



Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

Stafnotitie Comply or Explain

1. Aanleiding

Op de procedurevergadering d.d. 17-01-2024 is, naar aanleiding van het desbetreffend rondvraagpunt van de heer Tuinman (BBB) de commissiestaf verzocht om voor het verzamelcommissiedebat BES een stafnotitie op te stellen over het principe van Comply or Explain, en daarbij onder meer in te gaan op de wettelijke verankering en de praktijk bij initiatieven vanuit de Kamer (zoals moties en initiatiefwetgeving).

Deze notitie treft u hierbij aan. In paragraaf 2 is een samenvatting van de notitie opgenomen, met de belangrijkste bevindingen.
Het commissiedebat staat gepland voor dinsdag 2 april 2024.

2. Samenvatting en Leeswijzer

[Paragraaf 3.](#)

Bonaire, Saba en Sint Eustatius (de BES), horen sinds de opheffing van de Nederlandse Antillen op 10 oktober 2010 bij het land Nederland. Deze '**bijzondere gemeenten**', **zijn formeel openbare lichamen** in de zin van artikel 132a Grondwet. Alleen al daarom gaan **vergelijkingen met Europees-Nederlandse gemeenten vaak mank**.

Het zogeheten **differentiatiebeginsel** (artikel 132a Grondwet) is het kader waaraan getoetst kan worden of onderscheid tussen Europees en Caribisch Nederland gerechtvaardigd is.

[Paragraaf 4.](#)

Tot omstreeks 2015 gold **legislatieve terughoudendheid**: Europees-Nederlandse wet- en regelgeving werd in principe niet toegepast in Caribisch Nederland tenzij er goede redenen waren om dit wel te doen. Met name discussies over de **bestaanszekerheid** noopten ertoe deze terughoudendheid te laten varen.

[Paragraaf 5.](#)

In de plaats daarvan kwam '**Comply or explain**', mede op basis van adviezen van de Raad van State (2019): in beginsel is alle wet- en regelgeving ook op de BES van toepassing ('comply'), tenzij er goede, deugdelijk gemotiveerde redenen zijn om dat niet te doen ('explain'). **Specifieke motiveringscriteria ontbreken** tot op heden. Er zijn wel richtsnoeren, zoals het eilandkarakter, cultuur en afstand.

[Paragraaf 6.](#)

Volgens de **Aanwijzingen voor de regelgeving** moet bij elke regeling worden onderzocht of deze moet gelden in heel het land, of uitsluitend in Europees, dan wel Caribisch Nederland. Als een regeling (mede) van toepassing is in Bonaire, Sint Eustatius en Saba, wordt dit in de regeling uitdrukkelijk bepaald.

[Paragraaf 7.](#)

Het **comply or explain-beginsel** is (dus) nog **niet in de Aanwijzingen verankerd**. Ontwerpen liggen er wel. Belangrijkste moeilijkheid is hoe de begrippen 'gelijkwaardig effect' en 'gelijkwaardig voorzieningenniveau' helder in de Aanwijzingen neer te leggen.

[Paragraaf 8.](#)

Toepassing van het comply or explainbeginsel vraagt om **maatwerk**. Het beeld van de feitelijke toepassing tot op heden geeft een **per beleidsterrein sterk uiteenlopend beeld**. Sommige ministeries blijken goed te hebben nagedacht over het meenemen van de BES in het eigen beleid, anderen veel minder.

[Paragraaf 9.](#)

Comply or explain is wel overkort kabinetsbeleid. De belangrijkste uitdagingen in de praktijk zijn de (beperkte) uitvoeringskracht, de bestuurlijke verhoudingen tussen Rijk en openbare lichamen, de gespreide ministeriële verantwoordelijkheid, en voldoende financiële middelen. Bij de implementatie van **EU-regelgeving** moet de regering aangeven hoe om te gaan met Caribisch Nederland, maar dit wordt **vaak vergeten**.

[Paragraaf 10.](#)

Blijkens de verschenen stukken sinds 2019, wordt '**comply or explain**' **niet mede in het licht van de grondwet uitgelegd**, waaronder met name de vraag reist: hoe verhoudt het differentiatiebeginsel uit artikel 132a zich met artikel 1 (gelijke behandeling) en andere grondrechten als onderwijs, zorg, sociale zekerheid, etc.

Bij de achterliggende **Statuutswijziging** (10/10/10-wetgeving) stelde het kabinet in navolging van de Raad van State **wel dat de Grondwet in zijn geheel van toepassing** is op de BES-eilanden. Artikel 132a beoogt geen afwijking van de Grondwet, maar om bij het gelijkheidsbeginsel rekening te houden met wezenlijk onderscheidende kenmerken van de eilanden.

[Paragraaf 11.](#)

Lang niet alle Nederlandse wetgeving die relevant is of kan zijn voor Caribisch Nederland is al op comply or explain **getoetst**. Pas sinds enkele jaren is sprake van een aanzet tot een systematische doorlichting.

Paragraaf 12. De daadwerkelijke **toepassing** van comply or explain in memories van toelichtingen op wetsvoorstellen is nog vrij **sparzaam** terug te vinden ([zie 12.I](#)).

Bij **initiatiefwetsvoorstellen van recentere datum** wordt blijkens een steekproef **vaak de afweging** gemaakt of geldingskracht in Caribisch Nederland de bedoeling is ([zie 12.II](#)).

