

Vergaderjaar 2025–2026

36 800 IV

Vaststelling van de begrotingsstaten van Koninkrijksrelaties (IV) en het BES-fonds (H) voor het jaar 2026

Nr. 27

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 december 2025

Sinds begin 2021 wordt door de Caribische Landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten in nauwe samenwerking met de Tijdelijke Werkorganisatie (TWO) van mijn ministerie gewerkt aan de implementatie van hervormingen zoals vastgelegd in de Landspakketten. De periodieke Uitvoeringsagenda's en -rapportages verstrekken informatie over de voortgang van deze hervormingen over een afgebakende periode van zes maanden.

De nieuwste Uitvoeringsagenda's en -rapportages van Aruba en Sint Maarten treft u als bijlage bij deze brief aan. De Uitvoeringsagenda en -rapportage van Curaçao wordt momenteel nog afgerond, mijn verwachting is dat deze in januari 2026 met de Kamer kan worden gedeeld.

In verband met de recente installatie van de nieuwe Tweede Kamer en de toezegging aan mevrouw Van Groningen (VVD) om de Kamer te informeren over de stand van zaken van de uitvoering van de Landspakketten¹, geef ik in deze brief een nadere toelichting op de voortgang van de hervormingen. Naast achtergrondinformatie licht ik hierbij ook de voortgang op de thema's financieel beheer, belastingen en onderwijs uit, omdat deze regelmatig onderwerp van gesprek zijn geweest tijdens debatten in de Tweede Kamer. Over de voortgang op thema economie wordt uw Kamer in een aparte brief geïnformeerd.² Tenslotte blik ik vooruit op het formele einde van de Onderlinge Regeling Samenwerking bij Hervormingen.

¹ TZ202510-005.

² Alhoewel economische ontwikkeling een belangrijk onderdeel is van de Landspakketten, is de inzet vanuit mijn ministerie hierop breder. Ingevolgde een toezegging aan uw Kamer (TZ202505-064), zal de Kamer in een aparte brief worden geïnformeerd over economische ontwikkeling in het Caribisch deel van het Koninkrijk, waarin de voortgang van de Landspakketten op thema economie wordt meegenomen.

Achtergrond

Eind 2020 heeft Nederland met Aruba, Curaçao en Sint Maarten bilaterale overeenkomsten gesloten over noodzakelijke structurele hervormingen: de Landspakketten. Ondertekening hiervan was destijds een voorwaarde voor het krijgen van liquiditeitssteun tijdens de COVID-19 pandemie. De Landspakketten hebben tot doel de lokale economieën weerbaar en veerkrachtig te maken, de overheidsfinanciën weer gezond te maken, de sociale zekerheid, de zorg en het onderwijs te verbeteren en de rechtsstaat te versterken.

Het eigenaarschap van de uitvoering van de Landspakketten ligt bij de overheden van de Caribische Landen zelf. Sinds ondertekening van de Landspakketten ondersteunt de TWO namens Nederland de Landen bij de uitvoering van de hervormingen. Ondersteuning vindt plaats middels het beschikbaar stellen van deskundigheid, uitvoeringscapaciteit en financiering. De samenwerking tussen Nederland en de Landen en de gezamenlijke werkwijze is in april 2023 geformaliseerd in de Onderlinge Regeling Samenwerking bij Hervormingen. Eigenaarschap, gelijkwaardigheid en gemeenschappelijkheid vormen sindsdien formeel de leidende beginselen bij de samenwerking.

In 2024 is met de Landen een nadere concretisering van de Landspakketten afgesproken, met resultaatketens als hulpmiddel. Met deze resultaatketens zijn de maatregelen uit de oorspronkelijke Landspakketten meer ingekaderd en toegespitst op de situatie per Land, in aansluiting op nationale behoeften en (regerings)plannen. De resultaatketens vormen de basis voor de huidige Uitvoeringsagenda's en -rapportages. Elk half jaar wordt nadrukkelijk gekeken naar wat realistisch haalbaar is voor de einddatum van de Onderlinge Regeling van april 2027. Bij iedere nieuwe Uitvoeringsagenda wordt binnen elk thema opnieuw focus en prioritering aangebracht, gelet op de beschikbare uitvoeringscapaciteit. Waar nodig worden deze afspraken aangepast en/of worden extra mensen en middelen vrijgemaakt.

