



DSP

Covid-noodsteun aan de CAS-landen

Eindevaluatie

Manja Abraham & Oberon Nauta

Contactgegevens

Amsterdam, 8 april 2024.

Manja Abraham

mabraham@dsp-groep.nl

Oberon Nauta

onauta@dsp-groep.nl

Met medewerking van:

Paul van Egmond

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 Aruba, Curaçao, St. Maarten and the Netherlands, the interpretation of the information, conclusions and recommendations reflect the perspective of the authors.

Inhoud

Dankwoord	5
Afkortingenlijst	6
1 Inleiding	7
2 Methodische verantwoording	9
2.1 Vraagstelling	9
2.2 Methode van onderzoek	10
2.3 Reikwijdte en beperkingen	11
3 Opzet en uitvoering noodsteun	13
3.1 Opzet noodsteun	13
3.2 Uitvoeringspraktijk	15
3.3 Afbouw en overdracht naar lokale situatie	19
3.4 Core humanitarian standard	23
4 Besluitvorming	25
4.1 Taakverdeling en rol BZK	25
4.2 Motivering van het beleid	27
4.3 Mitigeren risico's	29
5 Doeltreffendheid	31
5.1 Doeltreffendheid in de context van dit onderzoek	31
5.2 Neveneffecten	34
5.3 Aansluiting bij lokale context	36
6 Doelmatigheid	37
6.1 Doelmatigheid	37
6.2 20% besparingsvariant	39
7 Lessen voor de toekomst	41
7.1 Lessen voor de toekomst	41
7.2 Mogelijke aandachtspunten voor huidige situatie	43

8	Conclusies	45
Bijlagen		
	Bijlage 1: beleidslogica noodsteun	49
	Bijlage 2: geraadpleegde bronnen	50

Dankwoord

In dit rapport worden de resultaten beschreven van de evaluatie van de noodsteun die Nederland ten tijde van de coronacrisis verleende aan Aruba, Curaçao en Sint-Maarten. Bij de totstandkoming van de noodsteun waren diverse partijen betrokken en zonder hun hulp had de evaluatie niet uitgevoerd kunnen worden. Dank komt daarom toe aan alle partners die in het kader van deze evaluatie gesproken zijn, zowel in het Caribische deel als het Europese deel van het koninkrijk. Hun openhartige bijdrage maakte dat we de uitvoeringspraktijk en het beleidskader goed konden beoordelen. Daarnaast willen we het DGKR 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)

Manja Abraham

Paul van Egmond

Afkortingenlijst

Afkorting	Betekenis
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAS	Curaçao, Aruba en St. Maarten
CEDE Aruba	Centro pa Desaroyo Aruba:
CHS	Core Humanitarian Standard
DGKR	Directoraat-generaal Koninkrijksrelaties
FPNC	Fundacion Pa Nos Comunidad
IOM	International Organization for Migration
IRF	Inspectie der Rijksfinanciën
ngo	Non governmental organization
RK	Rode Kruis
rte	Ready-to-eat
SMDF	Sint Maarten Development Fund
SOAW	Ministerie Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn Curaçao
VNO	Vertegenwoordiging van Nederland in Oranjestad (Curaçao)
VNP	Vertegenwoordiging van Nederland in Philipsburg (Sint Maarten)
VNW	Vertegenwoordiging van Nederland in Willemstad (Aruba)
VN-ACS	Vertegenwoordiging van Nederland in Aruba, Curaçao, Sint Maarten

1

Inleiding

Op 13 maart 2020 sluit Curaçao het luchtruim vanwege de snelle verspreiding van het coronavirus en de dreigende druk op de gezondheidszorg. Aruba en Sint Maarten volgen vier dagen later op 17 maart. Het gevolg hiervan is een totale ineenstorting van het toerisme, waarvan de economieën van deze CAS-landen (Curaçao, Aruba en Sint Maarten) in grote mate afhankelijk zijn. Een ongekennde toename van het aantal werklozen is het gevolg.¹ Het stilvallen van de economie maakt ook dat het aantal hulpbehoevenden dat zich aandient bij voedselbanken en soortgelijke initiatieven exponentieel toeneemt. Het kabinet concludeert dan ook dat hulp geboden moet worden, omdat op korte termijn een humanitaire ramp in het Koninkrijk dreigt. Daarbij wordt de kans reëel geacht dat zonder hulp aan de landen maatschappelijke onrust ontstaat. Dit kan ook op langere termijn het internationale toerisme op de eilanden schaden. Nederland besluit daarom de landen steun te verlenen. Waarbij het uitgangspunt van het kabinet is dat Nederland in de eerste plaats de meest kwetsbare mensen hulp biedt.²

Aanvankelijk wordt gedacht dat ongeveer 45.000 inwoners voorzien moeten worden van noodpakketten. Uiteindelijk blijkt het aantal hoger en worden er over de periode mei 2020 tot en met september 2021 bijna 100.000 mensen geholpen met door Nederland bekostigde voedselhulp. Ook ongedocumenteerden krijgen via deze noodsteun toegang tot voedsel en hygiëneproducten (hierna: voedselproducten).³ Het kabinet heeft hiervoor € 85,4 miljoen beschikbaar gesteld.⁴

De coördinatie van het voedselhulpprogramma voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten is uitgevoerd door het Rode Kruis (RK). Op Curaçao en Sint Maarten is in de uitvoering samengewerkt met lokale partijen en het Rode Kruis, op Aruba was het Rode Kruis volledig verantwoordelijk voor de uitgifte van hulp.

De uitvoering van het programma door het Rode Kruis en haar lokale partners was gericht op noodsteun en kon niet voor de lange termijn op dezelfde wijze blijven bestaan. Om die reden zijn met de landen aan het begin van 2021 afspraken gemaakt over de transitie van het programma naar de lokale overheden en de

¹ Het Rode Kruis schrijft hierover: "The unemployment rates in the countries are at an unprecedented rate. Aruba's unemployment rate reached 77.7% in June 2020, whereas last year the rate was 7,3%. For Curaçao, the unemployment has already risen to 60% ("Proposal for extension: Rode Kruis. COVID-19 Response Programme – Curaçao, Aruba, Sint Maarten", p. 3).

² Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Eerste Kamer van 26 mei 2020 (kenmerk: 2020-0000315504). "Met als doel

[] kwetsbare huishoudens die door de COVID-19 crisis hard geraakt zijn op korte termijn te voorzien van urgente voedsel/hygiëne hulp[]".

³ Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de minister-president van Curaçao, d.d. 20 september 2021 (kenmerk: 2021-0000467430). Ook het Rode Kruis constateerde in de beginfase van de crisis: "Many migrants on Curaçao, Aruba and Sint Maarten struggle with day to day life. In all three countries migrants are without legal documents, which excludes them from government social support mechanisms and basic services such as health care. Lack of legal status prevents the migrant population from accessing formal employment, which means they often depend on (daily) work in tourism or construction industries. Due to the COVID-19 measures, such as closure of borders and physical distancing, these sectors are disrupted, leaving this migrant population with limited or no access to livelihoods. For many migrants their irregular status, precarious access to livelihoods, and protection risks have been exacerbated by COVID-19. Messages from the governments encouraging irregular migrants to return to their home country and the risk of detention and deportation when they come forward for help, might also influence their willingness to come forward for COVID-testing or support in other economic, medical or nutritional needs. (Proposal for extension: Rode Kruis. COVID-19 Response Programme – Curaçao, Aruba, Sint Maarten, p. 4).

⁴ Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Eerste Kamer van 4 oktober 2021 (kenmerk: 2021-0000500457)

afbouw van de financiële steun. De lokale overheden startten in het tweede kwartaal 2021 met het geleidelijk overnemen van het programma. Vanaf 1 oktober 2021 werden de landen verantwoordelijk voor de uitvoering en de financiële middelen voor het programma. Wel kregen zij de mogelijkheid om de benodigde middelen voor het programma op te nemen in een verzoek tot liquiditeitssteun. Het Nederlandse kabinet faciliteerde daarmee dat de kwetsbare groepen geholpen konden blijven worden, ongeacht de financiële situatie van de landen.⁵⁶

De voor noodsteun beschikbaar gestelde middelen zijn ten laste gebracht van artikel 4 hoofdstuk IV van de Rijksbegroting, waardoor de verantwoordelijkheid voor deze bestedingen bij het ministerie van BZK ligt. Om na te gaan of de middelen uit artikel 4 effectief en doelmatig zijn besteed, heeft het de directie Directoraat-Generaal Koninkrijksrelaties (DGKR) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) DSP-groep verzocht een onderzoek uit te voeren. In dit rapport worden de uitkomsten van het onderzoek naar de noodsteun aan de CAS-landen beschreven.

Leeswijzer

In het navolgend hoofdstuk wordt de methodische verantwoording afgelegd over het uitgevoerde onderzoek. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de opzet en uitvoering van de noodsteun. De besluitvorming en de rol van het ministerie van BZK komen aan bod in hoofdstuk 4. Vervolgens komen achtereenvolgens de doeltreffendheid en doelmatigheid aan bod in hoofdstukken 5 en 6. Hoofdstuk 7 vervolgens bevat de lessen voor de toekomst die op basis van het onderzoek kunnen worden opgemaakt. De conclusies van het onderzoek en de beantwoording van de onderzoeksvragen staan tot slot in hoofdstuk 8.

⁵ Op Curaçao is de doelgroep migranten (ongedocumenteerden) onder de hoede van het IOM gekomen omdat SOAW niet bereid was deze groep van noodhulp te voorzien; zie hoofdstuk 3.

⁶ Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Eerste Kamer van 4 oktober 2021 (kenmerk: 2021-0000500457)

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 noodsteun doelmatig en doeltreffend besteed?

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

- 1) Hoe zag de geboden noodsteun eruit?
- 2) Hoe is de overgang, van noodsteun van het Rode Kruis naar structurele ondersteuning door de landen zelf, verlopen?
- 3) Is de geboden noodsteun geleverd volgens de *core humanitarian* standaarden door het Rode Kruis en de lokale ngo?
- 4) Op welke wijze heeft BZK een rol vervuld in relatie tot de Caribische delen van het Koninkrijk?
- 5) Waarom is gekozen om op deze manier invulling te geven aan deze programma's en hoe is de invulling tot stand gekomen?
- 6) In hoeverre zijn risico's afdoende gemitigeerd bij totstandkoming en uitvoering van het programma?
- 7) Hoe doeltreffend is het programma geweest?
 - a) In hoeverre zijn de doelen van het programma gerealiseerd?
 - b) In hoeverre zijn er neveneffecten opgetreden?
 - c) In hoeverre sloot het programma voldoende aan op de lokale context en ontwikkelingen?
- 8) Hoe doelmatig is het programma geweest?
 - a) Zijn de financiële middelen doelmatig en efficiënt besteed volgens de financieringsvoorwaarden?
 - b) 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?
- 9) 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 2023 onderzoek verricht. Daarbij is gefaseerd gewerkt.

Eerst is op basis van de beschikbare beleidsdocumentatie en Kamerstukken het formele kader van het maatregelenprogramma uitgeschreven. Waar bestonden de steunvoorzieningen precies uit, welke doelgroepen kenden ze en welke doelen en subdoelen waren gesteld? De beschrijving van het formele kader is vervolgens besproken in een werkgroep met vertegenwoordigers van DGKR en het ministerie van Financiën.

Op basis van de uitkomsten van de werkgroep is het formele kader aangevuld en vastgesteld.

Om de doelrealisatie (doeltreffendheid) ook in kwantitatieve zin te kunnen meten, is vervolgens op basis van het formele kader nagegaan met welke beschikbare cijfers welke (sub)doelen van het beleid gekwantificeerd konden worden. Dergelijke cijfers bleken echter nauwelijks aanwezig, alleen ten aanzien van de output-doelen kon nog het een en ander inzichtelijk worden gemaakt.

Om goed zicht te krijgen op het totstandkomingsproces, de uiteindelijke implementatie van het steunprogramma en de effecten daarvan zijn in zowel Europees Nederland als in de Caribische delen van het Koninkrijk semigestructureerde (groeps)interviews gevoerd. 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 teruggelegd is bij de respondent. De meeste respondenten hebben expliciet akkoord verleend op het verslag. Enkelingen hebben na herhaald rappel niet meer gereageerd.

Met de volgende partijen zijn (groeps)interviews gehouden:

Respondentgroep	Den Haag	Curaçao	Aruba	Sint Maarten
BZK	3	1		
Uitvoering, ngo's	1	2	4	3
Lokale overheid		1	2	2

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

Het onderzoek is begeleid door een ambtelijke commissie met vertegenwoordigers van het ministerie van BZK (DGKR). 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 het doel van steun alleen in generieke bewoordingen geformuleerd was en als zodanig niet rechtstreeks gemeten kon worden. Om de doelen alsnog meetbaar te maken (zodat de effectiviteit kon worden bepaald), zijn ze deels door de onderzoekers nader geconcretiseerd en vertaald naar subdoelen. Voorts zijn ze naderhand binnen de voornoemde ambtelijke werkgroep gevalideerd. Daarbij zijn ook keuzes gemaakt. Die keuzes zijn, hoewel onderbouwd, tot op zekere hoogte subjectief omdat destijds door degenen die het steunprogramma hadden uitgewerkt, nooit expliciet over concrete doelen was nagedacht en alleen door interpretatie naderhand een reconstructie van de concrete doelen gemaakt kon worden.

In de tweede plaats kon de effectiviteit niet op de gangbare manier aan de hand van een voor- en nameting gemeten worden.⁷ In plaats daarvan is de doeltreffendheid binnen het onderzoek bepaald met behulp van een combinatie van een planevaluatie (reconstructie van de beleidstheorie) en een procesevaluatie (beoordeling uitvoeringspraktijk). Hiervoor is, zoals hiervoor beschreven, nagegaan welke doelen (zowel in output als in outcome-terminen) werden beoogd en welke middelen per doel zijn ingezet (input). Voor het bepalen van de effectiviteit is vervolgens nagegaan of de aannames in de beleidslogica plausibel en consistent waren, in hoeverre de stakeholders van de steunmaatregelen ook in de praktijk ervoeren en of en zo ja hoe het beleid erin was geslaagd zijn doelen te realiseren. Voor de outcome-doelen van de steunmaatregel waren geen kwantitatieve gegevens beschikbaar.

