

EINDNOTITIE

Uitwerking 'comply or explain'

1. Inleiding

§ 1.1 Aanleiding en doel

Met de staatkundige hervorming op 10 oktober 2010 heeft Nederland een taak en verantwoordelijkheid op zich genomen voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: Caribisch Nederland). Vanaf die datum maakt Caribisch Nederland (hierna: CN) onderdeel uit van het Nederlandse staatsbestel.

Op 17 juli 2019 heeft de Afdeling advisering van de Raad van State een Voorlichting uitgebracht over (samengevat) de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen Europees Nederland (hierna: EN) en CN (Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35 300, IV, nr. 11).

Een van de aanbevelingen uit de voorlichting van de Raad van State luidt:

'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.'

Het ontbreken van duidelijke en heldere criteria werkt willekeur in de hand, aldus de Raad van State.

Bij schrijven d.d. 4 oktober 2019 heeft het kabinet hierop als volgt gereageerd (Kamerstukken II 2019/20, 35 300, IV, nr. 11):

'Het kabinet volgt de aanbeveling van de RvS op om nadere heldere, eenduidige criteria op te stellen wanneer differentiatie kan of moet worden toegepast bij wet- en regelgeving waarbij de legislatieve terughoudendheid uit 2010 niet meer als uitgangspunt geldt. Het gaat hierbij zowel om differentiatie tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland als differentiatie tussen de eilanden onderling. Hierbij wordt het principe van comply or explain van toepassing verklaard, waarbij de op te stellen criteria een belangrijk hulpmiddel zullen zijn. Het doel is niet om alle regelgeving zonder meer van toepassing te verklaren op Caribisch Nederland. Soms zijn er goede redenen om dit juist niet te doen of om andere oplossingsrichtingen te zoeken. Het doel is het bereiken van een gelijkwaardig effect met als uitgangspunt een gelijkwaardig voorzieningenniveau binnen de mogelijkheden van de Caribische context....In het verlengde van bovenstaande zal het principe van comply or explain ook gelden voor subsidieregelingen en (uitvoerings-)programma's voor bedrijven en organisaties.'

Het doel is om (de toepassing van) het principe 'comply or explain' verder uit te werken aan de hand van een aantal handvatten, deze handvatten vervolgens in de praktijk tot uitvoering te brengen en tot slot de nieuwe werkwijze te implementeren binnen CN en de departementen.

§ 1.2 Werkwijze

Ten behoeve van de verdere uitwerking van het principe 'comply or explain' is op verzoek van de departementen en CN een kernteam samengesteld, bestaande uit een vertegenwoordiging vanuit CN, de Rijksdienst Caribisch Nederland (hierna: RCN) en de departementen. Het kernteam is als volgt te werk gegaan:

- Ophaal- en inventarisatiefase: in deze fase zijn de departementen, CN, de RCN en ambtelijk Raad van State aan de hand van gesprekken uitdrukkelijk betrokken. Er is onder andere gekeken naar de huidige praktijk, de mogelijke uitgangspunten en handvatten voor de toepassing van 'comply or explain' en hoe de uitvoering hiervan verder vormgegeven kan worden (maart/april 2021).
- Concretiseringsfase: aan de hand van voormelde inventarisatie is een concept-eindnotitie opgesteld. Daarbij heeft een beleidsmatige en juridische appreciatie plaatsgevonden (mei/juni 2021).
- Afstemmingsfase: in deze fase is de concept-eindnotitie met CN, de RCN, de departementen en de waarnemend Rijksvertegenwoordiger afgestemd (juli 2021 tot en met januari 2022).

- **Uitvoeringsfase:** in deze fase wordt het principe *comply* or *explain* binnen CN en de departementen (wie toetst, wanneer, samenwerking beleid – juridisch etc.) geborgd (januari 2022 en verder).

§ 1.3 Leeswijzer

In paragraaf 1.2 is aangegeven dat het kernteam meerdere gesprekken met stakeholders heeft gevoerd. In paragraaf 2 is een korte weergave opgenomen van die gesprekken: het geeft een beeld van de huidige situatie bij het opstellen en consulteren van wet- en regelgeving voor CN. Paragraaf 3 geeft nog een theoretische weergave van de verhouding van het principe van 'comply or explain' en de differentiatie binnen de wet- en regelgeving. Paragraaf 4 gaat in op de voor 'comply or explain' benodigde handvatten. De uitvoering van de toepassing van het principe van 'comply or explain' wordt verder uitgewerkt in paragraaf 5. In paragraaf 6 wordt ingegaan op het wetgevingsoverzicht. Tot slot worden in paragraaf 7 nog enkele concluderende slotopmerkingen gemaakt.

Bijlage A bevat de betreffende kabinetsreactie. In de bijlagen B en C zijn de aan te passen teksten van onderscheidenlijk het Draaiboek voor de regelgeving (Draaiboek) en de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) opgenomen.

2. Huidige stand van zaken

Tot voor kort werd uitgegaan van het principe van legislatieve terughoudendheid, wat inhield dat Europees Nederlandse wet- en regelgeving in principe niet werd toegepast op CN tenzij er goede redenen waren om dit wel te doen. Daarbij werd men wel geacht om onderzoek te doen of regelgeving zou moeten gelden voor CN (2.16 Ar). De ervaringen rond het tot stand brengen van Europees Nederlandse wetgeving die al dan niet van toepassing wordt verklaard in CN zijn wisselend.

