DSP



Uitvoeringstoets Caribisch Nederland

Eindadvies

Auteur: Oberon Nauta

Contactgegevens
Amsterdam, 5 mei 2026

Naam Auteur
Dr. O. (Oberon) Nauta
onauta@dsp-groep.nl
06 41 46 44 80

Afbeelding: Wilhelminaplein Bonaire (© Oberon Nauta)

Inhoudsopgave

Afkortingen **2**

1. Inleiding **3**

2. Beleidscontext **4**

2.1 Uitvoeringstoetsen Europees Nederland 4
2.2 Toetsen in Caribisch Nederland 5

3. Uitvoeringstoets Caribisch Nederland **7**

3.1 *Comply or explain* 7
3.2 Uitvoeringstoets Caribisch Nederland 9
3.3 Processtappen 13
3.4 Tot slot 13

Afkortingen

Afkorting	Betekenis
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CN	Caribisch Nederland
DGKR	Directoraat generaal Koninkrijksrelaties
CZW	Constitutionele Zaken en Wetgeving
UDO	Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden
RCN	Rijksdienst Caribisch Nederland
UT	Uitvoeringstoets
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
WolBES	Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba

1. Inleiding

In de motie Bruyning–Paternotte van 16 mei 2024[1] wordt de regering opgeroepen de wenselijkheid te onderzoeken om bij de totstandkoming van wet- en regelgeving een uitvoeringstoets uit te voeren specifiek gericht op het perspectief van Bonaire, Saba en Sint Eustatius (BES-eilanden). Om deze vraag te beantwoorden hebben het Directoraat-Generaal Koninkrijksrelaties (DGKR) en directie Constitutionele Zaken en Wetgeving (CZW) DSP-groep verzocht een advies te schrijven over de vraag of en zo 'ja' hoe een dergelijke toets eruit zou kunnen zien. In deze notitie wordt aan dat verzoek invulling gegeven.

Ten behoeve van het advies zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de VNG Caribendesk, het Kenniscentrum Analyse van VNG Realisatie, de Directie Eigenaarsadvisering van het ministerie van Justitie en Veiligheid en met directie Democratie en Bestuur van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Daarnaast zijn documenten bestudeerd die betrekking hebben op varianten van uitvoeringstoetsen en het principe van *comply or explain*.

Kantekening bij het advies

In het vervolg van deze adviesnotitie zal uiteengezet worden dat de VNG in potentie een betekenisvolle rol kan spelen bij de uitvoering van een deel van de Caribische uitvoeringstoetsen. De precieze rolopvatting en werkwijze van de VNG in relatie tot de openbare lichamen is op dit moment echter nog niet volledig uitgekristalliseerd en maakt onderdeel uit van een afzonderlijk traject van de VNG zelf. Op de mogelijke uitkomsten daarvan wordt in deze adviesnotitie vooruitgelopen door op relevante onderdelen expliciet een voorbehoud te maken.

Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk behandelt kort de Europees-Nederlandse uitvoeringstoetsen als context voor de Caribische toets. Het derde hoofdstuk bespreekt de relatie tussen de Caribische uitvoeringstoets en het principe *comply or explain*. Vervolgens wordt een afwegingskader gegeven en worden drie toetsvarianten uitgewerkt voor verschillende situaties.

[1] "Constaterende dat veel wet- en regelgeving niet aansluit bij de behoefte van en uitvoerbaarheid daarvan op de BES-eilanden; van mening dat bij de totstandkoming van wetgeving het perspectief van de BES-eilanden vaak ontbreekt; verzoekt de regering een onderzoek uit te voeren over de wenselijkheid om bij de totstandkoming van wet- en regelgeving een uitvoeringstoets gericht op het perspectief van de BES-eilanden uit te voeren [...] (Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 36 410 IV, nr. 65)

2. Beleidscontext

Om een voorstel te ontwikkelen voor een uitvoeringstoets in Caribisch Nederland[2] is het verstandig eerst te kijken naar de bestaande toetsen die binnen Europees Nederland worden gebruikt. Zo wordt helder hoe de uitvoeringstoets zich verhoudt tot andere instrumenten en waar er overlap is. Dit hoofdstuk biedt een beknopt overzicht van deze beleidscontext.

2.1 Uitvoeringstoetsen Europees Nederland

Het Nederlandse beleid- en wetgevingsproces maakt gebruik van verschillende toetsingsinstrumenten om te waarborgen dat beleid niet alleen juridisch en inhoudelijk solide is, maar ook uitvoerbaar, proportioneel en passend bij diverse bestuurlijke situaties. Instrumenten zoals de Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO), andere uitvoeringstoetsen en de Waddentoets behoren tot dit arsenaal, elk met een eigen karakter, functie en positie.

