

## **Regels over onafhankelijke bijstand en individuele oordeelsvorming bij discriminatie en tot wijziging van de Algemene wet gelijke behandeling en enige andere wetten in verband met de invoering van regels inzake gelijke behandeling in Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wet bescherming tegen discriminatie op de BES)**

### **VOORSTEL VAN WET**

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om de in het Europese deel van Nederland geldende regels inzake gelijke behandeling mede van toepassing te verklaren in het Caribisch deel van Nederland teneinde uitvoering te geven aan het discriminatieverbod van artikel 1 van de Grondwet, aldaar te voorzien in onafhankelijke bijstand bij discriminatie en de mogelijkheid tot individuele oordeelsvorming door het College voor de rechten van de mens; Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

### **ARTIKEL I Voorziening voor onafhankelijke bijstand bij discriminatie**

1. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties draagt zorg voor de beschikbaarstelling, inrichting, instandhouding en het functioneren van een voorziening in Bonaire, Sint Eustatius en Saba voor onafhankelijke bijstand bij discriminatie.

2. In de voorziening worden de volgende taken uitgevoerd:

- a. ondersteuning aan personen bij de afwikkeling van hun klachten betreffende onderscheid als bedoeld in de Algemene wet gelijke behandeling, de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen, de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte, de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid, artikel III van de Wet van 7 november 2002 tot uitvoering van de richtlijn 1999/70/EG van de Raad van de Europese Unie van 28 juni 1999 betreffende de door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd (Stb. 2002, 560), artikel V van de Wet van 3 juli 1996 houdende wijziging van het Burgerlijk Wetboek en de Ambtenarenwet in verband met het verbod tot maken van onderscheid tussen werknemers naar arbeidsduur (Stb. 1996, 391), klachten betreffende schending van artikel 1614aa van Boek 7a van het Burgerlijk Wetboek BES of discriminatie als bedoeld in artikel 95c van het Wetboek van Strafrecht BES;
- b. registratie van klachten inzake discriminatie als bedoeld in onderdeel a en jaarlijkse verslaglegging terzake;
- c. advisering over mogelijk te ondernemen stappen;
- d. doorgeleiding naar andere hulpverlenende instanties;
- e. bemiddeling; en
- f. informatieverschaffing en voorlichting.

3. De voorziening heeft een protocol voor de uitvoering van de taken genoemd in het tweede lid. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere eisen worden gesteld aan de inrichting van de voorziening en de uitvoering van de taken, genoemd in het tweede lid.

4. Toegang tot de voorziening is gratis.

5. In de voorziening kunnen persoonsgegevens worden verwerkt voor zover dit noodzakelijk is voor de goede uitvoering van de taken, genoemd in het tweede lid. Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de gegevens die worden verwerkt, aan wie deze gegevens worden verstrekt en hoe lang deze worden bewaard.

## **ARTIKEL II**

De Algemene wet gelijke behandeling wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 5, eerste lid, onderdeel d, komt te luiden:

d. het aanstellen of ontslaan van personen, op wie artikel 3 van de Ambtenarenwet 2017 van toepassing is en het aanstellen of ontslaan van ambtenaren als bedoeld in de Ambtenarenwet BES;

B

Artikel 8 komt te luiden:

### **Artikel 8**

In geval van een beëindiging van de arbeidsverhouding door de werkgever in strijd met artikel 5, of wegens de omstandigheid dat de werknemer in of buiten rechte een beroep heeft gedaan op artikel 5 of ter zake bijstand heeft verleend, is artikel 681 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek of artikel 1615s van Boek 7a van het Burgerlijk Wetboek BES van overeenkomstige toepassing.

C

Artikel 10, tweede lid, komt te luiden:

2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op vorderingen als bedoeld in artikel 305a van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek of artikel 305a van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek BES en op beroepen ingesteld in bestuursrechtelijke procedures door belanghebbenden in de zin van artikel 1:2, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht of artikel 7, eerste lid, van de Wet administratieve rechtspraak BES.

D

Na artikel 10 wordt een artikel ingevoegd luidende:

### **Artikel 11**

De artikelen 1 tot en met 10 van deze wet zijn mede van toepassing in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

### **ARTIKEL III**

In artikel 1614aa, eerste lid, van Boek 7a van het Burgerlijk Wetboek BES vervalt „, met uitzondering van de artikelen 646, tweede lid, tweede zin, 648, derde lid, en 649, derde lid,“.

### **ARTIKEL IV**

De Wet College voor de rechten van de mens wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 2 komt te luiden:

#### **Artikel 2**

Deze wet is mede van toepassing in de openbare lichamen Bonaire, Saba en Sint Eustatius.

B

Artikel 10, eerste en tweede lid, komt te luiden:

1. Het College kan op schriftelijk verzoek onderzoeken of een onderscheid is of wordt gemaakt als bedoeld in de Algemene wet gelijke behandeling, de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen, artikel 646 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, artikel 1614aa van Boek 7a van het Burgerlijk Wetboek BES, de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte, de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid, de Wet van 7 november 2002 tot uitvoering van de richtlijn 1999/70/EG van de Raad van de Europese Unie van 28 juni 1999 betreffende de door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd (Stb. 2002, 560), de Wet van 3 juli 1996 houdende wijziging van het Burgerlijk Wetboek en de Ambtenarenwet in verband met het verbod tot maken van onderscheid tussen werknemers naar arbeidsduur (Stb. 1996, 391), en of gehandeld is in strijd met artikel 2 van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte, 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.

2. Een schriftelijk verzoek als bedoeld in het eerste lid kan worden ingediend door:

- a. degene die meent dat te zijnen nadele een onderscheid is of wordt gemaakt als bedoeld in een of meer van de in het eerste lid genoemde wetten;
- b. de natuurlijke persoon, de rechtspersoon of het bevoegd gezag, die wensen te weten of zij een onderscheid maken als bedoeld in een of meer van de in het eerste lid genoemde wetten;
- c. degene die belast is met de beslissing over een geschil met betrekking tot onderscheid als bedoeld in een of meer van de in het eerste lid genoemde wetten;
- d. een ondernemingsraad, die meent dat in de onderneming waarvoor deze is ingesteld, onderscheidenlijk een met die ondernemingsraad vergelijkbaar medezeggenschapsorgaan, dat meent dat in het organisatorisch

samenwerkingsverband waarvoor het is ingesteld, onderscheid wordt gemaakt als bedoeld in een of meer van de in het eerste lid genoemde wetten;  
e. een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid of stichting, die in overeenstemming met haar statuten de belangen behartigt van diegenen in wier bescherming een of meer van de in het eerste lid genoemde wetten beoogt te voorzien.

C

Artikel 13, eerste lid, komt te luiden:

1. Het College kan in rechte vorderen dat een gedraging die in strijd is met een of meer van de in het eerste lid van artikel 10 genoemde wetten, onrechtmatig wordt verklaard, dat deze wordt verboden of dat een bevel wordt gegeven om de gevolgen van die gedraging ongedaan te maken.

## **ARTIKEL V**

De Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 4, onderdeel c, komt te luiden:

c. het aanstellen of ontslaan van personen, op wie artikel 3 van de Ambtenarenwet 2017 van toepassing is en het aanstellen of ontslaan van ambtenaren als bedoeld in de Ambtenarenwet BES;

B

Artikel 9 komt te luiden:

### **Artikel 9**

In geval van een beëindiging van de arbeidsverhouding door de werkgever in strijd met artikel 4, of wegens de omstandigheid dat de werknemer in of buiten rechte een beroep heeft gedaan op artikel 4 of ter zake bijstand heeft verleend, is artikel 681 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek of artikel 1615s van Boek 7a van het Burgerlijk Wetboek BES van overeenkomstige toepassing.

C

Artikel 10, derde lid, komt te luiden:

3. Het eerste en tweede lid zijn van overeenkomstige toepassing op vorderingen als bedoeld in artikel 305a van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek of artikel 305a van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek BES en op beroepen ingesteld door belanghebbenden in de zin van artikel 1:2, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht of artikel 7, eerste lid, van de Wet administratieve rechtspraak BES.

D

Na artikel 11 wordt een artikel ingevoegd luidende:

**Artikel 11a**

De artikelen 1 tot en met 11 van deze wet zijn mede van toepassing in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

E

Artikel 12 vervalt.

**ARTIKEL VI**

De Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 3, onderdeel d, komt te luiden:

d. het aanstellen of ontslaan van personen, op wie artikel 3 van de Ambtenarenwet 2017 van toepassing is en het aanstellen of ontslaan van ambtenaren als bedoeld in de Ambtenarenwet BES;

B

Artikel 11 komt te luiden:

**Artikel 11**

In geval van een beëindiging van de arbeidsverhouding door de werkgever in strijd met artikel 3, of wegens de omstandigheid dat de werknemer in of buiten rechte een beroep heeft gedaan op deze wet of ter zake bijstand heeft verleend, is artikel 681 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek of artikel 1615s van Boek 7a van het Burgerlijk Wetboek BES van overeenkomstige toepassing.

C

Artikel 12, tweede lid, komt te luiden:

2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op vorderingen als bedoeld in artikel 305a van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek of artikel 305a van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek BES en op beroepen ingesteld door belanghebbenden in de zin van artikel 1:2, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht of artikel 7, eerste lid, van de Wet administratieve rechtspraak BES.

D

Na artikel 13 wordt een artikel ingevoegd luidende:

### **Artikel 13a**

De artikelen 1 tot en met 13 van deze wet zijn mede van toepassing in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

E

Artikel 14 vervalt.

### **ARTIKEL VII**

De Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1b wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid wordt een zin toegevoegd, luidende: "Waar in deze wet wordt gesproken over openbare dienst worden tevens openbare lichamen als bedoeld in artikel 132a van de Grondwet begrepen."
2. Het vijfde lid komt te luiden:
5. In geval van een beëindiging van de arbeidsovereenkomst van degene die op arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht werkzaam is in openbare dienst door het bevoegd gezag in strijd met deze wet, is artikel 681 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek of artikel 1615s van Boek 7a van het Burgerlijk Wetboek BES van overeenkomstige toepassing.

B

Artikel 1c komt te luiden:

### **Artikel 1c**

Ingeval een natuurlijke persoon, rechtspersoon of bevoegd gezag een ander onder zijn gezag arbeid laat verrichten, anders dan krachtens arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht of ambtelijke aanstelling, zijn de artikelen 646 en 681 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek of de artikelen 1614aa en 1615s van Boek 7a van het Burgerlijk Wetboek BES van overeenkomstige toepassing.

C

Artikel 12f komt te luiden:

### **Artikel 12f**

Het bepaalde in artikel 681 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek of artikel 1615s van Boek 7a van het Burgerlijk Wetboek BES is van overeenkomstige toepassing bij beëindiging van de dienstbetrekking door de werkgever wegens de

omstandigheid dat de werknemer in of buiten rechte een beroep heeft gedaan op het bepaalde in artikel 12b.

