

Verkenning invoering gelijkebehandelingswetgeving

op Bonaire, Saba en Sint Eustatius

Kombatí diskriminashon ku konsientisashon, lei i instansia

Combatting discrimination with awareness, laws and institutions

Discriminatie bestrijden met bewustwording, wetten en instituties

Hst. 1 Achtergrond, doel en werkwijze

Artikel 1 van de Grondwet bevat het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod. Dit artikel geeft aan wetgever, bestuur en rechter de opdracht om, bij het stellen van regels of het nemen van beslissingen, mensen in gelijke gevallen op een gelijke manier te behandelen en stelt een verbod op ongerechtvaardigd onderscheid. De Grondwet, waaronder artikel 1, geldt in de gehele jurisdictie van Nederland, dus ook op de openbare lichamen van Nederland.

De norm van artikel 1 Grondwet is uitgewerkt in een aantal gelijkebehandelingswetten, die discriminatie op de daarin genoemde gronden verbieden.¹ Deze wetgeving geldt tot op heden alleen in het Europese deel van Nederland; op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (de BES) geldt deze niet. Reden hiervoor is dat er bij de wijziging van de staatkundige status van de BES op 10-10-2010 voor is gekozen om deze wetgeving (nog) niet van toepassing te verklaren op genoemde eilanden.²

Van deze legislatieve terughoudendheid heeft het kabinet inmiddels afstand genomen; thans geldt dat wetgeving ook op de BES toepassing behoeft tenzij er goede redenen zijn om dit niet te doen (*comply or explain*). Doel is het bereiken van een gelijkwaardig effect met als uitgangspunt een gelijkwaardig voorzieningenniveau binnen de mogelijkheden van de Caribische context. Dit sluit aan bij artikel 132a, vierde lid, Grondwet, dat stelt dat voor de openbare lichamen regels kunnen 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. De bijzondere omstandigheden kunnen zijn gelegen in onder meer het insulaire karakter, kleinschaligheid, culturele verschillen, economische en sociale omstandigheden en draagkracht. Het voorgaande betekent dat zoveel mogelijk harmoniseren het uitgangspunt is, maar dat maatwerk mogelijk is.³

In dit verband is aan de Tweede Kamer toegezegd een verkenning uit te (laten) voeren naar de mogelijkheid van invoering van de gelijkebehandelingswetgeving

¹ Het betreft de volgende (materiële en institutionele) wetten: Wet College voor de rechten van de mens, Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen, Algemene wet gelijke behandeling (Awgb), Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen (Wgb m/v), Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz), Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid (Wgbl), het Burgerlijk Wetboek (boek 7, titel 10), de Wet verbod op onderscheid op grond van arbeidsduur (WOA) en de Wet onderscheid bepaalde en onbepaalde tijd (Wobot). Zie voorts hst. 2.3.

² Zie inzake de legislatieve terughoudendheid onder meer Kamerstukken II 2009/10, 31 954, nr. 7.

³ Zie onder meer Kamerstukken II 2019/20, 35 300 IV, nr.11.

op de BES.⁴ Het College voor de Rechten van de Mens (het College) heeft hier ook herhaaldelijk toe opgeroepen,⁵ zo ook de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (NCDR).⁶ Voorts hebben de bestuurscolleges van de drie openbare lichamen aangegeven deze wetgeving zo snel mogelijk in- en uitgevoerd te willen zien in het Caribische deel van Nederland.

Een externe commissie, bestaand uit ondergetekenden G.A.E. Thodé (oud-gezaghebber Bonaire en voorzitter van de Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens (Cbp) BES) en J.J. van Eck (oud-Staatsraad Raad van State en lid van de Cbp-BES), vanuit het ministerie van BZK ondersteund door S.M. Vogel-Koelman en B.M. Veltkamp, heeft in samenwerking met de openbare lichamen en de meest betrokken ministers, verkend wat er voor nodig is om deze wetgeving te kunnen invoeren en toepassen op de BES. Hierbij zijn tevens institutionele aspecten betrokken; gezien zijn de wenselijkheid op de BES van een lokale anti-discriminatievoorziening (voor melding en registratie van discriminatie en ondersteuning van slachtoffers) en van een oordeelsvormende instantie (doet uitspraak naar aanleiding van individuele klacht). Tot slot is gekeken naar de belasting die in- en uitvoering van de wetgeving met zich brengt voor bestuur, burgers en bedrijven.

Deze verkenning ligt thans voor u.

De voorbereiding van de verkenning bestond uit:

- Het artikelsgewijs doornemen van de gelijkebehandelingswetten, samen met de betrokken departementen (zie voor het verkregen beeld hst. 2.3);
- Gesprekken met instituties, te weten het College, Discriminatie.nl (de brancheorganisatie van de anti-discriminatievoorzieningen (ADV's)), de NCDR en de NO (zie voor het verkregen beeld hst. 2.2);
- Een werkbezoek aan de eilanden van 1-13 november 2022 (zie voor het verkregen beeld hst. 2.1).

In hoofdstuk 2 worden de verkregen inbreng en signalen weergegeven. Op basis daarvan worden in hoofdstuk 3 door de commissie conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan inzake de invoering van de gelijkebehandelingswetgeving en institutionele voorzieningen. Voor zover reacties en inbreng betrekking hebben op andere of verwante onderwerpen, vallen deze buiten de reikwijdte van de verkenning. Wel worden deze vermeld en ingebracht in andere daarvoor in aanmerking komende lopende of voorgenoemen (beleids-)trajecten.

Hst. 2 Consultatie gesprekspartners

2.1 Werkbezoek: beelden per eiland

De drie openbare lichamen worden vaak samengepakt onder de noemer Caribisch Nederland maar zijn onderling verschillend (onder andere in ligging, omvang, aard en demografie).⁷ Uiteraard zijn er ook overeenkomsten, zoals het insulair karakter en de staatkundige structuur binnen Nederland. Maar het blijven

⁴ Zie Kamerstukken II 2017/18, 34 338, nr. 3.

⁵ Zie onder meer de brief aan de staatssecretaris van Digitalisering en Koninkrijksrelaties van 14 maart 2022.

⁶ Zie het Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme 2022, p. 88.

⁷ Er is geen sprake van een entiteit met de naam "Caribisch Nederland". De verkenning laat zien dat de onderlinge verschillen tussen de openbare lichamen vragen om een gedifferentieerde aanpak in de uitvoering.

drie verschillende gemeenschappen, elk met een eigen culturele, sociaaleconomische en geschiedkundige context met een daarbij behorende afzonderlijke ontwikkelingslijn, ontwikkelingssnelheid en ontwikkelingsfase.

De beelden per eiland over de aard en omvang van en oplossingen voor het discriminatieprobleem verschilden dan ook, mede afhankelijk van de gesprekspartners. Daarom waren de gesprekken en informele contacten op alle drie de eilanden waardevol en is het raadzaam om in het vervolgtraject de drie eilanden ook steeds afzonderlijk mee te nemen en nader te consulteren in de verder te nemen beslissingen.

Een algemeen overheersend geluid dat in vrijwel alle gesprekken naar voren kwam was dat inwoners van de openbare lichamen voor wat betreft het sociaal minimum, sociale zekerheid en- voorzieningen gelijkgeschakeld willen worden met het Europese deel van Nederland (Europees Nederland). Dit werd diep gevoeld en expliciet naar voren gebracht en zal in deze verkenning vaker terugkomen. Menigeen vroeg zich hardop af wat de invoering van de gelijkebehandelingswetgeving voor meerwaarde had als deze sociale ongelijkheid niet wordt opgelost. Het werd een veenbrand genoemd.

Soms werd dit nog breder getrokken. Gesprekspartners zagen geen reden om Caribische Nederlanders anders te behandelen dan Europese Nederlanders en pleitten ervoor alle daarvoor in aanmerking komende regelgeving van toepassing te laten zijn op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Daar achter ligt de wens van inwoners voor dezelfde rechten (een principekwestie). En tegelijkertijd realiseren velen zich dat daar plichten bij horen.

Hieronder wordt de consultatie door middel van de gesprekken op de eilanden⁸ onderverdeeld in drie inhoudelijke aandachtspunten: 1) de aard en omvang van het discriminatieprobleem op de eilanden (2.1.1), 2) de invoering van de wetgeving (2.1.2) en 3) de bijbehorende institutionele aspecten (2.1.3).

2.1.1. Discriminatie in de praktijk op Bonaire, Saba en Sint Eustatius

Bonaire

Onze gesprekspartners op Bonaire waren: Eilandsraad, Gezaghebber, Gedeputeerde Economische Ontwikkeling en Bedrijfsvoering en Ondersteuning, Centraal Dialoog, MiVaBo (NGO minder validen Bonaire), Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES, wijkagenten en hoofd Basis Politiezorg, NGO Platform, EQ Bonaire (lhbtq+) en Unkobon (Union di Konsumidó Boneiru). Hieronder schetsen we enkele voorbeelden die onze gesprekspartners naar voren brachten over de verschijningsvormen van discriminatie op Bonaire:

- *Onderhuids en subtiel*
'Bo tin bon kabei', jij hebt goed (sluik) haar. Dit concrete voorbeeld van stereotypering kwam meerdere keren terug in onze consultatie op Bonaire. Kennelijk kunnen uiterlijke (etnische) kenmerken (hoe donkerder je huid, hoe meer kroezend je haar) zorgen voor sluipende en subtiele uitsluiting en mogelijk discriminatie. Dit is zeer moeilijk bespreekbaar.

