie irregulier circuit' en 'rechtshandhaving' en 'vrouwenopvang/mannenopvang', aangezien het ministerie van JenV op deze thema's – althans in Nederland - wel verantwoordelijkheid draagt.

Omdat JenV al voor meerdere projecten vanuit de Venezuela-claim verantwoordelijk was en haar uitvoeringscapaciteit gelimiteerd, bleven deze drie projecten meer of minder over. Het ministerie van BZK was toen, vanuit zijn coördinerende rol bereid deze deelprojecten onder zijn hoede te nemen. Waarbij wel aangetekend moet worden dat de operationele begeleiding van deze deelprojecten en de verantwoording daarvan belegd werden bij de lokale BRA en, voor wat betreft de vrouwen -en mannenopvang bij CEDE. Om invulling te geven aan deze rol stelde BRA ieder kwartaal, in samenspraak met VN-ACS, een voortgangsrapportage op voor het ministerie van BZK. Bovendien voerde BRA iedere drie weken met VN-ACS een voortgangsoverleg. Ook CEDE leverde periodiek voortgangsrapportages. Na afronding van de deelprojecten hebben zowel BRA als CEDE verantwoordingsrapportages opgesteld. Zowel van de zijde van DGKR/VN-ACS als van de kant van BRA en CEDE werd de afstemming als effectief en constructief getypeerd. BRA vat de algemene teneur als volgt samen:

“Een effectieve samenwerking vereiste een expliciete rolverdeling binnen het team, zowel in Nederland als op Aruba. Deze heldere taakverdeling was cruciaal om de gestelde doelstellingen gezamenlijk te realiseren. Het impliceerde tevens dat zowel de medewerkers van BZK als hun tegenhangers in Aruba zich ten volle inspanden om de doelen te bereiken met maximale effectiviteit en efficiëntie.”

Hoewel het toezicht op de uitvoering primair bij BRA en CEDE belegd was, hield DGKR ook zelf de vinger aan de pols. Er hebben (online) meerdere interlandelijke bijeenkomsten plaatsgevonden waarin beleidsmedewerkers van DGKR werden bijgepraat door BRA en CEDE. Ook zijn meerdere keren Nederlandse delegaties naar Aruba gereisd om de voortgang lokaal te monitoren. BZK had de facto alleen contact met BRA en CEDE en niet met lokale medewerkers die belast waren met de uitvoering. Deze sturing op afstand werd tijdens het onderzoek door BRA en CEDE getypeerd als functioneel en doelmatig.

4.2 Logische taakverdeling?

Omdat het ministerie van BZK in Nederland geen inhoudelijke rol heeft op een van de thema's binnen de 'overige projecten' is binnen de gesprekken expliciet de vraag gesteld of de uiteindelijke toebedeling van deze projecten aan dit ministerie logisch was. Deze vraag wordt door de betrokken kernpartners overwegend ontkennend beantwoord. Alleen bij de thema's waarmee überhaupt geen van de andere betrokken ministeries inhoudelijk raakvlak had, wordt nog enige logica gezien dat het ministerie van BZK zich daarover ontfermde (onderwijs, opvang en gezondheidszorg). Maar de verantwoordelijkheid voor het ministerie van BZK voor de bouw van politiecellen en de renovatie van de isolatiecellen bij KIA wordt getypeerd als een "bijzondere situatie." Van de zijde van DGKR wordt erop gewezen dat deze bijzondere situatie ook illustreert dat in Den Haag op het bestuurlijke niveau tot op heden niet goed bepaald is wat verstaan moet worden onder "coördinerende rol?":

"En daardoor ontstaat het risico dat je te veel gaat doen. Als je bijvoorbeeld zegt: we zijn nooit van de inhoud en er alleen om de bestuurlijke lijnen te borgen, dan loop je niet de kans zo in de inhoud getrokken te worden of dat je dingen gaat doen die niet tot je natuurlijke rol en equipering behoren."

Dat neemt niet weg dat de uiteindelijke oplossing die DGKR vond in het inzetten van BRA en CEDE over de volle breedte van de respondenten als passend en logisch wordt gezien. Zonder dat DGKR echt de inhoud in getrokken werd, konden dankzij de gemaakte werkafspraken en taakverdeling de verantwoordelijke ministers van beide landen goed op de hoogte worden gehouden over de gemaakte afspraken en de voortgang van de projecten. Terwijl BRA en CEDE lokaal de rol van projectleider uitoefenden, met daaronder projectteams die per project samengesteld werden uit diverse ministeries op Aruba. BZK bleef verantwoordelijk richting de Tweede Kamer. Vanuit het perspectief van Aruba wordt daarom tijdens de evaluatie door BRA gesteld:

'Het was logisch en werkbaar zo, we zouden het zo weer zo doen'.

4.3 Mitigeren risico's

Bij aanvang van het project werd aantal risico's gesignaleerd. In het bestedingsplan voor de 'overige projecten' van Aruba valt in paragraaf 2.3 te lezen:

- ③ "Het is mogelijk dat het project vertraging oploopt. Gepaste sturing op prioritering en tijdige uitvoering is noodzakelijk." (Dit risico wordt gesignaleerd bij het deelproject onderwijs en rechtshandhaving.)
- ③ "Het is van belang dat de docenten open staan om nieuwe kennis te vergaren. Ook moeten de scholen de nodige condities creëren om het geleerde daadwerkelijk toe te passen in het onderwijs. Daarnaast is het van belang dat het onderwijs goede aansluiting heeft met vervolgonderwijs. Ook moet de zorgstructuur goed kunnen aansluiten bij de externe zorgstructuur, zodat bij verwijzing de leerlingen tijdig de nodige hulp krijgen." (Risico genoemd bij deelproject onderwijs.)

- ③ “Een mogelijk vertragende factor betreft de noodzakelijke wijziging van wetgeving. Om de betreffende databank te realiseren, dient wetgeving te worden aangepast om de registratie te faciliteren. De wetgeving moet worden aangepast zodat verplicht wordt dat wijzigingen in bedrijfsgegevens en wijzigingen in werknemersgegevens gedurende het jaar binnen een bepaalde periode (bijvoorbeeld 10 werkdagen) aan het ministerie van Sociale Zaken, Jeugd en Arbeid van Aruba moeten worden doorgegeven.” (Risiko genoemd bij inventarisatie irregulier circuit.)

Naast de risico's die genoemd werden in het bestedingsplan blijkt verder uit de interviews dat er aanvankelijk ook zorgen waren over een eventuele aanzuigende werking op Venezolanen doordat de crisismaatregelen de verblijfsomstandigheden voor irreguliere migranten sterk zouden verbeteren.

Uit het onderzoek blijkt dat bij de uitvoering van het bestedingsplan op meerdere onderdelen (enige) vertraging optrad, maar niet vanwege het feit dat Aruba onvoldoende prioriteit gaf aan het project, maar vanwege de wereldwijde covid-pandemie en tekorten in grondstoffen voor de bouw. De gekozen projectorganisatie met BRA en CEDE als verantwoordelijke lokale projectleiders heeft er volgens de betrokkenen juist aan bijgedragen dat de vertraging niet groter is geweest. De projectorganisatie wordt dan ook gezien als een belangrijke mitigerende maatregel voor dit risico.

Het tweede risico dat binnen de onderwijsinstelling niet zou worden voorzien in voldoende randvoorwaarden kon binnen de evaluatie niet worden beoordeeld omdat daarover geen informatie beschikbaar was. Zoals in het volgende hoofdstuk zal blijken zijn er ook voor het overige geen gegevens beschikbaar waaruit de effectiviteit van het deelproject onderwijs blijkt, zodat geen uitspraak gedaan kan worden over of dit risico afdoende gemitigeerd is geweest.

Het gesignaleerde risico dat wijziging van wetgeving voor vertraging kon gaan leiden bij het deelproject irregulier circuit bleek in de praktijk bewaarheid (zie paragraaf 3.2.3). Weliswaar is het Aruba gelukt om op tijd de betreffende landsverordening aan te passen maar de wijziging kon niet worden geïmplementeerd vanwege capaciteitsproblemen bij directie wetgeving.

