

# Wat Curaçao verliest zonder Onderlinge Regeling en TWO

## Executive summary

De Onderlinge Regeling Samenwerking bij Hervormingen (ORSH) is sinds april 2023 het juridische raamwerk voor de samenwerking tussen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten rond de uitvoering van de Landspakketten. De regeling legt vast hoe halfjaarlijkse uitvoeringsagenda's en voortgangsrapportages gezamenlijk worden opgesteld, en dat Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties middelen kan inzetten voor financiering én het ter beschikking stellen van deskundigheid en uitvoeringscapaciteit (de kernfunctie van de TWO).

De evaluatiecommissie concludeert dat de samenwerking – juist via gezamenlijke uitvoeringsagenda's, structurele afstemming en inzet van expertise/capaciteit via de TWO – hervormingen heeft helpen opstarten en trajecten heeft helpen structureren, maar dat veel hervormingen nog in de overgang zitten van planvorming naar implementatie en borging (en dus tijd vragen).

Voor Curaçao is de timing scherp: de uitvoeringsagenda 1 okt. 2025–31 mrt. 2026 noemt expliciet dat bij meerdere “grote stelselveranderingen” de voortgang beperkt is en dat voor een aantal projecten een uiterste datum voor bestuurlijke besluitvorming is opgenomen omdat anders vóór het formele einde van de ORSH (april 2027) te weinig uitvoeringstijd resteert.

Als Curaçao de ORSH en de TWO stopzet (niet verlengen of eerder beëindigen), verliest het land vooral: (1) toegang tot extra capaciteit en technische assistentie, (2) het gezamenlijke sturings- en monitoringsritme, en (3) een kanaal voor (mede)financiering en expertise-inzet bij projecten die nu al vertraging kennen (financieel beheer/roadmap, belastingdienst, digitalisering/PMO, wetgevingscapaciteit, vergunningen, etc.).

Belangrijk voor de politieke duiding: het Pisas-programma (juni 2025) schetst 2025–2029 als “tweede fase” van publieke-sectorhervorming met assistentie van Nederland, en noemt expliciet voortzetting van hervormingen conform een “areglo mutuo” voor samenwerking rond de Landspakketten. Daarmee ondersteunt voortzetting van ORSH/TWO in beginsel de eigen ambitie, mits Curaçao scherper prioriteert en eigenaarschap aantoonbaar maakt.

## Projecten op Curaçao die onder druk komen zonder ORSH en TWO

De Uitvoeringsagenda/-rapportage 1 okt. 2025–31 mrt. 2026 is een van de officiële “meetlatten”: hij benoemt concrete (deel)resultaten, status (“loopt op schema”,

“vertraging”, “aandachtspunt”) en beoogde realisatiedata.

In onderstaande selectie staan projecten die (a) direct in de uitvoeringsagenda als cruciaal of vertraagd terugkomen en/of (b) expliciet afhankelijk zijn van bestuurlijke besluiten of aanvullende ondersteuning.

