

From: EK-postbus <postbus@eerstekamer.nl>
Date: Tuesday, January 20, 2026, 3:00 PM
To: EK-postbus <postbus@eerstekamer.nl>
Subject: FW: Onderzoeksartikel wetgeving BES i.r.t. comply or explain

Attachments:

TvCR_wetgeving_BE 5.1.2.e 5.1.2.e 5.1.2.e 5.1.2.e 5.1.2.e pdf

Van: 5.1.2.e <5.1.2.e@law.leidenuniv.nl>
Verzonden: dinsdag 20 januari 2026 14:38
Aan: 5.1.2.e@tweedekamer.nl; 5.1.2.e <5.1.2.e@eerstekamer.nl>
CC: cie.kr@tweedekamer.nl; EK-postbus <postbus@eerstekamer.nl>
Onderwerp: Onderzoeksartikel wetgeving BES i.r.t. comply or explain

Sommige mensen die dit bericht hebben ontvangen, ontvangen niet vaak e-mail van 5.1.2.e@law.leidenuniv.nl. [Ontdek waarom dit belangrijk is](#)

Geachte 5.1.2.e 5.1.2.e

Hopelijk alles wel en is 2026 goed voor u begonnen.

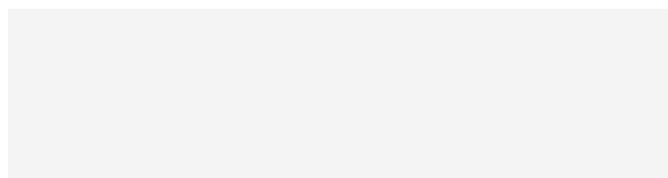
In het kader van mijn PhD onderzoek naar de wisselwerking tussen het gelijkheidsbeginsel van artikel 1 van de Grondwet en het differentiatiebeginsel van artikel 132a lid 4 van de Grondwet is recent een artikel verschenen in het Tijdschrift voor Constitutioneel Recht.

Het artikel gaat in op het juridisch kader voor gelijkwaardige wetgeving voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Daarbij is ook speciale aandacht voor comply or explain.

Aangezien comply or explain onderdeel is van de kennisagenda van de Tweede Kamer commissie voor Koninkrijksrelaties en ook de commissie KOREL van de Eerste Kamer de ontwikkelingen op dit gebied nauw volgt stuur ik u het artikel bij deze toe.

Zou u het artikel ook onder de aandacht van de leden van uw commissie willen brengen?

Mocht er een nadere toelichting wenselijk zijn dan ben ik daar natuurlijk graag toe bereid.


[TvCR wetgeving BES](#) 5.1.2.e

Saludo kordial, Best regards, Vriendelijke groet,

5.1.2.e 5.1.2.e 5.1.2.e
Buitenpromovendus
5.1.2.e | 5.1.2.e

Classified as Internal | Intern

De juridische basis op orde voor een gelijkwaardig Bonaire, Sint Eustatius en Saba

B.L. de Jong

1. Inleiding

In 2023 stroomden de straten van Kralendijk vol met inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Zij protesteerden voor een verhoging van het sociaal minimum en tegen de in hun ogen onverklaarbare verschillen met het Europese deel van Nederland. Mensen hielden tijdens de demonstratie borden omhoog met ‘einde aan de apartheid’ en ‘zullen we wat gaan doen tegen racisme en discriminatie?’¹

Bonaire, Sint Eustatius en Saba maken sinds de staatskundige vernieuwingen van 2010 onderdeel uit van het Nederlandse staatsbestel en de Nederlandse Grondwet is sindsdien ook integraal op de eilanden van toepassing.² In aanloop naar 2010 is door de regering bevestigd dat de inwoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba evenals de inwoners van het Europese deel van Nederland aanspraak kunnen maken op de bescherming van de Grondwet, met inbegrip van het gelijkheidsbeginsel zoals dat is vastgelegd in artikel 1 van de Grondwet.³ In de praktijk worden er echter nog altijd structurele achterstanden geconstateerd op Bonaire, Sint Eustatius en Saba ten opzichte van het Europese deel van Nederland.⁴ Zo is er debat over de achterstanden op Bonaire, Sint Eustatius en Saba op het gebied van wonen, infrastructuur, klimaat en gezonde leefomgeving⁵ en is er discussie over het verschil in sociale zekerheid en bestaanszekerheid tussen de eilanden en het Europese deel van Nederland⁶.

Dit roept de vraag op hoe de gelijkwaardigheid van Bonaire, Sint Eustatius en Saba binnen het Nederlandse staatsbestel juridisch is geregeld en wordt gewaarborgd. Dit artikel zal ter beantwoording van deze vraag eerst op basis van een wetshistorische analyse het grondwettelijk kader schetsen dat de gelijkwaardigheid van Bonaire, Sint Eustatius en Saba binnen Nederland dient te waarborgen. Vervolgens wordt de ontwikkeling van het juridische en beleidskader onderzocht dat de gelijkwaardigheid van de rechtsorde van Bonaire, Sint Eustatius en Saba in het wetge-

1 www.doorbraak.eu/protest-voor-gelijkheid-was-grootste-demonstratie-ooit-op-bonaire-beeldverslag.

2 *Kamerstukken II* 2009/10, 32213 (R1903), nr. 3, p. 4.

3 *Kamerstukken II* 2009/10, 32213 (R1903), nr. 3, p. 4.

4 *Kamerstukken II* 2023/24, 36200 IV, nr. 92; Hoogers & Karapetian 2023, p. 441-447; Oostindie & Veenendaal 2022, p. 77; Zijlstra & Huisman 2024, p. 13; Veenendaal 2025, p. 10; Den Heyer & Zwart 2025; Zwart & Thodé 2024 en Centrale Dialoog Bonaire 2023.

5 Raad voor de leefomgeving en de infrastructuur 2025, p. 6-8; Greenpeace Nederland & anderen 2023 en www.mensenrechten.nl/actueel/weblogs/toegelicht/2025/het-recht-op-een-schoon-gezond-en-duurzaam-leefmilieu-is-in-gevaar-in-caribisch-nederland.

6 Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland 2023, p. 16, 62. Nationale ombudsman & Nationale kinderombudsman 2023.

vingingsproces moet waarborgen. Op basis hiervan wordt in de conclusie de onderzoeksvraag beantwoord.

2. Grondwettelijk kader voor een gelijkwaardig Bonaire, Sint Eustatius en Saba

Bonaire, Sint Eustatius en Saba onderscheiden zich op een aantal onderdelen wezenlijk van het Europese deel van Nederland. Voorbeelden hiervan zijn de beperkte bevolkingsomvang, de grote afstand tot het Europese deel van Nederland, het insulaire karakter van de eilanden en andere klimatologische omstandigheden. In aanloop naar de staatkundige vernieuwingen van 2010 is daarom door de regering bevestigd dat er voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba andere wet- en regelgeving mag gelden ten opzichte van het Europese deel van Nederland.⁷ Dit is ook direct toegepast doordat er in aanloop naar de staatskundige vernieuwingen van 2010 voor is gekozen om grotendeels de Nederlands-Antilliaanse wetgeving te laten blijven gelden op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.⁸ De regering heeft dit als volgt onderbouwd: 'Hiermee wordt bereikt dat de drie eilanden niet direct na de statuswijziging geconfronteerd worden met een te grote verandering in het geldend recht.'⁹ Hierbij was de verwachting en doelstelling dat de Nederlands-Antilliaanse wetgeving geleidelijk zou worden vervangen door Nederlandse wetgeving.¹⁰

De wetgever heeft ervoor gekozen om de mogelijkheid tot differentiatie in wetgeving tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het Europese deel van Nederland expliciet vast te leggen, eerst in artikel 1 lid 2 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: het Statuut) en vervolgens in artikel 132a lid 4 van de Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: de Grondwet). Deze bepaling staat bekend als de differentiatiebepaling.

In de aanloop naar de regeling van de differentiatiebepaling in respectievelijk het Statuut en de Grondwet hebben zowel de regering als de Raad van State (van het Koninkrijk) stilgestaan bij de verhouding tussen het gelijkheidsbeginsel van artikel 1 van de Grondwet en deze differentiatiebepaling. Aan de hand van een wets-historische analyse wordt hieronder inzicht gegeven in de verhouding tussen de differentiatiebepaling van artikel 132a lid 4 van de Grondwet en het gelijkheidsbeginsel van artikel 1 van de Grondwet.

7 *Kamerstukken II* 2006/07, 30800 IV, nr. 5, bijlage b1, art. A5.

8 *Kamerstukken II* 2006/07, 30800 IV, nr. 5, bijlage b1, art. A5.

9 *Kamerstukken II* 2009/10, 32213 (R1903), nr. 3, p. 5.

10 *Kamerstukken II* 2009/10, 32213 (R1903), nr. 3, p. 5.