Tot slot moet erop gewezen worden dat geen van de betrokkenen van mening is de projecten een aanzuigende werking hebben gehad op irregulier inreizende Venezolanen. Naar het oordeel van een voormalig medewerker van Amnesty International was de angst voor een aanzuigende werking gebaseerd op verkeerde aannames:

“Onjuiste beeldvorming kan de discussie vertroebelen. Op Aruba en Curaçao leeft het idee dat als je de vreemdelingenopvang maar onvoldoende aantrekkelijk houdt, er een afschrikkende werking vanuit gaat die migranten ontmoedigt te komen. Maar de push-factor vanuit Venezuela is nou eenmaal heel groot, waardoor mensen zullen blijven vluchten. Het is dan juist belangrijk dat je procedures gaat stroomlijnen en in lijn brengt met de internationale standaarden. Met eerlijke procedures kan er juist goed onderscheid worden gemaakt tussen wie wel of niet recht heeft op bescherming, en dus wie er uitgezet mag worden.”

Enkele respondenten wijzen er tijdens het onderzoek op dat de slechte situatie in Venezuela gestabiliseerd lijkt waardoor de uitstroom daalde en de druk op Aruba en Curaçao afnam. In de landen/regio rondom Venezuela zijn zelfs signalen van remigratie, zo wordt verteld tijdens de interviews.

5 Doeltreffendheid

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de doeltreffendheid van het maatregelenpakket en naar eventuele onbedoelde neveneffecten. Daarmee wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag en bijbehorende subvragen:

- ① Hoe doeltreffend is het programma geweest?
 - a) In hoeverre zijn de doelstellingen gerealiseerd als gevolg van de inzet van afzonderlijke instrumenten?
 - b) In hoeverre zijn er neveneffecten opgetreden?
 - c) In hoeverre sloot het programma voldoende aan op de lokale context en ontwikkelingen?

5.1 Doeltreffendheid in de context van dit onderzoek

Om doeltreffendheid te kunnen beoordelen, dient in beginsel aan twee voorwaarden te worden voldaan. In de eerste plaats moet duidelijk zijn welke doelen met het beleid beoogd worden. In de tweede plaats moet informatie beschikbaar zijn waarmee per doel de realisatie kan worden gemeten. De uitvoeringspraktijk van 'diverse bijstandsprojecten Aruba' kent echter enkele beperkingen. De doelen van het project zijn deels alleen in generieke bewoordingen geformuleerd en als zodanig niet meetbaar. Bovendien dienen verschillende maatregelen uit het integrale steunpakket van de Venezuela-claim deels dezelfde doelen waardoor het niet goed mogelijk is om na te gaan wat het geïsoleerde effect is van 'de 'diverse bijstandsprojecten Aruba'' en daarbinnen de afzonderlijke deelprojecten. Daarnaast moet erop gewezen worden dat het maatregelen betreft die gericht zijn op een fenomeen dat grotendeels buiten de invloed van Aruba plaatsvond. Opstoppingen in de vreemdelingenketen worden zodoende niet alleen door lokaal beleid bepaald, maar ook (of vooral) door de grootte van de irreguliere migratiestromen. Dat maakt dat het interpreteren van veranderingen in de outcome-variabelen problematisch is. Nog afgezien van het feit dat voor veel doelen überhaupt geen kwantitatieve gegevens voor de outcome-variabelen⁵¹ beschikbaar waren. Een effectmeting op de gangbare wijze is daarom niet aan de orde geweest.⁵²

5.2 Effectiviteit

Om toch inzicht te bieden in de doeltreffendheid van de verleende steun is binnen dit onderzoek een alternatieve werkwijze gevolgd. Voor alle vijf de deelprojecten uit het Arubaanse steunprogramma 'overige projecten' is in de beschikbare bronnen nagegaan welke doelen gesteld werden en hoe destijds gedacht werd dat deze doelen met de ingezette middelen gerealiseerd zouden worden. Op die manier werd de concept

⁵¹ Voor het hoofddoel moet bij de outcome-variabelen gedacht worden aan indicatoren als gemiddelde wachttijd voordat een beoordeling plaatsvindt van een asielaanvraag, aantal irreguliere migranten, aandeel Venezolanen in informele economie.

⁵² Binnen de wetenschapsdiscipline van het beleidsonderzoek geldt de consensus dat een beleidseffect in kwantitatieve zin pas overtuigend is aangetoond wanneer gewerkt wordt met een effectmeting die is vormgegeven volgens het voormeting-nameting-controlegroep-ontwerp. Zie verder: <https://www.rijksfinancien.nl/beleidsevaluatie/evaluatiestelsel>.

beleidslogica van het maatregelenpakket geëxpliciteerd. Samen met beleidsbetrokkenen van DGKR en VN-ACS is vervolgens de concept beleidslogica besproken en daar waar nodig aangevuld. Vervolgens is in de gesprekken per steunmaatregel nagegaan of de gestelde doelen, zoals die blijken uit de gevalideerde beleidslogica, in de praktijk gerealiseerd zijn en waaruit die doelrealisatie blijkt. In het vervolg van deze paragraaf wordt per individueel deelproject nagegaan wat gezegd kan worden over effectiviteit ervan.

Algemeen doel 'diverse bijstandsprojecten Aruba'

Het maatregelenpakket 'diverse bijstandsprojecten Aruba' kent geen expliciete overkoepelende doelstelling. Wel is in algemene zin door de staatssecretaris als uitgangspunt genoemd dat "de te leveren ondersteuning direct gerelateerd [moet] zijn aan problematiek die voortkomt uit de situatie in Venezuela".⁵³ En dat de maatregelen gericht zijn op het "tegengaan van de effecten van de migratie afkomstig uit het buurland Venezuela en de impact daarvan op de vreemdelingenketenen daarmee samenhangende sectoren als onderwijs en gezondheidszorg."⁵⁴

Onderwijs

De gevalideerde beleidslogica laat zich voor het deelproject als volgt samenvatten:

Middel

- Opleiden en deskundigheidsbevordering docenten en zorgactoren
- Aanschaf lesmateriaal
- Opzetten zorgstructuur voor kinderen met zorgvraag
- Inrichten leerlingvolgsysteem

Subdoel

- Vergroten taalvaardigheid
- Vergroten sociaal-emotionele weerbaarheid
- Participatie anderstaligen in Arubaans onderwijs

Hoofddoel

- Meedoen aan het Arubaanse onderwijs

Met het deelproject onderwijs is getracht anderstalige kinderen (waaronder die van Venezolaanse migranten) in te laten stromen in het Arubaanse onderwijs zodat zij uiteindelijk volwaardig lid kunnen worden van de samenleving. De onderzoekers hebben geen documentatie kunnen ontvangen waaruit blijkt of en zo ja hoeveel anderstalige (Venezolaanse) kinderen daadwerkelijk gebruik hebben kunnen maken van het nieuw gecreëerde zij-instroom traject. Wel blijkt, zoals eerder gesteld, dat inspectie van OCW constateert dat er voor immigranten vanaf negen jaar (derde klas basisonderwijs) tot aan het moment van diplomering

⁵³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 29 653, nr. 58, p. 2.

⁵⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 29 653, nr. 58, p. 4.

onderwijsprogramma's zijn in het Engels en Spaans.⁵⁵ Van de zijde van BRA wordt tijdens het onderzoek verteld dat Venezolaanse kinderen hiervan gebruik maken net als van het les- en zorgaanbod dat met de middelen uit 'diverse bijstandsprojecten Aruba' gefinancierd is. Het deelproject lijkt zodoende effectief, maar de mate waarin kan niet worden bepaald.

Opvang slachtoffers mensenhandel, mensensmokkel en huiselijk geweld

De gevalideerde beleidslogica laat zich voor dit deelproject als volgt samenvatten:

Middel

- Vergroten opvangcapaciteit van 15 naar 39 personen
- Realisatie mannenopvang

Subdoel

- Verkorten wachtlijsten vrouwen en kinderen
- Creëren veilige plek voor mannelijke slachtoffers

Hoofddoel

- Beter beschermen vrouwen en kinderen tegen slachtofferschap
- Betere bescherming van mannelijke slachtoffers mensenhandel

Dit deelproject valt uiteen in twee onderdelen: vergroten capaciteit vrouwenopvang en realisatie mannenopvang. Wat betreft het eerst onderdeel kan op basis van de beschikbare bronnen en interviews worden gesteld dat het deelproject in voorlopige zin succesvol is geweest. De voorgenomen capaciteitsuitbreiding is fysiek gerealiseerd en de wachtlijsten voor opname zijn daarmee verkort. Daardoor hebben meer vrouwen bescherming geboden gekregen. Wel wordt van de zijde van VN-ACS gesteld:

“Het hoofddoel [is] mogelijk maar tijdelijk behaald. Ze hebben nu namelijk financieringsproblemen [...] Met Nederlands geld is verbetering gekomen, maar daarna moet het land het overnemen. De vraag is hoe sterk die afspraken hierover zijn.”

