

36 600 IV Vaststelling van de begrotingsstaten van
Koninkrijksrelaties (IV) en het BES-fonds (H) voor het
jaar 2025

Nr. 70 Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 juni 2025

Middels deze brief informeer ik uw Kamer over de stand van zaken rond de implementatie van het principe 'comply or explain'. In het regeerprogramma heeft het kabinet dit principe herbevestigd. Daarnaast is aangegeven dat het kabinet zich zal inzetten om hier samen met Bonaire, Sint Eustatius en Saba verder aan te werken. Gezien het belang van deze opgave wil ik de aanpak verder verbreden en waar mogelijk verdiepen.

Het principe 'comply or explain'

Bij de staatskundige hervormingen op 10 oktober 2010, waarbij de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba openbare lichamen werden, is het uitgangspunt 'legislatieve terughoudendheid' geweest. Dit werd, mede naar aanleiding van de voorlichting van de Afdeling Advisering van Raad van State in juli 2019 vervangen door het principe van 'comply or explain'.¹ In een brief aan uw Kamer is eerder aangegeven wat er onder dit principe wordt verstaan en op welke manier dit wordt gehanteerd.² Het principe gaat ervan uit dat in beginsel alle nieuwe wet- en regelgeving en wijzigingsvoorstellen ook voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba gelden, tenzij er onderbouwde redenen zijn om hiervan af te wijken. Dit zorgt ervoor dat er bij elke wet- of regelgeving een afweging dient plaats te vinden met betrekking tot de eilanden, waarbij rekening gehouden wordt met het volgende:

- ☐ De kleinschaligheid van de eilanden;
- ☐ Eilandelijke karakter;
- ☐ Draagkracht;
- ☐ Geografische en klimatologische omstandigheden;
- ☐ De geografische afstanden van de eilanden;
- ☐ Verbondenheid met de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten;
- ☐ Geografische omstandigheden;
- ☐ Culturele verschillen;

¹ Kamerstuk 35 300 IV, nr. 11.

² Kamerstuk 36 200 IV, nr. 85.

□ Sociaaleconomische omstandigheden.

De toepassing van het principe ‘comply or explain’ wordt toegepast bij toekomstige wetgeving. Wel wordt er tegelijkertijd stapsgewijs een inhaalslag gemaakt bij verouderde wetgeving. Per definitie wordt het principe dus niet toegepast op reeds ingevoerde wet- en regelgeving.

Europese wetgeving

Bonaire, Sint Eustatius en Saba hebben onder Unierecht de status van Landen en Gebieden Overzee. Daardoor behoren ze niet tot de interne markt van de Unie en is EU-regelgeving op grond van deel 3 van het Werkingsverdrag niet op de eilanden van toepassing. Ten aanzien van het principe ‘comply or explain’ is dit relevant, omdat op het moment van omzetting van deze EU-regelgeving in nationaal recht alleen wordt geïmplementeerd wat strikt noodzakelijk is (Aanwijzingen voor de regelgeving nr. 9.4). Daardoor wordt interne marktregelgeving, ten tijde van de omzetting, niet gelijktijdig omgezet voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit laat onverlet dat op een later moment interne marktregels alsnog van toepassing kunnen worden verklaard.

In de zomer van 2024 is de motie White/Paternotte over het maken van een analyse van de voor- en nadelen van een LGO- en UPG-status aangenomen.³ De motie maakt onderscheid tussen de BES-eilanden en de Landen. Met beiden wordt afgestemd, waarbij de Landen alleen worden betrokken in het onderzoek als zij dit zelf willen. De motie verzoekt begin 2025 de analyse aan de Kamer te doen toekomen. Dit heeft vanwege de benodigde afstemming met de eilanden vertraging opgelopen. Het onderzoek wordt spoedig aanbesteed met de verwachting dat deze in het eerste kwartaal van 2026 wordt afgerond.