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 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 steunmaatregelen was dat echter geen optie. Om zonder benchmark toch uitspraken te doen over doelmatigheid hebben we langs twee lijnen gewerkt. De eerste methode ging uit van de geïmplementeerde steunmaatregelen en stelt daarbij de vraag of – met de kennis van nu – binnen dat pakket efficiencywinst behaald had kunnen worden door anders te werken. Binnen de tweede methode wordt de vraag gesteld of de ingezette instrumenten zelf überhaupt wel het meest doelmatig waren, gelet op de gegeven doelen en de kennis van nu.

⁷ 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 aannemelijk is dat het beleid/programma effectief is. Zie verder: <https://www.toolboxbeleidsevaluaties.nl/onderzoeksmethoden>

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.

Tot slot is ook de onderzoeksvraag of de geboden noodsteun volgens de *core humanitarian* standaarden (CHS) geleverd werd, alleen in indirecte zin beantwoord. We hebben hiernaar gevraagd in de interviews, maar geen zelfstandige toets uitgevoerd.

3 Opzet en uitvoering noodsteun

In dit hoofdstuk wordt de opzet, inhoud en uitvoeringspraktijk beschreven van het steunpakket dat in het kader van de coronapandemie aan de CAS-landen werd verstrekt. Daarbij wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

- ① Hoe zag de geboden noodsteun eruit?
- ① Is de geboden noodsteun geleverd volgens de *core humanitarian* standaarden door het Rode Kruis en de lokale ngo?
- ① Hoe is de overgang, van noodsteun van het Rode Kruis naar structurele ondersteuning door de landen zelf, verlopen?

3.1 Opzet noodsteun

De opzet voor de noodsteun is op verzoek van BZK gerealiseerd door het Nederlandse Rode Kruis, die daarvoor april 2020 een voorstel presenteerde: Voorstel voor COVID noodhulp eilanden: Curaçao, Aruba, Sint Maarten. In dit voorstel is uitwerking gegeven aan o.a. het doel, de uitvoering en de coördinatie van de noodsteun. (De besluitvorming over de opzet van de noodsteun komt aan bod in het volgende hoofdstuk.)

Doel en doelgroep

De doelstelling van de noodsteun wordt het meest expliciet verwoord door het Rode Kruis. Deze stelt:

“het doel van de noodsteun is [...] om kwetsbare huishoudens beter in staat te stellen hun basale behoeftes te ledigen op het terrein van voedsel en hygiëne”.^{8,9}

De beoogde doelgroep is daarmee “kwetsbare huishoudens”. Wie daarmee precies worden bedoeld, is bij de opzet van het noodsteunpakket niet gedefinieerd, ook niet of de deze huishoudens als direct gevolg van COVID in een nog kwetsbaardere positie zijn beland of dat het ook reeds kwetsbare personen betreft.¹⁰

Uit een toelichting vanuit BZK wordt overigens duidelijk dat het de facto gaat om eenzelfde groep. De criteria voor de doelgroepen dienen, zo staat in het voorstel van het Rode Kruis, samen met de coördinerende structuren op Aruba, Curaçao en Sint Maarten verder te worden uitgewerkt. Wel is een eerste voorstel gedaan

⁸ Rode Kruis voorstel COVID noodhulp eilanden: Curaçao, Aruba, Sint Maarten. Gericht aan: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dd.1 april 2020.

⁹ Proposal for extension: Rode Kruis. COVID-19 Response Programme - Curaçao, Aruba, Sint Maarten. In de eerste subsidieaanvraag van het Rode Kruis luidde de doelstelling nog: “Kwetsbare huishoudens zijn voorzien van directe voedselhulp voor het Tegemoetkomen aan de minimale basisbehoeften.” (Rode Kruis voorstel COVID noodhulp eilanden: Curaçao, Aruba, Sint Maarten. Gericht aan: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (1 april 2020).

¹⁰ BZK heeft het in eerste instantie over huishoudens die als gevolg van de maatregelen ter bestrijding van COVID kwetsbaar zijn; bijvoorbeeld zij die hun inkomsten verliezen. Het Rode Kruis heeft het over een bredere groep mensen die ook zonder COVID in beschouwing te nemen al kwetsbaar was. Vanuit de CHS konden zij overigens ook geen onderscheid maken; dat zou leiden tot ongelijke behandeling van kwetsbare personen.

voor de selectiecriteria, die betrekking hebben op armoede.²¹ Vanuit het ministerie is ook gesproken over het als gevolg van de COVID-crisis toenemende aantal “inwoners onder de armoedegrens”.

Coördinatie en uitvoerende partners

Al bij de opzet van de noodsteun werd bepaald dat de uitvoering zou worden gegeven aan een internationaal opererende ngo – en dat bij de verdere uitvoering ook lokale partners betrokken zouden worden. BZK heeft daartoe bij verschillende ngo’s offertes opgevraagd en uiteindelijk het Rode Kruis geselecteerd²². Enerzijds werd via deze constructie gewerkt aan het coördineren met lokale partners en anderzijds werd hulpverlening met de inzet van lokale partners opgeschaald. Dit ook met het oog op de toekomst, opdat de taken van het Rode Kruis op termijn konden worden overgenomen door lokale partners.

“Het Nederlandse Rode Kruis coördineert het algehele programma, waarbij de opzet is om zoveel mogelijk gebruik te maken van bestaande coördinatiestructuren. Voor de implementatie van de hulp worden lokale initiatieven en organisaties actief betrokken.”²³

Middel

De noodsteun is op Aruba, Curaçao en Sint Maarten, zoals beoogd, aangeboden via de volgende modaliteiten²⁴:

1. E-vouchers (multifunctionele digitale kaarten): gezinnen ontvingen een elektronische voucher die hen toeliet zelf de etenswaren/hygiënemiddelen te kopen bij lokale supermarkten waarmee van tevoren een overeenkomst was afgesloten. De e-voucher hoefde slechts één keer te worden verdeeld en werd daarna iedere twee weken opgeladen.
2. Voedsel/hygiëne-pakketten: de gezinnen voor wie een e-voucher geen oplossing was, konden een beroep doen op een voedselpakket en/of hygiënepakket. Zij ontvingen op vaste tijdstippen tweewekelijks een nieuw pakket.
3. Ready-to-eat (rte) maaltijden: de meest kwetsbaren die geen baat hadden bij een voedselpakket (bijvoorbeeld daklozen) ontvingen een klaargemaakte maaltijd.

Van de drie modaliteiten hadden de e-vouchers de voorkeur, omdat daarmee de hulpbehoevenden keuzevrijheid werd geboden. Ook brachten de e-vouchers minder overheadkosten met zich mee; er waren alleen kosten voor het beheer van de database, de klantenservice en de intake. Men kon automatisch opladen

²¹ In het voorstel van het Rode Kruis staat een eerste voorstel voor selectiecriteria die de basis kunnen vormen: huishoudens zonder kostwinners (salaris, pensioen, dagloners, ...); huishoudens die buiten de hulpverlening van de overheid vallen; huishoudens die geen voedselhulp ontvangen van andere organisaties; huishoudens met een huurlast (geen eigendom). Daarbij kunnen bijkomende prioriteitsregels worden toegepast indien noden het beschikbare budget overschrijden: 1. huishoudens met kinderen onder de 5 jaar; 2. huishoudens met zwangere vrouwen; 3. huishoudens met slechts 1 gezinshoofd of slechts 1 kostwinner; 4. huishoudens met veel gezinsleden.

²² Er zijn ook andere partijen gevraagd te komen met een voorstel en kostenraming. De keuze is gevallen op het Rode Kruis.

²³ Rode Kruis voorstel COVID noodhulp eilanden: Curaçao, Aruba, Sint Maarten. Gericht aan: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dd.1 april 2020.

²⁴ BZK COVID-19 noodhulp operatie CAS-eilanden. Situatie rapport, woensdag 17 juni 2020, p. 1.

en met één druk op de knop saldo toekennen aan de kaarten. De digitale verwerking had ook het voordeel dat fysiek contact tot een minimum beperkt kon blijven. De route werd als minst wenselijk geacht vanwege de hoge kosten (inkopen, koken en rondbrengen) en de gezondheidsrisico's die de distributie met zich meebracht.¹⁵ Ook voedselpakketten vroegen de nodige logistiek en voorbereiding (inkopen, inpakken, rondbrengen). Getracht is voedselpakketten alleen te geven aan personen voor wie een e-voucher ongeschikt was.

3.2 Uitvoeringspraktijk

Vanaf mei 2020 werd uitvoering gegeven aan de noodsteun. Nog voorafgaand aan de start van het officiële noodsteunpakket, werd door diverse ngo's op de eilanden hulp verleend om de meest acute nood te verhelpen, zo blijkt uit gesprekken met betrokken stakeholders. Zo werden in de beginfase van de crisis in april 2020 voedselpakketten en maaltijden uitgedeeld. Op Curaçao werd ook al een uitkering toegekend aan hulpbehoevenden om te voorzien in eerste levensbehoeften.

“In het begin van de pandemie was er paniek in de samenleving, mensen gingen hamsteren naar eten. Veel mensen kwamen ook naar de FPNC, gelukkig stond er een hek om het gebouw. Er kwamen veel donaties binnen vanuit hotels die met een groot hoeveelheid eten zaten. We hebben eerst kleine pakketten met groente en fruit uitgedeeld, daarna warme maaltijden verstrekt in samenwerking met militairen (die hadden veel eten ingeslagen voor militairen die het land niet in konden) en het ziekenhuis.” (Lokale ngo)

Subsidieaanvraag en toekenning

De noodsteun is aangevraagd door het Nederlandse Rode Kruis en toegekend door het ministerie van BZK. Aanvankelijk werd financiering gevraagd en toegezegd voor hulp in de periode mei tot en met augustus. Bij de start van de COVID-19-crisis was het echter onduidelijk hoelang de situatie zou duren en welke impact deze zou hebben, voor zowel de aanvrager als de subsidieverlener. Zo werd voorspeld dat 15.400 huishoudens gesteund zouden moeten worden door het Rode kruis. Dit aantal werd al na enkele maanden opgehoogd naar 18.000 huishoudens, ofwel circa 60.000 begunstigden.

De situatie verbeterde niet en de hulp werd meermaals verlengd, waardoor kan worden gesproken over verschillende fasen of tranches. Voor de voedselhulp is voor de periode mei tot half september 2020 € 16,5 miljoen beschikbaar gesteld¹⁶ en € 25,2 miljoen voor de periode half september tot december 2020¹⁷. Dit bleek voldoende om het programma op Curaçao tot 1 mei 2021 uit te voeren en op Aruba en Sint Maarten tot 1 februari 2021. Voor Aruba en Sint Maarten is aanvullend € 14,9 miljoen beschikbaar gesteld voor de periode februari tot mei 2021¹⁸. Voor de periode tot en met juni stelde het kabinet voor alle drie de landen nog € 15,2

¹⁵ Proposal for extension: Rode Kruis. COVID-19 Response Programme – Curaçao, Aruba, Sint Maarten, p. 7.

¹⁶ Kamerstukken 35 420, nr. 25.

¹⁷ Kamerstukken 35 420, nr. 102.

¹⁸ Kamerstukken 35 420, nr. 212.

miljoen beschikbaar¹⁹. Voor de laatste periode tot en met 30 september stelde het kabinet voor alle drie de landen 14,1 miljoen euro beschikbaar. Deze laatste tranche was inclusief de kosten die gemoeid waren met de transitie van het programma van het Rode Kruis naar de lokale overheden. Het totaal beschikbaar gestelde subsidiebedrag voor de noodsteun op de CAS-landen bedraagt € 85,4 miljoen.²⁰

Uitvoerende partners

Voor de uitvoering van de noodsteun zijn op de eilanden consortia gevormd waarin naast het Rode Kruis verschillende ngo's deelnamen. Hierbij heeft het Rode Kruis zo veel mogelijk aansluiting gezocht bij lokale structuren. Zo was bijvoorbeeld op Sint Maarten al een samenwerkingsstructuur actief van ngo's die eerder gezamenlijk hulp verleenden in de nazorg na orkaan Irma (2017), waarbij aansluiting is gezocht. In onderstaand schema zijn de partners opgenomen die uitvoering hebben gegeven aan de noodsteunactiviteiten.

Schema 3.1 Lokale partners noodsteun CAS-landen²¹

Aruba	Curaçao	Sint Maarten
Centro pa Desaroyo (CEDE) Aruba: coördinatie, projectmanagement	Samenwerkende Hulporganisaties Curaçao (SHC): coördinatie, projectmanagement	Sint Maarten Development Fund (SMDF): coördinatie, projectmanagement.
Fundacion Pa Nos Comunidad (FPNC) – voedselbank: voedselpakketten, rte Red Cross Aruba: rte-maaltijden, vouchers, coördinatie	Stichting hulp aan Curaçao - voedselbank: voedselpakketten Stichting help Curaçao: rte-maaltijden Red Cross Curaçao: e-vouchers, coördinatie	K1 Britannia: e-vouchers en voedselpakketten Freegan Food Foundation: veganistische voedselpakketten Soup kitchens: rte-maaltijden COMEcenter: rte-maaltijden Captain Rib Shack: rte-maaltijden Netherlands red cross: coördinatie en e-vouchers
+ bijdragen van o.a.: Caritas, HIAS, YMCA, Ayudo Aruba	+ Bijdragen van o.a. Caritas, Human Right Defense Curaçao, VENEX, Salu Pa Tur, Diverse kerken, Unidat di Bario, ADRA, Soc, Bol.	

Uitvoering in cijfers

De geboden noodsteun bestond in de eerste maand(en) vooral uit het verstrekken van voedselpakketten en het aanbieden – op kleinere schaal – van rte-maaltijden. Beide modaliteiten werden op de eilanden ook voor de pandemie, in het kader van de armoedeondersteuning, al door meerdere lokale organisaties aangeboden. De introductie van vouchers vond na enkele maanden van de start van het noodsteunprogramma plaats.