Uit het onderzoek blijkt verder dat de huidige financiering nu al niet meer voldoende is om alle bedden die zijn toegevoegd aan de totale capaciteit van de vrouwenopvang operationeel te houden.

⁵⁵ Dienst Inspectie van het onderwijs in samenwerking met Inspectie van het Onderwijs van het ministerie van OCW (2021) *Doorlichting van het Arubaanse onderwijsbestel. Tussenrapportage: van plan naar aanpak*. p. 16.

Bij de mannenopvang moet (nog) minder positief geoordeeld worden. Weliswaar is al sinds 2022 het gebouw gerealiseerd maar omdat de middelen voor de exploitatie tot op heden niet gevonden zijn, wordt het pand niet gebruikt voor de opvang van mannen. Zodoende is op dit onderdeel het deelproject vooralsnog niet effectief. CEDE houdt echter hoop dat het uiteindelijk toch goed komt:

“Zo werkt het vaak hier: je moet eerst de infrastructuur (gebouw) hebben, anders komt er nooit financiering. De Taskforce moet met de minister praten om dit voor elkaar te krijgen.”

Inventarisatie irregulier circuit Aruba

De gevalideerde beleidslogica laat zich voor dit deelproject als volgt samenvatten:

Middel

- Implementatie registratiesysteem (software)
- Invoer van registratie
- Aanpassing arbeidswetgeving (technische bijstand)

Subdoel

- Identificeren illegale arbeid en arbeidsuitbuiting

Hoofddoel

- Vergroten naleving arbeidswetgeving

Uit de beschikbare documentatie en gevoerde gesprekken blijkt dat dit onderdeel nog niet effectief is. Weliswaar is het registratiesysteem geïmplementeerd en zijn binnen een pilot voor een selectie van (grote) bedrijven werknemersgegevens ingevuld maar de wettelijke basis voor registratieplicht voor alle ondernemingen ontbreekt omdat de Landsverordening die dat mogelijk moet maken nog niet geïmplementeerd is. Ook blijkt uit de gesprekken dat de Arubaanse arbeidsinspectie niet actief handhaaft op de op de nu al geldende verplichting dat alle werkgevers hun personeelsbestanden aanleveren aan de overheid. Zodoende moet geconcludeerd worden dat het signaleren van illegale arbeid en arbeidsuitbuiting vanwege dit deelproject nog niet verbeterd is. Dit deelproject heeft zodoende (nog) niet bijgedragen aan het vergroten van de naleving van de arbeidswetgeving op Aruba en moet daarom als niet effectief worden gekwalificeerd.

Rechtshandhaving

De gevalideerde beleidslogica laat zich voor dit deelproject als volgt samenvatten:

Middel

- Uitbreiding politiecellencapaciteit met tien 2-persoonscellen
- Renovatie vijf isolatiecellen (KIA)

Subdoel

- Tegengaan overbevolking in inrichting
- Voorkomen voortijdig heenzenden
- Vergroten beheersbaarheid veiligheidsituatie binnen inrichting

Hoofddoel

- Vergroten welzijn van personeel en ingeslotenen

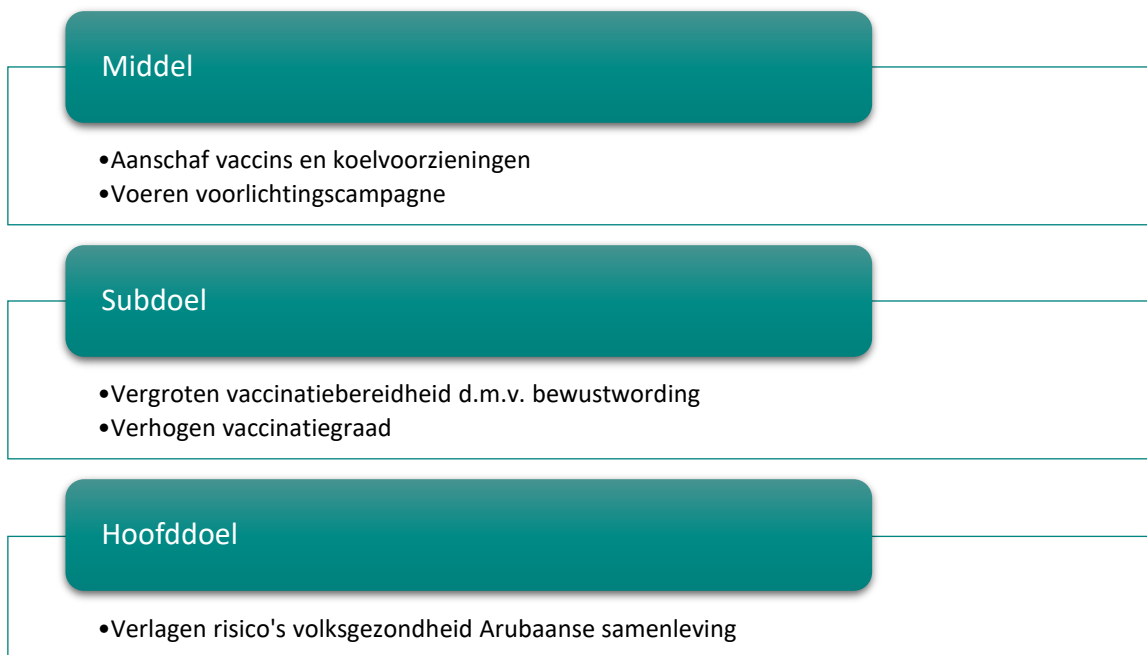
Uit de beschikbare documentatie en gevoerde gesprekken blijkt dat dit onderdeel effectief is, voor zo ver het gaat om de fysieke realisatie van de plannen. De uitbreiding van de politiecellencapaciteit in San Nicolas heeft plaatsgevonden en de uitgebrande isolatiecellen bij KIA zijn gerenoveerd. In theorie is daarmee een bijdrage geleverd aan het vergroten van het welzijn van het personeel en van de ingeslotenen omdat hiermee een bijdrage geleverd is aan het tegengaan van de cellentekorten op het eiland en de overbevolking in de penitentiaire inrichting. Maar of die bijdrage groot is wordt door veel respondenten betwijfelt. De problemen binnen het Arubaanse gevangeniswezen zijn enorm en spelen al jaren.⁵⁶ Ten opzichte van het totale tekort aan cellen wordt de capaciteitsuitbreiding door sommigen gezien als een “druppel op een gloeiende plaat.” Een oud-medewerker van VN-ACS die destijds betrokken was bij de realisatie van dit deelproject concludeert:

“De cellen op San Nicolas zijn gebouwd en de uitgebrande isolatiecellen op KIA zijn opgeknapt. In zoverre is dit deelproject effectief. Ook hebben we afspraken gemaakt over operationele kosten inclusief beheer door het land zodat de cellen ook operationeel blijven. Maar deze afspraken zijn relatief zacht dus echt geborgd is het niet. Ook is de relatie met Venezuela-crisis indirect. De cellen worden namelijk niet alleen gebruikt voor Venezolaanse migranten die in aanraking komen met justitie maar ook voor Arubanen en andere nationaliteiten. De cellen worden vooral gebruikt voor de gewone politietaak en bij KIA heeft het wat lucht gegeven in de zwaar overbelaste detentiecapaciteit van Aruba.”

⁵⁶ Zie bijvoorbeeld: Jaap van Vliet, 'One Happy Island!? Enkele indrukken van het gevangeniswezen, de reclassering en justitie op Aruba', PROCES 2022, p. 253-265 (https://www.bjutijdschriften.nl/tijdschrift/proces/2022/5-6/PROCES_0165-0076_2022_101_005_002).