| Project (UA)  | Doel (kort)   | Status volgens uitvoeringsagenda  | Kernrisico bij stop (ORSH/TWO)  |
|---|---|---|---|
| Wijziging Landsverordening Financieel Beheer + nieuw subsidiebesluit                      | Comptabele kaders moderniseren; nieuwe subsidieregeling invoeren                    | Wetgevingstraject doorlopen, maar vragen van parlement nog in behandeling; vaststelling onzeker door grote stapel wetsvoorstellen                         | Wetgeving vertraagt verder; nieuwe subsidieregels blijven “wachten”, met risico op blijvende zwakke verantwoording      |
| Roadmap-programma financieel beheer (uniforme processen)                                  | Financiële processen uniform/optimaal; overheid “in control”                        | Vertraging / dreigende vertraging; geplande afronding eind 2025 niet haalbaar; minister wil aanpak bijstellen   | Wegvallen technische assistentie → groter risico dat achterstanden blijven; lagere kans op structurele “in control”     |
| Betrouwbaarheid/rechtmatigheid personeelskosten (o.a. salarissen personeelsadministratie) | Kernbasis voor controle jaarrekening  | Deelprojecten vertraagd (opschoning/digitalisering; salarissen personeelsadministratie; interne controle); prioritering/extra ondersteuning wordt bekeken | Zonder extra capaciteit langer risico op fouten/onzekerheden in jaarrekening; effect op accountantsverklaring           |
| BTW-stelsel voorbereiden/invoeren (indirecte belasting)                                   | Hervorming belastingstelsel; grote stelselwijziging                                 | Start tweede helft 2025, maar afhankelijk van politieke besluitvorming; deadline besluit 1 jan. 2026 anders te weinig tijd voor uitvoering                | Zeer groot project dat bij uitstel makkelijk “van tafel” valt; gemiste hervormingswinst voor structurele inkomstenbasis |
| Hervorming Belastingdienst (governance/HR/reorganisatie)                                  | Integere, klantvriendelijke en moderne uitvoering en organisatiecultuur             | “Veel veranderingen concept gereed” maar wachten op bestuurlijke besluitvorming; besluit vóór 31-12-2025 anders onvoldoende tijd om te voltooien          | Zonder ORSH/TWO minder externe druk/structuur; risico dat reorganisatie strandt in concepten                            |
| Douane-modernisering (na nulmeting)   | Moderne methoden/kwaliteitsstandaarden  | Nulmeting voltooid, maar hervormingsplan/stappen niet gedefinieerd; ontwikkeling ligt stil/verdere stappen vertraagd                                      | “Stilstand” kan structureel worden; gemiste opbrengst/handhaving  |
| Directie Informatievoorziening & Digitalisering (DID) + centrale digitalisering           | Overheid “klaar voor digitaal tijdperk”, centrale sturing                           | Initiatiefase afgerond; gewerkt aan besluitvorming/inbedding; andere trajecten vereisen PMO   | Zonder coördinatie/monitoring meer fragmentatie; uitstel PMO remt keten (eID, data exchange, bronbestanden)             |
| Microsoft 365 moderne werkplek  | Moderne digitale werkplek overheid  | Implementatie gestart; volledige uitrol loopt maar kent vertraging; besturing/opleiding moet beter  | Kans op “half-af” implementatie en lage adoptie zonder continue ondersteuning   |
| Shared Service Organisatie 2.0 (SSO)  | Interne bedrijfsvoering verbeteren; standaardiseren/automatiseren → kostenbesparing | Traject loopt; TWO ondersteunt en “heeft een bijdrage gedaan”   | Stoppen kan SSO-verbetering vertragen; minder efficiëntie en dienstverlening  |
| Extra wetgevingscapaciteit (hervormingen)   | Wetgevingsopgave haalbaar maken   | Uitvoeringsagenda benoemt expliciet extra wetgevingscapaciteit via TWO  | Zonder extra juristen/legisten: grotere kans op achterstallige wetswijzigingen en gemiste deadlines                     |

| Project (UA)  | Doel (kort)  | Status volgens uitvoeringsagenda  | Kernrisico bij stop (ORSH/TWO)  |
|---|--|---|---|
| Moderniseren vergunningen (incl. digitale handtekening, privacywetgeving, secure data exchange, horeca-achterstand) | Lagere administratieve druk; beter ondernemersklimaat                          | Volgende stappen in moderniseren vergunningen zijn concreet benoemd; best practices World Bank; jurist via CZW/VNG    | Risico op terugval in papieren/tragere processen; minder druk op “backlog” en wetgevingskwaliteit |
| Onderwijs: moderniseren wetgeving + uitvoering “Mehorashon di Enseñansa”  | Basiskwaliteit/kansgelijkheid; invoering o.a. Wet Speciaal Funderend Onderwijs | Programma loopt op schema; “gemoderniseerde wetgeving in werking”; projectorganisatie ingericht, gestart in september | Minder externe kennisdeling/ritme kan implementatie en borging kwetsbaarder maken                 |

Waarom dit niet “alleen papier” is: dezelfde uitvoeringsagenda stelt dat bij meerdere grote stelselveranderingen (sociale zekerheid, zorg, onderwijs, belastingen, ambtelijke organisatie) projecten nog in planfase zitten en dat daarom beslisedadlines zijn toegevoegd, anders is de resterende tijd tot april 2027 te klein.