Aandachtspunten

De kern is dat het principe van ‘comply or explain’ inmiddels in Den Haag steeds vaker wordt toegepast bij nieuwe beleids- en wetgevingstrajecten, tegelijkertijd verdienen de uitvoering en doorontwikkeling extra aandacht. Dit blijkt onder andere uit de diverse beleidsagenda's voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba die de afgelopen jaren zijn gepresenteerd en nu worden uitgevoerd. Uit gesprekken met Bonaire, Sint Eustatius en Saba komt naar voren

³ Kamerstuk 36 560 IV, nr. 11.

dat bij de toepassing het principe van 'comply or explain' in praktische zin een drietal aandachtspunten gelden:

- Het meer werkbaar en hanteerbaar maken van het principe voor de openbare lichamen. De knelpunten die hierbij door Bonaire, Sint Eustatius en Saba worden genoemd zijn het gebrek aan de praktische uitvoerbaarheid beleid- en wetgeving, het uitblijven van voldoende aandacht voor de Caribische context alsook de verschillen tussen de eilanden onderling, de reactietermijn van consultaties en onvoldoende uitvoeringscapaciteit.
- Daarnaast vragen de eilanden extra aandacht voor de manier waarop het principe vanuit de diverse ministeries wordt gehanteerd.
- Tot slot het wegwerken van achterstanden aan zowel de eilandelijke als Rijkskant. Het ontbreken van randvoorwaarden, zoals kaderwetgeving, en de beschikbare uitvoeringscapaciteit aan de Rijkskant spelen hierbij een belangrijke rol en kosten tijd.

Ik werk in gezamenlijkheid met de eilandsbesturen aan oplossingen. Die zal ik hieronder verder toelichten.

Daarnaast heb ik vanuit mijn coördinerende rol reeds stappen gezet om ook bij de departementen eenduidige toepassing van 'comply or explain' te bevorderen. Een voorbeeld hiervan is de aanpassing van het Aanbiedingsformulier ten behoeve van de ministerraad, waarin aangegeven moet worden of er overeenstemming bereikt is met de BES eilanden en of er sprake is van 'comply or explain', voorzien van een korte toelichting.

In de bijlage treft u een overzicht aan van de concrete verbetermaatregelen voor het versterken van de betrokkenheid van Bonaire, Sint Eustatius en Saba bij de voorbereiding van beleid en wetgeving. Tevens is een overzicht van de ondersteuningsinstrumenten voor het bevorderen van de uitvoeringscapaciteit van Bonaire, Sint Eustatius en Saba bijgevoegd. Hiermee beschouw ik mijn toezegging om uw Kamer te informeren over de waarborgen van het principe 'comply or explain' als afgedaan.⁴

I. Verbetermaatregelen

Als coördinerend bewindspersoon voor Koninkrijksrelaties ben ik verantwoordelijk voor het onderhouden van de relaties tussen het

⁴ Kamerstuk 36 600 IV, nr. 40, TZ202412-094.

Rijk en Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Vanuit deze verantwoordelijkheid heb ik het voornemen de toepassing van het principe 'comply or explain' te verduidelijken en verder te stroomlijnen. Hiertoe zal op korte termijn een uitgewerkt toetsingskader, te verankeren in de Aanwijzingen voor de regelgeving, worden vastgesteld. Daarnaast heb ik gewerkt aan breed draagvlak om de belangen van de BES-eilanden bij de ministeries tijdig in het vizier te krijgen. Hiertoe worden de volgende maatregelen genomen.

1. Herzieningswet WolBES/FinBES

Bij de voorbereiding van wijziging van de Herzieningswet WolBES/FinBES is toegezegd om Bonaire, Sint Eustatius en Saba beter te betrekken bij de voorbereiding van beleid en wetgeving. Concreet wordt in het wetsvoorstel voorgesteld om Artikel 209 van de WolBES te wijzigen. Dit artikel ziet toe op het consulteren van de eilanden bij nieuw beleid en wetgeving. In het wetsvoorstel wordt deze consultatieplicht verruimd. Bij de consultatie kan in de nieuwe situatie worden getoetst of en zo ja in hoeverre er sprake moet zijn van 'comply or explain' en kan de uitvoerbaarheid van het voorstel hierop worden getoetst. Tegelijkertijd is dit één van de maatregelen die in de hele wetgevingsketen aandacht verdient. Mijn ministerie blijft zich ervoor inspannen dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba ook aan de voorkant van deze keten in voldoende mate worden meegenomen bij de totstandkoming van nieuw beleid en wetgeving.