Bij de casus verlengde **accijnsverlaging** geven de Kamerdebatten geen duidelijkheid of de Kamer wel of niet beoogde die verlenging niet voor Caribisch Nederland te laten gelden. Het behoort tot de mogelijkheden dat sprake is van een ommissie ([zie 12.III](#)).

Bij de **koopkrachtpakketten 2024 en 2022/23**, naar aanleiding van de gestegen energieprijzen, is 'comply or explain' nadrukkelijk wel **toegepast** ([zie 12.IV](#)).

Dit is ook het geval bij de gelijkwaardige (niet gelijke, nl. op de context van CN toegepast) uitrol van de **corona-steunpakketten** in dit deel van het land ([zie 12.V](#)).

Het 'comply or explain-principe' vindt in de **sociale zekerheid** een vooralsnog **bepaalde toepassing**. Afwijkingen worden lang niet altijd expliciet toegelicht ([zie 12.VI](#)).

[Paragraaf 13](#).

Bevat een **beknopte inventarisatie** van **Kamerstukken** waarin "comply and explain" voorkomt

3. Staatsrechtelijke achtergrond bijzondere positie Caribisch Nederland binnen het land Nederland

Bonaire, Saba en Sint Eustatius (de BES), horen sinds de opheffing van de Nederlandse Antillen op 10 oktober 2010 bij het land Nederland. Hoewel ze vaak 'bijzondere gemeenten' worden genoemd, zijn het formeel *openbare lichamen* in de zin van artikel 132a Grondwet (zie [Wet van 1 november 2017](#)), na aanvankelijk hun grondslag voor deze status te hebben gehad in artikel 1 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden en artikel 134 Grondwet (zie Kamerstukken II, [34072](#) en [33131](#)).

Eerdere openbare lichamen

De beide polders Oostelijk Flevoland en Zuidelijk Flevoland hebben in het nabije verleden lange tijd de status van openbaar lichaam gehad, zij het in de zin van artikel 134 Grondwet: het Openbaar Lichaam Zuidelijke IJsselmeerpolders (1955-1996). Deze periode was grotendeels gesitueerd in de tijd voorafgaand aan de vorming van de provincie Flevoland, waarin deze polders opgingen in 1986, samen met de Noordoostpolder. Tussen 1986 en 1996 bleef het Openbaar Lichaam Zuidelijke IJsselmeerpolders naast de nieuwe provincie bestaan en hield zich onder meer bezig met de handhaving van openbare orde en veiligheid op het Markermeer en de Houtribdijk.

Zou het tot de aanleg van de Markerwaard zijn gekomen, dan zou het bestuur over de nieuwe polder aanvankelijk bij het OL ZIJP hebben berust.

Als openbaar lichaam zijn de BES niet provinciaal ingedeeld en vallen (dus) rechtstreeks onder de Nederlandse centrale overheid. Nederlandse ministers en staatssecretarissen zijn verantwoordelijk voor hun beleidsterreinen op de eilanden.

Vijf jaar na het moment waarop de eilanden een staatsrechtelijke positie binnen het Nederlandse staatsbestel hebben verkregen, is in 2015 de uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur door Nederland en de drie eilanden gezamenlijk geëvalueerd (zie [rapport van de commissie Spies, Vijf jaar verbonden](#)) en is bezien wat het staatsrechtelijke eindmodel voor de eilanden zou moeten zijn. Dit moment is (enkel) aangegrepen voor het herstellen van een omissie (regelen van het kiesrecht voor de Eerste Kamer voor deze eilanden via een kiescollege in plaats van via een provinciale status) en de opnemng van een definitieve status als openbaar lichaam in het Caribisch deel van Nederland via het nieuwe artikel 132a, omdat een dergelijke grondslag in de zin van artikel 134 Grondwet slechts tijdelijk kan zijn.

Bonaire, Sint Eustatius en Saba hebben op grond van artikel 2 van de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba een eigen rechtsstelsel, dat grotendeels bestaat uit overgenomen Nederlands-Antilliaanse regelgeving of specifiek voor die eilanden tot stand gebrachte regelgeving. Slechts een beperkt aantal regelingen is zowel in het Europese deel van Nederland als in Bonaire, Sint Eustatius en Saba van toepassing.

Een ander belangrijk verschil met het Europese deel van Nederland is dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba ten opzichte van de Europese Unie de status hebben van landen en gebieden overzee (LGO), waardoor EU-regelgeving in beginsel niet voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba geldt. Dit betekent dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba vanuit Europeesrechtelijk perspectief doorgaans als "derde landen" zullen moeten worden aangemerkt, en dat met "lidstaat" uitsluitend het Europese deel van Nederland wordt bedoeld.

In artikel 132a, lid 4, van de Grondwet is opgenomen dat er speciale regels voor de Caribische openbare lichamen kunnen worden gesteld met het oog op de *'bijzondere omstandigheden waardoor deze openbare lichamen zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland'*. Deze omstandigheden hebben onder andere betrekking op de geografische ligging en de kleinschaligheid van de eilanden. Dit valt af te leiden uit het qua strekking gelijke artikel 1, lid 2 Statuut, die de grondslag vormde voor de positie van de eilanden tussen 2010 en 2017. Deze [meer gedetailleerde bepaling](#) luidde als volgt: *voor deze eilanden kunnen regels worden gesteld en andere specifieke maatregelen worden getroffen met het oog op de economische en sociale omstandigheden, de grote afstand tot het Europese deel van Nederland, hun insulaire karakter, kleine oppervlakte en bevolkingsomvang, geografische omstandigheden, het*

klimaat en andere factoren waardoor deze eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland.