⁸ De volgorde in 2.1.1 is gekozen vanwege de volgorde waarin het werkbezoek heeft plaatsgevonden.

Een andere vorm van onderhuidse, subtiele discriminatie raakt lhbt-ers. Er is een zekere mate van feitelijke acceptatie maar uiteindelijk komt het door het taboe toch neer op *'don't ask, don't tell'*.

- *Lokaal versus niet-lokaal*

Inwoners met een lokale achtergrond voelen zich ten opzichte van niet-lokale inwoners (met name Europees Nederlandse inwoners) ongelijk behandeld. Een voorbeeld hiervan speelt bij de politie en andere overheidsinstanties. Lokale medewerkers van de politie met eenzelfde taak, rang en uniform krijgen substantieel minder betaald dan politiemensen die uit Europees Nederland worden uitgezonden. Dit wordt als discriminerend ervaren. Er wordt ook gepleit voor voorkeursbeleid voor Bonairianen (of mensen met een Caribische achtergrond).

- *Kwetsbaren*

Discriminatie en uitsluiting wordt ervaren door ouderen en mensen met een beperking, onder meer op het punt van fysieke, digitale en administratieve toegankelijkheid. Het vliegverkeer ('de busdienst tussen de eilanden') is zeer slecht toegankelijk voor mensen met een beperking en ondanks aandringen van belangenorganisaties is een oplossing nog niet operationeel.

Migranten uit de regio blijken veel discriminatie en intimidatie te ervaren (bijvoorbeeld zwangerschapsdiscriminatie) maar vinden het lastig om zich uit te spreken vanwege hun kwetsbare positie in de samenleving (bijvoorbeeld tegenover hun werkgever).

Armoede en het hebben van een bepaalde achtergrond, kan leiden tot pesten en intimidatie op school.

Saba

Onze gesprekspartners op Saba waren: Saba Cares, Island Council, politie, historicus dhr. A. Martin, Island Governor en Executive Council, Staff and Management Openbaar Lichaam Saba (OLS), Community Development, Body/Mind/Spirit en Saba Comprehensive School. Hieronder schetsen we enkele voorbeelden die onze gesprekspartners naar voren brachten over de aard van discriminatie op Saba:

- *Familie en sociale status*

De schaal van het eiland maakt dat iedereen elkaar nodig heeft; men kan zich geen uitval permitteren en pijnpunten worden tussen families onderling 'opgelost'. Dit leidt tot zwijgen en lastige bespreekbaarheid van problemen, waaronder discriminatie.

Er is melding gemaakt van discriminatie of uitsluiting die voortkomt of in stand blijft vanwege de maatschappelijke structuur van Saba, waarbij bepaalde families of clans van oudsher invloedrijke posities innemen. Dit leek bij enkele gesprekspartners pregnanter gevoeld dan discriminatie op andere gronden die juist met de gelijkebehandelingswetgeving wordt bestreden.

- *Doorwerking van het slavernijverleden*
De gevolgen van het slavernijverleden werken door in het heden, onder andere kijkend naar de oorsprong van eigendom van land en woningen, maar ook kijkend naar huidige opleidingsniveaus. Er lijkt sprake van afgedekt ongemak (*'you can't escape your past'*), maar dit wordt door witte Sabanen niet op dezelfde wijze gevoeld als door Sabanen met donkere huidskleur en in ieder geval niet als probleem van kleur gezien (*'er waren ook blanke slaven'*). Tekenend hiervoor is dat pas in 2021 voor het eerst Ketu Koti is gevierd op Saba (op Saba *Emancipation Day* genoemd).
- *Verhulde vormen van discriminatie*
Er is sprake van verhuuld huiselijk geweld op het eiland. Ook zijn vorig jaar twee gevallen van geweld tegen lhbtqi-personen ter kennis gekomen van een zorginstelling, waarvan geen aangiften bekend waren bij de politie. Ook werd seksuele intimidatie als een probleem op het eiland naar voren gebracht.
- *Vermijden van bedrijfsrisico*
Ook op Saba wordt er gesproken over zwangerschapsdiscriminatie vooral in de schoonmaaksector waar veel Zuid-Amerikaanse vrouwen werken. Ook werd het dilemma opgeworpen dat kleine ondernemingen mensen met een mentale of fysieke beperking niet in dienst kunnen nemen vanwege het bedrijfsrisico en hun concurrentiepositie.
- *Verschillen tussen de eilanden*
In de zorgsector wordt op Saba discriminatie ervaren ten opzichte van Bonaire; daar wordt meer betaald voor hetzelfde werk.

Sint Eustatius

Onze gesprekspartners op Sint Eustatius waren: Juridische Zaken Openbaar Lichaam St. Eustatius (OLE), Island Council, Government Commissioner, pastor, jongerenwerker en het Sociaal Domein OLE. Hieronder schetsen we enkele voorbeelden die onze gesprekspartners naar voren brachten over de aard van discriminatie op Sint Eustatius:

- *Subtiele discriminatie van andersgezinden*
Conservatieve normen en waarden maken het voor sommige groepen op Sint Eustatius moeilijk om zichzelf te kunnen zijn. Vanuit religieuze motieven komt reële weerstand tegen lhbtqi+-ers voor. Maar ook tussen geloofsgemeenschappen onderling is er sprake van uitsluiting en discriminatie. Bepaalde etnische kenmerken zorgen voor bevoordeling en andere voor achterstelling (*'colourism'*) en er is subtiele discriminatie op grond van geslacht, wat zich concreet uit in zwangerschapsdiscriminatie. Migranten uit de regio op Sint Eustatius hebben een bestaan met een onstabiele basis die hen kwetsbaar maakt voor discriminatie en uitsluiting.
- *Uitsluiting door politieke klimaat*
Er is gevoelde discriminatie en sociale uitsluiting vanwege politieke gezindheid en persoonlijke afhankelijkheid van politici. Verkiezingen ontwrichten de sociale cohesie, politiek vormt een splijtzwam in de samenleving en zelfs binnen families (*'It comes sharp'*).

- *Vermijden van bedrijfsrisico*

Er is ervaren discriminatie van gehandicapten op het punt van fysieke toegankelijkheid en omdat ze een risico vormen voor werkgevers in een kleine, kwetsbare economie.

- *Doorwerking van het slavernijverleden*

De gevolgen van het slavernijverleden werken door in het heden, onder andere in de huidige armoede en jeugdcriminaliteit, maar ook in de ambtelijk-bestuurlijke verhoudingen binnen het openbaar lichaam en binnen het Koninkrijk.

2.1.2 Invoering van de wetgeving

De bestuurscolleges van de drie eilanden hebben bij brief van 10 mei 2022 verzocht om zo snel mogelijke in- en uitvoering van de gelijkebehandelingswetten in het Caribische deel van Nederland. Gedurende het werkbezoek is de wetgeving (de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb), de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz), de Wet gelijke behandeling mannen en vrouwen (Wgb m/v) en de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid (Wgbl) toegelicht en is geschetst hoe de discriminatieproblemen die op de eilanden ervaren worden, passen binnen de kaders van deze wetgeving. Op deze manier konden de gesprekspartners een goed beeld krijgen van de werking en meerwaarde van deze wetten.

Hieronder volgt een weergave van de reacties van de gesprekspartners op de vraag welke aandachtspunten er zijn bij invoering van de gelijkebehandelingswetgeving.

Bonaire

Algemeen beeld op Bonaire

Er kan in algemene zin geconcludeerd worden dat er bij de gesprekspartners op Bonaire brede steun bestaat voor integrale invoering van de gelijkebehandelingswetgeving.

Vanuit de gesprekspartners werd zelfs nadrukkelijk naar voren gebracht dat de directe uitvoerbaarheid van alle aspecten van deze regelgeving in principe los moet worden gezien van de centrale vraag of de wetgeving moet worden ingevoerd. Ook als uitvoering van onderdelen van de gelijkebehandelingswetgeving nu niet logisch of nodig lijkt, is dat geen reden om deze wetgeving niet in te voeren. Op deze manier hoeft, zodra zich een nieuwe situatie op de openbare lichamen voordoet, niet opnieuw een wetgevingsproces opgestart te worden (zie onder meer de brief die Centraal Dialoog op 26 november 2022 stuurde aan de Staatssecretaris van Koninkrijksrelaties en Digitalisering). Het feit, dat na 10-10-10 niet alle daarvoor in aanmerking komende wetgeving is ingevoerd, heeft sociaal-maatschappelijke achterstanden teweeg gebracht, bijvoorbeeld ten aanzien van toegankelijkheid van de bebouwde omgeving.