§ 2.1 Ervaringen bij de departementen

Zowel tussen de verschillende departementen als binnen een departement wisselt de aandacht voor het van toepassing verklaren van wetgeving in CN sterk. Dit hangt mede samen met het feit dat er op tal van beleidsterreinen sprake is van een zodanig andere situatie in CN dat 'van toepassing verklaring' geen optie is.

Bij het ene departement is er veel aandacht voor en wordt in een vroegtijdig stadium afgewogen of en zo ja, welke wetgeving van toepassing moet zijn. Daarbij wordt ook weleens gebruik gemaakt van het principe 'comply or delay', waarbij wetgeving gefaseerd wordt ingevoerd. Voorts speelt gelijkwaardigheid daarbij een grote rol.

Bij een ander departement wordt enkel bij zeer specifieke wetgeving de afweging gemaakt over of en zo ja, hoe dit zou moeten worden toegepast in CN. Projecten daartoe worden speciaal hiervoor opgezet (bijvoorbeeld in het geval van de Wet publieke gezondheid).

En in andere gevallen wordt volledig voorbij gegaan aan de afwegingen die in dit kader moeten plaatsvinden. In het algemeen wordt aangegeven dat het vaak nog ontbreekt aan bewustzijn! Dit hangt samen met de keuze om bij de staatkundige hervorming in beginsel alleen de Nederlands-Antilliaanse wetgeving 'om te hangen' en nadien legislatieve terughoudendheid in acht te nemen. Wijziging van Europees-Nederlandse wetgeving is in die constellatie niet relevant voor CN. Verder wordt geconstateerd dat er in veel gevallen onvoldoende politiek-bestuurlijke prioriteit is en een gebrek aan kennis over de lokale situatie. Voorts wordt aan het begin van het proces onvoldoende gekeken naar de toepasbaarheid in CN en is er geen of onvoldoende contact tussen de departementen en CN, zodat later blijkt dat relevante wetgeving ontbreekt of 'dubbele' wetgeving moet worden gemaakt.

§ 2.2 Verouderd en gebrekkig juridisch kader CN

Bij keuzes omtrent het van toepassing verklaren van voorstellen van wet- en regelgeving op CN is van belang dat veel van de bestaande CN-wetgeving (slechts technisch) omgezette, verouderde Nederlands-Antilliaanse wetgeving is, waarbij voorts de toelichting ontbreekt. Hierbij speelt ook

een rol dat bepaalde (kader)wetgeving zoals de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) niet van toepassing is op CN. Op dit moment is 'slechts' een Wet administratieve rechtspraak BES voorhanden. Hierin zijn met name bepalingen over bezwaar en beroep opgenomen. De geldende CN-kaderwetgeving en verdragen zijn beperkt en vaak verouderd. Deze achterstand bij het wetgevingskader is verder versterkt door het beginsel van legislatieve terughoudendheid. Overigens is de situatie per beleidsterrein verschillend. Het ontbreken of verouderd zijn van wetgeving maakt het moeilijker om CN mee te nemen bij nieuwe wetgeving: er is immers niets om op voort te borduren of om bij aan te sluiten. In dergelijke gevallen moet eigenlijk eerst een inhaalslag plaatsvinden met betrekking tot het bredere wettelijk kader, voordat de nieuwe wetswijzigingen kunnen worden doorgevoerd. Dit draagt er aan bij dat CN niet wordt meegenomen bij nieuwe beleids- en wetgevingstrajecten. Het wordt gezien als een risico dat dit op termijn ertoe leidt dat de verschillen steeds groter worden en het daardoor steeds meer moeite zal kosten om passende CN-wetgeving te maken.

§ 2.3 Ervaringen bij CN

Tijdens de gesprekken met CN zijn de volgende elementen door CN naar voren gebracht. De wetgevingsachterstand wordt als zeer frustrerend en belemmerend ervaren: de met de ontbrekende wetgeving beoogde doelen kunnen immers niet worden bereikt. Ook is uitvoering en handhaving van bestaande wetgeving vaak moeilijker omdat ook de daarvoor benodigde wetgeving ontbreekt. Deze achterstanden hebben ook tot gevolg dat CN met omslachtige workarounds moet werken en meer met eigen regelgeving moet regelen dan het geval is bij gemeenten in EN. Tenslotte moet tijd worden gespendeerd om het geldende wettelijk kader in kaart te brengen en bij te houden. Dit alles levert een extra aanslag op de al zeer beperkte capaciteit op. CN ervaart verder dat het vaak veel moeite kost departementen ervan te overtuigen belangrijke (delen van) wetgeving van toepassing te laten verklaren of te moderniseren. Specifieke, expliciete verzoeken vanuit CN zijn wel vaak ter hand genomen. Desalniettemin is de achterstand nog steeds groot.