Gezondheidszorg

De gevalideerde beleidslogica laat zich voor dit deelproject als volgt samenvatten:



Uit de beschikbare bronnen en gevoerde gesprekken blijkt dat dit deelproject vermoedelijk effectief geweest is. Met de middelen heeft Aruba vaccins kunnen aanschaffen en met de koelvoorzieningen was zij in staat de zogenaamde cold-chain te waarborgen zodat ze vaccins na ontvangst ook bruikbaar bleven. Verder heeft de Directie Volksgezondheid (DVG) op scholen gerichte voorlichtingscampagnes gevoerd om de vaccinatiebereidheid te verhogen. Voor de onderzoekers bleef echter onduidelijk of deze campagne zich (ook) richtte op kinderen met een (Venezolaanse) migratieachtergrond of alleen generiek van karakter was. Dat neemt niet weg dat doordat (ook) aan kinderen met een migratieachtergrond gratis vaccins beschikbaar gesteld zijn het aannemelijk is dat de vaccinatiegraad onder kinderen met een migratieachtergrond verhoogd is. Dat daarmee een bijdrage is geleverd aan het verbeteren van de volksgezond van de Arubaanse samenleving is evident. Maar of die bijdrage groot of klein is kon niet worden becijferd omdat cijfers ontbreken van het aantal Venezolaanse kinderen dat bereikt is binnen dit deelproject.

5.3 Onbedoelde neveneffecten

Tijdens het onderzoek is aan de kernpartners van de deelprojecten gevraagd of het project nog onbedoelde effecten tot gevolg had. Daarvan lijkt volgens de betrokkenen nauwelijks sprake. Het enige onbedoelde (positieve) effect dat genoemd werd betreft het vertrouwen in samenwerkingspartners en projectstructuur die dankzij de goede ervaringen binnen de deelprojecten enorm vergroot is. Zoals vermeld koos DGKR ervoor om de projectcoördinatie, het toezicht en de verantwoording te beleggen bij twee lokale partners: BRA en CEDE. Deze taakverdeling heeft volgens alle betrokken goed uitgepakt en DGKR in staat gesteld op afstand zijn verantwoordelijkheden uit te kunnen oefenen. Hierdoor heeft DGKR veel vertrouwen gekregen in

toekomstige samenwerking met beide partijen wat onder meer blijkt uit het feit dat DGKR hen ook van harte aanbeveelt bij andere departementen in Den Haag.

5.4 Aansluiting bij lokale context

Een van de onderzoeksvragen luidt: "In hoeverre sloot het project voldoende aan bij de lokale context en de lokale ontwikkelingen?" De vraag is in de praktijk lastig te beantwoorden, omdat niet exact helder is welke context en ontwikkelingen in ogenschouw genomen moeten worden. Wel kan uit de totstandkoming van de 'diverse bijstandsprojecten Aruba' worden afgeleid dat de projecten voorzagen in een lokaal ervaren behoefte en dat de inhoud van de projecten ook in nauwe afstemming met de lokale partners tot stand is gekomen. Daaruit mag worden afgeleid dat er sprake is van aansluiting bij de lokale context. Daarnaast is met de uiteindelijke projectorganisatie (zie vorige paragraaf) ervoor gezorgd dat bij de implementatie lokale kennis van de uitvoeringspraktijk aanwezig was. Tegen deze achtergrond kan gesteld worden dat de projecten ook qua uitvoering aansloten bij de lokale context.

6 Doelmatigheid

Met de 'diverse bijstandsprojecten Aruba' is bijna €2 miljoen gemoeid. Dat roept de vraag op of de middelen doelmatig besteed zijn. In dit hoofdstuk wordt zodoende antwoord gegeven op de volgende vraag:

- ③ Zijn de financiële middelen doelmatig en efficiënt besteed volgens de financieringsvoorwaarden?
- ③ In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties waren dan mogelijk?

Merk op dat doelmatigheid verwijst naar de relatie tussen de effecten van het beleid (op het beleidsdoel en overige baten) en de kosten van het beleid (de beleidsuitgaven en overige kosten binnen en buiten het departement). We spreken over doelmatig beleid als het gewenste beleidseffect tegen zo min mogelijk kosten wordt bereikt, of omgekeerd dat voor het gegeven budget een maximaal resultaat (output/outcome) wordt gerealiseerd. Bij het meten van doelmatigheid is het belangrijk te vermelden dat er geen absolute maatstaven bestaan. Wel is het soms mogelijk in relatieve zin tussen vergelijkbare organisaties te benchmarken en op die manier de prestaties van beleid te kwantificeren en te ranken. In het geval van de 'diverse bijstandsprojecten Aruba' is dat echter niet mogelijk, omdat zowel de (Caribische) context van Aruba als de projecten zelf uniek in hun soort zijn. Om zonder benchmark toch uitspraken te kunnen doen over doelmatigheid, wordt in het vervolg van dit hoofdstuk langs twee lijnen gewerkt. De eerste lijn gaat uit van de 'diverse bijstandsprojecten Aruba' zoals het uiteindelijk geïmplementeerd is. Daarbij wordt de vraag gesteld of – met de kennis van nu – binnen het project efficiencywinst behaald had kunnen worden door anders te werken. Binnen de tweede lijn wordt de vraag gesteld of deze selectie van projecten überhaupt wel het meest doelmatig zijn, gelet op de generieke doelstelling dat opstoppen in de vreemdelingenketen van Aruba voorkomen moest worden. Daarmee wordt in theorie de selectie van projecten zelf ter discussie gesteld.

6.1 Doelmatigheid

In reactie op de vraag of de middelen doelmatig besteed zijn, geven de meeste betrokkenen aan het lastig te vinden daar een onderbouwd antwoord op te geven. Mede ook omdat in veel gevallen de effectiviteit van de deelprojecten niet in kwantitatieve zin uitgedrukt kon worden. Wel werden er in de gesprekken enkele aspecten van het steunprogramma op doelmatigheid beoordeeld. Zo wordt gesteld dat het beleggen van het operationele projectleiderschap en het toezicht op de uitvoering bij lokale partijen (BRA en CEDE) er vermoedelijk voor gezorgd heeft dat snel ingespeeld kon worden op lokale ontwikkelingen waardoor niet onnodig tijd en middelen verloren werden. Wel speelde, bij drie van de vijf projecten, de stijging van de wereldwijde grondstofprijzen als gevolg van de coronacrisis de projectrealisatie parten. Dat maakt dat voor hetzelfde bedrag uiteindelijk minder gerealiseerd kon worden dan eerder begroot. Van de zijde van CEDE werd bijvoorbeeld tijdens het onderzoek verteld dat voor de realisatie van het initiële opzet van de mannenopvang twee keer zo veel budget nodig was dan beschikbaar. Zodoende is ervoor gekozen geen nieuw gebouw te realiseren maar een bestaand gebouw te renoveren en voor lief te nemen dat de

opvangcapaciteit gereduceerd moest worden van 32 naar 16 plaatsen. Ook bij de vrouwenopvang en de cellen die in het kader van het deelproject rechtshandhaving zijn gerealiseerd is vanwege de gestegen grondstofkosten op de uitvoering bezuinigd.

Wordt niet gekeken naar de efficiency binnen de deelprojecten, maar wordt de vraag gesteld of de huidige selectie van deelprojecten wel het meest doelmatig waren gelet op het overkoepelende doel dat opstoppingen in de vreemdelingenketen voorkomen moeten worden, dan zijn de meningen meer uitgesproken. Vooral bij de realisatie van extra detentiecapaciteit wordt de vraag gesteld of de opbrengsten in verhouding stonden tot de kosten. Zoals ook eerder in dit rapport aangestipt is het cellentekort op Aruba groot. En hoewel iedere extra cel 'mooi meegenomen is' is de bijdrage die dit deelproject levert aan het oplossen van het grotere probleem relatief beperkt, zo wordt algemeen geoordeeld. Bovendien is de relatie tussen het vergroten van de cellencapaciteit en het tegengaan van opstoppingen in de vreemdelingenketen alleen indirect.⁵⁷ De onderzoekers zelf zijn daarnaast van mening dat destijds de motivering voor het verkrijgen van financiering voor het deelproject rechtshandhaving ook vrij wankel was.⁵⁸ De aanname dat de overvolle cellen op het eiland (in belangrijke mate) veroorzaakt worden door criminele irregulier verblijvende Venezolanen kon tijdens het onderzoek niet worden hard gemaakt.⁵⁹ Het lijkt er daarom meer op dat de Venezuela-claim door Aruba ook aangewend is om andere structurele problemen in de justitieketen te verzachten. Zeer verdedigbaar gelet op de ernst van de problematiek, maar vanuit de systematiek van de Venezuela-claim wel oneigenlijk.