Sociale bescherming

Op Bonaire leeft de dringende wens om gelijkgeschakeld te worden met Europees Nederland als het gaat om sociale bescherming of sociale zekerheid. Meermaals werd de vraag gesteld hoe de gelijkebehandelingswetgeving gaat helpen bij dit vraagstuk van ongelijkheid bij sociale bescherming en sociale zekerheid. Men vindt het moeilijk uit te leggen dat de (horizontale) gelijkebehandelingswetgeving wordt ingevoerd, terwijl de overheid tegelijkertijd de (verticale) ongelijke behandeling binnen Nederland in stand houdt. Dit bemoeilijkt het draagvlak, het moet en-en zijn.

De toepasselijkheid van deze wetgeving op het vraagstuk van de ongelijkheid binnen Nederland ten gevolge van de geografische ligging wordt dan ook door de gesprekspartners gemist. Volgens hen zou daarom in artikel 7a Awgb ook onderscheid op grond van "geografische ligging" moeten worden verboden en niet alleen op grond van ras.

Randvoorwaarden

De gesprekspartners vinden het noodzakelijk om vooruitlopend op inwerkingtreding van de wetgeving (dus: parallel aan het wetgevingsproces) te beginnen met voorlichting over komende rechten, plichten en toetsingskader. Dit bevordert de bewustwording, effectuering en uitvoerbaarheid en zorgt voor *'empowerment'*.

Er is tevens behoefte aan stimulerend beleid ten aanzien van Bonaire zelf (de verticale relatie), bijvoorbeeld door de implementatie van het VN-Verdrag Handicap.

Specifiek aandachtspunt

Vanuit het oogpunt van economische en maatschappelijke ontwikkeling van het eiland en de continuïteit daarvan, leeft de vraag in hoeverre de gelijke behandelingswetgeving het mogelijk maakt om voorkeursbeleid voor Bonairianen/eilandskinderen te kunnen voeren.

Saba

Algemeen beeld op Saba

Er bestaat bij de gesprekspartners brede steun voor integrale invoering van de gelijkebehandelingswetgeving. Wel wordt aangegeven dat acceptatie van nieuwe regels en veranderingen binnen de gemeenschap moeizaam kan verlopen en tijd zal kosten.

Sociale bescherming

De vraag leeft of en hoe de gelijkebehandelingswetgeving gaat helpen op het gebied van sociale bescherming. De toepasselijkheid van deze wetgeving op het

vraagstuk van de ongelijkheid binnen Nederland ten gevolge van de geografische ligging wordt gemist.

Randvoorwaarden

Het wordt nodig geacht dat inwoners er op gaan vertrouwen dat deze wetgeving voor hen verbeteringen meebrengt.

Men is zich ervan bewust dat in- en uitvoering van de gelijkebehandelingswetgeving lusten en lasten met zich brengt; het kan bijvoorbeeld geld kosten om gebouwen toegankelijker te maken.

St. Eustatius

Algemeen beeld op Sint Eustatius

Er bestaat bij de meeste gesprekspartners steun voor integrale invoering van de gelijkebehandelingswetgeving. Er wordt waarde gehecht aan de bescherming die deze wetgeving biedt. Er moet ruimte zijn om bij de toepassing ervan de lokale feiten en omstandigheden te betrekken. In de eilandsraad is men evenwel sceptisch; invoering wordt als paternalistisch gezien en op gespannen voet met religieuze waarden beschouwd. Ook acht men invoering van de wetgeving niet op alle onderdelen wenselijk, aangezien de omstandigheden op het eiland anders zijn (klimaat, cultuur, kleine en kwetsbare bedrijven) en er zorgen zijn over benadeling door toepassing van de nieuwe wetgeving.

Sociale bescherming

Op St. Eustatius leeft de dringende wens om gelijkgeschakeld te worden met Europees Nederland als het gaat om sociale bescherming of sociale zekerheid. De vraag leeft of en hoe de gelijkebehandelingswetgeving gaat helpen op het gebied van sociale bescherming. De toepasselijkheid van deze wetgeving op het vraagstuk van de ongelijkheid binnen Nederland ten gevolge van de geografische ligging wordt gemist. Men vindt het moeilijk uit te leggen dat de (horizontale) gelijkebehandelingswetgeving wordt ingevoerd, terwijl de overheid tegelijkertijd de (verticale) ongelijke behandeling binnen Nederland in stand houdt.

Randvoorwaarden

Door de gesprekspartners wordt gewezen op de noodzaak van handhaving; regelgeving is in zichzelf een belangrijk signaal, maar effectuering is de kern (*'otherwise nothing is going to happen'*).

Er is tevens behoefte aan invoering van de Participatiewet en implementatie van het VN-Verdrag Handicap.

2.1.3 Institutionele aspecten

Anders dan in Nederlandse gemeenten zijn er momenteel geen lokale meldpunten tegen discriminatie op de openbare lichamen. De wetgeving inzake deze onafhankelijke en laagdrempelige voorzieningen (de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen), waar discriminatie gemeld en geregistreerd kan worden en bijstand wordt geleverd aan slachtoffers, geldt niet op Bonaire, Saba en St. Eustatius. Ook is laagdrempelige, kosteloze, individuele oordeelsvorming door het College voor de rechten voor de mens momenteel niet mogelijk op de eilanden; het College kan momenteel slechts ten algemene onderzoek doen (artikel 2 Wet College voor de rechten van de mens). Wel kan de Nationale Ombudsman worden ingeschakeld op de BES als het gaat om onderzoek naar discriminerend overheidshandelen.

Bonaire

Algemeen beeld op Bonaire

Er is bij de gesprekspartners op Bonaire zowel behoefte aan een anti-discriminatievoorziening als aan individuele oordeelsvorming.

Realisering van een ondersteunende voorziening bij discriminatie wordt als kans beschouwd, bij voorkeur in combinatie met een brede, onafhankelijke, juridisch loketfunctie. Het 'één deur principe' (één loket dat op alle juridische vlakken hulp biedt) wordt van groot belang geacht; het is efficiënter, zorgt voor krachtenbundeling en kostenbesparing in kleine gemeenschappen en biedt meer anonimiteit voor de gebruikers van het loket. Een dergelijk loket kan immers om allerlei redenen bezocht worden. Er is vanuit het openbaar lichaam Bonaire momenteel contact met het ministerie van JenV over een mogelijke invoering van een juridisch loket, met een lokale *frontoffice*, op elk van de eilanden (hierna: Juridisch Loket).

Juridische bijstand

Een belangrijke voorwaarde is dat een anti-discriminatievoorziening actief is binnen de gemeenschap en voor burgers een meerwaarde heeft: door te signaleren, in gesprek te gaan, bewustwording te creëren, advies te geven, zichtbaar te zijn en verbinding te leggen met belangenorganisaties en sociale hulpverlening als MiVaBo, Sentro Aksesu Boneiru, NGO Bonaire, Centraal Dialoog en Unkobon.

Als belangrijke randvoorwaarden voor een anti-discriminatievoorziening op Bonaire zijn verder naar voren gebracht:

- afstemmen met het fenomeen sociaal raadslieden (naar voren gebracht vanuit de vakbonden)
- bieden van toegankelijke hulp door deze in vier talen (Papiaments, Engels, Nederlands, Spaans) beschikbaar te stellen
- zorgen voor zicht op discriminatie en op de bereidheid om discriminatie te melden (dataverzameling)

- faciliteren van groeimogelijkheden voor de voorziening. Deze moet de kans krijgen om te groeien (neem daar tenminste 3-4 jaar voor). Het is belangrijk dat er lokale mensen (inclusief stagiaires rechten) kunnen worden opgeleid. Vooruitlopend op wettelijk kader zou alvast moeten worden begonnen met voorlichting.

Andere naar voren gebrachte succesfactoren en taken van een anti-discriminatievoorziening, bij voorkeur gekoppeld aan een Juridisch Loket:

- dichtbij de mensen staan en vertrouwen opbouwen
- mensen daar daadwerkelijk hulp in het loket bieden en doorgeleiden naar verdere hulp als dat nodig is
- schrijven van brieven, contact opnemen met instanties, voorlichting geven, doorverwijzen
- samenwerking zoeken met overheidsdienstverleners en andere instanties
- objectiveren en duiden van klachten (is er sprake van discriminatie of van andere hulpvraag), managen van verwachtingen.

Oordelende instantie

Voor wat betreft een individuele oordelende instantie wordt door de gesprekspartners, om redenen van synergie, gedacht aan het College. Daarmee wordt aangesloten bij wat er al is en goed functioneert (met gespecialiseerde kennis van de gelijkebehandelingswetgeving).

In de opbouwfase zou de werkwijze van de Nationale ombudsman gevolgd kunnen worden. Een model zou kunnen zijn dat Collegeleden één of twee keer per jaar de eilanden bezoeken met een *backoffice* in Europees Nederland. Randvoorwaarden zouden zijn: een vast toegewezen ondersteunend team, vaste uren en bezoldiging en beschermde capaciteit en focus.