Sinds 2023 is de UDO opgenomen in het Beleidskompas als verplichte interbestuurlijke procedure bij nieuwe beleidsplannen en wetgeving die betrekking hebben op gemeenten, provincies of waterschappen. De UDO bouwt voort op het beleidskader decentraal bestuur, waarbij eerst wordt nagegaan of een taak staatsrechtelijk en bestuurlijk bij een decentrale overheid past. Pas na deze normatieve afweging komt de UDO in beeld, waarmee men beoordeelt of deze keuze ook praktisch uitvoerbaar is: welke middelen, capaciteit, financieringsvormen en randvoorwaarden zijn vereist, en bestaan er obstakels die heroverweging rechtvaardigen? De UDO is dus niet puur bevestigend, maar kan tevens leiden tot herziening van het oorspronkelijke besluit tot decentralisatie. Hoewel de naam anders doet vermoeden is UDO geen afzonderlijke toets of rapport, maar een interbestuurlijk proces dat aan het begin van de beleidsvorming wordt doorlopen. In dit proces werken het verantwoordelijke vakdepartement, BZK en de betrokken medeoverheden gezamenlijk aan het verkennen van beleidsopties en het expliciet wegen van uitvoerbaarheid, financiële haalbaarheid, bestuurlijke inpasbaarheid en randvoorwaarden voordat beleidskeuzes worden vastgelegd.

Tijdens en naast dit proces worden uitvoeringstoetsen gebruikt. De klassieke uitvoeringstoets is ontworpen voor rijksuitvoeringsorganisaties en richt zich vooral op instellingen die een hiërarchische relatie met een departement hebben. Gemeenten en openbare lichamen zijn echter decentrale overheden met een democratisch gelegitimeerde afwegingsruimte. Daarom heeft de UDO een eigen logica en doelstelling die niet overeenkomt met die van een traditionele uitvoeringstoets.

[2] Hoewel in het dagelijks taalgebruik vaak wordt gesproken over de BES eilanden, is de aanduiding Caribisch Nederland in juridische en bestuurlijke zin nauwkeuriger en beter verdedigbaar. Deze term verwijst niet primair naar de geografische ligging van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, maar naar hun gedeelde constitutionele positie als openbaar lichaam – ex artikel 134 van de Grondwet - binnen het Nederlandse staatsrecht. In die hoedanigheid vormen zij geen gemeenten, maar ook geen afzonderlijke landen, en nemen zij een eigen, uniforme staatsrechtelijke positie in. Die gedeelde positie komt tot uitdrukking in een samenhangend wettelijk kader dat specifiek voor deze openbare lichamen is ingericht, waaronder de WolBES, FinBES, en dat op alle drie de BES-eilanden gelijkelijk van toepassing is. Het gebruik van een abstracte verzamelterm voor bestuurlijke eenheden met uiteenlopende lokale kenmerken is overigens gewoon gangbaar binnen het Nederlandse staatsrecht. Ook binnen Europees Nederland bestaan grote verschillen tussen gemeenten wat betreft schaal, stedelijkheid en bestuurskracht, terwijl zij voor de toepassing van wetgeving als één categorie worden behandeld. De vergelijking maakt duidelijk dat juridische gelijksoortigheid niet veronderstelt dat feiten, context of identiteit identiek zijn, maar dat zij een gemeenschappelijke rechtspositie en institutionele logica delen. Het gebruik van een term als Caribisch Nederland doet geen afbreuk aan de belangrijke culturele en maatschappelijke verschillen die tussen de eilanden bestaan, net zoals de termen gemeente en gemeenteland dat niet doen bij de verschillen die bestaan tussen Vlieland en Amsterdam.

Binnen het UDO-proces kunnen, afhankelijk van het beleid en de verwachte impact, aanvullende instrumenten worden ingezet zoals de VNG-uitvoeringstoets. Dit analytische hulpmiddel, ingezet door of namens de VNG, brengt uitvoeringsaspecten bij gemeenten systematisch in kaart. De VNG-uitvoeringstoets kijkt onder andere naar capaciteit, kosten, handhaafbaarheid, IV/ICT-impact en samenwerking in de keten, en levert daarmee waardevolle input voor interbestuurlijke overwegingen binnen de UDO.

De Waddentoets neemt een aparte positie in. Voortgekomen uit de motie Jacobi c.s. (2008), richt de toets zich op het voorkomen van onevenredige negatieve effecten van algemene wet- en regelgeving voor de Waddeneilanden. Het betreft geen formele procedure, maar een interbestuurlijke afspraak die in de praktijk wordt ingevuld via convenanten, liaisonfuncties en structurele overlegmomenten. De essentie is dat men vroegtijdig in de voorbereiding van beleid expliciet stilstaat bij de vraag of generieke regelgeving voor gemeenten geschikt en uitvoerbaar is voor deze specifieke, kleinschalige entiteiten.

2.2 Toetsen in Caribisch Nederland

Caribisch Nederland neemt binnen het stelsel van uitvoerbaarheidstoetsing een afwijkende positie. Deze afwijking zit minder in inhoudelijke verschillen met Europese gemeenten maar vooral in de wijze waarop beleidsprocessen institutioneel zijn ingericht. Bij gemeenten ontstaat bij beleidswijzigingen die worden aangemerkt als decentralisatie of taakwijziging/verzwaring vrijwel automatisch een verplicht moment van toetsing. Het UDO-proces fungeert daar niet alleen als analytisch instrument, maar ook als vaste procedurele trigger die afdwingt dat uitvoerbaarheid, capaciteit en randvoorwaarden expliciet worden gewogen, veelal met behulp van een VNG-uitvoeringstoets.