6.2 20% besparingsvariant

Op grond van de Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022 is de minister van BZK voornemens om voor artikel 4 hoofdstuk IV van de rijksbegroting in 2024 een beleidsdoorlichting te laten uitvoeren. Artikel 4 lid 5 onder h van de aangehaalde Regeling stelt dat

“lessen voor het vergroten van de (voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid kunnen worden getrokken wanneer binnen het onderzoek gekeken wordt naar ten minste één doelmatige optie waarmee een besparing van 20% op de budgettaire grondslag van het (beleids)thema kan worden gerealiseerd.”

⁵⁷ Volgens respondenten komen de meeste irreguliere migranten die clandestien Aruba inreizen per bootjes aan in de buurt van San Nicolas. Als ze op heterdaad worden aangehouden dan kunnen ze direct worden ingesloten in het nabijgelegen cellenblok van de politie.

⁵⁸ In het bestedingsplan van Aruba werd destijds gemotiveerd: “Uit de cijfers van Korps Politie Aruba (KPA) en OM blijkt dat een derde van het aantal delicten verbonden aan overval, door Venezolanen (illegaal, dan wel legaal verblijvend) worden gepleegd. Door de toegenomen migratie en daarmee gepaard gaande criminaliteit moeten criminelen op vrije voeten worden gelaten vanwege het ontbreken van voldoende celcapaciteit, dan wel dat de celcapaciteit boven de verantwoorde aantal wordt benut hetgeen strijdig is met CPT normen.”

⁵⁹ Volgens opgave van NV-ACS had in januari 2024 ca 18% van de ca 260 gedetineerden in KIA een Venezolaanse migratieachtergrond. Onbekend is wel deel daarvan zonder verblijfsvergunning op Aruba verbleef.

Zoals uiteengezet in het voorgaande hoofdstuk is het niet mogelijk om de doeltreffendheid op outcome-niveau te kwantificeren, en ook op output-niveau was het slechts heel beperkt mogelijk. Omdat de doelmatigheidsvraag niet losgezien kan worden van de doeltreffendheidsvraag⁶⁰ is het dus niet mogelijk om de 20% besparingsvariant cijfermatig uit te drukken in outcome -of outputtermen. Wel is ten behoeve van dit onderzoek de respondenten gevraagd welke beleidsopties er waren wanneer er 20% minder middelen beschikbaar zouden zijn geweest. Deze vraag leverde de volgende conclusies op:

- ① Meerdere respondenten geven aan dat – gezien vanuit de generieke doelstelling van de Venezuela-claim – bij het besparen van 20% het onderdeel rechtshandhaving (vergroten cellencapaciteit bij politie en KIA) afgevallen was. Het cellentekort wordt met deze investering niet opgelost en houdt alleen indirect verband met de Venezuela-crisis, zo wordt algemeen geoordeeld.
- ② Ook de mannenopvang wordt gezien als een beleids optie die bij 20% minder middelen zou zijn komen te vervallen omdat deze niet effectief is gebleken.

⁶⁰ Beleid dat niet doeltreffend is, is per definitie ondoelmatig.

7 Lessen voor de toekomst

Hoewel de 'diverse bijstandsprojecten Aruba' tijdens het onderzoek over de volle breedte van de betrokkenen hoog geapprecieerd werden, zijn ook enkele verbetermogelijkheden naar voren gekomen. Deze worden in dit hoofdstuk beschreven. Daarmee wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag:

- 🕒 Welke aanbevelingen heeft de onderzoeker voor de Rijksoverheid, mocht in de toekomst een (soortgelijk) verzoek op bijstand komen?

Merk op dat de opsomming van de verbeterpunten willekeurig is.

Waarborg de integraliteit. Nederland verstrekt aan de CAS-landen regelmatig steun om (delen van) beleidsketens te versterken.⁶¹ Ook bij de Venezuela-claim was initieel sprake van een integraal pakket aan steunmaatregelen dat gezamenlijk en in onderlinge samenhang moest leiden tot het tegengaan van opstoppingen in de vreemdelingenketen. Hoewel door meerdere respondenten geconcludeerd werd dat de verschillende maatregelen die vanuit de Voorjaarsnota 2019 bekostigd zijn op elkaar ingrijpen, werd ook geconstateerd dat gaandeweg het verloop van de implementatie op beleidsniveau steeds minder onderlinge afstemming plaatsvond tussen de verantwoordelijke ministeries. Hierdoor kon ook richting de lokale partners soms geen duidelijkheid worden gegeven over wanneer wat te verwachten viel. Daarmee kwam het integrale karakter van het maatregelenpakket steeds meer onder druk te staan, met het risico dat langs elkaar heen gewerkt zou worden en de doelmatigheid van het totale pakket aan maatregelen onder druk kwam.

Om dit risico uit te sluiten, adviseren wij het ministerie van BZK, dat al vanuit haar taakstelling verantwoordelijk is voor de coördinatie van Haags beleid richting de CAS-landen, in voorkomende gevallen de integrale afstemming met de relevante kerndepartementen te borgen. Dat betekent dat wanneer op beleidsniveau de andere betrokken departementen geen ruimtezien of behoefte hebben om nader af te stemmen, er zo nodig geëscaleerd wordt naar het (bestaande) directeurenoverleg (tactisch/strategisch niveau).

Evalueer een integraal steunpakket ook integraal. In het verlengde van het vorige punt doen we ook de aanbeveling om in het vervolg te voorkomen dat een integraal steunpakket – waarin de deelprojecten gemeenschappelijke hoofddoelen delen – apart wordt geëvalueerd.

Een integrale evaluatie in plaats van aparte deelevaluaties is niet alleen kostenefficiënter, maar zorgt er bovendien voor dat de effectiviteit (en in het verlengde daarvan de doelmatigheid) beter beoordeeld kan worden. De voortgang op het hoofddoel van de "diverse bijstandsprojecten Aruba" - het tegengaan van

⁶¹ Recent voorbeeld is het Protocol versterking grenstoezicht waarin middelen vanuit Nederland aan de CAS-landen beschikbaar gesteld zijn om de keten van het grenstoezicht te versterken. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/02/18/tk-bijlage-protocol-versterking-grenstoezicht>. Ook de samenwerking op de integrale hoofdstukken van de landspakketten kan als voorbeeld dienen.

opstoppen in de vreemdelingenketen - had bij een integrale evaluatie bijvoorbeeld veel nauwkeuriger kunnen worden bepaald. Dit advies is opnieuw gericht aan het ministerie van BZK.

Schoenmaker houd je bij je leest. Hoewel het ministerie van BZK door de partners ronduit positief beoordeeld wordt voor haar rol en inzet bij de realisatie van de 'diverse bijstandsprojecten Aruba', wordt over de volle breedte gesteld dat het op z'n zachts gezet 'bijzonder' is dat ze bepaalde deelprojecten inhoudelijk heeft begeleid.

Hoewel het niet aannemelijk is dat op korte termijn zich weer een soortgelijke steunvraag zal voordoen, adviseren wij het ministerie van BZK zich in de toekomst te onthouden van inhoudelijke projectbegeleiding wanneer andere betrokken departementen vanuit hun taakstelling beschikken over inhoudelijke expertise.