Andere naar voren gebrachte succesfactoren en taken van de toetsende instantie zijn:

- een positionering onafhankelijk van de overheid
- een benoeming van leden los van de politiek
- laagdrempeligheid (in benadering en logistiek; contactpersonen moeten benaderbaar zijn. Dit is essentieel vanwege schroom om beroep te doen op en te staan voor eigen rechten)
- in contact zijn en blijven met gesprekspartners

En: overweeg een vorm van mobiele hulp.

Beide instituties worden op Bonaire beschouwd als versterking van de rechtspositie van inwoners, mits aan de nodige randvoorwaarden wordt voldaan. Daarbij is van belang dat er een goede infrastructuur ontstaat, maar geen bureaucratie en dat er een lokale capaciteit ontstaat die aansluiting heeft met en tegelijkertijd enige afstand heeft tot de gemeenschap (dat noemt men een lastige balans, 'a *tight rope*').

Saba

Algemeen beeld op Saba

Een anti-discriminatievoorziening als onderdeel van een breed juridisch loket wordt ook op Saba noodzakelijk geacht, met op het eigen eiland een *frontoffice*. Er is geen draagvlak voor een *shared service centre* voor de hele BES. Saba heeft al ervaring met een eigen Legal Desk met een maandelijks juridisch spreekuur vanuit een *pilot* die door het ministerie van BZK gefinancierd is. Deze *pilot* is succesvol en Saba zoekt nu naar meer continuïteit en uitbreiding van het structurele aanbod van juridische bijstand. De gesprekspartners op Saba drongen er ook op aan om het momentum vast te houden. Er is vanuit het openbaar lichaam Saba momenteel contact met het ministerie van JenV over een mogelijke invoering van een dergelijk loket (lokale *frontoffice*) op elk van de eilanden.

Juridische bijstand

Een zichtbaar en laagdrempelig loket, dat op een open en niet-bureaucratische wijze, onafhankelijk en in vertrouwelijkheid, preventief en op individueel verzoek, informatie en bijstand kan verlenen op een breed terrein van juridische vraagstukken waaronder discriminatieklachten, wordt op Saba belangrijk gevonden.

In een kleine gemeenschap als die op Saba is de drempel om discriminatie te melden hoog en is er behoefte aan kennis over discriminatie. Het loket zou midden in de leefwereld moeten staan en via voorlichting op een actieve manier contact moeten leggen met hen die er niet altijd zelf mee komen (*outreaching* werken). Kennis en bewustheid verschaffen over wat discriminatie inhoudt én wat het niet is. Het geven van objectieve voorlichting over discriminatie is noodzakelijk, omdat er mogelijk terughoudendheid is bij het indienen van individuele klachten. Binnen een breed Juridisch Loket kan er met bijstand en voorlichting beter zicht worden verkregen op de omvang en aard van discriminatie.

De laagdrempeligheid kan worden gefaciliteerd door het organiseren van spreekuren op verschillende plekken (bijvoorbeeld een bibliotheek of buurthuis) en door het aanbieden van hulp in drie talen (Engels, Spaans, Nederlands). Voorlichting zou bij voorkeur aan moeten sluiten op activiteiten waar mensen sowieso op afkomen.

Continuïteit van de hulpverlening is gebaat bij achtervang en een structurele beschikbaarheid van het liefst meerdere personen voor het loket. Een breed Juridisch Loket vraagt ook om krachten die multidisciplinair kunnen werken.

Tot slot werd naar voren gebracht dat door invoering van instituties zoals het Juridisch Loket andere (overheids-)diensten hun kerntaken beter kunnen uitoefenen.

Oordelende instantie

Op Saba wordt de meerwaarde gezien van een onafhankelijke oordelende instantie, zoals het College voor de rechten van de mens. Aandachtspunten zijn: een snelle casusbehandeling (een te lange doorlooptijd van zaken zal ertoe leiden dat mensen geen klachten meer zullen indienen), toegankelijkheid, fysieke en digitale behandeling, en voorlichting in vier talen.

Zowel bij de gesprekken over het Juridisch Loket als over de oordelende instantie werd benadrukt dat het hier gaat om een bewustwordingsproces om Sabanen meer in staat te stellen om hun rechten te kennen en te effectueren (empowerment). Dit proces heeft tijd en inspanning nodig.

Sint Eustatius

Algemeen beeld op Sint Eustatius

Bij de gesprekspartners op Sint Eustatius werd de instelling van instituties als een anti-discriminatievoorziening en een oordelende instantie van grote waarde geacht. Het investeren in dergelijke instituties bevordert de democratische rechtsstaat, versterkt de rechtspositie van inwoners en zorgt voor werk- en stageplekken.

Een anti-discriminatievoorziening als onderdeel van een breed juridisch loket wordt noodzakelijk geacht, met op elk eiland een fysieke vestiging of *frontoffice* (geen *shared service centre* voor de hele BES). De menselijke waardigheid staat onder druk; een loket helpt om de stille minderheid voor zichzelf op te laten komen (*'letting them know they have a voice'*).

Juridische bijstand en oordelende instantie

Er was op Sint Eustatius een brede roep om te investeren in instituties om de stille minderheid bewust te maken van het nut en effect van regels. Ook op Sint Eustatius wordt daarbij *outreaching* werken, midden in de samenleving, van belang geacht. Het is nodig dat betrouwbare medewerkers op Sint Eustatius blijven doorvragen, duidelijkheid scheppen en misverstanden voorkomen. Bovendien is goede dataverzameling nodig, zodat er zicht komt op discriminatie.

Er moet een structurele inbedding van de voorziening komen (*'don't call it a pilot'*) waarin geïnvesteerd wordt. En tegelijkertijd: ga stap voor stap te werk, niet alle prioriteiten kunnen tegelijk worden aangevat.

Ook op Sint Eustatius werd aangegeven dat door de invoering van instituties – een breed juridisch loket en oordeelsvorming door het College - andere (overheids-)diensten en informele circuits worden ontzorgd.

2.2 Inbreng bestaande instituties tegen discriminatie

College voor de rechten van de mens

Op 13 oktober 2022 heeft het College voor de rechten van de mens ten behoeve van de verkenning een eerste standpunt gegeven over een mogelijke rol voor het College als oordelende instantie in de openbare lichamen BES na de invoering van de gelijkebehandelingswetgeving. Het College is in principe bereid zijn oordelende taak ook op de BES uit te voeren, wanneer er aan de juiste randvoorwaarden is voldaan en adequate middelen beschikbaar zijn.

Hieronder een weergave van de toelichting van het College.

Algemene reactie

Het College is groot voorstander van (in beginsel) onverkorte invoering van de gelijkebehandelingswetgeving op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Alle burgers van Nederland hebben immers recht op bescherming tegen discriminatie, ongeacht waar ze in Nederland wonen.

Het College meent ook dat bij de invoering van de gelijkebehandelingswetgeving op de openbare lichamen een laagdrempelige, toegankelijke, deskundige instantie past waar burgers terecht kunnen met hun discriminatieklacht. Ook, en juist, op de BES waar nog geen ervaring met deze wetgeving is.

Vanwege de specifieke demografische en culturele omstandigheden moet volgens het College worden gezien hoe aan het oordelenproces op de meest passende manier vorm kan worden gegeven. Een exacte kopie van het Europees-Nederlandse proces acht het College niet wenselijk, gelet op de fysieke afstand met en tussen de eilanden. Daarnaast is er nog geen zicht op het aantal en de aard van de te verwachten oordeelverzoeken.

Randvoorwaarden

Een goede uitoefening van zijn bevoegdheid op de eilanden is naar het oordeel van het College mogelijk wanneer is voldaan aan de volgende randvoorwaarden:

- Voldoende informatie aan de inwoners
Het is van belang dat de inwoners van de BES voorafgaand aan de invoering over informatie beschikken over de gelijkebehandelingswetgeving, inclusief de mogelijkheid tot een verzoek om een oordeel. Een aandachtspunt daarbij is de (horizontale) reikwijdte van de wetgeving.
- Voeling met de lokale context
Om effectief te kunnen zijn is het van belang dat oordelen worden ervaren als gezaghebbend en niet als 'opgelegd' door een instantie in Europees Nederland. Voor de kwaliteit van oordelen en een taxatie van de relevante omstandigheden zal kennis van de samenleving en cultuur ter plaatse en goede kennis van het Papiaments, Caribisch Engels en Spaans noodzakelijk zijn. De oordelenpraktijk moet worden ingericht op een manier die bij de lokale context van de BES past, met andere woorden het lokale karakter moet institutioneel geborgd zijn. Om hieraan te kunnen voldoen is bijvoorbeeld de samenstelling van een raadkamer van belang; er zou een lokaal Collegelid kunnen worden benoemd, bijvoorbeeld een rechter die deze taak erbij krijgt.

- Toegankelijkheid

Het proces van oordeelsvorming moet toegankelijk zijn voor de (lokale) samenleving. Onderzocht moet worden welke manieren van klachtmelding het beste aansluiten bij de situatie ter plekke. Tegelijkertijd lijkt het onwenselijk als zittingen uitsluitend digitaal plaats zouden vinden.