Voor Caribisch Nederland ontbreekt deze vanzelfsprekendheid vaak. Beleidsintensiveringen die Bonaire, Sint Eustatius en Saba raken, worden binnen Europees Nederland regelmatig niet gekwalificeerd als decentralisatie in de zin van het beleidskader decentraal bestuur[3], bijvoorbeeld omdat de betrokken taken in Europees Nederland anders zijn belegd, via rijksdiensten lopen of als voortzetting van bestaand beleid worden beschouwd. Hierdoor ontstaat lang niet altijd een vanzelfsprekende aanleiding om een UDO-proces te doorlopen, terwijl de uitvoeringsimpact op de eilanden aanzienlijk kan zijn. Voorts komt het nog vaak voor dat de rijksoverheid niet de ‘moeite’ neemt ook Caribisch Nederland te informeren over een beleidsvoornemen of een wetsvoorstel. Als de rijksoverheid hiertoe al overgaat, hanteert zij bovendien vaak te korte termijnen waarbinnen de openbare lichamen moeten reageren.

Juist om die reden is het bij Caribisch Nederland noodzakelijk dat departementen zorgvuldiger dan bij gemeenten expliciet af wegen of een toets nodig is. Het ontbreken van een formele toetsplicht betekent immers niet dat uitvoerbaarheid geen aandacht behoeft – integendeel. Door de kleine schaal, beperkte uitvoeringscapaciteit, kwetsbare personele bezetting, structurele achterstanden in IV/ICT en anders functionerende uitvoeringsketens is de kans juist groter dat generiek beleid in de praktijk niet goed uitvoerbaar blijkt. Daarbij komt dat beleidswijzigingen zich, mede door de toegenomen aandacht voor achterstanden op de eilanden, zich momenteel snel opstapelen. Ook ogenschijnlijk beperkte aanpassingen kunnen daardoor disproportionele effecten hebben.

Dit alles vraagt om een expliciete en vroege afweging in het beleidsproces of voorgenomen beleidswijzigingen de eilanden raken en of uitvoerbaarheid, proportionaliteit en uitvoeringscapaciteit

[3] Tweede Kamer, vergaderjaar 2024–2025, 33 047, nr. 29

voldoende zijn geborgd. Alleen door deze afweging structureel te verankeren, kan worden voorkomen dat Caribisch Nederland pas laat of te laat in beeld komt. Het consequent toepassen van het *comply or explain*-principe bij beleidsintensiveringen vormt daarbij een belangrijk ankerpunt voor een tijdige en bewuste afweging van de noodzaak tot toetsing. In het volgende hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan.

3. Uitvoeringstoets Caribisch Nederland

Bij de beoordeling van de wenselijkheid van een uitvoeringstoets specifiek voor Caribisch Nederland doen zich twee samenhangende vraagstukken voor. In de eerste plaats is er de behoefte om bij de totstandkoming van wet- en regelgeving en beleid het perspectief van de BES-eilanden, waar relevant, structureel en tijdig te betrekken. In de tweede plaats vereist de opzet van een dergelijke toets dat nadrukkelijk rekening wordt gehouden met de beperkte uitvoeringskracht van de openbare lichamen. Een uitvoeringstoets vraagt immers om een actieve bijdrage van de adressaten, waarbij voorkomen moet worden dat de eilanden onevenredig worden belast. Tegen de achtergrond van deze beide uitdagingen wordt in dit hoofdstuk een advies uitgewerkt over het moment, de wijze en de betrokken partijen bij de uitvoering van een uitvoeringstoets Caribisch Nederland.

Kanttekening bij het uitgebrachte advies
De eventuele betrokkenheid van de VNG bij een Caribische uitvoeringstoets is afhankelijk van de aard en reikwijdte van het beleids- of wetsvoornemen, in het bijzonder of dit geheel, gedeeltelijk of niet van toepassing is op gemeenten en/of openbare lichamen, alsmede van de binnen de VNG beschikbare capaciteit. Betrokkenheid van de VNG kan er voorts toe leiden dat de openbare lichamen op verzoek kunnen aanhaken bij een door de VNG uitgevoerde uitvoeringstoets, dan wel dat – op verzoek van de openbare lichamen en mits financieel haalbaar – capaciteit vanuit de VNG beschikbaar wordt gesteld ter ondersteuning bij het opstellen van een eigen uitvoeringstoets.

3.1 *Comply or explain*

Het eerste punt – dat bij nieuwe wetgeving en beleid – het Caribisch perspectief wordt meegenomen kan niet losgezien worden van *comply or explain*-principe. Dit principe[4] houdt in dat alle beleidsintensiveringen[5] in Europees Nederland in beginsel ook voor Caribisch Nederland gelden (*comply*), tenzij er zwaarwegende redenen zijn om daarvan af te wijken. Indien harmonisatie niet haalbaar of wenselijk is, moet een duidelijke en onderbouwde uitleg (*explain*) worden gegeven. Bovendien moet worden toegelicht hoe – vanuit het beginsel van gelijkwaardigheid – getracht wordt hetzelfde beleidseffect voor de eilanden te bewerkstellingen als het effect dat met de beleidsintensivering in Europees Nederland wordt beoogd.[6] Het invulling geven aan *explain* betekent