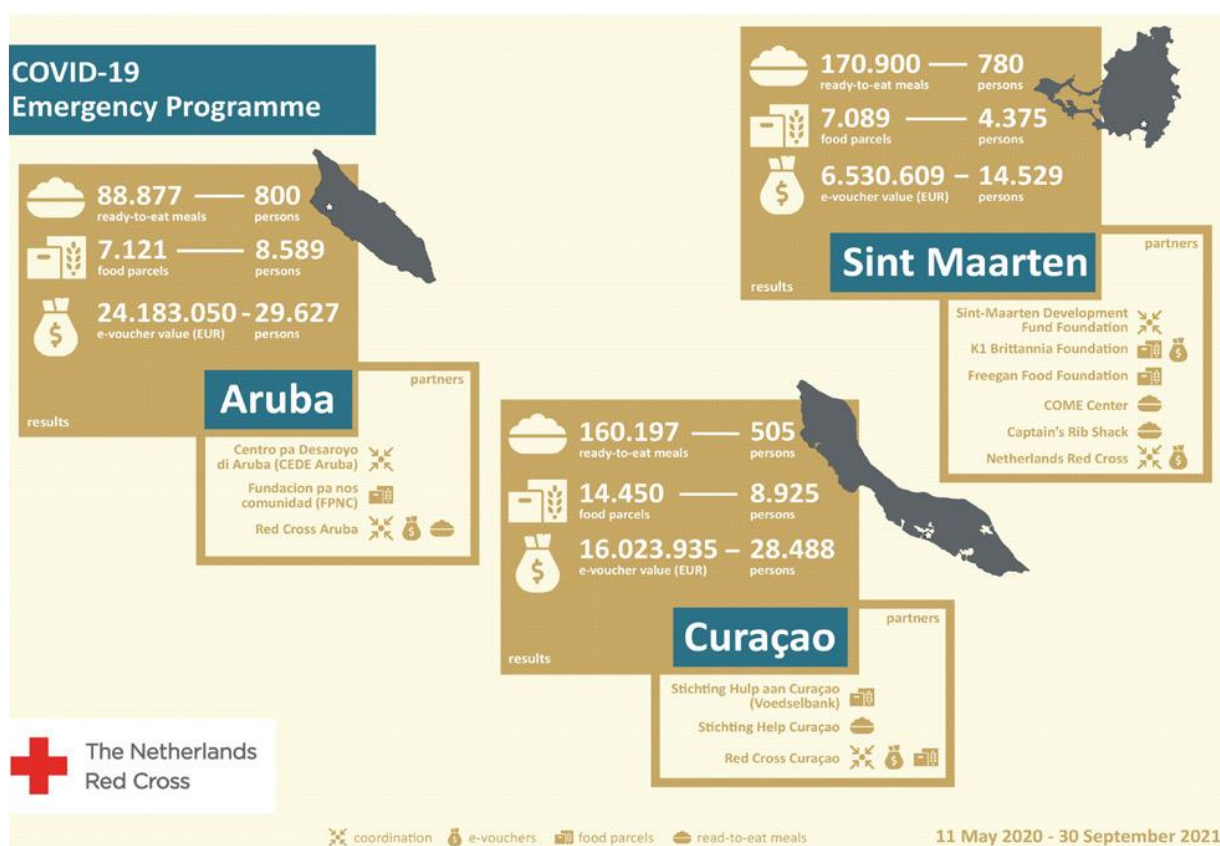
¹⁹ Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Eerste Kamer van 4 oktober 2021 (kenmerk: 2021-0000500457)

²⁰ Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Eerste Kamer van 4 oktober 2021 (kenmerk: 2021-0000500457)

²¹ De lijst met partners is opgesteld op basis van rapportages van het Rode Kruis (rij 1 en 2), aangevuld met partners die in de interviews zijn benoemd (rij 3).

Hiervoor moest een e-voucher systeem worden ingericht en opgezet, en dienden contracten te worden gesloten met winkeliers. Dat nam de nodige tijd in beslag. Curaçao werkte als enige al eerder met een vouchersysteem, voor het verstrekken van uitkeringen, maar het systeem kon niet een op een worden overgenomen en vertaald naar de noodsteun in het kader van de COVID-crisis.

De uitvoering van de noodsteun is helder samengevat in onderstaand figuur afkomstig van het Rode Kruis. De totalen zijn ook opgenomen in tabel 3.1. Daaruit blijkt dat in totaal, vanaf de start van de noodsteun mei 2020 tot en met het einde van de subsidie september 2021, bijna 100.000 personen noodsteun hebben ontvangen. Het merendeel van de personen heeft hulp gekregen via e-vouchers: ruim 70.000, gevolgd door ruim 20.000 personen die steun kregen via voedselpakketten en ruim 2.000 personen die bereide maaltijden geserveerd kregen.



Bron: Presentatie Rode Kruis beschikbaar gesteld t. b. v. onderhavig onderzoek

Tabel 3.1 verstrekte noodsteun CAS-landen 11 mei 2020-30 september 2021

	Aruba		Curaçao		Sint Maarten		Totaal	
	#	Personen	#	Personen	#	Personen	#	Personen
Rte-maaltijden	887	800	160.197	505	170.900	780	331.984	2.085
Voedselpakketten	7.121	8.589	14.450	8.925	7.089	4.375	28.660	21.889
E-vouchers	24.183.050	29.627	16.023.935	28.488	6.530.609	14.529	46.737.594	72.644

Bron: Presentatie Rode Kruis beschikbaar gesteld t. b. v. onderhavig onderzoek

Uitdagingen per land

Omdat de verdere uitwerking van de implementatie per land gebeurde en ook de lokale partners verschilden, kende de uitvoering per land verschillende accenten en uitdagingen. Hieronder zijn enkele specifieke punten benoemd.

Aruba

Bij de start van de noodsteun werd door het Rode Kruis gebruik gemaakt van papieren vouchers. Dit kostte echter veel administratieve tijd. Bovendien moesten begunstigden het bedrag in één keer uitgeven ("En dat paste niet allemaal in een (kleine) koelkast", voegde een respondent toe). Na een pilot in juli met de e-voucher is men overgegaan op de digitale voucher. Er deden (slechts) 11 supermarkten mee, dit waren vooral supermarkten in de wijken waar de meeste mensen met een betaalkaart woonden.

De noodsteun op Aruba kenmerkt zich verder door de aanvankelijk, naar zeggen van respondenten, moeizame samenwerking tussen de lokale partijen en het Rode Kruis. Het land had vanaf de start van het programma beter betrokken willen zijn bij de verdere uitwerking van het programma en met name de keuze voor de inzet van het Rode Kruis. Verschillende ngo's vonden dat het Rode Kruis formalistisch handelde en te weinig oog had voor de lokale dynamieken en partners. Daardoor liepen vanaf het begin de verwachtingen uiteen tussen ngo's en het Rode Kruis over wie beslissingen nam over bijvoorbeeld de wijze van inkopen en soorten producten. Het Rode Kruis heeft dit niet bevestigd.

"BZK maakte een keuze voor het Rode Kruis. Maar het Rode Kruis was niet de eerst die hielp op het eiland. En in vergaderingen zeggen ze vooral wat zij goed vinden, ondanks dat zij geen expertise hadden op het gebied van voedselpakketten." (Lokale ngo)

Curaçao

De methodiek van de betaalkaart was op Curaçao al beschikbaar voordat het Rode Kruis e-vouchers introduceerde. Het Rode Kruis heeft dit systeem in overleg met de Curaçaose overheid ook aangenomen. Overigens moest dit nog wel worden vertaald naar de hulpverstrekking in het kader van COVID, wat betekende dat er - net als op de andere eilanden - een database moest worden opgebouwd met aanvragers/begunstigden en dat afspraken moesten worden gemaakt met winkels. De meerderheid van de supermarkten deed mee.

Naast de noodsteun die door het Rode Kruis werd verstrekt was er vanaf het begin van de crisis al een 'eigen' noodsteunvoorziening. Er liepen zodoende twee noodsteun-stromen: die gefinancierd door de overheid Curaçao en die met financiering vanuit Nederland. Dat gaf bij aanvang enige verwarring.

“Waarom Nederland in het begin niet samen met land Curaçao is opgetrokken is mij niet bekend. De situatie gaf aanleiding snel te handelen. Er werd gehandeld vanuit de kennis, urgentie en noden van dat moment. Voor mij is de les wel dat we eerder samen hadden moeten optrekken.” (Lokale overheid)

Vanaf het begin bestond het risico dat hulpvragers zowel bij het Ministerie Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn Curaçao (SOAW) als bij het Rode Kruis om hulp zouden vragen. Dat risico viel niet uit te sluiten, omdat beide partijen onderling geen persoonsgegevens mochten uitwisselen, zo blijkt uit de interviews.

Sint Maarten

Kenmerkend aan Sint Maarten was dat er bij de noodsteun kon worden voortgeborduurd op de lokale ngo-structuren en ervaringen die waren opgedaan in de nasleep van de orkaan Irma. Verschillende ngo's werkten eerder intensief samen bij bijvoorbeeld het uitdelen van voedselpakketten en dekzeilen. Ook het Nederlandse Rode Kruis was hierbij betrokken. De coördinatie van de noodsteun was in handen van een lokale partij: SMDF, die veel ervaring had met het aansturen en verantwoorden van dergelijke hulpprojecten. Er was geen lokale afdeling van het Rode Kruis actief die deze rol op zich nam (zoals op Aruba en Curaçao wel het geval was).

“In general, compared with Aruba and Curaçao, St Maarten and its parties/ngo's were well equipped to tackle crisis situations. They knew and trusted each other. This because of the experience built up in the aftermath of Irma.” (Lokale ngo)

3.3 Afbouw en overdracht naar lokale situatie

Afbouw en overdracht

Het noodsteunprogramma werd in de loop van 2021 beëindigd en overgedragen aan Aruba, Curaçao en Sint Maarten, zo blijkt uit de 8^e voortgangsrapportage van het Rode Kruis:

“As planned, the program has ended in Sint Maarten and Curaçao on the 30th of April 2021 and is in the process of being handed over to the official social services of the two countries. On request two additional top-ups were provided in Curaçao in May 2021. Aruba will end the final Phase 4 on the 30th of June and is working on the transition and handing over.” (Rapportage Rode Kruis)

Echter, dat betekende niet dat er geen nood meer was. Voedselhulp was op dat moment blijvend hard nodig. In totaal ontvingen voorjaar 2021 ongeveer 80.000 mensen een vorm van voedselhulp. Uit registratiegegevens van het Rode Kruis bleek eerder dat de situatie mogelijk verder verslechterde gezien de inschrijvingen die afgelopen maanden waren toegenomen. Dat impliceerde bijvoorbeeld dat mensen die bij aanvang van de

crisis hun hoofd boven water wisten te houden, daartoe nu niet langer in staat waren.²² Een goede overdracht van het steunprogramma en continuering van hulp was daarom noodzakelijk.

Vanaf begin 2021 is in de verschillende landen gewerkt aan de overdracht van het programma aan lokale partners. Daarbij kon in het algemeen worden gesteld dat de overdracht op onderdelen met vertraging en enig ongemak verliep, zoals blijkt uit de toelichting per land hieronder. Daaraan lag, volgens diverse geïnterviewden, mede de eenzijdige start en beperkte afstemming met landen aan het begin van de noodsteun ten grondslag (zie ook hoofdstuk 4).

Voorts bleek het voor alle landen zoeken naar hoe de steunverlening aan ongedocumenteerden vorm te geven. Uiteindelijk is de overdracht van het programma als voorwaarde gesteld bij de verstrekking van de subsidie, eveneens dat landen ook bereid waren hulp te verlenen aan kwetsbare ongedocumenteerde personen. Alle landen hebben het noodsteunprogramma overgenomen voor zowel ingezetenen als ongedocumenteerden, de laatste groep bediend door een ngo. Dit blijkt ook uit onderstaand citaat:

“De overgang van noodsteun van het Rode Kruis naar structurele ondersteuning door de landen zelf verliep niet soepel. De landen voelden zich [aldus de respondent] niet voldoende verantwoordelijk voor het continueren van het programma en hadden ook bezwaren tegen het bieden van (nood)steun aan de groep ongedocumenteerden. Feitelijk is het programma met de overdracht naar de landen opgehouden te bestaan en wordt er vanuit het programma zelf geen steun meer verleend aan de allerarmsten.” (BZK)

Overdracht per land

De overdracht kende per land verschillende accenten. Hieronder zijn enkele specifieke punten benoemd.

Aruba

Voor Aruba geldt dat er vanaf begin 2021 is toegewerkt naar het overnemen van het programma van het Rode Kruis Aruba, met daarin een grote en coördinerende rol voor het FPNC, de voedselbank. Afspraken over de overname en de financiering zijn opgenomen in een concept-samenwerkingsprotocol en Nederland heeft de kosten voor de uitvoering van dit programma gefinancierd voor de periode 1 juli 2021 - 30 September 2021.²³

Uit de interviews blijkt dat de overdracht niet op alle onderdelen soepel verliep. Het hele proces kostte veel tijd. Zo was aanvankelijk het doel om per 30 april te stoppen met de noodsteun door het Rode Kruis. Het lukte echter niet voor die datum de noodsteun over te nemen en werd verlenging van het programma aangevraagd en gekregen tot en met 30 juni 2021. Een van de andere zaken die moeizaam liep, was de overdracht van de databases met begunstigden. Hier speelde een technisch aspect. Vanwege privacy-redenen kon de database

²² Proposal for extension: Rode Kruis. COVID-19 Response Programme – Curaçao, Aruba, Sint Maarten.

²³ Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de minister-president van Aruba, d.d. 20 september 2021 (kenmerk: 2021-0000467414).

niet door het Rode Kruis worden overgedragen aan het FPNC, wat betekende dat hulpbehoevenden zich opnieuw dienden te registreren. Voorts wilde Aruba alleen de modaliteit van de voedselpakketten overnemen. Reden hiervoor waren zorgen dat een systeem voor betaalkaarten te veel zou worden misbruikt. Ook werd het aanbieden van rte-maaltijden niet haalbaar geacht. Met deze inperking van het steunaanbod en de nieuwe registratie werd de groep begunstigden ook kleiner. De groep ongedocumenteerden werd daardoor niet meer goed bereikt.

