

Vergaderjaar 2022–2023

36 200 IV

Vaststelling van de begrotingsstaten van Koninkrijksrelaties (IV) en het BES-fonds (H) voor het jaar 2023

Nr. 85

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 juni 2023

Met de staatkundige hervorming op 10 oktober 2010 heeft Nederland een taak en verantwoordelijkheid op zich genomen voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Sindsdien is aan beide kanten van de oceaan hard gewerkt om de achterstanden in Caribisch Nederland te verkleinen. Tot 2019 werd hierbij uitgegaan van het principe van legislatieve terughoudendheid, wat inhield dat Europees-Nederlandse wet- en regelgeving in principe niet werd toegepast op Caribisch Nederland tenzij er goede redenen waren om dit wel te doen. De opgaven zijn echter complex en de verschillen nog te groot, zeker vanuit het perspectief van de inwoners. Sinds 2019 heeft de legislatieve terughoudendheid voor Caribisch Nederland dan ook plaatsgemaakt voor de toepassing van het principe *comply or explain*. In verschillende brieven¹ heb ik uw Kamer geïnformeerd over wat het betekent dat het kabinet voortaan dit principe hanteert. Hierbij heb ik toegezegd uw Kamer voor het debat van 28 juni 2023 over dit onderwerp nader te informeren. Tevens ga ik nader in op de motie van lid Wuite c.s.² over *comply or explain*. In deze brief geef ik een inhoudelijke update over de stand van zaken, de resultaten die bereikt zijn, en de aandachtspunten die de toepassing van het principe bemoeilijken en de wijze waarop we de komende periode samen met de openbare lichamen aan deze punten gaan werken.

Toepassing principe en doel

Het Coalitieakkoord stelt: «In Caribisch Nederland blijven we ons inspannen om Bonaire, Saba en Sint Eustatius een gelijkwaardig deel van Nederland te laten zijn.» Deze kabinetsinzet zien we onder andere terugkomen in de beleidsagenda's zoals verschillende departementen specifiek voor Caribisch Nederland hebben opgesteld, en in de toepassing

¹ Kamerstuk 36 200 IV, nrs. 38, 44, 52 en 63.

² Kamerstuk 36 200 IV, nr. 13.

van het principe van *comply or explain*. Concreet is dit zichtbaar in bijvoorbeeld het vertalen van de coronasteunpakketten naar Caribisch Nederland (2020–2021) en het vertalen van koopkrachtmaatregelen als gevolg van de hoge inflatie naar Caribisch Nederland (2022) en het opstellen van een apart Nationaal Groeifonds voor Caribisch Nederland (2023).

Het belangrijkste uitgangspunt van *comply or explain* is dat alle beleidsin-
tensiveringen en de daaruit voortvloeiende wetgeving en/of financiële
consequenties van toepassing (zullen) zijn voor Caribisch Nederland,
tenzij er redenen zijn om dat niet te doen. Dit kan betekenen dat de
omstandigheden maatwerk vragen, om hiermee alsnog het gewenste
resultaat te bereiken in Caribisch Nederland. Voor het aanbrengen van
maatwerk spelen zaken als uitvoerbaarheid, onderlinge samenhang en
voorspelbaarheid voor zowel departementen als openbare lichamen een
grote rol. De passendheid van maatwerkmaatregelen in de lokale context
is van groot belang. Dit overstijgt het belang van aansluiting bij de
Europees Nederlandse regelingen of stelsels. Er is maatwerk nodig,
gebaseerd op weloverwogen keuzes. Maatregelen moeten immers
worden beoordeeld op het effect voor de inwoners van Caribisch
Nederland.

Inzet departementen

De departementen hebben hun inzet voor Caribisch Nederland veelal
ondergebracht in beleidsagenda's, waarin zij de doelen en ambities
beschrijven. De uitvoering van deze beleidsagenda's moet, in combinatie
met de toepassing van *comply or explain*, leiden tot tastbare vooruitgang
voor de inwoners van Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Bij de toepassing
van *comply or explain* worden de bestuurlijke verhoudingen in acht
genomen.