2.1 Differentiatiebepaling in het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden

De differentiatiebepaling is in 2010 eerst (tijdelijk¹¹) geregeld in artikel 1 lid 2 van het Statuut. Het toenmalige artikel 1 lid 2 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden luidde:

‘Bonaire, Sint Eustatius en Saba maken elk deel uit van het staatsbestel van Nederland. 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.’

Bij de introductie van de differentiatiebepaling in het Statuut heeft de regering expliciet aangegeven dat hiermee niet werd afgeweken van de Grondwet en dat de Grondwet in zijn geheel van toepassing was op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.¹² De regering benadrukte dat de inwoners van deze eilanden evenals de inwoners van het Europese deel van Nederland aanspraak konden maken op de bescherming van de Grondwet met inbegrip van het gelijkheidsbeginsel zoals vastgelegd in artikel 1 van de Grondwet. Met betrekking tot de verhouding tussen de differentiatiebepaling en artikel 1 van de Grondwet gaf de regering aan dat de differentiatiebepaling ‘verheldert aan de hand van welke factoren binnen de kaders van artikel 1 van de Grondwet een op de specifieke situatie toegesneden differentiatie kan plaatsvinden’.¹³

In zijn advies op dit voorstel heeft de Raad van State van het Koninkrijk de vraag gesteld wat de precieze betekenis was van de differentiatiebepaling, omdat de differentiatiebepaling volgens de Raad van State van het Koninkrijk in feite inkleuring gaf aan het gelijkheidsbeginsel dat voortvloeit uit artikel 1 van de Grondwet.¹⁴ De Raad van State van het Koninkrijk uitte ook zijn twijfels over de meerwaarde van de differentiatiebepaling omdat ‘(...) voor een helder zicht op de reikwijdte van artikel 1, een bepaling als voorgesteld strikt genomen niet nodig is’.¹⁵

De regering heeft er desondanks voor gekozen om de differentiatiebepaling in het Statuut op te nemen. Hierbij benadrukte de regering dat de voorgestelde bepaling in het Statuut geen afwijking van de Grondwet mogelijk maakte maar diende als

11 Bij de opheffing van het land Nederlandse Antillen werd de differentiatiebepaling voorlopig – bij wege van interim-voorziening in afwachting van de verankering van de BES-eilanden in de Grondwet – in art. 1 lid 2 Statuut voor het Koninkrijk vastgelegd. Bij de overgangsbepalingen in het Statuut is voorts de volgende bepaling opgenomen: ‘Bij wijziging van de Grondwet wordt artikel 1, tweede lid, vervallen verklaard op het moment dat bij de Grondwet wordt voorzien in de positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba binnen het staatsbestel van Nederland.’, *Kamerstukken II* 2009/10, 33131, nr. 4, p. 4.

12 *Kamerstukken II* 2009/10, 32213 (R1903), nr. 3, p. 4.

13 *Kamerstukken II* 2009/10, 32213 (R1903), nr. 4, p. 3.

14 *Kamerstukken II* 2009/10, 32213 (R1903), nr. 4, p. 4.

15 *Kamerstukken II* 2009/10, 32213 (R1903), nr. 4, p. 4.

opdracht aan de wetgever, het bestuur en de rechter om bij de toepassing van het gelijkheidsbeginsel rekening te houden met de kenmerken waardoor de eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland.¹⁶ De regering gaf hierbij aan dat de differentiatiebepaling 'beoogt te preciseren op welke gronden onderscheid gerechtvaardigd is'.¹⁷

Alhoewel uit bovenstaande blijkt dat de Raad van State van het Koninkrijk twijfels had over de toegevoegde waarde van de differentiatiebepaling, waren zowel de regering als de Raad van State van het Koninkrijk het eens dat artikel 1 van de Grondwet het kader vormt voor het toetsen van de toelaatbaarheid van al dan niet differentiëren in wetgeving tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba enerzijds en het Europese deel van Nederland anderzijds.

2.2 Differentiatiebepaling in de Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden

Sinds 2017 is de differentiatiebepaling opgenomen in de Grondwet en daarmee kreeg zij een permanent karakter. Opvallend verschil met de differentiatiebepaling zoals eerder vastgelegd in het Statuut is dat de specifieke factoren op basis waarvan de eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland niet zijn overgenomen.¹⁸ De regering gaf hiervoor als reden dat de eilanden zich op vele punten van het Europese deel van Nederland onderscheidden. Volgens de regering was hierdoor niet te voorzien welke factoren aanleiding zouden geven tot het stellen van afwijkende regels. Daarnaast konden de factoren in de loop van de tijd veranderen. Ten slotte vond de regering dat deze formulering, zonder de specifieke factoren, beter paste 'in het sobere karakter van de Grondwet'.¹⁹

In de bepaling wordt, op basis van artikel 132a lid 1 van de Grondwet, verwezen naar Bonaire, Sint Eustatius en Saba met de term openbare lichamen. De eilanden zijn staatkundig gezien namelijk geen gemeente maar een 'speciaal' openbaar lichaam waarop niet de Gemeentewet van toepassing is, maar de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES).²⁰

Artikel 132a lid 4 van de Grondwet luidt:

16 *Kamerstukken II* 2009/10, 32213 (R1903), nr. 4, p. 5.

17 *Kamerstukken II* 2009/10, 32213 (R1903), nr. 4, p. 5.

18 Dit was in lijn met het advies van de Raad van State die in zijn advies had aangegeven dat 'indien de regering wenst vast te houden aan een differentiatiebepaling ter nadere inkleuring van het gelijkheidsbeginsel, is reeds hiervoor gewezen op de wenselijkheid om een grondwettelijke regeling te construeren die een sober karakter heeft', *Kamerstukken II* 2011/12, 33131 nr. 4, p. 5.

19 *Kamerstukken II* 2011/12, 33131, nr. 3, p. 5.

20 In de memorie van toelichting bij de WolBES licht de regering de inrichting van het bestuur van de eilanden als openbaar Lichaam nader toe: 'Door inrichting van de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam, in plaats van als gemeente, wordt de bijzondere positie van de eilanden in het Nederlandse staatsbestel tot uitdrukking gebracht (status sui generis). De bijzondere positie houdt in dat er op de drie eilanden – die deel uitmaken van het Nederlandse grondgebied – regels kunnen gelden die afwijken van de rechtsorde in het Europese deel van Nederland.', *Kamerstukken II* 2008/09, 31954, nr. 3, p. 5.

‘Voor deze openbare lichamen kunnen regels worden gesteld en andere specifieke maatregelen worden getroffen met het oog op bijzondere omstandigheden waardoor deze openbare lichamen zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland.’

Bij het voorstel om de differentiatiebepaling op te nemen in de Grondwet heeft de regering op aandringen van de Raad van State²¹ nader gemotiveerd wat de redenen waren om de differentiatiebepaling permanent op te nemen in de Grondwet. De regering gaf hierbij aan dat de meerwaarde van de differentiatiebepaling lag in de uitdrukkelijke erkenning door de grondwetgever dat er fundamentele verschillen zijn tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en het Europese deel van Nederland.²² Volgens de regering zouden deze verschillen ertoe leiden dat tussen de eilanden en gemeenten op bredere schaal dan tussen gemeenten onderling onderscheid zou worden gemaakt. De regering voorzag hierbij dat voor de openbare lichamen daarom op vele punten specifieke voorzieningen, in wetgeving en bestuurlijke maatregelen, getroffen zouden moeten worden. De regering concludeerde daarmee dat er hierdoor sprake zou zijn van gescheiden rechtsordes waardoor ‘een uitdrukkelijke erkenning van de verschillen door de Grondwet’ wenselijk werd geacht via de differentiatiebepaling.²³

In lijn met de bezwaren die de Raad van State van het Koninkrijk eerder had geuit over het opnemen van de differentiatiebepaling in het Statuut heeft de Raad van State gelijklopende bezwaren geuit bij het opnemen van de differentiatiebepaling in de Grondwet. Deze bezwaren kregen een fundamenteeler karakter, aangezien de differentiatiebepaling met de regeling in de Grondwet een permanente vorm kreeg. De Raad van State gaf aan dat het toetsingskader voor de beoordeling van de aanvaardbaarheid van eventuele differentiaties binnen het land Nederland, namelijk tussen het Europese deel en Bonaire, Sint Eustatius en/of Saba ‘al besloten ligt in artikel 1 Grondwet, dat de bepalende maatstaf is’.²⁴ De Raad van State adviseerde dan ook om de voorgestelde differentiatiebepaling nader toe te lichten en ‘daarbij te motiveren waarom een dergelijke permanente differentiatieclausule in de Grondwet noodzakelijk is’.²⁵

Ook Bonaire en Sint Eustatius hebben zich verzet tegen het permanent regelen van de differentiatiebepaling in de Grondwet, de eilanden gaven te kennen dat ze vreesden met het opnemen van de differentiatiebepaling in de Grondwet een permanente ongelijke status binnen Nederland te krijgen.²⁶ Saba stond welwillender tegenover de differentiatiebepaling maar had wel een aantal kanttekeningen bij de toepassing hiervan.²⁷

21 *Kamerstukken II* 2011/12, 33131, nr. 3, p. 5.