“Kortom: ze gingen terug van ondersteuning van 11.000 huishoudens naar 7.800 [niveau december 2020 van het Rode Kruis]. Veel ongedocumenteerden vielen buiten de boot: de overheid ging checks in systemen uitvoeren, maar bij ongedocumenteerden kun je niks checken, daar is de intake de enige informatie. Na de overdracht kwamen veel mensen naar het kantoor van het Rode Kruis met de vraag voor hulp.” (Lokale ngo)

Na de overdracht heeft de lokale voedselbank namens het land nog drie maanden het voedselsteunprogramma uitgevoerd. Daarna is de uitgifte van voedsel uit het steunprogramma op Aruba gestaakt.

Curaçao

Op Curaçao is het programma van het Rode Kruis overgedragen aan de lokale overheid van Curaçao. In de onderlinge regelingen zijn afspraken gemaakt over de overname en de financiering van het steunprogramma. Curaçao heeft het programma overgenomen, waardoor voedselvouchers en warme maaltijden uitgedeeld konden blijven worden. Tegelijkertijd heeft Nederland de zorg voor ongedocumenteerden gecontinueerd, omdat de regering van Curaçao te kennen gaf dit niet op korte termijn te kunnen organiseren. Nederland heeft deze zorg gecontinueerd tot 1 oktober 2021, contrair aan de in de onderlinge regeling gemaakte afspraak.²⁴

De coördinatie van de bestaande noodsteun is daarmee overgedragen aan de lokale overheid. Daarnaast kreeg International Organization for Migration (IOM: een internationaal opererende ngo) de taak parallel aan die van de lokale overheid voedselhulp te coördineren en uit te voeren voor irreguliere migranten.

De overdracht op Curaçao verliep naar tevredenheid van de lokale overheid blijkt uit het interview:

“Wij hadden met BZK te maken omdat we uiteindelijk het voedselprogramma in 2021 hebben overgenomen. De middelen daarvoor kwamen van Nederland en VNW had als taak afspraken vastleggen, toezicht houden en het proces monitoren, waaronder zowel het inhoudelijke als financieel proces. Hiervoor is een onderlinge regeling overeengekomen tussen Curaçao en Nederland. Ik had vooral

²⁴ Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de minister-president van Curaçao, d.d. 20 september 2021 (kenmerk: 2021-0000467430).

contact met de VNW. De afstemming met deze partij liep naar tevredenheid en was in de periode voor en ook na de overdracht heel frequent.” (Lokale overheid)

Echter, er waren ook aandachtspunten, zo blijkt uit interviews met de betrokken partijen. Ook hier was het vanwege privacy-technische redenen voor het Rode Kruis niet mogelijk de database met gegevens van begunstigen over te dragen aan de twee partijen die de hulp gingen coördineren: de lokale overheid en IOM. Daarbij beletten ook de *core humanitarian standards* dat het Rode Kruis data zou delen met de overheid.²⁵ Beide partijen moesten daarom (los van elkaar) de begunstigen opnieuw registreren. Geregistreerde inwoners die gebruik hadden gemaakt van de steun konden zich aanmelden bij het ministerie, waaruit overigens bleek dat een aantal mensen zich eerder dubbel had geregistreerd (en dus meer noodsteun had ontvangen dan bedoeld). Ook het IOM organiseerde een zelfregistratie en intake.

Sint Maarten

Ook in Sint Maarten is men met een onderlinge regeling gekomen tot een overdracht van het noodsteunprogramma, met daarin een grote rol voor SMDF die de coördinatie droeg. Per 1 oktober nam Sint Maarten de financiële verantwoordelijkheid over. Voor de hulpverlening tot die tijd heeft Nederland subsidies verstrekt.²⁶ Met de overdracht konden voedselpakketten, -vouchers en warme maaltijden uitgedeeld blijven worden.

Uit interviews met de lokale overheid en SMDF blijkt dat ook hier het proces van overdracht op onderdelen voor verbetering vatbaar was. Het invullen van de onderlinge regeling vroeg veel tijd en de officiële reactie vanuit Nederland werd vertraagd, waardoor SMDF een maand geen financiering kreeg en daarmee niet kon voorzien in noodsteun.

“We did not get clearance of NL at the time RC stopped, and hence we could not transfer money to the SMDF. Hence there was a gap in which no food assistance was given. Transition to SMDF and new programme was delayed with more than a month. We did not get clearance in time and had to keep SMDF hanging.” (Lokale overheid)²⁷

Het Rode Kruis rapporteerde daarover:

“The transition to the new programme was delayed with more than a month, because on a political level the necessary signatures were not in place to launch the re-registration. Therefore, only preparations could be made, but none of the partners provided any food assistance yet to the vulnerable population

²⁵ Het doorgeven van gegevens van ongeregistreerden aan de overheid zou kunnen leiden tot 'negatieve effecten', wat in strijd is met de derde standaard van de CHS.

²⁶ Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de minister-president van Sint Maarten, d.d. 20 september 2021 (kenmerk: 2021-0000467348).

²⁷ 13th Progress report (Cumulative) Red Cross COVID-19 Response Programme Aruba, Curaçao and Sint Maarten.

during the reporting period. NLRC decided to extend its technical support by one month until the end of July rather than end of June, to support the set-up of the new programme as good as possible.”

Bijkomstig effect was dat door de late toekenning het toegekende bedrag niet in zijn totaliteit kon worden besteed binnen de gestelde periode en het niet benutte deel moest worden terugbetaald, aldus betreffend ministerie.

3.4 Core humanitarian standard

Een van de onderzoeksvragen luidt of de geboden noodsteun voldoet aan de Core Humanitarian Standard (CHS). De CHS omschrijft de essentiële onderdelen van principiële, controleerbare en hoogwaardige humanitaire hulp. De CHS is een wereldwijd erkende norm die organisaties die noodsteunprojecten uitvoeren, gebruiken om de kwaliteit en effectiviteit van het werk te verbeteren. De CHS plaatst de mensen die door rampen en crises zijn getroffen centraal en beschrijft de essentiële voorwaarden van verantwoordelijke en kwalitatieve noodsteun. De onderdelen zijn vertaald in negen normen of kwaliteitscriteria:²⁸

1. Humanitaire respons is passend en relevant.
2. Humanitaire respons is effectief en tijdig.
3. Humanitaire respons versterkt lokale capaciteiten en vermijdt negatieve effecten.
4. Humanitaire respons is gebaseerd op communicatie, participatie en feedback.
5. Klachten worden verwelkomd en behandeld.
6. Humanitaire respons is gecoördineerd en complementair.
7. Humanitaire actoren leren en verbeteren voortdurend.
8. Personeel wordt ondersteund om hun werk effectief te doen, en wordt eerlijk en rechtvaardig behandeld.
9. Middelen worden op verantwoorde wijze beheerd en gebruikt voor het beoogde doel.

Noodsteun volgens CHS

In de interviews met stakeholders is gevraagd of de geboden noodsteun voldoet aan de CHS. De noodsteun is ten behoeve van dit onderzoek niet door onderzoekers aan de CHS getoetst. De geïnterviewde ngo's en coördinerende partners gaven bijna allemaal aan dat de geboden hulp voldeed aan de CHS-standaard. Het Rode Kruis Nederland stelde:

“Hoewel het Rode Kruis niet apart geaccrediteerd is op het toepassen van de CHS dienen ze wel als uitgangspunt voor het eigen beleid en ziet het Rode Kruis toe dat de lokale branches volgens deze standards werken. Dat is ook gebeurd in de CAS-landen.” (Rode Kruis)

In bijna alle interviews met lokale overheden, coördinerende partners en uitvoerende ngo's werd deze conclusie bevestigd. Ter illustratie en onderbouwing zijn daarbij de volgende kenmerken benoemd:

²⁸ Zie www.corehumanitarianstandard.org, geraadpleegd 19 januari 2024.

- ③ Er is geprobeerd de verstrekking van noodsteun zo menselijk mogelijk te maken. Bijvoorbeeld door stigmatisering in supermarkten te voorkomen.
- ③ Er werd niet gevraagd naar persoonlijke omstandigheden.
- ③ Mensen hadden een keuze en waren niet verplicht tot deelname.
- ③ Er is gewerkt volgens het pincipe 'leave no man behind'. Specifiek werden ook ongedocumenteerden en migranten tot de doelgroep gerekend.
- ③ Omdat de hulp niet was belegd bij de overheid, maar bij ngo's was deze toegankelijk voor iedereen (ook ongedocumenteerden).
- ③ Mensen werd gevraagd een ID te uploaden, maar een eventuele illegale status werd niet gebruikt om te bepalen of men al dan niet in aanmerking kwam voor steun.
- ③ Mensen konden bij aangewezen partijen terecht met vragen, de communicatie was helder.
- ③ Ook werd samengewerkt met *trusted party* ngo's die bij aanvang wisten dat ze ge-audit zouden worden.

4 Besluitvorming

In het vorige hoofdstuk is de samenstelling van het noodsteunpakket beschreven en werd ingegaan op de implementatie daarvan in de praktijk. In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de besluitvorming van en de rationale achter het pakket. Ook wordt expliciet ingegaan op de rol van het ministerie van BZK. Daarmee wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

- 🕒 Op welke wijze heeft BZK een rol vervuld in relatie tot de Caribische delen van het Koninkrijk?
- 🕒 Waarom is gekozen om op deze manier invulling te geven aan deze programma's en hoe is de invulling tot stand gekomen?
- 🕒 In hoeverre zijn risico's afdoende gemitigeerd bij totstandkoming en uitvoering van het programma?

4.1 Taakverdeling en rol BZK

Het noodsteun maatregelenpakket dat uiteindelijk geïmplementeerd is op de CAS-landen, kent de volgende betrokkenen:

- 🕒 DGKR van het ministerie van BZK
- 🕒 Ministerie van Financiën
- 🕒 Rode Kruis Nederland
- 🕒 Vertegenwoordiging van Nederland in Aruba, Curaçao en Sint Maarten (VNW, VNO en VNP)
- 🕒 Lokale overheden
- 🕒 Rode Kruis afdelingen in de CAS-landen
- 🕒 Lokale ngo's voor coördinatie en/of uitvoering.

Taakverdeling en rol BZK

De rol van het ministerie van BZK bij de initiatie en besluitvorming bij het noodsteunpakket was groot. Dit alleen al omdat de verstrekking van noodsteun op initiatief van BZK tot stand kwam, zonder dat daaraan een formeel bijstandsverzoek ten grondslag lag. In dit geval waren er binnen het Rijk zorgen over het welzijn van grote delen van de bevolking, temeer omdat de groep ongedocumenteerden die werkzaam is in de informele sector geen beroep kon doen op steun van de lokale overheid. Daarnaast waren er zorgen om de mogelijke maatschappelijke onrust die kon ontstaan vanwege de instortende economie. De staatssecretaris vond daarom dat er hulp geboden moest worden, ook al hadden de landen er zelf niet om gevraagd. Veelal wordt hulp en bijstand verleend na een bijstandsverzoek, gestoeld op artikel 36 van het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden.²⁹ In deze situatie is daarvan afgeweken door voorgenoemde redenen en (veelal) tot tevredenheid van partijen.

²⁹ Op grond van artikel 36 van het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden verlenen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten elkaar hulp en bijstand. Een formeel verzoek om bijstand op basis van een ramp of dreigende crisis kan worden ingediend door de waarnemend

BZK fungeerde daarbij als spin in web, hetgeen ook een logische rol was gelet op haar taakstelling en lokale netwerk. Met dien verstande dat de rol van verstrekker van noodsteun niet per se logisch was, omdat het feitelijk een rol van de landen zelf betrof.

BZK functioneerde voorts als coördinator en verbindingsofficier met de landen. Hiervoor werd veel afgestemd met de vertegenwoordiging van Nederland in Willemstad, Oranjestad en Philipsburg. De vertegenwoordiging op zijn beurt had afstemming met de lokale partners en kon daar waar nodig gericht informatie ophalen.

Een rijksambtenaar licht de rol van diens ministerie toe:

"BZK heeft voor de noodsteun het initiatief genomen en DGKR heeft nagenoeg alleen het programma getrokken. Natuurlijk vond wel afstemming plaats met de drie landen en zaten we in Den Haag in een crisisstructuur met o.a. het ministerie van financiën en het ministerie van defensie omdat die ook een rol speelde bij de noodsteun. In de landelijke crisisstructuur liepen de Caribische gebiedsdelen gewoon mee en met alle departementen konden ze vanuit die structuur afstemmen over wat er speelde en nodig was." (BZK)

Daarbij werd door BZK opgemerkt dat het wel steeds de ministerraad was die besloot over de noodsteun. DGKR had immers zelf geen middelen om de voedselsteun mee te bekostigen. Maar daar is binnen de ministerraad weinig discussie over geweest. Het ministerie van Financiën werd betrokken bij de afstemming over geld. Zij moest tenslotte de middelen ook daadwerkelijk beschikbaar stellen. Daarbuiten vond veel afstemming met het Rode Kruis plaats. Het Rode Kruis gaf relevante input over welke kosten in een dergelijke situatie normaal geacht moest worden.

Reflectie op rol BZK

Uit interviews met andere betrokkenen blijkt dat zij de rol van BZK appreciëren. BZK heeft het steunprogramma geïnitieerd en heeft goed gefunctioneerd als coördinator en verbindingsofficier met de landen. Ook slaagde BZK erin bijbehorende steunpartners te selecteren en financiering te vinden voor het noodsteunprogramma. Men is op de landen zeer dankbaar dat het BZK is gelukt ruimhartig hulp te bieden in tijden van nood.

Voorts werd positief beoordeeld dat er in de afstemming met Den Haag ook ruimte was om eigen gezichtspunten naar voren te brengen en daar werd ook serieus rekening mee gehouden. Zo bracht het Rode Kruis Curaçao het punt in om het voorstel van het Rode Kruis Nederland niet te volgen. Door deze eigen inbreng kon betere aansluiting worden gerealiseerd met de lokale context.