Leer van elkaar en trek samen op. Hoewel de Venezuela-crisis in zowel Curaçao als Aruba leidde tot instroom van grote aantallen irreguliere migranten kreeg de door Nederland verleende steun in beide landen anders vorm. Voor een deel vallen deze verschillen goed te verklaren door verschillen in de uitgangspositie van beiden landen. Tegelijkertijd bestonden er ook belangrijke overeenkomsten qua problematiek en mogelijke oplossingen. Niet uit te sluiten valt dat wanneer beide landen voorafgaand aan de Venezuela-claim gezamenlijk waren opgetrokken, de steunvragen wellicht meer overeenkomstig waren geworden. Ook bij de implementatie van beide steunprogramma's hadden Aruba en Curaçao mogelijk profijt van elkaar kunnen hebben en had - vanuit Nederland gezien - mogelijk ook schaalvoordeel behaald kunnen worden door trainingen en voorlichtingen voor beide landen te poolen. De geschiedenis leert dat beide Benedenwindse landen van nature niet snel geneigd zijn om gezamenlijk richting Den Haag op te trekken.

Wij adviseren het ministerie van BZK daarom rekening te houden met deze geneigdheid en steeds na te gaan of een (deels) gezamenlijk traject niet geëntameerd kan worden.

Bepaal de inhoud van het begrip 'coördinerende rol'. BZK heeft binnen de 'overige projecten Aruba' (en bij de realisatie van de vreemdelingenbewaring op Curaçao) een inhoudelijk rol vervuld. Andere ministeries hebben binnen hun eigen organisatie inhoudelijke expertise op deze thema's waardoor meerdere kernpartners tijdens het onderzoek de vraag stelden waarom niet zij verantwoordelijk zijn gemaakt voor deze deelprojecten. Eén van de redenen lijkt het feit dat noch binnen noch buiten het ministerie van BZK helder is wat onder 'coördinerende rol' verstaan moet worden.⁶² En omdat tot op heden geen heldere en bij de partner gedragen definiëring van deze rol heeft plaatsgevonden, kan het gebeuren dat het ministerie van BZK, juist vanuit deze coördinerende rol, aangesproken wordt op zijn verantwoordelijkheid en belast wordt met een inhoudelijke taak. Vanwege het ontbreken van een helder kader geeft BZK vervolgens op verschillende

⁶² Voor Caribisch Nederland is de coördinerende rol van BZK wettelijk verankerd in de WolBES. Voor de CAS-landen is deze rol niet zo expliciet geformaliseerd. Toch wordt ook ten aanzien van de koninkrijksrelaties in algemene zin regelmatig in Kamerstukken gewezen op de coördinerende verantwoordelijkheid van BZK bij interdepartementale samenwerking (zie bijvoorbeeld Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 830 IV, nr. 1, p. 16)

manieren invulling aan deze coördinerende rol.

Om in de toekomst de discussies over wie welke verantwoordelijkheid draagt bij de implementatie van bepaalde steunprogramma's te minimaliseren, adviseren wij het ministerie van BZK samen met de belangrijkste samenwerkende ministeries de coördinerende rol van BZK concreet te maken. Wat valt er wél en wat valt er niet onder. Deze afbakening maakt het vervolgens makkelijker om in voorkomende gevallen onderbouwd een verantwoordelijkheid op te pakken of af te wijzen.

Houd oog voor de financiering van de structurele kosten. Uit de evaluatie blijkt dat de deelprojecten waarin vastgoed gerealiseerd is (vrouwen- en mannenopvang en politie/isolatiecellen) de continuïteit van het gebruik niet geborgd is. De reden hiervoor is dat vanuit de Venezuela-claim wel de eenmalige investeringskosten gedragen worden maar de structurele operationele kosten belegd zijn bij het land Aruba. En daar is sprake van onvoldoende budget. De mannenopvang is om die reden (nog) niet geopend, de vrouwenopvang in capaciteit weer afgeschaald en het onderhoud van de cellen loopt mogelijk weer achterstand op waardoor het toekomstig gebruik niet geborgd is.⁶³

Om te voorkomen dat de steunmiddelen niet leiden tot desinvesteringen adviseren wij het ministerie van BZK (en alle andere departementen die incidentele middelen beschikbaar stellen voor projecten waarvan de continuïteit afhankelijk is van de financiering van de structurele kosten door derden) om de toekenning afhankelijk te maken van garanties door de ontvanger. Toekenning vindt pas plaats wanneer de ontvanger de operationele continuïteit van het project waarborgt, bijvoorbeeld door aan te tonen dat de operationele lasten structureel begroot zijn.

⁶³ Dit probleem is overigens niet uniek voor de 'diverse bijstandsprojecten Aruba' en treedt op bij diverse andere projecten binnen de CAS-landen waar Nederland incidentele middelen beschikbaar stelt.

8 Conclusies

In dit hoofdstuk worden de conclusies van de evaluatie getrokken.

Algemeen

Naar aanleiding de Venezuela-crisis hebben Aruba en Curaçao op grond van artikel 36 Statuut Nederland om bijstand verzocht. In reactie hierop stelde het kabinet in de Voorjaarsnota 2019 bijna €24 miljoen beschikbaar. €1,7 miljoen van deze middelen waren bestemd voor 'diverse bijstandsprojecten Aruba'. Het ging daarbij om deelprojecten op het terrein van:

- ① onderwijs;
- ② opvang slachtoffers mensenhandel, mensensmokkel en huiselijk geweld;
- ③ inventarisatie irregulier circuit Aruba;
- ④ rechtshandhaving;
- ⑤ gezondheidszorg.

De middelen zijn ten laste gebracht van artikel 4 hoofdstuk IV Koninkrijksrelaties van de Rijksbegroting, waardoor de verantwoordelijkheid voor deze bestedingen bij het ministerie van BZK is gekomen. Het Bureau Rampenbestrijding Aruba (BRA) werd door BZK verzocht het toezicht op de uitvoering te houden van de projecten die werden omschreven in het bestedingsplan. Alleen voor het onderdeel 'opvang slachtoffers mensenhandel, mensensmokkel en huiselijk geweld' werd het Centro pa Desaroyo Aruba (CEDE) door BZK aangewezen als toezichthouder. Reden hiervoor was dat CEDE tot dan toe al toezicht hield op de opvang op het eiland en zodoende inhoudelijk vertrouwd was met het dossier.

Doeltreffendheid

In onderstaande tabel worden de conclusies over de doeltreffendheid van de projecten samengevat. Per project worden de doelen weergegeven en aangegeven of en zo ja welke uitspraken gedaan kunnen worden over de effectiviteit.

Deelproject	Doelstelling	Beoordeling	Effectief
Onderwijs	Door bekostigen van diverse voorzieningen wordt de mogelijkheid gecreëerd dat anderstalige kinderen kunnen instromen in het regulier onderwijs. Op die manier kunnen ze volwaardig lid worden van de Arubaanse samenleving.	Dankzij de middelen kunnen kinderen vanaf 9 jaar deelnemen aan onderwijsprogramma's in het Engels en Spaans. Er zijn echter geen cijfers beschikbaar over de mate waarin gebruik wordt gemaakt van dit aanbod door anderstaligen wat de migratieachtergrond is van de deelnemers.	Het deelproject is in zoverre effectief dat er nu een aanbod is. Maar de mate waarin de doelgroep bereikt is kon niet worden gekwantificeerd.
Opvang slachtoffers mensenhandel, mensensmokkel en huiselijk geweld	Door het vergroten van de capaciteit van de vrouwenopvang en het realiseren van een mannenopvang kunnen slachtoffers mensenhandel, mensensmokkel en huiselijk geweld beter beschermd worden.	Capaciteitsuitbreiding van de vrouwenopvang is fysiek gerealiseerd. Het beheer van de extra capaciteit is financieel niet geborgd waardoor niet alle extra kamers in gebruik zijn. De mannenopvang is fysiek gerealiseerd maar vanwege het ontbreken van middelen voor het beheer is de opvang nog niet in gebruik genomen.	Deels effectief voor het onderdeel vrouwenopvang. Niet effectief op het onderdeel mannenopvang.
Inventarisatie irregulier circuit Aruba	Door het bouwen van een registratiesysteem, het aanpassen van de wet zodat gegevens ingevoerd mogen worden én het daadwerkelijk invoeren van werknemersgegevens krijgt Aruba beter zicht op illegale arbeid en arbeidsuitbuiting. Op basis daarvan kan de naleving van de arbeidswetgeving en belastingplicht worden bevorderd.	Er is een registratiesysteem geïmplementeerd en binnen een pilot zijn voor een selectie van bedrijven werknemersgegevens ingevoerd. De noodzakelijke aanpassing van de wet is nog niet doorgevoerd.	Niet effectief. Het systeem mag (nog) niet systematisch gebruikt worden en draagt daarom (nog) niet bij aan een betere naleving van de wet.
Rechtshandhaving	Met de realisatie en renovatie van extra (politie)cellen wordt de druk op de detentiecapaciteit verlicht waardoor een bijdrage geleverd wordt aan het welzijn van ingeslotenen.	Het politiebureau in San Nicolas heeft extra cellen gekregen en in het KIA zijn vijf uitgebrande cellen hersteld en weer in gebruik genomen.	Effectief. Maar de mate waarin is vermoedelijk gering omdat het cellentekort op Aruba structureel is en slechts beperkt vermindert met de extra cellen.
Gezondheidszorg	Door irreguliere migranten gratis vaccins aan te bieden en hen daarover voorlichting te geven wordt de vaccinatiegraad onder deze doelgroep vergroot. Dit komt de volksgezondheid van de Arubaanse samenleving ten goede.	De vaccins zijn beschikbaar gesteld (ook) aan kinderen met een migratieachtergrond. Onduidelijk is of specifieke campagnes op deze doelgroep gevoerd zijn.	Effectief, maar de mate waarin is onduidelijk omdat niet kan worden becijferd of de begunstigden een migratieachtergrond hadden.

