



Contouren van voortgang

De werking van samenwerken

Tussentijdse Evaluatie

Onderlinge Regeling Samenwerking bij Hervormingen

Maart 2026

Colofon

Evaluatieverslag Onderlinge Regeling Samenwerking bij Hervormingen
Tussentijdse evaluatie

Uitgebracht aan

De Ministers van Algemene Zaken van Aruba, Curaçao en Sint Maarten
De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De Evaluatiecommissie is ingesteld conform de Onderlinge Regeling als bedoeld in artikel 38, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.

De commissie heeft, conform Instellingsbesluit, onder leiding van een onafhankelijk voorzitter en met leden die op basis van hun deskundigheid zijn benoemd, dit evaluatieverslag opgesteld.

Voorzitter

Maria C. van der Sluijs Plantz

Leden

Angel R. Bermudez
Francis de Lanoy
Cees F. J. Slager
Franklyn E. Richards

Lid op voordracht van Aruba
Lid op voordracht van Curaçao
Lid op voordracht van Nederland
Lid op voordracht van Sint Maarten

Secretaris

Steven I. Boekhoudt

Leeswijzer

Dit evaluatieverslag bestaat uit twee samenhangende onderdelen. Het voorliggende rapport bevat de weging, duiding en aanbevelingen van de Evaluatiecommissie. Het verdiepende onderzoeksrapport van Andersson Elffers Felix is als bijlage opgenomen en vormt de feitelijke en analytische basis voor deze evaluatie. Het biedt tevens een bron van bevindingen voor de commissie.

In dit rapport worden achtereenvolgens de aanleiding, reikwijdte en werkwijze van de evaluatie toegelicht. Vervolgens worden de belangrijkste bevindingen gepresenteerd en door de Evaluatiecommissie gewogen en geduid. Tot slot volgen de conclusies en aanbevelingen, welke zijn gebaseerd op deze weging.

Lezers die primair geïnteresseerd zijn in de conclusies en aanbevelingen kunnen volstaan met de samenvatting en hoofdstuk 4. Voor inzicht in de onderbouwing en duiding wordt kennisneming van hoofdstukken 2 en 3 aanbevolen. Het onderzoeksrapport van AEF biedt verdieping in de gehanteerde methodologie, bevindingen en onderliggende analyses.

Afkortingen & begrippenlijst

AEF	Andersson Elffers Felix – onafhankelijk onderzoeksbureau dat het verdiepende onderzoek voor deze evaluatie heeft uitgevoerd.
COHO	Caribisch Orgaan voor Hervorming en Ontwikkeling – voorgesteld orgaan dat via een consensusrijkswet zou worden opgericht ter ondersteuning en monitoring van hervormingen in Aruba, Curaçao en Sint Maarten; dit voorstel is uiteindelijk niet tot stand gekomen.
Landspakketten / Hervormingsagenda	Samenhangende sets van hervormingsafspraken tussen Nederland en elk van de Landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten, opgesteld vanaf 2020 in samenhang met liquiditeitssteun.
Onderlinge Regeling / regeling	Onderlinge Regeling Samenwerking bij Hervormingen – overeenkomst tussen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten op grond van artikel 38 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, gericht op samenwerking bij hervormingen.
TWO	Tijdelijke Werkorganisatie – organisatie die ondersteuning en expertise levert bij de uitvoering van hervormingen binnen de Landspakketten.
Evaluatiecommissie / de commissie	Onafhankelijke commissie die op grond van artikel 10 van de Onderlinge Regeling is ingesteld om de werking van de regeling te evalueren.
Koninkrijk	Koninkrijk der Nederlanden, bestaande uit Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten.
Statuut	Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden – constitutioneel kader voor de verhoudingen binnen het Koninkrijk.
Liquiditeitssteun / liquiditeitsleningen	Financiële steun die Nederland vanaf 2020 verstrekke aan Aruba, Curaçao en Sint Maarten in reactie op de economische gevolgen van de COVID-19-pandemie.

Inhoud

Samenvatting	6
1. Inleiding	10
1.1 Aanleiding en achtergrond van de evaluatie	10
1.2 Doel en reikwijdte	10
1.3 Leidende beginselen	11
1.4 Werkwijze Onderzoeksbureau en Evaluatiecommissie.....	12
2. Bevindingen	13
2.1 Een beladen begin	13
2.2 Ambitie, prioritering en uitvoerbaarheid.....	13
2.3 Capaciteit en regie	14
2.4 Werking van de samenwerking	15
2.5 Differentiatie tussen de Landen	16
3. Integrale beoordeling en weging	17
3.1 Juridisch en institutioneel kader	17
3.2 Uitvoering en samenwerking	18
3.3 Capaciteit en middelen.....	18
3.4 Economische weerbaarheid	20
4. Conclusies & aanbevelingen.....	21
4.1 Het vervolg van de Onderlinge Regeling Samenwerking bij Hervormingen	22
4.1.1 Aruba	22
4.1.2 Curaçao	24
4.1.3 Sint Maarten	25
4.1.4 Nederland	26
4.2 Toekomstige samenwerking binnen het Koninkrijk.....	27
4.3 Slotbeschouwingen	28
Bijlagen 1: Onderzoeksrapport tussentijdse evaluatie ORSH (AEF)	30

Voorwoord

Op 4 april 2023 is binnen het Koninkrijk der Nederlanden tussen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten de Onderlinge Regeling Samenwerking bij Hervormingen tot stand gekomen. Deze unieke regeling beoogt een kader te bieden voor samenwerking, tegen de achtergrond van een complexe voorgeschiedenis en met behoud van de staatsrechtelijke positie van de betrokken Landen.

Voor u ligt het rapport van de Evaluatiecommissie over deze Onderlinge Regeling. Het betreft een tussentijdse evaluatie, opgesteld conform artikel 10 van de Onderlinge Regeling. De evaluatie vindt plaats in aanloop naar het einde van de looptijd van de regeling en is bedoeld ter ondersteuning van politiek-bestuurlijke besluitvorming binnen het Koninkrijk over een eventuele voortzetting, aanpassing of beëindiging van deze opzet na april 2027.

Bij haar werkzaamheden heeft de Evaluatiecommissie de regeling niet uitsluitend als juridisch-institutionele constructie gezien, maar ook geplaatst in de bredere bestuurlijke en maatschappelijke context waarin de samenwerking plaatsvindt. Die context is complex en kent uiteenlopende verwachtingen en belangen. Tegelijkertijd werd in de gesprekken met betrokken partijen duidelijk dat de vraag hoe binnen het Koninkrijk vorm wordt gegeven aan samenwerking aan hervormingen, breed leeft en nauw verweven is met bredere bestuurlijke en maatschappelijke vraagstukken.

De Evaluatiecommissie, bestaande uit een onafhankelijke voorzitter en een lid van elk van de betrokken Landen, is bij de uitvoering van deze evaluatie ondersteund door een onafhankelijk onderzoeksbureau. Daarnaast heeft de Evaluatiecommissie uitvoerig gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers uit de publieke en private sector in alle vier de Landen van het Koninkrijk.

De Evaluatiecommissie dankt alle gesprekspartners voor hun bijdrage aan deze evaluatie.

Maria C. van der Sluijs-Plantz
Voorzitter van de Evaluatiecommissie

Samenvatting

De Onderlinge Regeling Samenwerking bij Hervormingen vormt sinds april 2023 het kader voor de samenwerking tussen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten bij de uitvoering van de hervormingsagenda die vanaf 2020 tot stand kwam in samenhang met liquiditeitssteun tijdens de COVID-19-crisis. De Evaluatiecommissie heeft onderzocht in hoeverre deze samenwerking heeft bijgedragen aan het versterken van de economische weerbaarheid en bestuurskracht van de Landen.

De evaluatie laat zien dat de hervormingsagenda vanaf het begin uitzonderlijk breed en ambitieus was. Structurele hervormingen op uiteenlopende terreinen van overheid en economie moesten gelijktijdig worden voorbereid en uitgevoerd, terwijl de Landen tegelijkertijd werden geconfronteerd met de sociaaleconomische gevolgen van de COVID-19-crisis en met beperkte uitvoeringscapaciteit.

Tegelijkertijd constateert de commissie dat de samenwerking in de afgelopen jaren daadwerkelijk heeft bijgedragen aan het op gang brengen van hervormingstrajecten. De gezamenlijke uitvoeringsagenda's, structurele afstemming en de inzet van expertise en uitvoeringscapaciteit – via de TWO – hebben geholpen om trajecten te structureren en capaciteit te mobiliseren. De evaluatie laat daarbij zien dat veel van de hervormingen zich richtten op het versterken van de onderliggende institutionele en economische randvoorwaarden. In die zin waren de Landspakketten in belangrijke mate gericht op het versterken van de fundamenteën van economische weerbaarheid.

De evaluatie maakt echter ook zichtbaar dat de voortgang sterk afhankelijk is van bestuurlijke prioriteitstelling, uitvoeringscapaciteit en continuïteit in sleutelposities. Daarbij spelen de verschillende institutionele uitgangspunten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten een belangrijke rol.

De commissie concludeert dat de Onderlinge Regeling als samenwerkingsinstrument heeft bijgedragen aan het structureren van samenwerking en het ondersteunen van hervormingstrajecten. Tegelijkertijd bevinden veel hervormingen zich nog in de overgang van planvorming naar implementatie en institutionele borging en kennen naar hun aard een langere doorlooptijd.

Tegen deze achtergrond beveelt de commissie aan de samenwerking voort te zetten, zodat lopende hervormingen verder kunnen worden geïmplementeerd en duurzaam kunnen worden verankerd. De commissie doet daarbij per Land onderscheiden aanbevelingen, die aansluiten bij de uiteenlopende bestuurlijke contexten en de verschillende stadia van hervormingen. Daarnaast formuleert de commissie aanbevelingen gericht op de rol van Nederland binnen deze samenwerking.

Daarnaast acht de commissie het wenselijk dat de betrokken regeringen op korte termijn een breder politiek-bestuurlijk gesprek voeren over de toekomstige vormgeving van samenwerking binnen het Koninkrijk. Structurele hervormingen vragen immers een langere tijdshorizon.

De Landen blijven primair verantwoordelijk voor hun eigen ontwikkeling. Hun autonomie betekent dat zij hervormingen zelf vormgeven en prioriteren. Tegelijkertijd laat de ervaring van de afgelopen jaren zien dat samenwerking binnen het Koninkrijk op onderdelen bijdraagt aan het versterken van uitvoeringskracht, kennisdeling en institutionele ontwikkeling. In die zin kan samenwerking juist ondersteunend zijn aan duurzame autonomie en aan een weerbaarder toekomstperspectief voor de inwoners van de Landen. Autonomie moet dan ook niet gebruikt worden als reden om samenwerking achterwege te laten.

Resumen (Papiamento)

For di april 2023, e 'Areglo Mutuo di Colaboracion pa Reforma' ta forma e cuadro pa colaboracion entre Hulanda, Aruba, Corsou y Sint Maarten, pa implementacion di e agenda di reforma cu a crea for di 2020, combina cu e sosten di likides durante e crisis di COVID-19. E comision di evaluacion a investiga te con leu e colaboracion aki a contribui pa fortifica resistencia economico y capacidad administrativo di e Paisnan.

E evaluacion ta demostra cu e agenda di reforma for di inicio tabata excepcionalmente amplio y ambicioso. Mester a prepara y ehecuta reformanan structural riba diferente area di gobernacion y economia na mes momento, mientras cu e Paisnan na mes momento a haya nan confronta cu consecuencianan socioeconomico di e pandemia y cu capacidad di ehecucion limita.

Na mes momento e comision ta constata cu e colaboracion e ultimo añanan realmente a contribui pa pone e trayectonan di reforma cuminsa cana. E agendanan di implementacion conhunto, coordinacion structural y uzo di expertisio y capacidad di implementacion – a traves di e 'Tijdelijke Werkorganisatie' (TWO) – a yuda structura e trayectonan y mobilisa capacidad. E evaluacion ta mustra ademas cu hopi di e reformanan tabata enfoca precisamente riba fortifica e condicionnan institucional y economico basico. Den e sentido ey, e Landspakketten tabata den gran parti orienta riba fortifica e fundamentonan di resistencia economico.

Sinembargo e evaluacion ta revela cu progreso ta depende fuertemente di dunamento di prioridad administrativo, capacidad di implementacion y continuidad den posicionnan clave. Ademas e diferente puntonan di salida institucional di Aruba, Corsou y Sint Maarten ta hunga un papel crucial.

E comision ta conclui cu e Areglo Mutuo, como instrumento di colaboracion, a contribui pa structura e colaboracion y pa sostene e trayectonan di reforma. Na mes momento hopi trayecto ainda ta den e transicion di planificacion pa implementacion y consolidacion institucional y, pa nan mes naturaleza, ta rekeri un periodo di ehecucion mas largo.

Riba e base aki e comision ta recomenda pa continua cu e colaboracion, pa asina e reformanan cu a cuminsa por sigui wordo implementa y consolida di forma duradero. E comision ta formula recomendacionnan separa pa cada Pais, cu ta conecta cu e diferente contextonan administrativo y e diferente fase den cual e reformanan ta haya nan mes. Ademas e comision ta formula recomendacionnan tambe tocante e rol di Hulanda den e colaboracion aki.

Ademas e comision ta considera cu ta deseabel pa e gobiernonan involvi, riba termino cortico, hiba combersacion politico administrativo mas amplio tocante colaboracion den futuro den Reino. T'asina pues cu reformanan structural ta rekeri un tempo mas largo.

E Paisnan ta keda esnan principalmente responsabel pa nan propio desaroyo. Nan autonomia ta nifica cu nan mes ta diseña y duna prioridad na reformanan. Na mes momento, experiencia di e ultimo añanan ta demostra cu colaboracion den Reino por contribui pa fortifica poder di implementacion, intercambio di conocimiento y desaroyo institucional. Den e sentido ey, colaboracion por ta un sosten pa autonomia duradero y pa un perspectiva di futuro mas resiliente pa e habitantenan di e Paisnan. Autonomia no mester wordo usa como motibo pa laga colaboracion atras.

Resúmen (Papiamentu)

For di aprel 2023, e Areglo Mutuo di Kolaborashon pa Reforma ta forma e kuadro pa kolaborashon entre Hulanda, Aruba, Kòrsou i Sint Maarten, pa implementashon di e agènda di reforma ku a krea for di 2020, kombiná ku e sosten di likides durante e krísis di COVID-19. E komishon di evaluashon a investigá te kon leu e kolaborashon akí a kontribuí pa fortifiká resistensia ekonómiko i kapasidat atministrativo di e Paisnan. E evaluashon ta demostrá ku e agènda di reforma for di inisio tabata eksepsionalmente amplio i ambisioso. Mester a prepará i ehekutá reformanan struktural riba diferente área di gobernashon i ekonomia na mes momentu, miéntras ku e Paisnan na mes momentu a haña nan konfrontá ku konsekuensianan sosioekonómiko di e pandemia i ku kapasidat di ehekushon limitá.

Na mes momentu e komishon ta konstatá ku e kolaborashon e último añanan realmente a kontribuí pa pone e trayektonan di reforma kuminsá kana. E agèndanan di implementashon konhunto, koordinashon struktural i uzo di ekspertisio i kapasidat di implementashon – a traves di e Tijdelijke Werkorganisatie) (TWO) – a yuda strukturá e trayektonan i mobilisá kapasidat. E evaluashon ta mustra ademas ku hopi di e reformanan tabata enfoká precisamente riba fortifiká e kondishonnan institushonal i ekonómiko básiko. Den e sentido ei, e Landspakketten tabata den gran parti orientá riba fortifiká e fundamentonan di resistensia ekonómiko.

Sinembargo e evaluashon ta revelá ku progreso ta dependé fuertemente di dunamentu di prioridat atministrativo, kapasidat di implementashon i continuidat den posishonnan klave. Ademas e diferente puntunan di salida institushonal di Aruba, Kòrsou i Sint Maarten ta hunga un papel krusial.

E komishon ta konkluí ku e Areglo Mutuo, komo instrumento di kolaborashon, a kontribuí pa strukturá e kolaborashon i pa sostené e trayektonan di reforma. Na mes momentu hopi trayekto ainda ta den e transishon di planifikashon pa implementashon i konsolidashon institushonal i, pa nan mes naturaleza, ta rekerí un periodo di ehekushon mas largu.

Riba e base akí e komishon ta rekomendá pa kontinuá ku e kolaborashon, pa asina e reformanan ku a kuminsá por sigui wordo implementá i konsolidá di forma duradero. E komishon ta formulá rekomendashonnan separá pa kada Pais, ku ta konektá ku e diferente kontekstonan atministrativo i e diferente fase den kua e reformanan ta haña nan mes. Ademas e komishon ta formulá rekomendashonnan tambe tokante e rol di Hulanda den e kolaborashon akí.

Ademas e komishon ta konsiderá ku ta deseabel pa e gobièrnunan envolví, riba término kòrtiku, hiba kombersashon polítiko-atministrativo mas amplio tokante kolaborashon den futuro den Reino. T'asina pues ku reformanan struktural ta rekerí un tempu mas largu.

E Paisnan ta keda esnan prinsipalmente responsabel pa nan propio desaroyo. Nan outonomia ta nifiká ku nan mes ta diseñá i duna prioridat na reformanan. Na mes momentu, eksperensia di e último añanan ta demostrá ku kolaborashon den Reino por kontribuí pa fortifiká poder di implementashon, interkambio di konosementu i desaroyo institushonal. Den e sentido ei, kolaborashon por ta un sosten pa outonomia duradero i pa un perspektiva di futuro mas resiliente pa e habitantenan di e paisnan. Outonomia no mester wordu usa komo motibu pa laga kolaborashon atras.

Summary (English)

Since April 2023, the Mutual Regulation for Cooperation on Reforms ("Onderlinge Regeling Samenwerking bij Hervormingen") has been the framework for cooperation between the Netherlands, Aruba, Curaçao, and St. Maarten during the implementation of the reform agenda that was established in 2020 in conjunction with liquidity support during the Covid-19 crisis. The Evaluation Committee examined to what degree this cooperation contributed to strengthening the economic resilience and administrative capacity of the Countries.

The evaluation shows that the reform agenda was exceptionally broad and ambitious from the outset. Structural reforms in varying areas of government and economy had to be prepared and implemented simultaneously whilst at the same time the Countries were facing the socio-economic consequences of the pandemic and limited implementation capacity.

At the same time, the Committee notes that in recent years the cooperation has actually contributed to the initiation of reform processes. The joint implementation agendas, structural coordination, and the deployment of expertise and implementation capacity – via the (TWO) – assisted in structuring processes and mobilising capacity. The evaluation also shows that many of the reforms focused on strengthening the underlying institutional and economic conditions. In this sense, the Country Packages were to a significant extent aimed at reinforcing the foundations of economic resilience.

However, the evaluation also makes it clear that progress still strongly depends on administrative prioritisation, implementation capacity, and continuity in key positions. In this regard, the various institutional starting positions of Aruba, Curaçao, and St. Maarten play an important role.

The Committee concludes that the Mutual Regulation, as a cooperation instrument, contributed to structuring cooperation and supporting reform processes. At the same time, many reforms are still in the transition from planning to implementation and institutional consolidation and, by their nature, require a longer timeframe before their effectiveness can be fully assessed.

Against this background, the Committee recommends continuing the cooperation for the time being, to ensure that ongoing reforms can be further implemented and sustainably embedded. The Committee provides country-specific recommendations for Aruba, Curaçao, and St. Maarten that reflect the different administrative contexts and stages of reform. In addition, the Committee formulates recommendations regarding the role of the Netherlands within this cooperation.

Furthermore, the Committee considers it desirable that the relevant governments engage in broader political-administrative discussions in the short term about the future design of cooperation within the Kingdom. Structural reforms, after all, require a longer time horizon.

The Countries remain primarily responsible for their own development. Their autonomy implies that they themselves shape and prioritise reforms. At the same time, the experience of recent years shows that cooperation within the Kingdom can contribute to strengthening implementation capacity, knowledge sharing, and institutional development. In that sense, cooperation can support sustainable autonomy and contribute to a more resilient future perspective for the inhabitants of the countries. Autonomy should therefore not be used as a reason to refrain from cooperation.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond van de evaluatie

De Onderlinge Regeling Samenwerking bij Hervormingen van april 2023 (hierna: Onderlinge Regeling) is een overeenkomst tussen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten op grond van artikel 38, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.

De COVID-19-crisis en de ingrijpende financieel-economische en maatschappelijke gevolgen daarvan voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten maakten bestaande kwetsbaarheden in de economieën en het openbaar bestuur van de Landen verder zichtbaar. In deze periode deden de Landen op basis van artikel 36 Statuut, een beroep op ondersteuning vanuit Nederland, onder meer in de vorm van liquiditeitssteun.¹

Vervolgens zijn eind 2020 tussen Nederland en elk van de Landen afzonderlijke afspraken gemaakt over liquiditeitssteun, in samenhang met hervormingen in de publieke sector. Deze afspraken zijn vastgelegd in zogenoemde Landspakketten.

Destijds werd gezocht naar een intensievere vorm van samenwerking en naar een passende institutionele en juridische vormgeving daarvan. In dat kader is onder meer het voorstel voor een Rijkswet Caribisch Orgaan voor Hervorming en Ontwikkeling (COHO) verkend. De samenwerking werd echter in de praktijk al ondersteund met deskundigheid, uitvoeringscapaciteit en financiële middelen gecoördineerd door de Tijdelijke Werkorganisatie (TWO). De TWO, oorspronkelijk bedoeld als de uitvoeringsorganisatie van een op te richten zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) onder de Rijkswet, werd als uitvoeringsorganisatie opgenomen binnen het Nederlandse beleidsdepartement Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

In april 2023 is deze samenwerking vastgelegd in de Onderlinge Regeling, na het niet tot stand komen van het Nederlandse voorstel voor een Caribisch Orgaan voor Hervorming en Ontwikkeling (COHO). De regeling is een juridisch kader voor de samenwerking binnen het Koninkrijk bij de uitvoering van de hervormingen. Zij formaliseerde en structureerde een werkwijze die in de praktijk sinds 2020 was ontstaan en legt daarbij expliciet vast dat het eigenaarschap van de hervormingen bij de Landen blijft, met eerbiediging van hun staatsrechtelijke positie en bevoegdheden. De uitvoering van deze hervormingen betreft autonome aangelegenheden en is primair de verantwoordelijkheid van de Caribische Landen zelf.

In artikel 10 van de Onderlinge Regeling is voorzien in een evaluatie van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de samenwerking. Conform deze bepaling is een onafhankelijke Evaluatiecommissie ingesteld. Deze evaluatie beoogt inzicht te bieden in de wijze waarop de Onderlinge Regeling tot nu toe in de praktijk functioneert, en bevat oordelen en aanbevelingen ten behoeve van de betrokken ministers en volksvertegenwoordigingen.

1.2 Doel en reikwijdte

Het doel van de evaluatie is om op systematische en transparante wijze inzicht te verkrijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Onderlinge Regeling Samenwerking bij Hervormingen in

¹ Art. 36. Statuut: Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten verlenen elkander hulp en bijstand.

de Arubaanse, Curaçaose en Sint Maartense praktijk. De evaluatie heeft een beschrijvend en beoordelend karakter en is gericht op het functioneren van de regeling als samenwerkingsinstrument binnen het Koninkrijk.

De evaluatie biedt een basis voor bestuurlijke besluitvorming in de vier Landen over de verdere inrichting van de samenwerking. De evaluatie is daarmee relevant voor reflectie op de vormgeving van samenwerking binnen het Koninkrijk, ook in een bredere context dan de regeling alleen.

De evaluatie bestrijkt de periode vanaf de totstandkoming van de Landspakketten in 2020 tot het moment van evaluatie. Daarbij wordt dus zowel gekeken naar de aanloop van de Onderlinge Regeling als naar de werking daarvan sinds de inwerkingtreding.

De evaluatie richt zich nadrukkelijk niet op een inhoudelijke beoordeling van afzonderlijke hervormingsmaatregelen uit de Landspakketten, tenzij deze direct van invloed zijn op het functioneren van de Onderlinge Regeling als zodanig. De vraag of specifieke hervormingen wenselijk of beleidsmatig juist zijn, valt daarmee buiten de scope van deze evaluatie.

De evaluatie is een ex-durante (tussentijdse) evaluatie en vindt plaats terwijl de Onderlinge Regeling van kracht is en de uitvoering van de Landspakketten nog gaande is. De evaluatie richt zich daarom primair op het functioneren van de samenwerking tot dusver. Tegelijkertijd wordt bezien in hoeverre de huidige inrichting en werkwijze van de samenwerking voorwaarden scheppen voor het realiseren van de beoogde hervormingen.

De Evaluatiecommissie brengt haar verslag uit aan de Ministers van Algemene Zaken van Aruba, Curaçao en Sint Maarten en aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

1.3 Leidende beginselen

De Onderlinge Regeling Samenwerking bij Hervormingen benoemt eigenaarschap, gelijkwaardigheid en gemeenschappelijkheid als leidende beginselen voor de samenwerking tussen de Landen en Nederland. Deze beginselen vormen het uitgangspunt voor de samenwerking en geven richting aan de gekozen juridische en bestuurlijke vormgeving.

Tegelijkertijd zijn deze beginselen niet eenduidig of vanzelfsprekend in hun toepassing. In de praktijk kunnen zij betekenis krijgen in concrete werkprocessen, besluitvormingsmomenten en onderlinge verhoudingen. De wijze waarop eigenaarschap, gelijkwaardigheid en gemeenschappelijkheid worden geïnterpreteerd en ervaren, kan verschillen tussen betrokken partijen en in de tijd veranderen.

In deze evaluatie worden de beginselen niet benaderd als abstracte uitgangspunten die op voorhand als gerealiseerd of niet-gerealiseerd kunnen worden aangemerkt, maar als een toetsingskader dat nadere concretisering vraagt. Onderzocht wordt hoe de beginselen in de praktijk hebben gefunctioneerd en waar spanning of frictie is ontstaan tussen beginsel en uitvoering.

De bevindingen uit het onderzoek worden in dit licht bezien en gewogen binnen de context waarin de samenwerking plaatsvindt. De beginselen vormen daarmee geen normatief eindpunt, maar een analytisch kader voor de beoordeling van de werking van de Onderlinge Regeling als samenwerkingsinstrument.

1.4 Werkwijze Onderzoeksbureau en Evaluatiecommissie

Voor de uitvoering van het verdiepende onderzoek heeft de Evaluatiecommissie een onafhankelijk onderzoeksbureau ingeschakeld. Het onderzoeksbureau heeft het empirisch onderzoek verricht naar de werking van de Onderlinge Regeling en verantwoordt de gehanteerde methodologie, bronnen en bevindingen in een afzonderlijk onderzoeksrapport.² De Evaluatiecommissie is verantwoordelijk voor het opstellen van dit evaluatieverslag. Zij beoordeelt de werking van de Onderlinge Regeling in het licht van de doelstellingen van de regeling, de daarin opgenomen beginselen en de wijze waarop de samenwerking in de praktijk vorm heeft gekregen.

Het onderzoeksbureau heeft de werking van de Onderlinge Regeling onder meer geanalyseerd aan de hand van de OECD-DAC-criteria voor doeltreffendheid en doelmatigheid.³ De bevindingen, analyses en conclusies die hieruit voortkomen zijn opgenomen in het onderzoeksrapport van het bureau en vormen een belangrijk onderdeel van de feitelijke en analytische basis van dit evaluatieverslag.

Bij haar beoordeling betreft de Evaluatiecommissie dus de bevindingen uit het verdiepende onderzoek, aangevuld met eigen gesprekken, waarnemingen, deskundigheid en relevante documentatie. Het onderzoeksrapport vormt een zelfstandig onderdeel van de onderbouwing van dit verslag, terwijl de weging, duiding en aanbevelingen onder verantwoordelijkheid van de Evaluatiecommissie tot stand zijn gekomen.

In haar beoordeling plaatst de Evaluatiecommissie de bevindingen in de bestuurlijke, juridische en maatschappelijke context waarin de Onderlinge Regeling functioneert. De beoordeling is daarmee gebaseerd op een combinatie van empirisch onderzoek en zelfstandige weging door de commissie.

Onderzoeksbureau	Evaluatiecommissie
<ul style="list-style-type: none"> • Beschrijft • Analyseert langs OECD-DAC criteria + toegevoegde criteria • Onderbouwt met interviews, data, casestudies • Komt tot onderzoek-conclusies 	<ul style="list-style-type: none"> • Weegt • Brengt bestuurlijke samenhang aan • Verbindt juridische, institutionele en relationele dimensies • Maakt zichtbaar wat structureel bepalend is • Is verantwoordelijk voor het totaalbeeld

² Bijlage 1: Onderzoeksrapport – Tussentijdse evaluatie Onderlinge Regeling samenwerking bij Hervormingen.

³ OECD-DAC criteria zijn een set criteria die wereldwijd breed toegepast wordt voor evaluaties van internationale samenwerkingen (zowel ontwikkelingssamenwerking als andere interventies) voor meer zie bijlage 1.

2. Bevindingen

In dit hoofdstuk presenteert de Evaluatiecommissie de belangrijkste kernbevindingen die bepalend zijn gebleken voor de werking van de Onderlinge Regeling als samenwerkingsinstrument. Deze bevindingen zijn gebaseerd op het verdiepende onderzoek van het onderzoeksbureau en op de eigen gesprekken, waarnemingen en reflecties van de commissie.

De commissie richt zich daarbij op patronen, terugkerende observaties en onderliggende factoren die in de praktijk zichtbaar zijn geworden. Het betreft bevindingen die, in samenhang gezien, inzicht geven in de wijze waarop de Onderlinge Regeling heeft gefunctioneerd en welke dynamieken daarbij een rol hebben gespeeld.

2.1 Een beladen begin

Hoewel deze evaluatie zich primair richt op de Onderlinge Regeling zoals vastgesteld in april 2023, is zij niet los te zien van de omstandigheden waaronder de samenwerking tussen de Landen en Nederland vanaf 2020 vorm kreeg.⁴

In het voorjaar van 2020 ontstonden in Aruba, Curaçao en Sint Maarten acute liquiditeitsproblemen als gevolg van de COVID-19-crisis. Nederland verstreekte vanaf april 2020 liquiditeitsleningen in opeenvolgende tranches. Aan deze leningen werden voorwaarden verbonden die geleidelijk werden geconcretiseerd in hervormingsafspraken, vastgelegd in de afzonderlijke Landspakketten. Hervormingsmaatregelen, begrotingsbesluiten en besluitvorming over nieuwe tranches of herfinanciering stonden daarbij in directe samenhang.

De totstandkoming van deze afspraken vond plaats onder ongekende tijdsdruk en in een context van financiële urgentie, naast de acute sociaal-maatschappelijke- en gezondheids crisis die de COVID-19-crisis met zich meebracht. De aanvankelijke inzet om de samenwerking te verankeren in een consensusrijkswet op grond van artikel 38 lid 2, met instelling van het COHO werd in de volksvertegenwoordigingen van de Landen kritisch ontvangen. Ook de Raad van State van het Koninkrijk uitte zich kritisch op het wetsvoorstel en de nota van wijziging, alsmede op de wijze waarop deze tot stand waren gekomen.⁵ Uiteindelijk is gekozen voor vastlegging van de samenwerking in een Onderlinge Regeling op grond van artikel 38, eerste lid van het Statuut, waarin het eigenaarschap van de hervormingen expliciet bij de Landen is belegd.

De commissie stelt vast dat deze ontstaansgeschiedenis deel uitmaakt van de werkelijkheid waarin de Onderlinge Regeling functioneert. In gesprekken en documentatie wordt regelmatig verwezen naar de omstandigheden waaronder de hervormingsafspraken aanvankelijk tot stand kwamen. Deze achtergrond vormt daarmee een relevante context voor de verdere bevindingen in dit hoofdstuk.

2.2 Ambitie, prioritering en uitvoerbaarheid

De Evaluatiecommissie constateert dat de hervormingsagenda zoals vastgelegd in de Landspakketten een uitzonderlijk brede en omvangrijke set aan maatregelen omvatte, verspreid over uiteenlopende

⁴ De formele evaluatieopdracht ziet op de Onderlinge Regeling. In de onderzoeksopzet is evenwel vastgelegd dat ook de aanloop naar en de context van de Landspakketten worden betrokken, voor zover relevant voor de werking van de Regeling.

⁵ Zie het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk inzake het voorstel van Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (W04.20.0408/I/K, 3 maart 2021) en het advies inzake de nota van wijziging bij dit voorstel (W04.21.0282/I/K, 22 september 2021)

beleidsdomeinen. De hervormingsagenda is opgebouwd rond acht thematische domeinen – financieel beheer, kosten en effectiviteit publieke sector, belastingen, arbeidsmarkt en sociale zekerheid, economie, zorg, onderwijs en overige maatregelen – waarin tientallen hervormingsmaatregelen zijn vastgelegd en die in de uitvoeringsagenda’s zijn uitgewerkt in honderden concrete activiteiten en projectresultaten.⁶

In de Landen bestonden reeds vóór 2020 diverse beleidsplannen, rapporten en hervormingsvoorstellen. Tegelijkertijd werd met de totstandkoming van de Landspakketten een samenhangende en geformaliseerde hervormingsagenda geïntroduceerd, waarin maatregelen uit verschillende trajecten werden samengebracht en onder één uitvoerings- en verantwoordingsystematiek werden geplaatst. De Landspakketten bouwden deels voort op reeds bestaande trajecten en ambities, maar herstructureerden en verbreedden deze binnen één overkoepelend kader.

De commissie neemt waar dat de breedte en ambitie van deze agenda vanaf het begin groot waren. De maatregelen betroffen in veel gevallen structurele stelselwijzigingen en institutionele hervormingen die naar hun aard een meerjarige voorbereiding, wetgeving en implementatie vergen. De opzet van de agenda impliceerde dat meerdere van deze trajecten gelijktijdig konden worden voorbereid en uitgevoerd. Een expliciete fasering of prioritering naar urgentie, onderlinge afhankelijkheid, uitvoerbaarheid of absorptievermogen was in de beginfase beperkt uitgewerkt. Hierdoor ontstond spanning tussen de ambitie van de agenda en de feitelijke uitvoeringscapaciteit.

De uitvoering vond bovendien plaats in een context waarin de Landen gelijktijdig geconfronteerd werden met het waarborgen van de reguliere overheidsprocessen (“going concern”), het opvangen van de sociaaleconomische gevolgen van de crisis en het voldoen aan voorwaarden verbonden aan liquiditeitssteun. Hierdoor ontstond een situatie waarin beleidsontwikkeling, wetgeving, uitvoering en rapportage in hoge mate parallel moesten plaatsvinden. In gesprekken is herhaaldelijk gewezen op de combinatie van structurele hervorming en voortdurende financiële en politieke druk als factor die de bestuurlijke belasting vergrootte.

In de praktijk is zichtbaar dat in de loop van de tijd aanpassingen zijn doorgevoerd, projecten zijn herschikt en nadere onderzoeken zijn verricht om maatregelen beter te onderbouwen of te faseren. Niettemin bleef de oorspronkelijke omvang en veronderstelde gelijktijdigheid van de hervormingsagenda richtinggevend voor de wijze waarop de uitvoerbaarheid werd ervaren en ingericht.

2.3 Capaciteit en regie

De Onderlinge Regeling gaat uit van een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden. De uitvoering van de hervormingen is primair een verantwoordelijkheid van de Landen zelf, waarbij de ministers politiek verantwoordelijk zijn voor de concrete projecten en maatregelen. Ter bewaking van de samenhang is de coördinatie belegd bij de Minister van Algemene Zaken van elk Land,

⁶ Voor Sint Maarten geldt dat het thema overige maatregelen ook het thema rechtsstaat omvat. Aanvankelijk was ook de financiële sector ook opgenomen als afzonderlijk thema, deze is vervolgens ondervangen in een ander thema omdat dit onder de verantwoordelijkheid van de centrale banken valt.

ondersteund door een nationale uitvoeringsorganisatie. Aan Nederlandse zijde vervult de TWO een rol in ondersteuning, monitoring en afstemming.

De opzet veronderstelt dat op meerdere niveaus gelijktijdig capaciteit aanwezig is: politieke prioriteitstelling, ambtelijke coördinatie, inhoudelijke deskundigheid binnen ministeries, bestuurlijke continuïteit en een goed functionerende schakel tussen nationale uitvoeringsorganisaties en de TWO. De gezamenlijke totstandkoming van uitvoeringsagenda's, plannen van aanpak en rapportages vereist intensieve en structurele afstemming.

De commissie constateert dat de mate waarin deze randvoorwaarden aanwezig waren, per Land en in de tijd verschilde. In gesprekken is herhaaldelijk gewezen op personele krapte, beperkte wetgevingscapaciteit, wisselingen in politieke en ambtelijke bezetting en de afhankelijkheid van individuele trekkers. Deze factoren hadden directe gevolgen voor tempo, consistentie en voortgang van trajecten.

Tegelijkertijd werd zichtbaar dat de inrichting en positionering van de uitvoeringsorganisaties van doorslaggevend betekenis waren voor de werking van de samenwerking. Waar deze organisaties over voldoende mandaat, capaciteit en bestuurlijke inbedding beschikten, fungeerden zij als stabiele regie-eenheid en als herkenbaar aanspreekpunt richting ministeries en de TWO. In andere gevallen werd de coördinerende rol bemoeilijkt door beperkte doorzettingsmacht of onduidelijkheid over taakverdeling. De mate waarin de hervormingsprogramma's aansloten op de uiteenlopende nationale uitvoeringsrealiteiten – of waarin dit door de uitvoeringsorganisaties bewust gedaan werd – had ook een grote invloed op de werking van de regeling.

Aan Nederlandse zijde vervulde de TWO in de praktijk, naast haar formele rol, ook een belangrijke rol in het waarborgen van continuïteit, kennisopbouw en institutioneel geheugen. In situaties waarin in de Landen sprake was van wisselingen of capaciteitsdruk, fungeerde zij regelmatig als constante factor in de voortgang en structurering van trajecten. De commissie neemt waar dat politieke en bestuurlijke prioriteitstelling in combinatie met een stevig georganiseerde regie bepalend waren voor de voortgang van afzonderlijke trajecten. Capaciteit en regie – aan zowel Caribische als Nederlandse zijde – bleken daarmee geen randvoorwaarden, maar fundamentele elementen van de werking van de Onderlinge Regeling.

2.4 Werking van de samenwerking

Hoewel de samenwerking haar oorsprong vindt in de gespannen omstandigheden rond de totstandkoming van de hervormingsafspraken, zoals eerder geschetst, constateert de commissie dat zich in de daaropvolgende periode geleidelijk een intensieve werkpraktijk van samenwerking heeft ontwikkeld. De uitvoering van de hervormingsagenda bracht frequente en structurele afstemming met zich mee tussen ministeries, nationale uitvoeringsorganisaties en de TWO, zowel op bestuurlijk, ambtelijk als projectmatig niveau. In de praktijk ontstond daarmee een samenwerkingsstructuur waarin periodieke uitvoeringsagenda's, voortgangsrapportages en gezamenlijke trajectbegeleiding een centrale rol gingen spelen.

De commissie neemt waar dat de kwaliteit van de samenwerking in belangrijke mate samenhangt met de mate van politiek en ambtelijk commitment. Waar bestuurders, ambtenaren en

uitvoeringsorganisaties actief investeerden in onderlinge relaties en duidelijke prioriteit gaven aan de hervormingsagenda, kwam samenwerking constructiever tot stand. De werking van de Onderlinge Regeling bleek in de praktijk dan ook mede afhankelijk van persoonlijke inzet, onderlinge vertrouwensrelaties en continuïteit in sleutelposities. De werking van de Onderlinge Regeling kreeg daarmee in de praktijk deels een relationeel karakter, waarin persoonlijke verhoudingen en vertrouwen mede bepalend waren voor de effectiviteit.