Het zogeheten differentiatiebeginsel, als opgenomen in artikel 132a Grondwet is het kader waaraan getoetst kan worden of onderscheid tussen de Europese en Caribische delen van Nederland gerechtvaardigd is.

4. Na 10/10/10 aanvankelijk legislative terughoudendheid

Tot omstreeks 2015 heeft de Nederlandse regering ten aanzien van de BES vastgehouden aan 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 beweegredenen daartoe waren onder andere de enorme omvang van de operatie en de beperkte uitvoeringscapaciteit. Ook speelt mee dat het zonder meer 1 op 1 toepassen van Nederlandse wetgeving in de Cariben niet mogelijk is. Maatwerk is geboden.

Het gevolg was dat de wetgeving die in de voormalige Nederlandse Antillen gold, werd voortgezet in de BES, of specifiek voor dit gebied werd omgezet. Dit geldt bijvoorbeeld voor de complete wetgeving inzake de strafrechtketen, maar ook voor het burgerlijk wetboek en in een aantal bestuurswetten. Het gevolg is dat het vaak niet gemakkelijk is om te achterhalen welke Nederlandse wet precies in het Caribisch deel van Nederland van kracht is. Wel worden sinds 2022 enkele jaren wetgevingsoverzichten verstrekt (zie par. 12).

Vanaf 2015 groeide de behoefte om deze legislatieve terughoudendheid te laten varen. Dit kreeg met name zijn beslag via de regelmatige debatten van de commissie Koninkrijksrelaties over de bestaanszekerheid (inkomens, uitkeringen, kostenniveau) op de eilanden vanaf die tijd. Aanleiding hiertoe vormde het eerdergenoemde rapport van de commissie Spies, Vijf jaar verbonden (2015), die oordeelde dat nu de BES deel uitmaakt van Nederland, veel verdergaande integratie qua voorzieningenniveau, bestaanszekerheid en bijgevolg wet- en regelgeving geboden was.

Dit is echter makkelijker gezegd dan gedaan. De situatie in Caribisch Nederland is in veel gevallen complex en daarnaast moet de verhouding met de Rijksoverheid als het ware opnieuw worden uitgevonden.

5. 2019: Comply or explain

Via de kabinetsreactie ([35300-IV-11](#)) van 4 oktober 2019 op de [voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State](#) en het [Interdepartementaal Beleidsonderzoek Koninkrijksrelaties](#) is het 'comply or explain'-principe geïntroduceerd, ter vervanging van deze legislatieve terughoudendheid.

De kern van het advies van de raad is: *Bezie ten aanzien van de toepasselijkheid van materiële wetgeving steeds of differentiatie noodzakelijk is. Doe dit aan de hand van heldere en zoveel mogelijk gelijklopende criteria, waarin ook de vraag of wetgeving op de openbare lichamen uitvoerbaar is, uitdrukkelijk wordt betrokken.*

De kern van de kabinetsreactie is: *In beginsel is alle wet- en regelgeving ook op de BES van toepassing ('comply'), tenzij er goede redenen zijn om ze uit te sluiten. Het besluit om een wet niet van toepassing te verklaren dient deugdelijk gemotiveerd te worden ('explain').*

Er zijn tot op heden geen specifieke criteria verbonden aan de motivering. Wel zijn onderstaande richtsnoeren ontwikkeld, die (ook) een plaats hebben gekregen op [deze pagina](#) van het Kenniscentrum voor beleid en regelgeving¹:

- Het insulaire karakter;
- Geografische afstand tot Europees Nederland en binnen Caribisch Nederland;
- Kleinschaligheid;
- Klimatologische omstandigheden;
- Geografische omstandigheden;
- Draagkracht;
- Culturele verschillen;
- Verbondenheid met Aruba, Curaçao en St. Maarten;
- Economische en sociale omstandigheden.

De richtsnoeren vertonen een sterke gelijkenis met artikel 1, lid 2 Statuut (dat tussen 2010 en 2017 gold, zie paragraaf 3), met als belangrijkste onderscheid dat het Statuut destijds het element draagkracht niet noemde.

6. Uitwerking in Aanwijzingen voor de regelgeving

Volgens de [Aanwijzingen voor de regelgeving](#) is tot op heden ter uitwerking hiervan bepaald:

- Bij het opstellen van een regeling wordt onderzocht of de regeling moet gelden voor het gehele grondgebied van Nederland, of uitsluitend voor het Europese deel van Nederland, dan wel uitsluitend voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba (aanwijzing 2.16)
- Indien een regeling van toepassing is of mede van toepassing is in Bonaire, Sint Eustatius en Saba, wordt dit in de regeling uitdrukkelijk bepaald (aanwijzing 5.4)

¹ Het Kenniscentrum voor beleid en regelgeving (KCBR) ondersteunt beleidsmedewerkers en juristen bij de Rijksoverheid bij (o.a.) het ontwikkelen van beleid en regelgeving en is ondergebracht bij het ministerie van Justitie en Veiligheid.

- De toelichting (van een regeling) bevat een verantwoording van de regeling. Daarbij komen, voor zover van toepassing, in ieder geval de volgende punten aan de orde (...) i: de positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de wijze waarop rekening is gehouden met eventuele bijzondere omstandigheden waardoor die eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland (aanwijzing 4,43 onder i).

7. Voorgenomen aanpassing Aanwijzingen voor de regelgeving nog niet van kracht

Op 11 juli 2023 is de Raad van State verzocht advies uit te brengen over de twaalfde wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving, die onder andere betreft het kabinetsbeleid dat alle Europees-Nederlandse wetgeving van toepassing is voor Caribisch Nederland, tenzij er redenen zijn om dat niet te doen ('comply or explain').