Voortgang Landspakketten

De voortgang op de Landspakketten is op gedetailleerd niveau weergegeven in de Uitvoeringsagenda's en -rapportages. Over het algemeen zie ik dat in Aruba de uitvoering van de hervormingen in de afgelopen periode werd beïnvloed door de regeringswissel, waardoor bepaalde bestuurlijke beslissingen tijdelijk on hold kwamen te staan. Waar mogelijk ging het ambtelijke werk door, al ontstonden op sommige trajecten achterstanden ten opzichte van de planning. Inmiddels is een inhaalslag gemaakt. De nieuwe regering ziet het Landspakket daarnaast als een kans om diverse onderwerpen uit het regeerakkoord in gang te zetten. Naast de lopende trajecten worden daarom ook enkele nieuwe initiatieven opgepakt, waaronder een studie naar de ontmanteling van de raffinaderij.

De samenwerking met Sint Maarten verliep in het afgelopen jaar constructief. Bestuurlijke steun en duidelijke organisatorische keuzes hebben daarmee de start van belangrijke trajecten mogelijk gemaakt. Tegelijkertijd zorgden beperkte uitvoeringscapaciteit, trage procedures en technische uitdagingen voor vertragingen in de uitvoering. Desondanks vormt de gezamenlijke vastberadenheid om structurele hervormingen door te voeren de drijvende kracht achter de geboekte resultaten en verdere voortgang.

Zoals in de inleiding van deze brief aangegeven, licht ik ter illustratie hieronder de voortgang op een aantal thema's uit. Een reflectie op de

algehele voortgang van Landspakket Curaçao volgt in de aanbiedingsbrief bij de Uitvoeringsagenda en -rapportage van Curaçao die later aan de Kamer wordt verzonden.

Financieel beheer

Een goed financieel beheer vormt een belangrijke voorwaarde voor gezonde overheidsfinanciën en het behalen van de doelstellingen uit de Landspakketten. Uit de adviezen van het College (Aruba) financieel toezicht, de rapporten van de rekenkamers en de bevindingen uit de accountantscontroles is gebleken dat het financieel beheer in de Landen in de afgelopen jaren niet op orde was en werd gekenmerkt door een gebrekkig begrotingsproces, onzekerheden in de financiële administraties en achterstanden in de verantwoording. Dit was veroorzaakt door een optelsom van problematiek in wetgeving, processen, systemen en organisatie.

In het kader van de Landspakketten zijn in alle drie de Landen verbeterprogramma's ingericht waarin de problematiek in samenhang is aangepakt, zodat het financieel beheer duurzaam wordt verbeterd. Helaas hebben deze programma's ook te kampen met beperkte uitvoeringscapaciteit in de financiële functie en de wetgevingsfunctie. Dit heeft tot gevolg dat er zeker sprake is van gestage vooruitgang, maar niet in het bij de start van de Landspakketten veronderstelde tempo.

In de afgelopen jaren was met name de tijdigheid van de begrotingen een belangrijk aandachtspunt. Ook waren de begrotingen niet inzichtelijk genoeg en van onvoldoende kwaliteit. In Aruba is het begrotingsproces inmiddels aanzienlijk verbeterd, wat heeft geleid tot de introductie van vaste wijzigingsmomenten in de vorm van een voorjaarsnota en een najaarsnota. Ook zal volgend jaar een begrotingssysteem worden ingericht dat het begrotingsproces kan gaan ondersteunen en de arbeidsintensieve en foutgevoelige Excel sheets kan gaan vervangen. In Curaçao en Sint Maarten zijn eerst verbetervoorstellen uitgewerkt en moest de benodigde ondersteuning worden georganiseerd, maar ook daar zijn in 2025 implementatietrajecten gestart. In begroting 2026 en begroting 2027 worden verbeteringen doorgevoerd in opzet, proces en organisatie, zodat de tijdigheid beter wordt geborgd, de begrotingen inzichtelijker worden en van betere kwaliteit. In alle drie de landen is het ook de ambitie om de koppeling tussen begroting en beleid aanzienlijk te versterken, zodat duidelijker wordt met welk doel de middelen worden ingezet. Maar dit heeft meer tijd nodig, omdat daarvoor ook de onderliggende beleidscyclus verder moet worden ingericht.