Daarnaast werden verschillende spanningsvelden zichtbaar die per Land en per periode verschillend uitwerkten. Zo kon de dubbele rol van TWO van ondersteuning en monitoring in de samenwerking zowel als versterkend als controlerend worden ervaren. Ook bestond spanning tussen de gezamenlijke systematiek van uitvoeringsagenda's en de specifieke bestuurlijke en politieke context van elk Land.

De commissie constateert dat deze spanningsvelden niet hebben verhinderd dat op tal van terreinen voortgang is geboekt en dat in alle Landen inmiddels waardering bestaat voor de samenwerking als zodanig. Tegelijkertijd blijft de bestendigheid van deze ontwikkeling mede afhankelijk van de wijze waarop politieke prioriteit, institutionele inbedding en wederzijds vertrouwen zich in de komende periode verder ontwikkelen.

2.5 Differentiatie tussen de Landen

De Onderlinge Regeling is vormgegeven binnen één uniform juridisch en bestuurlijk kader. In de uitvoering heeft de commissie echter vastgesteld dat dit kader in drie duidelijk verschillende bestuurlijke realiteiten heeft gefunctioneerd, waardoor de werking en voortgang van de samenwerking per land wezenlijk uiteenliepen.

De uitgangspositie van Aruba, Curaçao en Sint Maarten verschilde aanzienlijk bij aanvang van de samenwerking op het terrein van institutionele capaciteit, bestuurlijke continuïteit en politieke context. Deze verschillen beïnvloedden zichtbaar de wijze waarop de hervormingsagenda en de samenwerking werd vormgegeven.

In de praktijk uitten deze verschillen zich onder meer in de mate waarin regie centraal werd georganiseerd, de stabiliteit van bestuurlijke en ambtelijke sleutelposities, en de mate van voorspelbaarheid in voortgang en besluitvorming.

De commissie heeft waargenomen dat een stabiele regiestructuur en bestuurlijk commitment en continuïteit bijdragen aan een meer consistente uitvoering van hervormingen. In andere contexten speelden wisselingen in sleutelposities, ambigu commitment en politieke wil of externe factoren een grotere rol in het tempo en de voortgang van trajecten. Deze variaties zijn in de praktijk bepalend gebleken voor de wijze waarop de samenwerking functioneerde.

De verschillen tussen de Landen zijn een wezenlijk element in de beoordeling van de werking van de samenwerking. Zij vormen een relevante achtergrond voor de verdere weging en de Landspecifieke conclusies in dit verslag.

3. Integrale beoordeling en weging

Het vorige hoofdstuk beschrijft en bundelt de overkoepelende bevindingen uit het onderzoek en de gesprekken die in het kader van deze evaluatie zijn uitgevoerd. In dit hoofdstuk brengt de Evaluatiecommissie daarin samenhang en weging aan.

De bevindingen worden gezien in samenhang en in het licht van de overkoepelende doelstelling van de Onderlinge Regeling: het versterken van de economische weerbaarheid en bestuurskracht van de Landen.⁷ De commissie verschuift daarbij de focus van afzonderlijke trajecten naar de werking van de regeling als geheel: als juridisch en institutioneel kader én als samenwerkingsarrangement binnen het Koninkrijk. De weging van de commissie bouwt, zoals toegelicht, voort op de bevindingen uit het verdiepende onderzoek van het onderzoeksbureau.

De weging richt zich op de factoren die in de praktijk bepalend zijn gebleken voor doelmatigheid en doeltreffendheid, en op de mate waarin de huidige inrichting van de regeling robuust is gebleken dan wel beperkingen heeft laten zien. Deze duiding vormt de inhoudelijke basis voor de aanbevelingen.

3.1 Juridisch en institutioneel kader: "Proportioneel, met gedeelde verantwoordelijkheid"

Het Statuut voorziet in mogelijkheden om binnen het Koninkrijk samenwerking vorm te geven: de (consensus) Rijkswet of onderlinge regelingen.⁸ De Evaluatiecommissie stelt vast dat, na de mislukte poging om de samenwerking in een Rijkswet ex artikel 38, lid 2, van het Statuut vast te leggen, de keuze voor vastlegging van de samenwerking in een onderlinge regeling op grond van artikel 38 lid 1 van het Statuut, in het geval van de Onderlinge Regeling Samenwerking bij Hervormingen heeft geleid tot een juridisch proportioneel en constitutioneel houdbaar kader.

Uit het verdiepende onderzoek blijkt dat de regeling in juridische zin relatieve duidelijkheid biedt over rollen en procedures en dat in de praktijk geen wezenlijke interpretatiegeschillen over bevoegdheden zijn ontstaan. De regeling kent geen zelfstandige doorzettingsmacht of harde afdwingmechanismen. In plaats daarvan is gekozen voor een systematiek die inzet op gezamenlijke besluitvorming en procedurele afstemming.

De commissie duidt deze inrichting als een bewuste verschuiving naar een samenwerkingsmodel waarin eigenaarschap, gelijkwaardigheid en gemeenschappelijkheid leidend zijn. Daarmee is de voortgang primair afhankelijk van continuïteit van beleid, politieke wil, verantwoordelijkheid en vertrouwen in de samenwerking aan beide kanten van de oceaan. De werking van de regeling berust zo minder op juridische dwang en meer op gezamenlijke uitvoering binnen het bestaande kader.

De beperkte doorzettingsinstrumenten en de relatief korte looptijd van de regeling brengen inherente kwetsbaarheden met zich mee, zowel aan de zijde van de Landen – als eigenaar van de hervormingen – als aan de zijde van Nederland. Wanneer twee jaar na de aanvang van de Onderlinge Regeling, en voorafgaand aan de in de regeling voorziene evaluatie, vanuit Nederland (eenzijdig) wordt

⁷ Artikel 2 Onderlinge Regeling: Het doel van deze onderlinge regeling is om hervormingen in de publieke sectoren van de Landen door te voeren, teneinde de economische weerbaarheid en bestuurskracht van de Landen te verhogen. De hervormingen vinden op verantwoorde wijze plaats, rekening houdend met de sociaaleconomische omstandigheden en capaciteiten van elk land.

⁸ Zie 70 jaar Statuut voor het Koninkrijk van de Raad van State van het Koninkrijk Hoofdstuk 03, "Consensus Rijkswetten en andere onderlinge regelingen".

aangekondigd dat de samenwerking in 2027 zal eindigen, verandert dit de context waarbinnen de regeling functioneert. De commissie heeft in gesprekken en documentatie waargenomen dat deze aankondiging in de praktijk onrust en onzekerheid heeft gebracht in de samenwerking. Met name ontstonden vragen over de tijdshorizon waarbinnen hervormingen nog kunnen worden voorbereid en geborgd, en over de continuïteit van de samenwerking na afloop van de regeling. Dit werkte door in verwachtingen, prioritering van trajecten en de motivatie van betrokken organisaties en personen.

3.2 Uitvoering en samenwerking: “Sterk contextafhankelijk en dynamisch”

De gekozen samenwerkingsvorm legt de uitvoering primair bij de Landen. Voortgang vloeit daarmee niet voort uit juridische borging, maar uit politieke prioritering en (bestuurlijke) organisatiekracht binnen de Landen.

In de praktijk is gebleken dat deze randvoorwaarden niet constant zijn, en zeker niet uniform. Verschillen in kabinetssamenstelling, politieke stabiliteit, ambtelijke professionaliteit, continuïteit en de positie van sleutelpersonen, aan beide kanten van de oceaan, hebben direct invloed op tempo en consistentie van de uitvoering. De regeling corrigeert dergelijke verschuivingen niet via formele instrumenten; zij veronderstelt bestuurlijke zelfbinding en commitment van alle betrokkenen.

In dit krachtenveld heeft de TWO – en hebben in wisselende mate de Landen – zich in de praktijk constructief opgesteld. Waar bestuurlijke en ambtelijke regie in de Landen stevig was, fungeerde TWO ondersteunend; in situaties waarin politiek commitment of bestuurlijke prioriteit ontbraken, bleek haar invloed begrensd. Daarmee is een dynamiek ontstaan waarin de mate van betrokkenheid van de TWO mede werd bepaald door de uitvoeringsrealiteit in de respectievelijke Landen.

In de praktijk heeft daarnaast een vorm van informele kruisbestuiving plaatsgevonden tussen betrokken uitvoerders en ambtenaren uit de verschillende Landen en de uitvoeringsorganisatie TWO. In contacten rond de uitvoering van de Landspakketten ontstonden directe en indirecte uitwisselingen van ervaringen en werkwijzen. De commissie heeft waargenomen dat deze interacties sterk bijdroegen aan kennisdeling en wederzijds begrip tussen de betrokkenen.

De commissie weegt dat de Onderlinge Regeling voortgang mogelijk maakt onder voorwaarde van actieve regie, zelfbinding en organisatiekracht van de respectievelijke Landen en in Nederland. De effectiviteit ervan is daarmee structureel afhankelijk van politieke consistentie en bestuurlijke stabiliteit, aan beide kanten van de oceaan.

3.3 Capaciteit en middelen: “ambitie en absorptievermogen in spanning”

De commissie stelt vast dat de hervormingsagenda zoals vastgelegd in de Landspakketten in omvang en gelijktijdigheid uitzonderlijk breed was. Meerdere stelselwijzigingen, wetgevingstrajecten en organisatorische hervormingen over vrijwel alle thema’s werden parallel ingezet, zonder dat de randvoorwaarden voor gelijktijdige uitvoering — beschikbare capaciteit, wetgevingskracht en organisatorisch absorptievermogen — systematisch in kaart waren gebracht of gefaseerd.

Financiële factoren speelden in de samenwerking op twee manieren een rol. Enerzijds vormde in de beginfase de koppeling tussen liquiditeitssteun en het instemmen met de Landspakketten een belangrijke factor bij het op gang brengen van hervormingen, maar had deze ook een negatief effect op de onderlinge verhoudingen en draagvlak van bepaalde hervormingen. Naarmate de acute

afhankelijkheid van liquiditeitssteun afnam, verloor deze financiële component haar dwingende werking.

Anderzijds waren middelen beschikbaar via de TWO ter ondersteuning van hervormingstrajecten. Deze middelen functioneerden als een belangrijke stimulans voor voortgang. In de beginfase bestond echter niet altijd helderheid over voorwaarden, timing en toekenning van middelen, hetgeen de uitvoeringsplanning bemoeilijkte. Aan Nederlandse zijde leidde beperkte capaciteit bij de financiële afhandeling van subsidies tot aanzienlijke vertragingen bij subsidieverzoeken in 2025. Middelen bleken noodzakelijk, maar niet altijd bepalend.

Bepalender was de vraag in hoeverre uitvoeringscapaciteit daadwerkelijk kon worden gemobiliseerd en geborgd. Uit het onderzoek en de gesprekken blijkt dat de inzet van aanvullende capaciteit via de TWO in veel gevallen cruciaal was voor het daadwerkelijk in beweging brengen van trajecten. De projectmatige aanpak, inhoudelijke ondersteuning, bestuurlijke continuïteit en kennis van zowel de context van de Landen met inzet van lokale liaisons als de Haagse context vormden een stabiele factor in een omgeving die politiek en organisatorisch wisselend was. De ondersteuning vanuit de TWO droeg tevens bij aan interne legitimatie en uitvoeringszekerheid binnen de uitvoeringsorganisaties van de Landen.

De commissie constateert dat binnen ministeries en uitvoeringsorganisaties in de Landen dezelfde personen zich gelijktijdig met meerdere hervormingstrajecten bezighielden, naast hun werkzaamheden buiten de hervormingen van de Landspakketten om. Zij waren daarbij niet alleen betrokken bij de inhoudelijke voorbereiding en uitvoering van maatregelen, maar vaak ook verantwoordelijk voor monitoring, voortgangsrapportages en verantwoording binnen de gezamenlijke uitvoeringssystematiek. Dit bracht aanzienlijke druk met zich mee in de uitvoering. De commissie constateert dat beperkte kader- en wetgevingscapaciteit in de Landen daarbij een belangrijke structurele beperking vormde.

Tegelijkertijd constateert de commissie dat in de loop van de samenwerking een werkbaar ritme is ontstaan in de afstemming tussen de uitvoeringsorganisaties in de Landen en de TWO. De combinatie van inhoudelijke ondersteuning, flexibiliteit in de inzet van expertise en frequente afstemming droeg eraan bij dat trajecten ondanks beperkte capaciteit voortgang konden blijven boeken.

De commissie weegt dat de aanvankelijke spanning tussen ambitie en absorptievermogen de uitvoerbaarheid onder druk heeft gezet, maar dat in de loop van de uitvoering een herijking van tempo, focus en werkwijze heeft plaatsgevonden. Daarbij werd ook zichtbaar dat bij de start van de hervormingsagenda niet altijd voldoende data, nulmetingen en contextuele analyses beschikbaar waren om maatregelen direct in hun definitieve vorm uit te werken. In verschillende trajecten zijn daarom nadere onderzoeken uitgevoerd, plannings aangepast en hervormingen gefaseerd of in de tijd geplaatst. Hoewel dit in de praktijk soms werd ervaren als vertraging, beschouwt de commissie deze stappen in veel gevallen als noodzakelijk om hervormingen zorgvuldig en op basis van een beter onderbouwd vertrekpunt vorm te geven. Waar ambitie, regie in de Landen en ondersteuning vanuit de TWO beter op elkaar werden afgestemd, ontstond meer samenhang en consistente voortgang. Waar die afstemming ontbrak, bleef uitvoering gefragmenteerd en kwetsbaar.

Middelen maar met name uitvoeringscapaciteit — in eerste instantie van de Landen aangevuld en georganiseerd via de TWO — vormen een bepalende factor voor de werking van de regeling. De doelmatigheid en duurzaamheid van de hervormingen zijn in belangrijke mate afhankelijk van de mate waarin deze uitvoeringskracht in balans werd gebracht met de ambitie van de agenda.

3.4 Economische weerbaarheid: “institutionele en randvoorwaardelijke hervormingen”

De overkoepelende doelstelling van de Onderlinge Regeling is het verhogen van de economische weerbaarheid en bestuurskracht van de Landen. Deze begrippen zijn niet uitgewerkt in concrete indicatoren of kwantitatieve doelstellingen. De beoordeling van de bijdrage van de hervormingen aan deze overkoepelende doelstelling vergt daarom een kwalitatieve weging, waarbij directe causale attributie niet mogelijk is.

De commissie stelt vast dat veel hervormingen primair randvoorwaardelijk van aard zijn. Versterking van financieel beheer, modernisering van belastinginning, verbetering van toezicht, digitalisering van overheidsprocessen en institutionele verankering dragen niet direct bij aan economische groei, maar versterken wel de bestuurskracht en zijn voorwaarden voor stabiele overheidsfinanciën, voorspelbaar beleid en investeringsvertrouwen. In die zin richten de Landspakketten zich vooral op de fundamentele van economische weerbaarheid.

Concrete resultaten zijn zichtbaar op onderdelen. Zo zijn stappen gezet in het verbeteren van begrotings- en verantwoordingsprocessen en het inlopen van achterstanden in jaarrekeningen, evenals in de versterking van interne controlemechanismen en financiële administraties. Ook zijn institutionele en organisatorische hervormingen gerealiseerd, zoals de oprichting van de Aruba Fair Trade Authority en moderniseringstrajecten binnen belastingdiensten gericht op transparantie, compliance en dienstverlening. Daarnaast zijn in sectoren als onderwijs initiatieven gestart gericht op professionalisering van leraren, versterking van onderwijsinfrastructuur en verbetering van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt.⁹ Hervormingen in domeinen als zorg, onderwijs en sociaaleconomische structuur kennen per definitie een langere doorlooptijd en sorteren hun effecten vooral op langere termijn. Tegelijk kan vooruitgang op meer randvoorwaardelijke hervormingen de uitvoering van hervormingen in deze domeinen ondersteunen.

De commissie concludeert dat de hervormingen in beginsel bijdragen aan de beoogde doelstelling, maar dat de aard van de opgaven en de context van de Landen maken dat deze bijdrage zich over een langere tijdshorizon voltrekt. Economische weerbaarheid blijkt geen direct resultaat van afzonderlijke maatregelen, maar het cumulatieve effect van institutionele versterking, consistente uitvoering en bestuurlijke continuïteit.

De commissie acht het aannemelijk dat de hervormingen bijdragen aan versterking van institutionele randvoorwaarden voor economische weerbaarheid. Structurele macro-economische effecten en weerbaarheid laten zich echter niet rechtstreeks aan afzonderlijke hervormingen toeschrijven en zullen zich vooral indirect en op langere termijn manifesteren. Dit onderstreept het belang van voortzetting en bestendiging van de ingezette hervormingen.

⁹ Deze voorbeelden vormen een illustratieve selectie van hervormingen uit de Landspakketten en zijn niet uitputtend.

4. Conclusies & aanbevelingen

De evaluatie laat zien dat de samenwerking binnen het Kader van de Onderlinge Regeling in de afgelopen jaren een duidelijke bijdrage heeft geleverd aan het mobiliseren van capaciteit, expertise en ondersteuning voor hervormingstrajecten. Tegelijkertijd bevinden veel hervormingen zich nog in een fase tussen voorbereiding en daadwerkelijke implementatie. Dit maakt dat de vraag naar verdere ondersteuning en samenwerking bij de uitvoering van hervormingen nog steeds aanwezig is.

Kernconclusies van de Evaluatiecommissie:

- **De doelstelling van de samenwerking – het versterken van economische weerbaarheid en bestuurskracht van de Landen – is nog steeds actueel.** Recente economische schokken hebben opnieuw zichtbaar gemaakt hoe kwetsbaar de economieën van de Landen blijven voor externe ontwikkelingen.
- **De hervormingsagenda was vanaf het begin uitzonderlijk breed en ambitieus in verhouding tot de uitvoeringscapaciteit en bestuurlijke context van de Landen.** De Landspakketten omvatten structurele hervormingen op uiteenlopende terreinen van overheid en economie die gelijktijdig moesten worden voorbereid en uitgevoerd. In combinatie met beperkte uitvoeringscapaciteit en de sociaaleconomische nasleep van de COVID-19-crisis maakte dit de uitvoering complex en tijdrovend.
- **De samenwerking binnen de Onderlinge Regeling heeft aantoonbaar bijgedragen aan het op gang brengen van hervormingstrajecten en het mobiliseren van uitvoeringskracht.** In verschillende gevallen heeft de combinatie van regie bij uitvoeringsorganisaties in de Landen, ondersteuning vanuit de TWO en gezamenlijke uitvoeringsagenda's ertoe geleid dat trajecten die eerder moeilijk van de grond kwamen daadwerkelijk in beweging zijn gebracht.
- **Veel hervormingen bevinden zich nog in de fase tussen voorbereiding en implementatie en institutionele borging.** Een groot deel van de trajecten binnen de Landspakketten heeft een karakter van structurele stelsel- en organisatieveranderingen die tijd, bestuurlijke commitment en uitvoeringscapaciteit vragen voordat zij volledig effect sorteren.

De evaluatie laat zien dat de samenwerking via de Onderlinge Regeling heeft bijgedragen aan het mobiliseren van capaciteit, expertise en ondersteuning voor hervormingstrajecten. In de volgende fase is verdere implementatie en institutionele borging van hervormingen van belang. De initiële looptijd (tot april 2027) van de Onderlinge Regeling is daarvoor te beperkt.

De samenwerking is bovendien tot stand gekomen in een complexe bestuurlijke en historische context. Het beladen begin van de Landspakketten en de bredere postkoloniale context binnen het Koninkrijk vormden een uitdagende uitgangspositie voor de samenwerking. Tegelijkertijd constateert de commissie dat zich in de loop van de samenwerking geleidelijk meer vertrouwen en waardering

voor een constructieve samenwerking hebben ontwikkeld. Deze ontwikkeling is waardevol, maar blijft kwetsbaar en afhankelijk van bestuurlijk commitment en continuïteit.

Tegen deze achtergrond ziet de commissie twee samenhangende opgaven voor de komende periode. De eerste betreft de resterende looptijd van de Onderlinge Regeling en de vraag hoe de lopende hervormingen verder kunnen worden gebracht en duurzaam kunnen worden verankerd. De tweede betreft de vormgeving van toekomstige samenwerking binnen het Koninkrijk.

De twee opgaven worden in 4.1 en 4.2 nader uitgewerkt in concrete aanbevelingen.

4.1 Het vervolg van de Onderlinge Regeling Samenwerking bij Hervormingen

In deze paragraaf gaat de commissie in op de resterende looptijd van de Onderlinge Regeling tot april 2027 en op de vraag of en onder welke voorwaarden een tijdelijke voortzetting van de samenwerking binnen het kader van de Onderlinge Regeling wenselijk is.

Gezien de bevindingen uit deze evaluatie acht de commissie het van belang dat in de resterende looptijd van de Onderlinge Regeling gerichte keuzes worden gemaakt over de voortgang en afronding van lopende hervormingstrajecten.

Tegen deze achtergrond acht de commissie het wenselijk dat op korte termijn, uiterlijk in het tweede kwartaal van 2026, bestuurlijke duidelijkheid wordt geboden over de mogelijke voortzetting van de Onderlinge Regeling na april 2027. Tijdige duidelijkheid is van belang om lopende hervormingen daadwerkelijk te kunnen implementeren en verankeren, opgebouwde uitvoeringscapaciteit te behouden en onzekerheid in de samenwerking te beperken.

De commissie benadrukt daarbij dat de bestuurlijke context, voortgang en behoeften van Aruba, Curaçao en Sint Maarten onderling sterk verschillen. De vraag of en onder welke voorwaarden voortzetting van de huidige samenwerking wenselijk is, vergt daarom maatwerk per Land. De commissie werkt dit hieronder uit in Landenspecifieke aanbevelingen.

4.1.1 Aruba

De commissie constateert dat Aruba in de afgelopen jaren een relatief stabiele bestuurlijke regie en uitvoeringscapaciteit heeft laten zien bij de uitvoering van de hervormingsagenda. Aruba borgt eigenaarschap met integratie van hervormingen in haar eigen beleidskoers. In verschillende trajecten zijn concrete stappen gezet en hervormingen worden in toenemende mate binnen de nationale structuren voorbereid en uitgevoerd.

De samenwerking binnen het kader van de Onderlinge Regeling heeft voor Aruba daarbij in verschillende gevallen als katalysator gewerkt. De inzet van expertise, projectmatige ondersteuning en aanvullende uitvoeringscapaciteit via de TWO heeft bijgedragen aan het versnellen van trajecten en aan het mobiliseren van capaciteit binnen de Arubaanse overheid.

Tegelijkertijd constateert de commissie dat niet alle trajecten in hetzelfde tempo zijn gevorderd. Naast trajecten waarin duidelijke voortgang is geboekt, zijn er ook hervormingen die zich nog in een fase van uitwerking of voorbereiding bevinden en nog niet volledig van de grond zijn gekomen.

Structurele knelpunten – waaronder beperkte wetgevingscapaciteit en de vertragingen door politieke wisselingen – hebben een remmende factor op de voortgang van hervormingen.¹⁰

De commissie stelt dat meerdere hervormingen zich nog in een fase bevinden waarin verdere implementatie en institutionele borging noodzakelijk zijn. Veel trajecten hebben het karakter van essentiële stelsel- en organisatieveranderingen die tijd en bestuurlijke continuïteit vragen voordat zij volledig effect sorteren. Zonder voortzetting van de samenwerking voorziet de commissie het risico dat momentum verloren gaat en ingezette trajecten minder voortgang kunnen behouden.

Tegen deze achtergrond acht de commissie voortzetting van de samenwerking met Aruba binnen het kader van de Onderlinge Regeling wenselijk. De regering van Aruba heeft ook zelf bekend gemaakt voortzetting van de samenwerking eveneens wenselijk te achten.

Aanbevelingen Aruba

- *Zet de samenwerking binnen het kader van de Onderlinge Regeling na april 2027 voort voor een periode van twee jaar.¹¹ Kom uiterlijk in het tweede kwartaal van 2026 tot bestuurlijke overeenstemming over deze voortzetting, zodat tijdig duidelijkheid bestaat over het vervolg van de samenwerking.*
- *Richt de samenwerking in deze periode primair op implementatie, institutionele borging en afronding van lopende hervormingstrajecten. Stel daartoe op korte termijn gezamenlijk, met ondersteuning van de TWO, een bestuurlijk gedragen en beperkte agenda vast voor de resterende periode van de regeling (tot april 2029), gebaseerd op het bestaande Landspakket en met prioriteit voor trajecten die bijdragen aan duurzame institutionele verankering.¹² Aruba geeft richting aan de prioritering van deze trajecten, terwijl de TWO ondersteuning biedt bij de verdere uitvoering en implementatie.*
- *Behoud in deze periode de ondersteunende rol van de TWO en de beschikbare expertise zoals die in de huidige samenwerking is opgebouwd, met duidelijke focus op het ondersteunen van nationale trajecten en zonder het creëren van een structurele afhankelijkheidsrelatie.*
- *Gebruik deze periode tevens om gezamenlijk te bezien of en hoe hervormingen met een langere doorlooptijd na afloop van de huidige regeling verder kunnen worden vormgegeven (zie ook paragraaf 4.2).*
- *Versterk de bestuurlijke positionering en zichtbaarheid van de uitvoeringsstructuur van de samenwerking in Aruba. Zorg dat de rol van TWO-Aruba binnen de Arubaanse overheid duidelijk blijft belegd en voldoende bestuurlijke inbedding heeft, zodat de ondersteuning van hervormingstrajecten effectief kan plaatsvinden. Overweeg daarnaast om periodiek verslag te doen van de voortgang van de samenwerking en de uitvoering van hervormingstrajecten aan de Staten van Aruba.*

¹⁰ Gebrek aan wetgevingscapaciteit speelt in alle landen een rol. Uit het onderzoek komt echter naar voren dat dit knelpunt in Aruba relatief nadrukkelijk naar voren komt, mede doordat andere randvoorwaarden en organisatorische bottlenecks zich daar minder sterk manifesteren.

¹¹ Artikel 11.2 Onderlinge Regeling Samenwerking bij Hervormingen: Deze onderlinge regeling vervalt vier jaar na de inwerkingtreding ervan. Zij kan in onderlinge overeenstemming tussen de Ministers en met instemming van de betrokken Staten telkens voor een periode van maximaal twee jaar worden verlengd.

¹² Hiermee wordt bedoeld dat de gezamenlijke agenda voor de resterende periode van de regeling ruimte kan bieden voor herprioritering binnen het bestaande Landspakket. Dit kan betekenen dat lopende trajecten worden bijgesteld of geprioriteerd en dat, waar passend, nieuwe initiatieven of projecten worden toegevoegd die bijdragen aan de doelstelling van de Onderlinge Regeling.

4.1.2 Curaçao

De commissie constateert dat de uitvoering van hervormingen in Curaçao in de afgelopen periode sterk samenhangt met bestuurlijke prioriteitstelling en continuïteit in politieke en ambtelijke aansturing. In perioden waarin deze randvoorwaarden aanwezig waren, kon voortgang worden geboekt; bij afwezigheid daarvan bleek de uitvoering kwetsbaarder en minder consistent.

Tegelijkertijd hebben verschillende trajecten laten zien dat, wanneer bestuurlijke regie, ambtelijk commitment en uitvoeringscapaciteit samenkomen, ook in Curaçao concrete stappen kunnen worden gezet in de uitvoering van hervormingen. Net als in de andere Landen heeft de ondersteuning vanuit de TWO en de beschikbaarheid van expertise en middelen in meerdere gevallen een belangrijke rol gespeeld bij het mobiliseren van capaciteit en het op gang brengen van trajecten.

De commissie acht het van belang dat de hervormingsagenda in Curaçao in de resterende periode van de Onderlinge Regeling (tot april 2027) wordt gedragen door duidelijk en consistent bestuurlijk commitment, heldere nationale regie en actieve inzet vanuit Curaçao zelf. Op dit moment constateert de commissie dat hierover nog onvoldoende bestuurlijke duidelijkheid bestaat.

Tegen deze achtergrond acht de commissie het wenselijk dat Curaçao op korte termijn duidelijkheid geeft over de vraag of en onder welke voorwaarden voortzetting van de Onderlinge Regeling na afloop van de huidige looptijd wenselijk wordt geacht. Daarbij acht de commissie het van belang dat Curaçao expliciet aangeeft welke hervormingen prioriteit hebben, welk bestuurlijk commitment daarvoor beschikbaar is en op welke wijze Curaçao zelf verantwoordelijkheid neemt voor de verdere uitvoering van de hervormingsagenda.

Aanbevelingen Curaçao

- *Richt de uitvoering in het resterende jaar van de Onderlinge Regeling (tot april 2027) op een beperkt aantal prioritaire hervormingstrajecten, met duidelijke bestuurlijke verantwoordelijkheid en een heldere uitvoeringsstructuur.*
- *Zorg voor duidelijke bestuurlijke prioriteitstelling binnen de regering van Curaçao en voor consistente politieke en ambtelijke aansturing van deze trajecten.*
- *Ga op zeer korte termijn bestuurlijk intern met elkaar in gesprek over de vraag of en onder welke voorwaarden voortzetting van de Onderlinge Regeling na afloop van de huidige looptijd wenselijk is.*
- *Indien expliciet politiek-bestuurlijk commitment bestaat voor de voortzetting van de Onderlinge Regeling en duidelijkheid wordt gegeven over de samenwerking, prioritering en nationale regie, ga dan op bestuurlijk niveau met Nederland in gesprek over een mogelijke tijdelijke voortzetting van de Onderlinge Regeling, gericht op afronding en institutionele borging van lopende hervormingen. Kom in dat geval uiterlijk in het tweede kwartaal van 2026 tot bestuurlijke overeenstemming over deze voortzetting, zodat tijdig duidelijkheid bestaat over het vervolg van de samenwerking.*

4.1.3 Sint Maarten

De commissie constateert dat Sint Maarten stappen heeft gezet in de uitvoering van onderdelen van de hervormingsagenda. In verschillende trajecten is voortgang geboekt en hervormingen worden geleidelijk verder voorbereid en geïmplementeerd.

Net als in de andere Landen heeft de ondersteuning vanuit de TWO en de beschikbaarheid van expertise en middelen een belangrijke rol gespeeld bij het mobiliseren van capaciteit en het op gang brengen van hervormingstrajecten. De regering van Sint Maarten heeft aangegeven voortzetting van de samenwerking wenselijk te achten. Daarnaast constateert de commissie dat Sint Maarten – historisch verklaarbaar – met de meest kwetsbare institutionele uitgangspositie en randvoorwaarden te maken heeft van de drie Landen. De beperkte schaal van het overheidsapparaat, beperkte uitvoeringscapaciteit en de relatief korte bestuurlijke cycli maken dat hervormingen vaak meer tijd en ondersteuning vergen om daadwerkelijk tot uitvoering te komen.

In de praktijk betekent dit dat de uitvoering van hervormingen in Sint Maarten nauw samenhangt met het versterken van de institutionele basis van de overheid zelf. Deze hervormingen die erop gericht zijn om de institutionele basis op orde te krijgen zijn bovendien in belangrijke mate randvoorwaardelijk voor andere hervormingen, bijvoorbeeld in de zorg en het onderwijs. Dit maakt scherpe prioritering en fasering van hervormingen noodzakelijk. De focus voor een institutionele basis op orde zou dan ook in eerste instantie gericht moeten zijn op het versterken van uitvoeringscapaciteit, organisatorische structuren, ondersteunende processen binnen de overheid en het op orde brengen van de datahuishouding.¹³

De commissie merkt verder op dat er naast de hervormingsagenda van het Landspakket een parallel herstelprogramma onder begeleiding van het NRPB loopt.¹⁴ Deze samenloop zet het absorptievermogen van de Sint Maartense overheid disproportioneel onder druk. Uit het onderzoek is bovendien gebleken dat deze samenloop nauwelijks geleid heeft tot synergie.

Tegen deze achtergrond acht de commissie het noodzakelijk dat de samenwerking met Sint Maarten ook na afloop van de huidige looptijd van de Onderlinge Regeling gericht wordt voortgezet, zodat lopende hervormingen verder kunnen worden geïmplementeerd en duurzaam kunnen worden verankerd.

Aanbevelingen Sint Maarten

- *Zet de samenwerking binnen het kader van de Onderlinge Regeling na afloop van de huidige looptijd voort voor een periode van twee jaar. Kom uiterlijk in het tweede kwartaal van 2026 tot bestuurlijke overeenstemming over deze voortzetting, zodat tijdig duidelijkheid bestaat over het vervolg van de samenwerking.*
- *Richt deze periode primair op verdere implementatie van lopende hervormingen, versterking van nationale uitvoeringscapaciteit en duurzame institutionele verankering van hervormingen binnen de Sint Maartense overheid, met duidelijke prioritering en fasering van*

¹³ Het op orde brengen van de datahuishouding betekent het inrichten van een betrouwbaar proces van verzamelen, opslaan, beheren en gebruiken van data, verhogen van de datakwaliteit (accuraat, compleet, consistent) ten behoeve van datagedreven werken bij beleidsontwikkeling en planning.

¹⁴ NRPB – National Recovery Program Bureau (Sint Maarten), verantwoordelijk voor de uitvoering en coördinatie van herstel- en wederopbouwprojecten na de orkanen Irma en Maria. Dit programma loopt af in 2028.

randvoorwaardelijke hervormingstrajecten. Besteed in deze periode bijzondere aandacht aan de verdere professionalisering van het overheidsapparaat, waaronder de versterking van personeelsbeleid en HR-capaciteit. Betrek hierbij dat capaciteit uit het NRPB vrijkomt als een kans om uitvoeringscapaciteit van de overheid te versterken.

- *Behoud in deze periode de inzet van expertise, middelen en uitvoeringscapaciteit die via de samenwerking met de TWO zijn opgebouwd, met een duidelijke focus op realistische prioritering.*
- *Gezien de uitgangspositie en de omvang van de hervormingsopgave acht de commissie het van belang dat Sint Maarten actief deelneemt aan het bestuurlijk gesprek over de toekomstige vormgeving van samenwerking rond hervormingen binnen het Koninkrijk, zoals nader uitgewerkt in paragraaf 4.2. Daarbij acht de commissie het wenselijk dat Sint Maarten tijdig met Nederland het gesprek aangaat over de wijze waarop samenwerking en ondersteuning ook na 2029 kunnen worden vormgegeven.*

4.1.4 Nederland

De commissie constateert dat de samenwerking rond de hervormingsagenda sinds 2020 in belangrijke mate mogelijk is gemaakt door de inzet van Nederland. De beschikbaarstelling van middelen, expertise en uitvoeringscapaciteit heeft in alle Landen bijgedragen aan het op gang brengen van hervormingstrajecten en aan het mobiliseren van capaciteit binnen de overheden van Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

Veel hervormingen bevinden zich inmiddels in een fase tussen voorbereiding en implementatie waarna verdere implementatie en institutionele borging centraal staan. Continuïteit in samenwerking en ondersteuning is van belang om de in de afgelopen jaren opgebouwde uitvoeringscapaciteit daadwerkelijk te benutten en ingezette trajecten tot afronding te kunnen brengen.

Langdurige onzekerheid over het vervolg van de samenwerking kan ertoe leiden dat lopende hervormingstrajecten vertragen en dat de in de afgelopen jaren opgebouwde uitvoeringscapaciteit minder effectief kan worden ingezet. Onzekerheid heeft ook negatief effect op de motivatie van betrokkenen bij de samenwerking.

Tegen deze achtergrond acht de commissie het wenselijk dat Nederland in nauwe samenspraak met de Landen tijdig duidelijkheid biedt over de mogelijkheden voor voortzetting van de Onderlinge Regeling na afloop van de huidige looptijd, met inachtneming van de verschillende bestuurlijke en institutionele contexten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

Aanbevelingen Nederland

- *Bied op korte termijn bestuurlijke duidelijkheid over de mogelijkheden voor voortzetting van de Onderlinge Regeling na afloop van de huidige looptijd, in lijn met de Landenspecifieke aanbevelingen van de commissie.*
- *Zorg dat de middelen, expertise en uitvoeringscapaciteit die in het kader van de Onderlinge Regeling zijn opgebouwd beschikbaar blijven voor de verdere implementatie en institutionele borging van lopende hervormingstrajecten, in ieder geval voor de periode tot april 2029.*

- *Zorg dat de capaciteit en expertise die via de TWO zijn opgebouwd gedurende de looptijd van de Onderlinge Regeling beschikbaar blijven en dat de TWO haar rol als verbindende uitvoerings- en ondersteuningsstructuur tussen Nederland en de Landen kan blijven vervullen. De commissie acht het daarbij van belang dat tijdens de voortzetting stabiliteit in de uitvoeringsstructuur behouden blijft, zodat opgebouwde expertise en werkrelaties effectief kunnen worden benut.*
- *Ga in actieve dialoog met de respectievelijke regeringen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten over de vormgeving van eventuele vervolgafspraken na afloop van de Onderlinge Regeling.¹⁵ Betrek daarbij expliciet de Landenspecifieke context, de voortgang van hervormingen en de voorwaarden waaronder verdere samenwerking gericht op implementatie en institutionele borging wenselijk en haalbaar is. Het is randvoorwaardelijk dat voor een dergelijke dialoog bestuurlijk mandaat bestaat aan de zijde van de betrokken Landen en dat dit dialoog gezamenlijk wordt opgepakt.*

4.2 Toekomstige samenwerking binnen het Koninkrijk

Naast de vraag hoe de resterende looptijd van de Onderlinge Regeling moet worden ingevuld, roept de evaluatie ook bredere vragen op over de toekomstige vormgeving van samenwerking binnen het Koninkrijk rond hervormingen en institutionele versterking.

De ervaringen met de Onderlinge Regeling en de samenwerking met de TWO laten zien dat samenwerking, ondersteuning en aanvullende uitvoeringscapaciteit in verschillende gevallen hebben bijgedragen aan het op gang brengen en uitvoeren van hervormingstrajecten. Tegelijkertijd maakt de evaluatie zichtbaar dat veel van deze trajecten een langere doorlooptijd kennen en raken aan structurele vraagstukken van bestuurskracht, uitvoeringscapaciteit en economische weerbaarheid.

De evaluatie onderstreept daarbij dat het versterken van de economische en institutionele weerbaarheid van de Landen een blijvend relevant doel is. Ontwikkelingen zoals klimaatverandering, geopolitieke spanningen en de structurele economische kwetsbaarheid van kleine eilandoeconomieën maken duidelijk dat schokken zich ook in de toekomst kunnen voordoen.

In dat licht laten de ervaringen van de afgelopen jaren zien dat gezamenlijke investeringen in institutionele versterking, uitvoeringscapaciteit en economische randvoorwaarden van belang zijn om de weerbaarheid van de Landen structureel te vergroten. Tegen deze achtergrond acht de commissie het noodzakelijk dat de betrokken regeringen tijdig een breder politiek-bestuurlijk gesprek voeren over de wijze waarop samenwerking binnen het Koninkrijk rond hervormingen en institutionele versterking in de toekomst kan worden vormgegeven. Dit gesprek kan parallel aan de resterende werkzaamheden binnen de Onderlinge Regeling plaatsvinden, zodat tijdig duidelijkheid ontstaat over het vervolg van de samenwerking.

De commissie merkt daarbij op dat de vraag hoe samenwerking rond hervormingen duurzaam kan worden ingericht raakt aan bredere vragen over de ontwikkeling van het Koninkrijk zelf. De samenwerking rond de Landspakketten heeft zichtbaar gemaakt dat Landen binnen het Koninkrijk in de praktijk regelmatig voor vergelijkbare institutionele en economische uitdagingen staan.