CN is van voorts van mening dat zij vaak niet vroegtijdig wordt betrokken bij de totstandkoming van wet- of regelgeving of bij de totstandkoming van verdragen die (mede) voor CN zullen gelden. Bij de officiële consultatie van wetsvoorstellen wordt vaak geconstateerd dat de toelichting bij het wetsvoorstel geen enkele overweging bevat waarom bepaalde wetgeving wel/niet van toepassing wordt verklaard. Zelfs de 'oplegger' wordt maar zelden meegestuurd. Ook worden de termijnen voor de consultatie vaak ingekort. Dit maakt het voor CN lastig om inhoudelijk te reageren.

3. Comply or explain en differentiatie

Op grond van artikel 132a, vierde lid, van de Grondwet en artikel 137 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is het mogelijk om bij wet- en regelgeving te differentiëren tussen EN en CN onderscheidenlijk CN onderling. Onderscheid tussen EN en CN is mogelijk in geval van bijzondere omstandigheden waardoor CN zich wezenlijk onderscheidt van het Europese deel van Nederland. Daarbij kan dus ook onderscheid worden gemaakt tussen de openbare lichamen binnen CN onderling. Mede op basis van het voormalige artikel 1, tweede lid, van het Statuut, is de volgende niet-limitatieve lijst van factoren geïdentificeerd:

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

Belangrijk hierbij is dat deze factoren reden kunnen zijn voor maatwerk, maar niet afdoen aan het einddoel om een gelijkwaardig voorzieningenniveau te bereiken in CN binnen de mogelijkheden

van de Caribische context. Een zekere mate van terughoudendheid en wellicht temporisering is hierbij dus passend, waarbij goed overleg met lokale stakeholders essentieel is en rekening gehouden moet worden met het 'absorptievermogen' van CN.

Met 'comply or explain' wordt het nieuwe normatieve uitgangspunt bedoeld dat nieuwe Europees-Nederlandse beleidsdoelen of beleidsintensiveringen, waaronder ook bijbehorende nieuwe wetgeving, ook toepasselijk dienen te zijn op CN, tenzij er redenen zijn om dat niet te doen. Met 'comply or explain' wordt fundamenteel afgeweken van de voorheen geldende legislatieve terughoudendheid. Het uitgangspunt heeft alleen betrekking op nieuwe trajecten, en heeft dus geen terugwerkende kracht. Zoals in nr. 220 van het Draaiboek staat, geldt dit uitgangspunt ook waar het gaat om verdragen. Immers, vanwege het feit dat CN in staatsrechtelijk opzicht deel uitmaakt van het land Nederland, maar in geografisch opzicht tot het Caribische deel van het Koninkrijk behoort, is het wenselijk om bij de voorbereiding van verdragen stil te staan bij de vraag of een verdrag ook voor CN zal gelden. In geval van mensenrechtenverdragen is het uitgangspunt 'comply' al dwingender geformuleerd in nr. 220 van het Draaiboek. Wanneer het Koninkrijk namens één van beide delen van Nederland een mensenrechtenverdrag aangaat, dan dient dit verdrag ook gelding te verkrijgen in het andere deel van Nederland.

Als wordt besloten om nieuwe Europees Nederlandse beleidsdoelen en/of wetgeving ook te betrekken op CN, wordt het principe 'comply' toegepast. Het is hierbij goed denkbaar dat de implementatie van een bepaald beleidsdoel voor CN wel vraagt om een afwijkende instrumentele invulling (waaronder differentiatie in de wetgeving) gelet op de bijzondere omstandigheden op elk van de openbare lichamen binnen CN.

Als CN niet wordt meegenomen bij nieuwe beleidsdoelen en/of wetgeving moet invulling worden gegeven aan het principe 'explain'. Dit geldt ook in het geval wordt besloten dat een verdrag wel voor EN, maar niet voor CN zal gelden. Dit moet in de toelichtende nota bij het verdrag worden toegelicht ('explain'). Er moet dus worden uitgelegd waarom CN niet materieel wordt meegenomen in het traject. Als een bepaald wetsvoorstel of verdrag niet wordt toegepast op CN is er altijd sprake van differentiatie. Indien sprake is van een terrein waarop in CN een geheel ander stelsel van toepassing is dan in EN (denk bijvoorbeeld aan een terrein als de zorgverzekeringen), en dat ook zo blijft, kan volstaan worden met een éénmalige wat uitgebreidere uitleg waarom de onderhavige wetgeving niet van toepassing is in CN. Bij volgende wijzigingen in wet- of regelgeving op datzelfde terrein kan daar dan heel beknopt naar verwezen worden en hoeft de uitgebreidere uitleg niet bij elke wijziging te worden herhaald.

Schematisch gezien levert dit het volgende beeld op:

Categorie	Beginsel	Differentiatie	Beschrijving	Uitwerking voor concreet wetgevingstraject
I	Comply	Geen differentiatie in doel en middelen.	Beleidsdoelen gelden ook voor CN en de instrumenten om dat te bereiken zijn hetzelfde als in de rest van Nederland.	CN wordt meegenomen in traject
II	Comply	Geen differentiatie in doel, wel instrumentele differentiatie m.b.t. middelen/regelgeving om dat te effectueren.	Beleidsdoelen gelden ook voor CN, met maatwerk wat betreft de instrumenten met het oog op de bijzondere omstandigheden. CN wordt wel meegenomen in het concrete traject.	CN krijgt een bijzondere plaats binnen het traject

Categorie	Beginsel	Differentiatie	Beschrijving	Uitwerking voor concreet wetgevingstraject
III	Explain	Geen differentiatie in doel, wel instrumentele differentiatie m.b.t. middelen/regelgeving om dat te effectueren.	Beleidsdoelen gelden ook voor CN, met maatwerk of uitleg waarom in CN een ander stelsel geldt, en wat betreft de instrumenten met het oog op de bijzondere omstandigheden. CN wordt in een apart traject meegenomen.	CN wordt niet meegenomen in het betreffende traject, maar in een ander traject.
IV	Explain	Differentiatie in doel en middelen.	Beleidsdoelen gelden niet, of in afwijkende mate, voor CN.	CN wordt niet meegenomen in het traject.