Uit de controles van de jaarrekeningen is gebleken dat de financiële administraties in de drie Landen nog te veel onzekerheden bevatten en dat financiële processen niet altijd conform de regelgeving worden uitgevoerd. Alleen het opschonen van de administratie is in zo een situatie onvoldoende. Om nieuwe onzekerheden in de administratie en onrechtmatigheden in de uitvoering te voorkomen moeten ook de processen en controles worden beschreven, de aangepaste rollen en verantwoordelijkheden ingevuld en nieuwe ondersteunende systemen worden ingericht. In het geval van Sint Maarten is het noodzakelijk om het gehele financiële systeem te vervangen. Inmiddels zijn in alle drie de Landen de financiële processen en controles voor de voornaamste geldstromen beschreven. Rekening houdend met het tijdig beschikbaar komen van voldoende capaciteit is de planning in de programma's er op gericht, dat in Aruba en Sint Maarten in de loop van 2026 de opschoning van de administraties is afgerond en de voornaamste processen en controles duurzaam zijn ingericht. In Curaçao wordt de planning op dit moment herijkt, maar

wordt dit resultaat waarschijnlijk één of twee jaar later bereikt. Dit betekent dat over het jaar 2027 (Aruba en Sint Maarten), respectievelijk het jaar 2028 (Curaçao), het doel van een goedkeurende controleverklaring bij de jaarrekening in beeld komt. Daarvoor is wel in de Landen aanhoudende toewijding op alle organisatieniveaus noodzakelijk, ook na maart 2027.

Bij de start van de Landspakketten was in alle drie de Landen sprake van grote achterstanden bij het opstellen en vaststellen van de jaarrekeningen. Inmiddels zijn de achterstanden bij het opstellen van de jaarrekeningen grotendeels ingehaald, maar blijven de tijdigheid en de kwaliteit een belangrijk aandachtspunt. Het ontbreken van de juiste regelgeving, betrouwbare cijfers en controle informatie maakten het opstellen van de jaarrekening lastig. Dit betekent dat als, conform beoogde planning en aanpak, in 2026 en 2027 de problemen in de financiële administratie en de voornaamste processen worden opgelost, ook het opstellen van de jaarrekening aanzienlijk zal vereenvoudigen en de controle sneller kan plaatsvinden. Daarbij wordt in Aruba een nu nog ontbrekend verslaggevingsstelsel ingevoerd, dat in de toekomst mogelijk ook als voorbeeld kan dienen voor Sint Maarten en Curaçao, en zullen in alle drie de Landen de beoogde verbeteringen in de kwaliteit en opzet van de begrotingen ook direct bijdragen aan de kwaliteit van de verantwoording, als spiegel van de begroting.

Belastingen

Het thema Belastingen is in elk van de drie Landspakketten gericht op hervorming van het belastingstelsel en modernisering van de belastingdienst, met hogere overheidsinkomsten als doel. Op weg daar naartoe zijn echter nog belangrijke stappen te maken in de kwaliteit van de dienstverlening aan burgers en versterking van het vertrouwen bij het publiek in de werking van het belastingapparaat. Zonder dat vertrouwen ontstaat geen cultuur van compliance, en zonder compliance zijn stelselwijzigingen of zelfs efficiency in de uitvoering van de belastingdienst weinig effectief. Daarnaast staat de beperkte uitvoeringscapaciteit ingrijpende stelselwijzigingen in de weg, terwijl de kans op maatschappelijke acceptatie van een nieuw belastingstelsel klein is als de burger de belastingdienst niet als betrouwbare partner ziet.