22 *Kamerstukken II* 2011/12, 33131, nr. 3, p. 5.

23 *Kamerstukken II* 2011/12, 33131, nr. 3, p. 5.

24 *Kamerstukken II* 2011/12, 33131, nr. 4, p. 4-5.

25 *Kamerstukken II* 2011/12, 33131, nr. 4, p. 5.

26 *Kamerstukken II* 2011/12, 33131, nr. 6, bijlage 175414; *Kamerstukken II* 2011/12, 33131, nr. 6, bijlage 175418 en *Kamerstukken I* 2012/13, 33131, B, p. 6.

27 *Kamerstukken II* 2011/12, 33131, nr. 6, bijlage 175415.

De regering reageerde uiteindelijk beknopt op het advies van de Raad van State. De regering stelde dat er bij het heroverwegen van de voorgestelde differentiatiebepaling voor is 'gekozen om dit artikellid te handhaven'.²⁸

2.3 Toetsingskader artikel 1 van de Grondwet: rechtvaardigingstoets

Uit bovenstaande historische analyse van de statuutswijziging en de grondwetswijziging volgt dat voor het beoordelen van de toelaatbaarheid van het al dan niet differentiëren in wetgeving voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba, artikel 1 van de Grondwet het toetsingskader vormt.

Dat maakt het interessant om te bezien hoe het toetsingskader van artikel 1 van de Grondwet er in Nederland uitziet. In Nederland wordt het toetsingskader van artikel 1 van de Grondwet gevormd door de rechtvaardigingstoets. Deze rechtvaardigingstoets is vergelijkbaar met de toets die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens toepast bij het beoordelen van de vraag of sprake is van gerechtvaardigd onderscheid op grond van artikel 14 EVRM en artikel 1 Twaalfde Protocol EVRM.²⁹

De rechtvaardigingstoets bestaat uit een aantal onderdelen. Eerst wordt bepaald of sprake is van ongelijke behandeling en wordt op basis van een vergelijkingsmaatstaf vastgesteld of sprake is van vergelijkbare gevallen. Gevallen worden geacht gelijk te zijn als zij op basis van deze vergelijkingsmaatstaf relevante overeenkomsten vertonen.³⁰ Als op basis hiervan wordt geconcludeerd dat sprake is van gelijke gevallen die ongelijk behandeld worden, wordt er gekeken of er een objectieve en redelijke rechtvaardiging is voor het gemaakte onderscheid. Hierbij wordt gekeken of met het gemaakte onderscheid een legitiem doel wordt nagestreefd en of het onderscheid een passend en noodzakelijk middel vormt om dit doel te bereiken (proportionaliteit).³¹

De Raad van State heeft in lijn hiermee aangegeven dat de beoordeling van de aanvaardbaarheid van eventuele differentiaties tussen de rechtsorde van het Europese deel van Nederland en de rechtsorde van Bonaire, Sint Eustatius en Saba afhankelijk is van de vraag of daarmee een objectief en zwaarwegend doel is gediend en of aan de proportionaliteitseis is voldaan.³² Het antwoord op die vraag is onder meer afhankelijk van 'het onderwerp, de stand van het recht met betrekking tot dat onderwerp en het gewicht van de factoren die worden aangedragen ter rechtvaardiging van verschillen in behandeling'.³³

Daarnaast heeft de Raad van State van het Koninkrijk benadrukt dat het gelijkheidsbeginsel impliceert dat gelijkheid van behandeling haar grens vindt daar waar 'objectief gezien, sprake is van ongelijkheid tussen de desbetreffende gevallen'.³⁴

28 *Kamerstukken II* 2011/12, 33131, nr. 4, p. 7.

29 Gerards 2020, p. 15.

30 Gerards 2020, p. 4-5.

31 Gerards 2020, p. 5, 15 en Gerards 2023, p. 30.

32 *Kamerstukken II* 2011/12, 33131, nr. 4, p. 4-5.

33 *Kamerstukken II* 2011/12, 33131, nr. 4, p. 5.

34 *Kamerstukken II* 2009/10, 32213 (R 1903), nr. 4, p. 4.

Hiermee geeft de Raad van State van het Koninkrijk aan dat uit artikel 1 van de Grondwet volgt dat de wetgever gelijke gevallen in principe niet ongelijk mag behandelen maar dat het tegenovergestelde ook waar is: de wetgever mag ongelijke gevallen in principe ook niet gelijk behandelen. De rechtvaardigingstoets van artikel 1 van de Grondwet is hiervoor het toetsingskader. De Raad van State heeft in lijn hiermee ook expliciet aangegeven dat in een eventuele rechterlijke procedure steeds artikel 1 van de Grondwet het relevante toetsingskader zal zijn.³⁵

2.4 Analyse en conclusie

Uit bovenstaande discussie tussen de Raad van State (van het Koninkrijk) en de regering volgt dat artikel 1 van de Grondwet het grondwettelijke kader vormt voor een gelijkwaardige behandeling voor alle Nederlanders. De uit artikel 1 van de Grondwet voortvloeiende rechtvaardigingstoets is het toetsingskader waarmee de toelaatbaarheid van eventueel gemaakt onderscheid kan worden getoetst. Dit is daarmee ook het toetsingskader voor het beoordelen van de toelaatbaarheid van het al dan niet maken van onderscheid tussen de rechtsorde van het Europese deel van Nederland en de rechtsorde van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

In artikel 132a lid 4 van de Grondwet is echter een separate differentiatiebepaling opgenomen met betrekking tot Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit roept de vraag op wat de meerwaarde van de differentiatiebepaling van artikel 132a lid 4 ten opzichte van artikel 1 van de Grondwet is. Bij het opnemen van de differentiatiebepaling in artikel 132a lid 4 van de Grondwet zijn de inhoudelijke toetsingsfactoren op basis waarvan Bonaire, Sint Eustatius en Saba zich onderscheiden van het Europese deel van Nederland uit de tekst van de differentiatiebepaling vervallen. Hierdoor heeft de differentiatiebepaling geen materiële meerwaarde meer voor de invulling het grondwettelijk kader van artikel 1 van de Grondwet. Artikel 132a lid 4 van de Grondwet schept dus geen apart toetsingskader voor de beoordeling van de toelaatbaarheid van eventuele differentiaties voor de rechtsorde van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Wat de differentiatiebepaling daarmee feitelijk nog doet is het in formele zin uitlichten van een onderdeel van het grondwettelijk kader van artikel 1 van de Grondwet, namelijk dat het differentiëren in wetgeving ten behoeve van Bonaire, Sint Eustatius en Saba mogelijk en soms zelfs verplicht is.

3. Beleidskaders voor wetgeving Bonaire, Sint Eustatius en Saba in relatie tot artikel 1 van de Grondwet

De gelijkwaardige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba binnen Nederland staat hiermee onwrikbaar vast. Vervolgens rijst de vraag hoe deze gelijkwaardigheid wordt gewaarborgd, gelet op de factoren waarmee Bonaire, Sint Eustatius en Saba zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland.

Diverse opeenvolgende kabinetten hebben hier invulling aan gegeven via twee opeenvolgende beleidslijnen. Van 2010 tot 2019 gold legislatieve terughoudendheid;

35 *Kamerstukken II* 2009/10, 32213 (R 1903), nr. 4, p. 4.

sindsdien wordt *comply or explain* toegepast. Hieronder wordt eerst kort stilgestaan bij de legislatieve terughoudendheid en hoe deze zich heeft verhouden tot artikel 1 van de Grondwet. Daarna wordt het geldende *comply or explain* nader geanalyseerd, om dit vervolgens te toetsen aan artikel 1 van de Grondwet en de daaruit voortvloeiende rechtvaardigingstoets.