2. Versterking positie eilanden

Om beter te borgen dat de belangen van de eilanden tijdig en juist worden betrokken, zullen verschillende maatregelen genomen worden die in de bijlage verder worden toegelicht. Ik maak hierbij een onderscheid tussen maatregelen die reeds op korte termijn effect sorteren en maatregelen die op de lange termijn leiden tot merkbare effecten:

☐ Effecten op korte termijn

- o Versterking van de taak van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties als coördinerend departement bij de bewaking van de kwaliteit van de interbestuurlijke verhoudingen;
- o Inrichting van proces, gebruik en inhoud van startnotities;
- o Inrichting van proces, gebruik en inhoud van (internet)consultatie;
- o Inrichting van het proces rond het Rijksbrede wetgevingsoverzicht;

- o Advisering door het Adviescollege Toetsing Regeldruk;
- o Aanpassing van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

□ Effecten op de lange termijn

- o *De inrichting van een permanente vertegenwoordiging van Bonaire, Sint Eustatius en Saba in Den Haag:*

Tijdens de WolBES/FinBES conferentie in maart 2024 is met de eilanden afgesproken dat door de eilanden wordt onderzocht hoe een permanente vertegenwoordiging van Bonaire, Sint Eustatius en Saba in Den Haag vorm kan krijgen. Deze behoefte is uitgesproken door de eilanden en zal worden bekostigd door de eilanden. Ook de taken en verantwoordelijkheden worden de komende tijd per eiland door de bestuurscolleges vormgegeven. Het doel van een permanente vertegenwoordiging is belangenbehartiging, signaleren van ontwikkelingen en invloed uitoefenen op beleidsvorming en wetgeving die vanuit de Rijksoverheid worden voorbereid. In het verlengde hiervan zal ik de komende periode toewerken naar een samenwerkingsovereenkomst met Bonaire, Sint Eustatius en Saba waarbij deze samenwerking verder wordt geconcretiseerd.

- o *Inrichting van een VNG Caribendesk:*
Hiermee is reeds gestart en dit ondersteun ik door middel van een subsidie. Het doel is om vanuit de VNG de relatie met de eilanden verder te versterken en ondersteuning te bieden bij onder andere het toetsen van de uitvoerbaarheid van nieuwe wetsvoorstellen. Via het Uitwisselingsnetwerk van de VNG worden stappen gezet die gericht zijn op het bijdragen aan het principe 'comply or explain', zowel op de korte als de lange termijn. De pilot loopt nog door tot eind 2025, waarna opnieuw bekeken zal worden hoe deze structureel ingebed kan worden.

3. Uitvoeringstoetsing en afwegingskader

Naar aanleiding van de aangenomen motie Bruyning-Paternotte⁵ heeft de VNG Caribendesk zich in het afgelopen jaar ingezet voor de ontwikkeling van een uitvoeringstoets, gericht op de uitvoerbaarheid van wetsvoorstellen binnen de eilandelijke context. De uitvoeringstoets is erop gericht om inzicht te bieden in de uitvoeringskracht en praktische haalbaarheid van komende wet- en

⁵ Kamerstuk 36 410 IV, nr. 65.

regelgeving. De toets zelf houdt ook rekening met de uitvoeringscapaciteit van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Parallel hieraan loopt het traject om in relatie tot Bonaire, Sint Eustatius en Saba een afwegingskader vorm te geven voor de decentralisatie van taken naar de openbare lichamen in navolging van het - in het regeerprogramma aangekondigde - beleidskader decentraal en gedeconcentreerd bestuur. Een dergelijk kader kan de uitvoerbaarheid van het principe 'comply or explain' versterken. Bij de vroegtijdige beoordeling van voorgenomen beleid en wetgeving voor decentrale overheden in Europees Nederland en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, wordt gebruik gemaakt van de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO), waarbij mijn ministerie een adviserende rol heeft.