Daarom zijn de stelselwijzigingen onder de vlag van de Landspakketten in eerste instantie vooral beperkt gebleven tot het repareren van fouten en «loopholes», wijzigingen die de uitvoering makkelijker maken, of bijdragen aan het voldoen aan internationale normen. Op die terreinen zijn in elk van de drie Landen stevige vorderingen gemaakt. Geen van de landen staat meer op een grijze lijst; dit betekent dat de landen nu voldoen aan de internationale belastingnormen van EU en OECD. Daarnaast is met elk land een nieuwe belastingregeling met Nederland afgesloten, of deze is in een vergevorderd stadium van voorbereiding. Het zwaartepunt van de inspanningen in de Landspakketten ligt op het beter laten functioneren van de belastingdiensten. Het gaat hier om modernere procedures, geholpen door automatisering, die leiden tot een publieksgerichte manier van werken, een hoger niveau van transparantie en betere borging van integriteit.

Aruba heeft een aantal wijzigingen in het fiscale stelsel doorgevoerd, die bijdragen aan een eerlijker stelsel met een bredere grondslag. Dit betreft de inkomstenbelasting, loonbelasting, winstbelasting, dividendbelasting, belasting over bedrijfsomzetten, overdrachtsbelasting, toeristenheffing en de algemene landsverordening belastingen. Daarnaast is de gegevensuitwisseling tussen de fiscus en banken gecodificeerd ter bestrijding van

witwassen. Verder loopt een meerjarig traject om de achterstanden in de behandeling van bezwaarschriften weg te werken. Die moet in 2027 zijn teruggebracht van bijna 100.000 tot nul («werken in de actualiteit»). Parallel daaraan zijn maatregelen genomen om te voorkomen dat nieuwe achterstanden ontstaan. Tot slot wordt versterking van de FIOT Aruba voorbereid door samenwerking met FIOD Nederland vanaf 2026.

In het fiscale stelsel van Curaçao zijn veegwetten aangenomen of in voorbereiding die fouten corrigeren en knelpunten in de uitvoering oplossen, evenals plannen voor de invoering van een nieuw BTW stelsel. Er zijn daarnaast belangrijke stappen gezet in de organisatorische hervorming van de belastingdienst, terwijl een langdurige impasse in de invoering van nieuwe ICT dichtbij een oplossing is. Beide punten zijn echter voor hun verdere uitvoering sterk afhankelijk van politieke besluitvorming. De totstandkoming en uitvoering van een verbeterplan bij de belastingontvanger is als apart item in de Uitvoeringsagenda en -rapportage van het Landspakket opgenomen en zal via dit instrument worden gemonitord. Inmiddels is duidelijk geworden dat het Openbaar Ministerie onderzoek doet naar mogelijke misstanden bij de ontvanger. Ik heb over deze kwestie onlangs met Curaçao gesproken tijdens een bestuurlijk overleg, en verzocht om goed op de hoogte te worden gehouden van de stand van zaken.

Sint Maarten heeft te maken met een ongunstige uitgangspositie vergeleken met de andere twee landen. Na 10-10-10 is de omschakeling van een plaatselijk kantoor van de Antilliaanse belastingdienst naar een volledig geëquipeerde nationale belastingdienst nooit goed voltooid, waardoor zowel kwalitatieve als kwantitatieve achterstanden bestaan in de capaciteit. Bij de uitvoering van het Landspakket zijn binnen het belastingstelsel veegwetten voorbereid en aangenomen, maar ingrijpende stelselwijzigingen zijn vooralsnog vermeden. De meeste aandacht gaat uit naar versterking van de belastingdienst, die zeker in de Sint Maartense situatie voorwaardelijk is voor de andere aspecten van de belastingketen. In de eerste jaren lag de nadruk op het inhalen van achterstanden bij aanslagen en bezwaarschriften, en opschoning van adres- en andere bestanden. Tegelijk is een inventarisatie gemaakt van de problematiek in de organisatie. In 2023 is een grootschalig transformatieplan gestart, met een organisatorische- en een ICT component. De sterk verouderde ICT bij de belastingdienst maakt de organisatie buitengewoon kwetsbaar voor storingen en voor cyber-aanvallen. Vervanging van deze systemen werd echter vertraagd door rechtszaken naar aanleiding van inkoopbeslissingen in het verleden. Sinds de start van het Landspakket zijn echter zoveel mogelijk verbeteringen in de organisatie en de werkmethoden doorgevoerd, en zijn de voorbereidingen voor invoering van nieuwe ICT-systemen voltooid.