Dit maakt dat het antwoord op de vraag of en zo ja, op welke wijze gedifferentieerd moet worden, essentieel onderdeel uitmaakt van de beoordeling bij de toepassing van het principe 'comply or explain' en daarmee in nauwe samenhang moet worden gezien en beoordeeld.

4. Handvatten voor beoordeling comply or explain

Op basis van het principe 'comply or explain' moet bij nieuw(e) beleid en wetgeving voor EN worden beoordeeld of die ook toegepast kan worden op CN. Onder nieuw beleid wordt verstaan: voorgenomen nieuw beleid of beleidsintensivering. Onder nieuwe wetgeving wordt verstaan: nieuwe wet- en regelgeving en wijzigingen van bestaande wet- en regelgeving. Bij dit laatste moet wel worden gelet op de samenhang met de reeds bestaande wetgeving. Dan ligt de bredere vraag voor of die (Europees-Nederlandse) wetgeving eveneens kan en moet worden toegepast in CN vanwege het onverbreekelijke verband met de wetswijziging en wat de verhouding is met bestaand Caribisch Nederlands recht. Dit onverbreekelijke verband kan ook aanleiding zijn om CN niet mee te nemen in geval het integrale juridisch kader waar de wijziging op ziet voor CN (nog) niet toepasbaar is. Onder nieuwe regelgeving wordt tevens verstaan: nieuwe verdragen en wijzigingen van reeds geldende verdragen.

Zoals aangegeven is het uitgangspunt dat bij voorstellen voor beleid of wetgeving de toepasselijkheid van doel of middelen in CN bepalend zijn of CN wordt meegenomen in het traject (comply or explain). Hieronder volgt een niet-limitatieve lijst van handvatten om te beoordelen of er aanleiding is om CN uit te zonderen van een specifiek traject (explain). Het overkoepelende uitgangspunt bij 'comply or explain' is gelijkwaardigheid. Het doel is het - in voorkomende gevallen op termijn - bereiken van een gelijkwaardig effect met als uitgangspunt een gelijkwaardig voorzieningenniveau binnen de mogelijkheden van de Caribische context. Voordat wordt gekozen voor 'explain' moet worden overwogen of CN meegenomen kan worden in het nieuwe traject als daarbinnen wordt gedifferentieerd (tussen EN en CN of tussen de openbare lichamen onderling). In geval wordt gekozen voor 'explain' moet worden toegelicht waarom dit het geval is. Dat geldt wanneer om gegronde redenen het beleidsdoel niet van toepassing kan zijn in CN. In geval het beleidsdoel wel toepasselijk is voor CN, maar het onwenselijk is CN mee te nemen in het concrete traject, is het noodzakelijk dat wordt aangegeven hoe dan wel wordt gewerkt aan het bereiken van dit doel voor CN. In voorkomende gevallen kan ook worden verwezen naar specifieke wetgeving in CN voor dit onderwerp.

Handvatten:

- Het onderwerp bestaat niet/does zich niet voor in CN.

Hierbij gaat het om zaken die feitelijk niet aan de orde zijn in CN. Hierbij wordt gedacht aan onderwerpen zoals: binnenvaart, grensovergangen over land, sneeuw, grootstedelijke projecten en onderwerpen die enkel spelen binnen de context van de Europese Unie.

In CN is dezelfde materie geregeld in een geheel ander stelsel of met een andere systematiek. Hierbij kan gedacht worden aan bepaalde voorzieningen die bijvoorbeeld in EN binnen wettelijke randvoorwaarden in principe privaat zijn georganiseerd, terwijl dat in CN van overheidswege publiek is georganiseerd. In dergelijke gevallen kan van een gelijkwaardig voorzieningenniveau sprake zijn, zonder dat ook sprake is van dezelfde toepasselijke wetgeving. In het schema van paragraaf 3 betreft het de gevallen van categorie IV (beleidsdoel geldt niet voor CN).

- Het onderwerp kan beter in een apart traject worden opgepakt, bijv. omdat het gaat om een voorstel tot wijziging van EN-wetgeving terwijl voor het onderwerp CN-wetgeving geldt die dan als zodanig dient te worden herijkt of omdat reeds wordt gewerkt aan een op CN gericht traject met betrekking tot dit onderwerp.