Hoe doelmatig is het programma geweest?

De doelmatigheid van de 'diverse bijstandsprojecten Aruba' kon in algemene zin niet goed worden beoordeeld, omdat de effectiviteit van de projecten niet gekwantificeerd kon worden. Wel kan geconcludeerd worden dat de projectorganisatie van het steunprogramma vermoedelijk doelmatig is geweest. Doordat BZK het operationele projectleiderschap en het toezicht op de uitvoering bij lokale partijen (BRA en CEDE) belegde, werd geborgd dat snel ingespeeld kon worden op lokale ontwikkelingen, waardoor niet onnodig tijd en middelen verloren werden.

Besluitvorming en rolverdeling

Aan de samenstelling van het steunpakket ging intensieve interdepartementale afstemming vooraf tussen de ministeries van BZ, BZK, Defensie en JenV. In dit voortraject heeft het ministerie van BZK een coördinerende en trekkende rol uitgeoefend in nauwe afstemming met de VN-ACS, en via haar ook met de beide landen. De Venezuela-claim van Aruba en Curaçao, die met de Voorjaarsnota 2019 door Nederland mogelijk werd gemaakt, kent meerdere onderdelen. De meeste activiteiten uit de Venezuela-claim konden logisch worden toebedeeld aan de ministeries van JenV en Defensie. Dat was minder eenvoudig voor de projecten die vielen onder de noemer van 'diverse bijstandsprojecten Aruba'. Deels was dat het gevolg van het feit dat geen van de betrokken departementen een inhoudelijke relatie had tot het betreffende onderwerp (onderwijs, gezondheidszorg). Maar dat lag anders bij de onderdelen 'inventarisatie irregulier circuit', 'rechtshandhaving' en 'vrouwenopvang/mannenopvang', aangezien het ministerie van JenV op deze thema's – althans in (Caribisch) Nederland - wel verantwoordelijkheid draagt. Omdat JenV echter al voor meerdere projecten vanuit de Venezuela-claim verantwoordelijkheid had en gelimiteerd was in uitvoeringscapaciteit, bleven deze drie projecten min of meer over. Het ministerie van BZK was toen, vanuit zijn coördinerende rol, bereid deze deelprojecten onder zijn hoede te nemen. Met de gekozen projectorganisatie waarbij BRA en CEDE het operationeel toezicht hielden, heeft het ministerie van BZK uiteindelijk een passende oplossing gevonden voor het feit dat zij geen inhoudelijke kennis had van de thema's van deze deelprojecten.

Lessen voor de toekomst

Het onderzoek levert een aantal lessen op voor de toekomst:

- De 'diverse bijstandsprojecten Aruba' maakten niet alleen onderdeel uit van een breder steunpakket, maar waren voor het behalen van hun doelen mede afhankelijk van de voortgang van de andere maatregelen die vanuit de Venezuela-claim bekostigd werden. Vanwege het integrale karakter en de onderlinge afhankelijkheid lag het voor de hand dat op reguliere basis ook afstemming tussen de projectleiding van de afzonderlijke steunmaatregelen zou plaatsvinden. Echter, nadat de Voorjaarsnota 2019 eenmaal was vastgesteld en de implementatie van de afzonderlijke steunmaatregelen gestart waren, droogde de onderlinge afstemming op en raakte het integrale karakter van het totale programma van de Venezuela-claim steeds meer naar de achtergrond. Dat heeft ervoor gezorgd dat mogelijk minder doelmatig gewerkt kon worden en de realisatie van de overkoepelende doelstelling (tegenaan

opstoppingen in de vreemdelingenketen) ook onder druk kwam te staan. Op basis van het onderzoek wordt dan ook geadviseerd in het vervolg bij een integraal steunprogramma de onderlinge afstemming tussen de deelprojecten goed te borgen, zodat de integraliteit niet verloren gaat.

- ④ Ook wordt in het onderzoek geadviseerd een integraal steunprogramma ook integraal te evalueren. Juist omdat de afzonderlijke deelprojecten vanwege het integrale karakter hetzelfde hoofddoel kennen.
- ④ Verder wordt het ministerie van BZK geadviseerd in het vervolg niet de verantwoordelijkheid te dragen voor projectimplementaties waarop zij zelf geen inhoudelijke expertise heeft, maar andere ministeries wel.
- ④ BZK heeft binnen de 'diverse bijstandsprojecten Aruba' (en bij de realisatie van de vreemdelingenbewaring op Curaçao) op basis van haar coördinerende taak een inhoudelijk rol vervuld op thema's waarop zij geen echte expertise heeft. Eén van de redenen voor deze rol lijkt het feit dat noch binnen noch buiten het ministerie van BZK helder is wat onder 'coördinerende rol' verstaan moet worden. Om in de toekomst de discussies over wie welke verantwoordelijkheid draagt bij de implementatie van bepaalde steunprogramma's te minimaliseren, is het ministerie van BZK geadviseerd samen met de belangrijkste samenwerkende ministeries de coördinerende rol van BZK concreet te maken.
- ④ Om te voorkomen dat de steunmiddelen niet leiden tot desinvesteringen is binnen het onderzoek het ministerie van BZK (en alle andere departementen die incidentele middelen beschikbaar stellen voor projecten waarvan de continuïteit afhankelijk is van de financiering van de structurele kosten door derden) geadviseerd om de toekenning afhankelijk te maken van garanties door deze derden. Toekenning vindt pas plaats wanneer de ontvanger de operationele continuïteit van het project waarborgt, bijvoorbeeld door aan te tonen dat de operationele lasten structureel begroot zijn.
- ④ Tot slot wordt op basis van het onderzoek de les getrokken dat wanneer problemen zich in meer dan één van de CAS-landen voordoen, de betreffende landen gestimuleerd moeten worden samen op te trekken in hun hulpvraag aan Nederland. Niet alleen kunnen ze van elkaar leren en hun hulpvraag mogelijk aanscherpen, maar bovendien valt niet uit te sluiten dat er doelmatigheidswinst te behalen valt.

Bijlage 1: beleidslogica

De projecten die vanuit de Venezuela-claim uit artikel 4 beschikbaar gesteld zijn aan Aruba kennen ieder afzonderlijk specifieke doelstellingen. De beleidslogica wordt daarom per project apart weergegeven.