NCDR

In het eerste Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme van 19 september 2022 heeft de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (NCDR) gepleit voor een spoedige en integrale implementatie van de gelijkebehandelingswetgeving en de uitvoering van mensenrechten in Bonaire, Sint Eustatius en Saba. In gesprek met de verkenner heeft de NCDR dit nader toegelicht.

Algemene reactie

Artikel 1 Grondwet is het moreel kompas bij handelen van de overheid, burgers en organisaties. De situatie van inwoners van de eilanden is ongelijk aan die in Europees Nederland. De noodzaak tot versterking van bestuurskracht op de BES is geen excuus om de ongelijkheid tussen het Europese en het Caribische deel van Nederland in stand te houden. Er wordt met klem aangedrongen op integrale invoering van de gelijkebehandelingswetgeving.

Sociale bescherming, sociale zekerheid en aanverwante wet- en regelgeving moeten worden gelijkgetrokken (onder andere het minimumloon, regelingen omtrent zwangerschap, partnerpensioen, adoptie voor paren van gelijk geslacht, bescherming tegen huiselijk geweld, de Transgenderwet, kerndoelen over seksuele diversiteit).

Randvoorwaarden

- Inrichten van een goede infrastructuur

De NCDR pleit voor het inrichten van een goede infrastructuur als randvoorwaarde om mensenrechten in het Caribische deel van Nederland te verbeteren. Het spoedig installeren van een meldpunt voor discriminatie waar inwoners terecht kunnen met vragen en klachten over de overheid, werkgevers etc. is wenselijk. Daarnaast zouden inwoners van CN toegang moeten krijgen tot de oordelenprocedure van het College voor de Rechten van de Mens, al dan niet toegespitst op de situatie op de eilanden. Van belang is hierbij te denken in concrete oplossingen.

Uitzetten van een concreet tijdpad

Niet alleen voor de gelijkebehandelingswetgeving moet een concreet tijdpad worden uitgezet maar ook voor de inwerkingtreding van mensenrechtenverdragen zoals het VN-Verdrag Handicap en het Verdrag van Istanbul.

Tevens dienen meldpunten te worden ingericht met een breed mandaat (o.a. klachtbehandeling, voorlichting, bewustwording en dataverzameling). Daarnaast dient de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen (Wga) in werking te treden in CN (zie pagina 88 van het Nationaal Programma).

Discriminatie.nl

De brancheorganisatie van de ADV's, Discriminatie.nl, heeft ten behoeve van de verkenning op 13 oktober 2022 een standpunt uitgebracht. Ook is er na het bezoek aan de openbare lichamen met Discriminatie.nl gesproken.

Algemene reactie

Discriminatie.nl acht het wenselijk een antidiscriminatievoorziening op de BES in te voeren en daarbij gebruik te maken van hetgeen er in Europees Nederland al is: een laagdrempelige voorziening, kwaliteit van de klachtbehandeling, samenwerking met en doorverwijzing naar ketenpartners zoals het College, politie en OM. Dit borgt professionaliteit, uniformiteit, efficiency en uitwisseling van ervaringen. Naar aanleiding van de terugkoppeling van het bezoek aan de openbare lichamen in november, heeft Discriminatie.nl evenwel aangegeven dat met de positionering van een antidiscriminatievoorziening binnen een breed juridisch loket deze doelen eveneens zouden kunnen worden bereikt en dat dit mogelijk meer passend is binnen de context van de BES.

Randvoorwaarden

- Adequate financiering
Een belangrijke randvoorwaarde is dat de financiering goed geregeld is, bij voorkeur door middel van geormerkte gelden.
- Lokale frontoffice
Voor wat betreft vormgeving is een lokaal steunpunt (*frontoffice*) op elk eiland wenselijk.
- Starten met een voorloper
Gepleit wordt voor instelling van een voorloper. Deze *light versie* van een ADV biedt kansen om zicht te krijgen op het huidige discriminatieklimaat (dataverzameling). Taken van deze voorloper:
 - o preventie en voorlichting geven (in de lokaal gesproken talen, digitale omgeving en – meldpunt, telefoon- of WhatsApp-nummer)
 - o luisterend oor zijn
 - o sociale kaart/wegwijzer maken
 - o vervolgstappen uitdragen
 - o verwachtingen managen ('wat kan nu nog niet maar straks wel')

Kortom: aanwezigheid en connectie maken is wenselijk.
- Lokale inbreng
Het is van groot belang dat er ruimte is voor lokale inbreng. Zorg ervoor dat lokale sleutelfiguren in een vroeg stadium, op een gelijkwaardige manier, betrokken worden bij het instellen van de voorloper. Dit zorgt voor draagvlak en vertrouwen bij de lokale bevolking. Lokale sleutelfiguren worden idealiter gevonden bij bekende zorg- en welzijnsorganisaties op de eilanden waarbij rekening wordt gehouden met verschillende doelgroepen, verschillende voertalen en regionale spreiding.
- Anonimiteit
Gelet op de aard en schaal van de gemeenschappen zou sprake kunnen zijn van terughoudendheid om discriminatie te melden. Daarom is de mogelijkheid van anoniem melden wenselijk.

- Nauw contact met de *backoffice*

Het is wenselijk bij het realiseren van een antidiscriminatievoorziening op de BES gebruik te maken van de expertise, ervaring en kennis binnen Discriminatie.nl, de landelijke vereniging van ADV's. Discriminatie.nl is mede daarom bereid om een opleiding en ondersteuning aan te bieden voor de toekomstig medewerkers van de ADV op de BES-eilanden.

Aandachtspunt: betrek Caribische landen

Discriminatie.nl pleit ervoor om de verkenning aan te grijpen om ook voor Curaçao, Aruba en Sint Maarten een anti-discriminatievoorziening te initiëren. Met inachtneming van de staatsrechtelijke verschillen zouden de landen betrokken kunnen worden bij dit proces. Mogelijk heerst ook daar de behoefte om een ADV in te richten.

Nationale Ombudsman

In het kader van de verkenning is gesproken met de Nationale ombudsman, die sinds 2010 ook klachten behandelt op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Algemene reactie

Er zijn de ombudsman geen expliciete klachten over discriminatie door de overheid bekend. Dit betekent geenszins dat er geen problemen zijn met discriminatie. Ongelijke behandeling is verborgen, het kan overal voorkomen en het werkt door in thema's als onderwijs, vergunningverlening en armoedebestrijding. Met name lijkt onderscheid naar geslacht, seksuele gerichtheid, ras en leeftijd (ouderen) voor te komen.

Snelle, integrale invoering van de gelijkebehandelingswetgeving in CN is nodig, alsmede het instrumentarium om ongelijke behandeling te bestrijden.

Randvoorwaarden

- Lokale inbreng

Uitgangspunten bij inrichting van een antidiscriminatievoorziening:

- o fysieke nabijheid (alleen digitale klachtbehandeling is onvoldoende)
- o gebruik van de eigen taal
- o vertrouwen (onder andere door te werken met vaste gezichten)

- Samenwerking *front-* en *backoffice*

De ombudsman gaat uit van een brede *frontoffice* ('*intakers*') met verbindingen naar *backoffice* (onder andere het College en de Nationale ombudsman) en een voorlichtende en signalerende taak. De oordelende functie is sluitstuk.

- Brede juridische bijstand

Bijstand en registratie worden gezien als mogelijke hoofdtakken. In dat kader is aansluiting bij de recente ontwikkelingen rond het Juridisch Loket op de BES van belang. Hierbij is eveneens samenwerking met de No een wens.

- Kennis over grondrechten

Aandacht voor grondrechten op de universiteiten van Curaçao en Aruba is nodig; zo kunnen lokale mensen worden opgeleid en geëquipeerd.

2.3 Inbreng andere departementen; doorexerceren gelijkebehandelingswetten

Inhoud en systematiek

De gelijkebehandelingswetten zijn een uitwerking van artikel 1 Grondwet. Het gaat in het bijzonder⁹ om vier wetten, die discriminatie tussen burgers verbieden. De volgende wetten verbieden discriminatie op de daarin genoemde persoonskenmerken:

- de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb: gelijke behandeling op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid of burgerlijke staat);
- de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz);
- de Wet gelijke behandeling mannen en vrouwen (Wgb m/v);
- de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid (Wgbl).

De gelijkebehandelingswetgeving ziet met name op verhoudingen tussen burgers onderling, bijvoorbeeld tussen werkgevers en werknemers als het gaat om het verbod op zwangerschapsdiscriminatie of onderscheid op grond van ras bij het vervullen van een betrekking. De wetgeving ziet ook op de overheid als werkgever. Op het terrein van sociale zekerheid bevat de Awgb ook een verbod op onderscheid op grond van ras richting de overheid.