3.1 Legislatieve terughoudendheid

Voordat dit artikel *comply or explain* nader analyseert, is het relevant om eerst de legislatieve terughoudendheid te bespreken die van 2010 tot 2019 gold. Op basis van de Slotverklaring³⁶ was de regering van mening dat er na de staatskundige vernieuwingen van 2010 gedurende een periode van vijf jaar legislatieve terughoudendheid in acht moest worden genomen. Deze terughoudendheid hield concreet in dat er – enkele uitzonderingen daargelaten – geen wetgevingsoperaties zouden plaatsvinden met ingrijpende gevolgen voor het bestuur of de burger.³⁷

In lijn hiermee werd een groot deel van de Nederlands-Antilliaanse wetgeving via de Invoeringswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, omgezet in Nederlandse wetgeving en vervolgens uitsluitend van toepassing verklaard op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.³⁸ De regering overwoog hierbij dat er niet te veel in één keer mocht veranderen op de eilanden en dat rekening moest worden gehouden met hun absorptiecapaciteit.³⁹ Het gevolg is dat tot op de dag van vandaag een groot deel van de wetgeving voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn oorsprong vindt in het voormalige Nederlands-Antilliaanse recht.⁴⁰

Met betrekking tot de legislatieve terughoudendheid en het wetgevingsproces voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba concludeerde de commissie-Spies in 2015 dat er geen uniforme benadering of toereikende regie binnen de Rijksoverheid bestond.⁴¹ Wetgeving waar de eilanden soms niet op zaten te wachten, werd wel van toepassing verklaard, terwijl wetgeving waar de eilanden al jaren om vroegen, niet of nauwelijks werd ontwikkeld.⁴²

De Raad van State concludeerde vervolgens in 2019 dat er voor het toepassen van differentiatie een duidelijk kader ontbrak op grond waarvan werd besloten of wetgeving die voor het Europese deel van Nederland van kracht werd, ook voor Bonai-

36 *Kamerstukken II* 2006/07, 30800 IV, nr. 5, bijlage b1.

37 *Kamerstukken II* 2009/10, 31957, nr. 6, p. 7.

38 Van Rijn 2019, p. 757.

39 *Kamerstukken II* 2009/10, 31957, nr. 6, p. 7.

40 Koetsier 2024, p. 1, 2.

41 *Kamerstukken I* 2015/16, 34300 IV, B, bijlage: 5.1.2.e e.a., *Vijf jaar verbonden: Bonaire Sint Eustatius Saba en Europees Nederland. Rapport van de commissie evaluatie uitwerking van de nieuwe staatskundige structuur Caribisch Nederland* (evaluatie Caribisch Nederland), Den Haag, 12 oktober 2015, p. 102.

42 *Kamerstukken I* 2015/16, 34300 IV, B, bijlage: 5.1.2.e e.a., *Vijf jaar verbonden: Bonaire Sint Eustatius Saba en Europees Nederland. Rapport van de commissie evaluatie uitwerking van de nieuwe staatskundige structuur Caribisch Nederland* (evaluatie Caribisch Nederland), Den Haag, 12 oktober 2015, p. 31.

re, Sint Eustatius en Saba zou gelden.⁴³ De Raad van State stelde bovendien vast dat departementen voor het toepassen van differentiatie eigen afwegingsgronden hanteerden en dat dit afbreuk deed aan de systematiek van de wetgeving op de eilanden.⁴⁴

Terugkijkend rijst de vraag hoe het in algemene zin afkondigen van legislatieve terughoudendheid zich heeft verhouden tot artikel 1 van de Grondwet. De nadruk lag bij de toepassing van legislatieve terughoudendheid op het creëren van rust en stabiliteit voor de eilanden. Argumenten dat de eilanden niet overspoeld mochten worden met nieuwe regelgeving en dat rekening gehouden moest worden met hun absorptievermogen betekende dat voor bepaalde beleidsonderwerpen legislatieve terughoudendheid wellicht het meest geschikte middel was om de gelijkwaardigheid van de eilanden te waarborgen, terwijl dit voor andere beleidsterreinen wellicht juist niet het geval was. De noodzakelijke analyse om dit te beoordelen ontbrak echter voor de meeste beleidsterreinen.⁴⁵ In lijn met de rechtvaardigingstoets van artikel 1 van de Grondwet en de afspraken met de eilanden⁴⁶ had voorafgaand aan de toepassing van legislatieve terughoudendheid, op basis van een gedegen analyse, moeten worden bepaald voor welke beleidsonderwerpen legislatieve terughoudendheid het beste middel was om een gelijkwaardige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba binnen Nederland te bereiken – en voor welke onderwerpen niet.

3.2 *Comply or explain*

Het kabinet gaf als reactie op het hierboven reeds aangehaalde rapport van de commissie-Spies aan, binnen de legislatieve terughoudendheid, meer ruimte te willen bieden voor differentiatie in wetgeving voor de rechtsorde van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.⁴⁷ Uiteindelijk kondigde het kabinet de pas in 2019 aan, als reactie op de voorlichting van Raad van State,⁴⁸ dat de legislatieve terughoudendheid zou worden vervangen door *comply or explain*.⁴⁹

In het vervolg van dit artikel wordt hierop ingegaan. Daarbij wordt eerst *comply or explain* zoals toegepast in het ondernemingsrecht en de corporate governance onderzocht, alsmede de mogelijke lessen die dit biedt voor de juridische vormgeving van *comply or explain* zoals gehanteerd in het wetgevingsbeleid voor de rechtsorde van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit deel van het onderzoek wordt afgesloten met een conclusie waarin *comply or explain* zoals gehanteerd in het wetgevingsbe-

43 *Kamerstukken II* 2019/20, 35300 IV, nr. 11, p. 24.

44 *Kamerstukken II* 2019/20, 35300 IV, nr. 11, p. 3.

45 Een uitzondering hierop is bijvoorbeeld het beleidsterrein van onderwijs waarbij wel voor deze aanpak is gekozen, *Kamerstukken I* 2011/12, 33000 VII, C, p. 2.

46 In art. A5 van de slotverklaring van de miniconferentie over de staatkundige positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba in 2006 is met betrekking tot de mogelijkheid om afwijkende voorzieningen voor de eilanden te treffen, overeengekomen: 'Er zal zorgvuldig geanalyseerd worden op welke punten afgeweken moet worden.', *Kamerstukken II* 2006/07, 30800 IV, nr. 5, bijlage b1.

47 *Kamerstukken II* 2015/16, 34300 IV, nr. 59, p. 1.

48 *Kamerstukken II* 2019/20, 35300 IV, nr. 11, bijlage 902421.

49 *Kamerstukken II* 2019/20, 35400 IV, nr. 11, p. 3.

leid wordt getoetst aan artikel 1 van de Grondwet en de daaruit voortvloeiende rechtvaardigingstoets.

3.2.1 *Comply or explain in het ondernemingsrecht en corporate governance*

Comply or explain zoals toegepast in het ondernemingsrecht vindt zijn oorsprong in de *Corporate Governance Code*, zoals uiteengezet in het Cadbury-rapport uit 1992 in het Verenigd Koninkrijk.⁵⁰ Deze werd opgesteld om het vertrouwen in beursgenoteerde bedrijven te herstellen na een reeks grootschalige financiële schandalen en faillissementen.⁵¹ In Nederland werd in 2003 de Nederlandse *Corporate Governance Code* – ook wel bekend als de Code-Tabaksblat – vastgesteld.⁵² Deze code is sindsdien meerdere malen herzien, met als meest recente versie de *Nederlandse Corporate Governance Code* uit 2023.⁵³ De Code geeft aan dat het doel is dat naleving ervan bijdraagt aan het publieke vertrouwen in goed bestuur bij ondernemingen.⁵⁴

De *Nederlandse Corporate Governance Code* (hierna: Code) omvat principes die kunnen worden opgevat als breed gedragen algemene opvattingen over goede *corporate governance*. Deze principes zijn uitgewerkt in best-practicebepalingen, die concrete normen bevatten voor het gedrag van bestuurders, commissarissen en aandeelhouders.⁵⁵ Vennootschappen mogen gemotiveerd afwijken van deze principes en normen; de voorwaarden voor afwijking zijn eveneens in de Code toegelicht.⁵⁶ Naleving van de Code geschiedt op basis van *comply or explain*. Dit houdt in dat ondernemingen van de Code mogen afwijken, mits zij dit uitdrukkelijk toelichten.⁵⁷ In dit verband wordt ook wel gesproken van zelfregulering: er wordt van uitgegaan dat ondernemingen de codebepalingen naleven en, indien zij dat niet doen, daarvoor een adequate verklaring afleggen. De Code biedt hiermee flexibiliteit aan ondernemingen om rekening te houden met specifieke omstandigheden.⁵⁸

De overeenkomsten tussen *comply or explain* zoals gehanteerd in de *Corporate Governance Codes* en *comply or explain* zoals gehanteerd ten aanzien van wetgeving en beleid voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn treffend. Hoewel de context van ondernemingen en staatsrechtelijke verhoudingen sterk verschillen, blijken er waardevolle lessen te trekken uit de vormgeving van *comply or explain* in het ondernemingsrecht.

In de corporate governance-praktijk blijkt dat *comply or explain* onderdeel te zijn van een regelgevend kader dat uit de volgende componenten bestaat:

- Uitgangspunten met algemeen gedeelde opvattingen over het betreffende rechtsgebied;

50 Grondhuis & De Kluiver 2017, p. 126.

51 Grondhuis & De Kluiver 2017, p. 126 en Macneil & Esser 2022, p. 2.

52 Van Leeuwen & Wallage 2017, p. 122.

53 *Nederlandse corporate governance code*, Stcrt. 23578, 2023.