Hierbij kan gedacht worden aan het uitstellen van beperkte wetwijzigingen, als ook wordt gewerkt aan bredere wet- en regelgeving op dit onderwerp voor CN. Daarnaast kan het doelmatiger zijn om gerelateerde trajecten voor CN te bundelen, met name als er naar verwachting voor beide trajecten een uitgebreide inventarisatie van de lokale omstandigheden nodig is. De kennis en ervaring ten aanzien van de lokale omstandigheden kan dan gebundeld worden, waardoor ook minder ondersteuning gevraagd hoeft te worden van CN. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als er sprake is van een ondergeschikte wijziging van een bestaande regeling die niet van toepassing is in CN, en waarbij het invoeren van de gehele regeling verstrekkende implicaties heeft.

In het schema van paragraaf 3 betreft het de gevallen van categorie III (beleidsdoel geldt voor CN; qua instrumentatie maatwerk via apart traject).

- De lokale omstandigheden maken dat de aanpak van een onderwerp (instrumentatie) dusdanig anders dient te zijn dat het zeer ondoelmatig en ondoeltreffend is om CN mee te nemen in het traject en dat het onderwerp dus in een afzonderlijk traject moet worden aangepakt.

Hierbij kan met name gedacht worden aan de volgende redenen:

- a. De noodzaak en wens voor verregaande differentiatie.
- b. Differentiatie voor een specifiek beleidsterrein heeft reeds plaatsgevonden.
- c. (Technische) uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.
- d. Beperken van de regeldruk voor burgers, ondernemers en de lokale overheid.
Hierbij wordt opgemerkt dat in CN sprake is van een beperkte capaciteit en uitvoeringskracht. Hierbij speelt ook het absorptievermogen van CN, gelet op de bestaande achterstanden, een rol. Deze grond moet worden afgewogen tegen het belang van het realiseren van een gelijkwaardig voorzieningenniveau. Hierbij ligt differentiatie in de instrumenten, zoals gefaseerde inwerkingtreding, eerder voor de hand dan 'comply'.
- e. Relatie met Aruba, Curaçao en Sint Maarten.
Er kunnen redenen zijn om de voorkeur te geven aan aansluiting bij beleid/regelgeving van deze landen in plaats van bij beleid/regelgeving van EN. In dit verband is ook relevant het concordantiebeginsel, zoals dat is vastgelegd in artikel 39 van het Statuut. Daaruit volgt dat onder meer het burgerlijk recht, het strafrecht en het burgerlijk procesrecht en strafprocesrecht in Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten zoveel mogelijk op overeenkomstige wijze worden geregeld. In dit licht kan er reden zijn om voor CN aan te sluiten bij de desbetreffende regelgeving in de Caribische landen. Zo zal het nieuwe Wetboek van Strafvordering BES, conform de afspraken over procesrecht, gelijkkluidend zijn aan de nieuwe wetboeken van strafvordering in Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

In het schema van paragraaf 3 betreft het de gevallen van categorie III.

➤ De voorgestelde regeling is implementatie van EU-regelgeving.

Omdat EU-regelgeving niet van toepassing is op CN, geldt er geen EU-rechtelijke verplichting om implementatiewetgeving ook voor CN te laten gelden. Er dient echter wel een afweging plaats te vinden of er aanleiding bestaat om dit onderwerp toch te regelen in CN zodat materieel hetzelfde wordt bereikt. Daarbij moet wel ook acht geslagen worden op het beginsel dat, om vertraging in het wetgevingstraject te voorkomen, geen andere regels in implementatiewetgeving worden opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk zijn (aanwijzing 9.4 van de Ar). Dit zal er dus toe leiden dat in een voorkomend geval een van overeenkomstige toepassingsverklaring van implementatiewetgeving voor CN of een aangepaste regeling voor CN in een afzonderlijk traject moet plaatsvinden. Dan betreft het de gevallen van categorie III van het schema van paragraaf 3.

Tot slot wordt opgemerkt dat de 'optelsom' van deze handvatten eveneens tot de conclusie zou kunnen leiden dat de betreffende wet- en regelgeving onuitvoerbaar is, zodat de handvatten ook in samenhang moeten worden gezien.

5. Uitvoering

§ 5.1 Beleidsvoorbereiding en consultatie

Sinds 10 oktober 2010 maken Bonaire, Sint Eustatius en Saba onderdeel uit van het Nederlandse staatsbestel. De ministeries zijn daarmee voor hun beleidsterreinen verantwoordelijk geworden voor het beleid en de wetgeving voor deze gebieden. Ingevolge eerder aangehaald kabinetsstandpunt wordt het tot dan toe gevoerde beleid van legislatieve terughoudendheid beëindigd. Bij nieuw beleid en nieuwe wetgeving zal via 'comply or explain' steeds moeten worden bepaald of het voorstel op CN van toepassing moet zijn. Daarbij is belangrijk dat CN, en eventuele andere lokale stakeholders vroegtijdig betrokken worden in en bij het traject. Het is belangrijk dat de departementen, CN en de RCN zich inzetten om bestaande bruggen te behouden en nieuwe bruggen te slaan.

De nieuwe werkwijze met toepassing van het principe van 'comply or explain' wordt verwerkt in het Draaiboek, de Ar, het Integraal AfwegingsKader (hierna: IAK) en de Schrijfwijzer voor de memorie van toelichting.¹ Verder worden enkele in het wetgevingsproces gebruikte standaardformulieren nader gezien en waar nodig aangepast (zoals startnotities en aanbiedingsformulieren).