D

Na artikel 23 wordt een artikel ingevoegd luidende:

### **Artikel 23a**

De artikelen 1 tot en met 23 van deze wet zijn mede van toepassing in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

## **ARTIKEL VIII**

De Wet van 3 juli 1996, houdende wijziging van het Burgerlijk Wetboek en de Ambtenarenwet in verband met het verbod tot maken van onderscheid tussen werknemers naar arbeidsduur (Stb. 1996, 391) wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel III, derde lid, vervalt.

B

Na artikel V wordt een artikel ingevoegd luidende:

### **Artikel Va**

1. Artikel V van deze wet is mede van toepassing in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.
2. Waar in deze wet wordt gesproken over aanstelling wordt tevens aanstelling van ambtenaren als bedoeld in de Ambtenarenwet BES begrepen.

## **ARTIKEL IX**

De Wet van 7 november 2002 tot uitvoering van de richtlijn 1999/70/EG van de Raad van de Europese Unie van 28 juni 1999 betreffende de door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd (Stb. 2002, 560) wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel II wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:
  1. Het maken van onderscheid tussen werknemers in de arbeidsvoorwaarden op grond van het al dan niet tijdelijke karakter van de arbeidsovereenkomst is verboden, tenzij een dergelijk onderscheid objectief gerechtvaardigd is. Dit geldt eveneens terzake van de voorwaarden bij een ambtelijke aanstelling als bedoeld in de Ambtenarenwet BES.
  2. Het derde lid vervalt, onder vernummering van het vierde tot het derde lid.

3. Het derde lid (nieuw) komt te luiden:

3. Het bepaalde in de leden 1 en 2 is niet van toepassing op een uitzendovereenkomst als bedoeld in artikel 690 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek en op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten als bedoeld in artikel 1 van de Wet op het ter beschikking stellen arbeidskrachten BES.

B

Artikel III wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding "1." geplaatst.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

2. Het eerste lid is mede van toepassing in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, met dien verstande dat artikel 657 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek niet van toepassing is bij een ter beschikking gestelde arbeidskracht als bedoeld in artikel 1 van de Wet op het ter beschikking stellen arbeidskrachten BES.

### **ARTIKEL X Evaluatie**

Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zendt, in overeenstemming met de meest betrokken bewindspersonen, binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

### **ARTIKEL XI Inwerkingtreding**

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

### **Artikel XII Citeertitel**

Deze wet wordt aangehaald als: Wet bescherming tegen discriminatie op de BES.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

de Minister voor Armoedebestrijding, Participatie en Pensioenen



de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

de Minister voor Rechtsbescherming

de Staatssecretaris van Koninkrijksrelaties en Digitalisering

de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

## MEMORIE VAN TOELICHTING

### Algemeen deel

#### 1. Inleiding

Artikel 1 van de Grondwet verbiedt discriminatie. 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 binnen de openbare lichamen van Nederland. Artikel 1 Grondwet is uitgewerkt in een aantal gelijkebehandelingswetten, die discriminatie (dus: ongerechtvaardigd onderscheid) op de daarin genoemde gronden verbieden. Deze wetgeving geldt tot op heden in het Europese deel van Nederland; op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: de BES) geldt deze niet. Bij de wijziging van de staatkundige status van de BES op 10-10-2010 is er, vanwege de legislatieve terughoudendheid, voor gekozen om deze wetgeving (nog) niet van toepassing te verklaren op genoemde eilanden.<sup>1</sup>

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 kunnen 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.<sup>2</sup>

In dit verband is de mogelijkheid bezien van invoering van de gelijkebehandelingswetgeving op de BES.<sup>3</sup> Het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het College) heeft hier ook herhaaldelijk toe opgeroepen.<sup>4</sup> Het is voorts onderdeel geworden van het Nationaal Programma tegen discriminatie en racisme, dat in samenspraak met de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme tot stand is gekomen.<sup>5</sup> Ook de bestuurscolleges van de drie openbare lichamen hebben aangegeven deze wetgeving zo snel mogelijk in- en uitgevoerd te willen zien in het Caribische deel van Nederland. Hiertoe heeft een externe commissie<sup>6</sup> in samenwerking met de openbare lichamen en de meest betrokken

---

<sup>1</sup> Zie onder meer Kamerstukken II 2009/10, 31 954, nr. 7.

<sup>2</sup> Zie onder meer Kamerstukken II 2019/20, 35 300 IV, nr. 11.

<sup>3</sup> Zie Kamerstukken II 2017/18, 34 338, nr. 3.

<sup>4</sup> Zie onder meer de brief aan de staatssecretaris van Digitalisering en Koninkrijksrelaties van 14 maart 2022, Kamerstukken II 2021/22, 33 826, nr. 43.

<sup>5</sup> Zie het Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme 2022, p. 88, Kamerstukken II 2021/22, 30 950, nr. 316.

<sup>6</sup> De commissie bestond uit 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).

departementen, verkend wat er voor nodig is om deze wetgeving te kunnen invoeren en toepassen op de BES.<sup>7</sup> Hierbij zijn tevens institutionele aspecten betrokken; bezien 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 die uitspraak kan doen naar aanleiding van een individuele klacht. Tot slot is gekeken naar de belasting die in- en uitvoering van de wetgeving met zich brengt voor bestuur, burgers en bedrijven.

De verkenning is bij brief van 23 januari 2023 aan het parlement aangeboden.<sup>8</sup> Deze geeft een beeld van discriminatie op de BES en wensen van inwoners. Discriminatie, op diverse gronden, komt op de eilanden veel voor.<sup>9</sup> De beelden over de aard en omvang van – vaak subtiele, onderhuidse – discriminatie verschillen per eiland en al naar gelang de gesprekspartners. Discriminatie en uitsluiting worden ervaren door ouderen en mensen met een beperking, onder meer op het punt van fysieke en digitale toegankelijkheid. Voorts is er – hoewel sprake is van een zekere mate van feitelijke acceptatie – sprake van discriminatie van lhbtq+-ers (cultuur van *'don't ask, don't tell'*). Armoede en het hebben van een bepaalde sociaal-maatschappelijke achtergrond, alsmede bepaalde etnische kenmerken zorgen voor bevoordeling en andere voor achterstelling (*colourism*). Ook komt zwangerschapsdiscriminatie veel voor. Op dit moment zijn er onvoldoende mogelijkheden om discriminatie aan te pakken. Weliswaar geldt het discriminatieverbod van artikel 1 Grondwet in heel Nederland, de uitwerking daarvan, neergelegd in de gelijkebehandelingswetten, geldt alleen in Europees Nederland. Dit bemoeilijkt de inroepbaarheid en effectuering van het discriminatieverbod op de BES. Kortom: invoering van de gelijkebehandelingswetten en bijbehorende instituties op de BES is noodzakelijk vanuit een rechtsbeschermingsoogpunt en voorziet in een behoefte op de eilanden. In de aanbiedingsbrief bij de verkenning is toegezegd de aanbevelingen uit de verkenning over te nemen. De aanbevelingen behelzen:

- een integrale invoering van de gelijkebehandelingswetten op de BES;
- de inrichting voor elk BES-eiland van een voorziening die adviseert, voorlichting geeft, klachten registreert (meldpunt) en laagdrempelige hulp en bijstand biedt bij discriminatievragen;
- een oordelende taak bij het College voor de rechten van de mens inzake individuele discriminatiezaken op de BES.

Dit wetsvoorstel verankert deze aanbevelingen. Doel is de inwoners van de BES betere bescherming tegen discriminatie te bieden. Hiervoor zijn wetgeving en instituties nodig, net zoals deze in de afgelopen decennia in het Europese deel van Nederland zijn ingericht en ontwikkeld om bescherming tegen discriminatie te bieden.

---

<sup>7</sup> Dit is systematisch en gezamenlijk bezien; wet voor wet, artikel(lid) voor artikel(lid).

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2023D02017. Zie voor de aanbiedingsbrief Kamerstukken I 2022/23, 36 200 nr. IV.

<sup>9</sup> Verschijningsvormen van discriminatie op de BES blijken uit aldaar gevoerde gesprekken (Verkenning paragraaf 2.1.1: Discriminatie in de praktijk op Bonaire, Saba en Sint Eustatius). Meer algemeen over discriminatiegronden in Europees Nederland: Discriminatiecijfers 2022, bijlage bij Kamerbrief over registraties van discriminatie-incidenten door de politie en meldingen bij antidiscriminatievoorzieningen en andere organisaties in Nederland (brief van 25 april 2023) en 'Wat werkt bij het verminderen van discriminatie', Kennisplatform Inclusief Samenleven 21 maart 2023 ([www.kis.nl/publicatie](http://www.kis.nl/publicatie)).

## 2. Hoofdpijnen en reikwijdte van het wetsvoorstel

### 2.1 Materiële normen

Hoewel, zoals in hoofdstuk 1 wordt gememoreerd, artikel 132a, vierde lid, van de Grondwet differentiatie mogelijk maakt, is er voor gekozen de gelijkebehandelingswetgeving integraal van toepassing te verklaren op de BES. Dit wetsvoorstel gaat dus uit van *comply*, vanuit het principe dat het hier om grondrechten gaat die in Nederland in de volle breedte bescherming behoeven. Met dit wetsvoorstel wordt de volgende wetgeving van toepassing op de BES:

- de Algemene wet gelijke behandeling (hierna: Awgb, het betreft gelijke behandeling op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, seksuele gerichtheid of burgerlijke staat);
- de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (hierna: Wgbh/cz);
- de Wet gelijke behandeling mannen en vrouwen (hierna: Wgb m/v);
- de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid (hierna: Wgbl);
- artikel V van de Wet van 3 juli 1996 houdende wijziging van het Burgerlijk Wetboek en de Ambtenarenwet in verband met het verbod tot maken van onderscheid tussen werknemers naar arbeidsduur (Stb. 1996, 391, hierna: WOA);
- artikel III van de Wet van 7 november 2002 tot uitvoering van richtlijn 1999/70/EG van de Raad van de Europese Unie van 28 juni 1999 betreffende de door het EVV, de UNICE en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd (Stb. 2002, 560, hierna: WOBOT);
- enkele bepalingen van het Burgerlijk Wetboek<sup>10</sup>.

De bovenstaande wetten bevatten normen voor burgers, bedrijven en organisaties. Ze gelden dus in horizontale verhoudingen: tussen werkgever en werknemer, tussen aanbieder van goederen en diensten en zijn klanten enz. De overheid die zich als zodanig gedraagt, valt ook onder de reikwijdte van de wet.