Rijksvertegenwoordiger (wndRv), een openbaar lichaam, een land, VN-ACS (Vertegenwoordiging Nederland op Aruba, Curaçao en Sint Maarten), of een ministerie. Bron: Handboek crisisbeheersing voor de Caribische delen van het Koninkrijk, Ministerie van Justitie & Veiligheid en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020.

“Om rekening te houden met de lokale context hebben we soms ook advies van Den Haag ‘genegeerd’. Zo stelde de delegate van het Rode Kruis Nederland voor i.p.v. kaarten cash uit te delen. Die modaliteit zou er toe geleid hebben dat veel geld al na één dag op zou zijn zonder dat er voedsel voor zou zijn gekocht. Dat plan hebben we dus van de hand gewezen.” (Lokale ngo)

Anderzijds vindt men dat er meer afstemming had kunnen plaatsvinden met Aruba, Curaçao en Sint Maarten en lokale partners, met name in de beginfase van het noodsteunprogramma. De afstemming met de landen heeft vooral plaatsgevonden met het Rode Kruis. Daarbij is inbreng geweest van de landelijke vertegenwoordigers, maar er is geen inhoudelijke afstemming geweest met lokale ngo's die het land en diens problematiek goed kennen. Overigens werd dit mede ingegeven door het feit dat de crisis vroeg om snelle besluitvorming (zie § 4.2).

De rol van DGKR was vooral intern gericht, binnen BZK en met het Rode Kruis. [] Met de landen werd aanvankelijk weinig afgestemd. (Rode Kruis)

Dit wordt achteraf door BZK ook ingezien. Een respondent van het ministerie zegt daarover:

Met de kennis van nu zouden we dat anders doen en borgen dat we het samen met de landen zouden oppakken en implementeren.” (BZK)

De onderzoekers merken op dat maar een beperkt deel van de geïnterviewde stakeholders kon oordelen over de rol van BZK. Dit omdat ze daar weinig zicht op hadden en/of weinig contact met het ministerie hadden.

4.2 Motivering van het beleid

Het ministerie van BZK heeft, zoals hierboven vermeld, gekozen voor een programmastructuur waarin weinig afstemming met de landen plaatsvond. De reden voor deze keuze was, zo wordt tijdens interviews met BZK toegelicht, dat snelheid geboden was. Vanaf 14 maart 2020 dreigde het helemaal fout te gaan in de CAS-landen en de voorspelling was dat veel mensen snel niet meer zelfstandig zouden kunnen voorzien in hun eerste levensbehoeftes. Niet in de laatste plaats omdat grote aantallen mensen illegaal op het eiland verbleven, die geen gebruik konden maken van het sociale vangnet van de overheid. De CAS-landen worden getypeerd door een day-to-day cashflow economie en met het stilvallen – vanwege de lockdown – van de meeste economische activiteiten zou onvermijdelijk een groot aantal mensen direct zonder geld komen te zitten. Het risico op maatschappelijke onrust en rellen werd daarmee hoog ingeschat. Ook breder in Den Haag drong het besef op dit risico vrij snel door, hoewel het misschien ontbrak aan een goed idee van hoe de Caribische economie in elkaar stak en hoe groot de maatschappelijke impact van de lockdown daardoor was.

Het ministerie heeft er destijds voor gekozen om in zee te gaan met een onafhankelijke ngo, omdat de infrastructuur voor het verstrekken van noodsteun naar inzicht van BZK in onvoldoende mate aanwezig was binnen de CAS-landen. De inschatting was dat een ngo met ervaring met noodsteun direct zou kunnen opstarten en vanwege hun ervaringen niet alleen sneller, maar ook doelmatiger zou zijn dan de CAS-landen zelf, waardoor meer middelen bij de burgers terecht zouden komen. Daarbij wilde men het risico beperken dat middelen misbruikt zouden worden. Waren de middelen rechtstreeks verstrekt aan de landen, dan had BZK minder controle gehouden op de bestedingen. Er is gekozen voor het Rode Kruis, omdat deze al bekend was met de regio en lokale partners in de CAS-landen, waardoor ze daar snel konden opschalen. Ook enkele andere partijen zijn overwogen, maar die leken minder passend.

De verdere invulling van het noodsteunpakket kreeg vorm in overleg met het Rode Kruis en met inbreng van de landelijke vertegenwoordigers, die op hun beurt afstemming hadden met de lokale partners en waar nodig gericht informatie konden ophalen (bijvoorbeeld over trusted partners). Over de inhoud van het programma hoefde echter niet lang te worden nagedacht. Het ging tenslotte om het ledigen van basisbehoeften: het voorzien in voedsel en hygiëne producten. In afstemming met het Rode Kruis is gekozen voor een noodsteunpakket dat bestond uit verschillende onderdelen: e-vouchers, voedselpakketten en ready-to-eat maaltijden. Voor de verdeling van de fondsen over de CAS-landen is gekeken naar het totale aantal potentiële hulpvragers. Dit zijn zowel de geregistreerde inwoners als ongedocumenteerde migranten. In de eerste subsidieaanvraag van het Rode Kruis is de motivering voor de modaliteiten als volgt toegelicht:

“Voedselpakketten zijn op de eilanden de gebruikelijke manier van armoedeondersteuning en gangbaar bij veel lokale organisaties. Door de beperkte duur van deze activiteit is het niet voor alle voor lokale organisaties mogelijk of wenselijk om, naast het verderzetten van hun hulp aan begunstigden met hun eigen bestaande interventiemodaliteit, over te stappen naar een andere modaliteit voor de extra begunstigden die met dit voorstel mogelijk worden gemaakt. Lokale organisaties krijgen uiteraard de mogelijkheid om hun eigen interventie-modaliteit voort te zetten. Diegene die de transitie naar cash willen maken, zullen hetzelfde platform kunnen gebruiken dat ook door het Rode Kruis wordt uitgerold, ten behoeve van eenduidigheid en eenvoud van beheer.

Daarnaast is het Rode Kruis op alle eilanden bezig met de opzet van, of transitie naar, een elektronisch vouchersysteem waarbij mensen zelf bij verschillende supermarkten aankopen kunnen doen. Deze supermarkten worden op voorhand benaderd en er wordt met hen een overeenkomst gesloten. Zij worden daarna voorzien van terminals. Deze cash-modaliteit heeft veel voordelen: Het sluit beter aan op de individuele noden, biedt extra waardigheid aan de begunstigden, ondersteunt de lokale economie en is door de digitalisatie gemakkelijker traceerbaar. Parallel daaraan moet een in-kind modaliteit (voedselpakket, ready-to-eat maaltijd) worden behouden voor specifieke doelgroepen die niet beter geholpen worden door een elektronisch vouchersysteem, zoals daklozen en diegenen die niet meer zelf kunnen winkelen of koken. Voor het Rode Kruis is het elektronisch vouchersysteem de modaliteit bij

voorkeur maar parallelle modaliteiten zijn op beperkte schaal mogelijk voor specifieke groepen.”
(Voorstel COVID noodhulp Rode Kruis)³⁰

4.3 Mitigeren risico's

Bij de uitrol van het steunprogramma zijn door de betrokken stakeholders verschillende risico's gesignaleerd en besproken: organisaties kunnen het subsidiegeld voor andere doeleinden aanwenden en burgers kunnen frauderen en onterecht steun krijgen of de ontvangen steun voor andere doeleinden aanwenden. Op basis van de interviews en het Voorstel voor COVID noodhulp van het Rode Kruis³¹ wordt ingegaan op de acties die zijn ondernomen om deze risico's te mitigeren.

1. Organisaties kunnen het subsidiegeld voor andere doeleinden aanwenden

De mitigerende maatregelen die zijn genomen om dit risico te beperken, betreffen ten eerste het aanstellen van een onafhankelijke coördinerende ngo: het Nederlandse Rode Kruis. Deze trad op als coördinator én toezichthouder. Het Rode Kruis was contracthouder met BZK en hield toezicht op de behaalde resultaten en financiële uitgaven van alle andere aangesloten partijen. Deze rol staat verder uitgewerkt in het voorstel. Zo werden samenwerkingsovereenkomsten gesloten met alle deelnemende partijen. In het voorstel staat daarbij ook aangegeven dat alleen wordt samengewerkt met lokale trusted party's.

Ook hield het Rode Kruis toezicht op de naleving van de gemaakte afspraken en de projectverantwoording op basis van financiële procedures en afspraken. De uitgaven werden meegenomen in de jaarcontrole van de reguliere Nederlandse Rode Kruis audit. Financiële overboekingen werden bijgehouden in het interne boekhoudsysteem en gecontroleerd door de Finance & Control afdeling.

De partners per eiland dienden tot slot op tweewekelijkse basis een situatierapport te maken inzake het aantal gedistribueerde goederen/middelen, het aantal bereikte beneficianten en de eventuele uitdagingen waarmee zij te maken kregen tijdens het implementatieproces.

2. Burgers kunnen noodsteun krijgen terwijl ze daar geen recht op hebben (bijvoorbeeld omdat ze niet voldoen aan de inkomenscriteria of al hulp krijgen)

De volgende mitigerende maatregelen zijn genomen om dit risico te beperken, zo blijkt uit de interviews:

- 🕒 Het Rode Kruis richtte een meldpunt in waar signalen over fraude konden worden gemeld.
- 🕒 Op ieder eiland was een team aanwezig dat zich bezighield met het voorkomen en tegengaan van fraude. Dat deed ze vooral door te kijken of er signalen waren dat personen of huishoudens dubbel gebruik maakten van noodsteun. Bij twijfel werd bijvoorbeeld de kaart geblokkeerd en moest de aanvrager

³⁰ Rode Kruis voorstel COVID noodhulp eilanden: Curaçao, Aruba, Sint Maarten. Gericht aan: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1 april 2020).

³¹ Rode Kruis voorstel COVID noodhulp eilanden: Curaçao, Aruba, Sint Maarten. Gericht aan: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1 april 2020).

opnieuw een intake doen. Een signaal dat op fraude kon wijzen, was ook het zoekraken van een kaart vlak nadat op die kaart weer nieuw saldo was opgeladen.

- ③ Begunstigden moesten een intake doen om in aanmerking te komen voor vouchers of voedselpakketten. Burgers die hiervoor in aanmerking wilde komen, dienden zichzelf te melden. Vervolgens werd een gesprek gehouden waarbij relevante informatie over bijvoorbeeld inkomen en huishoudengrootte werd gevraagd. Aan de hand van deze gegevens werd bepaald wie aanspraak kon maken op steun en wie niet.
- ③ Er werden waar mogelijk in de database cross-checks gedaan om na te gaan of families meerdere keren in de begunstigten-database voorkwamen en dus dubbel hulp vroegen.
- ③ Via media werd een moreel appel gedaan op aanvragers geen aanspraak te maken op noodsteun als dat niet nodig was; dat met elke onterecht verleende hulp ook iemand anders geholpen kon worden.
- ③ Een e-voucher kaart werd gekoppeld aan een ID. Bij de uitgifte van de kaart moesten mensen zich legitimeren.

3. Begunstigden kunnen noodsteun aanwenden voor andere doeleinden (bijvoorbeeld drank of sigaretten kopen)

De volgende mitigerende maatregelen zijn genomen om dit risico te beperken, zo blijkt uit de interviews:

- ③ Het Rode Kruis richtte een meldpunt in waar signalen over fraude konden worden gemeld.
- ③ Met de vouchers was een gelimiteerd aanbod van producten beschikbaar in aangewezen winkels. Het ging niet om luxe middelen en er kon geen tabak of alcohol van de vouchers worden betaald. Hierover waren afspraken gemaakt met winkels. Na afloop van een transactie kon via 'bankafschriften' worden gecontroleerd of de besteding rechtmatig was.

Hebben de mitigerende maatregelen gewerkt?

Er zijn op basis van de interviews geen signalen dat ngo's hun financiering voor andere doeleinden hebben gebruikt. Wel zijn er gevallen benoemd waarbij huishoudens dubbele steun kregen, steun kregen als ze daar geen recht op hadden, of dat er van steun artikelen zijn gekocht die niet de bedoeling waren (alcohol, tabak). Dergelijke fraude is op grote schaal echter niet voorgekomen, en inherent geacht aan het type verleende hulp.

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

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 het noodsteunprogramma kent echter enkele beperkingen. De doelen van programma zijn namelijk alleen in generieke bewoordingen geformuleerd en dus als zodanig niet meetbaar. Bovendien dienen verschillende andere (lokale) steunmaatregelen dezelfde doelen, waardoor het niet goed mogelijk is om na te gaan wat het geïsoleerde effect van het voedselsteunprogramma is dat door Nederland bekostigd werd. Daarnaast moet erop gewezen worden dat de voedselsteun verleend is ten tijde van crisis. Logischerwijs is daardoor niet sprake geweest van een voormeting. Een effectmeting op de gangbare wijze – waarbij onder andere de situatie voor invoering van het beleid wordt vergeleken met de situatie erna - is daarom niet aan de orde.

Om toch inzicht te bieden in de doeltreffendheid van de verleende noodsteun is binnen dit onderzoek een alternatieve werkwijze gevolgd. In de beschikbare bronnen is nagegaan welke doelen werden gesteld en hoe destijds gedacht werd dat deze doelen met de ingezette middelen gerealiseerd zouden moeten worden. Met deze exercitie werd de concept beleidslogica van het maatregelenpakket uitgewerkt. Samen met de beleidsbetrokkenen van de ministeries BZK en Financiën is vervolgens de concept beleidslogica besproken en daar waar nodig aangevuld. Dat resulteerde in de gevalideerde beleidslogica van de noodsteun op de CAS landen. De gevalideerde beleidslogica is weergegeven in onderstaande figuur.

Figuur 5.1: Beleidslogica noodsteun CAS-landen



Realisatie van subdoelen en hoofddoel noodsteun

Aan de hand van beschikbare cijfers over de uitvoering van de noodsteun en op basis van de interviews gaan we vervolgens na in hoeverre de subdoelen en het hoofddoel zijn bereikt.