[4] Tot 2019 hanteerde de regering het uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid. Legislatieve terughoudendheid betekende dat Nederland na de staatkundige hervormingen van 2010 bewust terughoudend was met het automatisch laten gelden van nieuwe wet- en regelgeving voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Nieuwe regels golden daar alleen als het expliciet werd besloten, zodat de eilanden tijd en ruimte kregen om te wennen aan hun nieuwe bestuurlijke positie en niet zouden worden overvraagd door complexe regelgeving terwijl de lokale uitvoeringscapaciteit nog beperkt was. Deze benadering creëerde stabiliteit in de overgangsjaren, maar werd in 2019 vervangen door het principe '*comply or explain*', waarbij wetgeving in beginsel wél voor Caribisch Nederland geldt, tenzij (zwaarwegende) redenen nopen tot een gemotiveerde afwijking.
[5] Binnen de context van *comply or explain* wordt gesproken over beleidsintensiveringen, een begrip dat nadrukkelijk verder reikt dan wet- en regelgeving alleen. Van een beleidsintensivering is sprake wanneer beleid, regelgeving of beleidsinstrumenten nieuw worden ingezet of aangepast op een wijze die bestaand beleid versterkt, uitbreidt of wezenlijk wijzigt, en die leidt tot merkbare gevolgen voor uitvoering, financiën, bestuurlijke verhoudingen of maatschappelijke effecten. Het gaat daarbij om alle vormen van overheidsinterventies waarbij meer wordt gevraagd van uitvoerende organisaties of doelgroepen dan voorheen. Beleidsintensiveringen kunnen zich onder meer manifesteren in nieuwe of aangepaste wet- en regelgeving, het starten of opschalen van programma's, projecten of pilots, het introduceren van nieuwe subsidie- of bekostigingsregelingen, het aanscherpen van toezicht en handhaving, of het ontwikkelen van nieuwe digitale voorzieningen, standaarden of systemen. Ook maatregelen die op zichzelf beperkt lijken, maar bestaande taken verzwaren of extra capaciteit, deskundigheid of infrastructuur vereisen, kunnen hieronder vallen. In theorie omvat het begrip daarmee vrijwel elk nieuw of gewijzigd beleidsvoornemen; in de praktijk wordt het vooral gebruikt voor beleidsmaatregelen met een niet-marginale impact, die aanleiding geven om uitvoerbaarheid, proportionaliteit en randvoorwaarden expliciet te wegen.
[6] Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Beleidsbrief Koninkrijksrelaties* (24 april 2026).

daarom niet dat het betreffende beleidsvoornemen niet van toepassing is. Het betekent dat het voornemen op een andere wijze moet worden ingericht, tenzij het betreffende voornemen op de eilanden 'niet speelt' (bijvoorbeeld omdat er op de eilanden geen binnenvaart is).

Om de *comply or explain*-afweging in beleidsprocessen te borgen zijn als diverse processtappen en triggers ingericht, zoals een BES-paragraaf in startnotities en ministerraadformulieren, meertalige consultaties en een motiveringsplicht in de toelichting. Daarnaast wordt het principe binnenkort juridisch verankerd in de Aanwijzingen voor de regelgeving (artikelen 2.16 en 2.16a) en het Draaiboek voor de regelgeving nummers 16 en 20a. Ook wordt getracht het principe expliciet op te nemen in het Beleidskompas zodat beleidsmakers vroegtijdig geattendeerd worden op de plicht om het beleidsprincipe expliciet af te wegen.

Dit principe en de reikwijdte ervan zijn relevant voor de uitvoeringstoets, omdat bij beleidsintensiveringen – waaronder nieuwe of gewijzigde wet- en regelgeving – die decentrale overheden in Europees Nederland raken, in beginsel een UDO-proces wordt doorlopen. Binnen dit proces wordt – zoals beschreven in het voorgaande hoofdstuk - doorgaans gebruikgemaakt van een door of namens de VNG uitgevoerde uitvoeringstoets, waarin uitvoeringsaspecten bij gemeenten systematisch in beeld worden gebracht.

Omdat het *comply*-or-*explain*-principe onverkort van toepassing is op beleidsintensiveringen die in Europees Nederland aanleiding geven tot het doorlopen van een UDO, ligt het voor de hand Caribisch Nederland structureel in het UDO-proces te betrekken. Slechts indien uit de expliciete *explain* blijkt dat een beleidsintensivering niet van toepassing is op Caribisch Nederland, kan – zoals hiervoor vermeld - worden gemotiveerd af te zien van betrokkenheid van de eilanden in dit proces.

Advies 1a: Wij adviseren het ministerie van BZK om met de VNG tot een werkafspraak te komen, dat in het geval dat bij een beleidsintensivering bij Caribisch Nederland voor harmonisatie wordt gekozen én in Europees Nederland door de VNG (Kenniscentrum Analyse VNG) voor deze beleidsintensivering een UDO wordt uitgevoerd, Caribisch Nederland als standaard onderdeel meeloopt in deze zogenaamde uitvoerbaarheidtoets. Het is aan de VNG (dan wel de VNG Caribendesk) om te bepalen hoe de toets wordt ingevuld.