De wetten kennen een vergelijkbare systematiek. Zowel direct als indirect onderscheid is in beginsel verboden. Sprake is van enkele absolute verboden (bijvoorbeeld op seksuele intimidatie) en van de mogelijkheid tot gerechtvaardigde uitzonderingen. Waar in de wetgeving naar arbeidsovereenkomsten naar burgerlijk recht wordt verwezen en ambtenaren niet worden inbegrepen (hetgeen gezien vanuit de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren verklaarbaar is; deze regelt dat ambtenaren 'gewone' werknemers met een arbeidsovereenkomst zijn), is van toepassing verklaring op de BES onvoldoende. Ambtenaren op de BES hebben namelijk geen arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht, maar vallen rechtspositioneel onder de Ambtenarenwet BES. Om hen bescherming te bieden op het gebied van

---

<sup>10</sup> Het betreft de artikelen 7:646, tweede lid, tweede zin, 7:648, derde lid en 7:649, derde lid BW. Deze bepalingen zijn destijds, anders dan de rest van Boek 7, Titel 10, Afdeling 4 BW, niet via het BW BES ingevoerd.

gelijke behandeling worden in het wetsvoorstel aanvullende bepalingen opgenomen.

Om wetssystematische redenen is ervoor gekozen om geen eigen 'BES-wet' tot stand te brengen, maar een wetsvoorstel te formuleren waarmee de bestaande gelijkebehandelingswetten van toepassing worden op de BES. Deze wens is ook vanuit de eilanden geuit, om redenen van duidelijkheid en eenvormigheid, toekomstbestendigheid en het voorkomen van 'ruis' bij toepassing. Op deze wijze wordt bovendien aangesloten bij het principe van *comply or explain*.

Voor de gelijkebehandelingswetten en het op de BES van toepassing verklaren ervan zijn diverse bewindspersonen verantwoordelijk, hetgeen tot uitdrukking komt in medeondertekening van het wetsvoorstel door de minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen, de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de minister voor Rechtsbescherming, de staatssecretaris van Koninkrijksrelaties en Digitalisering en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Deze memorie wordt ook mede namens hen ondertekend.

## 2.2 Institutionele normen

Naast de van toepassing verklaring van de materiële normen in de gelijkebehandelingswetgeving, voorziet het wetsvoorstel in van toepassing verklaring van de taakuitoefening van het College tot individuele oordeelsvorming. Hiertoe wordt de Wet College voor de rechten van de mens (hierna: WCRM) gewijzigd. Tot slot bevat het wetsvoorstel de grondslag voor een voorziening voor onafhankelijke bijstand bij discriminatie op de BES. Er is voor zelfstandige wettelijke verankering gekozen, en dus niet voor van toepassing verklaring van de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen, om redenen van aard en schaal van deze voorziening op de BES. Anders dan in Europees Nederland, waar sprake is van een gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het inrichten van een voorziening voor bijstand bij discriminatie, zijn de openbare lichamen voorstander van meer onafhankelijke positionering. Bovendien hebben zij een voorkeur voor combinatie met de momenteel door het Ministerie van Justitie en Veiligheid ontwikkelde laagdrempelige voorziening voor eerstelijns juridische rechtshulp (hierna: Juridisch Loket BES), dat juridische advisering in den brede tot taak zal hebben. Een zodanige combinatie acht het kabinet passend, efficiënt en werkbaar. Hoewel de taken dus in hoge mate vergelijkbaar zullen zijn met Europees-Nederlandse antidiscriminatievoorzieningen, zullen vormgeving en inrichting op de BES een eigen karakter hebben. Dit komt ook tot uitdrukking in het wetsvoorstel, doordat de formulering van taken en verantwoordelijkheden is toegespitst op hetgeen voor de eilanden nodig is (artikel I). Vanzelfsprekend wordt bij de vormgeving en inrichting waar mogelijk aangesloten bij de voorzieningen in Europees Nederland en worden bruikbare en effectieve bestaande processen benut, zoals ICT, opleidingsfaciliteiten en het maatschappelijke netwerk.

## 3. Verhouding tot hoger recht

Het wetsvoorstel betreft de van toepassing verklaring van een aantal gelijkebehandelingswetten, die de uitwerking van artikel 1 van de Grondwet vormen. De betreffende wetten vormen bovendien de implementatie van enkele

Europese richtlijnen op het gebied van gelijke behandeling.<sup>11</sup> EU-regelgeving geldt niet buiten het Europese deel van Nederland, tenzij de wetgever die regels daar invoert. Met dit wetsvoorstel gaat dit gebeuren, te weten op de BES. Ook relevant zijn enkele internationale verdragen inzake discriminatie, in het bijzonder het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Dit verdrag is goedgekeurd voor het hele Koninkrijk,<sup>12</sup> behoeft nog ratificatie voor de BES<sup>13</sup> en is uitgewerkt in de Wgbh/cz (zie nader hoofdstuk 4 van deze memorie). Het verdrag is voor deelnemende staten in hoge mate programmatisch; het verplicht niet tot concrete maatregelen. Wel verplicht het tot het voeren van overleg met mensen met een beperking en hun organisaties. Grondbeginselen van het verdrag zijn onder meer non-discriminatie en toegankelijkheid (artikel 3). Daartoe nemen de verdragspartijen alle passende maatregelen om te waarborgen dat redelijke aanpassingen worden verricht (artikel 5). Hierbij gaat het om aanpassingen die geen disproportionele of onevenredige of onnodige last opleggen (artikel 2). Onder meer zijn - individuele en algemene - materiële en immateriële toegankelijkheidsmaatregelen nodig (artikel 9). Het onderhavige wetsvoorstel draagt bij aan de uitvoering van het VN-verdrag handicap, door de Wgbh/cz die tot nu toe alleen in Europees Nederland geldt, in te voeren op de BES.<sup>14</sup> Hiermee worden toegankelijkheidsbepalingen inroepbaar voor burgers en bedrijven/organisaties.

#### 4. Gevolgen en regeldruk

De gelijkebehandelingswetten hebben horizontale werking voor de normadressaten.<sup>15</sup> Dat betekent dat ze van toepassing zijn in de relatie tussen burgers/organisaties onderling, bijvoorbeeld tussen werkgevers en werknemers als het gaat om het verbod op zwangerschapsdiscriminatie of het verbod op onderscheid op grond van ras bij het vervullen van een betrekking. Burgers kunnen de normen in deze wetten inroepen dan wel tegengeworpen krijgen. Burgers worden beter beschermd tegen discriminatie, doordat de discriminatieverboden inroepbaar zijn jegens aanbieders van goederen en diensten, bedrijven en organisaties en werkgevers (inclusief de overheid handelend als werkgever of als aanbieder van goederen en diensten). Burgers kunnen zich – gratis – tot de voorziening voor juridische bijstand en het College wenden om hun rechten te effectueren. Hiertoe zal worden voorzien in passende en tijdige communicatie over de inhoudelijke betekenis van de wet en de mogelijkheden om de nieuwe normen te effectueren door middel van inschakeling van de voorziening en/of een gang naar het College. Voorlichting vindt plaats zowel in de aanloop naar inwerkingtreding van de wet, als nadat deze in werking is getreden en de instituties zijn gerealiseerd. Het geven van algemene en gerichte informatie en voorlichting, ook in het Papiaments en het

---

<sup>11</sup> Het betreft primair richtlijn 2000/43, inzake gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming, richtlijn 2000/78 inzake gelijke behandeling in arbeid en beroep en richtlijn 2004/113 inzake gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten. In de memories van toelichting bij de betrokken gelijkebehandelingswetten wordt ingegaan op aard, inhoud en achtergrond van de daarin vervatte normstelling.

<sup>12</sup> Goedkeuring van het op 13 december 2006 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (Trb. 2007, 169), Stb. 2016, nr. 182.

<sup>13</sup> Ratificatie voor de BES wordt voorbereid, zie Kamerstukken II 2022/23, 24 170, nr. 287.

<sup>14</sup> Gebruik is gemaakt van de checklist in de Handreiking wetgeving en het VN-verdrag van het College: <https://publicaties.mensenrechten.nl/>

<sup>15</sup> Hierop geldt één uitzondering: artikel 7a van de Awgb (sociaal beleid), dat is gericht tot de overheid.

Engels,<sup>16</sup> is een continu proces; het is als taak van de antidiscriminatievoorziening verankerd in artikel 1 van deze wet. Bedrijven en organisaties (inclusief de overheid/openbare lichamen) mogen, als werkgever en bij het aanbieden van goederen en diensten, ingevolge deze wet niet discrimineren.

In dit verband springt vooral de gelijke behandeling van personen met een handicap<sup>17</sup> in het oog. Het wetsvoorstel brengt namelijk, door van toepassing verklaring van de Wgbh/cz en de daarin vervatte discriminatieverboden, ook enkele geboden voor werkgevers en (publieke en private) aanbieders van goederen en diensten mee. Het betreft het realiseren van individuele aanpassingen op verzoek (dus: in een concreet geval) en het nemen van algemene toegankelijkheidsmaatregelen (dus: op voorhand). Hieronder wordt ingegaan op de werkingssfeer van deze normen en op de vraag in hoeverre deze nieuw zijn, dat wil zeggen: aanvullend op hetgeen al voor de BES geldt.

#### 4.1 Normering van individuele toegankelijkheid

Ingevolge artikel 2 van de Wgbh/cz moeten normadressaten naar gelang de behoefte doeltreffende aanpassingen verrichten, tenzij deze voor hem een onevenredige belasting vormen. Het gaat hierbij om maatwerk; een persoon met een beperking moet zelf een verzoek doen om een aanpassing en daarbij aangeven om welke aanpassing het gaat. Het is vervolgens aan de aanbieder van een goed of dienst om te onderzoeken of een doeltreffende aanpassing mogelijk is, voorafgaand aan een beslissing om die aanpassing toe te kennen of te weigeren. Deze onderzoeksplicht betekent dat de aanbieder actief moet informeren bij de verzoekende persoon en in het concrete geval moet bekijken of en welke oplossing mogelijk is. Overleg en actief handelen zijn dus vereist. Pas nadat is vastgesteld dat sprake is van een doeltreffende aanpassing kan de vraag aan de orde komen of die aanpassing een onevenredige belasting vormt. Dit houdt een weging in van enerzijds de belangen van verzoeker en anderzijds de belangen van de aanbieder. Hierbij zal onder meer rekening worden gehouden met aard, omvang en de (financiële) middelen van de organisatie of onderneming van de aanbieder, de geraamde kosten, het belang van de aanpassing voor de verzoeker, de operationele en technische haalbaarheid van de aanpassing en de vraag of de betrokken aanpassing uitvoerbaar of veilig is. De belangenafweging verschilt per situatie.<sup>18</sup> Of in een concreet geval voldaan is aan de onderzoeksplicht en de belangenafweging is – achteraf – toetsbaar door het College.