Subdoel: Kwetsbare huishoudens krijgen voedsel- en hygiëne steun

Het eerste subdoel luidt dat kwetsbare huishoudens voedsel- en hygiëne steun krijgen. In hoofdstuk 3 is ingegaan op de uitvoering van de noodsteun. Daaruit bleek dat er:

- ① 72.644 e-vouchers zijn verstrekt ter waarde van in totaal 46.737.594 euro.
- ② 28.660 voedselpakketten zijn verstrekt aan in totaal 21.889 personen.
- ③ 33.1984 ready-to-eat maaltijden zijn aangeboden aan in totaal 2.085 personen.

Op basis van deze aantallen kan worden becijferd dat bijna 100.000 personen noodsteun ontvingen. Omdat de ontvangers grotendeels de allerarmsten in de samenleving waren, wordt in de interviews gesteld dat hiermee het beoogde subdoel bereikt werd:

[...] *“grote groepen mensen die vanwege de crisis in hun bestaanszekerheid werden aangetast zijn met de hulp beter in staat gesteld te voorzien in hun basisbehoeftes op het terrein van voedsel en hygiëne. Wellicht hebben we niet iedereen bereikt die in aanmerking kwam maar de overgrote meerderheid wel, waaronder ook ongedocumenteerden.” (BZK)*

“Were goals met? Yes, since receivers were the ones that were supposed to receive the support.” (Lokale overheid)

Subdoel: Voorkomen van maatschappelijke onrust

In alle interviews is aangegeven dat maatschappelijke onrust waarmee rekening werd gehouden, uitgebleven is. Dit ondanks het feit dat de eerste signalen al zichtbaar waren, aldus lokale respondenten op Aruba en Curaçao. Daarbij zaten de plunderingen op Sint Maarten na orkaan Irma nog vers in het geheugen.

“Er was geen sprake van maatschappelijke onrust: mensen waren rustig omdat ze eten kregen.” (Lokale ngo)

“Het programma is effectief geweest. Zonder het programma was het risico op plunderingen en sociale onrust aanzienlijk toegenomen. Nog afgezien van het menselijk lijden. De eerste tekenen van maatschappelijke onrust waren op Curaçao ook al zichtbaar. Een aantal nachten werd brandgesticht en overdag werd geprotesteerd, ook voor het gebouw van de vertegenwoordiging.” (BZK)

Subdoel: Ondersteunen van kwetsbaarste groep van ongedocumenteerden

Doordat het Rode Kruis en de lokale consortia in hun methodiek alle hulpbehoevenden toelieten, hebben ongedocumenteerden ook toegang gekregen tot de voedselsteun. Hoewel cijfers ontbreken, blijkt uit de interviews dat de grote meerderheid van deze groep steun heeft ontvangen. Dat betekende niet alleen dat bij het toekennen van hulp de verblijfsstatus geen rol speelde, maar ook dat ongedocumenteerden actief werden opgezocht en benaderd, via verschillende kanalen en in verschillende talen.

“Wellicht hebben we niet iedereen bereikt die in aanmerking kwam, maar de overgrote meerderheid wel, waaronder ook ongedocumenteerden.” (BZK)

Hoofddoel: kwetsbare personen zijn beter in staat te voorzien in hun basisbehoeftes op het terrein van voedsel en hygiëne

Nu op basis van beschikbare cijfers en de interviews is geconcludeerd dat met het verlenen van de noodsteun bijna 100.000 kwetsbare personen voedsel en hygiënesteun hebben ontvangen, waaronder de kwetsbaarste groep van ongedocumenteerden, en ook sociale onrust is uitgebleven, mag worden aangenomen dat ook het hoofddoel van de noodsteun is bereikt: kwetsbare personen zijn beter in staat geweest te voorzien in hun basisbehoeftes op het terrein van voedsel en hygiëne. Dit wordt door geïnterviewden bevestigd. Ook al wordt opgemerkt dat er ongetwijfeld kwetsbare personen zijn geweest die geen hulp hebben ontvangen, en er incidenteel personen hulp kregen die dat niet behoorden te krijgen, is de overall conclusie dat het steunprogramma effectief geweest is. Dit wordt geïllustreerd door onderstaande citaten:

“Alle drie de subdoelen zijn bereikt en het hoofddoel ook – tijdens de periode dat de noodsteun actief was” (VN-ACS)

“De doelen zijn zeker gehaald. Zonder deze noodsteun had de bevolking honger moeten lijden en was mogelijk sprake geweest van maatschappelijke onrust.” (Lokale ngo)

“The support provided ensured people with not enough income to get assistance food vouchers. Hence their financial burden was lessened, and people could spend their money on rent and other crucial aspects.” (Lokale overheid)

5.2 Neveneffecten

Naast de beoogde effecten kan een steunpakket ook leiden tot onbedoelde effecten, zowel in positieve zin als in negatieve zin. In de interviews is daarom gevraagd naar welke onbedoelde effecten zich voordeden. Dat leverde de volgende inzichten:

Positieve neveneffecten

Diverse lokale ngo's geven aan dat het noodsteunpakket eraan heeft bijgedragen dat hun ngo beter bekend is geworden, bij burgers en professionals én bij Nederland. Ngo's hebben zich gedurende de noodsteun ook verder kunnen professionaliseren, verdere netwerken uitgebouwd en samenwerkingen versterkt.

“Dit programma heeft bijgedragen aan de bekendheid van het Rode Kruis als noodsteunverlener en we hebben nu zeker voor de Caribische delen van het Koninkrijk een sterke positie verworven. Deze positie is een blijvend resultaat.” (Lokale ngo)

“We zijn gegroeid in onze vakbekwaamheid van crisisorganisatie. Voor een volgende keer weten we heel goed hoe we snel en effectief kunnen opschalen.” (Lokale ngo)

Een ander positief neveneffect was dat bij het serveren van ready-to-eat maaltijden een gesprek kon worden aangeknoopt met begunstigen. Zo kon een indruk worden verkregen hoe het met ze ging en of ze andere hulp nodig hadden, aldus een ngo.

Verder werd als positief neveneffect genoemd dat op Sint Maarten, waar tot de coronacrisis geen voedselbank aanwezig was, als gevolg van de steunpakketten deze voorziening blijvend gerealiseerd is, zo blijkt uit een interview aldaar.

Tot slot is, zo geven meerdere ngo's aan, met het opbouwen van de database met hulpbehoevenden een beter beeld gekregen van de problematiek op de eilanden.

Onbedoelde neveneffecten

Hoewel de landen Europees Nederland dankbaar zijn voor de ruimhartige steun, werd de houding van Nederland door sommigen ook ervaren als ongemakkelijk. Ook het ministerie van BZK en het Rode Kruis waren zich hiervan bewust, zoals blijkt uit onderstaand citaat.

“Er ontstond een toenemend gevoel van onbehagen bij het Rode Kruis en in Den Haag bij het verstrekken van de noodsteun, omdat het toch enigszins het beeld oproep van koloniale steun. De landen hadden ook moeite met het optreden van Nederland, omdat ze er niet om gevraagd hadden en slechts beperkt betrokken waren bij de inrichting en uitvoering. Anderzijds leunden de landen ook achterover en stonden ze niet te trappelen om het programma over te nemen.” (BZK)

Een tweede door de geïnterviewden benoemd neveneffect is dat met het verlenen van noodsteun onder de bevolking een bepaalde afhankelijkheid werd gecreëerd. Mensen verwachtten hulp en waren ook boos toen de voedselhulp stopte. Een ngo op Sint Maarten is bewust twee weken gesloten om niet te worden geconfronteerd met boze hulpzoekenden. Ook op Curaçao leidde dit tot enige onvrede.

“De bedragen die via de e-vouchers/voedseltegoedkaart van het Rode Kruis aan de gebruikers werden uitgekeerd waren, afhankelijk van het type gebruiker, hoger dan de bedragen die Curaçao beschikbaar stelde via haar eigen regelingen. Toen zij het programma overnamen, gingen de bedragen gelden van de Curaçaose regeling en dat was voor sommigen wel zuur, omdat ze daardoor flink minder steun kregen. Zeker bij degenen die zowel een Rode Kruis voucher ontvingen als een betaalkaart van het land Curaçao was de overgang ronduit een achteruitgang, omdat ze hun uitgaven drastisch terug moesten brengen.” (Lokale overheid)

Niet voor iedere steungebruiker was overigens duidelijk dat de steun grotendeels door Nederland bekostigd werd. Hierdoor hebben sommige ngo's nu het imago dat ze “enorm rijk” zijn, en dat keert zich tegen de collectantes: er wordt minder geld opgehaald dan vroeger.

“Na corona ontving de FPNC minder donaties, onder andere omdat mensen denken dat we geld krijgen van Nederland of Aruba.” (Lokale ngo)

Een laatste neveneffect dat in de interviews werd benoemd, is dat burgers naar schatting op kleine schaal misbruik hebben gemaakt van de noodsteun. (Zie ook § 4.3.) Zo zijn er verschillende geluiden over bijvoorbeeld het onterecht krijgen van voedselsteun. Eén ngo signaleert daarbij dat vanuit de reeds aanwezige sociale controle op de eilanden sommige burgers nauwlettend in de gaten hielden of er rechtmatig aanspraak

werd gemaakt op steun of niet. Dit kwam het onderlinge vertrouwen van burgers niet in alle gevallen ten goede.

5.3 Aansluiting bij lokale context

Om effectief te zijn, dient een hulpprogramma goed aan te sluiten bij de lokale context, zo wordt algemeen verondersteld. In de interviews vroegen we de betrokken professionals daarom in hoeverre het programma en de daarin opgenomen instrumenten voldoende aansloot op de lokale context en ontwikkelingen. Ondanks de aanvankelijk eenzijdige start van de noodsteun waarbij lokale partijen maar beperkt werden betrokken, oordelen de respondenten zonder uitzondering positief over de aansluiting bij de lokale context. Er was behoefte aan voedselsteun en daarin werd met het Nederlandse steunprogramma voorzien. De inzet van e-vouchers zorgde ervoor dat de geboden hulp naadloos aansloot bij de lokale behoeftes:

“Vooral de e-voucher maakte dat mensen exact die goederen kregen waaraan ze behoefte hadden. Ook bij de samenstelling van de voedselpakketten is rekening gehouden met de lokale context en behoeftes.”
(Rode Kruis)

Ook werden volgens de geïnterviewden tussentijds bijstellingen gedaan om nog beter aan te sluiten bij de lokale context en behoeftes. Zo werd bijvoorbeeld op aangeven van het Wit Gele Kruis Curaçao (Stichting WGK) de samenstelling van de voedselpakketten aangepast, omdat bleek dat deze pakketten vooral naar oudere mensen gingen en zij net andere zaken belangrijk vonden. Een andere ngo verving weer broccoli in voedselpakketten door cassave, nadat begunstigden aangaven dat ze dat liever hadden.

Juist omdat met lokale organisaties werd gewerkt, was er sprake van een goede afstemming en aansluiting. Daarbij hadden de lokale organisaties vaak zelf al goede kennis van 'hun' doelgroep en bijbehorende behoeften, aldus de respondenten. Tot slot, niet onbelangrijk, wisten zij hun doelgroep goed te bereiken.

6 Doelmatigheid

Uit de voorgaande hoofdstukken blijkt dat het steunpakket zowel qua kosten als impact groot is geweest. Dat roept de vraag op of het maatregelenpakket doelmatig was. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende vraag:

- ① Hoe doelmatig is het programma geweest?
 - a) Zijn de financiële middelen doelmatig en efficiënt besteed volgens de financieringsvoorwaarden?
 - b) 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?

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 voedselsteun is dat echter niet mogelijk, omdat er geen kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn waaruit de effectiviteit van het steunpakket op te maken valt. 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 het geïmplementeerde maatregelenpakket en stelt daarbij de vraag of – met de kennis van nu – binnen het pakket efficiencywinst behaald had kunnen worden door anders te werken. Binnen de tweede lijn wordt de vraag gesteld of de ingezette instrumenten zelf überhaupt wel het meest doelmatig waren, gelet op de gegeven doelen en de kennis van nu. Daarmee worden in theorie de instrumenten zelf ook ter discussie gesteld.

6.1 Doelmatigheid

Ten aanzien van doelmatigheid maken we een onderscheid tussen de doelmatigheid van *uitvoering* van de maatregel (w.o. coördinatie, logistiek), de doelmatigheid van de *noodsteun* gerelateerd aan de hoogte van de steunbedragen die begunstigden ontvingen (verstrekke vouchers, pakketten, maatregelen) en de doelmatigheid in relatie tot de *maatschappelijke doelen*. Deze onderdelen worden besproken nadat is ingegaan op de algemene opvatting van de respondenten.

Over de volle breedte van de respondenten wordt geoordeeld dat met hetzelfde budget niet veel meer resultaat geboekt had kunnen worden als het anders besteed was.

“Het overgrote deel van het geld is gewoon aan eten besteed. Er was geen alternatief om de honger te stillen. Deze eenduidigheid maakte het ook eenvoudig om over de opzet van het programma te besluiten.” (BZK)

Wel had de hulp mogelijk met minder geld kunnen worden geboden als het geen crisissituatie was geweest, omdat dan een betere voorbereiding had kunnen worden getroffen, beter had kunnen gekeken naar lokale behoeften, meer maatwerk had kunnen worden geleverd, en mogelijk scherpere offertes hadden kunnen worden opgevraagd, zo stelt een respondent van BZK.

Uitvoering, coördinatie en organisatie

Wat betreft de coördinatie en overheadkosten zijn zowel het Rijk als de bij de uitvoering betrokken partijen op de eilanden van mening dat de coördinatie en organisatie door de inzet van lokale partners heel efficiënt verliep. De reden hiervoor is dat zwaar kon worden geleund op lokale vrijwilligers die daarvoor geen vergoeding kregen, en voor deze inzet nauwelijks kosten gemaakt hoefde te worden.