¹⁵ Hier wordt bedoeld op de toekomstige samenwerking binnen het Koninkrijk zoals bedoeld in hoofdstuk 4.2., dus na de eventuele verlenging tot april 2029.

Tegelijkertijd laat de samenwerking in het kader van de Onderlinge Regelingen en de verschillende gremia van bijvoorbeeld de vier-landen-overleggen zien dat het Koninkrijksverband mogelijkheden biedt om kennis, capaciteit en ervaring te bundelen.

De commissie acht het daarom wenselijk dat in het genoemde gesprek niet alleen wordt gezien hoe lopende hervormingen verder kunnen worden gebracht, maar ook hoe samenwerking binnen het Koninkrijk zodanig kan worden ingericht dat deze bijdraagt aan sterkere publieke instituties, duurzame economische ontwikkeling en een groter wederzijds vertrouwen tussen de Landen in het belang van alle inwoners van het Koninkrijk.

Aanbeveling

- *De commissie beveelt aan dat de betrokken regeringen op korte termijn een breed politiek-bestuurlijk gesprek starten over de toekomstige inrichting van samenwerking binnen het Koninkrijk rond hervormingen en institutionele versterking in het belang van alle inwoners van het Koninkrijk.*

In dit gesprek dient niet alleen te worden gezien hoe lopende hervormingen kunnen worden afgerond, maar ook hoe samenwerking zo kan worden ingericht dat deze:

- *voldoende continuïteit biedt voor hervormingen met een langere doorlooptijd;*
- *ingezet kan worden met het oog op nieuwe exogene en technische ontwikkelingen;*
- *rekening houdt met de uiteenlopende bestuurlijke contexten van de Landen;*
- *de rolverdeling en verantwoordelijkheden tussen de Landen en Nederland verduidelijkt;*
- *benodigde uitvoeringscapaciteit, expertise en financiële randvoorwaarden borgt;*
- *Kan worden vormgegeven in een meerjarige uitvoeringsagenda waarin aan Nederlandse zijde uitvoering en ondersteuning voor langere termijn worden gemandateerd.*

4.3 Slotbeschouwingen

De samenwerking rond de hervormingsagenda binnen het Koninkrijk is ontstaan in een periode van acute crisis. In de context van de COVID-19-crisis werden financiële ondersteuning en hervormingsafspraken nauw met elkaar verbonden en vond besluitvorming plaats onder aanzienlijke tijdsdruk en hoge financiële urgentie. Deze omstandigheden vormden het vertrekpunt voor de Landspakketten en de latere vastlegging van de samenwerking in de Onderlinge Regeling.

De evaluatie laat zien dat de ontstaansgeschiedenis en de aanvankelijke vormgeving van de samenwerking – die onder grote tijdsdruk en in een gespannen bestuurlijke context in crisistijd tot stand kwam – niet model kan staan voor toekomstige samenwerking. De wijze waarop deze tot stand kwam weerspiegelde in belangrijke mate de machtsasymmetrie binnen het Koninkrijk en ging in de beginfase gepaard met beperkt wederzijds begrip voor bestuurlijke verhoudingen en de complexiteit van de hervormingsopgave van de Landen. Daarbij werd bovendien uitgegaan van een veronderstelde gelijktijdige uitvoering van hervormingen, terwijl de beschikbare uitvoeringscapaciteit daarvoor beperkt was.

In de jaren daarna heeft zich echter – met de Onderlinge Regeling als belangrijk kantelpunt – een andere werkpraktijk ontwikkeld. Door gezamenlijke uitvoering, intensieve afstemming en frequente contacten tussen bestuurders en ambtenaren zijn geleidelijk, aan beide kanten van de oceaan, goede

werkrelaties, wederzijds begrip en vertrouwen gegroeid. Dit heeft bijgedragen aan een meer pragmatische en op samenwerking gerichte invulling van de hervormingsagenda. De evaluatie laat zien dat samenwerking rond structurele hervormingen binnen het Koninkrijk onvermijdelijk aan bredere vragen over onderlinge verhoudingen, rollen en verantwoordelijkheden binnen het Koninkrijk en aan de wijze waarop Landen gezamenlijk omgaan met gedeelde uitdagingen.

De Landen zijn autonoom en primair verantwoordelijk voor het functioneren van hun eigen bestuur en economie. Tegelijkertijd maakt het Koninkrijksverband dat deze opgaven niet altijd volledig geïsoleerd kunnen worden gezien. Het *waarborgen* van fundamentele rechten, rechtszekerheid en deugdelijk bestuur is immers een aangelegenheid van het Koninkrijk als geheel. In dat licht heeft ook de Raad van State van het Koninkrijk in het advies *70 jaar Statuut* gewezen op het belang van intensievere samenwerking binnen het Koninkrijk, zowel tussen Nederland en de Caribische landen als tussen de Landen onderling om zo gelijkwaardiger met elkaar om te gaan en ingrijpen op grond van de waarborgfunctie te voorkomen.

De ervaringen met de Onderlinge Regeling en de samenwerking rond de Landspakketten laten zien dat samenwerking in de praktijk kan bijdragen aan het mobiliseren van capaciteit, het organiseren van voortgang en het ondersteunen van hervormingstrajecten die in nationale context moeilijk van de grond komen. Tegelijkertijd tonen deze ervaringen ook de grenzen van dergelijke samenwerking. Structurele hervormingen vragen tijd, bestuurlijke continuïteit en uitvoeringskracht.

Erkennen dat hervormingsopgaven groter en langduriger zijn dan aanvankelijk werd voorzien, betekent echter niet dat de inzet van de afgelopen jaren zonder betekenis is geweest. Op verschillende terreinen zijn trajecten in beweging gebracht, is capaciteit opgebouwd en zijn institutionele fundamenten versterkt. Het behouden en verder ontwikkelen van deze vooruitgang vraagt om realistische verwachtingen, duidelijke prioritering en bestendige samenwerking.

Uiteindelijk zijn hervormingen geen doel op zichzelf. Zij zijn bedoeld om bij te dragen aan sterkere instituties, beter bestuur en een weerbaardere economie in de Landen. Daarmee raken zij direct aan het dagelijks leven van burgers binnen het Koninkrijk.

In dat perspectief ziet de commissie samenwerking binnen het Koninkrijk niet als een alternatief voor autonomie, maar als een manier om die autonomie duurzaam te versterken. Landen blijven primair verantwoordelijk voor hun eigen ontwikkeling, maar moeten daarbij binnen het Koninkrijk kunnen rekenen op samenwerking en ondersteuning waar dat nodig en wenselijk is, in het belang van een menswaardig(er) bestaan voor alle inwoners van het Koninkrijk.

De ervaringen met de Onderlinge Regeling en de rol van de TWO vormen daarmee een waardevolle bron van lessen voor de verdere ontwikkeling van samenwerking binnen het Koninkrijk. De commissie hoopt dat de bevindingen en aanbevelingen in dit verslag kunnen bijdragen aan een constructief vervolg van dat gezamenlijke gesprek.

Bijlagen 1: Onderzoeksrapport tussentijdse evaluatie ORSH (AEF)

MADONNA

SALIM

Tussentijdse evaluatie Onderlinge Regeling Samenwerking bij Hervormingen

Onderzoeksrapport

Datum

17 maart 2026

Opdrachtgever

Evaluatiecommissie Onderlinge Regeling Samenwerking bij Hervormingen

Onderzoeksteam

Maryam El-Rahmouni
Erwin de Craen
Rianda Sacré

Lynn Spengler
Dirk Blaauwbroek
Michiel Ehrismann

Ons kenmerk

GB396/eindrapport

/ Managementsamenvatting

Aanleiding

Eind 2020 ondertekenden Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland de Landspakketten: afspraken over brede hervormingen om de economische weerbaarheid en bestuurskracht van de Caribische landen te versterken. Sinds april 2023 is de samenwerking formeel vastgelegd in de *Onderlinge Regeling Samenwerking bij Hervormingen*.

De Onderlinge Regeling wordt in 2026 tussentijds geëvalueerd. Hiervoor is een evaluatiecommissie aangesteld. Als input voor het *evaluatieverslag* van deze commissie wordt een *onderzoeksrapport* opgesteld, dat bevindingen ophaalt en daarmee een basis vormt voor het rapport van de commissie.

Methode

Dit rapport beziet de Onderlinge Regeling op de OECD-DAC evaluatiecriteria: relevantie, coherentie, doeltreffendheid, doelmatigheid, impact en duurzaamheid. Daarnaast zijn ook het proces van samenwerking en adaptiviteit bezien, om tussentijdse lessen te kunnen leren.

De voornaamste informatiebronnen zijn semigestructureerde interviews met betrokkenen en systematisch documentenonderzoek. Voor het onderzoek zijn (groeps)gesprekken gevoerd met ca. 70 betrokkenen in Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland. Daarbij is in sommige gevallen ingezoomd op enkele specifieke hervormingen in de Caribische landen. Deze 'casestudies' dienden als input voor voorbeelden en concretisering, maar niet als onderzoek op zichzelf.

Relevantie

Uit het onderzoek komt naar voren dat het primaire doel van de Onderlinge Regeling (economische weerbaarheid en bestuurskracht versterken) een relevant doel is. De regeling richt zich op acht thema's die allemaal relevant zijn en raken aan economische kwetsbaarheden van de Caribische landen. Een onderlinge regeling is ook een passend juridisch instrument om dit doel na te streven.

Tegelijk is het bereik van de regeling beperkt. Vóór 2020 waren uitvoeringscapaciteit, wetgevingskracht en bestuurlijk draagvlak de grootste knelpunten voor de Landen om zelfstandig hervormingen door te voeren. De Onderlinge Regeling kan op die terreinen een bijdrage leveren, maar de knelpunten niet geheel wegnemen. Ook speelt dat sommige hervormingen, met name in Sint Maarten, niet direct konden starten omdat randvoorwaarden zoals wetgevingscapaciteit niet beschikbaar waren.

Coherentie

Het onderzoek laat zien dat de hervormingen binnen de initiële looptijd te breed en ambitieus zijn opgezet. De regeling beslaat per land tientallen hervormingen. Hoewel die elk afzonderlijk relevant zijn, is het totale pakket breder dan de Caribische landen aankunnen binnen de looptijd.

De opzet van de Onderlinge Regeling is in principe coherent. De acht thema's en de verschillende onderliggende hervormingen kennen afhankelijkheden en kunnen elkaar in theorie versterken. Echter, deze samenhang tussen de hervormingen is in de praktijk onvoldoende expliciet vertaald naar prioritering, fasering, planning, capaciteitstoedeling.

Doeltreffendheid

In alle Caribische landen is intensief gewerkt aan de hervormingsplannen. Bij de meerderheid van hervormingen zijn al stappen gezet. Tegelijkertijd hebben deze inspanningen zich ten tijde van deze tussentijdse evaluatie nog beperkt vertaald naar afgeronde hervormingen. In alle Caribische landen bevindt een groot deel van de projecten zich nog in de overgang van plan naar implementatie. Er zijn al enkele duidelijke voorbeelden van opgeleverde resultaten zichtbaar, maar dat aantal is nog relatief beperkt, zeker gezien de benodigde borging.

Op basis van TWO-cijfers over financiën is daar ook nog geen groeiende trend in te zien. Uit het onderzoek komen vier oorzaken voor het relatief beperkte aantal afgeronde hervormingen:

- ▶ **Tekort aan uitvoeringscapaciteit:** Weliswaar komt er naast geld ook personele capaciteit beschikbaar, maar dat kan het kwalitatieve en kwantitatieve tekort niet geheel oplossen.
- ▶ **Grootschaligheid:** De hervormingen zijn te breed. Daarbij vergen fundamentele stelselwijzigingen altijd veel doorlooptijd. In dat opzicht is er sinds het begin van de Onderlinge Regeling nog niet veel tijd verstreken.
- ▶ **Gebrek aan sturing op prestaties:** In sommige gevallen is er niet in voldoende mate gestuurd op resultaten en prestaties van afdelingen en medewerkers.
- ▶ **Politiek-bestuurlijk draagvlak:** In de Caribische landen is er voor een deel van de hervormingen geen draagvlak. Hierbij speelt hun kleinschaligheid en politiek-bestuurlijke context een grote rol.

Impact en duurzaamheid

Gezien de stand van uitvoering is het nu niet goed mogelijk om een definitieve uitspraak te doen over de impact van de regeling. Economische weerbaarheid is een vraagstuk voor de lange termijn, dus deze tussentijdse evaluatie kan de impact nog niet goed vaststellen. Op dit moment is nog niet zeker hoe duurzaam de resultaten zullen zijn. Een deel van de *randvoorwaarden* voor duurzame resultaten is al aanwezig: de Caribische landen hebben hier aandacht voor en ook TWO stuurt hier op. Maar de hervormingen zijn nog vaak opgezet als losse projecten en afhankelijk van externe inhuur.

Organisatie en adaptiviteit

De samenwerking wordt op dit moment als constructief en vrij effectief ervaren. Hiervoor zijn twee oorzaken. Enerzijds creëert de organisatorische opzet met TWO goede randvoorwaarden voor het organiseren van capaciteit en expertise. Anderzijds is er door alle betrokken landen ook geïnvesteerd in betere werkrelaties en informele afstemming. In de beginfase liep de samenwerking moeizamer omdat de Caribische landen de Landspakketten ervaren als extern opgelegd.

Adaptiviteit vindt plaats via tempo, fasering en prioritering wanneer plannen onuitvoerbaar blijken. Deze bijsturing is vaak reactief en brengt extra overleg en besluitvorming met zich mee. Het lerend vermogen is kwetsbaar: leren gebeurt vooral na knelpunten, structurele reflectie is beperkt en interlandelijk leren vindt vooral informeel en incidenteel plaats.

Doelmatigheid

TWO maakte tot nu toe ca. € 91 miljoen aan kosten (verdeeld over vijf jaar en drie Caribische landen is dat ca. € 6 miljoen per land per jaar). Dit is exclusief de uitgaven van de Caribische landen zelf. Zoals hierboven beschreven zijn er tot nu toe al enkele concrete resultaten bereikt, maar bevinden veel hervormingen zich alsnog tussen de planfase en de implementatie in. Daarbij geldt echter dat zowel de kosten als de opbrengsten op dit moment tussenstanden zijn. Tot nu toe is er nog geen doorslaggevende reden om aan te nemen dat de uitvoeringskosten niet in verhouding staan tot de opbrengsten. Wat betreft de doelmatigheid van de organisatie van de uitvoering (de 'kleine doelmatigheid') lijken de meeste werkprocessen vrij efficiënt georganiseerd.

/ Inhoud

/	Managementsamenvatting	3
/ 1	Inleiding	6
1.1	Aanleiding	6
1.2	Onderzoeksvraag	6
1.3	Leeswijzer	7
/ 2	Onderzoeksopzet	9
2.1	Evaluatiecriteria	9
2.2	Onderzoeksmethoden	11
/ 3	Beschrijving Onderlinge Regeling	12
3.1	Tijdslijn totstandkoming	12
3.2	Huidige opzet	16
/ 4	Bevindingen relevantie en coherentie	19
4.1	Juridische inrichting	19
4.2	Contextgevoeligheid	21
4.3	Relevantie en coherentie	22
4.4	Specifieke bevindingen per land	25
/ 5	Bevindingen doeltreffendheid, impact en duurzaamheid	30
5.1	Doeltreffendheid	30
5.2	Impact	35
5.3	Duurzaamheid	37
5.4	Specifieke bevindingen per land	38
/ 6	Bevindingen rond samenwerking, adaptiviteit en doelmatigheid	48
6.1	Proces van samenwerking	48
6.2	Adaptiviteit	51
6.3	Doelmatigheid	52
6.4	Specifieke bevindingen per land	55
/ 7	Conclusies en reflectie	58
7.1	Overkoepelende conclusies	58
7.2	Conclusies per Caribisch land	62
/ A	Bijlage: Evaluatiekader	67
/ B	Bijlage: Geïnterviewde betrokkenen	69

/ 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De Onderlinge Regeling Samenwerking bij Hervormingen loopt sinds 2023

Eind 2020 ondertekenden Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland de Landspakketten: bilaterale afspraken die voortkwamen uit voorwaarden die gesteld werden aan liquiditeitssteun tijdens de COVID-19 crisis. De Landspakketten bevatten brede hervormingen om de economische weerbaarheid en bestuurskracht van de Caribische landen te versterken, onder meer op het gebied van financiën, publieke sector, belastingen, arbeidsmarkt, zorg, onderwijs en rechtsstaat.

Sinds april 2023 is de samenwerking formeel vastgelegd in de *Onderlinge Regeling Samenwerking bij Hervormingen*. Deze regeling loopt vier jaar en kan worden verlengd.

De Onderlinge Regeling wordt in 2026 geëvalueerd

De Onderlinge Regeling kent een evaluatiebepaling; artikel 10 van de regeling stelt dat er uiterlijk in april 2026 een evaluatieverslag wordt aangeboden aan de Staten in de Caribische landen en de Tweede Kamer in Nederland. Omdat de Onderlinge Regeling in elk geval tot in 2027 doorloopt, betreft dit een tussentijdse ('ex durante') evaluatie.

Voor de uitvoering van deze evaluatie is een evaluatiecommissie aangesteld. Deze evaluatiecommissie werkt toe naar een *evaluatieverslag* over de Onderlinge Regeling en de Landspakketten. De evaluatiecommissie heeft gevraagd om een onderzoek dat bevindingen ophaalt over de ervaringen met de Onderlinge Regeling. Dit onderzoek wordt uitgevoerd door een onderzoeksbureau en resulteert in een *onderzoeksrapport* dat input levert voor het evaluatieverslag van de commissie.¹ De evaluatiecommissie heeft Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd om dit onderzoek uit te voeren.

1.2 Onderzoeksvraag

De evaluatie richt zich op het functioneren van de Onderlinge Regeling

Het doel van deze evaluatie is het onderzoeken van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de Onderlinge Regeling in de Arubaanse, Curaçaose en Sint Maartense praktijk, met inachtneming van de leidende beginselen eigenaarschap, gelijkwaardigheid en gemeenschappelijkheid.

De onderzoeksvragen voor de evaluatie zijn gestructureerd volgens de erkende OECD-DAC evaluatiecriteria: relevantie, coherentie, doeltreffendheid, doelmatigheid, impact en duurzaamheid.² Hieruit volgen zes hoofdvragen die de evaluatiecommissie heeft gesteld aan AEF:

1. **Relevantie:** Draagt het ontwerp bij aan het versterken van de economische weerbaarheid?
2. **Coherentie:** Hoe goed passen de Onderlinge Regeling en de Landspakketten?

¹ Het rapport van de evaluatiecommissie beschrijft de verhouding tussen commissie en onderzoeksbureau in meer detail.

² OECD (2021). *Betere Criteria voor Betere Evaluatie: Herziene evaluatiecriteria, definities en gebruiksbeginselen*. [Link](#).

3. **Doeltreffendheid:** In hoeverre bereiken de regeling en Landspakketten hun doelstellingen?
4. **Doelmatigheid:** Hoe goed worden middelen gebruikt?
5. **Impact:** Welk verschil maken de Onderlinge Regeling en de Landspakketten?
6. **Duurzaamheid:** In hoeverre zullen de resultaten blijvend zijn?

In de praktijk zijn deze zes hoofdvragen geoperationaliseerd in een groter aantal deelvragen, waarbij er vanwege het tussentijdse (ex durante) karakter van het onderzoek ook twee extra aspecten van de regeling zijn onderzocht. Paragraaf 2.1 en bijlage A gaan hier verder op in.

Scope van de evaluatie: de regeling als construct, niet individuele Landen of hervormingen.

Dit onderzoek richt zich op de uitvoering van de Onderlinge Regeling tot op heden. Ook de aanloop naar de ondertekening, waarbij sinds 2020 al werd gewerkt met Landspakketten, valt binnen de scope. De evaluatie richt zich zowel op de uitvoering door de Caribische landen als door Nederland.

In het kader van liquiditeitssteun is er ook sprake geweest van tranche-specifieke eisen (zoals de normering van topinkomens of bezuinigingen in de zorg) en 'speciale projecten'³ die bij de Landspakketten zijn afgesproken, zoals bijvoorbeeld budget voor onderwijshuisvesting in Curaçao. Deze zaken vallen buiten de Onderlinge Regeling in enge zin en zijn buiten de scope van de evaluatie.

De evaluatie focust zich op de (overkoepelende) opzet en uitvoering van de Onderlinge Regeling als geheel. De evaluatie richt zich in principe niet op de inhoudelijke beoordeling van afzonderlijke hervormingsmaatregelen, tenzij deze direct van invloed zijn op het functioneren van de Onderlinge Regeling als zodanig. Individuele hervormingsmaatregelen worden wel genoemd als voorbeelden (casestudies) van bredere verschijnselen binnen de opzet en uitvoering van de regeling.

In het rapport worden algemene en land-specifieke bevindingen afgewisseld

De Caribische landen hebben alle drie te maken met dezelfde kaders voor de Onderlinge Regeling. Deze evaluatie beziet de regeling daarom op land-overkoepelend niveau. Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn echter drie op zichzelf staande landen die geografisch, historisch, demografisch, cultureel, economisch en politiek bestuurlijk sterk van elkaar verschillen. De evaluatie beziet daarom, waar relevant, elk van de betrokken landen ook afzonderlijk.

1.3 Leeswijzer

Met het oog op de leesbaarheid wordt waar nodig vereenvoudigde terminologie gebruikt

Om de leesbaarheid van dit rapport te bevorderen, is waar nodig, gebruik gemaakt van vereenvoudigde terminologie. De belangrijkste voorbeelden hiervan zijn:

- ▶ **Regeling:** in het rapport staat "de Onderlinge Regeling" of "de regeling" als verkorte naam voor "*de Onderlinge Regeling Samenwerking bij Hervormingen*"
- ▶ **Hervormingen:** het rapport hanteert de term "hervormingen" als verzamelnaam voor initiatieven, maatregelen en hervormingen die in het kader van de Onderlinge Regeling zijn uitgevoerd.
- ▶ **TWO:** Met het oog op de leesbaarheid hanteert het rapport kortweg de term "TWO" als de *Nederlandse Tijdelijke Werkorganisatie* bedoeld wordt. Daar waar de Arubaanse Uitvoeringsorganisatie bedoeld wordt, wordt "TWO-Aruba" gebruikt.

³ De term 'speciale projecten' is overgenomen van jaarverslagen van TWO. Zie bijvoorbeeld: TWO (2024) *Synergie creëren: Jaarverslag 2023*. [Link](#)

Het vervolg van dit rapport is opgebouwd uit zes hoofdstukken

Dit rapport kent naast de inleiding zes inhoudelijke hoofdstukken en twee bijlagen:

- ▶ **Hoofdstuk 2** beschrijft de onderzoeksopzet van dit rapport, inclusief de gebruikte methoden.
- ▶ **Hoofdstuk 3** geeft een beschrijving van de totstandkoming van de regeling en de huidige opzet.
- ▶ **Hoofdstuk 4** presenteert de bevindingen rond de criteria coherentie en relevantie.
- ▶ **Hoofdstuk 5** schetst de bevindingen rond doeltreffendheid, impact en duurzaamheid.
- ▶ **Hoofdstuk 6** zet de bevindingen rond samenwerking, adaptiviteit en doelmatigheid uiteen.
- ▶ **Hoofdstuk 7** vat de conclusies samen.

In **bijlage A** staat het evaluatiekader dat is gehanteerd voor dit onderzoek. In **bijlage B** staat een overzicht van geïnterviewde betrokkenen.

/ 2 Onderzoeksopzet

Dit hoofdstuk beschrijft hoe het onderzoek is uitgevoerd. Dit omvat ten eerste de vraag op welke criteria de evaluatie de stand van zaken in beeld brengt en welke indicatoren daarbij worden gebruikt. Ten tweede staat beschreven welke onderzoeksmethoden zijn ingezet.

2.1 Evaluatiecriteria

De OECD-DAC criteria zijn als basis aangevuld in het kader van een lerende evaluatie

Zoals beschreven in paragraaf 1.2 heeft de evaluatiecommissie gevraagd om de evaluatie Onderlinge Regeling te baseren op de OECD-DAC criteria. Dit is een set criteria die wereldwijd breed toegepast wordt voor evaluaties van internationale samenwerkingen (zowel ontwikkelingssamenwerking als andere interventies). Ze zijn opgesteld door het Ontwikkelingscomité (Development Assistance Committee) van de OECD. Een eerste versie van deze criteria is opgesteld in 1991.⁴ Sindsdien zijn de criteria doorontwikkeld. De huidige set criteria komt uit 2021.⁵

De OECD-DAC criteria bezien een zestal criteria die samen geschikt zijn voor integrale evaluatie: *relevantie, coherentie, doeltreffendheid, doelmatigheid, impact en duurzaamheid*. Hiermee kan de werking van de Onderlinge Regeling in breed perspectief worden geplaatst.

In samenspraak met de evaluatiecommissie is er voor deze tussentijdse evaluatie gekozen om ook op twee aanvullende criteria de stand van zaken in beeld te brengen. Zo kan de evaluatie beter aansluiten bij het doel om tussentijds lessen te trekken uit de evaluatie en gelijktijdig mogelijkheden te inventariseren om lopende processen waar nodig bij te sturen. De twee aanvullende criteria zijn:

- ▶ *proces van samenwerking*: hoe de samenwerking verloopt tussen de Caribische landen (onderling) en Nederland, tussen TWO en de Caribische landen, en tussen uitvoerende partijen in de Caribische landen. Hoe in de vier landen de samenwerking organisatorisch is ingericht, van voorbereiding en besluitvorming tot en met de uitvoering.
- ▶ *lerende en adaptieve capaciteit*: in hoeverre er door de vier landen lessen worden geleerd en of er flexibiliteit is om de aanpak bij te stellen.

Een evaluatiekader geeft richting aan de onderzoeksactiviteiten

Voor het kaderen en operationaliseren van de onderzoeksvragen en -criteria is een evaluatiekader opgesteld. In het evaluatiekader zijn de verschillende criteria naar meetbare indicatoren vertaald. Hiermee is nader invulling gegeven aan de uitgevraagde thema's van de tussentijdse evaluatie. Het kader geeft daarmee de inhoudelijke focus van het onderzoek weer en diende als vertrekpunt voor in te zetten onderzoeksmethoden om de genoemde thema's en indicatoren in beeld te brengen.

De tabel hieronder geeft een globale toelichting van de onderzoeksthema's en hoe deze in de tussentijdse evaluatie zijn meegenomen. Het volledige evaluatiekader is opgenomen in bijlage A.

⁴ OECD (1991). *Principles for evaluation of development assistance*. [Link](#).

⁵ OECD (2021). *Betere Criteria voor Betere Evaluatie: Herziene evaluatiecriteria, definities en gebruiksbeginnselen*. [Link](#).

Tabel 1: Samenvatting evaluatiekader

	Criterion	Toelichting
Hoofdstuk 4	Relevantie	Relevantie gaat over de vraag in welke mate de Onderlinge Regeling bijdraagt aan doelen die voor de landen ook wezenlijk bijdragen aan economische weerbaarheid. Dit omvat het ontwerp en doelstelling van zowel de Onderlinge Regeling als de Landspakketten, en de match met de behoeften en context van de landen.
	Coherentie	Coherentie gaat over de mate waarin de Onderlinge Regeling – samen met de Landspakketten – een logisch samenhangend construct vormen voor het tot stand brengen van hervormingen. Dit omvat de samenhang tussen hervormingen in het kader van de Onderlinge Regeling (intern) en de samenhang met bestaande ambities en beleid in de landen (extern).
Hoofdstuk 5	Doeltreffendheid	Doeltreffendheid gaat over de mate waarin doelstellingen in het kader van de Onderlinge Regeling zijn bereikt. Hierbij is gekeken naar de feitelijk behaalde resultaten en de meerwaarde van die resultaten ten aanzien van gestelde doelen.
	Impact	Impact hangt samen met doeltreffendheid, maar gaat een stap verder en betreft de mate waarin behaalde resultaten ook daadwerkelijk effect sorteren voor de landen. Dit gaat in ieder geval over de economische weerbaarheid van de landen, maar ook over eventuele (onbedoelde) neveneffecten.
	Duurzaamheid	Duurzaamheid in het kader van de Onderlinge Regeling ziet op de mate waarin tot stand gebrachte hervormingen in de landen ook blijvend zijn. Hierbij is onder andere gekeken naar benodigde randvoorwaarden om hervormingen te borgen.
Hoofdstuk 6	Doelmatigheid	Doelmatigheid betreft de verhouding van de ingezette (financiële) middelen en de behaalde resultaten (doeltreffendheid). In de tussentijdse evaluatie is in dit kader primair gefocust op de mate waarin middelen efficiënt zijn ingezet, processen efficiënt zijn georganiseerd en hoe kosten zich hebben ontwikkeld in relatie tot de activiteiten.
	Proces van samenwerking	Het proces van samenwerking kent binnen de Onderlinge Regeling verschillende niveaus. In de tussentijdse evaluatie is hier met name ingezoomd op de verhouding tussen de Uitvoeringsorganisaties van de landen en TWO.
	Lerende en adaptieve capaciteit	De lerende en adaptieve capaciteit is in beeld gebracht vanuit de vraag in hoeverre er lessen worden geleerd binnen de uitvoering van de Onderlinge Regeling en de mate waarin mogelijkheden worden benut om bij te sturen op eventuele knelpunten via verbeteracties.

Omdat het geen eindevaluatie betreft ('ex-post') maar tussentijds ('ex-durante') zijn meerdere criteria in de uitvoering van de evaluatie vertaald naar projecties voor de toekomst omdat hierover op dit moment nog geen volledige data beschikbaar zijn.. Dit geldt met name voor de criteria impact en duurzaamheid, die in de evaluatie dus worden geoperationaliseerd als 'de waarschijnlijkheid dat baten blijven bestaan op basis van ontwerp en aannames'.⁶

⁶ Zie ook: OECD (2021). *Applying Evaluation Criteria Thoughtfully*. [Link](#).

Zoals hierboven in de tabel aangegeven zijn de criteria geclusterd in verschillende hoofdstukken van dit rapport, zie ook paragraaf 1.3. Deze clustering is gemaakt op basis van inhoudelijke samenhang van verschillende thema's die in de uitvoering van de evaluatie naar voren is gekomen.

2.2 Onderzoeksmethoden

De input voor dit onderzoek komt voort uit interviews en documentenanalyse

De voornaamste informatiebronnen van deze tussentijdse evaluatie zijn semigestructureerde interviews met betrokkenen en systematisch documentenonderzoek.

- ▶ Documentatie in het kader van de Landspakketten en de Onderlinge Regeling vormde een belangrijke feitenbasis en het vertrekpunt van de evaluatie. Hiermee is in de eerste fase van de evaluatie een begrip gevormd van de ontwikkelingen in de afgelopen jaren en de actuele stand van zaken, waarmee verder richting is gegeven aan de evaluatie. Verder is documentatie geraadpleegd in het kader van specifieke analyses van doeltreffendheid (behaalde resultaten), doelmatigheid (financiële gegevens) en de juridische opzet van de Onderlinge Regeling.
- ▶ Interviews vormden de belangrijkste bron van inzichten met betrekking tot de praktijkervaringen met de Onderlinge Regeling vanuit diverse betrokkenen. De gesprekken waren gericht op ervaringen en kwalitatieve duiding op de onderzoeksthema's uit het evaluatiekader. Interviews zijn uitgevoerd met ca. 70 betrokkenen in Aruba, Curaçao, Sint Maarten en in Nederland. Interviews met betrokkenen in de Caribische landen zijn grotendeels fysiek afgenomen tijdens het veldonderzoek eind 2025. Een klein deel van de interviews heeft digitaal plaats gevonden. In bijlage B is een overzicht opgenomen van de gesprekspartners. De interviews zijn semigestructureerd afgenomen op basis van een onderzoeksleidraad die vooraf met gesprekspartners is gedeeld.

Een deel van de interviews en deskresearch richtte zich als 'casestudie' op specifieke thema's

Er is voor gekozen om (naast de brede analyse van de opzet van de Onderlinge Regeling en Landspakketten) in te zoomen op enkele specifiek 'cases' in de Caribische landen. Voorafgaand aan het veldonderzoek zijn per land vier cases geselecteerd in overleg met de evaluatiecommissie. Deze cases zijn in interviews met betrokkenen besproken. De onderzochte cases zijn vermeld in het overzicht van gesprekspartners in bijlage B.

Deze casestudies zijn uitgevoerd om diepgaandere inzichten op te doen met betrekking tot succesfactoren, knelpunten en de meerwaarde van hervormingen. De evaluatie richt zich niet op de inhoudelijke beoordeling van de cases, tenzij deze direct van invloed zijn op het functioneren van de Onderlinge Regeling als zodanig. Daarmee zijn de cases primair een aanvulling op de onderzoeksopzet die in de rapportage zijn verwerkt om bevindingen te illustreren aan de hand van praktijkvoorbeelden. Ze bieden concretisering en verdieping.

/ 3 Beschrijving Onderlinge Regeling

3.1 Tijdslijn totstandkoming

Al voor de COVID-19 crisis, waren de economieën van de Caribische landen kwetsbaar

Aan het eind van de jaren '10 benadrukten internationale organisaties zoals het IMF,⁷ de Wereldbank⁸ en de OECD⁹ de behoefte aan economische en financiële hervormingen voor de Caribische landen. Eenzijdige economische structuren, kenmerkend voor de Caribische landen, met een hoge afhankelijkheid van een klein aantal sectoren zoals toerisme maken de economieën namelijk kwetsbaar voor externe schokken, zoals pandemieën en klimaatverandering.¹⁰

In de Caribische landen werden in die tijd plannen gemaakt om (economische) hervormingen door te voeren. Zo hebben Curaçao en Nederland in 2019 een onderlinge regeling afgesloten met afspraken om te komen tot duurzame overheidsfinanciën, hogere economische groei, een slagvaardig overheidsapparaat en verbetering van de kwaliteit van het leven in Curaçao.¹¹ In 2020 heeft de regering van Aruba een masterplan met als doel het bereiken van economisch herstel en veerkracht.¹² In 2022 nam Sint Maarten de *National Development Vision 2020-2030 and beyond* aan, waar hervormingen rondom een sterke en veerkrachtige economie onderdeel van zijn.¹³

De Onderlinge Regeling zelf vindt zijn oorsprong in de COVID-19 crisis

De COVID-19 crisis trof de economieën van Aruba, Curaçao en Sint Maarten bijzonder hard. Begin april 2020 deden de Caribische landen (financiële) hulpverzoeken aan Nederland, in het kader van artikel 36 van het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden, dat bepaalt dat de vier landen elkaar bijstand verlenen in tijden van nood.¹⁴ Deze verzoeken werden door de Rijksministerraad snel gehonoreerd. De drie landen kregen naast directe medische ondersteuning ook noodleningen met als doel onmiddellijke financiële en sociaaleconomische impact van de pandemie te verzachten.

Aan deze eerste leningen, waarmee de landen ongeveer 1,5 maand aan hun verplichtingen konden blijven voldoen, waren geen voorwaarden verbonden.¹⁵ Nederland kon destijds op de internationale kapitaalmarkt lenen tegen 0% rente, en leende het geld tegen 0% rente door. Voor de leningen was ook in Nederland veel draagvlak: de begrotingswijzigingen werden unaniem aangenomen in de Tweede Kamer.¹⁶

De financiële steun werd vanaf mei 2020 aan voorwaarden tot hervormingen gekoppeld

Binnen enkele weken werd duidelijk dat er meer financiële steun nodig zou zijn om de gevolgen van COVID-19 te beperken. Er zouden meer tranches nodig zijn van de zogeheten liquiditeitssteun.

⁷ IMF (2019). *Article IV consultation Curaçao and Sint Maarten*. [Link](#)

IMF (2019). *Article IV consultation Aruba*. [Link](#)

⁸ Wereldbank (2017). *The Potential of the Blue Economy*. [Link](#).

⁹ OECD, CAF, ECLAC/VN, EC (2019). *Latin American Economic Outlook 2019. Chapter 6 Special feature: Caribbean Small States*. [Link](#).

¹⁰ IMF (2017). *Caribbean Tourism in the Global Marketplace: Trends, Drivers, and Challenges*. [Link](#).

¹¹ Government of Curaçao en BZK (2019). *Groeiakkoord: Naar hersteld vertrouwen en voor een welvarend Curaçao*. [Link](#).

¹² Government of Aruba (2020). *Repositioning our Sails: Aruba's Mission Driven Model for Economic Recovery & Resilience*. [Link](#).

¹³ Government of Sint Maarten (2022). *National development plan*. [Link](#).

¹⁴ Kamerstukken II 2019/2020, 35 420, nr. 12. [Link](#) p. 6.

¹⁵ Kamerstukken II 2019/2020, 35 420, nr. 18. [Link](#).

¹⁶ Tweede Kamer (2020). *Stemmingsuitslag bij Wijziging van de begrotingsstaat van Koninkrijksrelaties (IV) voor het jaar 2020*. [Link](#)

In mei 2020 liet de staatssecretaris aan de Tweede Kamer weten dat er aan volgende tranches voorwaarden zouden worden verbonden: hervormingen om het weerstandsvermogen te versterken, ter versterking van de sociaaleconomische structuur.¹⁷ Het ging om economische, financiële, sociale en institutionele hervormingen, al was op dat moment niet altijd concreet uitgewerkt om welke hervormingen het precies zou gaan.

Besluitvorming over de in 2020 door de Tweede Kamer benoemde hervormingen werd niet afgerond in de Rijksministerraad van 15 mei. De staatssecretaris schreef dat hij de Caribische landen had “geïnformeerd dat zij tot woensdag 20 mei om 17.00 uur de tijd hebben om het voorstel dat op tafel lag schriftelijk alsnog te aanvaarden. Voor ieder land dat het voorstel niet tijdig heeft aanvaard, zal het voorstel komen te vervallen.”¹⁸

Onder deze tijdsdruk gingen de regeringen en Staten van de drie Caribische landen akkoord met het voorstel en werd er een tweede tranche liquiditeitssteun verstrekt. Hoewel de Caribische landen akkoord waren gegaan, hadden zij ook kritiek op het doorlopen proces. Zo gaf Curaçao bijvoorbeeld aan dat sommige hervormingen “op gespannen voet staan” of zelfs volledig in strijd zijn met wet- en regelgeving.¹⁹ Sint Maarten had sterke kritiek op het doorlopen proces en tijdsplan; haar ministerraad schreef dat ze minder dan 24 uur bedenktijd had gehad en drukte “ontevredenheid uit met niet alleen de wijze waarop [het proces] zich voltrok maar ook met het niveau van betrokkenheid [van Sint Maarten] in het ontwikkelen van de voorwaarden”.²⁰

De pakketten aan hervormingen werden vanaf juni 2020 ‘Landspakketten’ genoemd

In juni 2020 werd in beeld gebracht welke hervormingen het precies zou betreffen. Deze pakketten met hervormingen per land werden ‘Landspakketten’ genoemd. Nederland deed hiervoor unilateraal voorstellen aan de Caribische landen. In eerste instantie accepteerden Curaçao en Sint Maarten deze pakketten niet en vroeg Aruba om meer tijd om draagvlak te organiseren.²¹

De Landspakketten omvatten hervormingen per land op het gebied van financieel beheer, publieke sector, belastingen, de financiële sector, arbeidsmarkt en sociale zekerheid, economie, zorg, onderwijs en het versterken van de rechtsstaat.²² Nederland zou de Caribische landen ondersteunen bij de uitvoering van de hervormingen. Eind oktober 2020 was er pas overeenstemming tussen de landen en volgden er meer tranches liquiditeitssteun. De overeenkomst voor Curaçao werd ondertekend op 2 november, voor Aruba op 13 november en voor Sint Maarten op 22 december.