Vanwege het uitzonderlijke karakter van Bonaire, Sint Eustatius en Saba is het namelijk niet altijd mogelijk om de UDO in te zetten als afwegingskader voor nieuwe wet- en regelgeving. Daar waar deze niet ingezet kan worden, biedt de ontwikkelde uitvoeringstoets van de VNG Caribendesk de eilanden handvatten gericht op de eilandelijke feiten en omstandigheden.

Ik verwacht voor het einde van het jaar uw Kamer te informeren over zowel de uitvoeringstoets als het afwegingskader voor decentralisatie van taken voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

4. Wetgevingsoverzichten

Elk half jaar worden wetgevingsoverzichten opgesteld, die zowel met uw Kamer als met Bonaire, Sint Eustatius en Saba worden gedeeld.⁶ Dit initiatief kwam voort uit een eerdere motie vanuit uw Kamer.

De wetgevingsoverzichten bevatten voorgenomen beleid en wet- en regelgeving met betrekking tot de eilanden. Deze overzichten helpen om een actueel beeld te vormen van beleid en wet- en regelgeving dat in voorbereiding is. In het wetgevingsoverzicht wordt ook de wetgeving opgenomen die noodzakelijk is voor de uitvoering van verdragen voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Op deze manier zijn de eilanden beter in staat om een inhoudelijke bijdrage te leveren aan deze initiatieven. Het biedt tevens de mogelijkheid om vroegtijdig de noodzakelijke voorbereidingen te treffen voor de implementatie.

Tegelijkertijd behoeft dit instrument doorontwikkeling. Bonaire, Sint Eustatius en Saba hebben aangegeven dat zij meer betrokken

⁶ Kamerstuk 36 200 IV, nr. 44; Kamerstuk 36 200 IV, nr. 52.

willen worden bij de totstandkoming van deze overzichten. Zij hebben ook wensen met betrekking tot prioritering van wetgeving. Mijn ministerie zal in samenspraak met de andere ministeries bezien op welke manier we tegemoet kunnen komen aan de wensen van de eilanden. Daarbij is het wel van belang om te benadrukken dat de verantwoordelijkheid voor nieuw beleid en wetgeving ligt bij de wetgever: uw Kamers en mijn collega's in het kabinet hier in Den Haag. Niettemin heb ik oog voor het feit dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba wettelijke kaders nodig kunnen hebben voor het goed kunnen uitvoeren van hun eilandelijke taken.

In het verlengde van het periodieke wetgevingsoverzicht wordt voor specifieke beleidsvraagstukken in kaart gebracht welke – achterstallige en bestaande – wetgeving verder nog moet worden ingevoerd of herzien. Bij deze verkenningen worden de eilanden betrokken. Invoering en aanpassing van wetgeving wordt altijd gewogen door het departement met oog voor de bredere prioriteiten en beschikbare wetgevingscapaciteit. Voorbeelden hiervan zijn:

- Een verkenning naar bestaande wetgeving in het kader van goed bestuur, maar nog niet van kracht zijn voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba;
- De inventarisatie van wet- en regelgeving die moet worden aangepast of ingevoerd voor de versterking van het vergunningen, toezicht- en handhavingstelsel voor natuur, bouwen en milieu op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

5. (Internet)consultaties

In Europees Nederland vinden internetconsultaties plaats om burgers en bedrijven te betrekken bij nieuwe wet- en regelgeving. Voor wet- en regelgeving specifiek gericht op Caribisch Nederland vinden momenteel ook al internetconsultaties plaats. Vanuit het principe 'comply or explain' is de verwachting dat steeds meer wetgeving via internetconsultaties zal worden voorgelegd aan de eilanden. Een punt dat tijdens de werkconferentie WolBES/FinBES in 2024 is besproken gaat over het gebruik van het Papiaments en Engels als bestuurs taal, zoals in 2010 vastgelegd in de Invoeringswet BES. Daarbij is afgesproken dat het ministerie van BZK in samenwerking met de openbare lichamen zal bezien of er taalbarrières kunnen worden beslecht. Ook in relatie tot communicatie richting de inwoners van de eilanden.