Onderwijs

Een ander belangrijk onderwerp dat ik ondersteun in het kader van de Landspakketten is onderwijs. Het onderwijssysteem in elk van de drie Landen kent flinke uitdagingen. Om een gezamenlijk beeld te krijgen van de problematiek is daarom onder de vlag van de Landspakketten een doorlichting uitgevoerd van het gehele onderwijsstelsel door de onderwijsinspecties van de Landen in samenwerking met de Nederlandse onderwijsinspectie. Voor elk Land zijn specifieke aanbevelingen gedaan ter verbetering van onder andere de basiskwaliteit van onderwijs, de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, en de doorstroom tussen stelsels van het onderwijs. Op basis hiervan zijn concrete initiatieven vormgegeven en geprioriteerd. Voor elk van de Landen geldt dat de meest prioritaire problemen zijn opgepakt, maar gezien de complexiteit en

omvang van de uitdagingen zullen voor het einde van de Onderlinge Regeling niet alle aanbevelingen uit de doorlichtingen zijn geïmplementeerd.

Zo is er in Aruba een professionaliseringskader voor leraren vastgesteld en is de eerste fase van de inventarisatie van de kwaliteit van schoolgebouwen en leermiddelen inmiddels afgerond. Tevens zijn kengetallen ontwikkeld en technische eisen voor een duurzaam datasysteem in kaart gebracht ten behoeve van een digitaal leerlingvolgsysteem. In de periode tot april 2027 wordt verder bijgedragen aan verbeterde onderwijskwaliteit via de afronding van de nulmeting onderwijsinfrastructuur, de verdere professionalisering van leraren via training, implementatie van leerlingenzorgstructuren, digitale leermiddelen en versterking van het Plataforma Educacion y Labor, voor verbeterde partnerschappen tussen het onderwijs en het bedrijfsleven.

Voor het onderwijs van Curaçao wordt gewerkt aan een nieuwe bekostigingsmethodiek voor scholen, zodat de middelen effectief en efficiënt kunnen worden ingezet. Ook wordt de onderwijswetgeving gemoderniseerd en in relatie daarmee een plan van aanpak opgesteld voor de bijscholing van leerkrachten in het speciaal onderwijs. Het project achterstallig onderhoud van schoolgebouwen loopt goed; er zijn een aantal scholen opgeleverd en het vervolg verloopt voorspoedig. Voor de periode tot april 2027 staat het opzetten van een sturingsinformatie- en registratiesysteem op het programma, waarmee wordt ingegaan op de aanbeveling uit de nulmeting om te zorgen voor een doeltreffende informatievoorziening. Zo kan er gewerkt worden met betrouwbare kengetallen. Verder komt er een opleidingstraject voor de onderwijsinspectie en een nieuw functiehuis en salarisstructuur voor het primair en voortgezet onderwijs staat gepland. Dit laatste is een van de maatregelen om het beroep van leraar of andere functies in het onderwijs aantrekkelijker te maken.