De vier wetten kennen een vergelijkbare systematiek. Zowel directe als indirecte discriminatie zijn in beginsel verboden, de wetgeving kent enkele absolute verboden (bijvoorbeeld op seksuele intimidatie) en voorziet in de mogelijkheid van gerechtvaardigde uitzonderingen. Voorts bevatten de wetten (dezelfde) victimisatiebepalingen en voorzien ze in een verschuiving van de bewijslast. Hieronder wordt per wet aangegeven welke belangrijkste rode draden en aandachtspunten naar voren kwamen bij het artikelsgewijs doornemen ervan.

Awgb

De geboden, verboden en mogelijke uitzonderingen in de Algemene wet gelijke behandeling, en het daarmee samenhangende Besluit gelijke behandeling, lijken goed toepasbaar op de BES. Bij de toepassing verdienen de volgende onderdelen bijzondere aandacht.

Voorkeursbeleid

Een aandachtspunt is artikel 2, derde lid, dat de mogelijkheid tot het voeren van voorkeursbeleid bevat: Het verbod van onderscheid geldt niet indien het doel is vrouwen of personen behorende tot een bepaalde etnische of culturele minderheidsgroep een bevoorrechte positie toe te kennen teneinde feitelijke nadelen verband houdende met de gronden ras of geslacht op te heffen of te verminderen mits het onderscheid in een redelijke verhouding staat tot dat doel.

⁹ Daarnaast zijn het Burgerlijk Wetboek (boek 7, titel 10), de Wet verbod op onderscheid op grond van arbeidsduur (WOA) en de Wet onderscheid bepaalde en onbepaalde tijd (Wobot) van belang. Deze bepalingen zijn deels al van toepassing op de BES en zullen voor het overige onderdeel van het wetgevingsproces vormen.

Los van de wenselijkheid van invoering op de BES van deze bepaling – die staat in deze verkenning niet ter discussie – is de vraag gerezen, in hoeverre het bepaalde bruikbaar is voor het voeren van voorkeursbeleid ten aanzien van geboren eilandinwoners, zoals door enkele gesprekspartners werd bepleit. Voor het beantwoorden van deze vraag is het van belang vast te stellen wanneer er sprake is van een minderheidsgroep (“wat is de referentie?”) en wat de reikwijdte is van de grond “ras”. Het gaat het kader van deze verkenning te buiten om hierover een oordeel te geven. De (rechts)praktijk zal over dit concrete vraagstuk nadere duidelijkheid moeten geven.

Botsende grondrechten

Inzake het discriminatieverbod bij de arbeid (artikel 5) is een aandachtspunt dat een instelling op godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag, een instelling van bijzonder onderwijs of een instelling op politieke grondslag, onderscheid mag maken ten aanzien van personen die voor haar werkzaam zijn op grond van godsdienst, levensovertuiging of politieke gezindheid. Dit geldt alleen voor zover deze kenmerken vanwege de aard van de betrokken specifieke beroepsactiviteit of de context waarin deze wordt uitgeoefend een wezenlijk, legitiem en gerechtvaardigd beroepsvereiste vormen. Bovendien mag het onderscheid niet verder gaan dan passend is, gelet op de houding van goede trouw en loyaliteit aan de grondslag van de instelling (lid 2). Onderscheid op grond van godsdienst, levensovertuiging of politieke gezindheid mag dus niet leiden tot discriminatie op grond van bijvoorbeeld seksuele gerichtheid. Dit brengt bijvoorbeeld mee dat homoseksuele leraren niet geweigerd mogen worden door bijzondere scholen. Vraag is hoe de spanning tussen grondrechten, zoals vrijheid van religie en onderwijs versus het discriminatieverbod, op de eilanden gaat uitpakken. De rechter toetst in Europees Nederland strikt. Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat dit op de BES anders zou zijn. Dit geldt ook voor de andere uitzonderingsmogelijkheden in artikel 5; deze zijn geen vrijbrief om te discrimineren bij de arbeid. Dit geldt ook voor aanbieders van goederen en diensten, waarbij botsende grondrechten (bijvoorbeeld ten aanzien van leerlingen op een bijzondere school) op overeenkomstige wijze zijn uitgewerkt in artikel 7.

Sociale bescherming

Een pregnant aandachtspunt in de Awgb is artikel 7a, dat onderscheid op grond van ras verbiedt bij sociale bescherming, daaronder begrepen sociale zekerheid en sociale voordelen. Deze bepaling richt zich daarmee (mede) tot de overheid. Vraag is wat invoering van dit artikel zou betekenen voor het huidige onderscheid in sociale bescherming tussen het Europese en het Caribische deel van Nederland. Dit onderscheid is niet direct gebaseerd op een Awgb-grond (ras, nationaliteit etc.) maar op het insulaire karakter.¹⁰ Het is niet uit te sluiten dat de huidige verschillen in sociale bescherming *indirect* onderscheid op grond van ras zouden opleveren. In dat geval zal de overheid een objectieve rechtvaardiging

¹⁰ Caribisch Nederland kent een eigen sociaal zekerheidsstelsel (en een ander belasting- en premiestelsel) dat is toegesneden op de lokale context (art. 132a Grondwet jo art. 1, lid 1, Statuut).

moeten kunnen aandragen voor de verschillen.¹¹ Invoering van artikel 7a zal dus niet onverkort meebrengen dat de verschillen in sociale bescherming tussen het Europese en het Caribische deel van Nederland rechtgetrokken moeten worden, hetgeen een op de BES sterk gevoelde wens is (zie 2.1). Invoering zou in ieder geval wel betekenen dat de verschillen in sociale bescherming tussen het Europese en het Caribische deel van Nederland toetsbaar worden, op basis van de Awgb, door de rechter en, wanneer tot taakuitoefening op de BES zou worden besloten, het College. Daarbij is van belang dat onder het regime van de Awgb de bewijslast naar verweerder wordt verschoven.

Wgbh/cz

De geboden, verboden en mogelijke uitzonderingen in de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte lijken goeddeels toepasbaar op de BES. Bij de toepassing verdienen de volgende onderdelen bijzondere aandacht.

Toegankelijkheid

Aandachtspunt is de verplichting voor aanbieders van goederen en diensten tot het doen van (algemene en specifieke) doeltreffende aanpassingen om personen met een beperking of chronische ziekte te accommoderen, tenzij dit een onevenredige belasting vormt (artikelen 2 en 2a). Het gaat hierbij om materiele/fysieke en immateriële aanpassingen, die geschikt en noodzakelijk zijn. Het bepaalde brengt moeite en kosten mee voor bijvoorbeeld winkels en horecagelegenheden, maar ook voor werkgevers en aanbieders van woonruimte en openbaar vervoer. De redelijkheidsnorm biedt evenwel ruimte om lokale feiten en omstandigheden te laten meewegen. Invoering betekent dat het bepaalde objectieverbaar en toetsbaar wordt; er gaat een ondergrens gelden, er moet een *doeltreffende* en tegelijkertijd *redelijke* vorm van aanpassing worden gedaan. Dit kan in het concrete geval voor een grote, draagkrachtige aanbieder of werkgever anders uitpakken dan voor een kleine.

De uitwerking van het gebod tot doeltreffende aanpassing is neergelegd in het Besluit algemene toegankelijkheid voor personen met een handicap of chronische ziekte. Daarin wordt, naast de bevordering van actieplannen per sector, aangegeven met welke factoren rekening kan worden gehouden om te beoordelen of er sprake is van een onevenredige belasting (omvang van de onderneming, kosten, het potentiële nut, levensduur, historische/ culturele/ artistieke/ architectonische waarde, veiligheid en uitvoerbaarheid, artikel 7 Besluit).

Van belang is dat het bepaalde ruimte biedt om context gebonden te worden toegepast. Dat sluit aan bij de behoefte van de eilanden aan maatwerk. Overigens is het zo dat, los van wenselijkheid van invoering van de huidige Wgbh/cz op de BES – die in deze verkenning niet ter discussie staat –, het VN-verdrag handicap en Europese regelgeving met zich mee kunnen brengen dat in de toekomst nadere regelgeving toepasselijk wordt die invulling geeft aan de Wgbh/cz.¹²

¹¹ In dit verband heeft Unkobon de Staat der Nederlanden gedagvaard (zitting Rechtbank Den Haag 28 december 2022).

¹² Internationale ontwikkelingen kunnen ertoe leiden dat aanpassing van de Wgbh/cz in de rede ligt; hierbij wordt tevens invoering op de BES gezien.

Openbaar vervoer

Een aandachtspunt is het in de Wgbh/cz bepaalde over openbaar vervoer. De artikelen 7 en 8 bevatten definities van OV, voorschriften inzake reisinformatie en het verbod op onderscheid, dat is uitgewerkt in het Besluit toegankelijkheid van het OV dat voorziet in het vereiste van redelijke aanpassingen. Het bepaalde heeft betrekking op metro, bus, tram en trein, terwijl die vervoersvormen op de BES (nog) niet of niet langer voorkomen. Men maakt er primair – en noodgedwongen; er is immers geen andere wijze van vervoer mogelijk om vanaf een eiland te reizen, ook wanneer het essentieel of zelfs van levensbelang is – gebruik van luchtvaart en veerdiensten. Die vallen evenwel niet binnen de werkingssfeer van “openbaar vervoer” zoals in het Europese deel van Nederland bedoeld. Terzake geldt afzonderlijke (I&W-)regelgeving, die mede is afgeleid van internationale en EU-normen. Het bepaalde inzake openbaar vervoer lijkt dus niet goed bruikbaar op de BES.