Het doel daarvan is, aldus de adviesaanvraag, een gelijkwaardig effect, met als uitgangspunt een gelijkwaardig voorzieningenniveau te bereiken binnen de mogelijkheden van de Caribische context.

De Raad van State interpreteert dit doel zo: het voorzieningenniveau in Caribisch Nederland is gelijkwaardig aan dat in Europees Nederland, met verwijzing naar zijn eerdere advies over de Rijkswet wijziging Statuut in verband met de opheffing van de Nederlandse Antillen ((W01.09.0188), Kamerstukken II 2009/10, 32213, R 1903) en het [rapport](#) van de commissie sociaal minimum Caribisch Nederland (6 oktober 2023).

Het [advies van de Raad](#) (8 november 2023) signaleert verschillende onduidelijkheden in de voorgestelde aanwijzingen, zoals het gebrek aan helderheid van de termen 'gelijkwaardig effect' en 'gelijkwaardig voorzieningenniveau'.

Op dit moment zijn de herziene aanpassing van de aanwijzingen van de regelgeving in afwachting van een kabinetsreactie op het advies van de Raad van State nog niet van kracht, wat overigens niet betekent dat het principe comply or explain (nog) niet van toepassing zou zijn. Het kabinetsstandpunt geldt gewoon.²

In elk geval tot dusver is wetgeving die geldt voor Europees Nederland alleen van toepassing op Caribisch Nederland als dit in die wet is bepaald. De hantering van het beginsel comply or explain verandert dit als zodanig niet. Er blijven verschillende rechtstelsels van kracht, die – dat is althans de bedoeling – meer naar elkaar toe gaan groeien.

² Aanwijzingen voor de regelgeving bevatten eisen aan de vormgeving van regelingen en het proces waarin deze worden gemaakt. Ze worden vastgesteld door de Minister-President na afstemming met alle ministers. Ze worden niet ter goedkeuring aan de Kamer voorgelegd en binden primair het kabinet zelf. Uiteraard kan de Kamer het kabinet wel bevragen over deze Aanwijzingen.

8. Comply or explain principe vraagt om maatwerk

Het comply or explain principe vraagt om maatwerk ten aanzien van wet- en regelgeving om het gewenste resultaat op de eilanden te bereiken. Het beeld van de feitelijke toepassing tot op heden geeft een per beleidsterrein sterk uiteenlopend beeld. Sommige ministeries blijken goed te hebben nagedacht over het meenemen van de BES in het eigen beleid, anderen veel minder. Enkele voorbeelden:

- Op de BES geldt een eigen fiscaal stelsel, toegespitst op de kleinschaligheid.
- Zorg en Onderwijs zijn zoveel mogelijk gelijkwaardig met het stelsel in Nederland, met vereenvoudigingen, ook weer gelet op de kleine schaal.
- De BES kennen een eigen - beperkt - sociaal stelsel, dat wel in op- en verbouw is in de richting van het voorzieningenniveau dat geldt in Nederland. Tot op heden ontbreken bijvoorbeeld volwaardige werknemersverzekeringen voor werkloosheid en arbeidsongeschiktheid.
- De 'ruimtelijke' ministeries zijn in een proces van integratie van BES-regelgeving in het voor Nederland geldende stelsel. De stand van zaken anno 2024 is dat er nog slechts sprake is van een geringe mate van een met Nederland vergelijkbaar voorzieningenniveau op dit terrein. Wel is recentelijk onder andere het kadaster bevoegd verklaard voor Caribisch Nederland, en is BZK begonnen met de opzet van een ruimtelijk beleid in Caribisch Nederland.

Tot op heden (zeer) beperkte inhoudelijke wettelijke grondslag voor veel voorzieningen in Caribisch Nederland

De ambitie van VWS is om de zorg in Caribisch Nederland te regelen conform een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau, rekening houdend met specifieke omstandigheden: de geringe bevolkingsomvang, het insulaire karakter, de grote afstand tot Nederland, het reliëf en ongewenste bestuurlijke en sociaaleconomische effecten. Het achterliggende stelsel is echter wel degelijk anders.

In Nederland is de zorg op wetsniveau geregeld, dan wel kennen in elk geval een inhoudelijke verankering daarin. In CN is er niet of veel minder sprake van inhoudelijke wettelijke grondslag: er is sprake van een slechts formele grondslag via de [Invoeringswet Openbare Lichamen BES](#) (artikel 18.4.1 e.v.).

Inhoudelijk gezien wordt de zorg in CN dus goeddeels op het niveau van amvb of zelfs ministeriele regelingen geregeld.

Voor de onderstand (de Caribische bijstand) geldt hetzelfde.

De jeugdzorg vindt haar grondslag tot dusverre zelfs in belangrijke mate (slechts) in bestuursafspraken.

Het gevolg is dat wijzigingen in de regelgeving in de zorg of de bijstand voor Nederland via wetsvoorstellen aan het parlement worden voorgelegd met inbegrip van een heldere toelichting, en de mogelijkheid van debat, amendering en wetsconsultatie. Voor Caribisch Nederland worden daarover alleen mededelingen gedaan in kabinetsbrieven, is er doorgaans veel minder toelichting en is er geen mogelijkheid voor amendering.

De hantering van het comply or explain beginsel heeft tot dusverre nog niet of nauwelijks tot aandacht geleid voor dit verschil in niveau van wetgeving, terwijl deze in beginsel tijdelijk zou behoren te zijn.