#### 4.2 Normering van algemene toegankelijkheid

##### *De Wgbh/cz*

Ingevolge het eerste lid van artikel 2a van de Wgbh/cz draagt degene tot wie het verbod van onderscheid zich richt - werkgevers, aanbieders van onderwijs, goederen en diensten zoals winkels en horeca - tenminste geleidelijk zorg voor

---

<sup>16</sup> Vanaf de (internet)consultatie zijn het wetsvoorstel en de onderliggende wetten in drie talen beschikbaar. In de voorziening, onderdeel van het Juridisch Loket BES, zal gewerkt worden in het Nederlands, Papiaments en Engels.

<sup>17</sup> Maatschappelijk zorgvuldiger ware het te spreken over "personen met een beperking". Aangezien echter in internationale en nationale wetgeving het begrip "handicap" wordt gebruikt, wordt dit in deze memorie ook gehanteerd.

<sup>18</sup> Zie het advies van het CRM van 31 juli 2023 nr. 2023/051/PC/RG.

de algemene toegankelijkheid voor personen met een handicap of chronische ziekte, tenzij dat voor hem een onevenredige belasting vormt. Wat hieronder wordt verstaan volgt uit het Besluit algemene toegankelijkheid voor personen met een handicap of chronische ziekte, een AMvB op basis van het tweede lid van artikel 2a (hierna: Besluit).<sup>19</sup> Verduidelijkt wordt dat het een doorlopend proces van bewustwording betreft ('gaandeweg zorg dragen') en in ieder geval voorzieningen van eenvoudige aard moeten worden getroffen, zijnde voorzieningen die op weinig ingrijpende wijze en zonder of met weinig kosten tot stand kunnen worden gebracht.

**Voorzieningen van eenvoudige aard (uit: Nota van Toelichting bij Besluit algemene toegankelijkheid)**

Hierbij gaat het om materiële en immateriële voorzieningen. De mogelijkheid tot het treffen ervan wordt per situatie bekeken. Ter illustratie: er op websites voor zorgen dat teksten groter kunnen worden gemaakt en er voldoende contrast is tussen voor- en achtergrondkleur, het in winkels verwijderen van objecten die de doorgang voor mensen in een rolstoel, rollator of scootmobiel belemmeren, het verwijderen of overbruggen van drempels, het verlagen van een geluidsniveau van achtergrondmuziek in een winkel voor mensen die slechthorend zijn, het voldoende tijd en aandacht geven aan mensen met een verstandelijke beperking, bijvoorbeeld bij vragen of bij het uitleggen van een product of dienst.

Het voorgaande geldt echter niet indien het treffen van maatregelen een onevenredige belasting vormt (artikel 6 Besluit). Het Besluit noemt enkele factoren met behulp waarvan kan worden bepaald of daarvan sprake is: de omvang, de middelen en de aard van de organisatie of onderneming, de geraamde kosten, het geraamde nut, levensduur, de historische, culturele, artistieke of architectonische waarde van het roerend of onroerend goed en de veiligheid en de uitvoerbaarheid van de voorzieningen in kwestie (artikel 7 Besluit).

**Onevenredige belasting (uit: Nota van Toelichting bij Besluit algemene toegankelijkheid)**

Of een te treffen voorziening een onevenredige belasting vormt voor degene tot wie het verbod van onderscheid zich richt, houdt een weging in van de baten en lasten van die voorziening. In zijn algemeenheid betekent dit dat een brede afweging wordt gemaakt. Met betrekking tot de baten wordt gekeken naar de positieve impact op het realiseren van een inclusieve samenleving en de voordelen die de verbetering van de toegankelijkheid oplevert voor de organisatie. Hierbij kan gedacht worden aan het vergroten van de potentiële doelgroep door het wegnemen van obstakels en het verhogen van de veiligheid in het algemeen voor bezoekers en werknemers.

### *Het Bouwbesluit BES*

Sinds 2014 geldt op de BES het Bouwbesluit BES.<sup>20</sup> Op grond hiervan heeft een voor publiek toegankelijk bouwwerk, afhankelijk van de bestemming en voor zover dit technisch en economisch haalbaar is, voorzieningen waarmee het voor publiek toegankelijke deel van dit bouwwerk toegankelijk is voor mindervaliden (artikel 4.1 jo artikel 1.2). Deze formulering, een redelijkheidsnorm, sluit aan bij de evenredigheidsnorm in artikel 2a Wgbh/cz.

**Uit: Nota van Toelichting Bouwbesluit BES:**

Met artikel 4.1 is het mogelijk om in bepaalde gevallen eisen te stellen aan het toegankelijk zijn van gebouwen. Doel van deze functionele eis is het verbeteren van de toegankelijkheid voor mindervaliden van nieuw te bouwen voor publiek toegankelijke gebouwen. Dit zijn bouwwerken die zonder specifieke

<sup>19</sup> Stb. 2017, 256. Er zal nog bezien worden of en in hoeverre het in de rede ligt ook dit Besluit van toepassing te verklaren op de BES. Hoewel het voorziet in verduidelijking en uitwerking van artikel 2a Wgbh/cz, doet dit niet af aan de zelfstandige leesbaarheid en toepasbaarheid van artikel 2a, met andere woorden: het Besluit is niet nodig om toepassing aan 2a Wgbh/cz te geven. Bovendien lijkt het vooralsnog niet opportuun om op de BES uitvoering te geven aan de verplichting tot opstelling van sectorplannen (artikelen 2 en 3 Besluit).

<sup>20</sup> Stb. 2014, 539.



toestemming van de eigenaar of gebruiker door het publiek bezocht kunnen worden. Dit is bijvoorbeeld het geval bij cafés en winkels. Een kantoor valt hier buiten, dat zal in het algemeen alleen worden bezocht door de mensen die daar werken. Een kantoor met een publieksfunctie, bijvoorbeeld met een balie waar informatie wordt verstrekt, valt wat betreft die balie wel onder het voorschrift. Op grond van artikel 4.1 mogen dan geen eisen aan de rest van het kantoor worden gesteld. Of er in een specifiek geval daadwerkelijk eisen aan de toegankelijkheid voor mindervaliden kunnen worden gesteld is daarnaast afhankelijk van de vraag of dit bouwtechnisch mogelijk is en of de kosten van de benodigde voorzieningen niet onredelijk zijn. De eilanden kunnen hierover in hun beleidsregels uitgangspunten opnemen.

Het Bouwbesluit BES heeft dus voor nieuw te bouwen publiek toegankelijke gebouwen (horeca en winkels, maar ook bijvoorbeeld scholen, bibliotheken, zorg- en welzijnsinstellingen, theaters, rechtbanken) betrekking op het nemen van algemene fysieke (materiële) toegankelijkheidsmaatregelen. Op dit punt is dus sprake van een reeds bestaande norm en heeft het onderhavige wetsvoorstel geen aanvullende gevolgen voor de BES.

### *Kwalitatieve gevolgen van het wetsvoorstel; invoering Wgbh/cz*

Het voorgaande leidt tot het volgende beeld:

- Het wetsvoorstel brengt voor wat betreft nieuwbouw (sinds 2014) geen gevolgen met zich op het punt van fysieke toegankelijkheid voor gehandicapten. Dit komt omdat terzake reeds regelgeving van toepassing is, namelijk het Bouwbesluit BES;
- Het wetsvoorstel brengt voor bestaande bouw (van voor 2014) een aanvullende verplichting met zich, namelijk de geleidelijke verwezenlijking van fysieke toegankelijkheid op een wijze die past bij de individuele mogelijkheden van aanbieders van goederen en diensten (bedrijven, organisaties, werkgevers);
- Het wetsvoorstel brengt ook voor andere dan fysieke (= immateriële) toegankelijkheid de verplichting tot geleidelijke verwezenlijking van voorzieningen met zich, bijvoorbeeld op het gebied van (digitale) informatie en communicatie voor personen met een zintuigelijke beperking en personen met een verstandelijke beperking;
- Het wetsvoorstel brengt mee dat aanbieders van goederen en diensten een individueel verzoek om een doeltreffende aanpassing moeten onderzoeken en beoordelen op basis van redelijkheid.

Een kwantitatieve kostenberekening van de gevolgen van de invoering van de Wgbh/cz is niet te maken, aangezien niet op voorhand aan te geven is hoeveel tijd, inspanning en (administratieve) handelingen gemoeid zijn met 'geleidelijk zorg dragen voor de algemene toegankelijkheid'.<sup>21</sup> Dit zal namelijk per geval en in de tijd verschillen, mede omdat deze verplichting niet geldt wanneer dit tot een onevenredige belasting van de normadressaat zou leiden. De formulering biedt ruimte om lokale feiten en omstandigheden te laten meewegen. Ook omvang en aard van mogelijke individuele verzoeken om doeltreffende aanpassingen zijn niet in te schatten. Het wetsvoorstel heeft tot gevolg dat naleving van de norm en weging van de betrokken belangen objectiveerbaar en toetsbaar wordt door het College en de rechter. Er gaat een ondergrens gelden; in veel gevallen zal de normadressaat (bedrijf, organisatie, werkgever) enige vorm van aanpassing kunnen treffen en een voorziening van eenvoudige aard

<sup>21</sup> Zie de Nota van Toelichting bij het Besluit algemene toegankelijkheid voor personen met een handicap of chronische ziekte, paragraaf "Regeldrukeffecten", Stb. 2017, 256.

moeten realiseren (zoals een obstakel wegnemen, een drempel verlagen, een loopplank neerleggen, geluid dempen, bejegening). Het nemen van een voorziening van eenvoudige aard zal namelijk niet snel een onevenredige belasting vormen, waardoor een publieke of private aanbieder van goederen en diensten op realisering daarvan aanspreekbaar is. Ook uit de oordelenlijn van het College volgt dat het bij verplichte doeltreffende aanpassingen meestal niet gaat om kostbare ingrepen - die zijn immers onevenredig belastend - maar om het doen van voldoende onderzoek naar wat iemand met een beperking nodig heeft; veelal kan worden volstaan met kleine aanpassingen. De verwachting is derhalve dat de kosten van invoering niet hoog en te overzien zijn.

#### 4.3 Toegankelijkheid in de praktijk

Om te kunnen beoordelen wat de gevolgen van dit wetsvoorstel op de BES zullen zijn, wordt hieronder een beeld geschetst van de huidige feitelijke situatie op het punt van (fysieke en immateriële) toegankelijkheid.