Het Rijk heeft geen wettelijk taak om openbaar vervoer in Caribisch NL mogelijk te maken. De wet- en regelgeving voor Europees NL gaat uit van een doorontwikkeld OV-systeem met verschillende modaliteiten, een infrastructuur die geen achterstanden vertoont, een hoge mate van digitalisering en ruime (o.a. digitale, gesproken) beschikbaarstelling van reisinformatie.

Gedetailleerd voorschrijvende regelgeving op dit terrein is op dit moment niet noodzakelijk in de context van het Caribisch Nederland. Daarom rijst de vraag wat opportuun is: toepassing voor de BES beperken tot de kern (een verbod op onderscheid bij het reizen met het openbaar vervoer) of alle voorschriften voor bushaltes, informatiesystemen, afmetingen van de gangpaden etc. invoeren. De ministeries van I&W en VWS geven de voorkeur aan een BES-specifieke formulering. Vanuit de BES zelf bestaat – om principiële en wetgevingstechnische redenen – de voorkeur voor integrale invoering (zie 2.1.2).

Voorts valt personenvervoer door de lucht en over water onder artikel 5b van de Wgbh/cz, dat (een verbod op onderscheid bij) het verlenen van toegang tot goederen en diensten behelst. Op dit moment wordt door de meest betrokken departementen gewerkt aan de vormgeving van (fysieke en digitale) toegankelijkheid van vervoer per vliegtuig en over water in een Amvb ter implementatie van de Europese toegankelijkheidsrichtlijn (nr. 2019/882).

Wgb m/v

De geboden, verboden en mogelijke uitzonderingen in de Wet gelijke behandeling mannen en vrouwen lijken goed toepasbaar op de BES, mede omdat delen ervan al gelden ingevolge het BW BES en specifieke BES regelgeving op het punt van loon en pensioenen. De wet, die onder meer bepalingen inzake gelijke beloning, functiewaardering, (aanvullende) pensioenvoorzieningen en de mogelijkheid van voorkeursbeleid voor vrouwen bevat, is gericht tot werkgevers, daaronder mede begrepen de overheid, en vrije beroepsbeoefenaren. Bij de toepassing verdient het toezicht op de naleving bijzondere aandacht.

Ingevolge artikel 21 is dit in Europees Nederland opgedragen aan de Arbeidsinspectie (Inspectie SZW). Deze kan een onderzoek instellen (lid 1). Indien hieruit blijkt dat een onderscheid is of wordt gemaakt als bedoeld in deze wet wordt hiervan mededeling gedaan aan degene die het onderscheid heeft gemaakt (lid 2). Toezicht op de naleving van de Wgb m/v lijkt in Europees Nederland geen prioriteit te hebben. Weliswaar is arbeids(markt)discriminatie

een van de themaprogramma's van de Arbeidsinspectie, het toezicht terzake behelst een klein percentage van de inzet en is primair gericht op discriminatie op de werkvloer (incl. werving en selectie), niet zozeer op gelijke beloning en pensioenen.¹³

Daarnaast is van belang, dat de Wet College voor de rechten van de mens een onderzoekstaak bevat terzake van (onder meer) de Wgb m/v: het College kan op schriftelijk verzoek onderzoeken of een onderscheid is of wordt gemaakt en zijn oordeel daaromtrent kenbaar maken. Voorts kan het College uit eigen beweging onderzoeken of zodanig onderscheid stelselmatig wordt gemaakt en zijn oordeel daarover kenbaar maken (artikel 10 Wet CRM). Deze taak is in vergelijkbare bewoordingen opgenomen ten aanzien van de Awgb, de Wgbh/cz (artikel 12) en 14 Wgbl (artikel 14). Voor die wetten geldt echter, anders dan bij de Wgb m/v, dat naast de onderzoekstaak van het College geen toezichtstaak aan een andere instantie of inspectie is opgedragen.

Vraag die in dit verband rijst, is aan wie het toezicht op de naleving van de Wgb m/v op de BES opgedragen zou moeten worden. Het ministerie van SZW geeft de voorkeur aan enkel een taak voor het College. Het wordt niet opportuun gevonden om de Arbeidsinspectie Caribisch Nederland, naast haar taak ten aanzien van de 'klassieke' arbeidsomstandighedenwetgeving (zoals voorzien in artikel 1 van de Aanwijzingsregeling toezichthoudende ambtenaren SZW-regelgeving BES), te belasten met een taak in het kader van de Wgb m/v. Dit zou betekenen dat artikel 21 Wgb m/v niet wordt ingevoerd op de BES.¹⁴

Wgbl

De geboden, verboden en mogelijke uitzonderingen in de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid, die is gericht tot werkgevers en vrije beroepsbeoefenaren, lijken goed toepasbaar op de BES. De wet biedt voldoende ruimte om uitvoerbaarheid op de eilanden te realiseren.

Resultaat

Resumerend kan worden gesteld dat de betrokken departementen van mening zijn dat zoveel mogelijk dezelfde gelijkebehandelingsregels op de BES moeten worden ingevoerd. Enkele kanttekeningen die zij hebben, zijn hierboven weergegeven. De departementen zijn van mening dat de vier wetten voldoende ruimte bieden om in de toepassing rekening te houden met de (lokale, insulaire) feiten en omstandigheden. In dat verband wordt het wenselijk geacht om de bestaande gelijkebehandelingswetten nagenoeg geheel van toepassing te verklaren op de BES en dus geen eigen wetgeving voor de BES te maken.

¹³ Jaarverslag Arbeidsinspectie 2021 (gepubliceerd: april 2022).

¹⁴ Indien de Wgb m/v op dit punt wel van toepassing zou worden op de BES, behoeft de Aanwijzingsregeling toezichthoudende ambtenaren SZW-regelgeving BES (Strcrt. 28-09-2010) aanvulling.

Hst. 3 Conclusies en aanbevelingen

3.1 Wetgeving

Uit de verkenning volgt dat er breed draagvlak is voor invoering van de Awgb, de Wgbh/cz, de Wgb m/v en de Wgbl. Deze wetten worden beschouwd als goed toepasbaar op de BES, mede doordat deze ruimte laten voor het betrekken van lokale feiten en omstandigheden. Met betrekking tot enkele onderdelen hebben de betrokken departementen aangegeven deze bij voorkeur niet ingevoerd te willen zien op de BES (zie 2.3). Het betreft het in de Wgbh/cz bepaalde inzake openbaar vervoer en het in de Wgb m/v bepaalde inzake toezicht.

Wij bevelen met betrekking tot beide onderdelen aan wel over te gaan tot invoering en terzake geen BES-specifieke formulering in de betrokken wetten te hanteren.

- Het feit, dat er momenteel op de BES geen openbaar vervoer in de vorm van trein, tram, bus en metro bestaat, betekent niet dat dit in de toekomst (in theorie) niet anders zou kunnen worden. Er is hoe dan ook geen bezwaar tegen invoering van wetsebepalingen die (nog) geen praktische betekenis hebben. De vanuit de BES naar voren gebrachte principiële redenen ("wij willen dezelfde rechten en plichten") en wetgevingstechnische redenen (toekomstige wijzigingen van de betreffende wetten gelden automatisch ook voor de BES) achten wij steekhoudend. Daarnaast is op het moment dat de ontwikkeling de inrichting van openbaar vervoer mogelijk maakt, de gelijke behandeling direct geborgd door gelding van dezelfde regelgeving binnen geheel Nederland.
- Het feit, dat de Arbeidsinspectie in Europees Nederland (om – begrijpelijke – redenen van inzet van schaarse capaciteit) geen prioriteit toekent aan toezicht op de naleving van de Wgb m/v, moet geen reden zijn voor het niet toekennen van deze taak aan de Arbeidsinspectie Caribisch Nederland. Veeleer ligt het in de rede dat deze Arbeidsinspectie en het College afspraken maken over inrichting van het toezicht (afstemming; wie doet wat).

Concluderend zijn wij van mening dat het integraal invoeren van de gelijkebehandelingswetgeving de voorkeur verdient, waarbij geldt dat de invoering katalyserend kan werken voor de acceptatie van diversiteit en gelijke behandeling op de BES. Het verkleint de kloof tussen het Caribische en Europese deel van Nederland op een toekomstbestendige manier. Het gaat hier om grondrechten, die in Nederland in de volle breedte bescherming behoeven.