Advies 1b. Voorts wordt geadviseerd deze hernieuwde werkwijze op te nemen in de Handreiking UDO en het betreffende Normenkader.

Vanwege de nauwe relatie met het *comply or explain*-principe ligt het niet voor de hand om een uitvoeringstoets Caribisch Nederland uitsluitend te beperken tot wet- en regelgeving. Net als bij de andere toetsen in het beleids- en wetgevingsproces is het vertrekpunt immers de beleidsintensivering. In principe zou de toets daarom geschikt moeten zijn om – proportioneel en afhankelijk van de impact – op alle beleidsintensiveringen te worden toegepast.

Explain bij *comply*: ook motivatieplicht bij harmonisatie

De term '*comply or explain*' wekt de suggestie dat alleen wanneer bij een beleidsintensivering wordt afgeweken van Europees Nederland een onderbouwing voor de keuze gegeven moet worden. Bij harmonisatie zou die motivering achterwege kunnen blijven. Die suggestie leidt tot onduidelijkheid en brengt risico's met zich mee. Het onverkort van toepassing verklaren van een beleidsintensivering zonder de impact daarvan voor de eilanden van tevoren te prognosticeren kan majeure problemen met zich meebrengen, zowel qua praktische uitvoering als compliance met wet- en regelgeving. Daarom zou, ook wanneer wordt gekozen voor *comply,* dit standaard moeten

Explain bij *comply*: ook motivatieplicht bij harmonisatie

worden gemotiveerd, door aan te tonen dat integrale toepassing haalbaar is binnen het juridische en institutionele kader van de BES-eilanden, én wenselijk gezien de lokale omstandigheden. Dit geldt eveneens voor de situatie dat sprake is van *comply* maar in een aangepaste vorm.
(Ook de Afdeling advisering van de Raad van State dringt hierop aan.)

- *Haalbaar* betekent laten zien dat de voorgenomen regeling past binnen het bestaande formele rechtsstelsel en bestuursapparaat van de eilanden. Is de nieuwe wet verenigbaar met de bestaande *WolBES/FinBES*-structuur, lokale bevoegdheden en uitvoeringsorganen? Zijn er geen juridische obstakels of capaciteitsgrenzen die integrale invoering in de weg staan?
- *Wenselijk* vereist een toets aan de specifieke context van Bonaire, Sint Eustatius en Saba: factoren zoals *insulair karakter, geografische afstand, kleinschaligheid, klimaat, draagkracht, cultuur, verbondenheid met de andere Caribische landen*, en de *economische en sociale omstandigheden*. Deze hebben potentieel invloed op de effectiviteit en aanvaardbaarheid van beleid. Er mag geen contra-indicatie uit deze context blijken die integrale toepassing ontraadt.

Kortom, bij *comply* moet de wetgever expliciet maken waarom er géén structurele aanpassing nodig is voor de Caribische eilanden. Dit borgt dat harmonisatie niet automatisch gebeurt zonder oog voor uitvoerbaarheid.

Advies 2: Wij adviseren dat bij de nadere uitwerking door BZK van het *comply*-or-*explain* principe nadrukkelijk wordt gesteld dat pas van harmonisatie (*comply*) sprake kan zijn wanneer het verantwoordelijke ministerie de haalbaarheid en wenselijkheid van harmonisatie heeft vastgesteld, al dan niet in aangepaste vorm.

3.2 Uitvoeringstoets Caribisch Nederland

Als er sprake is van een beleids- of wetsvoornemen dat Caribisch Nederland 'raakt', dient in beginsel een uitvoeringstoets uitgevoerd te worden. Dit roept de vragen op hoe een dergelijke toets eruit zou moeten zien en wie de toets uitvoert? Uit de gesprekken en analyse van de beschikbare bronnen blijkt een duidelijke tweeslachtigheid bij het beantwoorden van deze vraag. Op grond van de motie Bruyning–Paternotte — die stelt dat wetgeving vaak niet aansluit op de behoeften en uitvoerbaarheid in Caribisch Nederland — ligt het voor de hand dat een uitvoeringstoets grondig, specifiek en contextgericht moet zijn. Alleen een gedetailleerde toets kan immers blootleggen of en zo ja op welke wijze nieuwe wetgeving daadwerkelijk inpasbaar is in de Caribische uitvoeringspraktijk. Tegelijkertijd laat de praktijk zien dat de eilanden niet beschikken over de middelen, tijd en expertise om zo'n diepgaande toets zelf uit te voeren. Bovendien blijken de eilanden ook minder behoefte te hebben aan de abstracte beleidsmatige analyses van een reguliere Nederlandse uitvoeringstoets, maar juist aan praktische doorvertaling naar hun eigen context — soms zelfs richting implementatie. Dat maakt een standaardtoets vaak niet alleen ontoereikend, maar ook onrealistisch: de Caribische praktijk vraagt méér maatwerk, terwijl de uitvoeringscapaciteit daarvoor op de eilanden ontbreekt.