In de NvT Besluit zorgverzekering BES (2010) staat bijvoorbeeld:

"De zorgverzekering BES wordt geregeld in een algemene maatregel van bestuur. Dit wijkt af van het primaat van de wetgever in formele zin. De Raad van State heeft er in zijn Voorlichting van 23 juli 2008 op gewezen dat een dergelijke afwijking acceptabel is indien het een tijdelijke situatie betreft. ... (De) regering (is) voornemens binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van het onderhavige Besluit, te bezien of aansluiting bij de AWBZ en de Zvw mogelijk is. ... (Als dit)niet mogelijk blijkt, zal de regering voorzien ... (een) wet zorgverzekering ... Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Ondanks deze toezegging geldt het [Besluit zorgverzekering BES](#) nog steeds en is er nog geen sprake van een Wet Zorgverzekering BES.

Deze situatie is strijdig met de Aanwijzingen voor de Regelgeving 2.19 (de wet bevat ten minste de hoofdelementen van de regelingen) en 2.23 (delegatie van regelgevende bevoegdheid wordt zo concreet en nauwkeurig mogelijk begrensd).

9. Inzet kabinet toepassing comply or explain sinds 2023

Bij [brief van 23 juni 2023](#) is de inzet van het kabinet inzake de toepassing van het comply or explain principe nader geëxpliciteerd, mede naar aanleiding van de motie Wuite c.s. (Kamerstuk [36200-IV, nr. 13](#)).

Volgens de brief worden bij de toepassing van comply or explain de bestuurlijke verhoudingen in acht genomen, waarbij een onderscheid is 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 geeft de staatssecretaris van Koninkrijksrelaties samen met de eilandbesturen prioriteit aan het versterken van de uitvoeringskracht.

De brief noemt vervolgens verschillende voorbeelden van de toepassing op uiteenlopende terreinen:

- Bij de Wet bevorderen integriteit en functioneren decentraal bestuur, is gekozen voor comply.
- Voor de maatschappelijke ondersteuning (<https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK013275>) is juist voor explain gekozen: in de voorgenomen regelgeving over maatschappelijke ondersteuning is gekozen voor een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van maatschappelijke ondersteuning in plaats van een volledige decentralisatie zoals in Europees Nederland.
- Het stelsel kan ook de andere kant op werken. Zo wordt bij de hervorming van het kinderopvangstelsel in Europees Nederland ook gekeken naar onderdelen van de inrichting van het stelsel dat is neergelegd in het Wetsvoorstel Wet Kinderopvang BES.

De motie 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. Ter uitvoering hiervan meldt de brief dat BZK in nauw contact staat met zowel openbare lichamen als departementen over de toepassing. Draaiboeken en handboeken (zie onder meer vraag 4 van het Beleidskompas: [Gevolgen voor decentrale overheden | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving \(kcbn.nl\)](https://www.kcbn.nl/gevolgen-voor-decentrale-overheden-kenniscentrum-voor-beleid-en-regelgeving)) zijn aangepast³, zodat de afweging met betrekking tot comply or explain in een vroeg stadium wordt gemaakt. BZK beweegt de departementen om de afweging te maken en deze, indien relevant, op te nemen in de Kamerbrief. De staatssecretaris is hiervoor verantwoordelijk.

Uitdagingen hierbij zijn:

- De uitvoeringskracht.
- De inachtneming van de bestuurlijke verhoudingen tussen het Rijk en de openbare lichamen, en van de ministeriële verantwoordelijkheid, met als mogelijk gevolg dat ondersteuning moet worden georganiseerd.
- Voldoende financiële middelen om comply or explain te kunnen toepassen.
- Het standaard meenemen van Caribisch Nederland binnen de verschillende ministeries bij (incidentele) investeringen, met als gevolg dat in de praktijk meer capaciteit, tijd en middelen nodig zijn dan nu beschikbaar.

³ De Aanwijzingen voor de regelgeving nog niet, zie paragraaf 6.

Er is een toezegging van de minister voor een compleet overzicht van alle geldende regelgeving in CN, zie vraag 6 en het antwoord daarop uit het Verslag van een schriftelijk overleg over Comply or explain wetgevingsoverzicht ([Kamerstuk 36200-IV-44](#)). Dit overzicht is er nog niet.

In paragraaf 3 is vermeld dat CN niet valt binnen de EU (maar wel tot de LGO behoort). Deze bijzondere staatkundige positie betekent niet dat bij nieuw beleid dat afkomstig is uit Europa, het principe comply or explain niet geldt. Ook dan moet de regering aangeven hoe ze omgaan met CN. Dat is de theorie, de praktijk is dat Caribisch Nederland in relatie tot EU-regelgeving vaak vergeten wordt.

10. Comply of explain niet expliciet uitgelegd in het licht van de grondwet

Zoals eerder in de notitie genoemd, vloeit de bijzondere positie van Caribisch Nederland als het gaat om al dan niet integrale toepassing van Nederlandse wet- en regelgeving aldaar voort uit de Grondwet (artikel 132a, lid 4).

Voor het overige is de Grondwet uiteraard ook volledig van toepassing in Caribisch Nederland, waaronder bepalingen als de grondrechten en het kiesrecht.