54 Grondhuis & De Kluiver 2017, p. 128; *Nederlandse corporate governance code* 2023, 'preamble'.

55 Grondhuis & De Kluiver 2017, p. 128.

56 *Nederlandse corporate governance code* 2023, 'Inhoud van de Code'.

57 Grondhuis & De Kluiver 2017, p. 128, 134.

58 Grondhuis & De Kluiver 2017, p. 128.

- Concrete normen voor de toepassing van deze uitgangspunten in de praktijk;
- Een werkwijze voor handhaving van uitgangspunten en normen (*comply or explain*);
- Juridische verankering van het gehele regelgevingskader.

Hieronder wordt *comply or explain* zoals gehanteerd in het wetgevingsbeleid voor de rechtsorde van Bonaire, Sint Eustatius en Saba aan de hand van deze vier thema's besproken. Zo wordt inzicht verkregen in de vormgeving van het regelgevingskader en het effect daarvan op de gelijkwaardige positie van de rechtsorde van Bonaire, Sint Eustatius en Saba in wetgevingsproces.

3.2.2 Algemene uitgangspunten

Ten eerste wordt besproken welke uitgangspunten en algemene opvattingen gelden voor het wetgevingsproces van de rechtsorde van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Bij de introductie van *comply or explain* gaf het toenmalige kabinet aan dat het doel was om een gelijkwaardig effect voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba te bereiken, met als uitgangspunt een gelijkwaardig voorzieningenniveau binnen de mogelijkheden van de Caribische context. Volgens het toenmalige kabinet was het uitgangspunt hiermee niet om alle regelgeving zonder meer van toepassing te verklaren op Bonaire, Sint Eustatius en Saba; er konden goede redenen zijn om dit niet te doen of om andere oplossingsrichtingen te zoeken.⁵⁹ De Raad van State had hieraan voorafgaand in zijn advies gepleit voor meer differentiatie, zowel tussen beide rechtsordes als tussen de eilanden onderling.⁶⁰ De mogelijkheid om ook tussen Bonaire, Sint Eustatius en Saba onderling te kunnen differentiëren in wetgeving, is geregeld in artikel 137 WolBES.

Alhoewel de meerwaarde van maatwerk vervolgens werd erkend, benadrukte het toenmalige kabinet in antwoorden op vragen uit de Tweede Kamer ook dat harmonisatie in wetgeving tussen beide rechtsordes grote voordelen kon bieden. Het toenmalige kabinet stelde dat het in het algemeen voordelig was om Bonaire, Sint Eustatius en Saba onder dezelfde regeling te brengen als het Europese deel van Nederland. Dit paste, volgens het toenmalige kabinet, bij de gedachtegang van *comply or explain*: het kabinet stelde dat vanuit het perspectief van gelijkwaardigheid alle wet- en regelgeving die in Europees Nederland gelden, in beginsel ook van toepassing zouden moeten zijn op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, tenzij de context differentiatie noodzakelijk maakt.⁶¹ Vervolgens werd in diverse daaropvolgende brieven van het toenmalige kabinet echter ook weer de meerwaarde van maatwerk voor de rechtsorde van Bonaire, Sint Eustatius en Saba benadrukt.⁶²

59 *Kamerstukken II* 2019/20, 35400 IV, nr. 11, p. 3.

60 *Kamerstukken II* 2019/20, 35300 IV, nr. 11, bijlage 902421 p. 24.

61 *Kamerstukken II* 2022/23, 36200 IV, nr. 63, p. 11, 12, antwoord vraag 18 en 19.

62 *Kamerstukken II* 2022/23, 35925 IV, nr. 60 p. 3; *Kamerstukken II* 2022/23, 36200 IV, nr. 38, p. 2, 3 en 6; *Kamerstukken II* 2022/23, 36200 IV, nr. 85, p. 2, 3.

In dit licht is het opmerkelijk dat ook op hoogambtelijk niveau geen eenduidige lijn bestaat over de uitgangspunten van *comply or explain*. In 2023 gaf de Stuurgroep Caribische delen van het Koninkrijk⁶³ nog aan dat de uitgangspunten bij de toepassing van *comply or explain* nadere bespreking behoeven.⁶⁴ Leden van de Tweede Kamer vroegen de toenmalige staatssecretaris daarop wat de analyse van de Stuurgroep was en welke kansen, knelpunten en/of bezwaren de Stuurgroep zag met betrekking tot de toepassing van het principe *comply or explain*.⁶⁵ De staatssecretaris antwoordde dat er op basis van de discussie in de Stuurgroep ‘verder is nagedacht over de samenhang tussen de verschillende uitgangspunten rondom het principe van *comply or explain*’ en dat een nadere uitwerking naar de Kamer zou worden gestuurd.⁶⁶ Hoewel daarna diverse notities⁶⁷ zijn verschenen met praktische en procesmatige adviezen⁶⁸ over *comply or explain*, ontbreekt hierin een verdere uitwerking van de uitgangspunten.

Hierna volgde een aantal brieven van het toenmalige kabinet aan de Tweede Kamer waarin werd gesteld dat maatwerk in wetgeving voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba prioriteit diende te krijgen boven aansluiting van de wetgeving van de eilanden bij de Europees-Nederlandse regelingen of stelsels.⁶⁹ Hiermee legde het toenmalige kabinet de nadruk dus meer op maatwerk en differentiatie voor de rechtsorde van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In de meest recente brief aan de Tweede Kamer stelt het huidige (demissionaire) kabinet echter weer dat *comply or explain* ervan uitgaat dat in beginsel alle nieuwe wet- en regelgeving en wijzigingsvoorstellen ook voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba gelden. Hiermee lijkt het huidige (demissionaire) kabinet weer de nadruk te leggen op harmonisatie van wetgeving als uitgangspunt voor het wetgevingsproces.⁷⁰

Dat de discussie over het gewenste uitgangspunt voor het wetgevingsbeleid ook op Bonaire, Sint Eustatius en Saba nog volop woedt, blijkt ook uit recente publicaties van lokale politici,⁷¹ inwoners van de eilanden,⁷² maatschappelijke instituties,⁷³ en professionals.⁷⁴ De meeste bijdragen pleiten voor meer differentiatie in wetgeving die rekening houdt met lokale omstandigheden. Interessant in dit kader is dat het

63 De Stuurgroep is binnen de departementale overlegstructuur het voorportaal voor de ministerraad, *Kamerstukken II* 2019/20, 35300 IV, nr. 11, p. 6.

64 *Kamerstukken II* 2022/23, 36200 IV, nr. 44, bijlage 1068420.

65 *Kamerstukken II* 2022/23, 36200 IV, nr. 63, p. 13, vraag 22.a.

66 *Kamerstukken II* 2022/23, 36200 IV, nr. 63, p. 13, antwoord vraag 22.a.

67 *Kamerstukken II* 2024/25, 36600 IV, nr. 70, bijlage 1202076, p. 1; *Eindnotitie Uitwerking comply or explain*, www.kcbr.nl/themas/themas-z/comply-or-explain.

68 *Kamerstukken II* 2024/25, 36600 IV, nr. 70, bijlage 1202076, p. 1.

69 *Kamerstukken II* 2022/23, 36200 IV, nr. 85, p. 2; *Kamerstukken II* 2023/24, 36410 IV, nr. 70, p. 5.

70 *Kamerstukken II* 2024/25, 36600 IV, nr. 70, p. 1.

71 B. Zagers, *Letter to members of the first and second chamber, urgent law change to the WolBES*, 6 oktober 2025, dossierkoninkrijksrelaties.nl/wp-content/uploads/2025/10/Urgent-Law-Change-to-the-WOLBES.pdf

72 In Den Heyer & Zwart 2025: M. Clarinda, p. 10,11; T. Richards, p. 17; E. Bernabela, p. 29, 30; G. Timp-Silberie, p. 49; en G. Simmons-de Jong, p. 38.