Bestaand onderzoek op de drie eilanden<sup>22</sup> laat zien, dat er op Bonaire (vlak, enkele honderden inwoners met een mobiliteits-, visuele, auditieve of anderszins handicap, relatief veel toeristen, ook met handicaps) steeds meer aandacht komt voor toegankelijkheid en er diverse ontwikkelingen in gang zijn gezet. Dit mede op instigatie van enkele belangengroeperingen<sup>23</sup>, die gesprekspartner zijn van het openbaar lichaam Bonaire (hierna: OLB). Het OLB betreft vertegenwoordigers van belangengroeperingen voor gehandicapten bij de voorbereiding van beleid. Toegankelijkheid van wegen en trottoirs (openbare weg) is een aandachtspunt, evenals handhaving van invalideparkeerplaatsen; hier wordt aan gewerkt. Bij de toegankelijkheid van nieuwe of vernieuwde gebouwen wordt – overeenkomstig het Bouwbesluit BES – rekening gehouden met toegankelijkheid. Bestaande overheidsgebouwen (o.a. buurthuizen) worden doorgelicht en aangepast waar mogelijk. Voor oudere gebouwen is aanpassing problematisch. Winkels, cafés, scholen, bibliotheken en stranden zijn steeds beter toegankelijk. Niet-fysieke toegankelijkheid is relevant voor mensen met een visuele, auditieve of verstandelijke handicap. De communicatie-mogelijkheden voor hen zijn beperkt; zij worden zoveel mogelijk individueel ondersteund.<sup>24</sup>

Het Bestuurscollege van Bonaire heeft in zijn consultatiereactie<sup>25</sup> aangegeven dat er op het punt van toegankelijkheid nog geen sprake is van formeel (uitvoerings)beleid. Wel worden bij vergunningverlening voor openbare gebouwen eisen opgelegd inzake onder meer invalidetoiletten, liften en brede deuren. Voorts is sprake van projectmatige initiatieven ten aanzien van mensen met een handicap en sociale en digitale toegankelijkheid. Bij het OLB wordt zoveel mogelijk ingespeeld op de behoeften van gehandicapte werknemers. Participatie op de arbeidsmarkt wordt via het werkplein (Penchi di Trabou) gefaciliteerd, onder meer door mogelijkheden voor beschut werk, jobcoaching, loonkostensubsidie en werkplekaanpassing. Het Bestuurscollege wijst er op, dat Bonaire niet te vergelijken is met Nederland; in de openbare ruimte zijn

---

<sup>22</sup> Geput is uit het rapport in opdracht van het Ministerie van VWS "Onderzoek VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap in Caribisch Nederland", Kamerstukken II 2016/17, 33 990, nr. 60. Zie met name hoofdstuk 4.4 van het rapport.

<sup>23</sup> Zie bijvoorbeeld [www.mivabo.org](http://www.mivabo.org)

<sup>24</sup> De Zorg en Welzijn (ZW) groep Bonaire helpt bij zelf- en samenredzaamheid.

<sup>25</sup> Brief van ... september 2023.

stoeptegels soms al een luxe. Voldoende expertise is een punt van aandacht alsmede het gebrek aan data en het bestaan van een schaamtecultuur.

Op Sint Eustatius heeft toegankelijkheid geen hoge prioriteit, al zijn hier wel ontwikkelingen te zien. Zo zijn in het wegenplan trottoirs opgenomen en bevat de recente wegenverkeersverordening St. Eustatius<sup>26</sup> een voorziening voor invaliden. Er is een nieuw, rolstoeltoegankelijk vliegveld. Enkele publieke (oa school) en private (o.a. hotel, winkel) gebouwen zijn toegankelijk. Ondersteuning van gehandicapten geschiedt waar mogelijk op individuele basis. De digitale toegankelijkheid van de website van het openbaar lichaam wordt regulier doorgelicht.

Saba, een eiland met veel hoogteverschil, laat een met Sint Eustatius vergelijkbaar beeld zien. Bij het onderhoud en beheer van de openbare ruimte en bij de ontwikkeling van de nieuwe gebouwen, zoals het ziekenhuis, wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met toegankelijkheid. Ook Saba richt zich, gelet op de kleinschaligheid, op individuele behoeften en ondersteuning.

In overleg met VWS hebben de openbare lichamen projectplannen opgesteld. De benodigde praktische aanpak en maatregelen verschilt per eiland.<sup>27</sup> De schaal van de eilanden en de lokale omstandigheden vereisen een geheel andere aanpak dan in Europees Nederland.<sup>28</sup>

Gelet op het bovenstaande kan gesteld worden dat op de BES sprake is van een ingezette beweging naar meer toegankelijkheid. Hoewel het beeld, ingegeven door insulaire eigenheid, sterk verschilt per eiland, worden door de drie openbare lichamen stappen gezet om algemene toegankelijkheid te bewerkstelligen. De maatregelen betreffen vooral (nieuw- of verbouw van) publieke gebouwen en openbare ruimte. Bij de vergunningverlening aan private partijen voor het bouwen van publiek toegankelijke gebouwen (horeca, winkels etc.) wordt het Bouwbesluit BES toegepast, waardoor afhankelijk van de omstandigheden van het geval redelijke aanpassingen (moeten) worden gedaan.<sup>29</sup>

Het wetsvoorstel, dat niet alleen voorziet in normering maar ook in instituties ter effectuering daarvan – de normering wordt immers toetsbaar –, zal naar verwachting publieke en private partijen helpen om de geleidelijk zorg voor toegankelijkheid meer vervolg te geven, zichtbaarheid en bespreekbaarheid van problemen en bewustwording te vergroten. Men kan en moet – naast het beoordelen van individuele verzoeken om doeltreffende aanpassing – aan de slag met onderzoek naar en realisering van algemene voorzieningen van eenvoudige aard; maatregelen zoals het wegnemen van fysieke obstakels en aanpassing van bejegening zullen doorgaans doeltreffend, redelijk en niet onevenredig zijn. Daarnaast zal het wetsvoorstel een impuls geven aan stelselmatige sturing door het openbaar lichaam op (fysieke en immateriële) toegankelijkheid, op basis van te formuleren lokaal beleid. Om een planmatige aanpak en ‘vertaling’ in concrete maatregelen te kunnen realiseren is expertise nodig, alsmede betrokkenheid van

---

<sup>26</sup> A.B. 2023 no 17.

<sup>27</sup> Kamerstukken II 2017/18, 24 170, nr. 177.

<sup>28</sup> Kamerstukken II 2020/21, 24 170, nr. 238.

<sup>29</sup> Zo kan bij nieuwe gebouwen rekening worden gehouden met de toegankelijkheid voor zowel mensen met een mobiliteitsbeperking, visuele of auditieve handicap van het gebouw en de verplaatsingsmogelijkheden in het gebouw. Bij alle aanpassingen is het van belang dat de goede maten worden gehanteerd voor breedtes van deuren, toiletruimten, steilheid van hellingbanen enz.

belangenbehartigers. Dit kost capaciteit, tijd en geld. Het wetsvoorstel biedt evenwel de ruimte om geleidelijkheid te betrachten, lokale feiten en omstandigheden mee te wegen, inpassing in de reguliere investeringscyclus te realiseren en om niet tot maatregelen over te gaan of hiertoe te verplichten wanneer die tot een onevenredige belasting zouden leiden. Men kan, kortom, werkende weg met het wetsvoorstel aan de slag, waardoor de gevolgen te overzien zijn. Gelet op deze inschatting is extra bekostiging van de openbare lichamen niet voorzien. Wel zal, in aansluiting op het verzoek van het Bestuurscollege van het openbaar lichaam Bonaire, voor inwerkingtreding van het wetsvoorstel een extern uit te voeren impactanalyse worden gedaan, teneinde de bovenstaande conclusies te valideren en zoveel mogelijk te kwantificeren.

## 5. Uitvoering

In de verkenning, die de aanloop naar dit wetsvoorstel vormt, stond de vraag centraal wat er voor nodig is om de gelijkebehandelingswetgeving te kunnen invoeren en toepassen op de BES: kan men met deze regels uit de voeten, zijn ze werkbaar en toepasbaar op de eilanden? De ruime groep gesprekspartners<sup>30</sup> antwoordde bevestigend, sterker: er is behoefte aan de normen, de inroepbaarheid ervan en de bijbehorende instituties. Los van het principiële en sociaal-maatschappelijke argument dat op de BES dezelfde grondrechten moeten gelden als in Europees Nederland en invoering katalyserend kan werken voor de acceptatie van diversiteit en gelijke behandeling, is de uitvoerbaarheid niet problematisch. De wetgeving biedt, vooral bij beoordeling van een objectieve rechtvaardiging, voldoende ruimte om in de toepassing ervan rekening te houden met de (lokale, insulaire) feiten en omstandigheden. Hierdoor kan bij de toepassing in de praktijk maatwerk worden geleverd. Dit mag vanzelfsprekend niet leiden tot niet gerechtvaardigde ongelijke behandeling. De financiering van de voorziening voor juridische bijstand (antidiscriminatievoorziening) en van de taakuitbreiding van het College is geborgd via de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

## 6. Effectuering en toezicht

Wetgeving helpt bij het zichtbaar en publiek maken van discriminatie en bij de bewustmaking van grondrechten, maar dat gaat niet vanzelf. Om - voor BES-inwoners nieuwe - rechten en plichten te kunnen effectueren, dient invoering van de gelijkebehandelingswetgeving gepaard te gaan met de instelling en equipering van instituties: een antidiscriminatievoorziening en een individuele oordelende functie. Hierbij is bezien wat er, gelet op aard en omvang van de BES, voor nodig is om deze instituties op de eilanden goed te laten functioneren.

In de eerste plaats is het van belang dat er op elk eiland een structurele, laagdrempelige voorziening komt voor onafhankelijke bijstand die voorlichting geeft, adviseert, ondersteuning biedt bij de afwikkeling van klachten, bemiddeling (*mediation*) aanbiedt, klachten registreert en een meldpunt behelst. Hierdoor wordt bewustwording en *empowerment* gerealiseerd. Lokale inbedding en expertise van deze antidiscriminatievoorziening zijn hierbij essentieel; sprake

---

<sup>30</sup> De commissie heeft gesproken met vertegenwoordigers van onder meer de openbare lichamen, ngo's, maatschappelijke- en consumentenorganisaties, adviesorganen, burgers en bedrijven. Zie voor een volledig overzicht van de betrokken gesprekspartners in Caribisch en Europees Nederland de verkenning (Kamerstukken II 2023D02017).

moet zijn van bemensing door professionals die zich bewust zijn van de lokale maatschappelijke context en behoeften van het desbetreffende eiland. Het voornemen is de voorziening in te richten met een *frontoffice* op elk eiland en een *backoffice* (grotendeels) in Europees Nederland. Beoogd wordt de *frontoffice* in te bedden bij een breder juridisch loket, zoals dat momenteel voor de BES wordt ontwikkeld. Daarom wordt samen met de Minister voor Rechtsbescherming gewerkt aan de uitwerking van de bijstand voor discriminatievraagstukken binnen het juridisch loket.