### Koppeling tussen Landspakketprojecten en Pisas-ambities

Het Pisas-regeerprogramma (juni 2025) positioneert de kabinetsmissie expliciet rond diversificatie, solide publieke financiën, goed bestuur en sociale rechtvaardigheid. Cruciaal voor de vraag “tegenspraak of ondersteuning”: het programma stelt dat 2025–2029 de tweede fase is van publieke-sectorhervorming “met assistentie van Nederland”, en koppelt voortzetting van hervormingen aan een *areglo mutuo* voor samenwerking rond de Landspakketten.

| Landspakketproject (selectie)                                 | Pisas-ambitie (programma)  | Past voortzetting ORSH/TWO bij die ambitie?   |
|---|--|---|
| Roadmap financieel beheer + accountantsverklaringgericht werk | Pisas wil financiële stabiliteit via duurzaam financieel beheer (meerjarenbegroting) én “alles doen” om een accountantsgoedkeuring te krijgen voor de jaarlijkse overheidsrekening | <b>Ondersteunt.</b> ORSH/TWO levert (a) kanaal voor technische ondersteuning en (b) strak ritme van agenda/rapportage. Stoppen vergroot kans dat “in control” en accountantsdoelen verschuiven. |
| Hervorming Belastingdienst + compliance/modernisering         | Pisas noemt expliciet hervorming/modernisering van belastingdienst en efficiëntere inning, plus hervorming van belastingwetten   | <b>Ondersteunt.</b> De UA waarschuwt dat zonder tijdig politiek besluit (31-12-2025) te weinig tijd resteert; ORSH/TWO continuation werkt als “tijd-anker”.                                     |

| <b>Landspakketproject (selectie)</b>                         | <b>Pisas-ambitie (programma)</b>   | <b>Past voortzetting ORSH/TWO bij die ambitie?</b>  |
|--|--|---|
| BTW-stelsel (direct → indirect)                              | Pisas wil transformatie van directe naar indirecte belastingen en analyseert invoering BTW-systeem   | <b>Ondersteunt (mits eigenaarschap).</b> Dit is precies het soort “grote stelselwijziging” dat bij uitstel snel vastloopt; in UA is beslisdeadline ingebouwd.   |
| Digitalisering (DID/PMO/M365/eID)                            | Pisas koppelt ontwikkeling aan betrouwbare digitale platforms en het dichten van de “digital divide” (o.a. infrastructuur en digitale platforms)       | <b>Ondersteunt.</b> De UA laat zien dat PMO en centrale sturing randvoorwaarden zijn; ORSH/TWO helpt structureren en capaciteit mobiliseren (evaluatie).        |
| SSO 2.0 en interne dienstverlening                           | Pisas benadrukt goed bestuur/efficiëntie en hervorming publieke sector   | <b>Ondersteunt.</b> Hier staat expliciet dat TWO ondersteunt en bijdraagt; stop betekent direct verlies aan steun op een efficiencyproject.                     |
| Wetgevingscapaciteit   | Pisas noemt goed bestuur en noodzaak van implementatie van benodigde wetten; programma benadrukt efficiëntie/implementatiekracht                       | <b>Ondersteunt.</b> UA vermeldt letterlijk extra wetgevingscapaciteit via TWO. Zonder vervangplan wordt dit een bottleneck die Pisas-ambities “leeg” kan maken. |
| Moderniseren vergunningen / ondernemerschapsklimaat (fase 2) | Pisas’ diversificatie- en groeidoelen vergen betere randvoorwaarden; UA richt zich op lagere administratieve druk en betere regelgeving/digitalisering | <b>Ondersteunt.</b> Stopping verhoogt risico op terugval in complexiteit/achterstanden; bovendien is TWO-advies al onderdeel van kwaliteitsborging.             |
| Onderwijswetgeving en Mehorashon di Enseñansa                | Pisas positioneert onderwijs als pijler voor duurzame ontwikkeling; UA bevat expliciete resultaten en schema’s   | <b>Ondersteunt.</b> Minder afhankelijk dan sommige finance/tax-projecten, maar borging/doorloop blijft kwetsbaar wanneer overall                                |