Op grond van artikel 209 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en als uitwerking daarvan in artikel 20a van het Draaiboek, worden de bestuurscolleges van de openbare lichamen geconsulteerd bij aanstaande wet- en regelgeving die voor CN van belang zijn. Echter, de afweging of en zo ja welke wet- en regelgeving van toepassing moet worden verklaard dient in een vroeger stadium, te weten de beleidsfase, plaats te vinden. Pas dan is een serieuze afweging te maken in welk geval Europees Nederlandse wet- en regelgeving van toepassing moet worden verklaard voor een of meerdere openbare lichamen binnen CN. Om dit inzichtelijk te maken en onderdeel uit te laten maken van de afwegingen die hieraan ten grondslag moeten liggen, wordt een format opgesteld, vergelijkbaar met de planningstabel in de startnotitie aan het begin van een wetstraject, waarbij het desbetreffende departement in samenspraak met CN zijn visie kan geven/delen ten aanzien van de beoogde wetgeving.²

§ 5.2 Rol ministerie van BZK

Binnen de bestuurlijke verhoudingen tussen EN en CN heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: het ministerie van BZK) een coördinerende rol.

¹ Er is thans een brief aan de Tweede Kamer in voorbereiding aangaande een vernieuwing van het IAK voor beleid en wetgeving.

² Zie bijvoorbeeld de tabel, opgenomen op pagina 160 van het rapport van pro facto (augustus 2015) 'Vijf jaar Caribisch Nederland. De werking van wetgeving.', en de checklist op pagina 163-165.

Binnen die coördinerende rol wordt voorts aandacht besteed aan de borging van het principe van 'comply or explain', zowel bij de departementen als ook binnen CN. Daartoe wordt binnen het ministerie van BZK een projectteam CN (2 fte) samengesteld met als belangrijkste taken:

- een bijstand en advies verlenende rol richting de departementen en CN bij de beoordeling van het al dan niet van toepassing verklaren van het principe 'comply or explain'; daarbij dient het projectteam als vraagbaak;
- een begeleidende rol in de contacten tussen CN en de departementen;
- een faciliterende rol bij het opstellen van de daartoe benodigde wijzigingen van de Ar, het Draaiboek, het IAK en overige wetgevingsgerelateerde (proces)stukken;
- een communicatieve rol bij het (blijvend) onder de aandacht brengen van de toepassing van het principe 'comply or explain';
- het opstellen en bijhouden (actualiseren) van het wetgevingsoverzicht Caribisch Nederland (zie hoofdstuk 6);
- het onderhouden van contact met en het aanleveren van relevante informatie aan het KennisCentrum voor Beleid en Regelgeving;
- het bezien van wetten.nl; hiertoe wordt contact onderhouden met de desbetreffende redactieraad.
- het (in eerste instantie) jaarlijks monitoren en evalueren. Deze evaluatie zal telkens door het projectteam CN aan de Stuurgroep Caribische delen van het Koninkrijk Nederland worden voorgelegd. Daarbij worden de verschillende departementen, CN en de RCN uitdrukkelijk betrokken.

Uitdrukkelijk wordt hierbij nog opgemerkt dat het projectteam CN zich niet bezig houdt met (een inhoudelijke beoordeling van) een bepaald beleidsterrein. Dit blijft voorbehouden aan de departementen zelf en de contacten daarover met CN.

§ 5.3 Departementale uitrol

De uitvoering van het principe 'comply or explain' door de vakdepartementen maakt op zich onderdeel uit van de integrale beleidsbeoordeling en daaruit eventueel voortvloeiende wet- en regelgeving (IAK). De beoogde beoordeling zal niet tot extra benodigde capaciteit leiden op beleidsterreinen waar beleid en wetgeving reeds mede op CN worden toegepast, al dan niet met differentiatie op instrumentniveau. Voor andere beleidsterreinen ligt dit anders.

Als voor CN en EN verschillende regimes gelden, ligt meer in het algemeen de vraag voor wat de verhouding is van EN-beleid en -wetgeving met CN (lokale omstandigheden, problematiek, bestaande CN-wetgeving en toepasbaarheid van EN-wetgeving). Om te vermijden dat steeds ad hoc, per beleidsvoorstel of wijzigingswetsvoorstel, de toepasselijkheid voor CN moet worden beoordeeld en om een consistente aanpak te bewerkstelligen kan een beoordeling per beleidsterrein/wetgevingscluster plaatsvinden. De uitkomst kan zijn dat het beleid of de wetgeving, eventueel met aanpassingen, voor CN kan gaan gelden, dat CN-beleid of -wetgeving kan worden aangepast of ingevoerd met het oog op gelijkwaardigheid of dat CN-beleid of wetgeving niet opportuun is (beleidsdoel niet van toepassing). Die beoordeling kan dan maatgevend zijn bij de voorbereiding van beleids- of wijzigingswetsvoorstellen.

De beoordeling of een EN-regime, al dan niet met aanpassing, in CN kan worden ingevoerd, vergt de nodige capaciteitsinzet en dat geldt uiteraard ook in het geval maatwerk voor CN moet gaan plaatsvinden. Dat betekent voor de vakdepartementen met beleidsterreinen met een afzonderlijk CN-regime een wezenlijke verandering ten opzichte van de periode van legislatieve terughoudendheid.