Hierbij is een onderscheid te maken tussen de inzet op het sociale domein
enerzijds en de inzet op het fysiek ruimtelijke domein anderzijds. Dit
onderscheid ontstaat onder andere doordat de inzet op het sociale
domein voor een relatief groot gedeelte Rijkstaken beslaat (naast
eilandelijke taken waar vaak wordt samengewerkt tussen de openbare
lichamen en het Rijk), waardoor het departement en de betreffende
bewindspersoon aan zet is. Op het fysiek ruimtelijke domein bestaat de
inzet voor een relatief groot gedeelte uit eilandelijke taken. Hierdoor zijn
departementen voor de toepassing van *comply or explain* veelal
afhankelijk van de politieke keuzes van de lokale overheden en de
beschikbare uitvoeringscapaciteit van de openbare lichamen. Extra
investeringen wegens toepassing van *comply or explain* kunnen nog niet
altijd tot het gewenste effect leiden door gebrek aan uitvoeringskracht of
doordat het niet passend is bij lokaal beleid en gestelde prioriteiten. Mede
daarom geef ik samen met de eilandbesturen prioriteit aan het versterken
van de uitvoeringskracht.

Voorbeelden van de toepassing van het principe *comply or explain* zijn de
middelen (15 mln. euro) die het kabinet eind 2022 beschikbaar heeft
gesteld voor het inperken van de energiekosten voor burgers en bedrijven
in Caribisch Nederland, het beter aansluiten van Caribisch Nederland
binnen het Nederlandse cultuurbeleid, en de uitvoering van het Natuur- en
milieubeleidsplan CN waarin de gestelde natuur- en milieubeleidsdoelen
voor Europees Nederland en Caribisch Nederland vergelijkbaar zijn. Een
voorbeeld van toepassing van het principe bij wetgeving is de Wet
bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur (Kamerstuk
35 546), waarbij is gekozen voor *comply*. Deze wet, die op 1 januari 2023
in werking is getreden, maakt het voorafgaand aan de benoeming kunnen

overleggen van een verklaring omtrent het gedrag een wettelijk benoembaarheidsvereiste voor decentrale bestuurders in zowel Europees als Caribisch Nederland. Na de eilandsraadsverkiezingen van 15 maart 2023 zijn de eilandgedeputeerden op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba conform deze wet benoemd. Voor de maatschappelijke ondersteuning is juist voor *explain* gekozen: in de voorgenomen regelgeving over maatschappelijke ondersteuning, die recentelijk aan uw Kamer is voorgelegd in het kader van de voorhang, is gekozen voor een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van maatschappelijke ondersteuning in plaats van een volledige decentralisatie zoals in Europees Nederland. Verder is het socialezekerheidsstelsel verschillend, daar worden door dit kabinet stappen op gezet door bijvoorbeeld de introductie van een werkloosheidsvoorziening. Voor het toewerken naar gelijkwaardigheid ten aanzien van de hoogte van de inkomens (wettelijk minimumloon, uitkeringen en kinderbijslag) met het oog op bestaanszekerheid, is met name het traject van het sociaal minimum belangrijk. Dit in samenhang met de maatregelen van het kabinet om de kosten voor levensonderhoud te verlagen (zoals subsidie voor netbeheerders, kinderopvang en wonen). Op dit moment loopt ook het onderzoek van de Commissie Sociaal minimum. Zij zullen in oktober met hun bevindingen komen. Bij het belastingstelsel in Caribisch Nederland was ook maatwerk nodig en is in 2010 gekozen voor een inkomstenbelastingstelsel met een relatief hoge belastingvrije som en lagere tarieven, en is bewust geen winst- of vennootschapsbelasting ingevoerd, zodat veel inwoners geen of beperkt belasting betalen.

In dit verband is het ook goed om te noemen dat het beide kanten kan op werken. Zo wordt bij de hervorming van het kinderopvangstelsel in Europees Nederland ook gekeken naar onderdelen van de inrichting van het stelsel dat nu wordt voorgesteld in het Wetsvoorstel Wet Kinderopvang BES voor Caribisch Nederland.

Praktische implementatie

De uitdaging is om het proces te standaardiseren zodat Caribisch Nederland standaard onderdeel is van beleidsvorming en het wetgevingsproces. Hiervoor worden op korte termijn onder andere de standaardformulieren en handboeken aangepast die hierbij worden gebruikt, zoals het Beleidskompas, de Aanwijzingen voor de regelgeving, en het Draaiboek voor de regelgeving. Hierdoor wordt Caribisch Nederland in een vroeg stadium door beleidsambtenaren en wetgevingsjuristen meegenomen. Daarnaast heeft het Ministerie van BZK een bijstand- en adviesverlenende rol richting de departementen en de openbare lichamen bij de beoordeling van de toepassing van het principe *comply or explain*, en een begeleidende rol in de contacten tussen de openbare lichamen en de departementen.