Om ook de inwoners van de eilanden beter te betrekken bij internetconsultaties zal het volgende gerealiseerd worden:

- Het format voor de oplegger ‘consultatie openbare lichamen’ en het Draaiboek voor de regelgeving (hierna: Draaiboek) worden aangevuld met aanbevelingen over vertaling van stukken die ter consultatie worden aangeboden. Zoals reeds opgenomen in het Draaiboek worden “de reacties van de openbare lichamen, net als bij consultatie van andere actoren, opgenomen in de toelichting bij het beleidsvoornemen of de conceptregelgeving en indien van toepassing verwerkt.”
- Bij toekomstige consultaties op website www.internetconsultaties.nl worden de documenten waar relevant voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba aangeboden in het Nederlands, het Engels en in het Papiaments. Bij het aanbieden van (internet)consultaties in meerdere talen zal rekening gehouden worden met hoe oplossingen op een later moment ingepast zouden kunnen worden in andere delen van officiële overheidsinformatie. Op een later moment zal worden besloten of de website nog verder meertalig ingericht kan worden.
- Samen met de Rijksinkoop samenwerking (RIS), de Rijksdienst Caribisch Nederland en het Ministerie van Buitenlandse Zaken verken ik het gebruik van een vertaaltool en de inzet van vertaaldiensten. Daarnaast zal eind van het jaar een juridisch woordenboek Papiaments beschikbaar komen, ontwikkeld door de Universiteit van Curaçao en gefinancierd door het ministerie van BZK. Het vertalen van stukken bij (internet)consultaties zal bijdragen aan de toegankelijkheid van informatie voor zowel Bonaire, Sint Eustatius en Saba als de burger, waardoor zij in staat zijn zich beter te informeren over nieuw(e)beleid en wetsvoorstellen.

II. Vergroten uitvoeringscapaciteit op Bonaire, Sint Eustatius en Saba

1. Probleemanalyse

Bonaire, Sint Eustatius en Saba ontwikkelen zich in een snel tempo en staan hiermee voor grote uitdagingen op verschillende domeinen: fysiek, sociaal, economisch en bestuur. Daarbij komt dat in veel grotere mate dan in Europees Nederland de uitvoeringscapaciteit van Bonaire, Sint Eustatius en Saba onder grote druk staat en dat de toepassing van het principe van ‘comply or explain’ in toenemende mate leidt tot extra werkdruk op de eilanden. Dit gaat over de ambtelijke organisaties van de openbare lichamen. In het bijzonder over het onvoldoende beschikbaar zijn van (gekwaliceerde) personele capaciteit, moeizame wervings- en

selectieprocedures op een krappe arbeidsmarkt en de bijzondere positie, ligging en schaal van de eilanden. Gebrek aan structurele financiering voor structurele taken is ook een punt van aandacht bij het op orde brengen van de uitvoeringscapaciteit. Ik constateer dat sommige taken van het eilandsbestuur nog steeds met incidentele middelen via bijzondere uitkeringen bekostigd worden. Dit is een complicerende factor in het op orde brengen van de uitvoeringscapaciteit; enerzijds wordt er met bijzondere uitkeringen op korte termijn extra capaciteit mogelijk gemaakt, anderzijds is het niet mogelijk om de capaciteit en expertise binnen de organisatie duurzaam te bestendigen met incidentele middelen.

De problematiek verschilt per eiland. Het kabinet treft in samenwerking met Bonaire, Sint Eustatius en Saba zowel generiek als specifieke maatregelen om de uitvoeringscapaciteit van de openbare lichamen te bevorderen en de extra inzet vanuit 'comply or explain' op te vangen.