| Landspakketproject<br>(selectie) | Pisas-ambitie (programma) | Past voortzetting<br>ORSH/TWO bij die ambitie? |
|----------------------------------|---------------------------|--|
|                                  |                           | hervormingsritme en<br>capaciteit afneemt.     |

## Wat Curaçao institutioneel en praktisch verliest als ORSH en TWO stoppen

De kernvraag is niet alleen “verdwijnt er geld?”, maar vooral: verdwijnt er uitvoeringskracht en een reputatie-/accountability-structuur op terreinen die Pisas zelf als fundament in het regeerprogramma beschrijft (financiën, belastingdienst, goed bestuur).

### *Formeel-juridisch verlies: instrumenten en financieringsbasis*

De ORSH bepaalt dat uitvoeringsagenda’s en uitvoeringsrapportages gezamenlijk worden opgesteld en daarna aan de volksvertegenwoordigingen worden gestuurd. Als de regeling vervalt, vervallen ook de daaronder hangende instrumenten (Landspakketten/agenda’s/plannen van aanpak) als juridische basis; de toelichting noemt dit expliciet.

Daarnaast is in de ORSH vastgelegd dat de Nederlandse minister van BZK middelen beschikbaar stelt “ter ondersteuning” van uitvoering, waaronder financiering van projecten en het ter beschikking stellen van deskundigheid en uitvoeringscapaciteit. Dit is precies het domein waarop de TWO opereert.

Stoppen betekent dus niet alleen “geen overleg”: het betekent zeer waarschijnlijk ook wegvallen van dit formele kanaal voor middelen en capaciteit.

### *Verlies aan capaciteit en expertise: nu al expliciet zichtbaar in de uitvoeringsagenda*

De uitvoeringsagenda benoemt meerdere plekken waar extra ondersteuning nodig of al ingezet is:

- Bij financieel beheer is sprake van vertraging en is de geplande afronding eind 2025 niet meer haalbaar; de minister van Financiën heeft richting TWO aangegeven aanvullende technische ondersteuning te willen gebruiken.
- De uitvoeringsagenda vermeldt expliciet dat TWO voorziet in extra wetgevingscapaciteit voor het kunnen doorvoeren van hervormingen.
- Voor SSO 2.0 staat letterlijk dat TWO het traject ondersteunt en heeft bijgedragen.

Dit zijn geen abstracte “consultants”: dit zijn in de documenten zelf benoemde flessenhalzen (wetgeving, implementatie, technische ondersteuning) die zonder vervanging direct effect hebben op doorlooptijd en kwaliteit.

## Verlies aan monitoring, momentum en politieke tijdsdwang

De evaluatiecommissie stelt dat de voortgang sterk afhankelijk is van bestuurlijke prioriteitstelling, uitvoeringscapaciteit en continuïteit in sleutelposities.

Voor Curaçao is de commissie scherp: er is behoefte aan duidelijk en consistent bestuurlijk commitment en heldere nationale regie; op dat moment (evaluatie) was er volgens de commissie onvoldoende bestuurlijke duidelijkheid.

De uitvoeringsagenda geeft die kwetsbaarheid een concrete vertaling: juist omdat grote stelselveranderingen beperkt vorderden of bleven steken in planfase, zijn er beslisdeadlines toegevoegd zodat implementatie vóór april 2027 überhaupt nog haalbaar is.