De motie van het lid Wuite c.s. roept op tot het betrekken van de vertegenwoordigers en burgers van Caribisch Nederland, en tot een standaardpassage over Caribisch Nederland in elke Kamerbrief waar nieuw beleid wordt aangekondigd. Het Ministerie van BZK staat zoals gezegd in nauw contact met zowel openbare lichamen als departementen over de toepassing, en heeft de draaiboeken en handboeken aangepast. Hierdoor wordt de afweging met betrekking tot *comply or explain* in een vroeg stadium gemaakt. Ik interpreteer deze motie als dat hieraan gevolg wordt gegeven aldus dat het Ministerie van BZK de departementen beweegt om de afweging te maken, en dat indien relevant, dit wordt opgenomen in de Kamerbrief. Verder worden de inwoners van Bonaire, Saba en Sint Eustatius door het Ministerie van BZK nadrukkelijk betrokken bij de aanstaande internetconsultatie rondom het wetsvoorstel tot herziening van de Wet openbare lichamen BES (WolBES) en de Wet financiën

openbare lichamen BES (FinBES). Ze worden via verschillende communicatiemomenten uitdrukkelijk verzocht te reageren. Zo zijn ook de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel en de verschillende opleggers in het Papiaments en het Engels vertaald.

Verder is het Ministerie van BZK verantwoordelijk voor het opstellen en actualiseren van het wetgevingsoverzicht Caribisch Nederland; een van de onderdelen om het principe *comply or explain* werkbaar te kunnen maken. Dit betreft een interdepartementaal wetgevingsoverzicht met de meest prioritaire (kader)wetgeving waarmee de departementen aan de slag gaan of waarvan het (parlementaire) traject inmiddels loopt. Er moet namelijk geïnvesteerd worden in nieuwe wet- en regelgeving om een inhaalslag te maken en kaderwetgeving te vernieuwen. Uitvoering van het wetgevingsoverzicht zorgt voor een gelijke basis tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland en is noodzakelijk voor toepassing van het principe van *comply or explain* in de toekomst. Nieuwe wetgeving of aanpassing van wetgeving in het kader van *comply or explain* is anders niet altijd mogelijk, wegens missende of verouderde wetgeving. Doel van het overzicht is voornamelijk om bij de openbare lichamen aan te geven wat op korte termijn aan wet- en regelgeving wordt opgesteld. De openbare lichamen zijn ook uitdrukkelijk bij het opstellen van dit overzicht betrokken. Om de uitvoeringskracht bij zowel de openbare lichamen als het Rijk niet in één keer teveel te belasten, is ervoor gekozen om bij de aan te passen wet- en regelgeving gefaseerd te werk te gaan. Het aanpassen van de wetgeving zal dan ook gelijk oplopen met de versterking van de uitvoeringskracht. Dit overzicht heb ik uw Kamer op 22 december 2022³ gestuurd. Dit wetgevingsoverzicht wordt halfjaarlijks geactualiseerd, laatstelijk bij schrijven d.d. 11 april 2023.⁴

Voor het adresseren van de wet- en regelgeving op de lange termijn zal daarnaast nog een inventarisatie plaatsvinden naar welke wet- en regelgeving op dit moment van toepassing is in Caribisch Nederland. Naar aanleiding van deze inventarisatie wordt bekeken welke wet- en regelgeving op de langere termijn voor aanpassing in aanmerking komt. Zoals ook al eerder aan uw Kamer is gemeld, lever ik naar verwachting eind van het jaar een totaaloverzicht van de in de Caribisch Nederland van toepassing zijnde wet- en regelgeving aan.

Aandachtspunten

Een groot aandachtspunt dat naar voren komt in de gesprekken met de departementen en de openbare lichamen is het vinden van de balans tussen ambitie en uitvoering. Centraal thema daarbij is de uitvoeringskracht. Ondanks dat de openbare lichamen veel inzet plegen om beleid te maken en uit te voeren en er steun is bij de uitvoering door middel van extra capaciteit, doet de invoering van het *comply or explain* principe nu een (te) groot beroep op de uitvoeringskracht van de openbare lichamen, de diensten van de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN), en het Rijk. Een zekere mate van terughoudendheid en temporisering van (nieuw) beleid is hierbij dus passend, waarbij goed overleg met lokale stakeholders essentieel is en rekening gehouden moet worden met het «absorptievermogen» van de openbare lichamen en de samenleving. Daarnaast wordt de huidige inzet op de versterking van de uitvoeringskracht door het Rijk gecontinueerd. Hiertoe worden bestuurlijke afspraken gemaakt, waar uw Kamer op een nader moment over wordt geïnformeerd.