3.2.1 Wel of niet toetsen?

Om te voorkomen dat de eilanden door een routinematige inzet van uitvoeringstoetsen verder overvraagd worden, geldt als uitgangspunt dat geen uitvoeringstoets wordt uitgevoerd, tenzij de omstandigheden daartoe nopen.[7] Gelet op het vigerende *comply or explain*-beleid dient de afweging

[7] Bij het al dan niet inzetten van uitvoeringstoetsen voor Caribisch Nederland is het van belang oog te houden voor de risico's van zowel ondertoetsen als overtoetsen. Ondertoetsen brengt het gevaar met zich mee dat beleidsintensiveringen worden ingevoerd zonder tijdig zicht te hebben op uitvoerbaarheid, lokale randvoorwaarden of mogelijke negatieve effecten voor inwoners, bedrijven of uitvoeringsorganisaties. Hierdoor kan wet- of regelgeving onbedoeld niet-uitvoerbaar blijken, kunnen disproportionele lasten ontstaan en ontstaat het risico dat differentiatie of fasering alsnog noodzakelijk wordt, maar dan pas nadat beleid al is vastgesteld. Dit kan leiden tot bestuurlijke irritatie, verlies aan vertrouwen en uiteindelijk tot vertraging of zelfs beleidsfalen. Aan de andere kant kan overtoetsen eveneens schadelijk zijn. De eilanden beschikken over beperkte uitvoeringskracht; een te zware of te frequente toetsing legt beslag op schaarse capaciteit en kan leiden tot bestuurlijke vermoeidheid. Daarnaast kan een te gedetailleerde toetsing in een vroeg stadium verwachtingen wekken die niet passen bij de

of de beleidsintensivering van toepassing wordt op de eilanden aan het begin van een beleidstraject gemaakt te worden. Dat is ook het logische moment om al dan niet te besluiten tot het doen van een uitvoeringstoets. Standaard en expliciet zou daarom aan het begin van elke voorgenomen beleidsintensivering door het verantwoordelijke departement, uitdrukkelijk in afstemming met de openbare lichamen, de afweging gemaakt moeten worden. De vraag of een uitvoeringstoets nodig is, kan daarbij worden beoordeeld aan de hand van een aantal vaste beoordelingsvragen. De volgende vragen kunnen richtinggevend zijn.

Over de aard en reikwijdte van de beleidsintensivering

1. Is sprake van een substantiële wijziging die invloed heeft op taken, processen, capaciteit, kosten, toezicht of handhaving op de eilanden?
2. Introduceert het voorstel nieuwe verplichtingen of risico's voor inwoners, bedrijven of uitvoerders op de BES-eilanden?
3. Raakt de beleidsintensivering een domein waarbij Caribisch Nederland al structurele knelpunten ervaart (bijv. IV/ICT, handhaving, deskundigheid, gegevensuitwisseling, sociale zekerheid, veiligheid)?

Over mogelijke impact op de uitvoerbaarheid

4. Leidt de wijziging tot een taakverzwaring die vermoedelijk niet binnen de bestaande capaciteit van lokale uitvoeringsorganisaties (rijksdiensten, openbaar lichaam, ketenpartners) kan worden opgevangen?
5. Vereist uitvoering van de wet- en regelgeving en of beleidswijziging specialistische kennis of systemen die op de eilanden nu ontbreken of schaars zijn?
6. Is de maatregel afhankelijk van ketensamenwerking (bijv. politie, IND, OM, RCN-units, Inspecties) die op de BES-eilanden anders werkt dan in Europees Nederland?

Over risico's van niet-toetsen

7. Is er een reëel risico dat de wet niet uitvoerbaar is zonder aanpassingen, differentiatie of gefaseerde invoering op de eilanden?
8. Leidt toetsen tot disproportionele administratieve lasten, kosten of handhavingsproblemen op de eilanden?
9. Is de kans op juridische spanning met art. 1 Grondwet (gelijke behandeling) of art. 132a Gw (differentiatie) hoog, die vraagt om expliciete rechtvaardiging?

Over bestuurlijke verhoudingen en betrokkenheid

13. Hebben de eilanden expliciet om duidelijkheid of ondersteuning gevraagd bij dit onderwerp?
14. Is sprake van politieke of maatschappelijke gevoeligheid waarbij een onvoldoende uitgewerkte uitvoeringstoets het vertrouwen kan schaden?

Voor zo ver deze vragen ontkennend beantwoord kunnen worden kan worden afgezien van een uitvoeringstoets. Zodra echter één of meer standaardvragen bevestigend worden beantwoord, dient een uitvoeringstoets overwogen te worden.

---

fase van beleidsontwikkeling, of onnodig de indruk wekken dat nieuwe regelgeving problematisch is terwijl de impact in de praktijk beperkt is. Overtoetsen ondermijnt bovendien het principe van proportionaliteit en kan wet- en regelgeving en beleidsvorming vertragen. Bewustzijn van beide risico's helpt wetgevings- en beleidsdirecties om uitvoeringstoetsen proportioneel en doelgericht in te zetten: alleen waar nodig, nooit automatisch, en altijd in verhouding tot de aard en impact van het beleidsvoornemen.