73 In Den Heyer & Zwart 2025: R. van Zutphen, p. 68, 69; R. Baldewsingh, p. 95.

74 In Den Heyer & Zwart 2025: J. J. van Dijk, p. 86; P. Kavelaars, p. 130; M. Koetsier, p. 142-144.

College voor de Rechten van de Mens juist pleit voor het beperken van de afwijkingen tussen de rechtsorde van het Europese deel van Nederland en de rechtsorde van Bonaire, Sint Eustatius en Saba om zo de gelijkwaardigheid het meest recht te doen.⁷⁵

Uit bovenstaande overzicht blijkt dat er nog altijd geen duidelijkheid is over het uitgangspunt waaraan het wetgevingsproces voor de rechtsorde van Bonaire, Sint Eustatius en Saba moet voldoen. Opeenvolgende kabinetten erkennen dat er een afweging gemaakt moet worden bij het opstellen van wetgeving, maar bieden geen helderheid over de keuze tussen harmonisatie of differentiatie van wetgeving als uitgangspunt voor het wetgevingsproces voor de rechtsorde van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

3.2.3 Normen en criteria

Het volgende essentiële onderdeel van het regelgevingskader betreft een set normen en concrete criteria. Een langlopende discussie sinds de staatskundige vernieuwingen van 2010 is welke criteria moeten worden gehanteerd om te bepalen of wetgeving die voor het Europese deel van Nederland geldt of gaat gelden, ook voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba van toepassing moet zijn. Deze kwestie komt naar voren in het rapport van de commissie-Spies,⁷⁶ waarnaar ook de Raad van State⁷⁷ verwijst. Het toenmalige kabinet beloofde bij de introductie van *comply or explain* deze criteria te ontwikkelen,⁷⁸ een verzoek dat de Tweede Kamer ook heeft herhaald.⁷⁹

Zoals hiervoor beschreven, waren in de differentiatiebepaling van het toenmalige artikel 1 lid 2 van het Statuut een (niet-limitatieve) lijst van factoren benoemd op basis waarvan Bonaire, Sint Eustatius en Saba zich onderscheidden van het Europese deel van Nederland. Hoewel deze factoren bij de grondwetswijziging niet zijn opgenomen in de nieuwe differentiatiebepaling van artikel 132a lid 4 van de Grondwet, hebben opeenvolgende kabinetten ze wel aangehaald als criteria voor het maken van de afweging bij wetgevingskeuzes voor de rechtsorde van de eilanden.⁸⁰ Een voormalige staatssecretaris erkende echter reeds dat het hier om algemene, generieke criteria gaat die nadere uitwerking behoeven tot meer specifieke criteria.⁸¹

⁷⁵ College voor de Rechten van de Mens 2025.

⁷⁶ *Kamerstukken I* 2015/16, 34300 IV, B, bijlage: J.W.E. Spies e.a., *Vijf jaar verbonden: Bonaire Sint Eustatius Saba en Europees Nederland. Rapport van de commissie evaluatie uitwerking van de nieuwe staatskundige structuur Caribisch Nederland* (evaluatie Caribisch Nederland), Den Haag, 12 oktober 2015, p. 39.

⁷⁷ *Kamerstukken II* 2019/20, 35300 IV, nr. 11, bijlage 902421, p. 24.

⁷⁸ *Kamerstukken II* 2019/20, 35300 IV, nr. 11, p. 24.

⁷⁹ *Kamerstukken II* 2022/23, 36200 IV, nr. 63, p. 13, vraag 22.a.

⁸⁰ *Kamerstukken II* 2022/23, 36200 IV, nr. 63, p. 5, antwoord vraag 8.a; *Kamerstukken II* 2024/25, 36600 IV, nr. 70, p. 1, 2.

⁸¹ *Kamerstukken II* 2022/23, 36200 IV, nr. 63, p. 5, antwoord vraag 8.a.

In 2024 concludeert de Dienst analyse en onderzoek van de Tweede Kamer dat er voor het toepassen en motiveren van het differentiatiebeginsel wel algemene richtsnoeren zijn ontwikkeld maar dat deze richtsnoeren niet veel verschillen van de algemene factoren die destijds ook in het Statuut waren vermeld.⁸² Hiermee ontbreekt nog steeds een nadere uitwerking van de criteria.

3.2.4 *Werkwijze voor het handhaven van uitgangspunten, normen en criteria*

Voor het handhaven van uitgangspunten, normen en criteria wordt zowel in de *corporate governance* als in het wetgevingsbeleid ten behoeve van Bonaire, Sint Eustatius en Saba gebruik gemaakt van *comply or explain*. Een belangrijk onderdeel van de werkwijze van *comply or explain* is dat eventuele afwijkingen van de uitgangspunten en bijbehorende normen en criteria moeten worden toegelicht.

Bij *comply or explain* zoals gehanteerd in het wetgevingsbeleid speelt mee dat uit artikel 1 van de Grondwet een bijzondere verplichting voortvloeit. Uit artikel 1 van de Grondwet en de daaruit voortvloeiende rechtvaardigingstoets volgt namelijk dat de memorie van toelichting bij wetgeving altijd moet verduidelijken hoe de voorgestelde wetgeving zich verhoudt tot de vereiste gelijkwaardigheid tussen de rechtsorde van het Europese deel van Nederland en die van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In gevallen waarin voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba afwijkende wetgeving wordt voorgesteld, dient de wetgever op basis van artikel 1 van de Grondwet te motiveren waarom het maken van onderscheid de gelijkwaardigheid tussen beide rechtsordes het beste dient. Deze motivatieplicht geldt eveneens in de omgekeerde situatie: wanneer, ondanks bestaande verschillen, gelijke wetgeving voor beide rechtsordes wordt voorgesteld. Artikel 1 van de Grondwet en de daaruit voortvloeiende rechtvaardigingstoets staan immers niet toe dat ongelijke gevallen gelijk worden behandeld. Daarmee dient de wetgever niet alleen een toelichting te geven wanneer voor de rechtsorde van Bonaire, Sint Eustatius en Saba wordt afgeweken van de wetgeving van het Europese deel van Nederland, maar juist ook wanneer wordt gekozen voor gelijke gelding van de wetgeving.

Het huidige (demissionaire) kabinet benadrukt zelf dat uit *comply or explain* voortvloeit dat bij elke vorm van nieuwe wet- of regelgeving een afweging met betrekking tot de eilanden dient plaats te vinden.⁸³ Deze afweging moet worden toegelicht, zodat het parlement kennis kan nemen van de overwegingen en deze kan betrekken bij zijn besluitvorming. Dit is met name essentieel in het licht van artikel 120 van de Grondwet, dat het primaat voor het toetsen van wetgeving aan grondwettelijke rechten bij de formele wetgever – en uiteindelijk bij de Staten-Generaal – legt.

Bij elke wet is dus een motivering vereist voor de keuze om al dan niet te differentiëren in wetgeving voor de rechtsorde van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit uitgangspunt werd ook herhaald bij het bredere verzoek van de Tweede Kamer⁸⁴

82 Dienst analyse en onderzoek van de Tweede Kamer 2024, p. 6.

83 *Kamerstukken II* 2024/25, 36600 IV, nr. 41, p. 1.

84 *Kamerstukken II* 2022/23, 36200 IV, nr. 13.

om een standaardpassage over Caribisch-Nederland op te nemen in elke Kamerbrief waarin nieuw beleid wordt aangekondigd. Het kabinet antwoordde hierop dat het deze verplichting interpreteert als een opdracht aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om departementen te bewegen de afweging te maken en -indien relevant- deze op te nemen in de Kamerbrief.⁸⁵ In lijn hiermee staat in aanwijzing 4.43 onder i van de *Aanwijzingen voor de regelgeving* (Ar) dat de toelichting slechts 'voor zover van toepassing', de positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en hun bijzondere omstandigheden hoeft te bespreken. Zoals uit bovenstaande analyse blijkt, is deze interpretatie niet in lijn met artikel 1 van de Grondwet en de daaruit volgende rechtvaardigingstoets die in alle gevallen een toelichting voor de rechtsorde van Bonaire, Sint Eustatius en Saba vereist.

Door vooraf per beleidsonderwerp te bepalen of harmonisatie dan wel differentiatie in de wetgeving het uitgangspunt vormt voor de rechtsorde van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, kan de motiveringsplicht praktisch toepasbaar worden gemaakt. Bij specifieke wetgeving kan dan mede worden verwezen naar de analyse die ten grondslag ligt aan de besluitvorming over het gekozen uitgangspunt van harmonisatie dan wel differentiatie in wetgeving voor de rechtsorde van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, en de reden dat hier al dan niet van wordt afgeweken.

3.2.5 Juridische verankering

De *Nederlandse Corporate Governance Code* is bij algemene maatregel van bestuur juridisch vastgelegd op grond van artikel 391 lid 5 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Alhoewel de Code daarmee een wettelijke basis kent, is de Code zelf geen wet en bevat deze dus geen wettelijke voorschriften en rechtens afdwingbare normen.⁸⁶ Anderzijds geldt wel dat rechters in Nederland juridische waarde toekennen aan de Code. Zo zien rechters de regels en normen die in de Code zijn opgenomen wel als in Nederland aanvaarde inzichten waaraan bij de uitleg van wettelijke bepalingen of zogenaamde open normen een belangrijke betekenis toegekend kan worden.⁸⁷

Met betrekking tot *comply or explain* zoals gehanteerd in het wetgevingsbeleid heeft het huidige demissionaire kabinet aangegeven een hernieuwd voorstel voor te bereiden waarbij *comply or explain* en een bijpassend toetsingskader wordt opgenomen in de *Aanwijzingen voor de Regelgeving*.⁸⁸ Een eerdere poging hiertoe werd door de regering gestaakt⁸⁹ na een negatief advies van de Raad van State⁹⁰ over het door de regering ingediende voorstel tot wijziging van de *Aanwijzingen van de regelgeving*. Een integraal en juridisch bindend regelgevingskader zoals de *Nederlandse Corporate Governance Code* ontbreekt daarmee nog altijd voor het wetgevingspro-

85 *Kamerstukken II* 2022/23, 36200 IV, nr. 85, p. 3.