[] Maar beseft je goed dat we dit programma grotendeels gedraaid hebben op vrijwilligers die daarvoor niet vergoed werden. (Lokale ngo)

Echter, er is ook een aantal aandachtspunten benoemd. Diverse lokale partijen gaven in de interviews aan dat het beter was geweest om het programma meer in samenspraak met de lokale overheid uit te voeren. Zo had wellicht (nog) beter aangesloten kunnen worden bij de lokale noodstructuren, wat mogelijk efficiencywinst had opgeleverd. Hier wordt bijvoorbeeld verwezen naar Sint Maarten, waar al een goede samenwerking was tussen lokale ngo's, opgebouwd bij de hulpverlening in reactie op orkaan Irma.

Uit de interviews leiden we af dat in ieder geval op Curaçao en Aruba een besparing had kunnen plaatsvinden door een betere (controle op de) opbouw van de database met begunstigden. Daaruit bleek dat diverse personen dubbele hulp ontvingen, wat niet de bedoeling was. Zo wordt van de zijde van Curaçao verteld:

“Kijken we naar de steun die via het Rode Kruis gelopen is, dan moet je concluderen dat het financieel echt heel ruim was. [] Dat we geld overhielden kwam omdat we een matching deden met o.a. ons bestand van weerbaarheidsuitkering en baanverliezersuitkering met de mensen die zich aanmelden voor het programma na de overname door de overheid van Curaçao. Door de matching bleek echter flinke overlap en hielden we geld over omdat een groot aantal mensen uitviel.” (Lokale overheid)

Wat voorts niet doelmatig werd geacht, was dat er gedurende de hulpverlening een database van begunstigden werd opgebouwd door het Rode Kruis, die vervolgens niet kon worden overgedragen aan lokale coördinerende partijen. Daardoor moest een nieuwe registratie worden opgezet, wat tijd en moeite kostte.

In de wetenschap dat het Rode Kruis in het kader van de privacy en de NSH geen persoonsgegevens mag delen, had op voorhand kunnen worden onderzocht of hiervoor een passende oplossing was.

Tot slot merkt een respondent van het ministerie van BZK op dat niet valt te bepalen of de overheadkosten die werden gemaakt bij het Rode Kruis, lager hadden gekund. De inschatting is geweest dat het Rode Kruis, een ngo met ervaring met noodsteun in ook internationale context, direct zou kunnen opstarten en vanwege hun ervaringen niet alleen sneller, maar ook doelmatiger zou zijn dan de CAS-landen zelf, waardoor meer middelen bij de burgers zouden komen. Het Rode Kruis was al bekend met de regio en lokale partners in de CAS-landen.

Noodsteun, modaliteiten

De *noodsteun* is verleend middels verschillende modaliteiten. Het was daarbij de combinatie van de verschillende modaliteiten die er uiteindelijk voor zorgden dat op een doelmatige wijze én verschillende doelgroepen werden bereikt, én men vrij direct kon starten met noodsteun, en de noodsteun optimaal kon worden ingezet. Zoals eerder vermeld is het overgrote deel van het geld aan voedsel besteed. Wel kostte het tijd om het e-vouchersysteem en een database met begunstigden op te bouwen. Het was dus niet mogelijk om direct alle drie de modaliteiten aan te bieden. Voorts was er op met name Aruba aanvankelijk weerstand tegen de e-vouchers, omdat men misbruik vreesde.

Maatschappelijk doel

De vraag naar de doelmatigheid van de noodsteun in relatie tot het *maatschappelijke doel*, gaat over de vraag of er een andere, alternatieve en meer efficiënte methode beschikbaar zou zijn om kwetsbare personen te voorzien in basisbehoeften om zo bij te dragen aan het voorkomen van maatschappelijke onrust. De geleverde noodsteun bestond uit het aanbieden van een combinatie van voedselpakketten, rte en vouchers waarmee kwetsbare personen werden voorzien in basisbehoeften. Hiermee werd het maatschappelijke doel bereikt. Dit is een beproefde methode, die ook in andere crises wordt ingezet om personen te voorzien in basisbehoeften. Geen van de geïnterviewden kon een alternatief middel noemen om ditzelfde doel te bereiken. De ingezette noodsteun was daarmee doelmatig: er was immers geen ander, efficiënter middel om het maatschappelijke doel te bereiken.

6.2 20% besparingsvariant

De vraag naar de besparingsvariant van 20% valt niet in kwantitatieve zin te beantwoorden. Wel geven de betrokkenen aan dat bij 20% minder budget - ofwel minder begunstigden bereikt zouden worden - het steunbedrag per huishouden zou worden beperkt of dat het steunprogramma minder lang had kunnen worden verleend. Dit had ertoe kunnen leiden dat er mogelijk hardere eisen zouden worden gesteld aan de begunstigden, dat er strakker werd gecontroleerd of gebruikers wel echt in aanmerking kwamen voor noodsteun en of de door hun gedane bestedingen correct waren. Maar ook dan zouden er coördinatie- en

overheadkosten zijn geweest, en was de leercurve in crisistijd en de constructie hetzelfde geweest, zo wordt gesteld door de geïnterviewden. Wat de maatschappelijke gevolgen zouden zijn geweest van een dergelijke besparingsvariant laat zich moeilijk becijferen.

7 Lessen voor de toekomst

Hoewel het steunprogramma tijdens het onderzoek over de volle breedte van de betrokkenen hoog geapprecieerd wordt – menig interview begon met dank aan Europees Nederland - zijn ook enkele verbetermogelijkheden naar voren gekomen. Voorts zijn op basis van de interviews enkele aandachtspunten geformuleerd voor de huidige situatie. Deze zijn vertaald naar aanbevelingen en 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?

Per aanbeveling wordt aangegeven wie de adressant is.

7.1 Lessen voor de toekomst

Lokale afstemming en samenwerking voorafgaand aan implementatie

De belangrijkste algemene les die door geïnterviewden van zowel Rijk, de overheden van Aruba, Curaçao en Sint Maarten en ngo's wordt meegegeven, is dat de landen vanaf het begin beter bij de opzet en uitvoering betrokken hadden moeten worden. De besluitvorming over en de implementatie van het noodsteunprogramma is bij aanvang vooral een 'Haagse aangelegenheid'. Doordat Aruba, Curaçao en Sint Maarten niet genoeg waren betrokken, ontstond een bepaalde stroefheid in de samenwerking met deze landen. De noodzaak voor meer inzet op samenwerking met de landen gold ook voor de overdracht van de noodsteun naar de lokale overheid. Die verliep moeizaam; het steunprogramma is inmiddels beëindigd.

“De landen zijn aan de voorkant niet goed aangehaakt, waardoor het sterk een Nederlands initiatief was. Ook in de ministerraad en bij de staatssecretaris leefde sterk het sentiment van ‘dit gaan we wel even regelen’. Met de kennis van nu zouden we dat anders doen en borgen dat we het samen met de landen zouden oppakken en implementeren.”(BZK)

Ook dan zou het overigens voor de hand liggen om de uitvoering niet neer te leggen bij de landen, maar weer bij een organisatie die volledig is toegerust op het bieden van noodsteun. Dit vraagt namelijk specifieke expertise en snelheid van handelen. In het ideale geval hadden de landen het Rode Kruis de opdracht verstrekt, aldus een respondent van BZK.

Deze situatie is mogelijk mede gevolg van de atypische bijstand vanuit Nederland. Gezien de voorziene humanitaire nood en kans op het ontstaan van maatschappelijke onrust is 'op initiatief van Den Haag' gemotiveerd afgeweken van de steun op basis van artikel 36 van het Statuut. De landen hadden ook zelf een

bijstandsverzoek kunnen doen om hiermee dit probleem te ondervangen, maar voelden daartoe (nog) niet de urgentie.

Aanbeveling: Betrek landen vanaf het begin bij de besluitvorming en implementatie van steunprogramma's. Dit advies is uiteraard gericht aan alle departementen die in de toekomst weer steun gaan verlenen, maar in het bijzonder gericht aan DGKR dat vanuit zijn coördinerende rol moet toetsen of de betrokken departementen daadwerkelijk hebben afgestemd met de relevante lokale partijen.

Aanbeveling: Dien als landen zelf bijstandsverzoeken in om financiering voor noodsteun te verkrijgen bij naderende humanitaire nood en kans op maatschappelijke onrust. Dit advies is gericht aan Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

Bespreek vanaf de start al exit-strategieën

Al vanaf het begin van het steunprogramma had meer concreet nagedacht moeten worden over de exit van het steunprogramma. Nu kwam dit thema pas aan de orde toen het project al liep. Dit was voor alle partijen onwenselijk: voor de landen, die zoals eerder beschreven bij aanvang weinig betrokken waren en niet altijd op een lijn stonden met het programma, zo blijkt uit de discussie over de steun voor ongedocumenteerden, en voor ngo's die telkens te maken kregen met kortdurende verlengingen, maar ook voor de begunstigen.

Dit blijkt bijvoorbeeld uit toelichtingen van respectievelijk BZK en het Rode Kruis Aruba:

"Bij de start van het noodsteunprogramma is niet nagedacht over een exit strategie. En dat bleek uiteindelijk een ingewikkelde kwestie omdat de landen het programma niet wilden overnemen. Ook omdat het programma tevens in steun voor ongedocumenteerden voorzag. Door deze groep als doelgroep van het programma te erkennen zou het land de facto erkennen dat ze aanwezig zijn en dat zou verplichtingen met zich mee kunnen brengen." (BZK)

"Normaal verleent het Rode Kruis korte periodes hulp. 12 maanden is erg lang: mensen worden erg afhankelijk en dat is niet goed." (Lokale ngo)

Aanbeveling: Bespreek al bij de opzet van een steunprogramma exit-strategieën en stel deze gaandeweg bij wanneer nodig. Geadviseerd wordt hierbij gekwantificeerde doelstellingen te formuleren (bijvoorbeeld in KPI-s) om meer richting te geven. Dit advies is gericht aan DGKR en de landen, die idealiter samen het programma opzetten en implementeren, maar ook aan de betrokken uitvoerende lokale partners.

Afhankelijkheid van vrijwilligers maakt kwetsbaar

De verstrekking van noodsteun is afhankelijk gemaakt van vrijwilligers en daarmee is de implementatie kwetsbaar geworden. Voor het Rode Kruis is de les geweest dat het programma steviger bemenst had moeten worden. De lokale branches werden door het steunprogramma volledig overspoeld en er konden geen andere (reguliere) activiteiten zoals EHBO of jeugd meer worden gedaan (hoewel die mogelijk vanwege de coronabeperkingen toch opgeschort zouden zijn geweest). Het Rode Kruis zal echter in het vervolg steviger gaan opschalen en de uitvoering (ook lokaal) niet beleggen bij zo weinig mensen, zo gaf een betrokken medewerker aan.

Aanbeveling: Bij de uitwerking van een toekomstig steunprogramma dient goed gekeken te worden of de draagkracht van de uitvoering voldoende groot is. Deze aanbeveling is gericht aan de opstellers van het steunprogramma én aan voorgenoemde betrokken ngo's met coördinerende taken.

7.2 Mogelijke aandachtspunten voor huidige situatie

Behoud crisisstructuur en aanwezige kennis en doe daarmee aan langetermijnplanning

Al eerder werd geconstateerd dat gedurende de noodsteun netwerken zijn uitgebouwd en expertise met noodsteun vanuit het maatschappelijk middenveld is opgedaan. Participerende ngo's zijn gedurende de aanpak verder geprofessionaliseerd en de ngo's weten elkaar te vinden en samen te werken onder leiding van voor hen bekende coördinerende partijen. Ten tijde van een volgende crisis kan worden voortgeborduurd op de opgebouwde ervaringen, net als bijvoorbeeld de noodsteun-structuur die werd opgericht bij de ondersteuning na de desastreuze gevolgen van orkaan Irma. Dit droeg bij aan een effectieve hulpverlening ten tijde van de COVID-crisis. Een goed functionerend lokaal ngo-netwerk is van veel waarde, zo blijkt uit de quote van een lokale overheid. Het is belangrijk dat de landen in het Koninkrijk, ieder vanuit hun eigen rol, hierop zijn voorbereid en in de koude fase gezamenlijk oefenen met het maatschappelijke middenveld. Ook Nederland moet zich hierop voorbereiden door haar netwerk te behouden en zich voor te bereiden op een eventueel ondersteuningsverzoek:

“A next crisis should be tackled with more ease since we built a lot of expertise with SMDF and other ngo's.” (Lokale overheid)

Voorts kan worden voortgebouwd op door de ngo's en lokale overheden opgedane concrete ervaringen en informatie rondom het werken met e-vouchersystemen en voedselpakketten.

“Bij een nieuwe crisis zouden we het zelf kunnen gaan doen. Alleen het e-vouchers systeem met de supermarkten zal dan geactualiseerd /in werking gesteld moeten worden, alsook het registratiesysteem.” (Lokale overheid)

Aanbeveling: Waak ervoor dat de crisisstructuur en de aanwezige kennis behouden blijft, opdat deze snel weer geactiveerd kan worden mocht zich weer een crisissituatie voordoen. Het is belangrijk dat de landen zich voorbereiden met lokale ngo's en andere lokale partijen uit het maatschappelijk middenveld, en dat Nederland (onder andere vanuit VN-ACS) hierop is aangesloten.

Blijvende aandacht voor armoedeproblematiek: de nood blijft hoog

Armoedeproblematiek is met het inzetten en beëindigen van de noodsteun niet opgelost. Nog steeds zijn er inwoners, geregistreerd en ongeregistreerd, die niet kunnen voorzien in hun dagelijkse behoeften. Diverse stakeholders vragen aandacht voor de nog steeds aanwezige armoedeproblematiek en de blijvend kwetsbare positie van ongeregistreerde migranten. In het verlengde daarvan is er ook behoefte aan trainingen om mensen te leren beter rond te komen met een laag inkomen.

Aanbeveling: Zet de aanpak van armoedeproblematiek blijvend hoog op de agenda. Omdat de aanpak van armoede een landsaangelegenheid is, is deze oproep in eerste instantie gericht aan Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

8 Conclusies

In dit hoofdstuk worden aan de hand van de beantwoording van de onderzoeksvragen, de conclusies van de evaluatie getrokken.