Indien de openbare lichamen meer gestructureerd en in een vroegtijdiger stadium worden betrokken bij nieuw beleid en wet- en regelgeving zal dit ook bij de openbare lichamen extra capaciteit vergen.

Het toepassen van het principe 'comply or explain' en het wetgevingsoverzicht CN verdienen een goede communicatie. Niet alleen zal binnen elk departement de toepassing/uitvoering bij beleids- en wetgevingsafdelingen moeten worden geïmplementeerd, ook zal in de communicatie binnen de departementen en met CN dit principe telkens onderwerp van gesprek moeten zijn.

6. Wetgevingsoverzicht

§ 6.1 Inleiding en doel

Teneinde alle departementen en CN meer overzicht te bieden over aanstaande wet- regelgeving wordt in ieder geval het oude overzicht van CN-wetgeving nieuw leven ingeblazen. Deze wet- en regelgeving vloeit voort uit beleidsvoornemens en betreft niet alleen voorstellen die specifiek CN betreffen maar ook voorstellen die mede of gedeeltelijk op CN betrekking hebben. In dit overzicht van CN-wetgeving wordt ook de wetgeving opgenomen die noodzakelijk is voor de uitvoering van verdragen in CN.

Elk ministerie heeft uiteraard de mogelijkheid om in het overzicht eigen accenten aan te brengen. Doel van het overzicht is vooral om CN te laten weten wat eraan komt en om bewustwording in Den Haag te bevorderen. Vervolgens weten dan ook de departementen onderling 'waar ze mee bezig zijn'.

§ 6.2 Inhoud wetgevingsoverzicht

Om de daartoe wenselijke uitvoeringskracht en -capaciteit binnen CN en de departementen niet op één moment teveel te belasten wordt ervoor gekozen om het wetgevingsoverzicht in delen te splitsen. Deel I zal met name betrekking hebben op het wegwerken van 'achterstallig onderhoud', het opstellen van de 'meest noodzakelijke' kaderwetgeving en het opstellen van wetgeving, op uitdrukkelijk verzoek van CN.

Daarnaast zal een deel II worden ingericht. Dit betreft wetgeving die voortvloeit uit de overwegingen die ten grondslag liggen aan het principe 'comply or explain'. De mogelijkheid bestaat dat deel I en deel II elkaar overlappen. Dit hangt mede af van de wijze waarop en de termijn waarbinnen elk departement invulling wil geven aan het wetgevingsoverzicht.

Achterstallig onderhoud

Het wetgevingsoverzicht bevat in eerste instantie wetgeving als gevolg van 'achterstallig onderhoud'. Per 10-10-10 is wet- en regelgeving in werking getreden die voornamelijk ziet op de staatsrechtelijke inbedding van de openbare lichamen als onderdeel van Nederland. Daarnaast is Nederlands-Antilliaanse wetgeving slechts technisch omgezet. Vanwege het uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid is er toentertijd niet voor gekozen om op grote schaal inhoudelijke wijzigingen door te voeren.

Daar wordt nu met de introductie van het principe van 'comply or explain' uitdrukkelijk afstand van genomen, zodat het voor de hand ligt om een begin te maken met een inhoudelijke slag.

Bij deze wetgeving wordt ook gedacht aan wetgeving die thans 'het meest noodzakelijk' is. Dit is afhankelijk van de bijdrage die een voorstel kan leveren aan een gelijkwaardig voorzieningenniveau en van de mate waarin bestaande knelpunten in CN kunnen worden weggenomen.

Bij het wegwerken van 'achterstallig onderhoud' moet ook gedacht worden aan het opstellen van uitvoeringswetgeving voor verdragen die, vanwege het uitblijven van die wetgeving, nog niet gelden voor CN, maar wel voor EN. Op het gebied van de mensenrechtenverdragen wordt hier al aan gewerkt. Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) heeft in haar advies over de plek van fundamentele rechten in het Koninkrijk (uit 2018)³ aangegeven dat het uitgangspunt moet zijn dat mensenrechtenverdragen voor het hele Koninkrijk gelden. Het kabinet, in zijn reactie, heeft dit uitgangspunt onderstreept. Inmiddels is een subcommissie mensenrechtenverdragen in het leven geroepen, onder leiding van het Ministerie van BZK, die de bevordering van de implementatie van

³ Adviesraad Internationale Vraagstukken, 'Fundamentele rechten in het Koninkrijk: Eenheid in bescherming. Theorie en praktijk van territoriale beperkingen bij de ratificatie van mensenrechtenverdragen', no. 107, juni 2018, <https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/documenten/publicaties/2018/06/08/fundamentele-rechten-in-het-koninkrijk>.

mensenrechtenverdragen in het Caribisch deel van het Koninkrijk (CN en Aruba, Curaçao en Sint Maarten) tot doel heeft.