Opvallend is dat de uitwerking van het principe comply or explain voor het overige in de tot dusverre naar de Kamer gezonden kabinetsbrieven niet in relatie wordt gebracht met dergelijke relevante grondwetsbepalingen, zoals artikel 1 (gelijke behandeling)⁴ en de sociale grondrechten (werkgelegenheid- 19, bestaanszekerheid- 20, woonbaarheid van het land en bescherming en verbetering leefmilieu- 21, zorg en huisvesting -22, en onderwijs- 23).

Een en ander is temeer opvallend, nu de achterliggende wetgeving inzake de wijziging van het Statuut (zie [Kamerstukken II, 32213, R 1903](#)) dit verband wel legt: in reactie op de Raad van State die hier aandacht voor vraagt, [antwoordt het kabinet](#) dat de Raad er *'terecht op (wijst) dat er met het oog op het gelijkheidsbeginsel een nieuwe en bijzondere situatie ontstaat na de toetreding van de BES-eilanden tot Nederland. In de nieuwe situatie wordt de Grondwet in zijn geheel van toepassing op de BES-eilanden. Zoals de Raad terecht aanneemt en zoals reeds in de toelichting is verwoord, beoogt de voorgestelde Statuutbepaling geen afwijking van de Grondwet mogelijk te maken, maar dient zij als een opdracht aan de wetgever, het bestuur en de rechter om bij de toepassing van het gelijkheidsbeginsel, zoals dat is vastgelegd in artikel 1 van de Grondwet en in internationale verdragen, rekening te houden met de kenmerken waardoor de eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van*

⁴ Er wordt wel gewerkt aan een wetsvoorstel [Wet gelijke behandeling op de BES](#), waarmee ook het College voor de rechten van de Mens een taak/bevoegdheid in CN. De Raad van State heeft op 14 maart jl. advies uitgebracht over dit wetsvoorstel. Het is nog niet aan de Kamer aangeboden voor behandeling.

Nederland. In dat licht bezien zal ter nadere invulling van artikel 1 van de Grondwet en de betreffende verdragsbepalingen, ook artikel 1 van het Statuut tot het relevante toetsingskader behoren.'

Een uitzondering hierop is het kiesrecht (artikel 4 Grondwet), met dien verstande dat dit (pas) sinds 2019 ten volle is geregeld: op het moment dat de kiesgerechtigden in Caribisch Nederland hun eilandraden kiezen – te vergelijken met gemeenteraden – kiezen zij ook kiescolleges voor de Eerste Kamer, die een aantal maanden daarna, samen met de Provinciale Staten in Europees Nederland de Eerste Kamer kiezen. Toen kregen de inwoners van Caribisch Nederland dus pas het kiesrecht voor de Eerste Kamer; voor wat betreft de Tweede Kamer hadden zij dit al vanaf 10/10/10.

11. Actualiseren bestaande wetgeving in het licht van comply or explain

BZK is verantwoordelijk voor het opstellen en actualiseren van het interdepartementaal wetgevingsoverzicht Caribisch Nederland (zie [36 200 IV, nr. 44](#) en [36200-IV, nr. 63](#)) 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.

De 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 niet altijd mogelijk, wegens missende of verouderde wetgeving. Om de uitvoeringskracht bij zowel de openbare lichamen als het Rijk niet in één keer te veel 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 wetgevingsoverzicht wordt halfjaarlijks geactualiseerd. Zie het meest [recente](#) overzicht.

Een overzicht van wet- en regelgeving die op de wat langere termijn wordt opgesteld voor Caribisch Nederland is voorzien in Q3 van 2024 (zie [planningoverzicht KR 2024](#)).

12. Analyse wetgeving en beleid toepassing 'comply or explain'

I. Specifieke toepassing comply of explain nog spaarzaam

Een zoekactie met de term 'comply or explain' in Parlisis levert op dat deze in memories van toelichtingen op wetsvoorstellen of initiatiefwetsvoorstellen nog bijzonder spaarzaam is terug te vinden. Buiten wetgeving afkomstig van BZK heeft de staf alleen voorbeelden kunnen vinden van wetgeving die toch al expliciet op de BES van toepassing is, zoals de Wet kinderopvang BES (SZW [36306-3](#)), de wijziging Opiumwet

1960 BES (JenV, [36462](#)), het [ontwerp-besluit](#) maatschappelijke ondersteuning en bestrijding huiselijk geweld en kindermishandeling op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (VWS) en de [Wet bescherming tegen discriminatie op de BES](#) (BZK/SZW).

In brieven van het kabinet komt de term vaker voor, met inbegrip van kabinetsbrieven die niet van het ministerie van BZK afkomstig zijn (zie overzicht in par. 13).

II. Recente initiatiefwetsvoorstellen maken vaak een expliciete afweging voor Caribisch Nederland

Het is uit de aard der zaak lastig om (initiatief)wetsvoorstellen of moties te vinden, waarin de terminologie niet wordt gebruikt, maar dat in principe wel had moeten. Er kan immers niet gezocht worden op zoektermen die niet worden gebezigd. De staf heeft als alternatief een steekproef uitgevoerd door een vijftal relevante initiatiefwetsvoorstellen inhoudelijk te onderzoeken.

Blijkens deze steekproef uit de 81 initiatiefwetsvoorstellen die op dit moment bij de Kamer aanhangig zijn, maken indieners van recente voorstellen vaak een expliciete afweging of toepassing in Caribisch Nederland gewenst is.

Enkele voorbeelden zijn:

De [Wet strafbaarstelling ecocide](#) (initiatief Van Raan, PvdD).

De [Wet betaalbare boodschappen](#) (Tony van Dijk / Edgar Mulder, beiden PVV), waarin de indieners voorstellen de btw in Nederland op 0%-tarief te zetten en de min of meer vergelijkbare algemene bestedingsbelasting in Caribisch Nederland op 0%.