Voortbouwend op de 10 gedetailleerde aanbevelingen uit de doorlichting van het onderwijssysteem van Sint Maarten wordt tot 2027 een aantal geprioriteerde projecten uitgevoerd. Zo wordt belangrijke wetgeving gemoderniseerd die als achterhaald wordt beschouwd en wordt er gewerkt aan een gegevensregistratiesysteem. Verschillende projecten bevinden zich nog in voorbereidende fase. Deze richten zich op het aanpassen van verschillende curricula om te zorgen dat ze voldoen aan lokale en internationale normen, het verbeteren van de algehele klasomgeving (digitaal, fysiek, speciaal onderwijsvoorzieningen) en het verbeteren van de aansluiting tussen de arbeidsmarkt en de onderwijssector. Dit laatste omvat hervormingen in het beroepsonderwijs en het vaststellen van een Raad voor Onderwijs en Arbeid.

Tijdens het verzameldebat CAS op 30 september jl. heb ik de heer Bamenga (D66) toegezegd om de Kamer te informeren over de kansen die ik zie in het onderwijs, specifiek de kansen voor samenwerking tussen beroepsonderwijs, overheid en werkgevers in de Landen.³ In dit kader acht ik met name de recent ingezette dialoog op het gebied van onderwijs en arbeidsmarkt kansrijk. In het afgelopen jaar heeft de Tijdelijke Werkorganisatie samen met de Caribische Landen, de Strategic Education Alliance en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) verschillende rondetafelgesprekken gefaciliteerd. Deze gesprekken waren bedoeld om gestructureerde dialoog en samenwerking te bevorderen tussen belangrijke belanghebbenden, zoals onderwijsinstellingen, werkgevers, vakbonden en de overheid. Hierbij zijn uitdagingen verkend

³ TZ202510-006.

en acties geïdentificeerd om de verbinding tussen de onderwijssector en de arbeidsmarkt te versterken. De uitkomsten hiervan zijn gepresenteerd tijdens het laatste Ministerieel Vierlandenoverleg in november 2025, waar de Ministers van Onderwijs van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland de aanbevelingen hebben besproken. Over de uitkomsten hiervan wordt u per brief begin 2026 door de Minister van OCW geïnformeerd. Daarin zal tevens nader worden toegelicht hoe de onderwijsministeries in het Koninkrijk samenwerken om de kansen in het onderwijs te vergroten en de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt te verbeteren.

Vooruitblik

Alhoewel de hervormingen op alle thema's momenteel nog in volle gang zijn, komt het einde van de formele samenwerking met de Landen in zicht. De einddatum van de Onderlinge Regeling Samenwerking bij Hervormingen is 4 april 2027. De regeling biedt voor elk Caribisch land de mogelijkheid tot verlenging van de samenwerking met twee jaar. Wanneer geen verdere samenwerking meer gewenst is, is het aan het Land zelf om lopende hervormingstrajecten af te ronden en duurzaam te borgen.

In april 2026 komt het verslag van de Evaluatiecommissie Onderlinge Regeling Samenwerking bij hervormingen beschikbaar. Dit verslag biedt informatie over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de huidige samenwerking op de hervormingen tot nu toe en is daarmee belangrijke input voor de beslissing om de samenwerking al dan niet voort te zetten. Het verslag zal na verschijning ook met uw Kamer worden gedeeld.

Wanneer er een gezamenlijke wens is om de samenwerking voort te zetten, kan dat via een verlenging van de Onderlinge Regeling, maar er zijn ook andere manieren denkbaar. De samenwerking kan bijvoorbeeld betrekking hebben op specifieke thema's uit de Landspakketten, maar ook daarin kunnen nieuwe keuzes gemaakt worden. Mijn streven is om hierover in de zomer van 2026 een besluit te nemen, in overleg met de Minister-Presidenten van de Caribische Landen.

Ongeacht de besluitvorming over voortzetting van de samenwerking op de hervormingen, ligt mijn focus in de komende periode op het afronden en duurzaam borgen van de beoogde resultaten uit de Landspakketten. Hierbij voer ik regelmatig het gesprek met de Minister-Presidenten van de Landen over prioritering, de eventuele belemmeringen in de voortgang en de wijze waarop Nederland hierbij kan ondersteunen.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
E. van Marum