2. Generieke maatregelen

Het uitgangspunt is dat de openbare lichamen in staat moeten worden gesteld om hun taken adequaat, structureel en zo zelfstandig mogelijk te kunnen uitvoeren. Bij de voorjaarsnota 2024, heeft het kabinet € 13,6 mln. structureel toegevoegd aan de vrije uitkering van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Daarnaast is de BBP-systeematiek voor indexatie ingevoerd, waardoor in 2024 het totaal optelde tot € 18 mln. Hiermee is meer in evenwicht gebracht tussen de beschikbare middelen en het takenpakket. Er is hierdoor meer financiële ruimte ontstaan om extra en structureel personeel aan te trekken ten behoeve van de grote opgaven die er zijn in zowel het sociale als het fysieke domein.

Om Bonaire, Sint Eustatius en Saba in staat te stellen om hun taken adequaat uit te voeren, ontvangen zij naast een vrije uitkering ook bijzondere uitkeringen van vakdepartementen. De Toetsingscommissie Bijzondere Uitkeringen toetst iedere nieuwe bijzondere uitkering aan de eilanden. Een belangrijke factor is of er sprake is van structurele lasten zoals personeelslasten en onderhoudslasten. Het vakdepartement dient deze financiële gevolgen in kaart te brengen en aan te geven hoe deze worden bekostigd. Daarbij geldt dat structurele lasten structureel moeten worden gedekt. Dit geldt ook voor voornemens om nieuwe taken te beleggen bij de eilanden of bestaande taken uit te breiden. Zoals

benoemd moet ik helaas constateren dat er nog altijd gebrek is aan structurele financiering voor structurele taken. Waar er sprake is van zogenaamde “semi-structurele bijzondere uitkeringen” – dat wil zeggen bijzondere uitkeringen die meer dan één termijn met het exact bedrag opnieuw verstrekt worden aan een openbaar lichaam en waarmee taken worden bekostigd -voor het financieren van uitvoeringscapaciteit, wil ik als beheerder van het BES-fonds in samenspraak met andere bewindspersonen bezien welke van deze bijzondere uitkeringen toegevoegd zouden kunnen worden aan de vrije uitkering. Niet onbelangrijk hierin is dat het kabinet bij het beleggen van nieuwe taken bij Bonaire, Sint Eustatius en Saba ook artikel 87 van de Wet financiën BES (FinBES) in ogenschouw neemt. Indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door de openbare lichamen, wordt in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd welke de financiële gevolgen zijn voor de openbare lichamen. In de toelichting wordt tevens aangegeven via welke bekostigingswijze de financiële gevolgen voor de openbare lichamen kunnen worden opgevangen. Hierover dient er tijdig overleg plaats te vinden met de minister van Financiën en mijzelf. Tot slot werkt mijn ministerie aan het steviger coördineren van grote opgaven op de eilanden. Dat doe ik vanuit het principe ‘comply or explain’ langs de bestuurlijke en economische lijn en in het sociaal en fysiek domein.

3. Specifieke maatregelen

Ik neem samen met mijn collega's in het kabinet ook specifieke maatregelen om de beperkte uitvoeringscapaciteit waar mogelijk te verhelpen. In de bijlage bij deze brief vindt u een overzicht van specifieke maatregelen die mogelijk zijn gemaakt met een financiële bijdrage van mijn departement en die gericht zijn op verschillende facetten van uitvoeringscapaciteit op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Tot slot

Het principe van ‘comply or explain’ wordt in Den Haag steeds vaker toegepast bij nieuwe beleids- en wetgevingstrajecten. Tegelijkertijd verdienen de uitvoering en doorontwikkeling van het principe extra aandacht. Niet alleen in Den Haag maar ook op de eilanden zelf. De versterking van de lokale uitvoeringscapaciteit is cruciaal om dit principe op een goede manier uit te kunnen voeren

zodat inwoners en bedrijven er in de dagelijkse praktijk ook echt iets van merken.

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