Op dat moment was het voornemen van Nederland dat uitvoering van deze hervormingen juridisch vormgegeven zou worden in een Rijkswet. Aanvankelijk zou dit de Rijkswet *Caribische hervormingsentiteit Aruba, Curaçao en Sint Maarten* (CHE) gaan heten.²³ In november 2020 werd het wetsvoorstel aangepast en van naam veranderd in de Rijkswet *Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling* (COHO).²⁴

¹⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35 420, nr. 37. [Link](#).

¹⁸ *Ibid.*, p. 2

¹⁹ Kabinet van de gevolmachtigde minister van Curaçao (2020). *Besluit land Curaçao op advies 2^e tranche liquiditeitssteun*. [Link](#), p. 3

²⁰ Kabinet van de gevolmachtigde minister van Sint Maarten (2020). *Aangepaste brief tweede tranche liquiditeitssteun*. [Link](#), p. 2

²¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 420, nr. 96, p. 2. [Link](#).

²² Ministerie van BZK (2022). *Evaluatie van de liquiditeitsleningen aan Aruba, Curaçao en Sint Maarten*. [Link](#).

Kamerstukken II 2019/2020, 35 420, nr. 96. Bijlage: Landspakketten Curaçao, Aruba en Sint Maarten. [Link](#)

²³ Ministerie van BZK (2020). *Voorstel Rijkswet Caribische hervormingsentiteit Aruba, Curaçao en Sint Maarten*. [pdf](#)

²⁴ Ministerie van BZK (2020). *Voorstel Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling*. [Link](#).

Met deze Rijkswet zou een zelfstandig bestuursorgaan (het COHO) worden opgezet, dat tot doel had om Aruba, Curaçao en Sint Maarten te ondersteunen bij de implementatie van hervormingen en tegelijk om hierop toezicht te houden. Het COHO zou verregaande bevoegdheden krijgen: de bevoegdheid om de steunverlening op te schorten en de bevoegdheid om te adviseren tot “een voorziening uit kracht van het Statuut”.²⁵

De Raad van State van het Koninkrijk adviseerde in 2021 negatief over het COHO

In maart 2021 bracht de Raad van State van het Koninkrijk negatief advies uit over het voorstel voor de Rijkswet over de instelling van het COHO.²⁶ De Raad betwijfelde of de aanpak voldoende resultaat op zou leveren, omdat COHO het eigenaarschap van de landen zou beperken en onduidelijkheid zou creëren over verantwoordelijkheden. Ook werd betwijfeld hoe verenigbaar het voorstel was met het Statuut voor het Koninkrijk, dat de eigen verantwoordelijkheid van de landen centraal stelt en terughoudendheid van het Koninkrijk vereist. Het wetsvoorstel onderbouwde volgens de Raad onvoldoende dat de bevoegdheden van het COHO noodzakelijk en proportioneel waren.

Het voorstel voor de Rijkswet COHO werd op 9 februari 2022 met wijzigingen ingediend bij de Tweede Kamer en gelijktijdig aan de Staten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten gezonden.²⁷ De wijzigingen hadden vooral betrekking op de rol van de colleges voor financieel toezicht, en niet zozeer op de bevoegdheden van COHO. Het voorstel kreeg in de volksvertegenwoordigingen onvoldoende draagvlak, met name in de Caribische landen.²⁸

In 2021 is vanuit het ministerie van BZK de Tijdelijke Werkorganisatie (TWO) opgezet

Vooruitlopend op de juridische borging werden er intussen al wel inhoudelijke stappen gezet om de hervormingen uit te voeren. De Landspakketten werden uitgewerkt in uitvoeringsagenda's en concrete plannen van aanpak.

Het Nederlandse ministerie van BZK zette een eenheid op om de werkzaamheden samen met de Caribische landen uit te voeren. Dit werd (voorlopig) de Tijdelijke Werkorganisatie (TWO) genoemd. Kamerbrieven geven aan dat TWO sinds begin 2021 operationeel is bij de implementatie van hervormingen zoals vastgelegd in de Landspakketten.²⁹

In 2023 kwam de Onderlinge Regeling Samenwerking bij Hervormingen tot stand

Ter tegemoetkoming aan de door de volksvertegenwoordigingen geuite bezwaren werkten de betrokken regeringen aan een alternatieve vormgeving van de samenwerking. Daarbij speelde ook dat de COVID-19 crisis was afgelopen. In april 2022 gaf het C(A)ft aan dat er geen aanvullende liquiditeitssteun nodig was om de noodzakelijke uitgaven te financieren.³⁰ De vier landen presenteerden hiervoor in augustus 2022 een gezamenlijk ontwerp. Het voorstel voor de Rijkswet COHO werd ingetrokken.³¹

In het nieuwe ontwerp werd gekozen voor voortzetting van de bestaande werkwijze rond de Landspakketten, maar met een andere juridische grondslag. De toelichtende tekst bij het voorstel gaf

²⁵ Ibid, art. 25. De Raad van State (2021, [link](#)) gaf aan dat hierbij met name gedacht kan worden “aan bevoegdheden inzake indeplaatsstelling en vernietiging ingevolge de artikelen 50 en 51 van het Statuut.”

²⁶ Raad van State (2021). *Advies W04.20.0408/IIK: Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling*. [Link](#).

²⁷ Ministerie van BZK (2022). *Nota van wijzigingen Regels omtrent de instelling van het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling)* [Link](#).

²⁸ Kamerstukken II 2022/2023, 36 031, nr. B. [Link](#).

²⁹ Kamerstukken II 2023/2024, 36 410, nr. 45 [Link](#).

³⁰ Kamerstukken II 2021/22, 35 420, nr. 510. [Link](#).

³¹ Kamerstukken II 2022/2023, 36 031 (R2161), nr. 13. [Link](#)

aan dat dit construct gebaseerd was op respect voor de autonomie van de landen, zonder oprichting van een bestuursorgaan zoals het COHO, maar met samenwerking via een werkorganisatie onder politieke verantwoordelijkheid van de minister van BZK. Paragrafen 3.2 en 6.1 gaan hier verder op in.

Het gebrek aan draagvlak voor de voorgestelde Rijkswet COHO maakte dat er geen apart bestuursorgaan COHO werd opgericht. Er kwam ook geen consensus Rijkswet. In plaats daarvan werd besloten om de afspraken te codificeren in een vormvrije onderlinge regeling op grond van artikel 38, eerste lid, van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden.³² Verdere besprekingen in januari 2023 leidden tot een hoofdlijnenakkoord en de daaropvolgende uitwerking van de regeling.³³ De samenwerking tussen Nederland en de Caribische landen en de gezamenlijke werkwijze werd in april 2023 geformaliseerd in de *Onderlinge Regeling Samenwerking bij Hervormingen*.³⁴

De liquiditeitssteun-leningen zijn in 2023 geherfinancierd

In totaal zijn er elf tranches leningen verstrekt met in totaal € 1,04 miljard aan liquiditeitsleningen. Hiervan is € 441,7 miljoen aan Aruba verstrekt, € 448,2 miljoen aan Curaçao en € 153,0 miljoen aan Sint Maarten. De tabel hieronder geeft een overzicht.³⁵ Naast deze algemene liquideitssteun waren er overigens ook nog specifieke regelingen, zoals steun voor een scheepswerf in Curaçao, maar die hadden geen link met de Landspakketten of de Onderlinge Regeling.³⁶

Tabel 2: Verstrekte liquiditeitssteun aan Caribische landen in miljoenen €

Steun in miljoenen €	Aruba	Curaçao	Sint Maarten	Totaal
Liquiditeitssteun 2019			25,6	25,6
Tranche 1	47,4	90,3	10,3	148,0
Tranche 2	57,6	104,0	21,6	183,2
Tranche 3	99,3	136,7	28,2	264,2
Tranche 4	32,9	-	4,0	36,9
Tranche 5	112,8	-	18,4	131,2
Tranche 6	86,1	79,6	22,9	188,6
Tranche 7	-	37,6	10,7	48,3
Tranche 8	5,6	-	-	5,6
Tranche 9	-	-	-	0,0
Tranche 10	-	-	6,6	6,6
Tranche 11	-	-	4,7	4,7
Totaal	441,7	448,2	153,0	1.042,9

Hoewel verdere leningen niet nodig waren, was het economisch herstel nog onvoldoende om al tot verantwoorde aflossing over te gaan – ook nadat de eerste leningen voor 1,5 jaar waren verlengd. De Rijksministerraad constateerde in 2022 dat het niet realistisch zou zijn te verwachten dat (volledige) aflossing aan het einde van de looptijd mogelijk zou zijn, gezien de omvang van de leningen. In 2023 vond er daarom herfinanciering van de leningen plaats.

Nederland gaf aan dat als de Caribische landen akkoord zouden gaan met bepaalde voorwaarden, er een lager rentepercentage zou worden gehanteerd dan wanneer de landen hier niet mee akkoord

³² Ministerie van BZK (2023). *Brief Onderlinge regeling Samenwerking bij hervormingen*. [Link](#).

³³ Ministerie van BZK (2023). *Toelichting bij de Onderlinge Regeling samenwerking bij hervormingen*. [Link](#).

³⁴ Ministerie van BZK (2025). *Afschrift brief Voortgang en vooruitblik Landspakketten Aruba, Curaçao en Sint Maarten*. [Link](#).

³⁵ Ministerie van BZK (2026). *Financiële relatie NL-Landen w.o. covidleningen*.

³⁶ Ministerie van BZK (2022). *Investerings in werf Curaçao*. [Link](#)

zouden gaan: voor Aruba ging dit om het verankeren van bestaand financieel toezicht in een Rijkswet en voor Curaçao en Sint Maarten om een doorstart van pensioenverzekeraar ENNIA.³⁷

De Onderlinge Regeling kent een looptijd van vier jaar en loopt in principe tot april 2027

Ondanks politiek bestuurlijke wisselingen als gevolg van verkiezingen in Aruba (dec 2024), Curaçao (mrt 2025), Sint Maarten (jan 2024 en opnieuw in aug 2024) en Nederland (nov 2023 en opnieuw in okt 2025) zijn er sinds de ondertekening van de Onderlinge Regeling geen formele wijzigingen meer geweest.

De Onderlinge Regeling is momenteel in uitvoering. TWO verantwoordt haar activiteiten inhoudelijk via jaarverslagen en financieel ook via de Rijksbegroting. De drie Caribische landen verantwoorden hun activiteiten aan hun eigen Staten.

De regeling kent in principe een looptijd van vier jaar; dat is tot april 2027. In februari 2025 heeft de toenmalige staatssecretaris in een commissiedebat aangegeven dat de regeling in 2027 afloopt en dat TWO dan stopt.³⁸ Artikel 11.2 stelt dat de regeling in onderlinge overeenstemming telkens twee jaar kan worden verlengd. Over een dergelijke eventuele verlenging is nog geen besluit genomen.

3.2 Huidige opzet

Een onderlinge regeling is een overeenkomst tussen landen van het Koninkrijk

Op grond van artikel 38, eerste lid, van het Statuut kunnen Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland onderling regelingen treffen. De *Onderlinge Regeling Samenwerking bij Hervormingen* is hier een voorbeeld van. Een onderlinge regeling vormt een horizontale vorm van samenwerking tussen de deelnemende landen en kent een eigen juridisch karakter. De regeling kan het best worden geduid als een publiekrechtelijke overeenkomst sui generis, oftewel een op zichzelf staande overeenkomst.

De regeling is gebaseerd op eigenaarschap, gemeenschappelijkheid en gelijkwaardigheid

Binnen het construct van de Onderlinge Regeling blijven de Caribische landen eigenaar van de hervormingen en geven daar zelf invulling aan. Nederland biedt ondersteuning via expertise, uitvoeringscapaciteit en financiering.

De samenwerking is vormgegeven via Landspakketten, uitvoeringsagenda's, plannen van aanpak en rapportages. De Onderlinge Regeling noemt eigenaarschap, gemeenschappelijkheid en gelijkwaardigheid als belangrijkste fundamentele uitgangspunten.³⁹

³⁷ Ministerie van BZK (2023). *Herfinanciering covidleningen Curaçao, Sint Maarten en Aruba*. [Link](#).

³⁸ Kamerstukken II 2022/2023. 36 031, nr. B. [Link](#).

³⁹ Ministerie van BZK (2023). *Toelichting bij de Onderlinge Regeling samenwerking bij hervormingen*. [Link](#), p. 2

Hoofddoel van Onderlinge Regeling is meer economische weerbaarheid en bestuurskracht

Alhoewel er in de Onderlinge Regeling geen overkoepelende beleidstheorie is opgenomen, is deze op grond van de wetstekst wel te formuleren.⁴⁰ Het doel van de Onderlinge Regeling staat beschreven in artikel 2 van de regeling:

Artikel 2 Doel

“Het doel van deze onderlinge regeling is om hervormingen in de publieke sectoren van de landen door te voeren, teneinde de economische weerbaarheid en bestuurskracht van de landen te verhogen. De hervormingen vinden op verantwoorde wijze plaats, rekening houdend met de sociaaleconomische omstandigheden en capaciteiten van elk land.”

De begrippen ‘economische weerbaarheid’ en ‘bestuurskracht’ zijn daarbij niet gedefinieerd, maar in feite wel uitgewerkt in beleidstheorieën die staan weergegeven in de uitvoeringsagenda’s.

Een nevendoeel van de Onderlinge Regeling is het verkleinen van het wanbetalingsrisico

In de toetsingskaders van augustus 2023 rond de herfinanciering van de liquiditeitsleningen wordt genoemd dat het doel van de Landspakketten niet alleen het verbeteren van de economische weerbaarheid is, maar ook het verkleinen van het wanbetalingsrisico.⁴¹ Ook in het toetsingskader van de kapitaalening aan Sint Maarten voor investeringen uit de Begroting 2025 wordt het volgende omschreven: “Een van de prioriteiten [van de Onderlinge Regeling] betreft het verbeteren van het financieel beheer van het land met als doel bij te dragen aan de verbetering van de economie. Hierdoor wordt het wanbetalingsrisico verkleind”.⁴²

Daarmee is de liquiditeitssteun een middel om hervormingen door te voeren, met als doel om de economische weerbaarheid te verhogen. Die economische weerbaarheid is een doel op zichzelf, maar moet daarnaast ook de functie dienen om wanbetalingsrisico te verkleinen.

Uitvoering van de regeling ligt bij de Caribische landen zelf, ondersteund door de TWO

De hervormingen worden uitgewerkt in Uitvoeringsagenda’s en gevolgd in Uitvoeringsrapportages, die elk land samen met Nederland opstelt en ieder half jaar actualiseert. De Tijdelijke Werkorganisatie (TWO) kan budget oftewel ‘subsidie’ toekennen voor de uitvoering van hervormingen, mits de organisatie akkoord is met het plan van aanpak en de planning die de Caribische landen opstellen voor de hervorming.

De coördinatie van de uitvoering in de Caribische landen is als volgt belegd:

- ▶ **Voor Curaçao:** Nationale Hervormingscommissie (NHC)
- ▶ **Voor Aruba:** TWO-Aruba⁴³
- ▶ **Voor Sint Maarten:** Directie Binnenlandse Aangelegenheden en Koninkrijksrelaties (BAK)

De Onderlinge Regeling noemt deze coördinerende gremia Uitvoeringsorganisaties. In de praktijk ligt een substantieel deel van de uitvoering in sommige gevallen echter bij departementen van de

⁴⁰ In 2022 is er bij evaluatie van de liquiditeitssteun wel een beleidstheorie geschetst voor de “Interdepartementale afspraken over inhoud en vormgeving van hervormingen in de Landen”, zie: BZK, 2022, [Link](#), p. 7

⁴¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023). Toetsingskader Risicoregelingen Rijksoverheid: Herfinanciering van de covidlening met einddatum 10 oktober 2023 aan Aruba. [Link](#); Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023). Toetsingskader Risicoregelingen Rijksoverheid: Herfinanciering van de covidlening met einddatum 10 oktober 2024 aan Curaçao. [Link](#); Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023). Toetsingskader Risicoregelingen Rijksoverheid: Herfinanciering van de covidlening met einddatum 10 oktober 2024 aan Sint Maarten. [Link](#).

⁴² *Kamerstukken I 2025/26*, 36 900-IV, nr. 24. [Link](#).

⁴³ De coördinatie ligt sinds 2025 tevens bij het nieuw opgerichte ministerie van Koninkrijksrelaties van Aruba

Caribische landen. TWO, dat onderdeel is van het Nederlandse ministerie van BZK bij DG Koninkrijksrelaties, ondersteunt de Caribische landen met coördinatie en met steun bij de uitvoering in de landen.⁴⁴

Het Nederlandse ministerie van BZK stelt subsidies voor uitvoering ter beschikking

Een onderdeel van de Onderlinge Regeling is dat Nederland financiële middelen ter beschikking stelt voor ondersteuning bij het uitvoeren van de Landspakketten. Deze subsidie wordt meestal aangewend voor het inhuren van externe professionals die bijvoorbeeld als projectleider, adviseur of onderzoeker meewerken aan een hervorming. In tegenstelling tot de eerdere liquiditeitssteun is deze subsidie een gift en geen lening. Artikel 9 van de regeling specificiert dat deze middelen ten laste komen van de begroting van het Nederlandse ministerie van BZK.

De hervormingsmaatregelen zijn in verschillende thema's ingedeeld

De hervormingen zijn thematisch geclusterd waarbij voor de drie Caribische landen een vrijwel uniforme thematische indeling wordt gehanteerd.⁴⁵ De tabel hieronder geeft een overzicht van de huidige thema's.

Tabel 3: Overzicht van thema's in de Onderlinge Regeling (per januari 2026)

Thema	Toelichting
Financieel beheer	Grip op overheidsfinanciën en verantwoordingsinformatie
Kosten & effectiviteit publieke sector	Kwaliteit, effectiviteit en doelmatigheid publieke sector
Belastingen	Verbeteren van het belastingstelsel en belastingdienst
Arbeidsmarkt en sociale zekerheid	Bevorderen arbeidsparticipatie en sterker zekerheidsstelsel
Economie	Duurzaam, inclusief en veerkrachtig zakenklimaat
Zorg	Toegankelijkheid zorg waarborgen, o.a. met preventie
Onderwijs	Bijdragen aan talentontwikkeling, duurzame samenleving
Overige maatregelen	Verschillende maatregelen

Het oorspronkelijke thema 'Economische hervormingen' is halverwege 2024 opgesplitst in de huidige thema's 'Arbeidsmarkt en sociale zekerheid' en 'Economie'. De hervormingen van het oorspronkelijke thema D betroffen de financiële sector. Gezien de verantwoordelijkheid van de centrale banken wordt dit sindsdien niet meer als apart staande thema beschouwd, maar vallen deze hervormingen onder het thema 'overige maatregelen'. Sinds deze wijziging worden de thema's niet langer met letters aangeduid, maar bij hun volledige naam benoemd.⁴⁶

⁴⁴ Ministerie van BZK (2023). *Toelichting bij de Onderlinge Regeling samenwerking bij hervormingen*. [Link](#).

⁴⁵ Enige uitzondering op deze uniformiteit is dat bij Sint Maarten het laatste thema 'rule of law and other measures' heet, terwijl dat thema bij Aruba en Curaçao als 'overige maatregelen' heet.

⁴⁶ Wanneer in dit onderzoeksrapport naar de thema's met letters wordt verwezen, betreft dit de periode vóór deze wijziging.

/ 4 Bevindingen relevantie en coherentie

Dit hoofdstuk presenteert de bevindingen ten aanzien van de criteria coherentie en relevantie. Voordat er wordt ingegaan op deze criteria, worden eerst de juridische inrichting van de Onderlinge Regeling en de mate waarin de regeling contextgevoelig is vormgegeven beschouwd.

De bevindingen rond de juridische inrichting betreffen de formele status van de Onderlinge Regeling en de principes en uitgangspunten die hieraan ten grondslag liggen. De analyse van de contextgevoeligheid betreft de vraag in hoeverre de Onderlinge Regeling rekening houdt met de specifieke context van de Caribische landen.

Dit vormt de basis voor de beoordeling van de mate waarin het ontwerp en de doelstellingen passend zijn (relevantie) en of sprake is van een logisch samenhangend geheel voor de uitwerking van hervormingen (coherentie). Het hoofdstuk start met de bevindingen op overkoepelend niveau; de laatste paragraaf gaat nader in op de specifieke bevindingen per land.

4.1 Juridische inrichting

De Onderlinge Regeling verankert hervormingssamenwerking formeel binnen het Koninkrijk

Analyse laat zien dat onderlinge regelingen als juridisch construct goed geschikt zijn voor samenwerking tussen verschillende (intern autonome) landen. De Raad van State van het Koninkrijk noemde onderlinge regelingen een instrument dat “goed bruikbaar [is] als basis voor samenwerking tussen de landen binnen het Koninkrijk”.⁴⁷ De juridische vorm van een onderlinge regeling kent op zichzelf geen vorm- of inhoudseisen. Hoe geschikt een onderlinge regeling in de praktijk is, hangt af van de invulling.

Uit interviews komt naar voren dat deze regeling in de praktijk ook een duidelijke juridische grondslag geeft. Er zijn geen voorbeelden van juridische interpretatieverschillen naar voren gekomen. Geïnterviewde actoren geven aan dat hun eigen takenpakket in principe duidelijk is. Een onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling, een risico dat de Raad van State van het Koninkrijk identificeerde bij de concept Rijkswet COHO, treedt niet op bij de Onderlinge Regeling.⁴⁸

De samenwerking kent nauwelijks ‘harde’ borgingsmechanismen voor voortgang⁴⁹

Bij juridische analyse valt op dat de regeling geen juridische of financiële mechanismen kent om voortgang rond de hervormingen af te dwingen als één van de partijen het beeld zou hebben dat voortgang achter blijft. In theorie zijn zulke harde mechanismen niet geheel afwezig, maar in de praktijk passen die niet bij de letter en geest van de Onderlinge Regeling.

Uit analyse komen vier van zulke mechanismen naar voren die in theorie denkbaar zijn, maar

⁴⁷ Raad van State (2024). *70 jaar Statuut voor het Koninkrijk*. [Link](#), p. 41

⁴⁸ Raad van State (2021). *Advies W04.20.0408/I/K: Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling*. [Link](#).

⁴⁹ Juridisch deskundigen maken soms onderscheid tussen ‘harde’ en ‘zachte’ mechanismen. ‘Harde’ mechanismen zijn juridische verplichtingen of financiële prikkels (beloningen en/of boetes). ‘Zachte’ mechanismen zijn instrumenten om communicatie en vertrouwen te verbeteren. Die beeldtaal nemen we hier over omdat het de leesbaarheid bevordert. ‘Harde’ mechanismen zijn niet inherent beter dan ‘zachte’ of vice versa. De meeste afspraken kennen een mix van harde en zachte mechanismen.

vanwege verschillende praktische en institutionele redenen in de praktijk niet toepasbaar zijn:

- ▶ **Bemiddeling:** Artikel 8 van de regeling voorziet in de aanstelling van een bemiddelaar als de landen geen overeenstemming bereiken over de hervormingen. Deze bemiddelaar heeft echter geen doorzettingsmacht. Bovendien kan deze alleen bemiddelen rond planvorming en voortgangsrapportages, maar niet bij uitvoering van hervormingen.
- ▶ **Herfinanciering van leningen:** Nederland heeft aanvankelijk de liquiditeitsleningen als kortlopende bulletleningen verstrekt aan de Caribische landen. Deze leningen vereisen een volledige terugbetaling (in realiteit vaak volledige of gedeeltelijke herfinanciering) na enige jaren. In theorie had Nederland steeds de voortgang van de hervormingen onder de Onderlinge Regeling als voorwaarde kunnen stellen voor herfinanciering van deze leningen. In de praktijk zou dat echter impact gehad hebben op de onderlinge verhoudingen die noodzakelijk waren om de samenwerking succesvol te laten verlopen. Sinds de herfinanciering van deze leningen van oktober 2023 is dit überhaupt geen mogelijke route meer.
- ▶ **Toekenning subsidies:** Binnen de kaders van de Onderlinge Regeling kan TWO programmageld toekennen voor ondersteuning bij hervormingen. Met deze subsidies kunnen de Caribische landen kennis en kunde inhuren. Als TWO ontevreden is over de voortgang op één deel van de uitvoeringsagenda, kan het in theorie ervoor kiezen om als sanctie subsidies voor een andere hervorming niet toe te kennen.⁵⁰ In de praktijk lijkt het echter weinig zinvol dat TWO minder subsidies voor hervormingen toekent als sanctie voor te weinig hervormingen.
- ▶ **Artikelen 50 en 51 Statuut:** Artikelen 50 en 51 van het Statuut van het Koninkrijk voorzien in maatregelen die het Koninkrijk kan treffen als de zogeheten waarborgfunctie in het geding komt. Artikel 50 van het Statuut van het Koninkrijk voorziet in het schorsen en vernietigen van besluiten van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Artikel 51 voorziet in aanwijzingen per Algemene Maatregel van Rijksbestuur, onder andere als de Caribische landen zich niet houden aan 'een internationale regeling'. Dit is echter hooguit een theoretische optie. Deze artikelen bestaan voor zwaarwegende situaties en worden in de praktijk zelden gebruikt. De optie is noemenswaardig omdat de voorgestelde Rijkswet COHO een bepaling kende waarin het bestuursorgaan de Rijksminister-raad kon adviseren om deze voorzieningen te treffen.⁵¹ De Raad van State van het Koninkrijk was hier echter zeer kritisch op en wees op eerdere gevallen waarin was bepaald dat het Koninkrijk terughoudend moet zijn met het gebruik van deze artikelen.⁵² Anders dan in het voorstel COHO kent de Onderlinge Regeling geen bepaling om tot dit soort voorzieningen te adviseren.

Bij de genoemde vier mechanismen geldt dat deze alle vier theoretisch (maar niet praktisch) bruikbaar zijn voor Nederland om voortgang bij de Caribische landen te borgen. Omgekeerd kan alleen het eerstgenoemde mechanisme theoretisch (maar niet praktisch) gebruikt worden door een Caribisch land om voortgang aan Nederlandse kant te borgen.

De genoemde mechanismen zouden alleen aan de orde zijn als een gebrek aan voortgang voortkomt uit onwil. Als gebrek aan voortgang andere oorzaken kent (bijvoorbeeld wanneer randvoorwaarden zoals personele capaciteit niet aanwezig zijn), zijn zulke mechanismen überhaupt niet aan de orde.

De regeling zet sterk in op samenwerking

De Onderlinge Regeling kent 'zachte' mechanismen die de samenwerking en het contact tussen de partijen bevorderen. De partijen zijn verplicht om in afstemming met elkaar plannen op te stellen en

⁵⁰ Het omgekeerde (als 'beloning' juist extra subsidie toekennen als TWO tevreden is met de voortgang) is juridisch lastig omdat TWO formeel geen mandaat heeft om subsidies toe te kennen voor zaken die niet in de uitvoeringsagenda's staan.

⁵¹ Ministerie van BZK (2020). *Voorstel Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling*. [Link](#), art. 25

⁵² Raad van State (2021). *Advies W04.20.0408/I/K: Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling*. [Link](#), noot 38

elkaar te informeren over de voortgang. De regeling bepaalt procedures voor het opstellen van uitvoeringsagenda's, plannen van aanpak en monitoring via uitvoeringsrapportages. Zulke juridische bepalingen scheppen kaders waarin de partijen van elkaars activiteiten op de hoogte zijn. Dat kan uiteindelijk wederzijds vertrouwen bevorderen. In paragraaf 6.1 beschrijven we of deze juridische kaders in de praktijk ook tot dat vertrouwen hebben geleid.

De letter en geest van de (juridische tekst van de) Onderlinge Regeling legt dus de nadruk op procedurele en relationele mechanismen die het contact en de communicatie bevorderen. Dat is in lijn met de principes van eigenaarschap, gelijkwaardigheid en gemeenschappelijkheid die zijn vastgelegd voor de regeling.⁵³

Het beeld van geïnterviewde betrokkenen is dat de Onderlinge Regeling in de huidige vorm daarmee de kritiekpunten op het eerdere wetsvoorstel COHO toereikend adresseert. Juridisch is de Onderlinge Regeling in de huidige vorm dus goed houdbaar. Hoofdstukken 5 en 6 beschrijven verder hoe de mix van borgingsmechanismen in de praktijk functioneert.

De Onderlinge Regeling kent geen heldere criteria voor afbouw en/of continuïteit

Bij analyse van de voorgestelde Rijkswet COHO uitte de Raad van State van het Koninkrijk in 2021 kritiek op de afbouw en continuïteit van voorgestelde constructie. Die zou in beginsel na zes jaar vervallen, met een mogelijke verlenging van twee jaar. De Raad van State van het Koninkrijk merkte op dat zowel de regels zelf als de toelichting geen duidelijke criteria bevatten voor verlenging of voor een eventuele eerdere beëindiging. Dit gebrek aan afbouwcriteria zou de regeling onzeker en mogelijk langdurig maken, wat volgens de raad de stabiliteit van de samenwerking mogelijk zou ondermijnen.

Dit punt heeft de Onderlinge Regeling niet geadresseerd. De huidige Onderlinge Regeling kent in het tweede lid van artikel 11 een vergelijkbare afbouwregeling. Ook daar staat dat de Onderlinge Regeling vier jaar na inwerkingtreding vervalt met een mogelijke verlenging van maximaal twee jaar per keer bij overeenstemming tussen de landen, zonder tekst die aangeeft op welke gronden er over een dergelijke mogelijke verlenging moet worden besloten. Wel kent de Onderlinge Regeling (net als de voorgestelde Rijkswet) met artikel 10 een evaluatieclausule. Die kan inhoudelijke aanknopingspunten voor dit besluit opleveren.

Samenvatting: De juridische inbedding van de regeling faciliteert het behalen van haar doelstelling

Al met al is de Onderlinge Regeling in juridische zin goed opgezet. De regeling is (in tegenstelling tot de voorgestelde Rijkswet COHO) ingericht vanuit de principes van eigenaarschap, gelijkwaardigheid en gemeenschappelijkheid en de mix aan mechanismen reflecteert dat. Een zwak punt in de tekst van de regeling is dat niet geëxpliciteerd is op basis waarvan een besluit over verlenging moet plaatsvinden.

4.2 Contextgevoeligheid

De noodzaak van de hervormingen stond niet ter discussie, maar de uitvoering wel

Uit de gesprekken komt een consistent beeld naar voren dat Landspakketten steeds inhoudelijk scherp hebben geadresseerd *wat* er zou moeten veranderen, maar dat er in de beginfase

⁵³ Ministerie van BZK (2023). *Toelichting bij de Onderlinge Regeling samenwerking bij hervormingen*. [Link](#).

onvoldoende oog was voor *hoe, wanneer* en *onder welke voorwaarden* deze veranderingen in elk van de Caribische landen realistisch zouden kunnen worden gerealiseerd.

De inhoudelijke discussies over de relevantie en timing van hervormingsmaatregelen veroorzaakten spanning in de samenwerking. Discussies gingen bijvoorbeeld over bezuinigingen in de zorg tijdens een zorgcrisis, het verhogen van de pensioenleeftijd en 'dollarisatie'. De noodzaak van de maatregelen stond politiek-bestuurlijk niet zozeer ter discussie, en uit gesprekken blijkt dat veel ambtenaren de Onderlinge Regeling zelfs hebben ervaren als een noodzakelijk breekijzer voor hervormingen die al langere tijd op de beleidsagenda stonden, maar politiek moeilijk uitvoerbaar waren.

De 'grote-landen'-logica overvroeg de beperkte uitvoeringscapaciteit van kleinschalige landen

Een tweede bepalende contextfactor is de kleinschaligheid van de Caribische landen. De beleids- en uitvoeringscapaciteit is structureel beperkt en geconcentreerd bij een kleine groep mensen die meerdere dossiers tegelijk dragen. Het 'absorptievermogen' van de overheidsorganisaties (het vermogen om meerdere hervormingen te verwerken, te implementeren en duurzaam te borgen) werd hierdoor structureel overschreden.

Bestuurders en ambtenaren zijn bovendien direct onderdeel van de samenleving waarop beleid ingrijpt. Dat maakt besluitvorming persoonlijk en politiek gevoelig.

De organisatie- en verantwoordingslogica van de Landspakketten onder de Onderlinge Regeling sloot in de praktijk niet altijd aan bij de realiteit van kleinschalige landsoverheden. Rapportage-, plannings- en verantwoordingsvereisten waren veelal ingericht volgens een 'grote-landen'-logica. Dat wil zeggen dat ze gebaseerd waren op de veronderstelling van ruime ambtelijke capaciteit, gespecialiseerde functies per beleidsterrein en gescheiden verantwoordelijkheden voor uitvoering, monitoring en verantwoording met meerdere parallele formats, vaste rapportagemomenten en gedetailleerde voortgangsverantwoording per thema.

Samenvatting: De spanning tussen ambitie en capaciteit ondermijnt samenhangende uitvoering

Al met al formuleren de Landspakketten scherp wat er moet veranderen. Ze creëren bestuurlijke urgentie. Echter, het instrumentarium is onvoldoende ingericht op de context van kleinschalige landen. Daarmee wordt de effectiviteit niet primair beperkt door gebrek aan probleemherkenning, maar door mismatch tussen ambitie en uitvoeringsvermogen.

4.3 Relevantie en coherentie

Relevantie betreft de mate waarin het ontwerp en de doelstelling passend zijn in deze context. Coherentie is de mate waarin de regeling een logisch samenhangend construct is. Coherentie wordt in deze analyse meegenomen als een onderdeel van relevantie: hervormingen zijn pas daadwerkelijk relevant wanneer zij onderling logisch samenhangen (interne coherentie) én aansluiten bij bestaande beleidsdoelen, programma's en institutionele realiteit binnen de landen (externe coherentie).

De noodzaak van de hervormingen werd breed onderschreven

Uit de gesprekken en de geanalyseerde documenten komt een consistent maar genuanceerd beeld naar voren over de relevantie en coherentie van de hervormingsmaatregelen.

In de Caribische landen bestaat brede overeenstemming over de inhoudelijke juistheid van de inventarisatie van de noodzakelijke hervormingen zoals weergegeven in de Landspakketten. Vrijwel alle gesprekspartners in de Caribische landen erkennen dat de kern van de hervormingen in de Landspakketten, namelijk versterking van financieel beheer, verbetering van belastinginning, modernisering van de overheidsorganisatie en hervormingen in sectoren als zorg, onderwijs en arbeidsmarkt, aansluit bij structurele kwetsbaarheden die in de eigen plannen van de Caribische landen waren opgenomen.⁵⁴ De nuance zit in de mate waarin deze relevantie en coherentie ook daadwerkelijk in de praktijk realistisch haalbaar is binnen het tijdspad van de Onderlinge Regeling. Later in dit hoofdstuk wordt ingegaan op de landspecifieke nuances.

Tijdens de COVID-19 crisis waren de Caribische landen primair gericht op stabilisatie en herstel. In die context werd de stapeling van structurele hervormingen en stelselwijzigingen in een relatief korte termijn ervaren als zwaar en onrealistisch. Daarmee ontstond spanning tussen wat inhoudelijk relevant werd geacht op de lange termijn en wat op korte termijn uitvoerbaar en prioritair was.

De hervormingen hebben onderlinge samenhang maar versterken elkaar niet altijd

Coherentie tussen hervormingen ontstaat als de hervormingen logisch zijn geordend en onderling zijn afgestemd in ontwerp en uitvoering. Als eerst wordt geïnvesteerd in hervormingen die 'de basis op orde' brengen, ontstaat er daarna ruimte om vervolghervormingen te implementeren.

Veel gesprekspartners zagen thema A (Financieel beheer) als het fundament van de overige hervormingen in de Onderlinge Regeling. Verbeteringen in verslaglegging en verantwoording creëren niet alleen financiële ruimte, maar ook transparantie, bestuurlijke rust en vertrouwen. Die kunnen als basis dienen voor andere hervormingen.

De samenhang tussen thema A en thema C (Belastingen) illustreert een duidelijke wederzijdse afhankelijkheid. Versterking van de belastinginning en verbreding van de inkomstenbasis verminderen begrotingsdruk en bieden ruimte om scherpe bezuinigingen, met name in de zorg, te beperken. Tegelijkertijd vraagt de implementatie van fiscale hervormingen juist om een goed functionerend financieel-administratief apparaat en voldoende uitvoeringscapaciteit.

Hoewel de samenhang dus aanwezig is in de opzet van de regeling, is deze in de uitvoeringspraktijk niet altijd als zodanig ervaren. Gesprekspartners geven aan dat het hoge ambitieniveau en de gelijktijdigheid van hervormingen de uitvoering complex maakten. De samenhang wordt daardoor eerder ervaren als een stapeling van verplichtingen dan als een logisch en versterkend geheel.

De thematische structuur schept overzicht, maar bemoeilijkt geïntegreerde uitvoering

De thematische indeling van de Onderlinge Regeling in afzonderlijke domeinen (die in de eerste jaren aangehaald werden met de letters A t/m H, maar inmiddels inhoudelijk worden benoemd) had een ordenende functie. In de ontwerpfase bood deze indeling helderheid over doelstellingen, verantwoordelijkheden en voortgang per beleidsdomein. Zij maakte het mogelijk om de inventarisatie van complexe hervormingsopgaven te structureren, expertise te organiseren en voortgang systematisch te monitoren.

⁵⁴ Government of Aruba (2020). *Repositioning our Sails: Aruba's Mission Driven Model for Economic Recovery & Resilience*. [Link](#).
Government of Curacao en BZK (2019). *Groeiakkoord: Naar hersteld vertrouwen en voor een welvarend Curaçao*. [Link](#).
Government of Sint Maarten (2022). *National development plan*. [Link](#).

Tegelijkertijd heeft de thematische indeling in de uitvoeringspraktijk ook duidelijke beperkingen. Gesprekspartners geven aan dat de indeling in afzonderlijke thema's, in combinatie met het hoge ambitieniveau en de gelijktijdige uitvoering van meerdere hervormingen, de complexiteit van de uitvoering vergroot.

Daarnaast werd opgemerkt dat de thematische indeling in samenhang met de gelijktijdige uitvoering verkokering in de hand werkt. Hoewel afhankelijkheden tussen thema's inhoudelijk wel worden erkend, worden zij, bij gebrek aan totaaloverzicht en regie, onvoldoende vertaald naar gezamenlijke prioritering, fasering en besluitvorming. Hervormingen worden per thema gepland en gemonitord, zonder dat expliciet wordt gestuurd op volgorde of op het tijdelijk uitstellen van hervormingen wanneer randvoorwaarden in andere thema's nog niet op orde zijn. Hierdoor ontstaat spanning tussen coherentie op papier en coherentie in de praktijk: beleidsmatig zijn de thema's mogelijk logisch verbonden, maar in de uitvoering ontbreekt een geïntegreerde routekaart op het geheel die deze verbinding operationaliseert.

Tot slot blijft de borging van meer preventieve en structurele interventies, met name in het zorgdomein, afhankelijk van bredere keuzes in het financieel en sociaaleconomisch beleid. Omdat deze keuzes vaak buiten het directe bereik van één thema vallen, wordt samenhang in de uitvoering niet vanzelfsprekend gerealiseerd. Dit benadrukt dat de thematische indeling wel helpt bij inventarisatie, ordening en monitoring, maar onvoldoende richting geeft aan integrale sturing en fasering over de thema's heen als overzicht en regie over de uitvoeringspraktijk niet goed belegd is.