De [Verankering van het leerrecht](#) (Paternotte, D66), waarbij uitdrukkelijk de afweging is gemaakt de kernelementen van het wetsvoorstel ook in de wetgeving voor Caribisch Nederland te wijzigen, maar de wijzigingen die raken aan de verantwoordelijkheden van organisaties niet.

Het initiatief [Wet verantwoord en duurzaam internationaal ondernemen](#) (Ceder c.s. CU) vermeldt dat de initiatiefnemers eerst in overleg willen treden met de besturen van Bonaire, Sint-Eustatius en Saba en dat zij daarom voor dit gebied de verplichting tot gepaste zorgvuldigheid voor buitenlandse ondernemingen vooralsnog uit het wetsvoorstel hebben geschrapt.

Initiatiefvoorstellen van oudere datum (voor 2019) kennen blijkens een steekproefsgewijze check doorgaans niet de afweging of het voorstel al dan niet in Caribisch Nederland van toepassing dient te zijn. Een voorbeeld betreft het initiatief [Wet indexering minimumloon](#) (van Kent, SP). Het [Advies van de Raad van State](#) maakt terzake overigens geen opmerkingen.

III. Casus verlengde brandstofaccijnsverlaging

De vraag van de commissie voor deze notitie had als achtergrond de vaststelling dat de motie Hermans c.s. bij de Algemene Beschouwingen op 21 september 2023 niet is toegepast in Caribisch Nederland. De motie vroeg om de verlaagde accijnzen op brandstoffen te verlengen tot en met 2024 ([36410, 14](#)). In de motie is Caribisch Nederland niet expliciet genoemd en in het debat zijn noch door een van de Kamerleden, noch door het kabinet uitspraken gedaan over de (on)wenselijkheid om de motie ook in dat deel van Nederland uit te voeren. Dat is evenmin gebeurd in de debatten over het Belastingplan 2024, of in het uiteindelijke amendement Erkens c.s. ([36418, 83](#)), dan wel in de appreciatie daarvan door de staatssecretaris van Financiën ([36418, 118](#)).

Nu er geen openbare uitspraken over zijn gedaan, is het de vraag of het niet van toepassing verklaren van de verlengde accijnsverlaging in Caribisch Nederland een uiting is van bewust beleid, dan wel van een omissie.

De initiële accijnsverlaging is uitdrukkelijk wel bewust mede uitgerold in Caribisch Nederland (zie [Wet aanvullende fiscale koopkrachtmaatregelen 2022](#) (36088, 1/4/2022)).

NB: er wordt geen brandstofaccijns op diesel en LPG in Caribisch Nederland geheven, terwijl dit in Europees Nederland wel gebeurt. In Nederland geldt voor de binnenvaart wel een verlaagd accijnstarief (rode diesel).

IV. Casus Koopkrachtpakket Miljoenennota 2024

Het achterliggende koopkrachtpakket (waar de discussie over de brandstofaccijnzen een onderdeel uitmaakte) beoogt wel uitdrukkelijk mede-geldingskracht voor Caribisch Nederland, via een envelop van € 32 miljoen structureel ten behoeve van de koopkracht (zie p. 51 [Miljoenennota 2024](#)). Dat was ook het geval in 2022 (zie p. 47 en 64 [Miljoenennota 2023](#)). In beide jaren zijn niet zozeer gelijke maatregelen genomen als in Europees Nederland, maar wel maatregelen met een beoogd gelijkwaardig effect. Zo zijn de gratis schoolmaaltijden doorvertaald, net zoals het prijsplafond.

V. Casus coronasteunmaatregelen

Tijdens de coronajaren (met name 2020, 2021 en 2022) heeft het kabinet niet alleen tal van specifieke maatregelen getroffen om de pandemie in te dammen en de zorg te versterken, maar ook tal van maatregelen om de financiële en economische gevolgen daarvan voor de economie te beperken. Beide types maatregelen en steunpakketten zijn in Caribisch Nederland toegepast op een vergelijkbare manier als in Nederland, zij het dat gelet op de kleinschaligheid en dergelijke bij gelegenheid eigen accenten zijn gebezigd.

VI. Casus bestaanszekerheid (inkomens, uitkeringen)

Het beleid om de bestaanszekerheid in Caribisch Nederland te verbeteren via maatregelen aan zowel de kostenkant als de inkomenskant, waaronder uitkeringen, wordt de laatste jaren in toenemende mate mede vanuit het comply or explain principe benaderd.

Dit zo zijnde, zijn er ook hier veel nog bestaande verschillen tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland, die nog niet op die manier zijn benaderd. Zie hiervoor ook de [DebatWijzer verzamelcommissiedebat BES 2023](#).

Enkele voorbeelden, waarbij onduidelijk is waarom (nog) geen comply or explain toets heeft plaatsgevonden:

- Formeel kent Caribisch Nederland nog steeds de Algemene Weduwen en Wezenwet. Weliswaar materieel inmiddels van toepassing op weduwnaars, maar qua terminologie uiteraard verwarrend.
- Nederland kent 3 uitkeringsniveaus voor de kinderbijslag, afhankelijk van de leeftijd (0-5; 6-11; 12-18); Caribisch Nederland maar één niveau.
- Caribisch Nederland kent geen kindgebonden budget.
- De ouderdomsuitkering AOV is via vele stappen inmiddels vrijwel gelijk aan de AOW in Nederland. De staf is geen comply or explain redenering bekend of integratie wel of niet wenselijk is.