3.2.2 Welke toets in welke situatie?

Gezien de voornoemde context ligt bij het bepalen van de toetsvorm variatie in zwaarte voor de hand. Wij adviseren een driedeling aan te houden:

1. Lichte toets – "Quickscan Caribisch Nederland"
Doel: snel bepalen of een beleidsintensivering daadwerkelijk uitvoerbaar is, maar onder welke voorwaarden en met welke risico's.

Wanneer geschikt:

- Het risico lijkt beperkt, maar enkele elementen zijn onzeker (bv. beperkte datakennis, lichte capaciteitsdruk).
- Ketensamenwerking speelt een rol, maar is niet complex of nieuw.
- Er is behoefte aan een snelle, verkennende inschatting ter voorbereiding op besluitvorming.

Inhoud:

- Alleen gericht op de thema's waarop iets speelt (niet alle UT-thema's[8])
- Documentenanalyse
- 3–6 interviews gelijk verspreid over de BES (uitvoering + eventueel lokaal bestuur)
- Eerste risicoanalyse
- Capaciteitssignaal ("kan wel / maar niet zonder randvoorwaarden")
- Eventueel advies tot aanvullende gegevensverzameling

Wie voert uit?

- Departement zelf (beleidsdirectie / uitvoeringsexpert), of
- VNG-Caribendesk als onafhankelijke verkenner wanneer capaciteit ontbreekt

2. Middenvariant – "Standaard Uitvoeringstoets CN"
Doel: realistisch inzicht in uitvoerbaarheid, knelpunten, differentiatiebehoefte en randvoorwaarden.

geschikt:

- De beleidsintensivering raakt meerdere domeinen,
- óf vereist extra capaciteit,
- óf bevat elementen die in Europees Nederland wel werken, maar op de eilanden mogelijk niet door verschillen in schaal, IV-systemen of ketens.

[8] Standaard thema's zijn doorgaans: Uitvoerbaarheid: Praktische uitvoerbaarheid voor alle betrokken organisaties; Uitvoeringskosten: Extra kosten voor uitvoering, toezicht, handhaving en ondersteunende functies; Handhaafbaarheid: Aansluitbaarheid op mogelijkheden van toezicht en handhaving; Risico's en knelpunten: Analyse van uitvoeringsrisico's, kwetsbaarheden en afhankelijkheden; Haalbaarheid invoeringsdatum: Realistische planning en fasering voor invoering; IV/ICT-impact: Noodzakelijke systeemaanpassingen, gegevensstromen, beveiliging en beheer; Effecten op doelgroepen: Communicatie: Benodigde communicatie richting doelgroep, uitvoering en ketenpartners. Benodigde capaciteit: Personele inzet, deskundigheid en organisatorische randvoorwaarden; Gegevensuitwisseling & verantwoordingsinformatie: Registratie-eisen, rapportages en datadeling binnen de keten.

Inhoud:

- Volledige UT-thema's: handhaafbaarheid, uitvoeringskosten, IV/ICT-impact, risico's, capaciteit, gegevensuitwisseling
- Documentenanalyse
- Interviews + klankbordgroep (uitvoering + ketenpartners + eventueel eilandbestuur)
- Onderbouwd advies over harmonisatie/differentiatie
- Randvoorwaarden voor implementatie

Wie voert uit?

- VNG-Caribendesk, tenzij het dossier zeer specialistisch is
- Departement levert data, beleidscontext en juridische duiding
- Eventueel externe deskundigen met domein-specifieke kennis en/of ervaring met uitvoeringstoetsen op de BES eilanden.

3. Zware toets – "Verdiepte Caribische Uitvoeringstoets + Implementatieplan"

Doel: diepgaande analyse nodig voor wetten met grote gevolgen voor uitvoering, capaciteit, IV/ICT of rechtspositie.

Wanneer geschikt:

- De beleidsintensivering leidt tot grote veranderingen,
- of raakt kritieke domeinen met bestaande/bekende knelpunten (zoals veiligheid, toezicht, sociaal domein, IV/ICT).
- Er is reëel risico op niet-uitvoerbaarheid zonder aanpassing of gedifferentieerde invoering.
- De eilanden hebben vragen over praktische uitvoering die buiten de reikwijdte van een normale UT vallen.

Inhoud:

- Alles uit de middenvariant, plus:
    - Procesanalyse per eiland
    - Capaciteitsmodellering (in fte + kosten)
    - Scenario's voor differentiatie of gefaseerde invoering
    - Volledig implementatieplan (fasering, opleiding, data-opbouw, monitoring)
    - Mogelijke juridische mapping (verhouding tot BES-specifieke wetgeving)

Wie voert uit?

- Consortium van:
    - VNG-Caribendesk (coördinatie + lokale verbinding)
    - Departement (juridische toetsing, stelselkennis)
    - Externe partijen met IV/ICT- en uitvoeringsexpertise
- Eilanden zijn in deze variant vooral meedenkers, niet uitvoerders.

De keuze om te toetsen en de toetszwaarte wordt bij voorkeur in afstemming met de openbare lichamen gemaakt.

3.3 Processtappen

Uit het voorgaande volgt dat om te komen tot een passende uitvoeringstoets bij iedere beleidsintensivering vier stappen doorlopen moeten worden:

Stap 1 – Startafweging: harmonisatie of afwijking
Bij iedere nieuwe beleidsintensivering wordt eerst beoordeeld of harmonisatie met Europees Nederland wenselijk en haalbaar is. Dit vereist een expliciete motivering: ook bij harmonisatie moet worden onderbouwd dat integrale toepassing voor Caribisch Nederland uitvoerbaar en wenselijk is.