De doelstellingen zijn extern coherent, maar ze brengen bestuurlijke frictie met zich mee

Wat betreft externe coherentie sluiten veel beoogde hervormingen inhoudelijk aan bij bestaande nationale doelen en beleidsvoornemens van de Caribische landen. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat in de uitvoering onvoldoende aansluiting gevonden wordt bij lopende programma's en institutionele realiteit.

In Sint Maarten hebben gesprekspartners aangegeven dat de coherentie ondermijnd wordt door overlap tussen trajecten (National Program Recovery Bureau van het Sint Maarten Trust Fund en TWO), parallelle verantwoordingslijnen en trage besluitvorming. Hierdoor raken maatregelen uit de pas met wat bestuurlijk urgent is. Tegen de tijd dat een traject groen licht krijgt, zijn politieke prioriteiten, personele bezetting of maatschappelijke omstandigheden vaak al veranderd. Daardoor kan de uitvoering ingehaald worden door de actualiteit en bestuurlijke aansluiting verliezen.

Samenvatting: De regeling is relevant en coherent ontworpen, maar in de praktijk te ambitieus

De hervormingen zijn inhoudelijk relevant omdat de kernopgaven aansluiten op bestaande nationale agenda's in Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Tegelijkertijd is de praktische haalbaarheid beperkt: de combinatie van crisisdruk, gelijktijdigheid van maatregelen en een ambitieuze planning maakt dat landen hervormingen wel onderschrijven, maar ze niet altijd binnen het tijdsplan kunnen uitvoeren.

Ook de coherentie is op papier sterker dan in de uitvoering. In theorie vormen hervormingen een logisch samenhangend geheel, maar in de praktijk wordt deze samenhang kwetsbaar door capaciteitsknelpunten en gebrek aan geïntegreerde sturing.

4.4 Specifieke bevindingen per land

In Curaçao en Aruba werd benoemd dat hervormingen in beginsel niet altijd voldoende waren geïntegreerd in bestaande beleidsstructuren, waardoor zij kwetsbaar bleven voor politieke wisselingen. Wanneer hervormingen als aparte programma's naast de reguliere beleids- en begrotingscyclus worden georganiseerd, ontstaat het risico dat zij bij bestuurlijke veranderingen hun prioriteit of institutionele verankering verliezen.

In die zin sluiten de bevindingen aan bij discussies die ook in Nederland worden gevoerd, onder meer via het Beleidskompas en de aanbevelingen van de Commissie Polman: beleid dat wordt ontwikkeld zonder vroege en structurele betrokkenheid van de uitvoering loopt het risico een "papierwerkelijkheid" te worden, inhoudelijk overtuigend, maar praktisch niet haalbaar.⁵⁵

Daarnaast blijkt dat een uniforme benadering onvoldoende recht doet aan de verschillen tussen de Caribische landen. Contextuele differentiatie is geen uitzondering, maar een randvoorwaarde voor zowel relevantie als coherentie. Juist in de context van kleinschalige landen moet beleidsontwerp expliciet rekening houden met elk land afzonderlijk.

4.4.1 Aruba

De hervormingen zijn relevant, maar niet ontworpen als samenhangende strategie

In Aruba werd de relevantie van de hervormingen binnen het Landspakket door gesprekspartners als herkenbaar ervaren, met name op de terreinen financieel beheer, belastingen en zorg. Daarbij dient echter onderscheid te worden gemaakt tussen de bedoelde beleidsaansturing en de feitelijke samenloop van effecten.

De hervormingen binnen het Landspakket zijn in de praktijk grotendeels thematisch en sectoraal vormgegeven, met afzonderlijke doelstellingen en verantwoordingslijnen. De samenhang tussen de thema's Belasting, Financieel beheer en Zorg was daarmee geen expliciet uitgangspunt van de hervormingsarchitectuur, maar is vooral achteraf zichtbaar geworden als resultaat van parallelle ontwikkelingen.

De bezuinigingsopgave binnen de zorg vond haar oorsprong primair in de leningsvoorwaarden van het ministerie van BZK en het toezichtkader van het College Aruba financieel toezicht (CAft).⁵⁶ TWO Nederland kreeg binnen dit kader de opdracht om, binnen het thema Zorg, te sturen op een concrete norm voor beperking zorgkosten. Aruba gaf aan dat (de berekening van) dit normbedrag voor de beoogde besparing niet klopte, maar vanuit TWO werd er in eerste instantie aan vastgehouden. Pas in een later stadium, toen de financiële positie van Aruba aantoonbaar was verbeterd, het zorgprognosemodel richting 2030 als betrouwbaar werd beoordeeld en zorgakkoorden met het zorgveld waren gesloten en nagekomen, was het CAft bereid deze norm los te laten.

De belangrijkste bijdragen aan de verbeterde financiële ruimte voor de zorg lagen daarbij met name in het herstel en de groei van het toerisme na COVID-19, de invoering van Belasting op Bedrijfsomzetten (BBO; een soort btw) aan de grens en de toepassing van concrete

⁵⁵ Studiegroep Interbestuurlijke Verhoudingen (2025). *Samen bouwen aan resultaten: Vijf bouwstenen voor toekomstbestendige interbestuurlijke verhoudingen*. [Link](#).

⁵⁶ Het CAft is het financiële toezichtsorgaan dat (binnen het Koninkrijk) toezicht houdt op de overheidsfinanciën van Aruba en kaders/normen stelt waar Aruba zich aan moet houden.

besparingsinstrumenten binnen de zorg. Verbeteringen in financieel beheer en belastinginning droegen aanvullend bij aan de algehele financiële stabiliteit, waarbij het inningsproject primair was gericht op het vergroten van de betalingsbereidheid en compliance, en niet expliciet op het financieren van zorg hervormingen.

De beschreven samenloop van effecten benadrukt het potentieel van een meer holistische benadering, waarin onderlinge afhankelijkheden tussen beleidsterreinen eerder en explicieter worden meegenomen. Juist het ontbreken van een dergelijke integrale aansturing in de beginfase kan worden aangemerkt als een belangrijk leerpunt voor toekomstige hervormingstrajecten. Het voorbeeld van de eisen van Nederland rond de zorgkosten die achteraf niet solide bleken, toont aan dat zulke eisen uiteindelijk contraproductief waren.

Met dit voorbeeld laat Aruba zien dat relevantie en coherentie dynamisch is. Naarmate het economisch herstel vorderde en begrotingsdruk afnam, nam de politieke urgentie van verdere hervormingen af terwijl institutionele borging (wetgeving, capaciteit en toezicht) nog niet volledig was afgerond. Hierdoor blijft de relevantie kwetsbaar op de langere termijn.

De regeling toonde in Aruba contextgevoeligheid, maar veroorzaakte ook administratieve last

In Aruba werd de contextgevoeligheid door de gesprekspartners positief ervaren. Aruba beschikte bij aanvang van de hervormingen al over functionerende processen voor financieel beheer en lopende initiatieven die aansloten bij de hervormingsagenda. In de gesprekken wordt bijvoorbeeld verwezen naar het feit dat veel maatregelen op het gebied van financieel beheer en belastinginning al vóór de invoering van de Onderlinge Regeling op de beleidsagenda stonden. Hierdoor werd de regeling minder ervaren als een extern opgelegd pakket en meer als een versneller van bestaande trajecten. Hervormingen kunnen daardoor beter worden ingebed in bestaande structuren. Tegelijkertijd werd ook hier benoemd dat bepaalde eisen (bijvoorbeeld rapportage- en verantwoordingslasten) onvoldoende aansluiten bij de schaal van de overheid en de beschikbare capaciteit.

4.4.2 Curaçao

In Curaçao wordt de relevantie erkend, maar blijft coherente uitvoering achter

Gesprekspartners geven aan dat hervormingen vaak naast elkaar lopen, zonder duidelijke prioritering of integrale sturing. Hierdoor wordt de samenhang onvoldoende benut en blijven effecten beperkt zichtbaar in de praktijk. Een illustratief voorbeeld is het thema Kosten & effectiviteit publieke sector. Hoewel dit thema de gehele overheid raakt, ligt de verantwoordelijkheid primair bij één ministerie en is medeverantwoordelijkheid bij andere ministeries niet geborgd.

Bredere samenhang binnen de overheid (bijvoorbeeld tussen digitalisering, HR-beleid en beleidsontwikkeling) komt niet altijd voldoende tot stand. Hierdoor kan de interne coherentie in de uitvoering onder druk komen, met name wanneer hervormingen projectmatig worden aangestuurd en minder sterk zijn ingebed in reguliere structuren. Dit kan de onderlinge versterking tussen trajecten beperken en daarmee ook de potentiële bijdrage aan economische weerbaarheid verkleinen.

Ook ten aanzien van de externe coherentie wordt een genuanceerd beeld geschetst. Meerdere betrokkenen signaleren dat hervormingen niet altijd volledig aansluiten bij lopend beleid of bij de politieke realiteit van wisselende coalities. Dit betekent niet dat er geen aansluiting is, maar wel dat de mate van integratie en prioritering kan variëren afhankelijk van de bestuurlijke context. In

situaties van politieke wisseling kan de focus verschuiven, waardoor samenhang minder expliciet wordt vastgehouden.

In Curaçao wordt contextgevoeligheid het meest als tekortschietend ervaren

Wisselende politieke prioriteiten en beperkte uitvoeringscapaciteit maken het moeilijk om uniforme hervormingstrajecten te absorberen. Gesprekspartners gaven aan dat het gebrek aan expliciete keuzes en fasering ertoe leidt dat contextuele afwegingen feitelijk extern (door Nederland) worden ingevuld, wat het gevoel van eigenaarschap ondermijnt.

Tegelijkertijd was er ook nog spanning tussen uitvoering van structurele hervormingen en het draaiend houden van de reguliere overheidstaken. Deze spanning is in alle Caribische landen aanwezig, maar speelt in Curaçao het sterkst als knelpunt. Als reden hiervoor wordt de combinatie van politieke instabiliteit, beperkte bestuurlijke prioritering en een relatief grote afhankelijkheid van centrale coördinatie bij hervormingen, genoemd. Waar Aruba actiever inzet op integratie van hervormingen in de bestaande organisatie en Sint Maarten sterk focust op basisprocessen, blijven in Curaçao de reguliere overheidstaken vaker prioriteit, volgens gesprekspartners, waardoor structurele hervormingen trager of fragmentarischer van de grond komen.

4.4.3 Sint Maarten

De hervormingen zijn relevant, maar sluiten onvoldoende aan bij de opgave na orkaan Irma

In Sint Maarten staat de relevantie van de hervormingen sterk onder druk door de opeenstapeling van crises en de zeer beperkte uitvoeringscapaciteit. Hoewel de hervormingen inhoudelijk relevant worden gevonden, sluiten zij onvoldoende aan bij de beschikbare capaciteit en de acute herstelopgave na orkaan Irma. Trage besluitvorming leidt ertoe dat hervormingen soms net te laat worden ingezet, waardoor de urgentie verschuift en de aansluiting met de bestuurlijke realiteit verloren gaat.

De externe coherentie (aansluiting bij bestaande herstelprogramma's en internationale steun onder andere via het Trustfonds) is beperkt, wat leidt tot parallelle trajecten en hoge administratieve lasten. Gesprekspartners benoemen dat rapportage- en verantwoordingseisen relevant zijn, maar in de praktijk disproportioneel belastend. Hoofdstuk 6 gaat hier verder op in.

In Sint Maarten is externe coherentie beleidsmatig sterker ontwikkeld dan in de uitvoering

In Sint Maarten wordt de sociaaleconomische hervormingsagenda door gesprekspartners gezien als een voorbeeld van pogingen tot versterking van de externe coherentie. De agenda beoogt verschillende beleidsdomeinen, zoals economie, arbeidsmarkt, sociale zekerheid en overheidsfinanciën, in samenhang te benaderen en aan te sluiten bij bredere nationale ontwikkeldoelen. Daarmee vormt zij in opzet een brug tussen de hervormingen uit het Landspakket en bestaand en gewenst sociaaleconomisch beleid.

Tegelijkertijd benadrukken gesprekspartners dat deze agenda zich vooralsnog voornamelijk op het niveau van beleidsvorming bevindt. De vertaling naar concrete uitvoeringsprogramma's, bestuurlijke aansturing en beschikbare capaciteit is nog beperkt gerealiseerd. Hierdoor blijft de bijdrage aan coherentie op dit moment vooral conceptueel: de samenhang tussen beleidsdoelen is helder geformuleerd, maar heeft zich nog niet vertaald naar geïntegreerde uitvoering of zichtbare effecten in de praktijk. De verdere waarde van deze agenda voor de coherentie van hervormingen zal daarmee afhangen van de mate waarin zij daadwerkelijk wordt gekoppeld aan uitvoering, prioritering en borging binnen de overheidsorganisatie.

Een hervorming die vaak wordt genoemd als voorbeeld van grote relevantie, is invoering van een algemene Zorgverzekeringswet (General Health Insurance). Vanwege de oplopende zorgkosten en beperkte betaalbaarheid van zorg is invoering hiervan erg relevant.⁵⁷ Het gekozen model, een hybride vorm van marktwerking met publieke borging, wordt gezien als passend bij de schaal van het land. Tegelijkertijd wordt benadrukt dat deze hervorming alleen effectief kan bijdragen aan economische weerbaarheid als de uitvoeringsbasis (administratie, toezicht en data) voldoende op orde is. Zonder die basis blijft de relevantie vooral theoretisch. Met het ontbreken van deze basis doelen gesprekspartners in Sint Maarten met name op het gebrek aan robuuste fundamenten op drie samenhangende terreinen: financieel beheer, digitalisering en overheidsorganisatie.

Het gaat daarbij onder meer om het ontbreken van geïntegreerde financiële systemen, beperkte mogelijkheden voor real-time begrotingsmonitoring, versnipperde administratieve processen en een overheidsorganisatie waarin functies, verantwoordelijkheden en continuïteit onvoldoende zijn dan wel ontbreken. Deze tekortkomingen maken het moeilijk om structurele hervormingen gelijktijdig en in samenhang uit te voeren.

In Sint Maarten wordt contextgevoeligheid begrensd door crisisdruk en beperkte capaciteit

Hervormingen worden inhoudelijk als relevant gezien, maar lijken onvoldoende afgestemd op de realiteit van herstel na orkaan Irma van 2017 en COVID-19. Die context vraagt om rust, focus en prioritering naar acute behoefte, terwijl de Onderlinge Regeling juist veel gelijktijdige beweging vereist. De hervormingen concurreren dan ook onderling om dezelfde schaarse capaciteit.

In Sint Maarten is de synergie tussen Trust Fund en Landspakket beperkt

In Sint Maarten wordt de coherentie van de hervormingen in belangrijke mate beïnvloed door het gelijktijdig functioneren van twee grote beleids- en financieringsporen: het Trust Fund (gericht op herstel na orkaan Irma en institutionele versterking) en de Landspakketten in het kader van de Onderlinge Regeling (gericht op structurele hervormingen en institutionele versterking).

In de opzet biedt deze parallelle structuur duidelijke kansen voor synergie, volgens gesprekspartners. Investerings vanuit het Trust Fund in fysieke infrastructuur, ICT-systemen en uitvoeringscapaciteit hadden in theorie direct kunnen bijdragen aan het realiseren van governance- en hervormingsdoelen uit het Landspakket, bijvoorbeeld op het gebied van financieel beheer, digitalisering en dienstverlening. Uit de gesprekken blijkt echter dat deze potentiële samenhang in de praktijk slechts beperkt tot stand komt. Gesprekspartners geven aan dat beide trajecten eigen governance-structuren, besluitvormingslijnen, verantwoordingsvereisten en tijdshorizonnen kennen. Hierdoor ontstaat onduidelijkheid over verantwoordelijkheden en prioriteiten, met name op ambtelijk niveau, waar dezelfde beperkte groep mensen betrokken zijn bij beide trajecten. In plaats van elkaar te versterken, concurreren de trajecten regelmatig om dezelfde schaarse uitvoeringscapaciteit.

Een veelgenoemd knelpunt betreft de timing van besluitvorming. Wanneer besluitvorming binnen het ene spoor (bijvoorbeeld het Trust Fund) vertraging oploopt, kan dit directe gevolgen hebben voor de voortgang van hervormingen binnen het Landspakket. Wanneer bijvoorbeeld Trust Fund-middelen vertraging oplopen, of wanneer goedkeuring van projectplannen tijd kost, ontstaat een situatie waarin wetgeving of beleidskaders binnen het Landspakket al zijn vastgesteld, maar de ondersteunende systemen of uitvoeringscapaciteit nog niet beschikbaar zijn. Projecten die inhoudelijk goed op elkaar aansluiten, raken daardoor 'uit de pas': hervormingen die aanvankelijk

⁵⁷ Government of Sint Maarten (2025). *Meeting about the proposed Sustainable, Affordable Access to Health Act*. [Link](#)

urgent geacht worden, sluiten bij latere uitvoering niet langer aan bij de bestuurlijke of maatschappelijke realiteit. Gesprekspartners typeren dit als “net te laat zijn”, waardoor hervormingen hun momentum verliezen en opnieuw moeten worden herijkt of bijgesteld, wat ook weer capaciteit kost.

/ 5 Bevindingen doeltreffendheid, impact en duurzaamheid

In dit hoofdstuk leest u bevindingen op de criteria 'doeltreffendheid', 'impact' en 'duurzaamheid'. Hieronder staan eerst algemene bevindingen. Daarna zoomen we in op de afzonderlijke landen.

5.1 Doeltreffendheid

Doeltreffendheid gaat over de mate waarin doelstellingen in het kader van de Onderlinge Regeling zijn bereikt. Hierbij is zo ver mogelijk, gekeken naar de feitelijk behaalde voortgang van gedefinieerde resultaten en de meerwaarde van die resultaten ten aanzien van gestelde doelen.

Veel hervormingen zijn nog niet volledig geïmplementeerd of geborgd

Het algemene beeld uit zowel gesprekken als documentatie is dat veel hervormingen nog niet in een fase van implementatie zijn.⁵⁸ Voor het grootste deel van de hervormingen geldt dat er op dit moment nog gewerkt wordt aan de voorbereiding ervan, via onder andere onderzoeken, beleidsplannen en wetgevingstrajecten. Veel geïmplementeerde hervormingen vergen nog borging.

Dat maakt ook dat de meerwaarde van de resultaten in veel gevallen nog niet goed te duiden is, omdat de hervormingen nog niet volledig zijn opgeleverd. De stand van zaken is tot op zekere hoogte in beeld te brengen via drie verschillende bronnen: TWO-voortgangsrapportages, uitgaven aan hervormingen, en interviews met betrokkenen. Gezamenlijk geven de bronnen respectievelijk een beeld van feitelijk geboekte voortgang op (deel)resultaten per thema; hoe het beschikbare budget is ingezet; en van de ervaringen van betrokkenen met betrekking tot verklarende factoren rondom de voortgang. Tezamen ontstaat hiermee een breed beeld van waaruit (indicatieve) uitspraken kunnen worden gedaan over de mate van doeltreffendheid.

5.1.1 Voortgang hervormingen

Veel hervormingen bevinden zich nog in de fase tussen planning en implementatie

Op grond van de Onderlinge Regeling houden TWO en de Caribische landen voortgangsrapportages voor elk Caribisch land bij over de uitvoering van de hervormingen, die elke zes maanden door de Minister-President van het respectievelijke Caribische land en de Minister van Binnenlandse Zaken van Nederland worden ondertekend. Daarin staat per beoogde hervorming een status aangegeven. De meest recente voortgangsrapportages van Aruba en Sint Maarten zijn in december 2025 gepubliceerd en die van Curaçao is begin februari 2026 gepubliceerd. De rapportages tonen enkel de voortgang die in die periode is geboekt. Daarvoor gerealiseerde hervormingen worden dan ook niet meer meegenomen in de volgende rapportages.

⁵⁸ Met 'in de fase van implementatie zijn' wordt bedoeld de fase waarin hervormingen operationeel zijn en dus in praktijk worden uitgevoerd. In die fase kan worden onderzocht in welke mate deze ook doeltreffend zijn en impact hebben.

Het algemene beeld uit de voortgangsrapportages is dat er concrete resultaten behaald zijn in de hervormingen. Elk van de Caribische landen heeft op de meeste thema's voortgang bereikt. Soms zijn dat voltooide hervormingen, vaker zijn dat echter tussenresultaten.

Veel van de beoogde resultaten zijn nog niet geheel voltooid. Soms is ook het aantal tussenresultaten nog beperkt. Daarbij kan er spelen dat hervormingen op schema lopen en conform planning vóór het eind van de looptijd in april 2027 voltooid kunnen worden. Er kan ook spelen dat hervormingen niet op schema lopen, aandachtspunten kennen of nog niet gestart zijn.⁵⁹

Een totaaloverzicht van resultaten is niet uit de voortgangsrapportages af te leiden

Hoewel TWO de voortgang rond de verschillende hervormingen gestandaardiseerd bijhoudt, is er geen kwantitatief totaaloverzicht beschikbaar van alle voortgang sinds 2020 (start van de Landspakketten) of sinds 2023 (start van de Onderlinge Regeling). Weliswaar kent TWO aan elke individuele hervorming een status toe,⁶⁰ maar het gebruik van deze statussen voor onderzoeksdoeleinden kent drie beperkingen:

- ▶ Ten eerste is de status van een hervorming zoals gerapporteerd in de voortgangsrapportages geen absolute werkelijkheid. Aan elke hervorming wordt een status toegekend op basis van input van de Caribische landen in overleg met TWO. Daarbij is er sprake van enige interpretatie; er spelen soms verschillen van inzicht over de mate waarin resultaten bijvoorbeeld wel of niet op schema liggen. Deze interpretatieruimte maakt statussen niet altijd onderling vergelijkbaar.
- ▶ Ten tweede wordt in de voortgangsrapportages geen onderscheid gemaakt naar omvang van hervormingsmaatregelen, terwijl die wel aanzienlijk van elkaar verschillen. De ene voltooide hervormingsmaatregel is groter dan de andere, maar telling van resultaten uit de voortgangsrapportages doet daar geen recht aan.
- ▶ Ten derde is TWO halverwege 2024 de voortgang anders gaan categoriseren en anders gaan beoordelen (met een andere systematiek van statussen).⁶¹ Hierdoor zijn cijfers van voltooide hervormingen van vóór het tweede kwartaal van 2024 niet goed te vergelijken met cijfers van na die datum, en is er geen totaaloverzicht over de hele periode 2020-2025 beschikbaar.

Dat maakt dat er op basis van de voortgangsrapportages wel een *illustratie* te geven is van de voortgang, maar geen *totaaloverzicht*. In paragraaf 5.4 staan illustraties van de voortgang beschreven per Caribisch land.

5.1.2 Uitgaven aan hervormingen

De uitgaven aan hervormingen kunnen een indicatie geven van de voortgang

Binnen de Onderlinge Regeling worden middelen van TWO en de Caribische landen uitgegeven om hervormingen uit te voeren. Dat kan indirect een beeld geven van de mate waarin hervormingen in gang worden gezet. Dit gebruik van uitgaven als 'proxy-indicator' is methodologisch niet optimaal omdat de 'input' als voorspeller van de 'output' wordt gebruikt.⁶² Bovendien zijn er alleen cijfers beschikbaar over de uitgaven van TWO, niet over de uitgaven van de Caribische landen. Paragraaf 6.3 licht dit verder toe.

⁵⁹ Bij een deel van de hervormingen die 'nog niet gestart' zijn, is dat conform planning. Maar de meeste hervormingen hadden conform planning inmiddels gestart moeten zijn. De planning van de uitvoeringsagenda's houdt immers rekening met een looptijd tot april 2027.

⁶⁰ De mogelijke statussen zijn 'gereed', 'op schema', 'aandachtspunt', 'niet op schema' en 'nog niet gestart'.

⁶¹ Paragraaf 6.2 gaat verder in op de redenen voor deze wijziging.

⁶² Dat veronderstelt dat het besteedde geld altijd tot resultaat leidt en dat is niet altijd zo. Een financieel beeld wordt daarom meestal alleen gebruikt om de *doelmatigheid* te bezien, niet om de *doeltreffendheid* te bezien.

Toch zijn financiën in twee opzichten nuttig rond de doeltreffendheid. Ten eerste kunnen financiën differentiëren tussen grote en kleine hervormingen. In grote lijnen geldt dat hoe groter een hervorming is, hoe meer uitgaven ermee gemoeid zijn, zo bevestigen interviews. Bovendien stromen programmagelden van TWO naar de Caribische landen enkel bij *samenwerking* tussen landen aan een hervorming, dus in dat opzicht zijn financiële cijfers in elk geval een indicator van samenwerking.

Het beschikbare budget voor de Onderlinge Regeling is niet volledig gebruikt

De tabel hieronder geeft een overzicht van het beschikbare budget van TWO voor uitvoering van de Onderlinge Regeling, de gerealiseerde uitgaven en de resterende middelen. Met 'regulier' wordt bedoeld dat 'speciale projecten' (zoals genoemd in paragraaf 1.2) niet meetellen.

Tabel 4: Overzicht budget en kosten TWO 2021-2027 in miljoenen €. Bron: financiële cijfers Min BZK

Cijfers in miljoen €	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Totaal
Totaal regulier budget	5,6	26,1	24,1	22,3	24,7	34,4	65,3	202,5
<i>Waarvan basis budget</i>	5,6	26,1	22,7	20,8	24,8	35,5	67,5	203,0
<i>Waarvan taakstelling subsidies</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,9	-1,9	-2,9	-5,6
<i>Waarvan loon- en prijsontw.</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
<i>Waarvan wisselkoers correctie</i>	0,0	0,0	1,4	1,5	0,7	0,7	0,7	5,1
Totaal reguliere uitgaven	-4,0	-24,3	-21,7	-18,7	-22,1	n.n.b.	n.n.b.	-90,9
Restant middelen⁶³	1,6	1,8	2,5	3,6	2,6	n.n.b.	n.n.b.	111,6

Zoals te zien is in de tabel, zijn de uitgaven vanaf 2022 redelijk stabiel gebleven. Paragraaf 5.4 gaat nader in op de uitsplitsing van kosten over de Caribische landen. Daarbij is te zien dat de uitgaven *binnen* individuele landen wel pieken en dalen kennen. Daarnaast is uit de tabel op te maken dat het beschikbare budget in alle jaren niet is uitgeput. De zogeheten onderuitputting van het budget bedraagt gemiddeld 14% en heeft uitschieters naar 28% in 2021 en 7% in 2022. Voor 2027 is nog € 65,3 miljoen budget beschikbaar, terwijl de Onderlinge Regeling dan in principe nog maar vier maanden loopt. Het is daarmee zeer onwaarschijnlijk dat het beschikbare budget wordt opgemaakt.

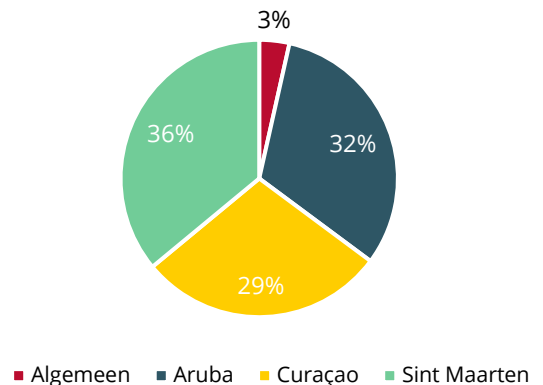
Dit is een indicatie dat het in deze jaren niet geheel gelukt is om alle geplande hervormingen te brengen naar de implementatiefase (waarin de meest arbeidsintensieve maatregelen nodig zijn en er dus de meeste subsidie-uitgaven van TWO te verwachten zijn). Naast het feit dat het aantal hervormingen in de implementatie beperkt lijken, wijzen de relatief beperkte uitgaven er ook op dat veel hervormingen het stadium van reële implementatie nog niet bereikt hebben.

⁶³ Alles wat aan het einde van het jaar is overgebleven vloeit terug naar het Ministerie van Financiën.

De uitgaven zijn vrij evenwichtig verdeeld over de drie Caribische landen

TWO houdt bij welk deel van de programmagelden wordt toegekend aan elk van de drie Caribische landen. De figuur hiernaast geeft een overzicht voor de reguliere programmakosten in de jaren 2021-2024. Cijfers over de verdeling in 2025 zijn nog niet bekend.

Zoals te zien is in de figuur zijn de uitgaven van TWO redelijk gelijkmatig verdeeld over de Caribische landen. Dat is (met bovenstaande voorbehouden) een indicatie dat de drie landen ongeveer in hetzelfde tempo hervormingen uitvoeren. Curaçao heeft de meeste inwoners en Sint Maarten de minste inwoners. Per inwoner is de verdeling van TWO-kosten dus niet gelijk. Dat hoeft echter geen indicatie te zijn dat Sint Maarten relatief veel hervormingen doorvoert want de kosten van hervormingen hoeven niet lineair mee te bewegen met het aantal inwoners.



Figuur 1: Overzicht verdeling reguliere programmakosten over de Caribische landen, 2021-2024

5.1.3 Beeld van betrokkenen over hervormingen

Geïnterviewden geven aan dat veel hervormingen nog niet in de implementatiefase zijn

In interviews wordt helder dat veel hervormingen zich nog tussen de planfase en de implementatiefase bevinden. Ook de borging van geïmplementeerde hervormingen vraagt nog de nodige aandacht. I

In de afgelopen jaren is veel werk verzet in het uitvoeren van onderzoek, het verkennen van beleidsopties en het opstellen van hervormingsplannen. Echter, een rode draad door de hervormingen is dat concrete verandering in de uitvoering van beleid, wet- en regelgeving en het structureel versterken van organisaties en stelsels tot nu toe slechts in enkele gevallen al in praktijk wordt gebracht. Daartegenover staat een veel groter deel waar het verzette werk nog niet tot resultaten heeft geleid die zichtbaar zijn voor het grote publiek.

Uit de interviews komen vier oorzaken naar voren voor dit verloop

Op basis van interviews rond de casestudie hervormingen, zien we vier oorzaken voor het voornamelijk uitblijven van volledige afronding van ketenresultaten.

- ▶ **Grootschaligheid en wederzijdse afhankelijkheid van hervormingspakketten.** Een belangrijke oorzaak voor de mate van voortgang is dat de hervormingen die soms hele fiscale, sociale en economische stelselwijzigingen omvatten simpelweg meer tijd kosten dan voorzien. Geïnterviewden wijzen in dat kader bijvoorbeeld naar hervormingen rond belastingen, pensioenen en sociale zekerheid. Het totaal van de hervormingen per Caribisch land is zeer omvangrijk. Daarmee is de stap van plan naar uitvoering vaak een verandertraject van langere duur, waarvan realistisch niet altijd kan worden verwacht dat deze binnen de vier jaar van de (initiële periode van de) Onderlinge Regeling volledig zouden zijn afgerond. Dit was bekend bij tekenen van de Onderlinge Regeling, maar hierbij blijkt geen sprake te zijn geweest van realistisch verwachtingsmanagement vanuit Nederland en de Caribische landen. Bovendien zijn hervormingen vaak onderling afhankelijk van elkaar en kunnen niet altijd tegelijkertijd worden opgepakt. Zo geldt dat het thema Kosten & effectiviteit publieke sector veelal als randvoorwaarde voor het oppakken van hervormingen op andere thema's omdat eerst moet worden gewerkt aan het op orde brengen van het basisniveau van overheidsorganisaties. Ook gaan hervormingen op

het thema Belastingen hand in hand met het thema Financieel beheer. Gesprekspartners geven aan dat deze hervormingen niet effectief zijn als ze niet in samenhang worden opgepakt. In de uitvoering van hervormingen blijkt op basis van interviews dat centrale regie op het gehele hervormingspakket in de praktijk vaak niet goed is ingevuld, waardoor samenhang van hervormingen en logische prioritering in de uitvoering vaak ontbreekt.

- ▶ **Tekort aan uitvoeringscapaciteit.** Een tweede knelpunt blijkt gebrek aan uitvoeringscapaciteit in de Caribische landen. De Caribische landen en vrijwel alle gesprekspartners geven aan dat de capaciteit ontoereikend is, zowel in kwantitatieve zin als kwalitatieve capaciteit.⁶⁴ Het gebrek aan personeel zorgt ervoor dat het lang duurt om plannen in gang te zetten, bijvoorbeeld omdat het lang duurt om trekkers voor thema's te werven. Echter, ook met aangewezen en vrijgestelde trekkers komt een belangrijk deel van de hervormingen terecht bij ambtenaren die de uitwerking hiervan naast hun reguliere werkzaamheden moeten oppakken. Een groot deel van betrokken medewerkers geeft aan dat hun tijd schaars is en dat de hervormingen concurreren met andere gestelde prioriteiten, waardoor vertragingen ontstaan. Er is in de volle breedte capaciteit en prioritering nodig om hervormingen tot stand te brengen. Een specifiek knelpunt hierin betreft het gebrek aan wetgevingsjuristen die nodig zijn om een groot deel van de hervormingen te vertalen naar beleid, wet- en regelgeving. In alle Caribische landen vormt een tekort aan deze expertise een groot knelpunt in de voortgang. In de praktijk wordt waar mogelijk gebruik gemaakt van detacheringen of externe inhuur, maar ook daarmee is niet direct beschikking over een veel bredere groep, omdat deze expertise ook elders binnen het Koninkrijk schaars is.
- ▶ **Gebrek aan sturing op haalbare prestaties.** In een groot deel van de gesprekken wordt ook het gebrek aan sturing op en verantwoording voor prestaties van medewerkers genoemd als belemmerende factor. Op de kleine schaal waarop de Caribische landen opereren en in de nog relatief korte tijd waarin zij als autonome Landen binnen het Koninkrijk functioneren (in ieder geval Sint Maarten en Curaçao), zijn de overheidsapparaten volgens gesprekspartners nog niet overal tot volledige professionele ontwikkeling gekomen en schort het soms (ook door gebrek aan capaciteit) aan basale randvoorwaarden voor professionele organisatiecultuur. Dit uit zich volgens gesprekspartners in structurele gebreken in de sturing en verantwoording van afdelingen en medewerkers en daarmee de mate waarin resultaatgericht en slagvaardig taken en projecten worden uitgevoerd. Dit kan niet met tijdelijke inhuur worden opgelost maar vergt een structurele cultuurverandering. Dit raakt daarnaast een bredere constatering dat de ambities in de Landspakketten zeer hoog zijn, in het bijzonder als daarbij in ogenschouw wordt genomen dat de basis om op te hervormen in meerdere gevallen niet stevig is. Doordat de status van huidige instituties te weinig als vertrekpunt is genomen voor het ambitieniveau, ontbreekt het in de planning en sturing van de hervormingen aan concrete en haalbare doelstellingen.
- ▶ **Politiek-bestuurlijk draagvlak voor hervormingen.** Tot slot ontbreekt het in sommige gevallen aan politiek-bestuurlijk draagvlak waardoor beperkt prioriteit wordt gegeven aan de implementatie van hervormingen. In alle landen geldt dit in ieder geval voor hervormingen waarbij ook complexe of politiek minder populaire keuzes moeten worden gemaakt. Een groot deel van de gesprekspartners ziet het gebrek aan politiek-bestuurlijk draagvlak voor dit soort hervormingen als belangrijke oorzaak voor beperkte voortgang. Gesprekspartners stellen dat dit sterk samenhangt met de specifieke context in de Caribische landen, waar de kleine schaal en de kleine afstand tussen politieke ambtsdragers en de maatschappij, in combinatie met soms felle

⁶⁴ Kwantitatief omdat de overheidsapparaten van de Caribische landen moeite hebben om aan voldoende personeel te komen, doordat zij moeten putten uit een kleine arbeidsmarkt en daarop concurreren met andere werkgevers. Kwalitatief omdat er behoefte is aan specifieke kennis- en expertise voor een groot deel van de hervormingen en de juist gekwalificeerde personen zijn daarmee nauwelijks of niet te werven op de kleine schaal waarop de Caribische landen opereren.

oppositie in het parlement, ervoor zorgen dat lastige dossiers worden doorgeschoven en uitgesteld.

Bovenstaande oorzaken voor vertraging komen voor een deel overeen met constatering uit eerdere ontwikkelingssamenwerking in het Caribisch gebied van het Koninkrijk. Zo wordt in de evaluatierapportages van SONA bijvoorbeeld opgemerkt dat gebrek aan capaciteit een knelpunt was en ook dat gebrek aan onderlinge samenhang tussen programma's de voortgang niet ten goede kwam.⁶⁵ Ook gebrek aan draagvlak onder bestuurders speelde bij SONA een rol in de voortgang van projecten. De factoren die bij de Onderlinge Regeling bijdragen aan vertraging, zijn dan ook niet inherent aan de samenwerking binnen de Onderlinge Regeling, maar hangen deels samen met structurele uitdagingen in het publieke bestel van de Caribische landen.

In meerdere gevallen zijn wel belangrijke stappen gezet

Het beeld van direct betrokkenen is dat er in de Caribische landen meerdere voorbeelden zijn van hervormingen die al wel in praktijk zijn gebracht. Paragraaf 5.4 schrijft deze in meer detail.

Een algemene trend is dat het 'laag hangend fruit' van de hervormingspakketten vaak is geprioriteerd. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om hervormingsmaatregelen die al langer een bestaande beleidswens waren in een land en waarvoor ook al belangrijk voorwerk was verricht, of apolitieke en kleinere hervormingen die gemakkelijk op draagvlak konden rekenen en waarvoor de benodigde capaciteit snel beschikbaar was. Gesprekspartners zien in het algemeen dat complexe en grootschalige hervormingen minder vergevorderd zijn. Dat is logisch verklaarbaar vanuit de aard van die hervormingen en de korte initiële doorlooptijd van vier jaar van de Onderlinge Regeling.

5.1.4 Algemeen beeld doeltreffendheid

Samenvatting: de mate van doeltreffendheid is vooralsnog beperkt maar dat is verklaarbaar

Het beeld uit voortgangsrapportages, financiële gegevens én interviews is dat de meeste hervormingen nog in de plan- en voorbereidingsfase verkeren en dat het aantal voltooide hervormingen nog beperkt is. Tegelijkertijd zijn in alle Caribische landen belangrijke inhoudelijke stappen gezet, en komt in specifieke voorbeelden ook implementatie van de grond.

Omdat hervormingen vaak nog niet voltooid zijn, is de Onderlinge Regeling vooralsnog (onder het huidige brede ambitieniveau en korte tijdsfad) beperkt doeltreffend. Hier zijn in grote lijnen vier verklaringen voor: te grootschalige hervormingspakketten (met tekortschietend verwachtingsmanagement over de haalbaarheid van hervormingen), tekort aan uitvoeringscapaciteit, gebrek aan sturing op haalbare prestaties, en soms gebrek aan politiek-bestuurlijk draagvlak voor hervormingen.

5.2 Impact

Impact hangt samen met doeltreffendheid, maar gaat een stap verder en betreft de mate waarin behaalde resultaten ook daadwerkelijk effect sorteren voor de landen. Dit betreft de economische

⁶⁵ Vanuit de Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen (SONA) zijn tussen 2002 en 2014 projecten uitgevoerd op Saba, Curaçao, Sint Maarten, Bonaire en Sint Eustatius gericht op het versterken van brede maatschappelijke ontwikkeling: bestuur, onderwijs, economie.