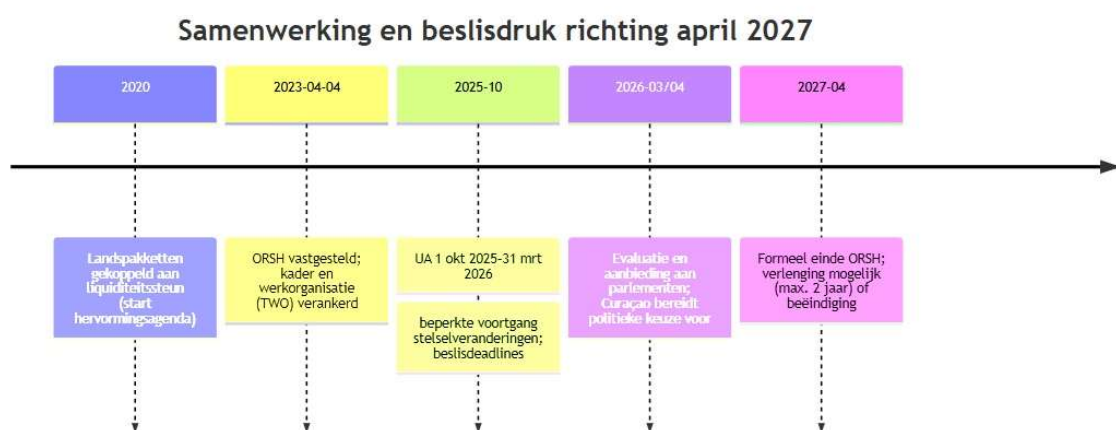
Zonder ORSH/TWO valt een externe “klok” weg. Dan wordt het volledig een binnenlands (politiek) afwegingsproces, met het risico dat urgente maar impopulaire hervormingen opnieuw naar “later” schuiven.

## Verlies aan institutionele ontwikkeling, maar niet overal even sterk

Een belangrijke nuance: de uitvoeringsagenda zegt dat TWO geen rol meer heeft in de rapportage over het onderdeel Zorg, omdat Curaçaose instellingen dit zelfstandig uitvoeren en de Nationale Hervormingscommissie voortaan rapporteert.

Dit is relevant omdat het laat zien dat “afbouwen van TWO-inzet” gefaseerd kan, per domein. Het is dus niet alleen “alles of niets”; het is ook een vraag naar waar Curaçao al zelfstandig kan dragen en waar nog een capaciteitsgat zit.

## Tijdslijn van beslismomenten en risico op “lege woorden”



De kern van dit schema is: 2026 is het jaar waarin Curaçao moet kiezen of het tempo- en capaciteitsprobleem wordt opgelost door (a) verlenging/doorstart met prioritering, of (b) nationalisering van de hele uitvoeringslast met eigen middelen.

## Tegenargumenten en politieke overwegingen die serieus genomen moeten worden

### Autonomie, legitimiteit en “postkoloniale” gevoeligheid

De evaluatie benoemt expliciet dat het begin “beladen” was en verwijst naar een bredere postkoloniale context die een uitdagende uitgangspositie vormde; tegelijk ziet de commissie dat er geleidelijk meer vertrouwen en waardering voor constructieve samenwerking ontstond, maar dat dit kwetsbaar blijft.

Ook beschrijft de evaluatie voor Curaçao dat in de beginfase een gespannen debat speelde over autonomie en toezicht in verhouding tot Nederland.

Dat sentiment heeft politieke consequenties: verlengen kan binnenlands worden geframed als “toegeven” of “huiswerk onder toezicht”, zelfs als de feitelijke inhoud (projecten) breed gedragen is.

### Bestuurlijke belasting en politieke agenda

De evaluatie laat zien dat de samenwerking frequente en structurele afstemming met zich meebrengt tussen ministeries, nationale uitvoeringsorganisaties en TWO. Dat heeft waarde, maar kost ook tijd en bestuurlijke aandacht.

In een context van beperkte capaciteit kan die reporting-/afstemmingslast als zwaar voelen, zeker als onderdelen van de agenda als “extern” worden ervaren.

### Kosten: wie betaalt en wat is “goedkoop duurkoop”?

De ORSH maakt mogelijk dat middelen worden ingezet voor financiering en expertise/capaciteit.