³ Kamerstuk 36 200 IV, nr. 44.

⁴ Kamerstuk 36 200 IV, nr. 63.

Daarnaast is een van de aandachtspunten dat de uitvoering en toepassing van het principe *comply or explain* de bestuurlijke verhoudingen tussen het Rijk en de openbare lichamen niet zal aantasten en de ministeriële verantwoordelijkheid in acht wordt genomen. Dit houdt onder meer in dat indien het toepassen van *comply or explain* gevolgen heeft voor een eilandelijke taak, het noodzakelijk blijft om de eilanden te consulteren of het uitvoerbaar is en indien nodig extra ondersteuning en/of financiële middelen te organiseren om de taak te kunnen uitvoeren. Dat kan bijvoorbeeld door een extra departementale bijdrage of een verhoging van de eigen middelen.

Naast voldoende uitvoeringskracht moeten er ook voldoende financiële middelen zijn om *comply or explain* te kunnen toepassen. Dit kan problematisch zijn zodra het de eilandelijke taken treft. Eilandelijke taken worden voor een groot gedeelte gefinancierd vanuit de Vrije uitkering, die de eilanden via het BES-fonds ontvangen. Departementen zijn daarnaast ook eilandelijke taken gaan steunen met bijzondere uitkeringen. Dit kabinet heeft echter gekozen voor een andere koers. In het Coalitieakkoord is namelijk een bedrag van 13 mln. euro extra structureel beschikbaar voor de Vrije uitkering; een verhoging van rond de 30 procent. Daarnaast stelt dit kabinet middelen beschikbaar voor gerichte investeringen, zoals voor het Natuur- en milieubeleidsplan CN (30 mln. euro), voor energie (SDE++ ruim 33 mln. euro) en het Nationaal Groeifonds (30 mln. euro).

De trajecten in de financiële verhouding met de openbare lichamen moeten in het najaar samenkomen, op basis van het onderzoek naar de eilandelijke middelen dat nu loopt. Het Ministerie van BZK heeft namelijk opdracht gegeven tot een onderzoek naar de eilandelijke taken en de financiële middelen die de openbare lichamen daarvoor hebben, aangezien op dit moment de samenhang niet duidelijk is tussen de middelen in de Vrije uitkering (en dus beschikbaar voor de eilandelijke taken) en een adequate uitvoering van taken. Na de zomer van 2023 volgt dit onderzoek dat hier meer inzicht in moet gaan geven. Hierbij wordt ook aandacht besteed aan het groot aantal (veelal incidentele) bijzondere uitkeringen die nu worden verstrekt voor de bekostiging van eilandelijke taken.

Verder moet *comply or explain* ertoe leiden dat Caribisch Nederland binnen de verschillende ministeries bij (incidentele) investeringen standaard wordt meegenomen. In de praktijk kan dit betekenen dat het meer capaciteit, tijd en middelen vraagt dan nu beschikbaar. Zo vindt er (nog) niet op alle departementen een structurele toets plaats van het principe *comply or explain* bij beleidsintensivering en nieuwe regelgeving. Daarnaast is het van belang om meer aandacht te hebben voor de samenhang van de inzet op de verschillende beleidsterreinen door de departementen. Door zowel beleidsvorming als uitvoering zoveel als mogelijk op elkaar af te stemmen wordt de druk op de uitvoeringskracht verkleind en het effect van de inzet voor de inwoners vergroot.

Vervolgstappen

De lopende projecten en de inhaalslag op de verschillende beleidsterreinen heeft een groot effect op de beperkte uitvoeringskracht van de openbare lichamen, de diensten van het Rijk, en het Rijk. In de bestuurlijke afspraken worden afspraken gemaakt met de openbare lichamen over welke verdere stappen richting duurzame versterking van de uitvoeringskracht gezet kunnen worden. Daarnaast wordt, zoals eerder in deze brief vermeld, de uitkomst van het onderzoek naar het BES-fonds na de zomer

van 2023 verwacht. Daarnaast blijft het Ministerie van BZK zich, samen met de andere departementen en de openbare lichamen, inzetten om de implementatie van het principe verder te borgen.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A.C. van Huffelen