Voor werknemersverzekeringen (werkloosheid, arbeidsongeschiktheid) zijn onderzoeken gaande, mede geïnitieerd na moties vanuit de Kamer, om met regelingen te komen die voor Caribisch Nederland passend zijn en qua voorzieningen vergelijkbaar met Nederland. Dit is een eerste stap naar comply or explain.

Een voorbeeld in het sociale domein waarbij het comply or explain principe expliciet is gebezigd is de [Wet kinderopvang BES](#), die nog aanhangig is bij de Tweede Kamer (aangemeld voor plenaire behandeling).

13. Beknopte inventarisatie Kamerstukken waarin “comply and explain” voorkomt

Nummer	Soort	Onderwerp	Datum	Voortouw
36410-IV-50	Brief regering	Overzicht en planning van brieven dossier Koninkrijksrelaties in 2024	12-03-2024	KR
29279-838	Brief regering	Voortgangsbrief Beleidsagenda Caribisch Nederland 2021-2025 januari 2024	12-02-2024	J&V
36410-IV-43	Brief regering	Reactie op het rapport van de Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland	02-02-2024	KR
36410-IV-37	Brief regering	Reactie op een burgerbrief m.b.t. WW-uitkering meenemen naar CaribischNederland	22-12-2023	KR

36410-VIII-36	Brief regering	Reactie op het amendement Omtzigt c.s. ver het versoberen van de zgn. 30%-regeling (Kamerstuk 36418-63) en diverse moties en toezeggingen op het gebied van studiefinanciering	21-12-2023	OCW
31753-285	Brief regering	Eerstelijns voorziening voor rechtshulp in Caribisch Nederland	20-12-2023	J&V
29517-251	Brief regering	Voortgang crisisbeheersing	14-12-2023	J&V
36410-IV-32	Brief regering	Wetgevingsoverzicht Comply or Explain	20-11-2023	KR
36462-3	Memorie van toelichting	wijziging opiumwet BES	13-11-2023	J&V
2023D43053	Brief regering	Schriftelijke antwoorden op vragen gesteld tijdens de eerste termijn van de begrotingsbehandeling van van Koninkrijksrelaties en het BES-fonds op 18 oktober 2023	18-10-2023	KR
31490-333	Brief regering	Toezegging gedaan tijdens Algemene Politieke Beschouwingen, over de ontwikkelingen in aantallen rijksambtenaren en externe inhuur	16-10-2023	BiZa
29668-70	Brief regering	Routekaart modernisering (staats)nood- en crisisrecht	10-10-2023	J&V
36410-83	Brief regering	Aangenomen moties met budgettaire consequenties tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen	29-09-2023	FIN
36410-IV-2	Memorie van toelichting	Begroting KR/BES	19-09-2023	KR
36410-2	Brief regering	Bijlagenboek bij de Nota over de toestand van 's Rijks Financiën	19-09-2023	FIN
36410-1	Brief regering	Nota over de toestand van 's Rijks Financiën	19-09-2023	FIN
26643-1061	Brief regering	I-strategie Rijk: Update Routekaarten en evaluatie Strategische I-agenda	13-07-2023	DiZa
36200-XVI-237	Brief regering	Ontwikkelingen Caribisch Nederland	03-07-2023	VWS
29544-1208	Brief regering	Crisisregeling Personeelsbehoud	30-06-2023	SZW
36200-IV-85	Brief regering	Toepassing van het principe comply or explain	23-06-2023	KR
36382-3	Memorie van toelichting	Wet implementatie open data	22-06-2023	DiZa
36360-IV-6	Brief regering	Antwoorden op vragen commissie van de V-100 bij het jaarverslag 2022 van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (thema Versnippering informatievoorziening Caribisch Nederland)	07-06-2023	KR
26956-218	Brief regering	Rapport Inspectie JenV stand van zaken rampenbestrijding in Caribisch Nederland 2022	30-05-2023	J&V
31524-563	Brief regering	Evaluatie Subsidieregeling Praktijkleren 2019-2022	24-05-2023	OCW
36200-VII-164	Brief regering	Overzicht bijzondere uitkeringen Caribisch Nederland 2023	17-05-2023	KR

36200-IV-62	Brief regering	Intentiebrief economische ontwikkeling Caribisch Nederland	06-04-2023	KR
29544-1176	Brief regering	Voortgang uitwerking arbeidsmarktpakket	03-04-2023	SZW
36200-IV-59	Brief regering	Bijgestelde planning wetwijziging WolBES en FinBES	29-03-2023	KR
36200-IV-58	Brief regering	Voortgang Bestuurlijke afspraken Caribisch Nederland	21-03-2023	KR
36306-3	Memorie van toelichting	Wet Kinderopvang BES	15-02-2023	SZW
29279-770	Brief regering	Voortgang JenV beleidsagenda Caribisch Nederland 2021-2025	08-02-2023	J&V
36200-IV-52	Brief regering	Planningsoverzicht Koninkrijksrelaties 2023	07-02-2023	KR
36200-IV-44	Brief regering	Comply or explain: wetgevingsoverzicht	22-12-2022	KR
29517-228	Brief regering	Beleidsreactie op de evaluatie van de Veiligheidswet BES	19-12-2022	J&V
36200-IV-38	Brief regering	Stand van zaken wetsvoorstel tot wijziging WolBES/FinBES	15-12-2022	KR
29668-69	Brief regering	Kader modernisering (staats)nood- en crisisrecht	06-12-2022	J&V