Onderwijs

Middel

- Opleiden en deskundigheidsbevordering docenten en zorgactoren
- Aanschaf lesmateriaal
- Opzetten zorgstructuur voor kinderen met zorgvraag
- Inrichten leerlingvolgsysteem

Subdoel

- Vergroten taalvaardigheid
- Vergroten sociaal-emotionele weerbaarheid
- Participatie anderstaligen in Arubaans onderwijs

Hoofddoel

- Meedoen aan de Arubaanse samenleving

Opvang slachtoffers mensenhandel, mensensmokkel en huiselijk geweld

Middel

- Vergroten opvangcapaciteit van 15 naar 39 personen

Subdoel

- Verkorten wachtlijsten

Hoofddoel

- Beter beschermen vrouwen en kinderen tegen slachtofferschap

Inventarisatie irregulier circuit Aruba

Middel

- Implementatie registratiesysteem (software)
- Invoer van registratie
- Aanpassing arbeidswetgeving (technische bijstand)

Subdoel

- Identificeren illegale arbeid en arbeidsuitbuiting

Hoofddoel

- Vergroten naleving arbeidswetgeving

Rechtshandhaving

Middel

- Uitbreiding politiecellencapaciteit met 10 2-persoonscellen
- Renovatie 5 isolatiecellen (KIA)

Subdoel

- Tegengaan overbevolking in inrichting
- Voorkomen voortijdig heenzenden
- Vergroten beheersbaarheid veiligheidsituatie binnen inrichting

Hoofddoel

- Vergroten welzijn van personeel en ingeslotenen

Gezondheidszorg

Middel

- Aanschaf vaccins en koelvoorzieningen
- Voeren voorlichtingscampagne

Subdoel

- Vergroten vaccinatiebereidheid dmv bewustwording
- Verhogen vaccinatiegraad

Hoofddoel

- Verlagen risico's volksgezondheid Arubaanse samenleving

Bijlage 2: geraadpleegde bronnen en literatuur

- ① BBC-News, Venezuela crisis in brief: 4 januari 2023. <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-48121148>
- ① Bestedingsplan Aruba Overig (versie 12 juli 2019).
- ① BRA, updated rapport feitelijke bevindingen overige fondsen AGC/R2021-1 I-1266
- ① BRA, definitief rapport feitelijke bevindingen overige fondsen AGC/ R2022-04-1387)
- ① CEDE (2023). Eindverslag Project "Renovatie Mannenopvang Aruba" (Aruba), p. 2.
- ① CEDE (2021). Eindverslag "Uitbreiding opvangplekken voor slachtoffers van huiselijk geweld op Aruba". (Aruba, 12 april 2021), p. 2.
- ① CEDE (2021). Eindverslag "Uitbreiding opvangplekken voor slachtoffers van huiselijk geweld op Aruba". (Aruba, 12 april 2021), p. 4.
- ① Combating Terrorism Center, Maduro's Revolutionary Guards: The Rise of Paramilitarism in Venezuela AUGUST 2019, VOLUME 12, ISSUE 7 (<https://ctc.westpoint.edu/maduros-revolutionary-guards-rise-paramilitarism-venezuela/>)
- ① DJI, Jaarplanaanschrijving 2019.
- ① Europese Raad, Venezuela: antwoord van de raad op de crisis. <https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/venezuela/>
- ① Kamerbrieven II, 36 200 IV, nr. 45, 2022-2023.
- ① Kamerstukken I, 2018–2019, 29 653, F.
- ① Kamerstukken II, 2022, 36 200 IV, Nr. 25.
- ① Kamerstukken II, 2021-2022, 35 925 IV, nr. 22.
- ① Kamerstukken II, 2018–2019, 29 653, nr. 47
- ① Kamerstukken II 21 mei 2019, 29 653, nr. 56.
- ① Kamerstukken II 2018–2019, 29 653, nr. 57.
- ① Kamerstukken II, 2022–2023, 36 360 IV, nr. 1.
- ① Kamerstukken II, 2018–2019, 29 653, nr. 58 p. 2.
- ① Kamerstukken II, 2018–2019, 29 653, nr. 58 p. 4.
- ① Maduro's Revolutionary Guards: The Rise of Paramilitarism in Venezuela AUGUST 2019, VOLUME 12, ISSUE 7. (<https://ctc.westpoint.edu/maduros-revolutionary-guards-rise-paramilitarism-venezuela/>)
- ① Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Brief van staatssecretaris Van Huffelen aan minister-president Wever-Croes van Aruba over toekenning bijdrage diverse bijstandsprojecten inzake Venezuela, d.d. 7 oktober 2020, kenmerk: 2020-0000564879.

- ③ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Brief van staatssecretaris Van Huffelen aan minister-president Wever-Croes van Aruba, d.d. 28 november 2019 (kenmerk: 2019-0000598160).
- ③ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Brief van staatssecretaris Van Huffelen aan minister-president Wever-Croes van Aruba, d.d. 5 september 2019 (kenmerk: 2019-0000466298).
- ③ Ministerie van Financiën, Beleidsevaluatie - Evaluatiestelsel via <https://www.rijksfinancien.nl/beleidsevaluatie/evaluatiestelsel>
- ③ Minister-President Aruba, Brief van minister-president Wever-Croes aan minister Grapperhaus van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 8 november 2019 (kenmerk: MAZ/ 5627).
- ③ Minister-President Aruba, Brief van minister-president Wever-Croes aan Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 8 november 2019 (kenmerk: MAZ/ 5625).
- ③ Ministerie van Justitie en Veiligheid, Brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid Aan de minister van Justitie, Veiligheid en Integratie van Aruba dd. 22 februari 2019 (kenmerk: 2512692).
- ③ Ministerie van Onderwijs, Wetenschap en Duurzame Ontwikkeling van Aruba, Plan van Aanpak voor Upgrading, Implementatie en Intensivering NVT- en INCORPORATIE Programma Aruba Voor anderstalige kinderen in het Basis- en Voortgezet onderwijs (Directie onderwijs: 10 oktober 2019).
- ③ Ministerie van Onderwijs, Wetenschap en Duurzame Ontwikkeling van Aruba - Dienst Inspectie van het onderwijs in samenwerking met Ministerie van OCW - Inspectie van het Onderwijs (2021). Doorlichting van het Arubaanse onderwijsbestel. Tussenrapportage: van plan naar aanpak, p. 16.
- ③ Ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid & Welzijn, Regionale Migratie en Integratie op Curaçao, mei 2014. https://gobiernu.cw/wp-content/uploads/2019/06/Onderzoek_Migranten_en_Integratie_op_Cura_ao_digitaal.pdf
- ③ Plus Accountant (2021). updated rapport van feitelijke bevindingen met betrekking tot specifiek overeengekomen werkzaamheden in het kader van toekenning bijdrage diverse bijstandsprojecten inzake Venezuela.
- ③ Rijksoverheid, Toolbox Beleidsevaluaties – Onderzoeksmethoden.
- ③ Rijksoverheid, Protocol inzake de Versterking grenstoezicht in de Caribische landen van het Koninkrijk, 2021. <https://www.toolboxbeleidsevaluaties.nl/onderzoeksmethoden>
- ③ SER, conceptvoorstel Lv. Registratieplicht werkgevers en zelfstandigen zonder personeel, 2021.
- ③ Stichting Vluchteling, Wat is er aan de hand in Venezuela? <https://www.vluchteling.nl/waar-werken/latijns-amerika/venezuela>
- ③ UNHCR, Emergency appeal Venezuela situation, via <https://www.unhcr.org/emergencies/venezuela-situation>
- ③ Vliet, J. van 'One Happy Island!? Enkele indrukken van het gevangeniswezen, de reclassering en justitie op Aruba', *PROCES* 2022, p. 253-265 (https://www.bjtijschriften.nl/tijdschrift/proces/2022/5-6/PROCES_0165-0076_2022_101_005_002).

DSP-groep BV
Van Diemenstraat 410
1013 CR Amsterdam
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl
KvK 33176766
www.dsp-groep.nl

DSP-groep is een onafhankelijk bureau voor onderzoek, advies en management, gevestigd aan de IJ-oeveren in Amsterdam. Sinds de oprichting van het bureau in 1984 werken wij veelvuldig in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook voor maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Het bureau bestaat uit 40 medewerkers en een groot aantal freelancers.

Dienstverlening

Onze inzet is vooral gericht op het ondersteunen van opdrachtgevers bij het aanpakken van complexe beleidsvraagstukken binnen de samenleving. We richten ons daarbij met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van zo'n vraagstuk. In dit kader kunnen we bijvoorbeeld een onderzoek doen, een registratie- of monitorsysteem ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of (tijdelijk) het management van een project of organisatie voeren.

Expertise

Onze focus richt zich met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van een vraagstuk. Wij hebben o.a. expertise op het gebied van transitie in het sociaal domein, kwetsbare groepen in de samenleving, openbare orde & veiligheid, wonen, jeugd, sport & cultuur.

Meer weten?

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.



[Typ hier]