86 Grondhuis & De Kluiver 2017, p. 133.

87 Grondhuis & De Kluiver 2017, p. 133.

88 *Kamerstukken II* 2024/25, 36600 IV, nr. 70, p. 3.

89 *Kamerstukken II* 2023/24, 36560 IV, nr. 6, antwoord vraag 6.

90 Raad van State 2023, p. 7.

ces voor de rechtsorde van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, inclusief voor het uitvoeren van *comply or explain*.

Het ontbreken van een helder regelgevingskader draagt mede bij aan de onduidelijkheid over het toepassingsbereik van *comply or explain*. Uit de analyse in het eerste deel van dit artikel blijkt dat artikel 1 van de Grondwet vereist dat er een gelijkwaardige rechtsorde is voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit betekent dat artikel 1 van toepassing is op de gehele verhouding tussen beide rechtsordes binnen Nederland. Hieruit volgt dat zowel nieuwe als ook bestaande wetgeving voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba in overeenstemming moet zijn met artikel 1 van de Grondwet. Het kabinet heeft in zijn recente brief het toepassingsbereik van *comply or explain* echter beperkt door het slechts van toepassing te verklaren op toekomstige wetgeving.⁹¹ Het kabinet heeft hierbij aangegeven dat *comply or explain* dus niet wordt toegepast op reeds ingevoerde wet- en regelgeving.⁹²

Deze uitleg van *comply or explain* staat op gespannen voet met artikel 1 van de Grondwet. Ook voor reeds bestaande wetgeving voor de rechtsorde van Bonaire, Sint Eustatius en Saba geldt dat, in die gevallen waarin deze niet voldoet aan artikel 1 van de Grondwet en de daaruit volgende rechtvaardigingstoets, zij dient te worden aangepast, zodat deze in lijn is met artikel 1 van de Grondwet.

3.2.6 Analyse en conclusie

De wijze waarop *comply or explain* is vormgegeven binnen het ondernemingsrecht en de *corporate governance* biedt waardevolle lessen voor de vormgeving van *comply or explain* zoals gehanteerd in het wetgevingsbeleid. Hoewel het *comply or explain*-systeem zoals toegepast in de *corporate governance* is gebaseerd op vrijwilligheid, is het regelgevingskader aanzienlijk beter uitgewerkt dan *comply or explain* zoals gehanteerd in het wetgevingsbeleid, dat de gelijkwaardigheid van de rechtsorde van Bonaire, Sint Eustatius en Saba moet waarborgen.

Binnen het regelgevingskader voor het wetgevingsproces voor de rechtsorde van Bonaire, Sint Eustatius en Saba ontbreken essentiële schakels. Er bestaat geen overeenstemming over de vraag of harmonisatie dan wel differentiatie van wetgeving het uitgangspunt dient te zijn voor de wetgeving voor de rechtsorde van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Hiermee is er ook geen helderheid of er één uniform uitgangspunt voor de rechtsorde van Bonaire, Sint Eustatius en Saba geldt of dat het uitgangspunt per beleidsterrein of beleidsonderwerp (op basis van een grondige analyse) verschilt. Als gevolg hiervan ontbreken ook heldere normen en criteria waaraan wetgeving en het wetgevingsproces voor de rechtsorde van Bonaire, Sint Eustatius en Saba moeten voldoen.

Hierdoor wordt de toepassing van het handhavingsmechanisme van *comply or explain* in de praktijk praktisch onmogelijk. Als onduidelijk is aan welke uitgangspunten en normen de wetgeving en het wetgevingsproces moeten voldoen, kan im-

91 Kamerstukken II 2024/25, 36600 IV, nr. 70, p. 2.

92 Kamerstukken II 2024/25, 36600 IV, nr. 70, p. 2.

mers niet worden bepaald wanneer en of ervan wordt afgeweken en welke redenen of motivaties daarvoor kunnen gelden. *Comply or explain* zoals gehanteerd in het wetgevingsbeleid kan alleen effectief functioneren als onderdeel van een solide regelgevingskader, zoals dat ook geldt voor *comply or explain* in de *corporate governance* binnen het ondernemingsrecht.

Een robuust regelgevingskader, dat aansluit bij de hiervoor uiteengezette systematiek, zou ook bijdragen aan de toepassing van de rechtvaardigingstoets die voortvloeit uit artikel 1 van de Grondwet. Het formuleren van heldere uitgangspunten en criteria ondersteunt bij het bepalen van de objectieve gronden die een gelijke dan wel ongelijke behandeling qua wetgeving tussen de rechtsorde van Bonaire, Sint Eustatius en Saba en van die van het Europese deel van Nederland kunnen rechtvaardigen.

4. Slotconclusie

Het opnemen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba in het Nederlandse staatsbestel heeft geleid tot een unieke constitutionele structuur waarbij er binnen Nederland twee rechtsordes bestaan, een rechtsorde voor het Europese deel van Nederland en een rechtsorde voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Deze situatie roept fundamentele vragen op over de gelijkwaardige behandeling van beide rechtsordes.

Dit artikel heeft aangetoond dat artikel 1 van de Grondwet en de daaruit voortvloeiende rechtvaardigingstoets het onwrikbare kader vormen voor de beoordeling van de toelaatbaarheid van het al dan niet maken van onderscheid tussen de rechtsorde van het Europese deel van Nederland en de rechtsorde van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De differentiatiebepaling van artikel 132a lid 4 van de Grondwet licht hierbij slecht een onderdeel van het grondwettelijk kader van artikel 1 van de Grondwet uit, namelijk dat het differentiëren in wetgeving ten behoeve van Bonaire, Sint Eustatius en Saba mogelijk en soms zelfs verplicht is. De vraag rijst echter of hiervoor een aparte grondwetsbepaling noodzakelijk is en of dit niet juist onduidelijkheid schept. Het hebben van een separate grondwettelijke differentiatiebepaling voor de rechtsorde van Bonaire, Sint Eustatius en Saba wekt immers de indruk dat er ook een separaat toetsingskader is voor het beoordelen van de toelaatbaarheid van het al dan niet maken van onderscheid voor de rechtsorde van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Uit de historische wetgevingsanalyse in dit artikel blijkt echter dat zowel de regering als de Raad van State (van het Koninkrijk) hiervoor eenduidig artikel 1 van de Grondwet en de daaruit voortvloeiende rechtvaardigingstoets als het onwrikbare toetsingskader aanwijzen.

Dit artikel heeft vervolgens aangetoond dat het regelgevingskader voor het wetgevingsproces essentiële elementen mist om de gelijkwaardigheid van de rechtsorde van Bonaire, Sint Eustatius en Saba te waarborgen. Er ontbreekt ten eerste consensus over de fundamentele uitgangspunten die aan het wetgevingsproces voor de rechtsorde van Bonaire, Sint Eustatius en Saba ten grondslag liggen. Zo is er geen overeenstemming over het antwoord op de vraag of harmoniseren dan wel diffe-

rentiëren in wetgeving voor de rechtsorde van Bonaire, Sint Eustatius en Saba het uitgangspunt is. Ook is daarmee onduidelijk of dit uitgangspunt voor alle beleids-onderwerpen gelijk is. Als gevolg hiervan zijn er ook geen duidelijke normen en criteria waaraan wetgeving voor de rechtsorde van Bonaire, Sint Eustatius en Saba moet voldoen. Als gevolg hiervan wordt de toepassing van *comply or explain* in het wetgevingsproces, bedoeld om de gelijkwaardigheid van de rechtsorde van Bonaire, Sint Eustatius en Saba te waarborgen, praktisch onmogelijk. Deze situatie maakt het wetgevingsproces voor de rechtsorde van Bonaire, Sint Eustatius en Saba kwetsbaar voor ambtelijke en politieke willekeur, omdat onduidelijkheid over de te hanteren kaders betrokkenen dwingt deze kaders ieder voor zich vorm te geven. Om deze kwetsbaarheid tegen te gaan, is het van belang om in overleg met Bonaire, Sint Eustatius en Saba heldere uitgangspunten en criteria vast te stellen. Deze moeten zowel het wetgevingsproces als de wetgeving voor de rechtsorde van Bonaire, Sint Eustatius en Saba sturen, zodat deze in lijn zijn met het grondwettelijke kader van artikel 1 van de Grondwet.