Stoppen kan dus betekenen dat Curaçao deze kosten zelf moet dragen (inhuur experts, juristen, projectmanagement, verandercapaciteit). Dat is politiek gevoelig, maar kan ook worden omgedraaid: **verlenging met scherpe prioritering** kan goedkoper zijn dan “alles zelf, maar met vertragingen die structurele baten uitstellen”.

### Een fair punt vanuit de evaluatie: samenwerking kan autonomie ook versterken

De evaluatiecommissie zegt expliciet dat samenwerking binnen het Koninkrijk uitvoeringskracht, kennisdeling en institutionele ontwikkeling kan versterken, en dat autonomie niet als reden moet worden gebruikt om samenwerking achterwege te laten. Een politiek compromis zou dus kunnen zijn: verlengen, maar Curaçao definieert strakker welke trajecten (wel/niet) onder de samenwerking vallen, met duidelijke nationale regie.

# Conclusie en aanbevelingen voor beleidsmakers

De kernconclusie uit de primaire bronnen is dubbel maar redelijk scherp:

1. **Stoppen zonder vervangplan** maakt het aannemelijk dat meerdere hervormingsbeloften uit het Pisas-programma in de praktijk vertragen of verwateren. Dat risico is niet theoretisch: de uitvoeringsagenda noemt expliciet stilstand/vertraging bij grote stelselveranderingen en koppelt haalbaarheid aan harde beslisdeadlines richting 2026.
2. **Voortzetten is verdedigbaar en zelfs consistent** met Pisas' eigen framing ("tweede fase" met assistentie Nederland; hervormingen conform *areglo mutuo*), mits het kabinet prioriteert en eigenaarschap zichtbaar maakt.
3. Politiek is het niet triviaal: autonomie- en toezichtgevoeligheid is reëel en wordt in de evaluatie erkend; een verlenging vereist bovendien expliciete parlementaire legitimatie via de Staten van Curaçao.

## Aanbevelingen voor beleidsmakers

Een werkbaar besluitpad (eerlijk, maar uitvoering-gedreven) ligt dicht bij wat de evaluatiecommissie voor Curaçao adviseert: focus op een beperkter aantal prioritaire trajecten, met duidelijke bestuurlijke verantwoordelijkheid en uitvoeringsstructuur, en geef snel duidelijkheid over voorwaarden voor voortzetting.

Concreet betekent dat:

- **Maak in 2026 een expliciete prioriteitenlijst** (maximaal 5–7 trajecten) die vóór april 2027 zichtbaar implementeerbaar is (bijv. financieel beheer/roadmap, belastingdienst, PMO/digitalisering, wetgevingscapaciteit, vergunningen, kernonderdelen onderwijs).
- **Koppel verlenging aan "Curaçaose regie"**: nationale programmasturing (incl. budget, verantwoordelijke ministers, meetbare deliverables), zodat verlengen niet als "externe agenda" wordt gepercipieerd maar als instrument voor eigen doelen.
- **Als men wil stoppen**: presenteer een realistisch vervangplan voor (a) wetgevingscapaciteit, (b) technische ondersteuning financieel beheer, (c) projectmanagement/digitalisering. Zonder dat plan zijn de risico's op "lege woorden" groot.

## Bronnen

Belangrijkste primaire bronnen en officiële statements:

- Onderlinge regeling samenwerking bij hervormingen (Publicatieblad Curaçao; doel, werkwijze, duur/verlenging, middelen).
- Uitvoeringsagenda en Uitvoeringsrapportage Landspakket Curaçao (1 okt. 2025–31 mrt. 2026).
- Verslag evaluatiecommissie “Contouren van vooruitgang” (tussentijdse evaluatie ORSH; werking, aanbevelingen, Curaçao-specifieke punten).
- Regeringsstatement Curaçao over evaluatieproces en besluitvorming verlenging.
- Programa di Gobernashon Gabinete Pisas III (Papiamentu; missie, publieke financiën, BTW-analyse, hervormingen met assistentie Nederland).
- Rijksoverheid nieuwsbericht (samenvatting evaluatie; noodzaak duidelijkheid over commitment/prioriteiten voor Curaçao).