Stap 2 – Check op bestaande toetsing in Europees Nederland (UDO)
Indien in Europees Nederland voor de betreffende beleidsintensivering een UDO-proces wordt doorlopen, ligt het in de rede om Caribisch Nederland in dat traject mee te laten lopen. Het departement stemt hierover af met de VNG (VNG Caribendesk/Kenniscentrum Analyse).

Stap 3 – Vaststellen of een aparte uitvoeringstoets nodig is
Als er geen UDO wordt uitgevoerd wordt beoordeeld of alsnog een uitvoeringstoets voor de BES-eilanden moet worden uitgevoerd. Dit gebeurt aan de hand van een vaste set standaardvragen over aard van de beleidsintensivering, uitvoerbaarheid, risico's en bestuurlijke gevoeligheid (zie paragraaf 3.2 voor een voorlopig voorstel van de standaardvragen). Het uitgangspunt is: niet doen, tenzij…. Deze afweging wordt idealiter met de openbare lichamen gemaakt.

Stap 4 – Kiezen van de toetsvariant (licht – midden – zwaar)
Wanneer besloten wordt tot toetsing moet de vorm van de uitvoeringstoets worden aangewezen. Op basis van de aard van de beleidsintensivering, de risico's, de voorkeur van de openbare lichamen, de complexiteit van ketens en de uitvoeringscapaciteit wordt gekozen uit drie varianten:

- Quickscan,
- Standaard Uitvoeringstoets CN,
- Verdiepte CN-Toets + Implementatieplan.

3.4 Tot slot

In deze adviesnotitie is gekeken naar de mogelijke opzet en uitvoering van een uitvoeringstoets voor Caribisch Nederland. Daarbij is van belang te onderkennen dat zo'n toets niet los kan worden gezien van de bredere discussie over *comply or explain*. Het startpunt ligt immers altijd bij de fundamentele afweging of voor een beleidsintensivering harmonisatie met Europees Nederland wordt nagestreefd, of dat afwijking noodzakelijk is. Cruciaal is dat, net als bij afwijking, ook bij harmonisatie goed gemotiveerd moet worden waarom dit uitvoerbaar en verantwoord is binnen de Caribische context en bij een afwijking dat uitgelegd wordt hoe een gelijkwaardig beleidseffect gerealiseerd gaat worden. Pas nadat deze afweging is gemaakt, kan worden bepaald of een uitvoeringstoets wenselijk en proportioneel is. Wanneer in Europees Nederland voor dezelfde beleidsintensivering een UDO-proces wordt doorlopen, ligt het in de rede om Caribisch Nederland daarin te laten meelopen. Als er echter geen UDO plaatsvindt, of wanneer wordt overwogen af te wijken van harmonisatie, moet eerst worden vastgesteld of een uitvoeringstoets überhaupt voor Caribisch Nederland wenselijk is. Vanwege de beperkte expertise en uitvoeringskracht op de eilanden geldt daarbij het uitgangspunt: niet doen, tenzij…. Pas wanneer blijkt dat een toets onvermijdelijk is, wordt bij voorkeur in afstemming met de openbare lichamen, een passende variant geselecteerd, variërend in zwaarte afhankelijk van de aard van de beleidswijziging, de risico's en de mate waarin de eilanden geraakt

worden. Daarmee wordt de uitvoeringstoets een zorgvuldig en proportioneel instrument dat recht doet aan zowel de uitvoerbaarheid als de bestuurlijke verhoudingen binnen het Koninkrijk.

DSP-GROEP BV

Van Diemenstraat 410
1013 CR Amsterdam
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl
KvK 33176766
IBAN: NL28 INGB 0004 6225 36
Btw-nummer: NL006785438B01
www.dsp-groep.nl

Als onafhankelijk bureau ondersteunen wij ministeries, provincies en gemeenten en maatschappelijke organisaties met toegankelijke en toepasbare onderzoeksresultaten en adviezen. Wij moedigen onze medewerkers aan om te doen waar zij goed in zijn en zich hierin te blijven ontwikkelen. Waar mogelijk werken wij samen met vaste freelancers en organisaties met aanvullende expertise en kwaliteiten.

Om nieuwe perspectieven en positieve energie te bieden, leggen wij verbinding tussen de verschillende thema's waarop wij werken en bewegen wij ons voortdurend tussen verschillende werelden. Goed beleid is inclusief en neemt verschillende soorten kennis mee. Onze kracht ligt in onze gedrevenheid, betrokkenheid en een frisse, onafhankelijke blik.

Wat we doen
DSP-groep zorgt voor gedegen kennis, nieuwe perspectieven en positieve energie in complexe maatschappelijke opgaven. Wij ontwikkelen advies en beleid vanuit en voor de mensen om wie het gaat. Advies en beleid waar onze opdrachtgevers graag mee verder gaan. Advies en beleid dat werkt.

Meer weten
Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website www.dsp-groep.nl voor onze projecten.