Kaderwetgeving

Teneinde op een efficiëntere wijze wet- en regelgeving voor CN op te stellen is op sommige terreinen bepaalde kaderwetgeving nodig. Daarbij wordt onder meer gedacht aan het introduceren van een Algemene wet bestuursrecht-light. Deze kaderwetgeving is benodigd om de – zoals hiervoor vermeld – vaak slechts technisch omgezette Nederlands-Antilliaanse wet- en regelgeving beter te laten aansluiten op Europees-Nederlandse wetgeving. Ook hierbij speelt het hiervoor beschreven 'noodzakelijkheidsbeginsel'.

Wensen vanuit Caribisch Nederland

Ook nu reeds worden vanuit de openbare lichamen wetgevingswensen doorgegeven (onder meer de openbare orde-maatregelen). De openbare lichamen werken thans aan een overzicht.

'Comply or explain'

Tot slot behelst dit overzicht in deel II een opgave van de wet- en regelgeving waarbij toepassing van het principe van 'comply or explain' leidt tot wetgeving. Dit principe wordt ook toegepast bij verdragen. Wanneer wordt besloten dat een verdrag wel voor EN maar niet voor CN zal gelden, zal dit in de toelichting bij het verdrag moeten worden toegelicht ('explain'). Specifiek wat betreft mensenrechtenverdragen heeft het kabinet, in reactie op het bovengenoemde AIV-advies uit 2018, besloten dat wanneer het Koninkrijk in de toekomst een mensenrechtenverdrag aangaat, dit verdrag binnen zowel EN als CN gelding dient te verkrijgen⁴. Het Draaiboek is daar op aangepast.⁵

§ 6.3 Werkwijze

Het projectteam CN zal op korte termijn contact opnemen met de departementen teneinde te bespreken welke wetgeving (deel I) zij in het overzicht willen opnemen. Bij de keuzes die elk departement zelf maakt, wordt tevens het capaciteitsvraagstuk betrokken. Doel is dat er een overzicht komt dat ook uitvoerbaar is.

Ook zal het projectteam CN contact opnemen met de openbare lichamen. Zij kunnen aangeven welke wensen zij hebben. Deze wensen worden door het projectteam doorgeleid naar het desbetreffende departement dat bezielt of en hoe aan deze wensen invulling kan worden gegeven (met inachtneming van de hiervoor benodigde wetgevingscapaciteit). In voorkomend geval leidt dit tot een wetgevingstraject dat ook in het wetgevingsoverzicht vermeld zal worden.

Voorts ligt het voor de hand dat de departementen in contact treden met de openbare lichamen en de stakeholders ter plaatse. Ook deze stakeholders zijn vanuit hun praktijk in staat te beoordelen aan welke wet- en regelgeving in eerste instantie de meeste behoefte bestaat.

Het projectteam CN start per 1 april 2022 met de hiervoor bedoelde inventarisatie van onderwerpen voor het wetgevingsoverzicht.

Het wetgevingsoverzicht zal in de daartoe benodigde gremia (uiteindelijk aan het SGO) worden voorgelegd en beoordeeld.

§ 6.4 Capaciteit

In het algemeen geldt dat het aantal aanwezige of wenselijk geachte fte's de omvang van het wetgevingsoverzicht bepalen. Zo de toepassing van het principe 'comply or explain' en het op te stellen wetgevingsoverzicht aanleiding geven tot extra capaciteit in CN, zal het ministerie van BZK hierin voorzien.

⁴ Reactie op AIV-advies Fundamentele rechten in het Koninkrijk, 4 april 2019, p.5: [Kabinetsreactie op Fundamentele rechten in het Koninkrijk | Kabinetsreactie | Adviesraad Internationale Vraagstukken](#).

⁵ [Nr. 220 \(Vorbereitung van verdrag en memorandum of understanding, gelding van verdrag voor delen van het Koninkrijk\) | Kenniscentrum voor beleid en regelgeving \(kcbr.nl\)](#)

7. Conclusie

Met de toepassing van het principe 'comply or explain' wordt geborgd dat gaandeweg beter CN waar mogelijk en uitvoerbaar wordt meegenomen bij nieuwe beleids- en wetgevingstrajecten en bij de totstandkoming van verdragen en kan de bestaande wetgevings en beleidsachterstand op termijn worden ingelopen zodat een betere aansluiting van CN-beleid en wetgeving op bestaande en toekomstige EN-beleid en wetgeving mogelijk wordt. Dit laatste onderdeel wordt afgewogen in de departementale beleids- en wetgevingsprogrammering en in de wetgevingscapaciteitstoedeling. Daarbij is van belang dat wetgeving in de regel het sluitstuk is op beleidsvorming. De departementale prioritering op dit punt heeft dus weliswaar ook betrekking op het opstellen van wetgeving (de instrumentatie), maar primair op de beleidsvorming. Eenvoudig gezegd: waar geen beleid is, kan ook geen wetgeving worden gemaakt. Een deel zal daarbij afhangen van en samenhangen met de interne borging van 'comply or explain' binnen de departementen en CN en de verhoudingen tussen EN en CN. Zoals eerder vermeld is het aan de departementen zelf, CN en de RCN om bestaande bruggen te behouden en nieuwe bruggen te slaan. Het is aan het ministerie van BZK om deze verhoudingen te bewaken, te helpen borgen en waar nodig te coördineren, zodat beleidsmatige ideeën rondom nieuwe wetgeving in een zo vroeg mogelijk stadium met CN worden gedeeld.