3.2 Instituties

Wetgeving helpt bij het zichtbaar en publiek maken van discriminatie en bij de bewustmaking van grondrechten, maar dat gaat niet vanzelf. Om rechten en plichten te kunnen effectueren, dient invoering van de wetgeving gepaard te gaan met de instelling en equipering van instituties: een anti-discriminatievoorziening en een individuele oordelende functie (3.2.1). Hierbij is, gelet op aard en omvang van de BES-eilanden, van belang om te kijken wat daar

wel en niet werkt, met andere woorden: wat is ervoor nodig om deze instituties op de eilanden goed te laten functioneren (3.2.2).

3.2.1 Anti-discriminatievoorziening en oordelende functie

Wij achten het wenselijk dat voor elk BES-eiland een anti-discriminatievoorziening wordt ingericht, die adviseert, voorlichting geeft, laagdrempelige hulp en bijstand biedt bij discriminatievragen en tevens een discriminatie-meldpunt behelst. De voorziening moet ingericht worden met een *frontoffice* op elk eiland en een *backoffice* (grotendeels) in Europees Nederland.

Gezien de positionering van en het draagvlak voor lokale overheidsvoorzieningen is het raadzaam om, anders dan in Europees Nederland, geen gemeentelijke/OL functionaliteit te realiseren, maar een externe, onafhankelijke voorziening. Voorts is het wenselijk dat deze voorziening voor wat betreft haar *frontoffice* wordt ingebed bij cq onderdeel wordt van een breder juridisch loket, zoals dat momenteel voor de BES wordt voorbereid door het ministerie van J&V. De *frontoffice* moet nauw voeling houden met de lokale gemeenschap. Essentieel zijn de lokale inbedding en expertise alsmede de bezetting, primair door lokale of regionale professionals, teneinde de feiten en omstandigheden van het geval goed te kunnen betrekken.

Wij zijn van mening dat een individuele oordelende taak belegd zou moeten worden bij het College voor de rechten van de mens. Het College is de instantie bij uitstek met expertise op het gebied van anti-discriminatie, is gezaghebbend, toegankelijk en heeft reeds – zo is voorzien in de gelijkebehandelingswetten – een onderzoeksfunctie op de BES. Vanwege het nog ontbrekend zicht op het aantal en de aard van de te verwachten casus, kan gaandeweg worden gezien hoe de inrichting en het proces van klachtbehandeling en oordelen op de meest passende en effectieve manier vorm kan worden gegeven. Voor de kwaliteit van oordelen en een taxatie van de relevante omstandigheden is kennis van de samenleving en cultuur ter plaatse en goede kennis van de lokaal gesproken talen noodzakelijk.

3.2.2 Randvoorwaarden; wat werkt?

Bij de inrichting van een anti-discriminatievoorziening, die zoals gezegd bij voorkeur onderdeel zou moeten uitmaken van een breder juridisch loket, achten wij de volgende randvoorwaarden van belang:

- In de *frontoffice* is een juiste balans tussen nabijheid (voeling met lokale context) en (professionele) afstand nodig;
- Generalisten in de *frontoffice*, specialisten in de *backoffice*;
- In de *frontoffice* is achtervang/vervangbaarheid cq brede inzetbaarheid essentieel om kwetsbaarheid te beperken;
- De *frontoffice* behelst op elk eiland een fysiek steunpunt met spreekuren, waarbij gezien moet worden hoe en van waaruit de steunpunten het best kunnen worden georganiseerd;
- De *frontoffice* heeft kennis van en contacten met de sociale kaart/ketenpartners teneinde hulp te kunnen bieden bij multiproblematiek;
- Richt digitale en telefonische bereikbaarheid in;
- Zorg voor vertrouwelijke behandeling en de mogelijkheid van anoniem melden;

- Er moet sprake zijn van een structurele voorziening en bij voorkeur geoormerkte financiering;
- Zorg voor een actieve (*outreaching*) opstelling;
- Werk in de op de eilanden gehanteerde talen;
- De *frontoffice* dient, in het kader van hulp en bijstand, ook *mediation* als taak te hebben. Dit is toegankelijker en sneller dan het oordelende proces (maar laat die mogelijkheid onverlet);
- Werk in de *backoffice* met *dedicated teams* en maak gebruik van de expertise en ervaring binnen onder meer de landelijke vereniging van anti-discriminatievoorzieningen Discriminatie.nl, het College voor de rechten van de mens en de Nationale ombudsman.
- Medewerkers van het juridisch loket moeten breed inzetbaar zijn en elkaar kunnen vervangen. Dat geldt ook voor de behandeling van meldingen inzake gelijke behandeling.

Voorts:

- Benut het momentum en begin vooruitlopend op inwerkingtreding van de gelijkebehandelingswetgeving met een 'voorloper', die zich richt op advies, voorlichting, bewustwording en het in kaart brengen van de problematiek (dataverzameling). Zo gaat het onderwerp leven en worden inwoners en instanties niet overvallen. Bovendien werkt het preventief. De voorloper kan vervolgens doorontwikkeld worden naar een volwaardige *frontoffice*;
- Zorg dat lokale sleutelfiguren nauw betrokken worden bij de taken en activiteiten van de 'voorloper'. Dit zorgt voor draagvlak en vertrouwen bij inwoners.

De oordelende functie is het sluitstuk. Bij de inrichting hiervan, wij gaan uit van belegging van deze taak bij het College, achten wij de volgende randvoorwaarden van belang:

- De eigenheid van de eilanden moet in de organisatie worden geborgd. Een *dedicated* kamer voor Caribische geschillen met vaste bezetting is, zeker de eerste jaren waarin nog geen zicht op aantallen en soorten verzoeken om een oordeel bestaat, nog niet opportuun. In elk geval is wenselijk dat van meet af aan een of meer plaatsvervangende leden/juristen worden benoemd die vanuit de BES de betreffende raadkamer bemensen. Het is wenselijk na 5 jaar te evalueren of dit model nog steeds passend is;
- De raadkamer houdt in beginsel zitting op de eilanden. Zittingen via beeldverbinding hebben, zeker in de aanvangsfase, niet de voorkeur.
- Het is wenselijk de *backoffice* – in ieder geval voorlopig - bij het College in Europees Nederland te organiseren. Daarvoor is de vorming van een *dedicated team* van juridisch ondersteuners met kennis van de eilanden nodig, dat hiervoor capaciteit krijgt en de BES er niet 'even bij doet';
- Capaciteit moet worden vrijgespeeld en geborgd. Het plaatsvervangend Collegelid/-leden op de BES moet(en) een beroep kunnen doen op de *backoffice*, waarbij hij/zij niet moet concurreren met prioriteiten in Europees Nederland;
- Er moet worden voorzien in structurele financiering van de op de BES toegespitste activiteiten van het College.

3.3 Oproep vanuit de openbare lichamen

Op alle eilanden was de eerste en meest pregnante reactie op de mogelijke invoering van gelijkebehandelingswetgeving, een dringende oproep om gelijke behandeling ook toe te passen tussen Europees Nederland en de Caribische openbare lichamen. Daarbij ging het voornamelijk over verschillen in welvaartsniveau, sociale bescherming en sociale zekerheid maar bijvoorbeeld ook over gelijk loon tussen lokaal ingehuurde en uitgezonden krachten. De huidige verschillen worden als een groot onrecht en een schending van artikel 1 Grondwet ervaren en met de invoering van de gelijkebehandelingswetgeving hoopt men dat hier een eind aan komt.

De commissie vestigt graag de aandacht op deze breed levende en nadrukkelijk geuite wens.¹⁵

3.4 Gelijke behandeling in overige landen van het Koninkrijk

Gevoelde ongelijkheid en discriminatie is een probleem dat ook speelt op de andere eilanden van het Koninkrijk. De commissie vraagt dan ook aandacht voor het pleidooi van Discriminatie.nl om ook voor Curaçao, Aruba en Sint Maarten een vorm van anti-discriminatievoorziening te initiëren. Dit punt zou kunnen worden geagendeerd voor het Justitieel Vierpartijen Overleg.

3.5 Tot slot

We hebben de afgelopen maanden de volle medewerking van de gesprekspartners op Bonaire, Sint Eustatius en Saba en in Europees Nederland gekregen. Wij hebben veel waardering voor de openheid waarmee de gesprekspartners het onderwerp hebben besproken met het verkenningsteam. De nadruk in deze verkenning ligt op de consultatie van de eilanden zelf, in een stadium nog voor er aan wetgeving begonnen is. In deze verkenning zijn de stemmen en geluiden van bestuurders, volksvertegenwoordigers en maatschappelijke organisaties van Bonaire, Sint Eustatius en Saba bijeen gebracht. We zijn ons daarbij bewust van het feit dat er vele maatregelen vanuit de rijksoverheid worden ondernomen om de positie van de openbare lichamen te verbeteren en dat de gevoelde ongelijkheid door de BES reeds lange tijd onderwerp van zorg is en dat zal blijven.

¹⁵ Zie in dit verband de aanbeveling van april 2016 van het College voor de rechten van de mens: "Het College dringt er op aan om (...) het niveau van de uitkeringen te bezien en zo nodig aan te passen om te komen tot een binnen Nederland en mensenrechtelijk aanvaardbaar sociaal voorzieningenniveau."