Algemeen

Na het sluiten van het luchtruim om de snelle verspreiding van het coronavirus tegen te gaan, volgt een totale ineenstorting van het toerisme waarvan de economieën van de CAS-landen in grote mate afhankelijk zijn. Het kabinet concludeerde dat een humanitaire ramp in het Koninkrijk dreigde en de kans op maatschappelijke onrust in de landen werd reëel geacht. Het kabinet vond de situatie zo urgent dat het financiering beschikbaar stelde om gedurende de coronacrisis noodhulp te bieden. Dit zonder dat daaraan een bijstandsverzoek van de landen op grond van artikel 36 Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden³² ten grondslag lag. Uiteindelijk heeft het kabinet gefaseerd € 85,4 miljoen beschikbaar gesteld voor de noodhulp³³. 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 komen te liggen.

Op de CAS-landen is noodhulp verleend bestaande uit rte-maaltijden, voedsel/hygiëne-pakketten en e-vouchers. Het Rode Kruis heeft vanaf voorjaar 2020 namens Nederland het noodhulpprogramma opgestart en heeft hiervoor subsidies ontvangen. Het Rode Kruis heeft in samenwerking met lokale ngo's het programma ruim een jaar gecoördineerd en uitgevoerd. Vanaf najaar 2021 werden de landen verantwoordelijk voor de uitvoering en de besteding van de financiële middelen voor het programma.

Hoe doeltreffend is het programma geweest?

De noodsteun kende drie doelen, namelijk het bieden van voedsel en hygiënesteun aan kwetsbare huishoudens, het voorkomen van maatschappelijke onrust en het ondersteunen van de kwetsbaarste groep van ongedocumenteerden. Op die manier zouden, zo luidt het hoofdoel van de noodsteun, kwetsbare personen beter in staat zijn te voorzien in hun basisbehoeftes op het terrein van voedsel en hygiëne.

Ten aanzien van het eerste doel wordt in het onderzoek geconcludeerd dat de noodsteun succesvol is. Er is aan bijna 100.000 personen noodsteun geboden via e-vouchers, voedselpakketten en rte-maaltijden. Omdat de ontvangers grotendeels de allerarmsten in de samenleving waren, wordt gesteld dat hiermee het beoogde doel wordt bereikt. Ook op het tweede doel is de noodsteun effectief. Uit het onderzoek blijkt dat de maatschappelijke onrust waarmee rekening werd gehouden, is uitgebleven. Dit ondanks het feit dat de eerste signalen al zichtbaar waren en de plunderingen op Sint Maarten na orkaan Irma nog vers in het geheugen lagen. Ten aanzien van het derde doel wordt geconcludeerd dat ook de kwetsbaarste personen zijn bereikt.

³² Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0002154/2017-11-17>

³³ Het gaat om voedsel- en hygiëneproducten.

Doordat het Rode Kruis en de lokale consortia in hun methodiek alle hulpbehoevenden toelieten, hebben ongedocumenteerden toegang gekregen tot de voedselsteun. Dat betekende niet alleen dat bij het toekennen van hulp de verblijfsstatus geen rol speelde, maar ook dat ongedocumenteerden actief werden opgezocht en benaderd, via verschillende kanalen en in verschillende talen.

Hiermee mag worden aangenomen dat ook het hoofddoel van de noodsteun is bereikt: kwetsbare personen zijn beter in staat geweest te voorzien in hun basisbehoeften op het terrein van voedsel en hygiëne. Ook al wordt opgemerkt dat er ongetwijfeld kwetsbare personen zijn geweest die geen hulp hebben ontvangen, en er incidenteel personen hulp kregen die dat niet behoorden te krijgen, is de overall conclusie dat het steunprogramma effectief geweest is.

Hoe doelmatig is het programma geweest?

Ten aanzien van de doelmatigheid van de noodsteun wordt geconcludeerd dat er weinig andere middelen waren om het doel te bereiken: het voorzien in basisbehoeften wordt opgelost door het bieden van voedsel en hygiëneproducten. En dat is waaruit de noodsteun bestond.

Wat betreft de coördinatie en overheadkosten wordt in het onderzoek geconcludeerd dat de coördinatie en organisatie door de inzet van lokale partners efficiënt verliep. De reden hiervoor is dat zwaar kon worden geleund op lokale vrijwilligers die daarvoor geen vergoeding kregen, en voor deze inzet nauwelijks kosten gemaakt hoefden te worden. Het was de combinatie van de verschillende modaliteiten die er uiteindelijk voor zorgde dat op een doelmatige wijze én verschillende doelgroepen werden bereikt, én men vrij direct kon starten met noodsteun, én de noodsteun optimaal kon worden ingezet.

Echter, er is ook een aantal aandachtspunten benoemd. Diverse lokale partijen gaven in de interviews aan dat het beter was geweest om het programma meer in samenspraak met de lokale overheid uit te voeren. Zo had wellicht (nog) beter aangesloten kunnen worden bij de lokale noodstructuren, wat mogelijk efficiencywinst had opgeleverd. Voorts had een besparing kunnen plaatsvinden door een betere (controle op de) opbouw van de database met begunstigden. Daaruit bleek, zoals eerder gemeld, dat diverse personen dubbele hulp ontvingen, wat niet de bedoeling was. Daarnaast was er gedurende de hulpverlening een database van begunstigden opgebouwd door het Rode Kruis, die vervolgens niet kon worden overgedragen aan lokale coördinerende partijen omdat de geldende privacy-afspraken en -wetgeving dat niet toestonden. Daardoor moest een nieuwe registratie worden opgezet, wat tijd en moeite kostte. In de wetenschap dat het Rode Kruis in het kader van de privacy en de NSH geen persoonsgegevens mag delen, had op voorhand kunnen worden onderzocht of hiervoor een passende oplossing beschikbaar was.

Besluitvorming en rolverdeling

Het ministerie van BZK heeft een belangrijke rol gespeeld bij de initiatie van en besluitvorming over het noodsteunpakket. Het ministerie fungeerde als spin in het web bij het initiatief tot noodsteun, selecteerde het Rode Kruis voor de uitvoering en coördinatie van en met lokale partners op de landen, en functioneerde voorts

als coördinator en verbindingsofficier met de landen. Hiertoe werd veel afgestemd met de (plaatsvervangende) vertegenwoordigers van Nederland in Willemstad, Oranjestad en Philipsburg. Zij hadden op hun beurt afstemming met de lokale partners en konden daar waar nodig gericht informatie ophalen.

Het ministerie heeft er destijds voor gekozen om in zee te gaan met een onafhankelijke ngo, omdat de infrastructuur voor het verstrekken van noodsteun naar inzicht van BZK in onvoldoende mate aanwezig was binnen de CAS-landen. De inschatting was dat een ngo met ervaring met noodsteun direct zou kunnen opstarten en vanwege de ervaring niet alleen sneller, maar ook doelmatiger zou zijn dan dat de CAS-landen deze noodsteun zelf zouden leveren. Op deze wijze zouden meer middelen bij de burgers komen. Daarbij wilde BZK graag controle houden op de bestedingen, wat eenvoudiger was door te werken met één coördinerende ngo. Er is gekozen voor het Rode Kruis, omdat deze al bekend was met de regio en lokale partners in de CAS-landen had, waardoor ze daar snel konden opschalen.

De verdere invulling van het noodsteunpakket kreeg vorm in overleg met het Rode Kruis en met inbreng van de landelijke vertegenwoordigers, die op hun beurt afstemming hadden met de lokale partners en die waar nodig gericht informatie konden ophalen (bijvoorbeeld over trusted partners). Over de inhoud van het programma hoefde echter niet lang te worden nagedacht. Het ging tenslotte om het ledigen van basisbehoeften: het voorzien in voedsel en hygiëne producten. In afstemming met het Rode Kruis is gekozen voor een noodsteunpakket dat bestaat uit verschillende onderdelen: de e-vouchers, voedselpakketten en rte-maaltijden. Voor de verdeling van de fondsen over de CAS-landen is gekeken naar het totale aantal potentiële hulpvragers. Dit zijn zowel de geregistreerde inwoners als ongedocumenteerde migranten.

Lessen voor de toekomst

Het onderzoek levert een aantal lessen op voor de toekomst en aandachtspunten voor de huidige situatie:

Lessen voor de toekomst

- 🕒 **Betrek landen vanaf het begin bij de besluitvorming en implementatie van steunprogramma's**
De besluitvorming over en de implementatie van het noodsteunprogramma is bij aanvang vooral een 'Haagse aangelegenheid'. Doordat landen niet genoeg waren betrokken, ontstond een bepaalde 'stroefheid' in de samenwerking met de landen, die mogelijk voorkomen had kunnen worden door hen in een eerder stadium (meer) te betrekken. De noodzaak voor meer inzet op samenwerking met de landen gold ook voor de overdracht van de noodsteun naar de lokale overheid. Die verliep moeizaam. Het steunprogramma is inmiddels beëindigd, omdat de termijn van het programma is afgelopen.
- 🕒 **Dien als land bijstandsverzoeken in bij naderende humanitaire nood en kans op maatschappelijke onrust**

Gezien de voorziene humanitaire nood en kans op het ontstaan van maatschappelijke onrust is 'op initiatief van Den Haag' gemotiveerd afgeweken van de steun op basis van artikel 36 van het Statuut. De landen hadden zelf een bijstandsverzoek kunnen doen om hiermee dit probleem te ondervangen.

🕒 **Bespreek vanaf de start al exit-strategieën**

Al vanaf het begin van het steunprogramma had nagedacht moeten worden over de exit van het steunprogramma. Geadviseerd wordt hierbij gekwantificeerde doelstellingen te formuleren (bijvoorbeeld in KPI-s) om richting te geven en duidelijk te maken waar de verantwoordelijkheden liggen.

🕒 **Bepaal bij de uitwerking van een toekomstig steunprogramma of de draagkracht van de uitvoering voldoende groot is**

De verstrekking van noodsteun is afhankelijk gemaakt van vrijwilligers en daarmee is de implementatie kwetsbaar geworden. Voor het Rode Kruis is de les geweest dat het programma steviger bemenst had moeten worden.

Mogelijke aandachtspunten voor de huidige situatie

🕒 **Behoud crisisstructuur en aanwezige kennis en doe daarmee aan langetermijnplanning**

Waak ervoor dat de crisisstructuur en de aanwezige kennis behouden blijft, zodat deze snel weer geactiveerd kan worden mocht zich weer een crisissituatie voordoen. Het is belangrijk dat de CAS-landen zich voorbereiden met lokale ngo's en andere relevante partijen uit het maatschappelijke middenveld van de landen, en dat Nederland (onder andere vanuit VN-ACS) hierop is aangesloten. Ten tijde van een volgende crisis kan dan worden voortgeborduurd op de opgebouwde ervaringen. Het is belangrijk dat de landen in het Koninkrijk, ieder vanuit diens eigen rol, hierop zijn voorbereid en in de koude fase gezamenlijk oefenen met de lokale ngo's en het maatschappelijk middenveld. Ook Nederland moet zich hierop voorbereiden, door haar netwerk te behouden en zich voor te bereiden op een eventueel ondersteuningsverzoek. Hierbij wordt door DGKR opgemerkt dat dit aandachtspunt al onderdeel is van lopend beleid.

🕒 **Zet de aanpak van armoedeproblematiek blijvend hoog op de agenda.**

Armoedeproblematiek is met het inzetten en beëindigen van de noodsteun niet opgelost. Nog steeds zijn er inwoners, geregistreerd en ongeregistreerd, die niet kunnen voorzien in hun dagelijkse behoeften. Omdat de aanpak van armoede een landsaangelegenheid is, is deze oproep in eerste instantie gericht aan Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

Bijlage 1: beleidslogica noodsteun

In deze bijlage wordt ten behoeve van het beoordelen van de effectiviteit voor de noodsteun aan de CAS-landen de beleidslogica geëxpliciteerd:

Middel

- Verstreken van e-vouchers aan kwetsbare huishoudens;
- Distributie van voedsel- en hygienepakketten aan kwetsbare huishoudens die niet kwalificeren voor e-vouchers;
- Distributie van kant-en-klaar maaltijden aan degene die zich voor geen van beide andere hulpmodaliteiten kwalificeren.

Subdoel

- Kwetsbare huishoudens krijgen voedsel en hygienesteun
- Voorkomen van maatschappelijke onrust
- Ondersteunen van kwetsbaarste groep van ongedocumenteerden

Hoofddoel

- Kwetsbare personen zijn beter in staat te voorzien in hun basisbehoeftes op het terrein van voedsel en hygiëne

Bijlage 2: geraadpleegde bronnen

- ① Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Eerste Kamer van 26 mei 2020 (kenmerk: 2020-0000315504).
- ① Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Eerste Kamer van 4 oktober 2021 (kenmerk: 2021-0000500457).
- ① Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de minister-president van Curaçao, d.d. 20 september 2021 (kenmerk: 2021-0000467430).
- ① Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de minister-president van Sint Maarten, d.d. 20 september 2021 (kenmerk: 2021-0000467348).
- ① Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de minister-president van Aruba, d.d. 20 september 2021 (kenmerk: 2021-0000467414).
- ① BZK COVID-19 noodhulp operatie CAS eilanden. Situatie rapport, woensdag 17 juni 2020, p. 1.
- ① Kamerstukken 35 420, nr. 212, 26-01-2021.
- ① Kamerstukken 35 420, nr. 102, 16-09-2020.
- ① Kamerstukken 35 420, nr. 25, 08-05-2020.
- ① Rode Kruis. Proposal for extension: COVID-19 Response Programme – Curaçao, Aruba, Sint Maarten`.
- ① Rode Kruis 13th Progress report (Cumulative) Red Cross COVID-19 Response Programme Aruba, Curaçao and Sint Maarten.
- ① Rode Kruis voorstel COVID noodhulp eilanden: Curaçao, Aruba, Sint Maarten. Gericht aan: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. D.d.1 april 2020.
- ① Ministerie van Justitie & Veiligheid en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Handboek crisisbeheersing voor de Caribische delen van het Koninkrijk, 2020.
- ① <https://www.toolboxbeleidsevaluaties.nl/onderzoeksmethoden> .
- ① www.corehumanitarianstandard.org .

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]