In elk van de drie officiële talen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba bestaan spreekwoorden om aan te geven dat je beter rustig en gestaag te werk kunt gaan, om ongelukken te voorkomen: 'haastige spoed is zelden goed', zegt men in het Nederlands, in het Papiamentu: 'sòpi purá ta sali salu', en in het Engels: 'haste trips over its own heels'. In dit artikel wordt aangetoond dat de wetgever deze spreekwoorden wel heel letterlijk heeft opgevat. Nog altijd ontbreekt een robuust juridisch kader dat de gelijkwaardigheid van de rechtsorde van Bonaire, Sint Eustatius en Saba binnen Nederland voldoende waarborgt.

Inmiddels zijn we vijftien jaar verder sinds de staatkundige vernieuwingen van 2010. De overgangsperiode na de staatkundige transitie is dus ruimschoots verstreken. Het is tijd om fundamentele keuzes te maken en het nodige werk te verrichten om de gelijkwaardigheid van de rechtsorde van Bonaire, Sint Eustatius en Saba binnen Nederland daadwerkelijk te realiseren. Dit artikel heeft hiertoe handvatten aangereikt. Om een ander Engels spreekwoord te gebruiken: *It's time to kick into high gear*.

Literatuurlijst

Centrale Dialoog Bonaire 2023

Centrale Dialoog, *Brief aan de kabinetsinformatuur en de fractieleiders in de Tweede Kamer der Staten-Generaal*, Bonaire: Centrale Dialoog 2023.

College voor de Rechten van de Mens 2025

College voor de Rechten van de Mens, *Vijftien jaar na 10-10-10: De belofte van gelijkheid en de grenzen van het 'comply or explain'-principe*, Utrecht: College voor de Rechten van de Mens 2025.

Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland 2023, p. 16, 62

Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland, *Een waardig bestaan, een sociaal minimum dat voorziet in toenemend perspectief op zelfredzaamheid*, Den Haag, 2023.

Dienst analyse en onderzoek van de Tweede Kamer 2024, p. 6, 8

Dienst analyse en onderzoek van de Tweede Kamer, *Stafnotitie comply or explain*, Den Haag: Dienst analyse en onderzoek van de Tweede Kamer, 2024.

Gerards 2023, p. 30

J. Gerards, *General Principles of the European Convention on Human Rights*, Cambridge: Cambridge University Press 2023.

Gerards 2020, p. 17

J. Gerards, 'Het recht op gelijke behandeling en het verbod van discriminatie', in: J. Gerards (red.), *Grondrechten. De nationale, Europese en internationale dimensie*, Nijmegen, Ars Aequi Libri 2020, p. 1-25.

Greenpeace Nederland & anderen 2023

Greenpeace & anderen, *Sommatiebrief ten behoeve van klimaatrechtvaardigheid voor de inwoners van Bonaire*, Amsterdam 2023.

Grondhuis & De Kluiver 2017, p. 126, 128, 134

M. Grondhuis & H-J. de Kluiver, *De ontwikkeling van de Corporate Governance Code en zijn juridische betekenis*, MAB online, 2017-06, Vol.91 (5/6) 2017.

Den Heyer & Zwart 2025

M. Clarinda e.a., T. Richards, E. Bernabela, G. Timp-Silberie, G. Simmons-de Jong, R. van Zutphen, R. Baldewsingh, J. J. van Dijk, P. Kavelaars en M. Koetsier, diverse bijdragen, in: N. den Heyer & R. Zwart (red.), *15 jaar Caribisch Nederland, Kroniek van een gebroken belofte*, Lunteren: ADCaribbean BV 2025.

Hoogers & Karapetian 2023, p. 441-447

H.G. Hoogers & G. Karapetian, *Politieke en sociaaleconomische ongelijkheid in Caribisch en Europees Nederland*, Nijmegen: Ars Aequi 2023.

Koetsier 2024, p.1,2

M. Koetsier, 'Wetgeven op een eiland van zon en zachte wind. Een verslag van de wetgevingspraktijk op Bonaire', *RegelMaat* 2024, afl. 4, p. 321-332, DOI:10.5553/RM/0920055X2024039004004.

Macneil & Esser 2022, p.2

I. Macneil & I-M. Esser, 'The emergence of "Comply or Explain" as a global model for corporate governance codes', *European business law review* 2022/02 (Vol.33), No. 1.

Nationale ombudsman & Nationale kinderombudsman 2023

Ombudsman & Kinderombudsman, *De eindjes aan elkaar knopen. Een reflectie op armoede gerelateerde problematiek in Caribisch Nederland*, Den Haag: Ombudsman, Kinderombudsman 2023.

Oostindie & Veenendaal 2022, p. 77

G. J. Oostindie & W. P. Veenendaal, *Ongemak, zes Caribische eilanden en Nederland*, Amsterdam: Prometheus 2022.

Raad van State 2023, p. 7

Raad van State van het Koninkrijk, *Adviesaanvraag inzake de 12e wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving (W16.23.00190/II)*, Den Haag: Raad van State 2023.

Raad voor de leefomgeving en de infrastructuur 2025, p. 6-8

Raad voor de leefomgeving en de infrastructuur, *Schouder aan schouder werken aan de kwaliteit van de leefomgeving in Caribisch Nederland*, Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur 2025.

Van Leeuwen & Wallage 2017, p. 122

O. van Leeuwen & P. Wallage, 'Corporate Governance: the way forward', *MAB* 2017/06 (Vol. 91), No. 5/6.

Van Rijn 2019, p. 751, 757

A. van Rijn, *Handboek Caribisch Staatsrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2019.

Veenendaal 2025, p. 10

W.P. Veenendaal, *Op voet van gelijkwaardigheid? Schaal en democratie in de Koninkrijksrelaties*, Leiden: Universiteit Leiden 2025.

Zwart & Thodé 2024

G. Thodé, R. van Zutphen, B. el Hage, K. Sneek, J. Johnson en J. Finies, diverse bijdragen, in: R. Zwart & G. Thodé (red.), *Last of Lust. Zeventig jaar Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden*, Lunteren: ADCaribbean BV 2024, p. 84-103.

Zijlstra & Huisman 2024, p. 13

S.E. Zijlstra & P.J. Huisman, *Wenselijkheid van en mogelijkheden voor een Algemene wet bestuursrecht voor de BES-eilanden*, Amsterdam/Willemstad: Vrije Universiteit Amsterdam en University of Curaçao Dr. Moises Da Costa Gomez 2024.

Lijst met Kamerstukken

Kamerstukken II 2006/07, 30800 IV, nr. 5, bijlage b1.

Kamerstukken II 2008/09, 31954, nr. 3.

Kamerstukken II 2009/10, 31957, nr. 6.

Kamerstukken II 2009/10, 32213 (R1903), nr. 3.

Kamerstukken II 2009/10, 32213 (R1903), nr. 4.

Kamerstukken I 2011/12, 33000 VII, C.

Kamerstukken II 2011/12, 33131, nr. 3.

Kamerstukken II 2011/12, 33131, nr. 4.

Kamerstukken II 2011/12, 33131, nr. 6.

Kamerstukken II 2011/12, 33131, nr. 6, bijlage 175414.

Kamerstukken II 2011/12, 33131, nr. 6, bijlage 175415.

Kamerstukken II 2011/12, 33131, nr. 6, bijlage 175418.

Kamerstukken I 2012/13, 33131, B.

Kamerstukken II 2015/16, 34300 IV, nr. B.

Kamerstukken II 2015/16, 34300 IV, nr. 59.

Kamerstukken II 2019/20, 35300 IV, nr. 1.

Kamerstukken II 2019/20, 35300 IV, nr. 11.

Kamerstukken II 2019/20, 35300 IV, nr. 11, bijlage 902421.

Kamerstukken II 2022/23, 36200 IV, nr. 13.

Kamerstukken II 2022/23, 36200 IV, nr. 38.

Kamerstukken II 2022/23, 35925 IV, nr. 60.

Kamerstukken II 2022/23, 36200 IV, nr. 63.
Kamerstukken II 2022/23, 36200 IV, nr. 85.
Kamerstukken II 2022/23, 36200 IV, nr. 44, bijlage 1068420.
Kamerstukken II 2023/24, 36560 IV, nr. 6.
Kamerstukken II 2023/24, 36410 IV, nr. 70.
Kamerstukken II 2023/24, 36410 IV, nr. 70, bijlage D056033.
Kamerstukken II 2024/25, 36600 IV, nr. 41.
Kamerstukken II 2024/25, 36600 IV, nr. 70.
Kamerstukken II 2024/25, 36600 IV, nr. 70, bijlage 1202076.
Kamerstukken II 2024/25, 36600 IV, nr. 70, bijlage 1202078.