In de tweede plaats is het van belang dat op de BES een onafhankelijke toezichthouder gaat functioneren. Het College is, als het mensenrechteninstituut van Nederland met A-status in VN-verband, hiervoor de passende instantie.<sup>31</sup> Het heeft bij uitstek expertise op het gebied van antidiscriminatie, is gezaghebbend, toegankelijk en heeft reeds een onderzoeksfunctie op de BES. Het ligt in de rede een individuele oordelende taak inzake de gelijkebehandelingswetgeving ook bij het College te beleggen, net zoals dat het geval is in Europees Nederland. Het College is graag bereid deze taak op zich te nemen, mits zij daartoe voldoende uitgerust wordt. Daarom wordt structurele bekostiging voor de nieuwe taak gerealiseerd en zullen in de organisatie en procesgang de eigenheid van elk eiland en behoeften van inwoners worden geborgd, onder meer door inrichting van *dedicated* (gespecialiseerde) ondersteuning, het benoemen van tenminste één plaatsvervangend Collegelid in Caribisch Nederland die een taak heeft in de behandeling van verzoeken om een oordeel die betrekking hebben op de BES en het houden van zittingen op locatie. Een oordeel van het College is juridisch niet bindend. Wel is het gezaghebbend en kan het worden gebruikt als hulpmiddel in een daarna te voeren civiele procedure.<sup>32</sup> Dit zal op de BES naar verwachting niet anders zijn dan in Europees Nederland. De Rijksvertegenwoordiger voor de openbare lichamen BES wijst er in zijn consultatiereactie op dat op de BES de gang naar de rechter niet als laagdrempelig wordt ervaren en het daarom wenselijk is dat het oordeel van het College een meer bindend karakter heeft. De regering is met de Rijksvertegenwoordiger van oordeel dat het College toegankelijk en een oordeel niet vrijblijvend moet zijn. De wenselijkheid van opvolging van een individueel oordeel moet gevoeld worden door de betrokken partijen op de BES. Dit is een proces dat tijd kost. In de evaluatie zal mede worden ingegaan op de effectiviteit en rechtskracht van de oordeelsvorming door het College.<sup>33</sup>

## 7. Advies en (internet)consultatie

Via internetconsultatie zijn zes particuliere reacties ingediend, alle afkomstig van inwoners van Bonaire. In een reactie wordt aandacht gevraagd voor het belang van gelijke behandeling op grond van seksuele geaardheid. In een andere reactie wordt seksuele gerichtheid beschouwd als persoonlijke keuze en daarmee niet vallend onder het discriminatieverbod. Een reactie vraagt om specificatie van alle discriminatiegronden; ook mensen met een functionele, cognitieve of

---

<sup>31</sup> De A-status wordt verleend door (de Sub-Committee on Accreditation van) het internationale netwerk van mensenrechteninstellingen (GANHRI) en geeft de mogelijkheid tot schriftelijke en mondelinge inbreng bij vergaderingen van toezichthouders in VN-verband.

<sup>32</sup> In Europees Nederland wordt zo'n 75% van de oordelen van het College in rechte opgevolgd. Het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, dat de rechtspraak in eerste aanleg en in hoger beroep oa in civiele zaken verzorgt, zal in dit verband expertise moeten ontwikkelen.

<sup>33</sup> Het feit dat de oordelen van het College worden gepubliceerd (*naming and shaming*) draagt bij aan bekendheid en zeggingskracht.

neurologische beperking, meningsvorming en geen degelijke scholing moeten beschermd zijn tegen discriminatie. Een reactie vraagt om respect voor de vrijheid van godsdienst. Een reactie vraagt aandacht voor het belang van kennis bij ambtenaren, beschikbaarheid van een vertrouwenspersoon en een klokkenluiderprocedure. In een reactie wordt gevraagd naar een lijst met discriminerende gedragingen, de door een slachtoffer van *hate crime* op basis van discriminatie te nemen stappen en de door de autoriteiten te ondernemen actie bij groepsdiscriminatie en haatverspreiding. In deze reactie wordt tevens aangegeven welke vormen van discriminatie eilandbewoners het meest pijn doen: niet dezelfde kansen als Europese landgenoten op een betaalbare huurwoning, geen gelijke kansen op de arbeidsmarkt (er wordt neergekeken op diploma's van de lokale bevolking), geen gelijke kansen op een lening bij banken (er wordt neergekeken op personen met een donkere huidskleur). In reactie op het voorgaande wordt benadrukt dat discriminatie, op welke grond dan ook en direct of indirect, expliciet is verboden. Artikel 1 van de Grondwet luidt:

“Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, handicap, seksuele gerichtheid of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.”

Niet alle denkbare discriminatiegronden worden dus gespecificeerd, maar dat hoeft ook niet. Er is namelijk sprake van een niet-limitatieve opsomming, die ook andere en eventuele toekomstige discriminatiegronden omvat. Mensen worden beschermd tegen alle vormen van discriminatie. Of sprake is van een discriminerende gedraging (dat wil zeggen: ongerechtvaardigde ongelijke behandeling) is afhankelijk van de aangevoerde discriminatiegrond en de omstandigheden van het geval. In het kader van haar voorlichtende taak zal de antidiscriminatievoorziening BES voorbeelden geven van discriminerende gedragingen. *Hate crime* op basis van discriminatie kan worden gemeld en geregistreerd bij de antidiscriminatievoorziening; in dat verband kan tevens contact worden gelegd met de politie en kan het slachtoffer worden ondersteund bij het doen van aangifte. Er zal worden geïnvesteerd in kennisopbouw en bewustwording bij ambtenaren, werkgevers, burgers en organisaties; de antidiscriminatievoorziening BES krijgt voorlichting en informatieverschaffing tot (wettelijke) taak. In deze voorziening staat, mede gezien de aard van de materie en de schaal van de eilanden, betrouwbaarheid en vertrouwelijke behandeling voorop. Dit speelt temeer wanneer door de (medewerkers van de) voorziening contact gezocht wordt met bijvoorbeeld discriminerende werkgevers of aanbieders van goederen of diensten, zoals winkels en horeca. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is daarnaast in overleg met de openbare lichamen bezig met een verkenning van de mogelijkheden om melders van misstanden in Caribisch Nederland beter te beschermen. Voorts wordt in de gelijkebehandelingswetten victimisatie van discriminatieslachtoffers nadrukkelijk verboden.

Het adviescollege toetsing regeldruk (ATR) adviseert in de toelichting op te nemen hoe voorzien wordt in de implementatie van het wetsvoorstel en hoe de betrokkenen geïnformeerd worden over wat het voorstel inhoudelijk voor hen betekent. Het adviseert daarbij informatie over de antidiscriminatievoorziening en (de gang naar) het College voor de Rechten van de Mens te betrekken. Ook wordt geadviseerd de regeldrukeffecten van het wetsvoorstel voor burgers en

bedrijven in beeld te brengen.<sup>34</sup> In de hoofdstukken 4 en 6 van deze memorie wordt hierop ingegaan.

De Rijksvertegenwoordiger voor de openbare lichamen BES is een groot voorstander van onverkorte invoering van de gelijkebehandelingswetgeving. Hij benadrukt dat dit een belangrijke stap is in de richting van het harmoniseren van de regelgeving in het Europese en Caribische deel van Nederland waarbij rekening wordt gehouden met de bijzondere omstandigheden van de openbare lichamen.<sup>35</sup> In dat verband benadrukt hij het belang van oog te hebben voor de specifieke situatie en behoeften van elk eiland bij de taakuitoefening van de antidiscriminatievoorziening en het College. Ook onderkent hij dat de effectuering van het wetsvoorstel een gefaseerd traject zal zijn. In hoofdstuk 6 van deze memorie wordt hierop nader ingegaan.

Het College ziet het wetsvoorstel als een belangrijke stap in het realiseren van gelijke mensenrechtenbescherming voor iedereen in Nederland.<sup>36</sup> Benadrukt wordt het belang van bewustwording over mensenrechten en de oordelende taak van het College bij inwoners; aanbevolen wordt om niet te wachten met het geven van voorlichting, maar vooruitlopend op inrichting van het juridisch loket al te starten met een bewustwordingscampagne, waarbij het horizontale karakter van de wetgeving een aandachtspunt is. Daarnaast beveelt het College aan dat bij de invoering van de Wgbh/cz recht wordt gedaan aan het VN-verdrag handicap en daarbij gebruik te maken van de 'Handreiking wetgeving en het VN-verdrag' van het College.<sup>37</sup> In de hoofdstukken 3 en 4 van deze memorie wordt hierop nader ingegaan. De aanbeveling om bij de ontwikkeling en inrichting van de antidiscriminatievoorziening, gekoppeld aan het juridisch loket BES, in gesprek te gaan met relevante gesprekspartners waaronder (belangenorganisaties voor) mensen met een beperking, zal ter harte worden genomen, in nauwe samenspraak met het Ministerie van Justitie en Veiligheid.<sup>38</sup>

In de reactie van Centraal Dialoog Bonaire, een overlegorgaan van publieke en private partijen op Bonaire,<sup>39</sup> wordt aangegeven dat men zich goed in het wetsvoorstel kan vinden. Aandacht wordt gevraagd voor het tempo waarin het brede - dat wil zeggen met inbegrip van de antidiscriminatievoorziening - Juridisch Loket opgezet wordt. In reactie hierop wordt benadrukt, dat parallel aan het onderhavige wetstraject de uitvoering ervan wordt voorbereid. Dit is nodig om op het moment van inwerkingtreding van de wet daadwerkelijk effectief te kunnen zijn. Het gaat daarbij om de inrichting van de antidiscriminatievoorziening als onderdeel van het Juridisch Loket BES, maar ook om voorbereiding van de taken van het CRM op de BES, voorlichting en bewustwording. Bij de voorbereiding van de uitvoering worden de betrokken

---

<sup>34</sup> Advies van 3 augustus 2023 nr. ATR2938/2023-U063 Zie: <https://www.atr-regeldruk.nl/adviezen/voorgenomen-adviezen/>

<sup>35</sup> Brief van 3 juli 2023 nr. Rv/23u/014.

<sup>36</sup> Advies van 31 juli 2023 nr. 2023/051/PC/RG.

<sup>37</sup> <https://publicaties.mensenrechten.nl/>

<sup>38</sup> Hiermee wordt aangesloten bij de aanbevelingen over rechtsbescherming van mensen met een beperking uit de jaarlijkse rapportage van het College, zie: Monitor VN-verdrag handicap 2022 | College voor de Rechten van de Mens (mensenrechten.nl). Zie met name paragraaf 8.5. Paragraaf 8.6 juncto 2.6 van de rapportage roept op tot bekrachtiging van het VN-verdrag handicap en tot invoering van de gelijkebehandelingswetgeving.

<sup>39</sup> Centraal Dialoog Bonaire is een lokale overlegtafel waarin het openbaar lichaam, vakbonden, vertegenwoordigers van werkgevers en Kamer van Koophandel deelnemen. Partijen beogen met de Centraal Dialoog door consensus bij te dragen aan een sociaal, economisch en ecologisch duurzaam Bonaire. Zie <https://www.centraaldialoogbonaire.com>

gesprekspartners, waaronder Centraal Dialoog, periodiek meegenomen. Voorts vraagt Centraal Dialoog aandacht voor gewenste aanpassingen om gebouwen en voorzieningen geschikt te maken voor mindervaliden. Men verzoekt hiervoor middelen ter beschikking te stellen voor bedrijven en overheden die dit nodig hebben. In de hoofdstukken 4.1 - 4.3 van deze memorie wordt nader ingegaan op de (praktische en financiële) betekenis van het realiseren van toegankelijkheid.

De Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES (hierna: Cbp BES) adviseert in de eerste plaats om voor de uitvoering van de taken van de antidiscriminatievoorziening niet alleen een protocol op te stellen, maar in verband met de verwerking van persoonsgegevens ook regels te stellen bij algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB) omwille van duidelijkheid voor burgers. Dit advies wordt opgevolgd; ingevolge het vijfde lid van artikel I zullen bij AMvB regels worden gesteld over de gegevens die worden verwerkt, aan wie deze gegevens worden verstrekt en hoe lang deze worden bewaard. Teneinde betrouwbaarheid en veiligheid te borgen zal de AMvB voorzien in nadere regels over doelbinding en juridische, technische en organisatorische maatregelen voor de uitwisseling van persoonsgegevens.

In de tweede plaats adviseert de Cbp BES om, gezien de status van de BES-eilanden als derde landen onder de Algemene Verordening gegevensbescherming (hierna: AVG), te voorzien in extra waarborgen bij gegevensuitwisseling tussen het Caribische en Europese deel van Nederland en hierop in de toelichting uitvoering in te gaan. Reden hiervoor is dat sprake is van verschillende rechtsregimes; voor het Europese deel van Nederland geldt de AVG en bijbehorende Uitvoeringswet AVG, voor het Caribische deel geldt de Wet bescherming persoonsgegevens BES (hierna: Wbp BES). Ingevolge artikel 46, eerste lid, AVG mag een doorgifte van persoonsgegevens aan een derde land door een verwerkingsverantwoordelijke of een verwerker alleen plaatsvinden mits passende waarborgen worden geboden en betrokkenen over afdwingbare rechten en doeltreffende rechtsmiddelen beschikken. De Cbp BES constateert dat dit voor de antidiscriminatievoorziening betekent dat bij de uitwisseling van (casuïstiek met) persoonsgegevens sprake is van doorgifte van een AVG-domein naar een Wbp BES domein (*backoffice* naar *front office*). In reactie op het voorgaande wordt opgemerkt, dat de gegevensstromen naar verwachting divers zullen zijn: van de antidiscriminatievoorziening BES naar het brede Juridisch Loket BES en *vice versa* (dus: binnen de *front office*, waardoor het rechtsregime van de Wbp BES geldt), van de antidiscriminatievoorziening BES (*front office*) naar de *backoffice* in Europees Nederland, alsmede, zoals de Cbp BES aangeeft, van de *backoffice* in Europees Nederland naar de antidiscriminatievoorziening BES (*front office*). Daarnaast zullen mogelijk persoonsgegevens worden uitgewisseld met andere partners ('sociale kaart') in Caribisch Nederland. De diverse stromen worden zorgvuldig in kaart gebracht<sup>40</sup>, waarbij voorzien wordt in door verwerkingsverantwoordelijken en verwerkers te nemen juridische, technische en organisatorische maatregelen (plichten) en waarborgen voor burgers (rechten). Dit alles wordt verankerd in de genoemde AMvB, waarbij de (U)AVG en de Wbp BES in acht worden genomen. Terzake zal de Cbp BES weer om advies worden verzocht.

---

<sup>40</sup> Dit geschiedt gedurende de voorbereiding van de uitvoering, dus parallel aan het wetstraject.



Het Bestuurscollege van het openbaar lichaam Bonaire steunt het gedachtegoed van het wetsvoorstel.<sup>41</sup> Het stelt echter dat de kosten voor de naleving van de discriminatieverboden en het realiseren van gelijke behandeling voor bedrijven en organisaties en voor het openbaar lichaam handelend als werkgever naar verwachting groter zijn dan wordt ingeschat. Om de uitvoeringsrisico's en de financiële dekking nader in kaart te brengen wordt gepleit voor uitvoering van een impactanalyse. In reactie hierop wordt in de eerste plaats gewezen op hoofdstuk 4 van deze memorie, waarin wordt onderbouwd waarom het wetsvoorstel naar verwachting niet zal leiden tot substantiële kosten. In de tweede plaats zal gevolg worden gegeven aan het verzoek om een impactanalyse: naast een nulmeting inzake ervaren discriminatie, wordt opdracht gegeven voor een extern onderzoek, teneinde de gevolgen van de wet zoveel mogelijk te kwantificeren. Hierbij zij aangetekend, dat de reikwijdte van het wetsvoorstel (horizontale werking) en de ruimte die het in de toepassing laat voor het wegen van lokale (insulaire, cultureel-maatschappelijke, sociaal-economische, geografische) feiten en omstandigheden (redelijkheidsnorm), een reële kosteninschatting naar verwachting niet eenvoudig maakt. Het Bestuurscollege maakt voorts de wens kenbaar dat het bieden van maatwerk tot de mogelijkheden blijft behoren. In reactie hierop wordt nogmaals benadrukt dat het wetsvoorstel hier de ruimte voor biedt; zowel bij de vraag of gemaakt onderscheid gerechtvaardigd is als bij de vraag of een doeltreffende toegankelijkheidsaanpassing evenredig is, kan de normadressaat (burger, bedrijf, organisatie) belangen, feiten en omstandigheden afwegen. Voorts vraagt het Bestuurscollege of gedacht is aan overgangstermijnen, of gefaseerde inwerkingtreding en financiële middelen voor voorlichtingscampagnes en subsidies om naleving van de wetgeving te stimuleren. Dit zodat bijvoorbeeld binnen de handhaving en het toezicht de ruimte is om voorlichting te geven over de nieuwe wetgeving, en vervolgens subsidiemogelijkheden kunnen worden gecreëerd om ondernemers te stimuleren om aan de nieuwe wetgeving te voldoen, zodat daarna de nieuwe wetgeving kan worden afgedwongen door daadwerkelijk te handhaven. Het Bestuurscollege verzoekt van de beoogde inwerkingtreddingsdata op de hoogte te worden gesteld, de openbare lichamen te consulteren op de haalbaarheid hiervan en in gesprek te blijven over de benodigde financiële middelen en hulp in de vorm van expertise en voorlichting. In reactie hierop wordt opgemerkt, dat in de loop van het komende wetsproces en mede op basis van de impactanalyse bezien zal worden of gefaseerde inwerkingtreding en/of ondersteuning in de rede ligt; de openbare lichamen zullen hierbij worden betrokken. Beoogd wordt reeds voor inwerkingtreding van het wetsvoorstel te starten met voorlichting en bewustwording door de antidiscriminatievoorziening, zodat normadressaten weten wat er op hen af komt en zich kunnen voorbereiden. De informatieverschaffing zal gericht zijn op de diverse doelgroepen en ketenpartners en zal geschieden in nauwe samenspraak en afstemming met het Juridisch Loket BES, het College en lokale partners. De hierboven genoemde nulmeting zal benut worden om in kaart te brengen wat het kennisniveau is en welke voorlichting er nodig is. Tot slot wordt opgemerkt, dat handhaving van de gelijkebehandelingswetgeving vanwege het horizontale karakter van de normstelling aan de burger zelf is; al dan niet na een klacht bij het College staat een gang naar de civiele rechter open.

---

<sup>41</sup> Brief van .... september 2023.

## Artikelsgewijs

### Artikel I Voorziening voor onafhankelijke bijstand bij discriminatie

#### *Eerste lid*

Het eerste lid verankert de verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor realisering van een voorziening voor onafhankelijke bijstand bij discriminatie op de BES. Hiermee wordt het functioneren en de bestendigheid van deze voorziening geborgd. Er zal sprake zijn van een structureel gefinancierde, buiten het openbaar lichaam gepositioneerde, voorziening met een passende rechtsvorm. Zie de toelichting bij het derde lid.

#### *Tweede lid*

Het tweede lid legt de taken van de voorziening vast: ondersteuning bij de afwikkeling van klachten inzake discriminatie als bedoeld in de genoemde gelijkebehandelingswetten (a) en registratie (b). Strikt genomen zijn de in c tot en met f genoemde taken – advisering, doorgeleiding, bemiddeling (vanzelfsprekend alleen indien de betrokken partijen daarmee instemmen) en voorlichting – specificaties van ondersteuning. Uit een oogpunt van verduidelijking is er voor gekozen ze expliciet te benoemen. Bij ondersteuning kan gedacht worden aan advisering over mogelijk door klager te nemen stappen, bijstand bij het indienen van een oordeelverzoek bij het CRM en bijstand bij de behandeling daarvan bij het CRM.

Voor het verkrijgen van data inzake (on)gelijke behandeling is registratie van klachten en meldingen van belang. Op dit moment bestaat wel een beeld van discriminatie op de BES,<sup>42</sup> maar ontbreken precieze cijfers over de problematiek. Gegevensverzameling maakt het beter mogelijk om gericht discriminatiebeleid te voeren. De voorziening dient jaarlijks verslag uit te brengen aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de in het daaraan voorafgaande kalenderjaar geregistreerde klachten. Uitwerking van de rapportageplicht vindt plaats in het protocol bedoeld in het derde lid.

#### *Derde lid*

Voor de uitvoering en inrichting van de taken (werkprocessen, afbakening taken, rapportage) zal binnen de voorziening een protocol worden opgesteld. Hiermee wordt aangesloten bij de werkwijze binnen de Europees-Nederlandse antidiscriminatievoorzieningen.<sup>43</sup> In de praktijk regelt een protocol onder meer de afdoeningstermijn van klachten, de wijze van afdoening van klachten, de registratie van klachten en de verslaglegging terzake.

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere eisen worden gesteld aan de inrichting van de voorziening en de uitvoering van de taken, genoemd in het tweede lid. Van deze mogelijkheid zal slechts gebruik worden gemaakt als blijkt dat aan het protocol niet of onvoldoende gevolg wordt gegeven en een meer dwingende uitwerking nodig is.

---

<sup>42</sup> Zie de uitgevoerde verkenning, Kamerstukken II 2023D02017.

<sup>43</sup> Zie artikel 6 van het Besluit gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen (Stb. 2009, 373).

Bedacht moet worden dat de voorziening voor wat betreft haar *frontoffice* onderdeel zal uitmaken van een breder Juridisch Loket BES,<sup>44</sup> waardoor sprake zal zijn van samenwerking tussen de betrokken professionals. Dit maakt de integrale (inclusief juridische) aanpak van hulpvragen mogelijk, is laagdrempelig en efficiënt. Draagvlak en vertrouwen bij inwoners zijn essentieel. Daarom wordt toegewerkt naar een fysiek steunpunt met spreekuren op elk eiland, waar mensen in hun eigen taal terecht kunnen. Bij de inrichting en toerusting zal een balans worden gezocht tussen nabijheid (voeling met lokale context) en (professionele) afstand. Waar mogelijk wordt gebruik gemaakt van de expertise en opgedane ervaring binnen de vereniging van antidiscrimatievoorzieningen Discriminatie.nl.