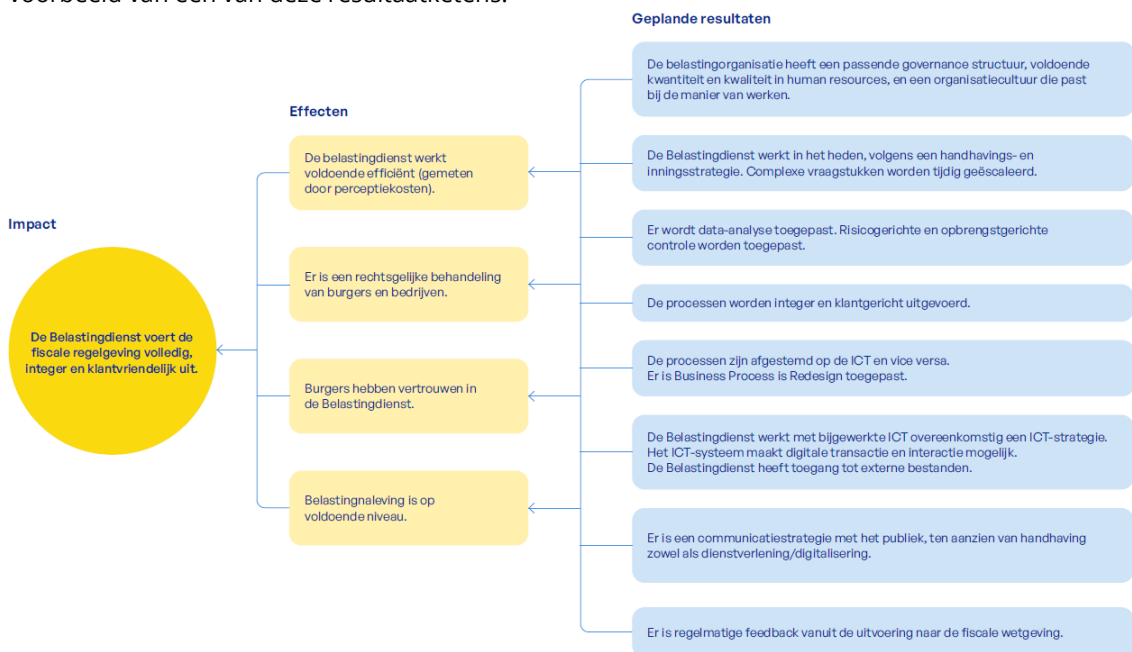
weerbaarheid en bestuurskracht van de Caribische landen, maar ook eventuele (onbedoelde) neveneffecten.

De impact van de hervormingen is nog niet goed te meten

De mate waarin de hervormingen leiden tot gewenste impact kan nog niet definitief worden vastgesteld. Dat komt omdat veel hervormingen zich nog tussen de planfase en de implementatie bevinden. De hervormingen die al wel voltooid zijn, zijn pas korte tijd in werking. Paragraaf 5.1 hierboven heeft dit beschreven.

Wel is doordacht hoe impact bereikt moet worden; dit is beschreven in resultaatketens

Uit analyse komt naar voren dat er wel toereikend is nagedacht over *hoe* de voorgenomen en geplande hervormingsmaatregelen aan de gewenste impact moeten bijdragen. Dit is beschreven in zogeheten 'resultaatketens'. Deze beschrijven de samenhang tussen de geplande resultaten, de beoogde effecten en de uiteindelijk gewenste impact. De figuur hieronder geeft hiervan een voorbeeld van één van deze resultaatketens.



Figuur 2: Voorbeeld van een resultaatketen; thema Belastingen in Sint Maarten

Resultaatketens zoals deze geven structuur aan wat idealiter (ook in deelresultaten), gerealiseerd kan worden. Ze helpen zo bij het richting geven aan hoe en mogelijk wanneer (in welke volgorde) projecten aangepakt kunnen worden. In de praktijk bieden de resultaatketens ook een handvat voor het vooraf toetsen van de beoogde bijdrage of relevantie van voorgenomen projecten of programma's aan de realisatie van de hervormingen, de uiteindelijke impact. Ook bieden ze een kader om achteraf te toetsen in welke mate opbrengsten uit projecten ook tot gewenste effecten en mogelijke impact hebben geleid in relatie tot het hoofddoel van economische weerbaarheid.

Daarbij geldt dat het evalueren en inzichtelijk maken van de meerwaarde van hervormingsmaatregelen (en beleid- en wetgeving in het algemeen) op dit moment vaak niet structureel is ingebed in de beleidspraktijk in de Caribische landen. Dit vormt een beperking om in een later stadium de impact inzichtelijk te maken.

In de samenwerking wordt zichtbaar welke impact de Onderlinge Regeling al heeft

Hoewel vanuit geïmplementeerde hervormingen nu nog geen overkoepelend beeld te geven is over de mate van impact, heeft de Onderlinge Regeling voor betrokkenen zichtbaar impact als het gaat om de samenwerkingsrelaties tussen de Caribische landen. Een groot deel van de gesprekspartners merkt op dat via de Onderlinge Regeling constructieve bilaterale samenwerkingsrelaties zijn opgebouwd tussen Nederland en elk van de Caribische landen. Hoofdstuk 6 gaat verder in op de samenwerking en hoe deze wordt ervaren.

Samenvatting: Zicht op de impact is beperkt, al schept de regeling wel voorwaarden voor impact

De impact van de hervormingen is op dit moment nog niet goed te meten. Wel komt uit het onderzoek naar voren dat de Onderlinge Regeling als samenwerkingsconstructie voorwaarden schept voor impact, en op zichzelf voorlopig ook positieve relationele impact heeft. Gelet op het beeld uit paragraaf 5.1.2 lijkt de mate van haalbare impact via hervormingen gematigd als gekeken wordt naar het totaal aan plannen.

5.3 Duurzaamheid

Duurzaamheid ziet op de mate waarin tot stand gebrachte hervormingen in de landen ook blijvend zijn. Hierbij is onder andere gekeken naar benodigde randvoorwaarden om hervormingen te borgen.

Hervormingen vragen blijvende investeringen, duurzame borging is daarmee geen gegeven

In veel gevallen geldt dat er in het kader van de Onderlinge Regeling omvangrijke wijzigingen worden aangebracht in het publieke bestel: nieuwe wetgeving, organisaties, systemen en werkwijzen. Daarmee vergen hervormingen niet alleen tijdens het verandertraject (*change*) capaciteit, maar is vaak ook blijvend capaciteit nodig om nieuwe organisaties, systemen en werkwijzen te onderhouden in de dagelijkse operatie (*run*). Dit betreft niet alleen personele capaciteit, maar ook middelen voor bijvoorbeeld doorlopende educatie of onderhoud en doorontwikkeling van ICT-systemen.

In dit kader constateren meerdere gesprekspartners dat de hervormingen meerwaarde bieden voor de Caribische landen en ook kostenefficiëntie kunnen opleveren maar daarnaast blijvende aandacht en investeringen vragen. Afgezien van 'quick fixes' is duurzame borging daarmee ook afhankelijk van blijvend politiek-bestuurlijk lange termijn visie en draagvlak voor de hervormingen, die in de opstartfase risico lopen en niet direct renderen in maatschappelijke of financiële baten.

Duurzaamheid heeft de aandacht bij betrokkenen, maar is in praktijk beperkt geborgd

Aansluitend op de mate van impact, is de mate van duurzame borging op dit moment niet vast te stellen. Wel is onderzocht in welke mate in de uitvoering van de Onderlinge Regeling nu rekening wordt gehouden met dit aspect, in het opstellen en tijdens de uitvoering van plannen.

In het algemeen komt er uit interviews naar voren dat er bij betrokkenen veel bewustzijn is van het belang van duurzaamheid bij de uitwerking van hervormingen. Het onderwerp wordt door een groot deel van de gesprekspartners gezien als essentiële factor om daadwerkelijk impact te realiseren, en te voorkomen dat projecten uitpakken als incidentele interventies.

Enkele gesprekspartners refereren hierbij aan eerdere samenwerking gericht op de ontwikkeling van het Caribisch deel van het Koninkrijk (zoals SONA) en hoe complex het is gebleken om de interventies ook duurzaam te borgen na afloop van de samenwerking.

Ook bij de Onderlinge Regeling blijkt het lastig om hervormingen duurzaam te borgen. Gesprekspartners zijn het er in de meeste gevallen over eens dat er voor de deadline van april 2027 nog veel moet gebeuren om tot duurzame borging te komen en dat de haalbaarheid daarvan binnen het resterende tijdsbestek beperkt is. Dit kent op hoofdlijnen twee redenen:

- ▶ **Stand van zaken hervormingen:** Veel hervormingen bevinden zich nog in de fase tussen planning en implementatie. Die fase moet eerst bereikt worden om hervormingen in de bestaande organisaties te kunnen borgen. Omdat de verdere uitwerking en implementatie in veel gevallen afhankelijk is van de samenwerkingscapaciteit binnen de Onderlinge Regeling, bestaat een wezenlijk risico dat bij het stoppen van de samenwerking geen capaciteit of prioriteit meer kan worden geschonken aan verdere ontwikkeling en borging van hervormingen.
- ▶ **Borgingsmechanismen:** Bij de uitwerking van hervormingen zijn nog lang niet altijd 'borgingsmechanismen' ingeregeld; maatregelen die aan de voorkant worden getroffen om te zorgen voor zelfstandige uitvoerbaarheid door de overheden van de Caribische landen. Een specifiek risico is dat bij de uitwerking van de hervormingen voor een groot deel wordt geleund op inhuur van externe capaciteit. Hoewel die inhuur door capaciteitstekorten vaak noodzakelijk is, bestaat hiermee ook een gerede kans op 'losse projecten' die bij het stoppen van inhuurperiodes niet verder gedragen kunnen worden door de eigen organisatie.

Borgingsmechanismen voor duurzame hervormingen zijn er echter wel

In meerdere voorbeelden is duurzame borging wél ingeregeld. Dat gebeurt in de eerste plaats in de samenwerking tussen TWO en de Caribische landen, waar gesprekspartners opmerken dat er vanuit TWO veel aandacht is voor de haalbaarheid van het totaal aan projectvoorstellen vanuit de Caribische landen. In die samenwerkingsrelatie gaat het gesprek volgens betrokkenen vaak over de haalbaarheid van plannen op korte én lange termijn. Daarbij is de uitkomst van gesprekken soms dat ambities (in planning of omvang) worden bijgesteld. Met name als het gaat om het aantal hervormingsplannen waaraan tegelijkertijd wordt gewerkt, blijkt de samenwerkingsrelatie een mechanisme waarin aandacht voor prioritering wordt benadrukt, wat uiteindelijk in het belang is van duurzame borging.

In andere voorbeelden wordt bewust ingezet op kennisoverdracht tussen (externe) experts en de vaste medewerkers van de departementen in de Caribische landen, ook bij de voorbereiding en uitwerking van hervormingen. Betrokken gesprekspartners merken op dat deze werkwijze kennisoverdracht versterkt en zien dit als belangrijke randvoorwaarde voor duurzame borging.

Samenvatting: Alle betrokkenen zijn zich bewust van de noodzaak tot meer duurzame borging

De duurzaamheid van de hervormingen is nog niet altijd geborgd. Daarbij speelt dat de Onderlinge Regeling nu formeel drie jaar loopt en nog één jaar te gaan heeft. Tegelijkertijd is er veel bewustzijn onder betrokkenen voor het belang van duurzame borging. Dit vertaalt zich in goede voorbeelden van aandacht voor haalbaarheid en kennisoverdracht in de samenwerking tussen TWO en de Caribische landen.

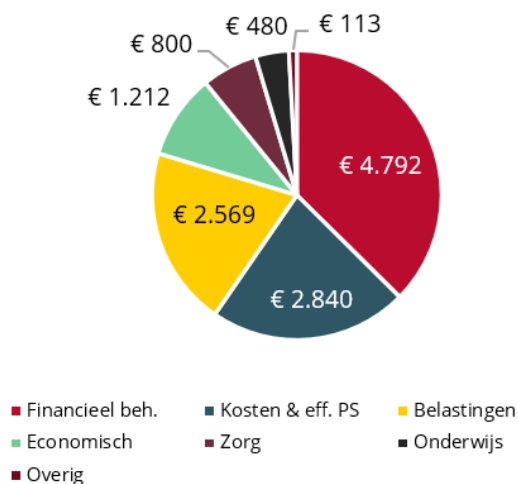
5.4 Specifieke bevindingen per land

Deze paragraaf beschrijft specifieke bevindingen rond doeltreffendheid, impact en duurzaamheid van de Onderlinge Regeling voor elk Caribisch land apart. Het startpunt daarbij is steeds het beeld van reguliere TWO-uitgaven aan hervormingen en gerapporteerde voortgang. Met 'regulier' wordt bedoeld dat 'speciale projecten' zoals genoemd in paragraaf 1.2 niet meetellen.

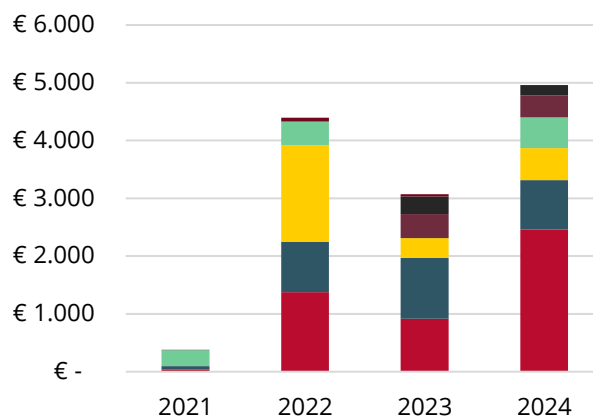
5.4.1 Aruba

Het grootste deel van subsidies aan Aruba wordt aan financieel beheer uitgegeven

De onderstaande figuren schetsen de kosten die TWO heeft besteed voor Aruba.⁶⁶ Zoals beschreven in paragraaf 5.1.2 kan dit een indirecte indicator zijn voor de doeltreffendheid, al gelden daarbij methodische voorbehouden en speelt er dat de uitgaven van Aruba zelf niet in beeld zijn.



Figuur 4: Overzicht realisatie programmakosten Aruba per thema (x € 1.000)



Figuur 3: Overzicht realisatie programmakosten Aruba per jaar (x € 1.000)

Het merendeel van de programmakosten voor Aruba in de periode van 2021 - 2024 is besteed aan het thema 'Financieel beheer'. Thema 'Belastingen' kent een piek in 2022. Dit is toe te schrijven aan de ondersteuning bij een nieuw belastingstelsel. Hoewel niet in ieder jaar uitgaven binnen alle thema's zijn gerealiseerd, is over de gehele periode aan elk thema programmakosten besteed.

Aruba heeft op alle thema's voortgang; de meest aansprekende rond financieel beheer en economie

Op basis van de meeste recente voortgangsrapportage⁶⁷ ontstaat een beeld van de resultaten die Aruba tot nu toe heeft gerealiseerd. De opsomming hieronder is bedoeld als *illustratie* van de voortgang met voorbeelden, *niet als uitputtende opsomming*.

- ▶ Op het thema **Financieel beheer** is een voorbeeld van een behaald resultaat het vastgestelde implementatieplan voor de inrichting van financiële werkprocessen en het *three lines of defense* model. Daarnaast zijn bijvoorbeeld ook verbeteringen in het begrotingsproces doorgevoerd. Andere resultaten zijn nog in ontwikkeling, zoals de optimalisatie van regelgeving ten behoeve van financieel beheer, verslaglegging en controle. Een voorbeeld waar voortgang vertraging heeft opgelopen is het inrichten van de beleidscyclus voor de belangrijkste financiële stromen.
- ▶ Op het thema **Kosten & effectiviteit publieke sector** is de livegang van de *Aruba Land Academy* voor ambtenaren een voorbeeld van een behaald resultaat. Een ander voorbeeld is de invoering van een procesmatige aanpak van non-actieven binnen het ambtenarenapparaat. De voortgangsrapportage laat op thema B ook zien dat Aruba nog niet is gestart met het implementatietraject voor de herinrichting van de IT-functie.
- ▶ Op het thema **Belastingen** is een behaald resultaat de codificering van gegevensuitwisseling tussen de fiscus en banken en daarnaast zijn bijvoorbeeld meerdere aanpassingen aan

⁶⁶ Bron: TWO documentatie betreffende de realisatiecijfers.

⁶⁷ TWO (2025) *Uitvoeringsagenda en Uitvoeringsrapportage Landspakket Aruba 1 oktober 2025 - 31 maart 2026*. [Link](#).

belastingen in de afgelopen periode doorgevoerd. Een aandachtspunt binnen de voortgang op dit thema is het afsluiten van een budgetneutrale belastingregeling NL-AUA, waarover nog geen consensus is bereikt.

- ▶ Op het thema **Arbeidsmarkt en sociale zekerheid** zijn onder andere onderzoeken afgerond naar het arbeidsmarktbeleid en sociale zekerheid. Ook is een peerreview uitgevoerd vanuit de Nederlandse Arbeidsinspectie. De voortgangsrapportage laat echter ook zien dat de beoogde ARBO-regelgeving nog niet gereed is.
- ▶ Op het thema **Economie** is de oprichting van de *Aruba Fair Trade Authority* (AFTA) een belangrijk voorbeeld en in opvolging hiervan is de Landsverordening handhaving consumentenbescherming aangeboden aan de Raad van Advies. Hier gaan we hieronder verder op in. De voortgangsrapportage laat ook zien dat verschillende trajecten nog afhankelijk zijn van bestuurlijke besluitvorming. De optimalisering van vergunningsprocessen en het virtueel vergunningsportaal zijn hier voorbeelden van.
- ▶ Op het thema **Zorg** is een voorbeeld van een behaald resultaat het afgesloten Zorgakkoord, waarbij tevens een financieel prognosemodel is opgeleverd om meerjarige sturing op zorgkosten mogelijk te maken. Op dit thema laat de voortgangsrapportage daarnaast zien dat de implementatie van meerdere hervormingen vertraging oploopt, waaronder de multidisciplinaire aanpak in de diabeteszorg en de uitbreiding van interventieprogramma's (zoals obesitasaanpak).
- ▶ Op het thema **Onderwijs** is als voorbeeld van een reeds behaald resultaat een uitvoeringstoets uitgevoerd naar een duurzaam registratiesysteem voor kengetallen in het onderwijs. Ook is in de afgelopen periode het *Platform Education & Labour* (PEN) opgericht. De mate waarin fysieke onderwijshuisvesting voldoet aan de kaders is als aandachtspunt aangemerkt, mede omdat het de nulmeting van de staat van schoolgebouwen nog niet is afgerond. Het implementeren van een zorgstructuur op iedere school loopt op schema, net als andere beoogde resultaten.
- ▶ Op het thema **Overige maatregelen** is een kwartiermaker aangesteld voor de implementatie van een kansspelautoriteit. Doordat deze aanstelling vertraging opliep zijn vervolgacties vooralsnog niet gereed. Ook de inwerkingtreding van de rijkswet privacy gegevens heeft vertraging opgelopen, dit resultaat wordt door de Caribische landen gezamenlijk uitgewerkt. Andere overige maatregelen lopen op schema, zo is het deelnemingen- en dividendbeleid bijna van kracht (gepland 2026 Q3).

Twee van de meest genoemde hervormingen zijn *three lines of defense* en de AFTA

Van alle bovengenoemde hervormingen met een positief resultaat zijn het *three lines of defense* model op het thema Financieel beheer en de *Aruba Fair Trade Authority* op het thema Economie. Hieronder worden deze casestudies in iets meer detail beschreven.

Het *three lines of defense* model is in het jaarverslag van TWO over 2023 al aangehaald als positief voorbeeld.⁶⁸ Dit financiële werkproces draagt bij aan getrouwe administratie en rechtmatige uitvoering van de begroting. Deze hervorming heeft inmiddels de fase van implementatie bereikt. Dit voorbeeld illustreert ook dat bij implementatie nog niet gelijk sprake is van duurzame borging, maar dat de veranderopgave verder reikt. Zo blijkt uit de gesprekken dat het nemen van de verantwoordelijkheden in de eerste lijn nog niet altijd vanzelf gaat en dat voor de uitvoering van financiële controles (derde lijn) nog moet worden geleund op externe capaciteit. Tegelijkertijd is met de inrichting van een ondersteunende 'hub' proactief ingespeeld op het veranderproces en de capaciteit die dit vraagt van de mensen in de organisatie.

⁶⁸ TWO (2024) *Synergie creëren: Jaarverslag 2023*. [Link](#) De hervorming houdt in dat de eerste lijn (budgethouders) verantwoordelijkheid nemen bij financiële risico- en kwaliteitsbeheersing en dat tweede en derde lijn (ondersteuning en controle) worden versterkt.

Vanaf december 2023 is de *Aruba Fair Trade Authority* officieel de mededingingsautoriteit van Aruba. De instelling hiervan was langer een voornemen in Aruba maar kwam met behulp van de Onderlinge Regeling definitief tot stand op het thema Economie. Uit interviews blijkt dat een succesfactor hierin de externe capaciteit en expertise was die door de Onderlinge Regeling kon worden ingezet. Zo werden eerdere intenties en gemaakte plannen van Aruba zelf versneld in gang gezet. Momenteel wordt gewerkt aan het toevoegen van taken aan de AFTA rondom consumentenbescherming zoals een energiekamer. Er blijkt inmiddels sprake van duurzame borging van de AFTA, waarbij wel wordt opgemerkt dat in deze eerste fase nog veel moet worden gewerkt aan kennisopbouw, waarvoor de AFTA sterk afhankelijk is van expertise van de Nederlandse Autoriteit Consument en Markt.⁶⁹

Aruba kende ook specifieke knelpunten die tot vertraging hebben geleid

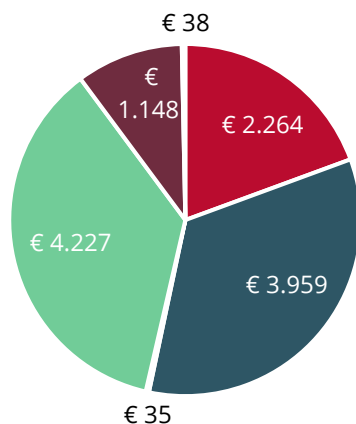
Het landsbestuur van Aruba wisselde in maart 2025. In de interviewronde in Aruba wordt de recente bestuurswissel veelvuldig aangehaald als vertragende factor voor verschillende hervormingen; nieuwe ambtsdragers en hun ambtenaren moeten zich bekend maken met hun portefeuilles.

Een ander knelpunt voor de uitvoering van de hervormingen in Aruba blijkt de wetgevings-capaciteit van het land. Specifiek wijzen gesprekspartners daarbij op het aantal beschikbare wetgevingsjuristen, dat zeer beperkt is. Hierdoor liggen hervormingsmaatregelen waarvoor wetgeving vereist is vaak maanden op de plank voordat er vervolgstappen kunnen worden gezet. Ter illustratie geeft een respondent in Aruba aan dat de directie *Wetgeving en Juridische Zaken* beschikking heeft over een formatie van zeven wetgevingsjuristen, terwijl die formatie in de praktijk door drie medewerkers wordt ingevuld, en ook zeven juristen nog te weinig zou zijn om de werkvoorraad aan te kunnen.

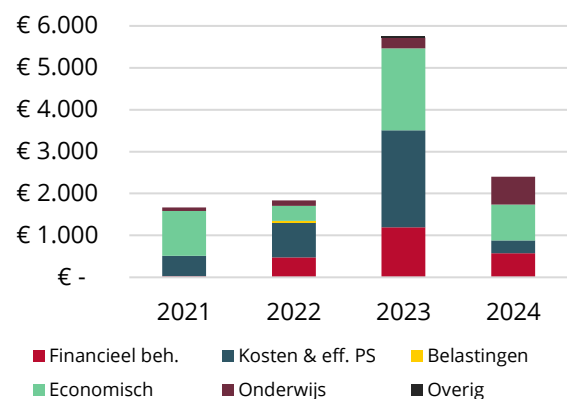
5.4.2 Curaçao

Curaçao besteedt de meeste reguliere programmakosten aan het thema Economie

De onderstaande figuren schetsen de kosten die TWO in het kader van de Onderlinge Regeling gemaakt heeft in Curaçao.⁷⁰



Figuur 5: Overzicht realisatie reguliere programmakosten Curaçao per thema (x € 1.000)



Figuur 6: Overzicht realisatie reguliere programmakosten Curaçao per jaar (x € 1.000)

⁶⁹ Hierbij speelt ook een financiële component: de kosten van de AFTA komen sinds de totstandkoming voor rekening van Aruba; dus duurzame inbedding vraagt ook om duurzame financiering.

⁷⁰ TWO documentatie betreffende de realisatiecijfers.

Het merendeel van de reguliere programmakosten voor Curaçao is toegerekend aan het thema Economische hervormingen (dat in de periode 2021-2024 zowel maatregelen rond sociale zekerheid als de economie omvatte). Binnen dit thema is grond- en vastgoedbeleid de belangrijkste hervorming. De piek in 2023 is onder andere toe te schrijven aan de voortzetting van dit programma, alsmede de implementatie van Microsoft 365 bij de overheid, die tot het thema Kosten & effectiviteit publieke sector behoorde. Curaçao heeft in de periode 2021-2024 geen TWO-geld besteed aan het thema dat destijds de financiële sector omvatte en niet aan het thema Zorg.

Curaçao heeft veel voorbereidend werk gedaan, maar veel hervormingen zijn nog niet voltooid

Op basis van de meeste recente voortgangsrapportage ontstaat een beeld van de resultaten die Curaçao tot nu toe heeft gerealiseerd.⁷¹ De opsomming hieronder is bedoeld als illustratie van de voortgang met voorbeelden, *niet* als uitputtende opsomming.

- ▶ Op het thema **Financieel beheer** is een voorbeeld van een reeds behaald resultaat de doorlichting van het begrotingsproces en een ander voorbeeld betreft verbeteringen in het proces van het opstellen en de controle van jaarrekeningen. De voortgangsrapportage laat ook zien dat de comptabele regelgeving en kaders ten behoeve van financieel beheer, verantwoording en controle nog niet geoptimaliseerd zijn en dat het optimaliseren en uniformeren van financiële processen vertraging heeft opgelopen.
- ▶ Op het thema **Kosten & effectiviteit publieke sector** zijn voorbeelden van behaalde resultaten het vaststellen van het implementatieplan *Verbeteren Functioneren Overheid* (zie hieronder voor meer details) en het opstellen van herinrichtingsplannen voor negen ministeries. De feitelijke herinrichting van de overheid blijkt in de uitvoeringsrapportage echter een aandachtspunt en komt in de praktijk beperkt van de grond.
- ▶ Op het thema **Belastingen** is een 'veegwet' aangenomen met correcties en reparaties in de belastingwetten en een ander voorbeeld van een behaald resultaat is het bereiken van compliance met EU en OESO standaarden. Op dit thema laat de voortgangsrapportage ook zien dat het borgen van voldoende formatie, bezetting en (toegang tot) onafhankelijke deskundigheid van de afdeling fiscale zaken als beoogd resultaat nog niet is gestart. Daarnaast beschikt de belastingorganisatie door vertraging in de besluitvorming nog niet over een passende governance-structuur, voldoende kwalitatieve en kwantitatieve personele capaciteit en een organisatiecultuur die aansluit bij de beoogde werkwijze.
- ▶ Op het thema **Arbeidsmarkt en sociale zekerheid** is onder andere een knelpuntenanalyse sociale voorzieningen opgeleverd, en in een ander voorbeeld is een plan van aanpak voor de tewerkstelling van illegale arbeidskrachten en verbetering van de toezichtsketen opgeleverd. Feitelijke modernisering van de bijstand en de arbeidsongeschiktheidsregeling zijn echter voorbeelden van aandachtspunten in de voortgangsrapportage.
- ▶ Op het thema **Economie** is als voorbeeld het programma *cost of doing business* en red tape gestart. Hieronder wordt dit voorbeeld nader uitgewerkt. In een ander voorbeeld is de inventarisatie gronden en vastgoed in overheidsbezit afgerond en de administratie van uit te geven kavels en te ontwikkelen gronden op orde gebracht. De voortgangsrapportage laat ook zien dat de ontwikkeling van de informele economie nog niet in beeld is gebracht. De uitvoering van dit deelresultaat is nog niet gestart als gevolg van wijzigingen in ministeriële verantwoordelijkheid.
- ▶ Op het thema **Zorg** is in de afgelopen periode het Rapport Kopzorgen over de Zorg opgeleverd en is een hoofdlijnenakkoord tot stand gebracht naar aanleiding van aanbevelingen van een onderzoek van de Nederlandse Zorgautoriteit bij Curaçao Medical Center (CMC). Er is echter nog geen georganiseerde eerstelijnszorg gerealiseerd die gericht is op het beheersen van de instroom naar de medisch-specialistische zorg, met behoud van kwaliteit en toegankelijkheid. Aan het

⁷¹ TWO (2025) *Uitvoeringsagenda en Uitvoeringsrapportage Landspakket Curaçao 1 oktober 2025 – 31 maart 2026*. [Link](#)

bevorderen van maximaal gebruik van generieke geneesmiddelen wordt gewerkt, dit resultaat ligt op schema door verbetering van de registratie van geneesmiddelen.

- ▶ Op het thema **Onderwijs** is een voorbeeld van een behaald resultaat het Plan *Mehorashon di Enseñansa* (kansengelijkheid in het onderwijs). Een voorbeeld van een nog niet behaald resultaat is de modernisering van het onderwijsbeleid, inclusief bekostigingsmethodiek en wetgeving. Het wetgevingstraject moet nog worden gestart.
- ▶ Op het thema **Overige maatregelen** zijn stappen gezet in het reguleren van onlinekansspelen door het opstellen van modelvergunningen. Nog niet gerealiseerd binnen dit thema is bijvoorbeeld de uitvoering van een onafhankelijke integrale doorlichting van het toezichtstelsel op de financiële markten. Op basis van deze doorlichting dienen nog maatregelen te worden geformuleerd om geconstateerde tekortkomingen te adresseren.

Bij verschillende hervormingen zijn coördinatie en politiek draagkracht een uitdaging

Twee van de bovenstaande hervormingen illustreren de uitdagingen waar Curaçao in de uitvoering tegen aanloopt:

- ▶ Het programma Verbeteren Functioneren Overheid (VFO) op het thema Belastingen loopt in de praktijk vast. VFO heeft betrekking op de hele overheid, maar verantwoordelijkheid is bij één departement belegd. Volgens betrokkenen bij VFO maakt gebrek aan samenwerking tussen de departementen het zeer lastig om hervormingen van de grond te krijgen.
- ▶ De subsidie-unit SOAW, bedoeld om het beheer en de uitvoering van het subsidieproces voor het ministerie van Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn (SOAW) te verbeteren, blijkt op basis van interviews met betrokkenen na het draaien van een pilot stilgevallen, mede door onvoldoende politieke draagkracht én beperkte aandacht voor borging binnen de staande organisatie.

Als belangrijke rode draad uit de gesprekken komt naar voren dat de politiek-bestuurlijke wil om hervormingen door te voeren in Curaçao in wisselende mate gedeeld wordt onder de verantwoordelijke bestuurders. Op meerdere thema's zorgt dit er (samen met andere factoren) voor dat de voortgang in het algemeen beperkt is.

De casus 'Cost of doing Business' laat zien dat hervormingen in praktijk worden gebracht

Het programma *Cost of doing business* en red tape in het thema Economie richt zich op het verbeteren van informatievoorziening aan ondernemers, het vereenvoudigen van vergunningverlening (zowel stelsel als proces), het verlagen van *utility costs*, het vereenvoudigen van procedures rond kennismigranten en het verbeteren van het mededingingsbeleid. Het doel is daarmee een toegankelijker en aantrekkelijker ondernemingsklimaat voor lokale ondernemers en investeerders.

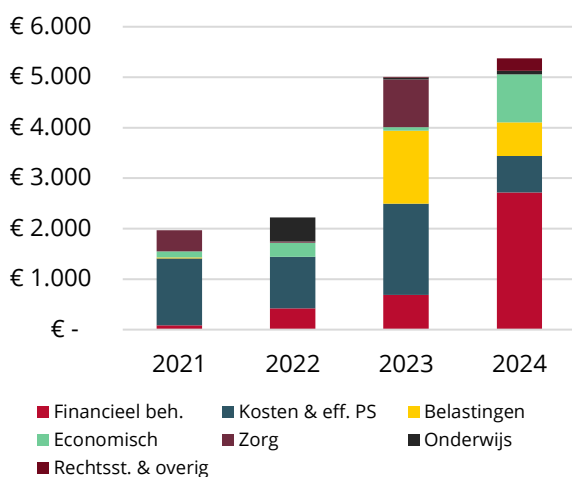
Uit interviews met betrokkenen blijkt dat uit het programma al eerste concrete successen worden bereikt, waaronder het verkorten van vergunningsprocedures voor horecaondernemers. Het proces is verkort door het hanteren van een termijn van 3 weken voor de brandweer en het ministerie van Gezondheid Milieu en Natuur (GMN) die een advies moeten uitbrengen met betrekking tot een vergunningsaanvraag. Ook blijkt uit stukken en interviews dat andere (vergunning)processen zijn verbeterd voor ondernemers, waaronder het digitaliseren van het vestigingsvergunningproces en het afschaffen van de directievergunning, die overbodig bleek. Daarnaast is in het kader van deze hervorming het register van de Kamer van Koophandel gemoderniseerd, waarmee voor klanten nu online-betalingsverkeer aan de Kamer van Koophandel mogelijk is, bijvoorbeeld in het kader van inschrijvingen in het register.

Gesprekspartners merken op dat in het kader van deze casus ook nog veel werk is te verzetten in het versterken van de dienstverlening van de overheid richting burgers en ondernemers, en dat bijvoorbeeld besluitvorming over het toelaten van kennismigranten op de arbeidsmarkt nog traag verloopt. Dit laatste wordt ook bevestigd in de meest recente uitvoeringsrapportage van Curaçao, waar het beleid rond kennismigranten als aandachtspunt is gemarkeerd.⁷²

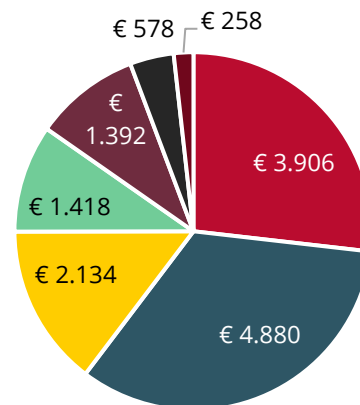
5.4.3 Sint Maarten

Sint Maarten heeft op verschillende thema's resultaten gerealiseerd

De onderstaande figuren schetsen de kosten die TWO in het kader van de Onderlinge Regeling gemaakt heeft in Sint Maarten in de periode 2021 - 2024.⁷³



Figuur 7: Overzicht realisatie reguliere programmakosten Sint Maarten per jaar (x € 1.000)



Figuur 8: Overzicht realisatie reguliere programmakosten Sint Maarten per thema (x € 1.000)

De reguliere programmakosten voor Sint Maarten worden met 34% het meeste uitgegeven aan het thema Kosten & effectiviteit publieke sector. Dit betreft onder andere uitgaven voor de ondersteuning door uitvoeringsorganisatie ICTU voor de IT-organisatie van Sint Maarten. In 2023 is er een toename aan reguliere programmakosten voor het thema Belastingen. Dit betreft uitgaven voor applicatiebeheer en het ICT-systeem van de Belastingdienst, die in 2021 en 2022 als budget werden uitgegeven en in de daaropvolgende jaren als reguliere uitgaven zijn voortgezet.

Onder het thema Financieel Beheer vallen kosten voor de opschoning van de balans en het grootboek en de implementatie van het ERP-systeem. Onder het thema Belastingen vallen kosten voor het ICT-systeem van de Belastingdienst, applicatiebeheer en het uitvoeren van enkele reviews naar geïdentificeerde bottlenecks en *quick wins* voor de optimalisatie van de Belastingdienst.

De resultaten van Sint Maarten zijn divers, maar vaak nog voorbereidend van aard

Op basis van de meeste recente voortgangsrapportage ontstaat een beeld van de resultaten die Sint Maarten tot nu toe heeft gerealiseerd.⁷⁴ De opsomming hieronder is bedoeld als illustratie van de voortgang met voorbeelden, *niet* als uitputtende opsomming.

⁷² Uitvoeringsagenda en Uitvoeringsrapportage Landspakket Curaçao 1 oktober 2025 – 31 maart 2026

⁷³ TWO documentatie betreffende de realisatiecijfers.

⁷⁴ TWO (2025) *Implementation agenda and Implementation report Country package 1 October 2025 – 31 March 2026*. [Link](#)

- ▶ Op het thema **Financieel beheer** is een voorbeeld van een reeds behaald resultaat de verbeteringen in het proces en de doorlooptijd voor het aanleveren en controleren van jaarrekeningen, en ook het opstellen van een planning voor de begrotingsvoorbereiding. Het uniformeren van de uitvoering van financiële werkprocessen heeft vertraging opgelopen, onder andere door vertraging in de implementatie van Microsoft Dynamics 365 als ondersteunend systeem. Hier gaan we later verder op in.
- ▶ Op het thema **Kosten & effectiviteit publieke sector** is onder andere een plan van aanpak voor versteviging van ICT vastgesteld en in een ander voorbeeld is een bewustwordingscampagne cyberveiligheid opgezet. Strategisch human resource management is nog niet geïmplementeerd. Sint Maarten voldoet daarnaast nog niet aan de eisen van de *Caribbean Financial Action Task Force* en internationale richtlijnen voor de bestrijding van fraude en witwassen.
- ▶ Op het thema **Belastingen** is vastgestelde standpuntnota belastingherzieningsagenda een voorbeeld van een behaald resultaat, net als de vaststelling en publicatie van de Belastingregeling Nederland – Sint Maarten. Het op orde brengen van de governance structuur, de kwantiteit en kwaliteit van human resources en een passende organisatiecultuur van de belastingorganisatie loopt op schema, maar dit resultaat liep in de afgelopen periode ook vertraging op. Hier gaan we later verder op in.
- ▶ Op het thema **Arbeidsmarkt en sociale zekerheid** is onder andere een onderzoek uitgevoerd naar de duurzaamheid van het sociale zekerheidsstelsel. Een ander voorbeeld is de vaststelling van de integrale sociaaleconomische hervormingsagenda. Uit de voortgangsrapportage blijkt dat er nog geen aanbevelingen zijn vastgesteld of uitgevoerd om de informele economie te reguleren.
- ▶ Op het thema **Economie** is bijvoorbeeld een onderzoek gedaan naar het investeringsklimaat en het stimuleren van ondernemerschap in Sint Maarten. Ook is een haalbaarheidsstudie uitgevoerd voor drijvende boerderijen. Een voorbeeld van een nog niet behaald resultaat is het opstellen van een duidelijk en integraal online procesoverzicht voor startende ondernemers. De ontwikkeling hiervan heeft vertraging opgelopen.
- ▶ Op het thema **Zorg** is een voorbeeld van een behaald resultaat het uitgevoerde onderzoek naar de efficiëntie (inclusief financiering) en effectiviteit van de gezondheidszorg. Samenhangend met dit voorbeeld zijn via het farmaceutische kostenbeheersingsprogramma besparingen op medicatie gerealiseerd. Sint Maarten beschikt nog niet over een systeem voor een algemene zorgverzekering, maar de Landsverordening hiervoor is in de maak.
- ▶ Op het thema **Onderwijs** vond een doorlichting van het onderwijs plaats door de Onderwijsinspecties van Nederland en Sint Maarten. Een ander voorbeeld van een behaald resultaat is de bekrachtiging van de *Verordening Hoger Onderwijs* door het Parlement. Voor het thema onderwijs is de ontwikkeling van een volwassen bestuursstructuur nog niet gestart en de meeste andere resultaten liggen op schema.
- ▶ Op het thema **Rechtsstaat en overige maatregelen** is een voorbeeld van een behaald resultaat het opzetten van een trustfonds en bijbehorende regeling(en) om tot een lange termijnplan voor de detentiesituatie op Sint Maarten te komen. Ook is een businesscase toegewezen voor de oprichting van de *Sint Maarten Gaming Authority*. Andere resultaten op dit thema zijn nog niet gerealiseerd, waaronder het bevorderen van het bewustzijn van belanghebbenden in de goksector over hun sociale rollen, verantwoordelijkheden en wettelijke verplichtingen.

Voortgang in Sint Maarten wordt sterk beperkt door capaciteitstekorten

Hoewel gebrek aan uitvoeringscapaciteit en specialistische expertise in alle landen een knelpunt vormt, blijkt dit knelpunt op basis van gesprekken in Sint Maarten en met TWO het grootste in Sint Maarten. Daarin speelt mee dat Sint Maarten in bestuurlijk en economisch opzicht grote ontwikkelingsopgaven heeft. Die zijn zoals eerder genoemd ingegeven vanuit de zeer kleine schaal

van het land en het nog jonge bestaan van publieke instituties en infrastructuur die sinds 10-10-10 zijn opgebouwd.

Daarnaast voert de Wereld Bank in Sint Maarten sinds 2018 een groot wederopbouwtraject uit in de nasleep van Orkaan Irma in 2017. De uitvoeringsorganisatie, National Recovery Program Bureau (NRPB), maakt gebruik van lokale capaciteit en de landsoverheid van Sint Maarten concurreert daarmee in de werving van benodigde mensen. Het vinden van geschikte projectleiders en programmamanagers is daarmee een extra grote opgave in Sint Maarten. Waar dit wél lukt blijkt direct dat deze trekkers essentieel zijn om resultaten dichterbij te brengen, bijvoorbeeld op het thema Financieel beheer waar facturatie- en inkoopprocessen zijn verbeterd.

Ook is het beeld op basis van interviews dat in Sint Maarten structurele uitdagingen binnen overheidsinstituties op het gebied van aansturing, coördinatie en verantwoording voor vertragingen zorgen. Dat reikt verder dan capaciteit. Zo is een vaak aangehaald knelpunt door gesprekspartners in Sint Maarten de uitvoering van het begrotingsproces van de regering. Hierover werd aangegeven dat in de opstartfase van de Onderlinge Regeling sprake was van onduidelijkheid over de aansluiting van de financiële middelen vanuit TWO op het reguliere begrotingsproces van Sint Maarten. Het gevolg hiervan was dat beschikbare middelen vanuit TWO niet tijdig op de begroting van Sint Maarten waren opgenomen. Daarnaast waren TWO-projecten bij het opstellen van de begroting nog niet voldoende uitgekristalliseerd, waardoor de verwerking via begrotingswijzigingen veel tijd vergde. Financiële processen tussen TWO en Sint Maarten liepen niet synchroon, met vertraging van hervormingsprocessen tot gevolg. Dit proces blijkt volgens gesprekspartners inmiddels te zijn verbeterd en wordt door enkelen bestempeld als waardevolle les voor de interne organisatie van de overheid en aandachtspunt bij vervolg of volgende samenwerkingsinitiatieven.

In positieve zin valt op dat betrokkenen in Sint Maarten in het algemeen graag verder willen en dat politieke-bestuurlijk momenteel draagvlak aanwezig is, terwijl dit in de afgelopen jaren volgens gesprekspartners niet altijd een gegeven was. Sint Maarten boekt ook voortgang, die in de praktijk vooral ligt in het verbeteren van de interne organisatie van de overheid, bijvoorbeeld door inzet op digitalisering en formalisering van werkprocessen.

De thema's Belastingen en Financieel beheer zijn illustratief voor structurele tekorten

Uit gesprekken in Sint Maarten en met TWO komt het beeld naar voren dat belastinghervormingen in Sint Maarten nog niet concreet zijn gestart. Dit wordt ook gereflecteerd in de Uitvoeringsrapportages, waar behaalde deelresultaten vrijwel uitsluitend op het niveau planvorming of nieuwe regelingen zitten en nog vrijwel niet op uitvoerend niveau.⁷⁵ Belastinghervormingen betreffen dan ook zeer grote hervormingen. Gesprekspartners stellen daarbij dat de belastingorganisatie sinds de verzelfstandiging van Sint Maarten door gebrek aan kwantitatieve en kwalitatieve capaciteit nog structurele uitdagingen kent in de professionele bedrijfsvoering. Omdat de basis ontbreekt, kunnen hervormingen ook geen weg vinden.

Hoewel nu een externe trekker is geworven voor dit thema, blijkt het nog steeds een uitdaging om de interne capaciteit van de dienst te versterken, onder andere omdat de technische expertise niet gevonden kan worden. Recentelijk is het Transformation Tax Administration (TTA) programma gelanceerd waarmee wel formeel een start is gemaakt met de uitwerking van hervormingen.⁷⁶

⁷⁵ Uitvoeringsagenda en Uitvoeringsrapportage Landspakket Sint Maarten 1 oktober 2025 – 31 maart 2026

⁷⁶ The Daily Herald (2026). *Minister of Finance launches transformation tax admin prog*, [Link](#).

Gesprekspartners zijn het erover eens dat externe betrokkenheid voor een lange periode nodig blijft om cruciale projecten af te ronden.

Op het thema Financieel beheer vormen tekorten aan expertise en capaciteit ook een zichtbaar knelpunt. Dat wordt duidelijk bij de ontwikkeling van een geïntegreerd financieel ERP-systeem. Met de overgang van het verouderde systeem Decade naar Microsoft Dynamics 365 Finance & Operations beoogt de overheid van Sint Maarten meer controle te krijgen over de openbare financiën en de kwaliteit van de begrotings- en verantwoordingcyclus structureel te verbeteren. Deze systeemverbetering is daarnaast van essentieel belang voor de ICT-veiligheid van de overheid.⁷⁷ De ontwikkeling en implementatie van het systeem is in de praktijk echter sterk vertraagd doordat ICT-kennis in de organisatie onvoldoende was geborgd. Bovendien was er gebrek aan kennis over het voltrekken van een ICT-verandertraject. Daarbij merken gesprekspartners op dat aan de voorkant de vereisten van de organisatie voor de functionaliteit van het systeem niet goed in kaart zijn gebracht, waardoor een initiële oplevering niet goed aansloot op de behoefte van de organisatie.

⁷⁷ In 2018 was de overheid van Sint Maarten nog doelwit van een grootschalige cyberaanval die de gehele digitale infrastructuur destijds had platgelegd.

/ 6 Bevindingen rond samenwerking, adaptiviteit en doelmatigheid

In dit hoofdstuk leest u onze bevindingen op de criteria 'proces van samenwerking', 'adaptiviteit' en 'doelmatigheid'. Net als in eerste hoofdstukken worden hieronder eerst de algemene bevindingen beschreven, waarbij in enkele gevallen ter illustratie relevante landspecifieke voorbeelden worden genoemd. Daarna wordt ingezoomd op de landspecifieke bevindingen.

6.1 Proces van samenwerking

Het criterium rond het proces van samenwerking beziet de rolverhouding (de mate van synergie/overlap in de formele rolverdeling) en de gepercipieerde kwaliteit van de samenwerking. Deze paragraaf beschrijft primair de samenwerking tussen elk van de Caribische landen enerzijds, en TWO anderzijds. Paragraaf 6.4 gaat in op de interne samenwerking *binnen* elk Caribisch land.

De samenwerking tussen Nederland en de Caribische landen kende een stoeve start

Uit de interviews komt een beeld naar voren waarin de samenwerking tussen de Caribische landen en Nederland (vooral TWO) zich overal ontwikkelde van een aanvankelijk gespannen verhouding naar een constructievere samenwerking.

De samenwerking werd in de beginfase sterk beïnvloed door de context waarin de Landspakketten tot stand zijn gekomen. In paragraaf 3.1 is deze context reeds nader uiteengezet: de samenwerking werd onder hoge tijdsdruk, tijdens een pandemie die grote gevolgen had voor onder meer de economieën van de Caribische landen, opgezet. Daarbij kwam er op de initieel voorgestelde Rijkswetten CHE en COHO veel kritiek. Deze onvrede werd onder andere geuit in een motie van de Staten van Curaçao die de COHO in haar toenmalige vorm onacceptabel vond met het oog op een verlies van autonomie.⁷⁸ Ook de Staten van Sint Maarten⁷⁹ en de Staten van Aruba⁸⁰ reageerden kritisch op het voorstel, evenals de Raad van State van het Koninkrijk. Vrijwel alle geïnterviewden van de Caribische landen geven aan dat de Landspakketten aanvankelijk werden ervaren als door Nederland opgelegde voorwaarden gekoppeld aan liquiditeitssteun.

Dit had niet alleen gevolgen voor de samenwerking, maar ook voor de uitvoering. In de beginfase (2020-2021) zijn relatief weinig hervormingen in uitvoering genomen en uitgevoerd. Dit is te verklaren vanwege het gebrek aan draagvlak bij de Caribische landen dat was ontstaan, maar ook omdat de Caribische landen de prioriteit gaven aan bestrijding van (de gevolgen van) de COVID-19 pandemie. Dit verklaart mede de lage uitgaven aan programmakosten in 2020 en 2021.⁸¹

⁷⁸ Staten van Curaçao (2022). Motie. [Link](#).

⁷⁹ Staten van Sint Maarten (2022). Rijkswet houdende regels omtrent de instelling van het Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling (Rijkswet Caribisch orgaan voor hervorming en ontwikkeling) (36031-(R2161)). [Link](#).

⁸⁰ Parlamento Aruba. Het voorstel van Rijkswet houdende regels omtrent de instelling van het Caribisch Orgaan voor Hervorming en Ontwikkeling (COHO)(36.031 (R2161)). [Link](#).

⁸¹ TWO (2022). *Jaarverslag 2022*. [Link](#).

Inmiddels loopt de samenwerking beter dankzij een combinatie van factoren

Met de overgang naar de start en uitvoering van de Onderlinge Regeling in 2023 veranderde de aard van de samenwerking geleidelijk. Die werd in latere fasen als minder dwingend en top-down ervaren. Gesprekspartners geven aan dat deze verbetering niet het gevolg is van één specifieke maatregel, maar samenhangt met relationele factoren en structurele contextwijzigingen.

Relationele factoren betreffen de bewuste investering in onderlinge relaties en afstemming. In de interviews wordt herhaaldelijk benadrukt dat het opbouwen en onderhouden van werkrelaties, het voeren van regelmatig overleg en het creëren van korte communicatielijnen hebben bijgedragen aan meer wederzijds begrip en vertrouwen. Naarmate partijen elkaar beter leerden kennen, werd de samenwerking werkbaarder en is er meer ruimte ontstaan voor informele afstemming naast formele processen.

Structurele contextwijzigingen betroffen zowel het stranden van het wetsvoorstel COHO en de komst van Onderlinge Regeling, als de ontkoppeling van de liquiditeitssteun aan voortgang op hervormingen.

Een sterk punt is dat er niet slechts geld, maar ook uitvoeringscapaciteit beschikbaar is

Een sterk punt van de samenwerking is dat deze niet beperkt blijft tot financiële ondersteuning, maar ook voorziet in uitvoeringscapaciteit en specialistische expertise. Zoals beschreven in hoofdstukken 4 en 5 is gebrek aan uitvoeringscapaciteit vaak een groot probleem voor de Caribische landen. De steun van TWO, die inhoudelijke expertise beschikbaar stelt, dan ook zeer waardevol om trajecten uitvoerbaarder te maken. Daarbij gaat het onder meer om expertise op het terrein van consumentenbescherming, arbeidsinspectie, fiscaliteit en wetgevings-juridische vraagstukken. Gezien de beperkte omvang van de ambtelijke organisaties en de krapte op de arbeidsmarkt is het voor de Caribische landen al moeilijk om voldoende personeel aan te trekken, laat staan om gespecialiseerde experts te werven of in te huren.

De Caribische landen zijn tevreden met de coördinerende rol van TWO

Veel betrokkenen zijn tevreden over de coördinerende rol die TWO vervult. In de interviews wordt daarbij met name de inzet van TWO-liaisons genoemd als een belangrijke succesfactor in de samenwerking tussen de Caribische landen en Nederland. Liaisons dragen bij aan korte communicatielijnen en fungeren als herkenbare aanspreekpunten, zowel richting de Caribische landen als richting Nederlandse ministeries. Met name in Sint Maarten wordt aangegeven dat liaisons met kennis van zowel de Nederlandse beleidscontext als de lokale uitvoeringspraktijk helpen bij het overbruggen van verschillen in werkwijze en verwachtingen. Zij spelen een rol in het vertalen van Nederlandse procedures en formats naar de lokale context, en in het duiden van lokale beperkingen en gevoeligheden richting Nederland.

Deze brugfunctie is in sterke mate persoonsafhankelijk. Waar liaisons actief investeren in relaties en informele afstemming, wordt de samenwerking als werkbaarder ervaren. Bij personele wisselingen kost het tijd om opnieuw vertrouwen op te bouwen en werkwijzen te stabiliseren. Daarmee vormt de liaisonfunctie een belangrijke, maar ook kwetsbare schakel in de samenwerking.

Een knelpunt in de samenwerking bleek de beoordeling en toekenning van 'subsidie' aanvragen

Uit de interviews blijkt dat er naast waardering voor de samenwerking ook enkele knelpunten worden ervaren die de samenwerking in de praktijk beïnvloeden.

Een belangrijk knelpunt in de samenwerking vanuit de perceptie van de Caribische landen is dat volgens hen onvoorspelbaar is welke aanvragen door TWO (nog) worden gehonoreerd. In de afgelopen tijd zijn er volgens hen verschillende gevallen geweest waar Caribische landen 'subsidie' aanvroegen voor inhuur van expertise bij hervormingen, maar TWO die niet (direct) honoreerde.

TWO geeft aan dat het bij de beoordeling van aanvragen drie criteria hanteert:

- ▶ **Aansluiting bij uitvoeringsagenda's:** Draagt dit bij aan de resultaatsketens zoals die zijn afgesproken in de Uitvoeringsagenda's? Staand beleid wordt in principe niet gesubsidieerd, al is er enige ruimte voor initiatieven die alleen indirect bijdragen aan de uitvoeringsagenda's maar wel rechtstreeks aan het draagvlak voor hervormingen.
- ▶ **Kwaliteit van de aanvraag:** Liggen er plannen van aanpak ten grondslag aan de aanvraag die goed in elkaar zitten? Is daarmee te verwachten dat de uitvoering goed gaat verlopen?
- ▶ **Haalbaarheid in de planning:** Zijn de plannen haalbaar om uit te voeren, en is daarbij ook rekening gehouden met de capaciteit en de resterende doorlooptijd. Een actueel aandachtspunt daarbij is dat de Onderlinge Regeling op dit moment als uitgangspunt hanteert dat hervormingen in april 2027 moeten zijn *afgerond*.⁸² Omdat ook kleine hervormingsmaatregelen al snel een jaar doorlooptijd hebben, betekent dat in feite dat er vanaf april 2026 al geen nieuwe hervormingen meer kunnen worden opgestart. Artikel 11 van de Onderlinge Regeling geeft enige ruimte op dit gebied, maar het is onzeker hoe die gaat uitpakken.

Deze criteria zijn niet formeel vastgelegd. Geïnterviewden van de Caribische landen geven aan dat zij soms verrast waren door afwijzingen. TWO geeft daarbij wel aan dat deze criteria voortkomen uit de tekst en toelichting van de Onderlinge Regeling. De samenwerkingsconstructie met (vooroverleg tussen) liaisons bij TWO en centrale Uitvoeringsorganisaties in de Caribische landen moet misverstanden voorkomen, maar er zijn gevallen geweest waarbij er onvoldoende vooroverleg was.

Overige knelpunten zijn de verantwoordings, persoonsafhankelijkheid en communicatie

Uit interviews komen nog enkele andere knelpunten in de samenwerking naar voren:

- ▶ **Verantwoordingsisen:** Er is spanning tussen uitvoering en rapportage binnen de samenwerking. Gesprekspartners geven aan dat de beschikbare capaciteit in de uitvoerende organisaties beperkt is en dat het opstellen en bijhouden van uitvoeringsagenda's en uitvoeringsrapportages tijd vraagt. Het werken met vaste formats en periodieke rapportagemomenten vereist extra afstemming. In die zin wordt de rapportageverplichting ervaren als een aanvullende activiteit naast de uitvoering, waarvoor schaarse capaciteit moet worden ingezet. Tegelijkertijd erkennen gesprekspartners dat de uitvoeringsrapportages een functie vervullen in de gezamenlijke sturing en verantwoording binnen de samenwerking. Er is daarmee geen sprake van weerstand tegen rapportage op zichzelf, maar er wordt wel spanning met de beperkte uitvoeringscapaciteit ervaren, zeker wanneer de verantwoordelijkheid voor de uitvoering en de rapportage bij dezelfde mensen ligt. De precieze vorm van rapporteren is in de afgelopen jaren wel aangepast in een meer werkbare en aanvaardbare vorm. Paragraaf 6.2 hieronder gaat hierop in.
- ▶ **Persoonsafhankelijkheid:** Daarnaast wordt de samenwerking als persoonsafhankelijk omschreven. Waar betrokken personen investeren in relaties en informele afstemming, wordt de samenwerking als effectief ervaren. Tegelijkertijd geven gesprekspartners aan dat bij wisselingen in sleutelposities opnieuw tijd nodig is om vertrouwen op te bouwen en elkaar te leren kennen.

⁸² Zoals beschreven in paragraaf 3.1 heeft de vorige staatssecretaris uitspraken gedaan over het stoppen van de regeling. Hoewel daar nog geen definitief besluit over is, kan *de verwachting* dat de regeling stopt de looptijd al onder druk zetten als betrokkenen al ver vóór april 2027 geen nieuwe initiatieven meer willen opstarten.

Deze afhankelijkheid van individuele personen maakt de samenwerking werkbaar, maar ook kwetsbaar voor personele veranderingen.

- ▶ **Toon van de communicatie:** Gesprekspartners van alle Caribische landen geven aan dat in sommige gevallen de nadruk in communicatie van Nederlandse actoren naar de Caribische landen ligt op tekortkomingen en achterstanden. Dit wordt als demotiverend ervaren en versterkt het gevoel dat inspanningen onvoldoende worden erkend.

Samenvatting: De samenwerking verloopt overwegend positief

De samenwerking binnen de Onderlinge Regeling verloopt overwegend positief. De start was stroef vanwege onderling wantrouwen en hoge tijdsdruk, wat zijn weerslag had op zowel de onderlinge relaties als de uitvoering. Later is de samenwerking verbeterd. Tegelijkertijd blijven er aandachtspunten bestaan, zoals de druk van verantwoordings-eisen in een context van beperkte capaciteit.

6.2 Adaptiviteit

Adaptiviteit betreft de mate waarin er lessen worden geleerd en toegepast in uitvoering van de regeling. Daarbij is er aandacht voor de mate waarin er in de uitvoering mogelijkheden zijn om bij te sturen op basis van voortschrijdend inzicht en de mate waarin die mogelijkheden ook worden benut in het doorvertalen van knelpunten naar verbeteracties.

Het duidelijkste voorbeeld van adaptiviteit is flexibiliteit in de fasering

Uit het onderzoek blijkt dat adaptiviteit binnen de samenwerking zich in de praktijk vooral voordoet op het niveau van uitvoering, en in mindere mate op het niveau van doelstellingen. De kern van adaptiviteit ligt in het bijstellen van het tempo en de fasering van hervormingsmaatregelen, wanneer blijkt dat oorspronkelijke plannen niet uitvoerbaar zijn binnen de beschikbare randvoorwaarden of tijd.

Twee voorbeelden die adaptiviteit illustreren, zijn dat in zowel Curaçao als Aruba op het thema Belastingen acties zijn bijgesteld. In Curaçao zijn voorgenomen hervormingsplannen zoals de invoering van een BTW-stelsel uitgesteld en de focus is in de praktijk verschoven naar het verbeteren van de interne organisatie van de Belastingdienst. Deze verschuiving wordt vooral verklaard vanuit de uitvoeringsrealiteit. Genoemd worden onder meer beperkte capaciteit, achterstanden in processen en systemen en de extra druk die de COVID-19 crisis op de Belastingdienst heeft gelegd. In reactie hierop is de aandacht komen te liggen op het op orde brengen van basisvoorwaarden, zoals het opschonen van bestanden, het wegwerken van achterstanden en het verbeteren van interne werkprocessen en naleving, voordat verdere stelselwijzigingen worden opgepakt. In Aruba is na lange discussie, rondom uitvoerbaarheid en draagvlak, in plaats van de invoering van een BTW-stelsel gekozen voor een alternatieve benadering via aanpassing en versterking van de bestaande belasting over bedrijfsomzetten (BBO) en is er sinds augustus 2023 een stelsel aan BBO-heffing aan de grens.

Uit interviews met betrokkenen wordt duidelijk dat adaptiviteit vooral een reactief mechanisme is: bijstelling volgt doorgaans op het moment dat uitvoeringsproblemen zichtbaar worden, niet als vooraf ingebouwde flexibiliteit. De formele governance biedt hiervoor ruimte. De Onderlinge Regeling maakt het mogelijk om afspraken met wederzijdse instemming aan te passen, en in uitvoeringsrapportages wordt de voortgang ten opzichte van de planning periodiek geactualiseerd.

Adaptiviteit is wenselijk maar zorgt ook voor extra afstemming. Daarnaast zorgen naast politieke wisselingen ook personele wisselingen in sleutelposities in alle vier de landen ervoor dat bestaande

afspraken, prioriteiten en werkwijzen opnieuw moeten worden geduid en gelegitimeerd binnen de samenwerking, wat leidt tot vertraging in besluitvorming en tijdelijk verlies aan momentum. De effectieve doorlooptijd van de Onderlinge Regeling is daardoor korter dan vier jaar.

Monitoringsmechanismen beïnvloeden de ruimte voor adaptiviteit

De ervaren ruimte voor adaptiviteit wordt mede bepaald door de Nederlandse verantwoordingsketen. Artikel 5 van de Onderlinge Regeling stelt vast dat vastgestelde uitvoeringsagenda's worden toegezonden aan de betreffende volksvertegenwoordigingen. Echter, de wijze waarop de desbetreffende volksvertegenwoordigingen invulling geven aan monitoring en verantwoording verschilt tussen de landen.

In Nederland informeert de staatssecretaris de Tweede Kamer periodiek over uitvoeringsrapportages en uitvoeringsagenda's. Daardoor werden bijstellingen in tempo, fasering of prioritering niet alleen interne sturingsinformatie, maar ook deel van parlementaire verantwoording. In de interviews is door verschillende betrokkenen aangegeven dat dit in de praktijk niet goed werkte voor de Caribische landen. De rapportages lagen politiek erg gevoelig. De rapportages schetsen de voortgang in kleuren, en zeker die kleurcodes werden door de Caribische landen niet als behulpzaam gezien. Dat bemoeilijkte hun samenwerking met TWO, die de rapportages opstelde.

TWO was bereid om delen van de verantwoording aan te passen. De rapportagevorm is aangepast en bevat nu geen kleurcodes meer. Toch kijken de verschillende landen nog steeds verschillend tegen de rapportages aan.

De Caribische landen leren tot op enige hoogte lessen van elkaar

Hoewel in de interviews wordt benoemd dat de drie Caribische landen elkaar volgen en incidenteel leren van elkaars ervaringen, blijft dit lerend vermogen tussen de Caribische landen beperkt en grotendeels informeel. Er is geen structureel mechanisme ingericht voor het systematisch delen van lessen of succesvolle aanpakken. Uitwisseling vindt vooral plaats via persoonlijke netwerken en soms in vierlandenoverleggen buiten TWO om, maar lijkt weinig concrete resultaten op te leveren.

Daarnaast blijkt uit de gesprekken dat verschillen in bestuurlijke cultuur en (politieke) context ertoe leiden dat lessen van specifieke landen niet vanzelfsprekend kunnen worden overgenomen door andere landen. In plaats van gezamenlijke reflectie is vaker sprake van parallelle trajecten, waarbij vergelijkbare problemen zich in meerdere landen herhalen zonder dat hier collectief op wordt bijgestuurd. Hierdoor blijft het lerend vermogen tussen de landen beperkt.

Samenvatting: de Onderlinge Regeling kent adaptiviteit, maar die is niet duurzaam geborgd

De uitvoering wordt bijgestuurd wanneer plannen niet haalbaar blijken. Er is ook lerend vermogen, maar dat is beperkt structureel geborgd. Lessen worden vooral getrokken naar aanleiding van concrete problemen en minder via systematische reflectie of gezamenlijke evaluatie.

6.3 Doelmatigheid

Doelmatigheid betreft de vraag hoe goed de middelen worden gebruikt. Dat betreft twee vraagstukken: de mate waarin de ingezette middelen in verhouding staan tot de maatschappelijke effecten (de 'grote doelmatigheid') en de mate waarin de resultaten via efficiënte processen tot stand komen (de 'kleine doelmatigheid'). Hieronder worden deze allebei apart besproken.

De uitgaven van de Caribische landen zijn niet goed in beeld

Bij de bespreking van doelmatigheid geldt dat er wel cijfers in beeld zijn van de uitgaven die Nederland (TWO) maakt, maar dat er geen totaalcijfers beschikbaar zijn van de uitgaven die de Caribische landen maken. De oorzaak hiervoor is dat de werkzaamheden in het kader van de Onderlinge Regeling in de Caribische landen verweven zijn met het dagelijks werk van beleidsambtenaren. Ambtenaren van de Caribische landen werken in een dag vaak aan verschillende projecten en hervormingen. Sommige daarvan vallen onder de Onderlinge Regeling en andere niet. De kosten voor hun inzet voor de Onderlinge Regeling zijn niet uit te splitsen van andere kosten.

Daarom bevatten analyses van kosten in dit rapport alleen uitgaven van TWO en niet de uitgaven voor de uitvoering of voor de borging van hervormingen vanuit de Caribische landen. Door het ontbreken van volledige kostengegevens is de beoordeling van doelmatigheid per definitie beperkt.

De apparaatskosten van TWO omvatten in dit geval ook personeel dat concreet meewerkt

In deze paragraaf worden verschillende kostenposten beschreven. De definities zijn als volgt:

- ▶ **Apparaatskosten:** Onder apparaatskosten wordt alle personeel (incl. reiskosten en materiële kosten) verstaan dat in dienst is van TWO, plus extern personeel dat door TWO zelf is ingehuurd.⁸³
- ▶ **Programmakosten:** Betreft de subsidies en bijdragen die rechtstreeks aan de Caribische landen zijn gedaan en de opdrachten die vanuit Nederland aan partijen zijn verstrekt t.b.v. uitvoering van onderdelen van de hervormingen.

6.3.1 Grote doelmatigheid

Tussen 2021 en 2025 is er ca. € 91 miljoen door TWO uitgegeven

De onderstaande tabel laat zien hoeveel geld er via TWO is besteed in het kader van de Onderlinge Regeling. Met 'regulier' wordt bedoeld dat 'speciale projecten', zoals eerder gedefinieerd niet meetellen. Alle cijfers betreffen enkel de uitgaven van TWO.

Tabel 5: Overzicht kosten van TWO, 2021-2017 in miljoenen €. Bron: financiële cijfers Min BZK

Cijfers in miljoen €	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	Totaal
Totaal regulier budget	5,6	26,1	24,1	22,3	24,7	34,4	65,3	202,5
Totaal reguliere uitgaven	-4,0	-24,3	-21,7	-18,7	-22,1	n.n.b.	n.n.b.	-90,9
<i>Waarvan overboeking apparaat</i>	0,0	-2,5	-4,1	-3,7	-3,9	n.n.b.	n.n.b.	-14,3
<i>Waarvan overboeking programma</i>	0,0	-	-0,9	0,0	0,0	n.n.b.	n.n.b.	0,0
<i>Waarvan terugontvangsten</i>	0,0	0,0	0,0	1,5	0,0	n.n.b.	n.n.b.	0,0
<i>Waarvan uitgaven Programma</i>	-1,1	-20,6	-14,5	-13,1	-15,5	n.n.b.	n.n.b.	-64,8
<i>Waarvan uitgaven Apparaat</i>	-2,9	-1,2	-2,2	-3,4	-2,7	n.n.b.	n.n.b.	0,0
Restant middelen	1,6	1,8	2,5	3,6	2,6	n.n.b.	n.n.b.	111,6

Zoals de tabel laat zien, is er in de periode van 2021 tot en met 2025 in totaal € 90,9 miljoen uitgegeven door TWO aan reguliere hervormingen.⁸⁴ De eigen uitgaven van de Caribische landen komen daar bovenop.

⁸³ Een deel van dit personeel levert concrete ondersteuning van hervormingen. Hun kosten zouden dus ook als programmakosten kunnen worden beschouwd. Echter, in de boekhouding van TWO zijn hun kosten als apparaatskosten aangemerkt, en de kosten van personeel dat concrete ondersteuning levert zijn niet meer af te splitsen van de kosten van 'pure' apparaatskosten zoals coördinerend personeel.

⁸⁴ Afgezien van deze 'reguliere' € 90,9 miljoen is er daarnaast ook € 58,6 miljoen besteed aan 'speciale projecten'. Dit zijn projecten waarvan de geldstromen via TWO lopen maar die geen onderdeel zijn van de uitvoeringsagenda's (en niet ten laste komen van het in paragraaf 5.1.2 genoemde budget). Voorbeelden zijn uitgaven rond onderwijshuisvesting in Curaçao en detentiefaciliteiten in Sint Maarten. Het merendeel van deze uitgaven was in 2022.

De kosten lijken in lijn met de opbrengsten, al is het moeilijk deze te iken

Er is geen duidelijk ijkpunt waarmee geduid kan worden in hoeverre deze kosten van de Onderlinge Regeling in verhouding staan met de (maatschappelijke) opbrengsten.

Zoals beschreven in paragraaf 5.1 zijn er op dit moment nog beperkt resultaten geboekt, al zijn er ook concrete voorbeelden waar al wel resultaten te zien zijn. Bij het afzetten van de kosten ten opzichte van de opbrengsten gelden twee nuanceringen:

- ▶ In relatieve zin is € 91 miljoen geen groot bedrag: gemiddeld gaat dit sinds 2021 om iets meer dan € 6 miljoen per land per jaar voor een breed en ambitieus pakket hervormingen. Dat bedrag is moeilijk te iken, maar AEF schat dat het gemiddeld gaat om 12–28% extra beleids capaciteit voor de landen.⁸⁵ Dat is niet verwaarloosbaar, maar ook niet genoeg om capaciteitsknelpunten overal te voorkomen.
- ▶ De kosten gaan voor de baten uit. Zowel de kosten als de opbrengsten zijn op dit moment tussenstanden. Daarbij geldt dat de kosten aanzienlijk sneller tot stand komen dan de opbrengsten, juist ook omdat het om beleidsontwikkeling gaat van grote hervormingen en stelselwijzigingen. Het is denkbaar dat de komende jaren, de opbrengsten sneller toenemen (bij continuering van de hervormingen ook sneller dan de kosten).

6.3.2 Kleine doelmatigheid

De kleine doelmatigheid beziet of de betrokken organisaties efficiënt werken. Dat zijn departementen en de Uitvoeringsorganisaties van de Caribische landen en TWO. Hiervan is voor de Caribische landen een kwalitatief beeld op basis van interviews en voor TWO ook een kwantitatief beeld.

Apparaatskosten vormen een groot aandeel van de kosten, maar dat is verklaarbaar

Bij analyse van de doelmatigheid van overheidsprocessen en – organisaties kan worden gezien hoe de apparaatskosten zich verhouden tot de programmakosten.

Het aandeel apparaatskosten vergeleken met de totale kosten piekte in 2021: toen waren de apparaatskosten 73% van de totale kosten van TWO. In de jaren daarna was dit aandeel lager: 15% in 2022, 29% in 2023, 38% in 2024 en 30% in 2025. Dit zijn hogere percentages dan vergelijkbare programmaorganisaties doorgaans kennen. De post ‘apparaatskosten’ van TWO is een relatief brede post. Naast TWO-personeel in Den Haag vallen ook de liaisons van TWO in de Caribische landen onder deze post, plus personeel van Nederlandse vakdepartementen dat op basis van convenanten aan de Onderlinge Regeling meewerkt. Bovendien vallen ook gedetacheerde projectleiders en adviseurs die aan individuele hervormingen meewerken onder de apparaatskosten van TWO in gevallen waar TWO de partij is die de opdracht heeft uitgezet. Hun werkzaamheden zijn het primair proces van de Onderlinge Regeling, en ze zouden ook meetellen als programmagelden als hun opdracht niet via TWO was gelopen. Ook komt personeel dat naar het Caribisch gebied gedetacheerd wordt in aanmerking voor toeslagen en onkostenvergoedingen. Dat drijft de apparaatskosten op.

⁸⁵ In jaarrekeningen van de Caribische landen staan soms overzichten van het aantal functionarissen dat voor de departementen werkt. Op basis daarvan schatten we dat dat capaciteit die beschikbaar komt vanuit de Onderlinge Regeling ongeveer 3-7% is van het totaal aantal beleidsmedewerkers van de overheid van de Caribische landen. Een groot deel van die beleidsmedewerkers is niet beschikbaar voor hervormingen. Zij werken aan doorlopende taken zoals ondersteuning van het politieke proces of contact onderhouden met andere stakeholders. Stel dat een kwart van de beleids capaciteit kan worden ingezet voor hervormingen, dan draagt de regeling dus bij aan 12-28% extra capaciteit specifiek voor hervormingen.

Op een aantal vlakken wordt er ruimte gezien voor doelmatigheidswinst

Uit het onderzoek komt naar voren dat de uitvoering van de Onderlinge Regeling in grote lijnen vrij efficiënt verloopt. Tegelijkertijd komen er uit interviews ook suggesties voor ruimte voor doelmatigheidswinst. Daar komt echter geen breed gedeeld beeld uit naar voren; verschillende geïnterviewden zien op verschillende gebieden potentie voor doelmatigheidswinst.

Het meest genoemde gebied is externe inhuur. Een aantal geïnterviewden heeft het beeld dat zowel TWO als de Caribische landen kunnen proberen om met minder externe inhuur te werken. Zij geven aan dat veel hervormingen jarenlange inzet vragen van beleidsmedewerkers. Sommige hervormingen zullen ook na implementatie nog inzet vragen. Voor deze langdurige inzet zou inzet van personeel in loondienst bij de overheden in de Caribische landen doelmatiger zijn dan externe inhuur. Daar staat tegenover dat uitvoeringscapaciteit in de Caribische landen zeer schaars is, zoals beschreven in paragraaf 5.1. De keuze tot extern inhuren is vaak meer een kwestie van aanbod van kandidaten dan van de vraag naar personeel die de Caribische landen formuleren.

Aanvullend op deze punten voor de Onderlinge Regeling op overkoepelend niveau, komen er uit het onderzoek ook mogelijkheden naar voren voor doelmatigheidswinst bij de Caribische landen. Paragraaf 6.4 gaat hier verder op in.

Samenvatting: Er zijn nu geen sterke aanwijzingen voor structurele doelmatigheidsproblemen

Eenduidige ijking van de 'grote doelmatigheid' is niet goed mogelijk, ook omdat de kosten van de Caribische landen niet goed in beeld zijn. Tot nu toe is er nog geen doorslaggevende reden om aan te nemen dat de uitvoeringskosten niet in verhouding staan tot de opbrengsten. De efficiëntie van werkprocessen wordt door betrokkenen overwegend als voldoende ervaren.

6.4 Specifieke bevindingen per land

De samenwerking met TWO is per land verschillend ingericht. In de onderstaande paragrafen wordt beschreven hoe deze samenwerking in elk land is georganiseerd en in hoeverre de gekozen inrichting samenhangt met de ervaren doelmatigheid van de uitvoering.

6.4.1 Aruba

In Aruba is de samenwerking georganiseerd via trekkers en projectleiders per hervorming

De samenwerking rond het Landspakket in Aruba is formeel ingericht binnen het kader van de Onderlinge Regeling en het bijbehorende Werkwijzereglement Aruba.⁸⁶ In dit kader werken de Arubaanse ministers, TWO-Aruba en TWO samen aan de voorbereiding, uitvoering en monitoring van de hervormingen. De formele afspraken over planning, voortgang en bijstelling worden periodiek vastgelegd in de Uitvoeringsagenda en Uitvoeringsrapportage Landspakket Aruba.

Uit de interviews blijkt dat de samenwerking in de praktijk is georganiseerd door het aanwijzen van trekkers en projectleiders per hervorming, ondersteund door een overlegstructuur met de betrokken ministers. In projecten onder het Landspakket wordt daarnaast gebruikgemaakt van specifieke stuurgroepen, waarin ook externe (private) partijen kunnen zijn vertegenwoordigd.

⁸⁶ Ministerie van BZK (2023). Werkwijzereglement Aruba. [Link](#).

De voortgang is afhankelijk van politieke prioriteit en uitvoeringscapaciteit

De samenwerking rond het Landspakket in Aruba is in de praktijk sterk ingericht. Het aanwijzen van trekkers en projectleiders per hervorming zorgt volgens gesprekspartners voor een duidelijke inhoudelijke focus en ruimte voor maatwerk. TWO-Aruba wordt daarbij gezien als een regiepartner. Tegelijkertijd wordt benadrukt dat er veel wordt voorbereid, maar dat de implementatie en voortgang van hervormingen afhankelijk is van politieke prioritering en uitvoeringscapaciteit.

6.4.2 Curaçao

In Curaçao is de Nationale Hervormingscommissie een centrale schakel in de samenwerking

Curaçao kent een meer geformaliseerde organisatievorm binnen de samenwerking rond het Landspakket. In het Werkwijzereglement Curaçao is expliciet vastgelegd dat de samenwerking plaatsvindt tussen de ministers, de Nationale Hervormingscommissie (NHC) en TWO. De NHC fungeert daarmee formeel als centrale schakel in de coördinatie en monitoring van de hervormingen en vormt de primaire counterpart van TWO aan Curaçaose zijde.⁸⁷ De uitvoering en voortgang van de hervormingen worden periodiek vastgelegd in de Uitvoeringsagenda en Uitvoeringsrapportage Landspakket Curaçao, die onderdeel zijn van de formele verantwoordingscyclus richting Nederland en de volksvertegenwoordiging.

Extra schakels drukken op de doelmatigheid

Uit de interviews komt naar voren dat de NHC in de praktijk een belangrijke rol speelt in het bewaken van samenhang en voortgang, onder meer via structureel overleg met TWO. De inrichting via de NHC draagt daarmee bij aan overzicht en externe afstemming, maar leidt volgens gesprekspartners in de uitvoering tot spanningen rond rolverdeling en besluitvorming. De uitvoering van hervormingen is primair bij de ministeries belegd, waardoor monitoring en uitvoering institutioneel van elkaar zijn gescheiden. Dit leidt in de praktijk tot intensieve afstemming en onduidelijkheid over verantwoordelijkheden, met name wanneer bijsturing of besluitvorming nodig is. Dit kan vanuit het oogpunt van doelmatigheid als belemmerende factor werken, doordat processen extra schakels bevatten en besluitvorming niet altijd eenduidig is belegd.

6.4.3 Sint Maarten

De samenwerking in Sint Maarten wordt vormgegeven via het SG-platform

In Sint Maarten is de samenwerking rond het Landspakket formeel geregeld via het Werkwijzereglement Sint Maarten, dat de gezamenlijke werkwijze vastlegt tussen de ministers, de Uitvoeringsorganisatie Sint Maarten en TWO, binnen het kader van de Onderlinge Regeling.⁸⁸

De monitoring van het Landspakket is belegd bij een ambtelijk SG-platform, onder voorzitterschap van de secretaris-generaal van Algemene Zaken. Dit platform is bedoeld om voortgang te bespreken, knelpunten te signaleren en afstemming tussen ministeries te organiseren. De werking van het platform is mede afhankelijk van beschikbaarheid van deskundigen binnen de departementen.

Daarnaast is in Sint Maarten bewust gekozen voor het aanwijzen van één vast aanspreekpunt richting TWO in de vorm van de directeur BAK, met als doel om de communicatie te stroomlijnen en namens het land consistent te opereren in de samenwerking.

⁸⁷ Ministerie van BZK (2023). *Werkwijzerelement Curaçao*. [Link](#).

⁸⁸ BZK (2023). *Werkwijzerelement Sint Maarten*. [Link](#).

Een vast aanspreekpunt zorgt voor efficiëntie in de samenwerking

De positionering van de coördinatie bij Algemene Zaken en het aanwijzen van een vast aanspreekpunt worden door gesprekspartners gezien als helpend voor de onderlinge afstemming. Deze inrichting biedt in beginsel de mogelijkheid om voortgang en knelpunten integraal te bespreken en departementen binnen bestaande gezagslijnen aan te spreken. Tegelijkertijd is het daarmee ook persoonsafhankelijk en kwetsbaar.

/ 7 Conclusies en reflectie

In dit rapport is de *Onderlinge Regeling Samenwerking bij Hervormingen* gezien. Dit onderzoeksrapport is input voor een evaluatierapport van de commissie die deze regeling evalueert. Het onderzoek volgt de zes OECD-DAC evaluatiecriteria, aangevuld met het proces van samenwerking en de adaptiviteit. Hieronder staan eerst overkoepelende conclusies (met conclusies per criterium en dan een algemeen beeld). Daarna zijn er specifieke conclusies per Caribisch land.

7.1 Overkoepelende conclusies

7.1.1 Conclusies per criterium

Relevantie: De regeling beziet de juiste onderwerpen om economische weerbaarheid te vergroten

De primaire doelstelling van de Onderlinge Regeling is de economische weerbaarheid van Aruba, Curaçao en Sint Maarten te versterken. Uit het onderzoek komt naar voren dat dit inderdaad een relevant doel is, en dat een onderlinge regeling een passend juridisch instrument is om dit doel na te streven. De regeling richt zich op acht inhoudelijke thema's. Uit de tussentijdse evaluatie komt naar voren dat alle acht thema's relevant zijn.

Tegelijk is het bereik van de regeling beperkt. Vóór 2020 waren uitvoeringscapaciteit en bestuurlijk draagvlak de grootste knelpunten voor de Caribische landen om zelf hervormingen door te voeren. De Onderlinge Regeling kan op die terreinen enige bijdrage leveren, maar kan de knelpunten niet geheel wegnemen.

Ook speelt dat hervormingen vooral relevant zijn als ze aansluiten bij de fase waarin een land zich bevindt en wat bestuurlijk en organisatorisch gedragen kan worden. Daar was in de praktijk niet altijd sprake van, zie hieronder.

Coherentie: De regeling heeft een te brede focus en een gebrek aan fasering

Het onderzoek laat zien dat de Onderlinge Regeling te breed en ambitieus is opgezet. De regeling beziet per land tientallen hervormingen verdeeld over acht uiteenlopende thema's. Hoewel die elk afzonderlijk relevant zijn, is het totale pakket duidelijk breder dan de Caribische landen aankunnen binnen de looptijd. De vraag is zelfs of Nederland een dusdanig breed pakket tegelijk aan zou kunnen.

De opzet van de Onderlinge Regeling is coherent. De thema's 's en de onderliggende hervormingen kennen afhankelijkheden en kunnen in theorie elkaar onderling versterken. Echter, deze samenhang tussen de hervormingen is in de praktijk onvoldoende expliciet vertaald naar prioritering en fasering. Zo is financieel beheer een kritieke randvoorwaarde voor andere hervormingen, maar hervormingen om financieel beheer op orde te krijgen zijn in eerste instantie niet eerder in de tijd gepland dan hervormingen die daarop moeten voortbouwen.

Doeltreffendheid: Tot dusver zijn volledige resultaten beperkt, al zijn er ook al successen

In alle Caribische landen is de afgelopen jaren intensief gewerkt aan de uitwerking van hervormingsplannen. Bij de meerderheid van hervormingen die in de uitvoeringsagenda's zijn vastgelegd zijn al stappen gezet.

Tegelijkertijd was bij deze tussentijdse evaluatie zichtbaar dat deze inspanningen zich nog beperkt hebben vertaald naar afgeronde hervormingen. In alle Caribische landen bevindt een groot deel van de projecten zich nog in de overgang van planvorming naar implementatie. Er zijn al enkele duidelijke voorbeelden van opgeleverde resultaten, maar dat aantal is nog relatief beperkt. Daar is nu nog geen groeiende trend in te zien: voortgangsrapportages, cijfers over uitgaven aan hervormingen en kwalitatieve beelden van betrokkenen lijken te wijzen op een stabiel niveau tussen 2022 en 2025. De precieze voortgang verschilt per land en per thema.

Uit het onderzoek komen vier hoofdoorzaken naar voren voor het relatief beperkte aantal resultaten:

- ▶ **Grootschaligheid:** Zoals hierboven beschreven is de Onderlinge Regeling (te) breed opgezet. Daarbij speelt de doorlooptijd een rol: de hervormingen betreffen in meerdere gevallen fundamentele stelselwijzigingen. Dit maakt de opgave uitzonderlijk zwaar en vergt simpelweg veel tijd. Relatief gezien is er in dat opzicht sinds april 2023 nog niet zo veel tijd verstreken.
- ▶ **Tekort aan uitvoeringscapaciteit:** De Caribische landen hebben ontoereikende personele capaciteit in hun organisatie, zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin. Binnen de kaders van de Onderlinge Regeling komt er (naast geld) weliswaar ook personeel beschikbaar, maar dat alleen kan het probleem van structureel kwetsbare uitvoeringscapaciteit niet oplossen.
- ▶ **Gebrek aan sturing op haalbare prestaties:** De ambities zijn hoog, maar de organisatorische en professionele basis van het overheidsbestel om op te hervormen is in meerdere gevallen nog van beperkt niveau. De benodigde sturing en regie op haalbare resultaten en prestaties is vaak onvoldoende, waardoor de slagvaardigheid van de overheidsapparaten onder druk komt te staan.
- ▶ **Politiek-bestuurlijk draagvlak voor hervormingen:** Tot slot ontbreekt het in sommige gevallen aan politiek-bestuurlijk draagvlak waardoor beperkt prioriteit wordt gegeven aan hervormingen. In de Caribische landen is er voor een deel van de hervormingen geen draagvlak. Hierbij speelt de specifieke context van deze landen, waar de kleine schaal en de kleine afstand tussen politiek en maatschappij, in combinatie met soms felle oppositie, de voortgang op lastige dossier bemoeilijkt.

Impact en duurzaamheid: Het is nu nog te vroeg om de (blijvende) impact te meten

Gezien de stand van uitvoering is er nu nog geen definitief beeld van de impact van de regeling. Economische weerbaarheid is een vraagstuk voor de lange termijn. Er zijn nu nog geen effecten zichtbaar op de economische weerbaarheid.

Op dit moment is ook nog niet zeker hoe duurzaam de resultaten zullen zijn. De randvoorwaarden voor duurzame resultaten zijn deels al aanwezig: de Uitvoeringsorganisaties van de Caribische landen hebben hier expliciet aandacht voor en ook TWO stuurt hier op bij verlening van subsidies. Tegelijkertijd zijn hervormingen nog vaak opgezet als losse projecten en afhankelijk van externe inhuur. In de resterende looptijd moet er dus nog meer gebeuren om duurzaamheid te borgen.

Samenwerking en adaptiviteit: De onderlinge samenwerking is afgelopen jaren verbeterd

Uit het onderzoek komt naar voren dat de samenwerking tussen Nederland en de Caribische landen de afgelopen jaren duidelijk een positieve ontwikkeling heeft doorgemaakt. In de beginfase liep de samenwerking soms moeizaam omdat de Caribische landen de Landspakketten ervaarden als een door Nederland opgelegd instrument. Later is de samenwerking verbeterd en op dit moment wordt die door verreweg de meeste betrokkenen als constructief en vrij effectief ervaren.

Voor deze constructieve samenwerking zijn twee oorzaken. Enerzijds helpt de organisatorische opzet van de Onderlinge Regeling om randvoorwaarden voor beleid te creëren. De meerwaarde van de samenwerking wordt vooral gezien in het organiseren van capaciteit en expertise. Anders dan

eerdere samenwerkingsvormen ligt er in de Onderlinge Regeling meer nadruk op het beschikbaar stellen van capaciteit. TWO vervult hierin een centrale rol. Anderzijds is er door alle betrokken landen ook duidelijk geïnvesteerd in betere werkrelaties en informele afstemming. Overigens blijven er ook knelpunten bestaan door verschillen in werkwijzen en overlegcultuur tussen de Nederland en de Caribische landen.

Adaptiviteit vindt vooral plaats via tempo, fasering en prioritering wanneer plannen onuitvoerbaar blijken. Deze bijsturing is vaak reactief en brengt extra overleg en besluitvorming met zich mee. Het lerend vermogen is kwetsbaar: leren gebeurt vooral na knelpunten, structurele reflectie is beperkt en interlandelijk leren vindt vooral informeel en incidenteel plaats.

Doelmatigheid: De kosten lijken in lijn met de opbrengsten, al is het moeilijk om financiën te ijken

Het is niet eenvoudig om te duiden of de kosten van de Onderlinge Regeling in verhouding staan met de maatschappelijke opbrengsten. TWO heeft van begin 2021 tot eind 2025 ongeveer € 91 miljoen aan kosten gemaakt; dat is gemiddeld iets meer dan € 6 miljoen per Caribisch land per jaar. Daar komen de uitgaven van de Caribische landen zelf bovenop.⁸⁹ Zoals hierboven beschreven zijn er tot nu toe al enkele concrete resultaten bereikt, maar bevinden veel hervormingen zich nog tussen de planvorming en de implementatiefase. Daarbij geldt echter dat zowel de kosten als de opbrengsten op dit moment tussenstanden zijn.⁹⁰ Tot nu toe is er nog geen doorslaggevende reden om aan te nemen dat de uitvoeringskosten niet in verhouding staan tot de opbrengsten.

Wat betreft de doelmatigheid van de organisatie van de uitvoering (de kleine doelmatigheid) lijken de meeste werkprocessen vrij efficiënt georganiseerd. Wel zijn er zorgen over de administratieve lasten van verantwoordingsinformatie. De inrichting van de Uitvoeringsorganisatie verschilt per land en heeft gevolgen voor de doelmatigheid: Aruba's projectmatige aanpak levert op het niveau van individuele hervormingen veel focus op, maar op overkoepelend niveau ook versnippering, De NHC-structuur in Curaçao biedt overzicht maar vraagt veel afstemming tussen monitoring en uitvoering, en de coördinatie via Algemene Zaken in Sint Maarten ondersteunt samenhang en verlaagt afstemmingslasten doordat verantwoordelijkheden meer in bestaande gezagslijnen liggen.

7.1.2 Algemene conclusies

Het lijkt waarschijnlijk dat de regeling impact maakt, maar hoe substantieel die wordt, is onzeker

Samengevat is het in deze tussentijdse evaluatie nog te vroeg om te beoordelen in hoeverre het hoofddoel van de Onderlinge Regeling behaald gaat worden: de economische weerbaarheid en bestuurskracht van Aruba, Curaçao en Sint Maarten versterken. De opzet van de regeling adresseert dit doel, maar hoe dit in de praktijk uitwerkt, is nog niet te zegen.

De huidige informatie geeft een gemengd beeld. Enerzijds is er tot nu toe slechts een beperkt aantal hervormingen afgerond en zijn sommige knelpunten rond uitvoeringscapaciteit, wetgevingskracht en bestuurlijk draagvlak te fundamenteel om met enkel een kortlopende regeling helemaal weg te nemen. Anderzijds biedt de Onderlinge Regeling wel degelijk goede randvoorwaarden waarin hervorming kan plaatsvinden, en zijn er eerste successen behaald. Het lijkt waarschijnlijk dat de regeling voor elk land duidelijke bijdragen gaat leveren aan de economische weerbaarheid, maar hoe substantieel die gaan zijn is nog onzeker.

⁸⁹ Daarover zijn geen cijfers beschikbaar omdat hun inzet voor de Onderlinge Regeling verweven is met hun dagelijks werk.

⁹⁰ De opzet van de Onderlinge Regeling betekent dat de kosten van hervormingen vele jaren voor de baten uitgaan, dus het kan nog meer dan tien jaar duren voordat er een eindoordeel over de doelmatigheid mogelijk is.

Het van buitenaf opleggen van complexe interne hervormingen is niet goed werkbaar

Voor Nederland waren de hervormingen ook (als secundair doel) een middel om wanbetalingsrisico te verkleinen en als een soort 'tegenprestatie' voor de liquiditeitssteun. Echter, in de praktijk konden de hervormingen niet snel genoeg doorgevoerd worden om financieel effect rond het wanbetalingsrisico van de liquiditeitsleningen te sorteren. Dat was realistisch gezien ook niet haalbaar, gezien de context in de Caribische landen en de doorlooptijd die fundamentele hervormingen vergen.

De eerste opzet van de Landspakketten had (met dit secundaire doel mede in gedachten) een sterk top-down karakter waarin Nederland probeerde interne hervormingen met een consensus Rijkswet af te dwingen. Dat bleek onhaalbaar en is uiteindelijk weer ingetrokken, maar niet voordat het veel weerstand bij de Caribische landen had veroorzaakt en daarmee contraproductief was bij de initiële samenwerking voor hervormingen.

Voor Nederland is een les dat het 'van buitenaf' stimuleren van complexe interne hervormingen in andere landen doorgaans beperkingen kent. Het proces voorafgaand aan de overeenstemming om te komen tot de Onderlinge Regeling is dan ook niet voor herhaling vatbaar. Interne hervormingen vergen een stevig draagvlak. Een stevig draagvlak kan worden gerealiseerd als de meeste inzet van de betrokken landen zelf komt. Er is bijvoorbeeld ook altijd jarenlang draagvlak nodig van maatschappelijke partijen, het ambtelijk apparaat en volgende regeringen. Contextgevoeligheid is geen zachte randvoorwaarde, maar een elementaire basis voor succes. Waar ruimte bestond om de lokale realiteit serieus te nemen, nam eigenaarschap toe.

Uit de ervaringen met de Onderlinge Regeling valt al een aantal praktische lessen te leren

Uit de tussentijdse evaluatie zijn ook al praktische lessen te leren voor samenwerking tussen de Caribische landen. Uit de conclusies zijn vijf van zulke lessen te leren:

- ▶ **Voldoende looptijd (realistische verwachtingen):** Er verstrijkt veel tijd tussen het eerste idee van een beleidsmaatregel en het moment dat deze volledig geïmplementeerd is. In de Caribische context geldt dat nog sterker, onder andere door de beperkte uitvoeringscapaciteit. Een Onderlinge Regeling van vier jaar (of zes jaar Landspakketten) is in dat licht geen lange tijdslijn. Er bestond een mismatch tussen ambitieniveau en planning. Bij toekomstige samenwerking zijn dan ook langere tijdslijnen nodig.
- ▶ **Doordachte afbouw:** De bovenstaande krappe tijdslijn wordt nog krappere doordat de Onderlinge Regeling op dit moment als uitgangspunt hanteert dat hervormingen in april 2027 moeten zijn afgerond. Omdat ook kleine hervormingsmaatregelen al snel een jaar doorlooptijd kennen, betekent dat in feite dat er vanaf april 2026 al geen nieuwe hervormingen meer kunnen worden opgestart. Daardoor wordt de doorloop (verder) ingekort. Toekomstige samenwerking zou dat uitgangspunt kunnen herzien.
- ▶ **Prioriteit voor randvoorwaardelijke maatregelen:** De lessen uit de Onderlinge Regeling benadrukken het belang om bij brede pakketten maatregelen te beginnen met elementen die randvoorwaardelijk zijn voor andere delen van het pakket. Het beste voorbeeld bij de Onderlinge Regeling was financieel beheer, dat de basis op orde moest brengen zodat andere hervormingen daarop konden bouwen. Bij toekomstige samenwerking moeten zulke maatregelen in de eerste fase worden gepland (vóórdat andere hervormingen starten) en prioriteit krijgen voor middelen, capaciteit en bestuurlijke sturing.
- ▶ **Zoveel mogelijk beperken van administratieve lasten:** Tijdens de looptijd van de Onderlinge Regeling was er een verschuiving zichtbaar van sterke nadruk op verantwoording naar grotere focus op sturing op impact. Bij toekomstige samenwerking kan er van begin af aan minder

worden gestuurd op de vraag of 'het plan' is uitgevoerd en meer op de vraag wat er merkbaar verbeterd is. Dat kan door te werken met minder formats, indicatoren en kleurcodes en juist een beperktere set betekenisvolle indicatoren die inzicht geven in daadwerkelijke effecten.

- ▶ **Aandacht voor capaciteit, niet alleen voor geld:** Een punt dat de Onderlinge Regeling nu al veel beter deed dan eerdere samenwerkingsconstructen was de aandacht voor personele capaciteit: vanuit TWO-gelden kwam er (via directe of indirecte routes) capaciteit voor de Caribische landen. Dat is voor herhaling vatbaar. Ook bij toekomstige samenwerking is het van belang dat er kwantitatief en kwalitatief voldoende expertise beschikbaar komt. Een eigen organisatie-eenheid (in dit geval TWO) is zeer waardevol in het organiseren van capaciteit, het aanbrengen van structuur en het overbruggen van hiaten in expertise.

Ook na april 2027 blijft samenwerking gewenst

De Onderlinge Regeling loopt in beginsel tot april 2027. Bij geïnterviewden van alle betrokkenen uit Nederland en uit de Caribische landen leeft de overtuiging dat hervormingen ook na die datum inhoudelijk noodzakelijk blijven. Voor uitvoering van deze agenda's is samenwerking met Nederland volgens de meeste gesprekspartners gewenst.

Dit onderzoek kan niet de vraag beantwoorden hoe deze samenwerking er precies uit zou moeten zien. Deze samenwerking hoeft niet precies gelijk te zijn aan de huidige constructie van de Onderlinge Regeling. Die inrichting hoeft niet per se voor alle Caribische landen gelijk te zijn. In alle landen is borging van kennis, werkwijzen en resultaten nog niet sterk verankerd in organisaties en wetgeving. De kernvraag voor de toekomst is daarmee niet óf samenwerking nodig is, maar hoe deze zodanig kan worden opgezet dat zij de ingezette hervormingen laat uitgroeien tot duurzame economische weerbaarheid.

7.2 Conclusies per Caribisch land

7.2.1 Conclusies Aruba

Hoewel Aruba sterk werd geraakt door de COVID-19 crisis, beschikte de landsoverheid over een relatief stabiele institutionele basis. Deze stabiliteit hing samen met bestaande bestuurlijke structuren en relatief langere ervaring met eigen beleidsverantwoordelijkheid binnen het Koninkrijk. Tegelijkertijd kende ook Aruba knelpunten zoals beperkte wetgevingscapaciteit, kwetsbaarheid in de financiële administratie en een geschiedenis van uitgestelde modernisering op verschillende terreinen. Hervormingen in het publieke bestel waren daarmee al langer noodzakelijk.

Aruba borgt eigenaarschap met integratie van hervormingen in een eigen beleidskoers

De landspecifieke bevindingen laten zien dat de hervormingen in Aruba in hoge mate als inhoudelijk relevant worden beschouwd. Gesprekspartners geven aan dat een groot deel van de hervormingen aansluit bij de bestaande beleidsambities van Aruba, onder meer op het gebied van economisch beleid, financieel beheer en institutionele versterking. De regeling fungeerde daarmee minder als externe agenda en meer als katalysator.

Aruba zet op meerdere terreinen stappen, maar kent ook uitdagingen in de voortgang

Aruba had net als de andere Caribische landen te maken met structurele uitdagingen in de interne organisatie van de overheid die een vertragende factor vormen. Een belangrijk deel van de hervormingen bevindt zich mede daarom nog in een fase van uitwerking en planvorming. Specifiek

wetgevingscapaciteit blijft een knelpunt voor Aruba en met de bestuurlijke wisseling in 2025 was momentum tijdelijk verloren gegaan.

Op meerdere thema's zijn concrete stappen gezet, met name als het gaat om financieel beheer, in het kader van de AFTA en bij de zorgsector. In sommige gevallen kan al gesproken worden van een zekere mate van impact. Duurzame borging heeft nadrukkelijk de aandacht, waarbij het zaak is dat Aruba stuurt op haalbaarheid en prioritering van het grote pakket aan ambities.

De samenwerking is constructief, maar de doelmatigheid van de uitvoering blijft kwetsbaar

Kenmerkend voor Aruba is dat actief is gestuurd op aansluiting bij de eigen beleidskoers. Waar nodig zijn voorstellen vanuit Aruba zelf ingebracht of bijgesteld om beter te passen bij de lokale context. Dit eigenaarschap heeft bijgedragen aan een relatief hoge mate van interne coherentie: hervormingen werden niet geïsoleerd uitgevoerd, maar ingebed in bestaande structuren en bestuurlijke afspraken.

De doelmatigheid van de uitvoering wordt over het algemeen als voldoende ervaren. Uitvoering van de Onderlinge Regeling is in Aruba sterk ingericht. Een belangrijke succesfactor in Aruba is dat hervormingen veelal zijn gekoppeld aan bestaande organisatiestructuren en niet uitsluitend projectmatig zijn vormgegeven. TWO-Aruba werkt als regieorgaan. Die werkwijze functioneert goed, al is TWO-Aruba afhankelijk van de politiek voor regie. Aruba werkt (na een fase van wederzijds zoeken naar rolverdeling en werkwijze) nu ook constructief samen met TWO in Den Haag.

Aruba staat voor de opgave om hervormingen blijvend institutioneel te verankeren

Kortom, Aruba laat zien dat samenwerking zoals geregeld in de Onderlinge Regeling, mits gekoppeld aan lokaal eigenaarschap en bestuurlijke stabiliteit, kan bijdragen aan het realiseren van hervormingen. Het land heeft vanuit een relatief sterke uitgangspositie stappen gezet en beschikt over een bestuurscultuur die hervormingen kan dragen. Voor Aruba verschuift de opgave van initiatie en implementatie naar consolidatie en duurzame borging. De belangrijkste aandachtspunten voor het vervolg zijn:

- ▶ **Prioritering en focus:** Met het afnemen van acute financiële druk bestaat het risico dat hervormingen op financieel beheer en belastinginning minder urgent worden geacht. Tegelijkertijd concurreren nieuwe beleidsvoornemens van een nieuwe regering om dezelfde beperkte capaciteit. Heldere politieke prioritering is noodzakelijk om terugval te voorkomen.
- ▶ **Structurele borging in wetgeving, organisatie en begroting:** Tijdelijke projectstructuren en externe inhuur moeten geborgd worden in de staande organisatie, structurele budgetten en wettelijk verankerde verantwoordelijkheden. Zonder deze stap blijft vooruitgang kwetsbaar.

7.2.2 Conclusies Curaçao

De economie van Curaçao was sterk geraakt door COVID-19. In Curaçao was er een institutionele basis aanwezig, maar het land kende politieke instabiliteit. Daarbij speelde in de beginfase van de regeling een gespannen debat over autonomie en toezicht in verhouding tot Nederland.

Bestuurlijk eigenaarschap is een bepalende factor voor succes

Het functioneren van de Onderlinge Regeling in Curaçao wordt gekenmerkt door ambiguïteit. In Curaçao werd de regeling in de beginfase sterk ervaren als extern opgelegd en politiek gevoelig. Deze perceptie heeft het politiek-bestuurlijk draagvlak beïnvloed. Dat draagvlak bleek van belang: waar op sleutelposities, bij ministers, SG's of thematrekkers, actieve steun en betrokkenheid aanwezig waren, kwam voortgang tot stand. Waar die steun ontbrak of wisselde door politieke veranderingen, stakte het proces of werd het vertraagd. De verschillen tussen thema's bevestigen dit patroon.

Op algemeen niveau heeft de regeling wel bijgedragen aan meer structuur en prioritering in dossiers, mede door inzet van externe expertise en coördinatie. De ondersteuning vanuit TWO en de ervaren voortgangsdruk hebben in meerdere gevallen geholpen om eerder stilgevallen trajecten in beweging te krijgen.

Op de thema's economie en belastingen wordt veel werk verzet

Op specifieke thema's waar duidelijke focus en eigenaarschap aanwezig zijn, zijn concrete stappen gezet. Binnen het thema Economie zijn concrete verbeteringen doorgevoerd in het wegnemen van *red tape* en het verminderen van de *cost of doing business*. Binnen het thema Belastingen is een structurele basis gelegd voor verbetering van belastinginning.

Tegelijkertijd bevinden ook in Curaçao veel hervormingen zich in de fase van uitwerking en planvorming. Daarbij komt (naast de uitdagingen rondom capaciteit) ook de politiek-bestuurlijke wil en continuïteit om hervormingen door te voeren sterk naar voren als vertragende factor. Verder is prioritering en het borgen van samenhang in Curaçao een veel aangehaald verbeterpunt voor het vervolg.

De samenwerking is waardevol, maar de doelmatigheid blijft in de praktijk kwetsbaar

De Curaçaose inrichting van de Uitvoeringsorganisatie, met onder meer een centrale rol voor de NHC als aanspreekpunt richting TWO, bood overzicht maar kent ook nadelen. De uitvoering van hervormingen is primair bij de ministeries belegd, waardoor monitoring en uitvoering institutioneel van elkaar zijn gescheiden. Dit leidt in de praktijk tot intensieve afstemming en onduidelijkheid over verantwoordelijkheden, met name wanneer bijsturing of besluitvorming nodig is. Waar prioritering ontbrak, leidde dit tot versnippering van aandacht. Dat zet ook de doelmatigheid onder druk.

De samenwerking met Nederland verloopt wisselend. Enerzijds wordt de toegevoegde waarde van TWO erkend, met expertise, coördinatie en externe druk. Bepaalde trajecten zouden zonder deze ondersteuning niet of veel trager van de grond zijn gekomen. Anderzijds spelen er fricties in werkwijze, verschillen in bestuurlijke cultuur en een ervaren nadruk op tekortkomingen in rapportages en communicatie.

In Curaçao vraagt het vervolg om stabiel eigenaarschap en scherpe prioritering

Kortom, het functioneren van de hervormingen in Curaçao wordt gekenmerkt door een brede inhoudelijke erkenning van noodzaak, maar ook door wisselend bestuurlijk eigenaarschap en politieke ambiguïteit. De regeling heeft aantoonbaar geholpen om structuur, druk en expertise te organiseren. Waar focus en energie aanwezig zijn, wordt voortgang zichtbaar. Voor Curaçao ligt de kernopgave op drie punten:

- ▶ **Beperken en focussen van de agenda:** Niet uitbreiding, maar concentratie op een beperkt aantal urgente en haalbare prioriteiten is cruciaal. Dit vergroot de kans op zichtbare resultaten en duurzame borging.
- ▶ **Bestuurlijke verankering over kabinetsperioden:** Hervormingen moeten minder afhankelijk zijn van individuele bewindspersonen of trekkers en sterker institutioneel worden geborgd.
- ▶ **Versterken van interne en externe coherentie:** Bij het plannen van hervormingen dient er beter beschreven te worden hoe deze aansluiten op bestaande regeerprogramma's en bredere nationale ontwikkelagenda's van Curaçao zelf, zodat zij minder als extern instrument en meer als eigen beleidsagenda worden ervaren.

7.2.3 Conclusies Sint Maarten

Voor Sint Maarten volgde COVID-19 op de nasleep van orkaan Irma. Het land, met een sterk op toerisme gerichte economie, kreeg daarmee twee crises in korte tijd. In deze context lag de bestuurlijke focus primair op herstel. De institutionele basis van de overheid was nog zeer beperkt, wat vanuit de nog jonge zelfstandige historie van het land verklaarbaar is.

De prioriteit voor hervormingen in Sint Maarten ligt bij het versterken van de basis

Vanuit deze uitgangspositie, blijkt in de uitvoering van de Onderlinge Regeling dat hervormingen pas effectief kunnen worden opgepakt wanneer randvoorwaarden zoals betrouwbare financiële systemen, digitale infrastructuur, heldere verantwoordelijkheidsverdeling en voldoende gekwalificeerd personeel, eerst op orde zijn. Hierdoor verschoof de focus in de uitvoering feitelijk naar het versterken van deze basis.

Sint Maarten had te maken met de parallelle uitvoering van wederopbouw via de Wereldbank en de uitvoeringsorganisatie National Recovery Program Bureau (NPRB). Hoewel de trajecten inhoudelijk complementair waren, werd de verbinding in de praktijk beperkt gelegd. In plaats van elkaar structureel te versterken, concurreerden ze regelmatig om dezelfde schaarse capaciteit. Dit ondermijnde de interne samenhang.

De voortgang in Sint Maarten is nog fragiel, maar er is duidelijk gedeelde wil voor vooruitgang

De algemene bevindingen over de mate van voortgang geldt ook voor Sint Maarten, waarbij hier het sterkst opvalt dat de stap van plannen naar uitvoering in de praktijk groot is. Het aantal concrete succesverhalen in Sint Maarten is daarmee nog zeer beperkt. Tegelijkertijd kan niet worden geconcludeerd dat er geen werk wordt verzet of dat draagvlak voor hervormingen ontbreekt.

De structurele uitdagingen van het land blijken zeer bepalend. Sint Maarten leunt sterk op externe expertise, en samen met de onervarenheid rondom verandertrajecten is het duurzaam borgen van hervormingsmaatregelen een groot aandachtspunt. Tegelijkertijd is er sterke bestuurlijke wil om in de verdere looptijd van de Onderlinge Regeling het maximale eruit te halen. Daarvoor zijn duidelijke ontwikkelpaden en haalbare prioritering onmisbaar.

Doelmatigheid, samenwerking en uitvoeringspraktijk

De coördinatiestructuur binnen Sint Maarten is in de afgelopen jaren veranderd en loopt nu via Algemene Zaken en het SG-platform. Dit is een duidelijke verbetering ten opzichte van eerdere versnippering want deze inrichting ondersteunt samenhang en vermindert afstemmingslasten.

De samenwerking met Nederland is voor Sint Maarten van groot belang. TWO is een belangrijke bron van expertise en coördinatie, gezien de beperkte interne capaciteit. Zonder deze ondersteuning zouden meerdere trajecten niet of slechts zeer beperkt voortgang hebben geboekt. Tegelijkertijd is de verantwoordingslast relatief gezien voor Sint Maarten het zwaarst, omdat het land de kleinste beschikbare capaciteit heeft en daarnaast óók nog verantwoordingslijnen richting NPRB heeft.

Het NPRB, dat tot 2028 actief blijft, biedt mogelijk kansen om expertise en ervaring geleidelijk te laten doorstromen naar de reguliere landsoverheid. Dit wordt in de gesprekken genoemd als een strategische mogelijkheid voor capaciteitsopbouw.

In Sint Maarten vraagt het vervolg om expliciet prioriteren en faseren van vervolgstappen

Sint Maarten illustreert het scherpst de spanning tussen hervormingsambitie en absorptievermogen. De afgelopen jaren hebben laten zien dat het bouwen aan een robuuste basis een voorwaarde is

voor duurzame hervorming. Voor Sint Maarten ligt de kernopgave in het expliciet prioriteren en faseren van hervormingen.

- ▶ **Eerst de basis, dan verbreden:** Structurele versterking van financieel beheer, digitalisering en organisatorische inrichting moet als randvoorwaarde worden gezien voor verdere hervormingen.
- ▶ **Beperken van gelijktijdigheid:** De brede hervormingsagenda vraagt om scherpe keuzes. Niet alle trajecten kunnen gelijktijdig met dezelfde intensiteit worden uitgevoerd.
- ▶ **Verbeteren van afstemming tussen herstel en hervormingen:** De relatie tussen NPRB-trajecten en landspakkethervormingen vraagt explicietere koppeling om overlap te beperken en synergie te benutten.

/ A Bijlage: Evaluatiekader

De onderstaande figuur geeft het evaluatiekader weer dat is gehanteerd voor het structureren van de dataverzameling, zoals beschreven in hoofdstuk 2.

Tabel 6: Evaluatiekader

Aspecten	Indicatoren	Methoden
Relevantie: Draagt het ontwerp van de regeling bij economische weerbaarheid?		
Ontwerp & doelstelling OR en Landspakketten	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Geïdentificeerde juridische knelpunten ▶ Verschillen t.o.v. vergelijkbare regelingen ▶ Gepercipieerde aansluiting 	Documentenonderzoek Juridische analyse (doc's) Interviews
Behoeften landen, contextgevoeligheid	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Aantal gedocumenteerde knelpunten ▶ Gepercipieerde contextgevoeligheid 	Documentenonderzoek Interviews
Coherentie: Hoe goed passen de Onderlinge Regeling en de Landspakketten?		
Interne samenhang	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Aantal hervormingen met overlap ▶ Gepercipieerde synergie tussen hervormingen 	Documentenonderzoek Interviews
Externe samenhang	▶ Aantal hervormingen dat overlapt met internationale en lokale initiatieven	Documentenonderzoek
Contextgevoeligheid	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Gepercipieerde contextgevoeligheid ▶ Aantal vertragingen vanwege context 	Interviews Documentenonderzoek
Doeltreffendheid: In hoeverre worden de doelstellingen bereikt?		
Bereikte resultaten	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Gerealiseerde (deel)resultaten ▶ Mate van voortgang lopende hervormingen 	Documentenonderzoek
Toegevoegde waarde	▶ (Gepercipieerde) toegevoegde waarde bij hervormingen uit casestudies	Economische analyse (o.b.v. bestaande data) Interviews (casestudies)
Effectiviteit hervormingen	▶ Mate waarin hervormingen uit casestudies effectief worden geacht	Interviews (casestudies)
Regionale samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Aantal samenwerkingen ontstaan uit OR ▶ Gepercipieerde ruimte voor samenwerking 	Documentenonderzoek Interviews (casestudies)
Doelmatigheid: Hoe goed worden de middelen gebruikt?		
Voorwaarden	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Mate waarin efficiencymaatregelen structureel worden toegepast ▶ Gepercipieerd effecten efficiencymaatregelen 	Documentenonderzoek Interviews
Kosten coördinatie/ implementatie	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Ontwikkeling apparaatskosten ▶ Ontwikkeling programmagelden 	Financiële analyse (o.b.v. bestaande verslaglegging)
Efficiëntie werkprocessen	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Gepercipieerde kwaliteit werkprocessen ▶ Gemiddelde doorlooptijd werkprocessen 	Interviews Documentenonderzoek
Risicobeheersing	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Invloed van knelpunten (vertraging, capaciteit) op doelmatigheid ▶ Mate van effectieve beheersing knelpunten 	Documentenonderzoek Interviews
Impact: Welk verschil maken de Onderlinge Regeling en de Landspakketten?		
Effecten (aannemelijkheid)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Aantal gedocumenteerde aannemelijke effecten van hervormingen in casestudies ▶ Gepercipieerde impact hervormingen cs's 	Documentenonderzoek Interviews (casestudies)

Neveneffecten	▶ Beschreven of gepercipieerde neveneffecten (potentieel of gerealiseerd)	Interviews (casestudies) Documentenonderzoek
Duurzaamheid: In hoeverre zullen de resultaten blijvend zijn?		
Duurzame belegd	▶ Mate van randvoorwaardelijkheid (incl. draagvlak en capaciteit) duurzame belegging ▶ Aanwezige beklemmingen voor duurzame belegging	Interviews
Wenselijkheid	▶ Mate waarin verschillende stakeholders verlening (in enige vorm) wenselijk vinden	Interviews
Vorm	▶ Mate waarin alternatieve vormen voortzetting samenwerking kansrijk zijn i.h.k.v. duurzaamheid	Documentenonderzoek
Proces van samenwerking: Hoe verloopt de samenwerking tussen UO's en TWO?		
Rolverhouding	▶ Mate synergie/overlap formele rolverdeling	Documentenonderzoek
Samenwerking	▶ Gepercipieerde kwaliteit samenwerking	Interviews
Lerende en adaptieve capaciteit: In hoeverre worden er lessen geleerd?		
Flexibiliteit	▶ Mogelijkheden en bereidheid om bij te sturen	Interviews
Lerend vermogen	▶ Doorvertaling knelpunten naar verbeteracties	Documentenonderzoek

/ B Bijlage: Geïnterviewde betrokkenen

Overzicht uitgevoerde interviews

De onderstaande tabel geeft het aantal interviews weer. Dit is het aantal *gesprekken*, niet het aantal gesproken personen. In sommige gesprekken werd meer dan één persoon geïnterviewd. Ook zijn (met name bij TWO) personen soms meerdere keren geïnterviewd.

Tabel 7: Lijst geïnterviewde betrokkenen

#	Interview	#	Interview
Sint Maarten			
1	Secretary General AZ	12	Policy advisor Cabinet Min. ECYS
2	Manager Facility Services AZ	13	Secretary General FIN
3	Manager Labor Policy VSA	14	Consultant Finance FIN
4	Liaison SXM (voorm. min. Pres)	15	Medewerker planvorming landspakket
5	Minister of justice	16	Beleidsmedewerker CBCS).
6	Manager Public Health VSA	17	Adviseur Trust Fund en Onderlinge Regel.
7	Social Development VS	18	Medewerker Centrale Bank Sint Maarten
8	Manager Economic Policy TEATT	19	Minister van onderwijs
9	Secretary General ECYS	20	Minister president Sint Maarten
10	Medewerker Inspection TEATT	21	Voormalig minister-president
11	Secretary General TEATT		
Curaçao			
22	College financieel toezicht	30	Medewerker Centrale Bank Curaçao - SXM
23	Regeringsadviseur	31	Medewerker 'Mehorashon di Enseñansa'.
24	Medewerker SOAB (auditdienst)	32	Medewerker Ministry of SDLW
25	Medewerker ministerie BPD	33	Voorm. liaison TWO-NL Curaçao
26	Medewerker Ministry of TTUP	34	Medewerker Ministry of SDLW
27	Medewerker VVRP	35	Medewerker Ministerie van Financiën
28	Medewerker Ministerie Economische Ontwik.	36	Medewerker SER
29	Medewerker Belastingdienst	37	Medewerker Ministere van Justitie
Aruba			
38	Voormalig Coördinator Landspakketten	48	Medewerker Directie Financiën
39	Voormalig premier Aruba	49	Minister van Onderwijs
40	Medewerker Wetgeving en Juridische Zaken	50	Minister van Financiën
41	Liason TWO	51	CEO AHATA
42	Medewerker Zorg	52	Directeur kabinet gevolmachtigd minister
43	Medewerker Directie Sociale Zaken	53	Director DACI
44	Wetgevingsjurist	54	Extern specialist bij TWO-Aruba
45	Medewerker Directie Onderwijs	55	Coördinator bij TWO-Aruba
46	Medewerker Belastingdienst	56	Minister- President Aruba
47	Medewerker Directie personeelszaken		
TWO en BZK			
57	Programmamanager Aruba	64	Coördinatoren thema thema Economie
58	Programmamanager Curaçao	65	Coördinatoren thema thema Zorg
59	Programmamanager Sint Maarten	66	Coördinatoren thema thema Onderwijs
60	Coördinatoren thema Financieel beheer	67	Programmabeheer / M&E TWO
61	Coördinatoren thema Kosten publieke sector	68	Financiën/bedrijfsvoering TWO
62	Coördinatoren thema Belastingen	69	Programmamanager TWO
63	Coördinatoren thema Arbeidsmarkt en SZ	70	DGKR (voormalig directeur Landen)