#### *Vierde lid*

Toegang tot de voorziening is gratis. Dat betekent dat er geen inkomensgrens geldt voor het verkrijgen van hulp bij discriminatie.

#### *Vijfde lid*

In de voorziening worden persoonsgegevens verwerkt voor zover dit noodzakelijk is voor de goede uitvoering van haar taken. Gezien de aard van de materie en de schaal van de eilanden is betrouwbaarheid van de voorziening en vertrouwelijke behandeling van klachten essentieel. Dit speelt temeer wanneer contact gezocht wordt met bijvoorbeeld discriminerende werkgevers, aanbieders van goederen of diensten of met ketenpartners teneinde inwoners hulp te kunnen bieden. Daarnaast brengt de inbedding in en samenwerking met het Juridisch Loket BES mee dat integraal gewerkt zal worden; hierbij zullen persoonsgegevens (moeten) worden uitgewisseld. De Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) BES is van toepassing op de gegevensverwerking in de voorziening. De voorziening stelt, als verwerkingsverantwoordelijke, binnen de wettelijke kaders het doel en de middelen van de verwerking vast en heeft formeel-juridisch gezien de zeggenschap over de verwerking. Bij algemene maatregel van bestuur zal worden vastgelegd welke gegevens kunnen worden verwerkt, aan wie deze gegevens worden verstrekt en hoe lang deze worden bewaard. Dit is met name van belang gelet op de samenwerking in het Juridisch Loket en met ketenpartners.

Aan de Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens (Cbp) BES is om advies gevraagd. In casu is weliswaar geen sprake van een wetsvoorstel dat geheel of voor een belangrijk deel betrekking heeft op de verwerking van persoonsgegevens, hetgeen gezien artikel 49 Wbp BES zou nopen tot advies. Het bepaalde heeft echter betrekking op een nieuwe functionaliteit op de BES waarbij betrouwbaarheid, vertrouwelijkheid en zorgvuldigheid van groot belang zijn. Advies was daarom wenselijk. De Cbp adviseerde in de eerste plaats om nadere regels over persoonsgegevensuitwisseling te stellen bij algemene maatregel van bestuur en niet alleen in een protocol, zoals aanvankelijk was voorgesteld. In de tweede plaats is geadviseerd om, gezien de status van de BES-eilanden als derde landen onder de Algemene Verordening gegevensbescherming (AVG), te voorzien in extra waarborgen bij gegevensuitwisseling. Aan beide adviespunten wordt gevolg gegeven. Zie hoofdstuk 7 van het algemeen deel van deze memorie.

---

<sup>44</sup> Of het Juridisch Loket BES, een stichting/rechtspersoon met een wettelijke taak, opgehangen zal worden aan de Wet op de rechtsbijstand of anderszins (BES-)wettelijk verankerd wordt, is onderwerp overweging binnen het ministerie van Justitie en Veiligheid.

## **Artikel II De Awgb**

De Awgb wordt middels artikel 11 mede van toepassing op de BES. Hiertoe wordt de in artikel 11 eerder vrijgevallen ruimte benut. Tevens wordt geregeld dat gelijke behandeling op het terrein van de arbeid ook voor ambtenaren op de BES noodzakelijk is, door in diverse artikelen verwijzingen toe te voegen naar daarvoor relevante wetgeving (Ambtenarenwet BES en Boek 7a van het Burgerlijk Wetboek BES). Zie hoofdstuk 2.1 van het algemeen deel van deze memorie. Voor privaatrechtelijke vorderingen en bestuursrechtelijke beroepen inzake gelijke behandeling wordt expliciet verwezen naar het Burgerlijk Wetboek BES (hierna: BW BES) en de Wet administratieve rechtspraak BES.

## **ARTIKEL III Het BW BES**

Ingevolge het huidige artikel 1614aa, eerste lid, BW BES zijn de artikelen 646 tot en met 649 (m/v, arbeidsduur, bepaalde/onbepaalde tijd) van Boek 7 van het Nederlandse Burgerlijk Wetboek, met uitzondering van de artikelen 646, tweede lid, tweede zin, 648, derde lid, en 649, derde lid, reeds van overeenkomstige toepassing op de BES. De uitzonderingen hebben betrekking op gelijke behandeling m/v respectievelijk de taakuitoefening van het College. Deze uitzonderingen moeten als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel komen te vervallen. Het College krijgt met dit wetsvoorstel op de BES dezelfde taken als in Europees Nederland.

## **Artikel IV De wet College voor de rechten van de mens**

Het voorgestelde artikel 2 realiseert taakuitbreiding van het College tot individuele oordeelsvorming op de BES. Zie ook hoofdstuk 6 van het algemeen deel van deze memorie. Voorts is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de artikelen 10 en 13 van de Wet CRM te verduidelijken en te stroomlijnen. Uit een oogpunt van duidelijkheid en consistentie worden in artikel 10 alle betrokken gelijkebehandelingswetten genoemd. In de betreffende wetten zelf wordt de verwijzing naar de Wet CRM geschrapt.

## **ARTIKEL V De Wgbh/cz**

De Wgbh c/z wordt mede van toepassing op de BES. Hiertoe wordt omwille van de duidelijkheid en overzichtelijkheid een nieuw artikel, 11a, ingevoegd. Voorts wordt er in voorzien dat gelijke behandeling van gehandicapten bij de arbeid ook voor ambtenaren op de BES wordt gerealiseerd. Om die reden wordt ook artikel 10, dat voorziet in de mogelijkheid van een (privaatrechtelijke of bestuursrechtelijke) vordering in rechte bij discriminatie, gewijzigd. Ambtenaren op de BES worden nu in staat gesteld rechtsbescherming te effectueren. Zie hoofdstuk 2.1 van het algemeen deel van deze memorie. Het vervallen van artikel 12 Wgbh/cz houdt verband met het feit, dat de taak van het College wordt gerealiseerd via wijziging van de artikelen 2 en 10 van de Wet CRM. Zie de toelichting bij artikel IV.

## **ARTIKEL VI De Wgbl**

De Wgbl wordt mede van toepassing op de BES. Hiertoe wordt omwille van de duidelijkheid en overzichtelijkheid een nieuw artikel, 13a, ingevoegd. Ook wordt er in voorzien dat gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid voor ambtenaren op de BES wordt gerealiseerd. Om die reden wordt ook artikel 12, dat voorziet in de mogelijkheid van een (privaatrechtelijke of bestuursrechtelijke) vordering in rechte bij discriminatie, gewijzigd. Ambtenaren op de BES worden nu in staat gesteld rechtsbescherming te effectueren. Zie hoofdstuk 2.1 van het algemeen deel van deze memorie. In dat verband zij er op gewezen dat, aangezien de Wgbl discriminatie verbiedt bij het lidmaatschap van of de betrokkenheid bij een werkgevers- of werknemersorganisatie of een vereniging van beroepsgenoten (artikel 6), hieronder ook wordt verstaan een organisatie die opkomt voor de belangen van (BES-)ambtenaren.

Het vervallen van artikel 14 Wgbl houdt verband met het feit dat de taak van het College wordt gerealiseerd via wijziging van de artikelen 2 en 10 Wet CRM. Zie de toelichting bij artikel IV.

## **ARTIKEL VII De Wgb m/v**

De Wgb m/v wordt mede van toepassing op de BES. Hiertoe wordt omwille van de duidelijkheid en overzichtelijkheid een nieuw artikel, 23a, ingevoegd. De toegevoegd explicitering in artikel 1b, tweede lid, inzake Caribische openbare lichamen is nodig omdat de Wgb m/v alleen betrekking heeft op Europese openbare lichamen. Voor privaatrechtelijke vorderingen inzake gelijke behandeling wordt verwezen naar het BW BES.

## **ARTIKEL VIII De WOA**

Het verbod tot het maken van onderscheid tussen werknemers naar arbeidsduur is reeds van toepassing op de BES, namelijk via artikel 1614aa BW BES juncto artikel 7:648 BW. Dit geldt niet voor het onder gezag arbeid laten verrichten, anders dan krachtens arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht of ambtelijke aanstelling. Hierbij moet gedacht worden aan gedetacheerden en inhuur van zzp'ers. Artikel V, waarin het verbod op dat onderscheid voor dergelijke arbeid is geregeld, dient daarom mede van toepassing te worden op de BES. Hierin voorziet het nieuwe artikel Va; ook wordt het incorporeren van ambtenaren geëxpliciteerd.

Het vervallen van het derde lid van artikel III houdt verband met het feit dat de taak van het College wordt gerealiseerd via wijziging van de artikelen 2 en 10 Wet CRM. Zie de toelichting bij artikel IV.

## **ARTIKEL IX De WOBOT**

Discriminatie voor wat betreft arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd en onbepaalde tijd is reeds verboden op de BES, namelijk via artikel 1614aa BW BES juncto artikel 7:649 BW. Artikel II, eerste lid, herhaalt dit om zodoende aanvullende zaken daaromtrent te kunnen regelen. Met dit wetsvoorstel worden ook ambtenaren op de BES onder de reikwijdte van de wet gebracht. Zie hoofdstuk 2.1 van het algemeen deel van deze memorie. Het vervallen van het derde lid van artikel II houdt verband met het feit dat de taak van het College

wordt gerealiseerd via wijziging van de artikelen 2 en 10 Wet CRM. Zie de toelichting bij artikel IV. Het nieuwe derde lid is geformuleerd in lijn met artikel 7:690 BW. De uitzendovereenkomst is niet als zodanig wettelijk geregeld op de BES; wel is de ter beschikking stelling van arbeidskrachten geregeld. Daarom wordt hier naar de betreffende BES-wet verwezen.

Tot slot wordt het in artikel III bepaalde mede van toepassing op de BES, met dien verstande dat een werkgever op de BES een ter beschikking gestelde arbeidskracht als bedoeld in artikel 1 van de Wet op het ter beschikking stellen arbeidskrachten BES niet hoeft te informeren over een vacature voor een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Dit is in lijn met hetgeen in Europees Nederland voor uitzendkrachten geldt ingevolge artikel 7:657, tweede lid, BW.

## **ARTIKEL X Evaluatie**

Binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet wordt deze geëvalueerd. Bij de rapportage aan het parlement inzake de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk, zal tevens worden ingegaan op de werking van de voorziening voor juridische bijstand bij discriminatie en op de individuele oordeelsvorming door het College op de BES. Onze Minister zendt de evaluatie in overeenstemming met de bewindspersonen die deze wet mede hebben ondertekend aan de Staten-Generaal.

de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties