



**DSP**

## Juridische problemen, discriminatie en de impact van de invoering van de gelijke behandelingswetgeving in Caribisch Nederland

Oberon Nauta & Manja Abraham

## Contactgegevens

Amsterdam, 12 september 2024

Dr. O. (Oberon) Nauta

onauta@dsp-groep.nl

06 41464480

Drs. M.D. (Manja) Abraham

mabraham@dsp-groep.nl

06 47214030

Met medewerking van:

R. (Rianda) Sacré, MSc (ANÁLISIS CARIBE)

F. (Fernando) Nava, MSc (WANIKA)

A. (Amanda) Clarke (DeJong Legal Saba)

Drs. P. (Paul) van Egmond (DSP-groep)

Afbeelding voorzijde: Rolstoel bij strandafgang op Bonaire, foto beschikbaar gesteld door MiVaBo

Afbeelding achterzijde: Caribische fregatvogel door Javiermirapeidro via Pixabay

Disclaimer: the views expressed in this report are those of the evaluator. They do not engage the Netherlands Ministry of the Interior and Kingdom Relations, the Ministry of Justice and Security, nor other parts of the Government of the Netherlands. While an attempt has been made to take into consideration views and perspectives of stakeholders consulted in Bonaire, Saba, Sint-Eustatius and the Netherlands, the interpretation of the information, conclusions and recommendations reflect the perspective of the authors.

# Inhoud

<b>Voorwoord en dankbetuiging</b>	<b>5</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>6</b>
Inleiding	6
Methoden van het onderzoek	6
Juridische problemen	7
Discriminatie	8
Invoering gelijkebehandelingswetgeving	8
Tot slot	10
<b>Afkortingen</b>	<b>11</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>12</b>
<b>2 Onderzoeksverantwoording</b>	<b>14</b>
2.1 Probleemstelling en onderzoeksvragen	14
2.2 Gehanteerde onderzoeksmethoden	15
2.3 Reikwijdte en beperkingen onderzoek	18
<b>3 Juridische problemen</b>	<b>20</b>
3.1 Juridisch probleem	20
3.2 Incidentie en aard juridische problemen	21
3.3 Huidige oplossingsmogelijkheden	25
3.4 Systeembeperingen	28
3.5 Tot slot	31
<b>4 Discriminatie</b>	<b>33</b>
4.1 Discriminatie	33
4.2 Geregistreerde zaken	33
4.3 Ervaren discriminatie	34
4.4 Kennis van en behoefte aan ondersteuning bij discriminatie	40
4.5 Tot slot	42

<b>5</b>	<b>Behoeftinventarisatie</b>	<b>44</b>
5.1	Latente vraag naar gecombineerd loket	44
5.2	Randvoorwaarden voor een succesvol gecombineerd loket	50
5.3	Tot slot	56
<b>6</b>	<b>Impactprognose</b>	<b>58</b>
6.1	Gelijkebehandelingswetgeving voor de BES-eilanden	58
6.2	Impactprognose per wet	60
6.3	Tot slot	79
<b>7</b>	<b>Conclusies</b>	<b>82</b>
7.1	Juridische Problemen	82
7.2	Discriminatie	83
7.3	Impactprognose gelijke behandelingswetgeving	84
Bijlagen		
	Bijlage 1: geraadpleegde bronnen	86
	Bijlage 2: vragenlijst stratenquête	89



# Voorwoord en dankbetuiging

In dit rapport worden de resultaten beschreven van een onderzoek naar juridische problemen, discriminatie en de impact van de invoering van de gelijke behandelingswetgeving in Caribisch Nederland. Een gevoelig thema dat wij - als relatieve buitenstaanders - alleen dankzij de hulp van anderen in beeld konden brengen. Voor deze hulp komt in de eerste plaats dank toe aan alle gesprekspartners in Caribisch -en Europees Nederland die direct of indirect bij het onderwerp betrokken zijn. In dat verband zijn we ook de deelnemers aan de straatenquête dank verschuldigd. Daarnaast willen we de directie Rechtsbestel en de directie Constitutionele Zaken en Wetgeving danken voor de geboden ondersteuning tijdens het onderzoek. Niet alleen hebben zij diverse stukken en bronnen beschikbaar gesteld, maar daar waar nodig ook geholpen gesprekken met partners tot stand te brengen. Tot slot willen we de begeleidingscommissie noemen. Zij heeft tijdens het onderzoek actief meegedacht over de invulling van het veldwerk en in de slotfase het eindrapport nauwgezet van inhoudelijk commentaar voorzien. Deze inzet is de kwaliteit van het onderzoek en het eindproduct duidelijk ten goede gekomen.

Oberon Nauta (projectleider)

Manja Abraham

Paul van Egmond

# Samenvatting

## Inleiding

De ministeries van Veiligheid en Justitie (JenV) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) geven uitvoering aan een aantal beleidsvoornemens van het kabinet die de rechtspositie van burgers op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius (BES-eilanden) moeten versterken. Zo wordt binnen afzienbare tijd vanuit het ministerie van JenV een juridisch loket geopend waarmee het recht en de instituties van het recht laagdrempeliger toegankelijk worden gemaakt voor inwoners van Caribisch Nederland. Daarnaast bereidt het ministerie van BZK de implementatie van de 'Wet bescherming tegen discriminatie op de BES' voor. Met deze wet wordt de Europees Nederlandse gelijkebehandelingswetgeving ook op de BES-eilanden van kracht. In het wetsvoorstel wordt ook een antidiscrimatievoorziening (ADV) voor de eilanden gecreëerd en krijgt het College voor de rechten van de Mens (CRM) de bevoegdheid oordelen te geven over discriminatie op de BES.

Op dit moment is nog weinig inzicht in de juridische problemen die door de inwoners van de BES-eilanden worden ervaren en hun vermogen om hiervoor oplossingen te vinden. Ook is er weinig bekend over de ervaren discriminatie op de eilanden. Daarnaast is onduidelijkheid welke gevolgen de invoering van de gelijkebehandelingswetgeving heeft, met name over de uitvoeringslasten die dit voor de normadressaten kan meebrengen.

Om deze onzekerheden te adresseren, heeft DSP-groep twee onderzoeken uitgevoerd: een nulmeting naar ervaren juridische problemen en ervaren discriminatie én een impactassessment van de gevolgen van de invoering van de gelijkebehandelingswetgeving in Caribisch Nederland. Beide onderzoeken werden qua veldwerk gecombineerd en uitgevoerd in het voorjaar en de zomer van 2024.

## Methoden van het onderzoek

Om een zo volledig mogelijk beeld te geven, zijn binnen het onderzoek verschillende methoden van onderzoek toegepast. Deskresearch vormde het begin van het onderzoek, waarbij wetteksten, verkennende rapportages, en interne notities van de beide ministeries werden geanalyseerd. Op basis van deze analyse werden de begrippen 'discriminatie' en 'juridisch probleem' binnen de context van Caribisch Nederland geoperationaliseerd en werd - ten behoeve van het impactassessment - een voorlopige lijst van mogelijke effecten opgesteld die de invoering van de 'Wet bescherming tegen discriminatie op de BES' tot gevolg kon hebben.

Daarnaast werden registratiegegevens verzameld om inzicht te krijgen in gemelde discriminatie. Hiervoor werd contact gelegd met het Openbaar Ministerie op de BES-eilanden, het CRM en de Nationale ombudsman.

Geconstateerd moest echter worden dat bij geen van voornoemde instanties voor de BES-eilanden zaken geregistreerd waren die aangemerkt konden worden als discriminatie.

Een belangrijke dataverzamelmethode was de straatenquête die op alle drie de eilanden werd uitgevoerd. Met de enquête werden de ervaringen van de burgers met juridische problemen en discriminatie geïnventariseerd. De enquête werd uitgevoerd in het Papiaments, Spaans, Nederlands en Engels om een breed scala aan inwoners te bereiken. Hoewel de resultaten van de enquête vanwege de wijze van enquêteren en de netto respons van 282 indicatief zijn, geven ze een goed beeld van de problematiek voor Caribisch Nederland.

Verder werden semigestructureerde (groeps)interviews afgenomen met stakeholders in zowel Caribisch als Europees Nederland. Deze interviews dienden om een inhoudelijk beeld te krijgen van de juridische problematiek, ervaren discriminatie, en de verwachte impact van de invoering van de nieuwe wetgeving. In totaal werden 36 interviews afgenomen, aangevuld met enkele informele gesprekken met burgers, bedrijfsleven en binnen de lokale overheid.

De resultaten van deze methoden werden geanalyseerd en gevalideerd door ze onderling te relateren. Dankzij deze triangulatie van methoden en perspectieven is een robuust beeld verkregen van de thematiek.

## Juridische problemen

Ongeveer een derde van de inwoners van Caribisch Nederland geeft aan in de afgelopen twee jaar een juridisch probleem te hebben ervaren. Dit percentage ligt lager dan in Europees Nederland, waar ongeveer de helft van de bevolking juridische problemen rapporteert. Tegelijkertijd werd er herhaaldelijk op gewezen dat veel burgers op de eilanden bepaalde problemen ten onrechte niet als 'juridisch' zien en dat daardoor niet uit te sluiten valt dat het deel van de bevolking dat te maken heeft met juridische problemen aanzienlijk hoger ligt dan de uitkomsten van de straatenquête suggereren.

De juridische problemen variëren van kwesties op het terrein van wonen, werk en onderwijs tot politie en justitie, familie en relatie, en gezondheid en welzijn. Problemen met wonen, zoals huurgeschillen, en kwesties rondom werk, zoals onbetaald loon of arbeidsovereenkomsten, kwamen het meest voor. Vooral kwetsbare groepen, waaronder arbeidsmigranten, worden vaker geconfronteerd met juridische problemen.

De manieren waarop burgers hun juridische problemen proberen op te lossen variëren sterk. Uit de enquête bleek dat ongeveer twee derde van de inwoners hulp zocht bij familie, onafhankelijke juridische professionals of overheidsinstanties. Echter, de effectiviteit van deze hulp blijkt op de eilanden beperkt: slechts 22% van de juridische problemen werd volledig opgelost tegenover 41% in Europees Nederland. Dit lage oplossingspercentage wordt toegeschreven aan verschillende factoren, waaronder het ontbreken van een

juridisch loket, de beperkte beschikbaarheid van gespecialiseerde juridische dienstverlening en het huidige systeem van kosteloze rechtsbijstand dat vanwege het drempelinkomen de meeste burgers de toegang daartoe belet.

Daarnaast spelen culturele en sociale factoren een rol, zoals de kleinschaligheid en de sterke onderlinge afhankelijkheid binnen de kleine eilandgemeenschappen. Om relaties niet te schaden worden juridische procedures vaak vermeden en blijven problemen vaak onuitgesproken en onopgelost.

## Discriminatie

Discriminatie op de BES-eilanden is een wijdverbreid en complex probleem. Hoewel er geen geregistreerde discriminatiezaken bij het Openbaar Ministerie bekend zijn, laat de stratenquête zien dat bijna de helft van de bevolking in de afgelopen twee jaar discriminatie heeft ervaren. Dit percentage is aanzienlijk hoger dan in Europees Nederland, wat duidt op een diepgeworteld probleem op de eilanden.

De meest voorkomende vormen van discriminatie zijn gerelateerd aan werk, huisvesting, en overheidsdiensten. Een deel van deze ervaren discriminatie valt samen met de ervaren juridische problemen.

Nationaliteit en afkomst (ras) worden het vaakst genoemd als discriminatiegronden, gevolgd door geslacht.

Migranten met een tijdelijke verblijfsvergunning en niet-lokale inwoners voelen zich vaakst gediscrimineerd, zowel in werksituaties als bij het verkrijgen van huisvesting of overheidsdiensten.

Naast directe discriminatie is er ook sprake van subtielere vormen van discriminatie, zoals vooroordelen en sociale uitsluiting op basis van afkomst. Deze vormen van discriminatie zijn soms lastig te objectiveren maar kunnen verregaande sociale gevolgen hebben, zoals aantasting van de eigenwaarde van de betrokkenen.

Een andere belangrijke vorm van ongelijke behandeling op de eilanden is favoritisme, waarbij netwerkrelaties worden begunstigd en/of voorgetrokken. Dit leidt tot ongelijke behandeling en uitsluiting van burgers die geen onderdeel uitmaken van het betreffende netwerk. Voor zover het netwerk gebaseerd is op één van de wettelijke non-discriminatiegronden, zoals politieke gezindte of religie, kan bij favoritisme sprake zijn van discriminatie. Maar daarvan is lang niet altijd sprake.

## Invoering gelijkebehandelingswetgeving

Met de invoering van de 'Wet bescherming tegen discriminatie op de BES' worden de gelijkebehandelingswetten, die nu al gelden in Europees Nederland, ook van kracht op de BES-eilanden. Het CRM wordt bij klachten van burgers op grond van deze wetgeving bevoegd te oordelen. In het onderzoek is per wet nagegaan in hoeverre de huidige praktijk op de eilanden strookt met de normen die in de wet zijn neergelegd.



Daarbij is gefocust op afwijkingen die uitvoeringslasten met zich mee kunnen brengen en is vastgesteld met welke lasten rekening gehouden moet worden. De conclusies luiden per gelijke behandelingswet als volgt:

### **Algemene wet gelijke behandeling (Awgb)**

Op de eilanden worden diverse vormen van onderscheid gesignaleerd die verboden zijn op grond van deze wet dan wel in strijd zijn met de geest van de wet. Vooral het cultureel verankerde favoritisme, (subtiele vormen van) rassendiscriminatie en discriminatie op basis van seksuele gerichtheid worden genoemd. Maar ook arbeidsuitbuiting van migranten met een irreguliere verblijfstatus kan leiden tot discriminatie op grond van nationaliteit. Dergelijke vormen van verboden onderscheid zijn echter niet altijd naar de letter van de wet verboden (favoritisme).

De uitvoeringslasten voor normadressaten van de invoering van deze wet worden laag ingeschat. De reden hiervoor is dat het verboden onderscheid dat op grond van deze wet ontstaat vooral speelt op het terrein van gedrag en bejegening, of nu ook al verboden is (arbeidsuitbuiting). Echter, de uitvoeringslasten kunnen toenemen wanneer de overheid (en of de ADV of andere ketenpartners) bepaalde thema's gaat prioriteren en of het toezicht- en handhavingsregime gaat intensiveren. Bijvoorbeeld op het terrein van arbeidsuitbuiting. Dat is dan echter niet direct het gevolg van de Awgb zelf, maar het gevolg van nieuw (of geïntensiveerd) beleid dat de invoering van de wet begeleidt.

### **Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen (Wgb m/v)**

In de arbeidspraktijk wordt vermoedelijk vaak een onderscheid gemaakt op basis van geslacht. Genoemd zijn ongelijke beloning voor gelijk werk en verschillende vormen van zwangerschapsdiscriminatie. De uitvoeringslasten voor de implementatie van deze wet worden laag ingeschat, omdat dergelijk verboden onderscheid nergens formeel is vastgelegd en dus het aantonen steeds in het individuele geval dient te gebeuren. De inschatting is dat dat – net als in Europees Nederland – heel lastig zal zijn. Dit neemt niet weg dat wanneer de overheid (en/of de ADV) actief beleid gaat voeren op thema's als bijvoorbeeld gelijke beloning voor mannen en vrouwen de uitvoeringslasten voor normadressaten kunnen toenemen. Die uitvoeringslasten zijn dan niet direct het gevolg van de Wgb m/v maar van het gevoerde beleid.

### **Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid (Wgbl)**

Discriminatie op grond van leeftijd werd binnen dit onderzoek niet gesignaleerd. De uitvoeringslasten voor de implementatie van deze wet worden daarom laag ingeschat. Ook hier zou het gevolg van een intensievere aandacht van de overheid of de ADV echter effect kunnen hebben op uitvoeringslasten.

### **Wet onderscheid arbeidsduur & Wet onderscheid bepaalde en onbepaalde tijd (Woa & Wobot)**

Discriminatie op grond van type contract (vast/tijdelijk) of type aanstelling (voltijds of deeltijds) werd niet gesignaleerd binnen het onderzoek. Daarmee wijkt Caribisch Nederland niet af van Europees Nederland. De uitvoeringslasten voor de implementatie van deze wet worden daarom laag ingeschat.

### **Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz)**

Deze wet werkt het verbod op onderscheid op grond van een handicap uit en biedt mensen met een beperking de mogelijkheid aanbieders van goederen en diensten te vragen om een doeltreffende aanpassing te treffen wanneer zij problemen ondervinden bij het verkrijgen van toegang tot de betreffende dienst of goed. De adressaat wordt onder deze wet geacht de aanpassing te doen, tenzij de aanpassing een onevenredige belasting voor hem vormt. Het is uiteindelijk aan het CRM (en/of de rechter) om te beoordelen of daarvan sprake is. Verder draagt deze wet normadressaten op de algemene toegankelijkheid geleidelijk te verwezenlijken.

Op basis van het onderzoek moet worden geconcludeerd dat de algemene toegankelijkheid op de eilanden niet op orde is, waardoor personen met een beperking niet volwaardig kunnen meedoen in de samenleving. Op vrijwel alle domeinen van het openbare leven spelen belemmeringen. Daarmee kan echter niet meteen de conclusie worden getrokken dat de praktijk botst met de wettelijke norm. Daarvan is namelijk pas sprake wanneer een persoon met een beperking bij een normadressaat geen gehoor krijgt op diens verzoek tot het treffen van een doeltreffende aanpassing. Vertegenwoordigers van de doelgroep konden echter tijdens het onderzoek niet goed aangeven of en zo ja, welke aanpassingen zij gaan vragen. Bovendien kan het CRM nog niet aangeven hoe hij – wanneer het College eenmaal bevoegd is op de eilanden – gaat beoordelen of een aanpassing een onevenredige belasting vormt. Vanwege deze onzekerheden is het niet mogelijk de uitvoeringslasten te kwantificeren.

Ook de uitvoeringslasten voor de *geleidelijke* verwezenlijking van de *algemene* toegankelijkheid zijn niet gekwantificeerd. Met betrekking tot de invulling van deze verplichting laat de wetgeving ruimte en het hangt vervolgens af van de prioriteiten die de betrokkenen stellen, welke stappen gezet worden en welke kosten daarmee gemoeid zijn. Over deze prioritering valt nu nog weinig te zeggen.

## Tot slot

Het onderzoek laat zien dat de initiatieven die door de ministeries van JenV en BZK in gang gezet zijn, voorzien in behoeftes die breed leven op de eilanden. Juridische problemen worden tot op heden vaak niet (goed) opgelost en het hoge niveau van ervaren discriminatie maakt duidelijk dat de invoering van de gelijkebehandelingswetgeving en de daarbij horende ADV voor de eilanden geen overbodige luxe zijn. Maar met de oprichting van een gecombineerd loket en de invoering van de wetgeving is pas de eerste stap gezet. Het is vervolgens aan de betrokkenen (onder andere de normadressaten, de ADV, het CRM, de ketenpartners en de overheid) om invulling te geven aan de nieuwe wettelijke kaders en de mogelijkheden die deze bieden. Welke prioriteiten zij stellen is daarbij aan hen. Maar een logische eerste stap lijkt het inzetten op bewustwording zodat burgers weten welke rechten zij überhaupt hebben en hoe ze deze kunnen uitoefenen.

# Afkortingen

Afkorting	Betekenis
ADV	Antidiscriminatievoorziening
Awgb	Algemene wet gelijke behandeling
BES	Bonaire, Saba en Sint-Eustatius
BW	Burgerlijk Wetboek
CAS	Curaçao, Aruba en Sint-Maarten
CRM	College voor de Rechten van de Mens
EOZ	Expertisecentrum Onderwijszorg (EOZ)
FKPD	Fundashon Kuido pa Personanan Desabilitá
LVB	Licht verstandelijke beperking
MiVaBo	Minder Valide Bonaire (Stichting)
RCN	Rijksdienst Caribisch Nederland
Wgb m/v	Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen
Wgbh/cz	Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte
Wgbl	Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij arbeid
Woa	Wet onderscheid arbeidsduur
Wobot	Wet onderscheid bepaalde en onbepaalde tijd

# 1

## Inleiding

Op korte termijn wordt vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) een eerstelijns rechtshulpvoorziening in Caribisch Nederland geïntroduceerd: een juridisch loket. De voorziening is bedoeld om het recht en de instituties van het recht, laagdrempelig toegankelijk te maken. De toenmalige minister voor rechtsbescherming heeft in 2023 aangekondigd dat hiertoe fysiek toegankelijke voorzieningen gecreëerd worden waar mensen terecht kunnen voor informatie, advies en hulp over juridische kwesties. Waar nodig, zo stelde de minister, kan de voorziening doorverwijzen naar een gespecialiseerde rechtsbijstandverlener of een sociaal- of maatschappelijke partner.<sup>1</sup>

Naar verwachting wordt eind 2025, begin 2026 met de implementatie van de 'Wet bescherming tegen discriminatie op de BES' op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius (BES) de Europees Nederlandse gelijkebehandelingswetgeving van kracht.<sup>2</sup> In het wetsvoorstel wordt ook een antidiscrimatievoorziening (ADV) gecreëerd en krijgt het College voor de rechten van de Mens (CRM) de bevoegdheid oordelen te geven over discriminatie op de eilanden. Gelet op de toegankelijkheid en efficiëntie is ervoor gekozen om de ADV in te bedden bij het nieuw in te richten juridisch loket op de eilanden. Dat betekent dat mensen bij dit gecombineerde loket terecht kunnen voor zowel juridische vragen als voor vragen op het terrein van ongelijke behandeling.

Op dit moment is echter onvoldoende duidelijk met welke juridische problemen de inwoners van de eilanden te maken hebben, hoe het gesteld is met het vermogen van mensen om een oplossing te realiseren en hoe vaak deze een beroep gaan doen op eerstelijnsvoorziening. Dat betekent dat niet goed kan worden ingeschat wat de aard en de omvang zal worden van de werklast van het te realiseren juridisch loket. Ook is het nog onduidelijk welke vormen van ongelijke behandeling in welke mate op de eilanden worden ervaren. Zodoende is niet goed bekend welke thema's bij de ADV aanhangig gemaakt gaan worden. Verder kan de implementatie van de gelijkebehandelingswetgeving leiden tot nieuwe verplichtingen voor normadressaten. Het is op dit moment complex de uitvoeringslasten nader te specificeren.

### Gevraagd onderzoek

Uit het voorgaande volgt dat het juridisch loket, de ADV en de invoering van de gelijkebehandelingswetgeving omgeven zijn met enkele onzekerheden. Om richting de eilanden en naar het nog in te richten gecombineerde loket meer helderheid te verschaffen, hebben de directie Rechtsbestel van het ministerie Justitie en Veiligheid

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 31 753, nr. 285. P. 2

<sup>2</sup> Onder de gelijkebehandelingswetgeving wordt binnen dit onderzoek verstaan: Algemene wet gelijke behandeling; Wet gelijke behandeling mannen en vrouwen; Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte; Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid en artikel 7:646 BW. Verder komen mogelijk in aanmerking: Wet onderscheid naar arbeidsduur en Wet onderscheid bepaalde onbepaalde tijd en de Amvb's Besluit gelijke behandeling Besluit beroepsactiviteiten waarvoor het geslacht bepalend kan zijn.

en de directie Constitutionele Zaken en Wetgeving (CZW) van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties DSP-groep gevraagd invulling te geven aan de volgende twee onderzoeken:

1. Nulmeting van ervaren juridische problemen en ervaren discriminatie in Caribisch Nederland.
2. Impact assessment naar de gevolgen van de invoering van gelijkebehandelingswetgeving in Caribisch Nederland.

Deze onderzoeken zijn gecombineerd en uitgevoerd in het voorjaar en de zomer van 2024. In dit rapport worden de uitkomsten van beide onderzoeken gepresenteerd.

## Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk gaan we in op de vraagstelling en deelvragen van het onderzoek en leggen we verantwoording af over het uitgevoerde onderzoek. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de ervaren juridische problemen op de eilanden en de manier waarop burgers thans hun problemen oplossen. In hoofdstuk 4 staat de ervaren discriminatie centraal. Ook wordt ingegaan op de kennispositie van de inwoners van de eilanden op dit onderwerp. In hoofdstuk 5 wordt aandacht besteed aan de behoeftes in Caribisch Nederland aan een gecombineerd juridisch loket. Ook wordt een werklastprognose gegeven van dit loket en stilgestaan bij de factoren die het succes van dit initiatief beïnvloeden. In hoofdstuk 6 wordt de impact geprognosticeerd van de invoering van de gelijke behandelingswetgeving. Op welke terrein zijn de eilanden nog niet compliant met de wetgeving en met welke uitvoeringslasten moeten normadressaten rekening houden? Het rapport sluit af met een concluderend hoofdstuk 7.

## 2 Onderzoeksverantwoording

In dit hoofdstuk wordt verantwoording afgelegd over het uitgevoerde onderzoek. Eerst gaan we in op de probleemstelling en onderzoeksvragen, daarna komen het verloop en ingezette methoden van onderzoek aan bod. Het hoofdstuk sluit af met een reflectie op de reikwijdte en beperkingen van het onderzoek.

### 2.1 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Het onderzoek valt uiteen in een nulmeting en een impact assessment naar de gevolgen van de invoering van de gelijkebehandelingswetgeving. In de **nulmeting wordt zowel gekeken naar de ervaren juridische problemen als naar de ervaren discriminatie**. Beide thema's hebben een eigen set aan onderzoeksvragen.

#### Juridische problemen

1. Hoeveel procent van de bevolking heeft in de afgelopen twee jaar een juridisch probleem of een probleem met juridische component ervaren? (Daarbij is van belang dat deelnemers eenzelfde betekenis aangereikt krijgen van het begrip 'juridisch probleem'.)
2. Welk(e) leefgebied(en) of thema's betroffen deze problemen (bijvoorbeeld: werk, wonen, familie, immigratie, waarbij ook op multi-problematiek wordt gedomd).
3. Is voldoende informatie/hulp voorhanden om juridische problemen op te lossen?
4. Zo ja, waar wordt die informatie/hulp gevonden? (M.a.w.: tot wie wenden mensen zich als zij een juridisch probleem hebben?).
5. Zo niet, wat ontbreekt er?
6. Hoeveel procent weet een oplossing voor het ervaren probleem te vinden?
7. Hoe worden juridische problemen opgelost (welke weg)?
8. In hoeverre en onder welke voorwaarden is er behoefte aan een juridisch loket?

#### Discriminatie

1. Wat is de aard en omvang van de ervaren discriminatie (over alle wettelijke non-discriminatiegronden) op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius in de afgelopen twee jaar?
2. Is er informatie over gemelde en/of (in rechte) bewezen discriminatie? Zo ja welke?
3. Op welke terreinen wordt discriminatie het meest ervaren? (bijvoorbeeld: onderwijs, wonen, arbeidsmarkt, openbare ruimte etc.).
4. Wat is de kennis over discriminatie onder de bewoners van Bonaire, Saba en Sint-Eustatius? Is er bij hen behoefte aan voorlichting?
5. In hoeverre is er behoefte en bereidheid om discriminatie te melden bij een antidiscriminatievoorziening?
6. In hoeverre is er behoefte en bereidheid om een zaak in te dienen bij het College voor de rechten van de mens als daartoe gelegenheid zou zijn?



## Impact assessment

**De onderzoeksvragen voor de impact assessment naar de gevolgen van de invoering van gelijkebehandelingswetgeving op de BES-eilanden luiden als volgt:**

1. Wat zijn de te verwachten uitvoeringslasten voor (publiek- en privaatrechtelijke) normadressaten van de gelijkebehandelingswetgeving op Caribisch Nederland?
2. In hoeverre gaan de normadressaten bij de inwerkingtreding van de wet de regels naleven (nalevingsbereidheid)?
3. In hoeverre wordt er in de private en publieke sector op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius voldaan aan de toegankelijkheidseisen van de Wgbh/cz?
4. Zo niet, in hoeverre is aan te geven welke maatregelen en welke (financiële) middelen er nodig zijn om aan de toegankelijkheidseisen te voldoen?
5. In hoeverre zijn de omstandigheden (o.a. financieel) aanwezig om de toegankelijkheid te verbeteren en op welke termijn?

## 2.2 Gehanteerde onderzoeksmethoden

### 2.2.1 Deskresearch

Tijdens de deskresearch is een analyse uitgevoerd op schriftelijke bronnen. Doel daarvan was om de begrippen 'discriminatie' en 'juridisch probleem' binnen de context van Caribisch Nederland te operationaliseren en om een voorlopig overzicht te geven van de mogelijke impact die van de invoering van de gelijkebehandelingswetgeving verwacht mag worden. Naast wetteksten en memories van toelichting ging het ook om verkennende rapportages over het thema en enkele interne deelverkenningen die door het ministerie van BZK in het kader van de impact assessment waren opgesteld.

### 2.2.2 Registratiegegevens

Om antwoord te krijgen op de vraag "Is er informatie over gemelde en/of (in rechte) bewezen discriminatie?" is bij het Openbaar Ministerie BES navraag gedaan. In het Wetboek van Strafrecht BES is, in de artikelen 143a t/m 143e en artikel 448b, discriminatie op de BES-eilanden verboden gesteld. Burgers die menen dat zij gediscrimineerd zijn kunnen zodoende hiertegen aangifte doen. Het aantal zaken over de periode 1 april 2015 – 30 april 2024 (de maximaal te overziende periode in het OM systeem PRIEM<sup>3</sup>) bedroeg nul. Ook bij de Nationale ombudsman en bij het College voor de Rechten van de Mens<sup>4</sup> bleken geen discriminatiezaken bekend.

---

<sup>3</sup> PRIEM is een Parket Registratie en Informatie Management Systeem van het Openbaar Ministerie.

<sup>4</sup> Het CRM ontving tot op heden in totaal 16 meldingen vanuit de BES-eilanden. Geen van deze meldingen had betrekking op wat binnen dit onderzoek verstaan wordt onder discriminatie.

### 2.2.3 Straatenquête

Om de ervaren juridische problemen en ervaren discriminatie door burgers in Caribisch Nederland inzichtelijk te maken en daarnaast een beeld te schetsen van de behoeftes aan een gecombineerd loket, is een straatenuquête uitgevoerd. Voor de enquête is een vragenlijst opgesteld die vertaald is in het Papiaments, Spaans en Engels (zie bijlage 2 voor de Nederlandse versie). Een deel van de vragen over juridische problemen en gevonden oplossingen is overgenomen uit de vragenlijst van het 'WORLD JUSTICE PROJECT: GENERAL POPULATION POLL'. In dit onderzoek werd in 2021 in een groot aantal landen – waaronder Europees Nederland – onderzoek gedaan naar ervaren juridische problemen en de wijze waarop deze opgelost worden.<sup>5</sup> Door aan te sluiten bij de vraagstelling kon de juridische problematiek van Caribisch Nederland in perspectief van Europees Nederland worden geplaatst.

De straatenuquête heeft op Bonaire plaatsgevonden in de periode 3 juni t/m 8 juni 2024, op Saba van 18 juni t/m 21 juni 2024 en op Sint-Eustatius van 22 juni t/m 26 juni 2024. Op Bonaire werd de enquête onder verantwoordelijkheid van ANÁLISIS CARIBE afgenomen door Rianda Sacré en Fernando Nava. Beide onderzoekers zijn al geruime tijd woonachtig op het eiland en spreken naast het Papiaments ook Spaans, Engels en Nederlands. De enquête is op de Bovenwinden namens DeJong Legal Saba uitgevoerd door Amanda Clarke. Zij is afkomstig van Jamaica en spreekt de talen van de eilanden. Voor de enquête is gebruik gemaakt van tablets waarin afhankelijk van de voertaal van de respondent de juiste versie van de vragenlijst werd getoond via de van toepassing zijnde routing van de vragen en de antwoorden die direct konden worden ingevoerd.

De uitkomsten van de straatenuquête hebben een indicatief karakter. Er is namelijk niet gewerkt met een steekproefkader waarbij (bijvoorbeeld) op adresniveau een steekproef is getrokken en burgers in de steekproef aselekt zijn benaderd. In plaats daarvan zijn de enquêtes op verschillende plekken op verschillende tijdstippen afgenomen bij willekeurige mensen die op dat moment aanwezig waren. Daarbij zijn zowel passanten als mensen op hun verblijfadres die thuis waren verzocht tot deelname aan het onderzoek. Bij de selectie van plaatsen en tijdstippen is selectief gewerkt zodat de enquête gespreid was over (volks)buurten en centrumgebieden, en ook in de ochtend, middag en avond bevraging plaatsvond. Ook is op Bonaire getracht specifiek burgers te bevragen die op een tijdelijke tewerkstellingsvergunning op het eiland verbleven. In totaal werden 308 enquêtes afgenomen, waarvan 282 bruikbaar bleken voor de analyse (zie tabel 2.1). Degene die niet wilden meedoen aan de enquête (26 in totaal) gaven voornamelijk als reden geen zin of geen tijd te hebben. Een dergelijke motivering wijst niet op een bias in de non-respons.

Tabel 2.1 Respons straatenuquête

Wilt u deelnemen aan het onderzoek?	Bonaire	Saba	Sint-Eustatius	totaal
Nee	13	13	0	26
Ja	135	75	72	282
Totaal	148	88	72	308

<sup>5</sup> <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/GPP%20Questionnaire%202021%20-%20USA.pdf>

Omdat niet gewerkt is met een steekproef kader kon tijdens het onderzoek niet rechtstreeks gestuurd worden op de representativiteit. Wel was het mogelijk om achteraf te toetsen in hoeverre de uiteindelijke respons representatief is voor Caribisch Nederland als geheel. In tabel 2.2 is nagegaan in hoeverre de leeftijdsverdeling van de respons vergelijkbaar is met de leeftijdsverdeling van de populatie van Caribisch Nederland als geheel. De tabel laat zien dat er binnen de enquête een oververtegenwoordiging is van respondenten in de leeftijdscategorie 25 tot en met 39 jaar en een ondervertegenwoordiging van jongere en oude mensen. Qua geslacht (niet weergegeven in de tabel) bleek de respons wel representatief voor Caribisch Nederland.

Tabel 2.2 Representativiteit straatenuquête op basis van leeftijd

Leeftijdscategorieën	Bonaire	Saba	Sint-Eustatius	totaal	% respons	% bevolking <sup>6</sup>
18 tot en met 24 jaar	10	11	15	36	13%	6%
25 tot en met 39 jaar	40	33	50	123	45%	29%
40 tot en met 54 jaar	49	20	7	76	28%	28%
55 tot en met 69 jaar	29	5	0	34	13%	26%
70 jaar en ouder	3	0	0	3	1%	11%
Geen antwoord				10		
Totaal	131	69	72	282	100%	100%

#### 2.2.4 Semigestructureerde interviews

Om een inhoudelijk beeld te krijgen van de aard van de juridische problematiek en ervaren discriminatie en om de impact te prognosticeren van de implementatie van de gelijkebehandelingswetgeving, zijn in Europees Nederland en Caribisch Nederland semigestructureerde gesprekken gevoerd. Van de gesprekken zijn verslagen gemaakt die aan de respondenten ter aanvulling en akkoord zijn teruggelegd. Een beperkt deel van de respondenten heeft uiteindelijk niet gereageerd op het verslag. Ten behoeve van de privacy van de respondenten zijn de verslagen grotendeels geanonimiseerd verwerkt. Dat wil zeggen dat niet naar individuele personen of organisaties is verwezen. Uitzondering hierop zijn het College voor de Rechten van de Mens en de Ombudsman omdat hun oordeel, gelet op hun maatschappelijke positie, zwaar weegt bij het bepalen van bepaalde verwachtingen. In totaal vonden 36 (groeps)gesprekken plaats verdeeld over de volgende (ei)landen:

<sup>6</sup> <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83698NED/table?ts=1578654405815>

Tabel 2.3 Afgenomen semigestructureerde interviews

Respondentgroep	Bonaire	Saba	Sint-Eustatius	Europees NL
Juridische dienstverlening	4	5*	4*	
Maatschappelijk middenveld	3	2	2	
Doelgroep/burgers	5	3	1	
Openbaar bestuur	3	1	1	
College rechten voor de Mens				1
Nationale ombudsman				1

\* Sommige respondenten bedienen meerdere eilanden (bijvoorbeeld als advocaat of notaris).

In aanvulling op de semigestructureerde interviews hebben op Saba en Sint-Eustatius acht informele gesprekken plaatsgevonden die een verdere duiding gaven aan de reeds verkregen informatie.

## 2.2.5 Analyse en rapportage

Voor de analyse en rapportage van de uitkomsten is gekozen voor triangulatie. Op deze wijze worden de verschillende onderwerpen op basis van de beschikbare bronnen en vanuit verschillende perspectieven en belicht, opdat een goed beeld kan worden verkregen van de robuustheid van de betreffende conclusie of observatie.

## 2.2.6 Begeleidingscommissie

Het onderzoek is begeleid door een commissie bestaande uit ambtelijk betrokkenen en externe deskundigen. De commissie telde de volgende leden.

- 🕒 Frederik Kramer, LL.B. (ministerie van Justitie en Veiligheid)
- 🕒 Drs. Frank Peters (Juridisch Loket)
- 🕒 Tim Peute, M.Sc. (College voor de Rechten van de Mens)
- 🕒 Dr. Glenn Thodé (Rijksuniversiteit Groningen)
- 🕒 Dr. mr. Barbera Veltkamp (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)
- 🕒 Mr. Suzanne Vogel-Koelman, voorzitter, (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

De commissie heeft gereflecteerd op de onderzoeks aanpak, suggesties gedaan voor de te interviewen personen en de vragenlijsten voor de enquête en de semigestructureerde interviews becommentarieerd. In de eindfase heeft zij het eindrapport van commentaar voorzien.

## 2.3 Reikwijdte en beperkingen onderzoek

Net als ieder onderzoek heeft ook onderhavige studie enkele beperkingen. In de eerste plaats moet worden op de beperking die kleeft aan de operationalisering van de begrippen 'juridisch probleem' en 'discriminatie'. Hoewel beide thema's centraal staan in dit onderzoek zijn ze niet eenduidig geoperationaliseerd in de wetenschap. Deze conclusie bracht met zich mee dat voor dit onderzoek

werkdefinities moesten worden geformuleerd. Bij het operationaliseren van de begrippen is aansluiting gezocht bij wat in Europees Nederland bij het Juridisch Loket en het CRM verstaan wordt onder deze begrippen, maar is tegelijkertijd rekening gehouden met de connotatie die bepaalde termen op de eilanden hebben. Hiervoor is een beroep gedaan op de expertise binnen de begeleidingscommissie en bij de lokale samenwerkingspartners (ANÁLISIS CARIBE en DeJong Legal Saba) die vanuit hun kennis van de Caribische context de operationalisering van beide begrippen konden beoordelen. Ondanks deze werkwijze moet voor lief worden genomen dat enige subjectiviteit in de gehanteerde terminologie geslopen kan zijn.

In de tweede plaats moet worden geconcludeerd dat de uitkomsten van de stratenquête indicatief van karakter zijn. Er is namelijk – vanuit budgettaire en logistieke overwegingen - niet gewerkt met een steekproefkader waarbinnen aselect en representatief een steekproef getrokken is. In plaats daarvan is gewerkt met de statistisch minder nauwkeurige methode van willekeurige bevraging in een selectie van representatieve gebieden verdeeld over verschillende momenten op de dag. Deze methode kan van invloed zijn op de representativiteit. Vergelijking op leeftijd en geslacht van de definitieve respons met de totale bevolking van de eilanden leert ook dat sprake is van een oververtegenwoordiging van respondenten in de leeftijdscategorie 25 tot en met 39 jaar (en een ondervertegenwoordiging van jongere en oudere respondenten). Echter, zoals later in het rapport zal blijken (zie paragraaf 3.1 en 4.1), kan, omdat leeftijd geen betekenisvolle samenhang heeft met de ervaren juridische problemen, worden aangenomen dat deze oververtegenwoordiging geen invloed heeft gehad op de uitkomsten van het onderzoek voor dit thema. Bij discriminatie is wel een samenhang met leeftijd. De leeftijdscategorieën die wat ondervertegenwoordigd zijn (jongeren en ouderen) blijken bovengemiddeld vaak discriminatie te ervaren. Dat kan betekenen dat de ervaren discriminatie een lichte onderschatting is van de werkelijke omvang van het fenomeen. Qua geslacht bleek de respons wel representatief voor Caribisch Nederland.

Los van de representativiteit moet worden opgemerkt dat de netto respons van 282 relatief bescheiden is. Zeker wanneer ook wordt uitgesplitst naar eiland. Ook dit maakt dat de uitkomsten van de enquête vooral richtinggevend zijn, maar geen nauwkeurige statistiek rechtvaardigen. Desalniettemin geven de uitkomsten voldoende handvaten om uitspraken te kunnen doen over verschillende vormen van juridische problemen en ervaren discriminatie. Temeer omdat binnen het onderzoek gewerkt is met triangulatie met andere methodes van onderzoek.

Tot slot moet worden geconcludeerd dat een exacte prognose van de impact – in termen van uitvoeringslasten – niet kon worden gekwantificeerd binnen het onderzoek. De redenen hiervoor is dat voor de prognose van de impact - vooral voor wat betreft de Wgbh/cz – ook bekend moet zijn wat de doelgroep (personen met een beperking) aan doeltreffende aanpassingen gaan vorderen en hoe het CRM oordeelt over de uiteindelijk getroffen maatregelen door de adressaten. Noch de doelgroep, noch het CRM kan daar in deze fase uitsluitel over geven.

# 3

## Juridische problemen

In dit hoofdstuk komen de juridische problemen aan bod die inwoners van Caribisch Nederland ervaren. Daarnaast wordt ingegaan op de wijze waarop burgers deze problemen proberen op te lossen en wordt vastgesteld hoe effectief dat is. Daarmee wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoeveel procent van de bevolking heeft in de afgelopen twee jaar een juridisch probleem of een probleem met juridische component ervaren?
2. Welk(e) leefgebied(en) of thema's betroffen deze problemen?
3. Is voldoende informatie/hulp voorhanden om juridische problemen op te lossen?
4. Zo ja, waar wordt die informatie/hulp gevonden?
5. Zo niet, wat ontbreekt er?
6. Hoeveel procent weet een oplossing voor het ervaren probleem te vinden?
7. Hoe worden juridische problemen opgelost?

Het hoofdstuk is gebaseerd op de stratenquête die op de drie eilanden werd afgenomen onder burgers en de interviews met de stakeholders.

### 3.1 Juridisch probleem

Het begrip 'juridisch probleem' is binnen de wetenschap niet eenduidig geconceptualiseerd. Dat betekent dat voor deze nulmeting in afstemming met de begeleidingscommissie een werkdefinitie is opgesteld. Deze luidt:

*"Een juridisch probleem is een situatie waarin er onduidelijkheid of conflict ontstaat over de interpretatie, toepassing of naleving van wetten, regels of contracten. Het kan zich voordoen wanneer er onenigheid is over rechten, plichten, verantwoordelijkheden of belangen tussen verschillende partijen, zoals individuen, bedrijven of overheden. Of wanneer betrokkenen niet over voldoende informatie kunnen beschikken. Het vereist vaak juridisch advies, bemiddeling of zelfs de tussenkomst van de rechter om het probleem op te lossen."*

De definitie is voor de interviews en stratenquête aan de hand van concrete voorbeelden op verschillende leefgebieden verder uitgewerkt.<sup>7</sup> Deze uitwerking is voor een belangrijk deel gebaseerd op Global Insights on Access to Justice van het World Justice Project (WJP) dat in meer dan 100 landen vergelijkend onderzoek deed naar juridische problemen van burgers.<sup>8</sup> Ook in Nederland deed WJP in 2019 onderzoek. Door enkele

<sup>7</sup> De leefgebieden zijn: wonen, huren of verhuren; werk, werkomstandigheden, ontslag of arbeidsconflict; inkomen; familie en relatie, zoals echtscheidingen, omgangsregelingen of alimentatie; verblijfsvergunningen of immigratiedienst; politie en justitie; aankopen en garanties; schulden en incasso; gezondheid en welzijn; onderwijs.

<sup>8</sup> Binnen de studie is in 101 landen survey onderzoek onder burgers uitgevoerd naar ervaren juridische problemen en de oplossingen die burgers kunnen vinden.



kernvragen uit hun questionnaire over te nemen kunnen verschillende resultaten van de straatenquête op de BES-eilanden worden vergeleken met de situatie in Europees Nederland.

## 3.2 Incidentie en aard juridische problemen

In de straatenquête, die onder netto 282 inwoners van Caribisch Nederland werd afgenomen, is aan burgers gevraagd of zij in de afgelopen twee jaar een juridisch probleem ervaren. Tabel 3.1 laat zien dat daarvan sprake is bij ruim een derde van de inwoners van Caribisch Nederland. Dat is flink lager dan het percentage inwoners (51%) van Europees Nederland dat aangeeft in de afgelopen periode te maken gehad te hebben met een juridisch probleem. Een mogelijke verklaring voor dit lagere percentage wordt in de semigestructureerde gesprekken met de stakeholders naar voren gebracht. Daar wordt gesteld dat de term 'juridisch probleem' op zichzelf genomen enigszins problematisch is. Inwoners van de eilanden zouden zich vaak niet beseffen dat bepaalde problematiek juridisch van aard is. Hoewel in de straatenquêtes nadrukkelijk met dit risico rekening werd gehouden door de respondent meerdere voorbeelden van juridische problemen aan te reiken, valt niet uit te sluiten dat de onbekendheid met het concept en het feit dat de samenlevingen van de eilanden minder gejuridiseerd zijn, toch van invloed is geweest op de mate waarin burgers aangaven te maken te hebben gehad met juridische problematiek. In de analyse van de enquêteresultaten is gekeken naar samenhang tussen het al dan niet hebben van juridische problemen en de persoonskenmerken leeftijd, geslacht en afkomst<sup>9</sup>. De analyse (niet weergegeven in de tabel) leert dat er geen betekenisvolle samenhang bestaat.

Tabel 3.1 Ervaren juridische problemen burgers, uitgesplitst naar eiland en Europees Nederland

Eiland	N	Juridisch probleem	Geen juridisch probleem	Totaal
Bonaire	135	34%	66%	100%
Saba	75	39%	61%	100%
Sint-Eustatius	72	42%	58%	100%
Totaal CN	282	37%	63%	100%
Europees Nederland <sup>10</sup>	1113	51%	49%	100%

In de straatenquête is ook nagevraagd op welke terreinen de juridische problemen zich voordoen. Respondenten konden daarbij meerdere antwoorden geven omdat ze te maken kunnen hebben met meerdere juridische problemen of omdat een juridisch probleem op meerdere terreinen speelt. Uit de onderstaande tabel 3.2 wordt duidelijk dat burgers in Caribisch Nederland de meeste juridische problemen ervaren op het terrein van 'wonen, huren of verhuren', 'werk' en op het terrein van 'onderwijs'. Juridische problemen op het terrein van 'aankopen en garanties', 'schulden en incasso' en 'verblijfsvergunningen of immigratiedienst' worden relatief weinig genoemd.

<sup>9</sup> Om de afkomst te bepalen is de respondent gevraagd 'Hoe identificeert u zichzelf?'. Op basis van de antwoorden is gekomen tot een zeddeling: Local; Antilliaan (CAS-landen); Nederlander; Latino/latina; Overig; Amerikaans.

<sup>10</sup> World Justice Project (2019): Global Insights on Access to Justice. Pagina 76: <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-A2J-2019.pdf>

Tussen de eilanden bestaan enkele opvallende verschillen. Zo lijken juridische problemen op het terrein van 'onderwijs' op Sint-Eustatius bovengemiddeld veel voor te komen, terwijl juridische problemen op het terrein van 'gezondheid en welzijn' daar juist niet werden genoemd. Problemen op het terrein van 'onderwijs', 'werk' en 'familie en relatie' worden daarentegen op Bonaire iets minder vaak genoemd. Op Saba worden naar verhouding iets vaker juridische problemen genoemd op het terrein van 'inkomen', 'aankopen en garanties' en 'schulden en incasso'. Merk echter op dat de responsaantallen per eiland (n) laag zijn waardoor de cijfers alleen indicatief mogen worden gebruikt.

Tabel 3.2 Had u in de afgelopen periode te maken met juridische problemen op één of meer van de terreinen

Terrein waarop het probleem speelt	Bonaire (n=46)	Saba (n=29)	Sint-Eustatius (n=30)	Totaal (n=105)
Wonen, huren of verhuren	13%	17%	17%	15%
Werk	8%	15%	18%	12%
Onderwijs	2%	8%	17%	7%
Inkomen	4%	11%	7%	7%
Politie en justitie	2%	9%	14%	7%
Familie en relatie (echtscheidingen, omgangsregelingen of alimentatie)	3%	8%	10%	6%
Gezondheid en welzijn	8%	7%	0%	6%
Aankopen en garanties	2%	8%	4%	4%
Schulden en incasso	2%	8%	4%	4%
Verblijfsvergunningen of immigratiedienst	4%	3%	4%	4%

Omdat burgers in de afgelopen periode meerdere juridische problemen konden hebben en niet ieder probleem even ernstig hoeft te zijn is in de enquête ook gevraagd welke juridische problemen de grootste impact op het leven van de respondent hadden (cijfers niet weergegeven in de tabel). Ook dan blijken de problemen op het terrein van 'wonen, huren of verhuren' het zwaarst te wegen. De problemen op het terrein van 'onderwijs' blijken qua impact op de tweede plek te eindigen en op de derde plek komen juridische problemen op het terrein van 'politie en justitie'. (Werk komt op de vierde plaats van de problemen met de meeste impact.)

Het beeld uit de enquête wordt grotendeels herkend en verder ingekleurd in de semigestructureerde interviews met de stakeholders. Zo wordt tijdens de interviews verteld dat juridische problemen op het terrein van **wonen** op meerdere aspecten betrekking hebben. In de eerste plaats wordt de zwakke positie van huurders genoemd. Verhuurders laten het bij bouwtechnische gebreken - zoals lekkage of achterstallig onderhoud - vaak afweten terwijl ze daar wel verplicht toe zouden zijn. Ook wordt in meerdere gesprekken gerefereerd aan het niet terugbetalen van borg na het beëindigen van een huurovereenkomst. Een stakeholder legt uit:

*“Examples can be simple matters like property owners that collect money but do no maintenance. It is common to not get your deposit back when renting a house. There is no set instruction for house owners for renting.”*

Verder worden (succesvolle) pogingen genoemd tot het eenzijdig opzeggen van de huur door de verhuurder. Dat speelt bijvoorbeeld op Bonaire waar de huurprijzen vanwege de toegenomen krapte op de woningmarkt<sup>11</sup> flink zijn toegenomen en de verhuurders weten dat zij bij een nieuw huurcontract vaak een flink hogere huur kunnen beuren. Sowieso behoeft de huurovereenkomst aandacht. Een geïnterviewde vertelt:

*“Soms worden vage Amerikaanse - van internet afkomstige - overeenkomsten gebruikt. Veel mensen laten het voor wat het is.”*

Een bijzonder kwetsbare groep inwoners betreft arbeidsmigranten:

*“Voor immigranten die huren is helemaal geen bescherming. Eigenlijk is huisvesting de verantwoordelijkheid van de werkgever die de persoon naar eiland haalt maar daarop is geen controle van naleving. Werknemers van buiten het eiland klagen niet want willen hun vergunning niet kwijt.”*

Een tweede aspect van juridische problemen op het terrein van wonen betreft de erfpacht. Op Bonaire baart al jaren het proces van uitgifte van erfpachtpercelen zorg omdat veel onduidelijkheid bestaat hoe het openbaar lichaam de toewijzingsprocedure uitvoert en welke voorrangscriteria worden gehanteerd.<sup>12</sup> Burgers voelen zich benadeeld maar krijgen geen bevredigend antwoord wanneer zij bij de overheid om nadere toelichting vragen. Ook Saba en Sint-Eustatius spelen problemen rondom erfpacht. Op Saba (en in mindere mate ook Sint-Eustatius) spelen daarnaast juridische problemen op het terrein van onverdeelde boedel. Bij erving is vaak onduidelijkheid wie een perceel of het vastgoed toekomt. Ook los van de erfproblematiek speelt op deze twee eilanden dat het kadaster in de afgelopen decennia geen sluitende administratie heeft gevoerd waardoor onduidelijkheid bestaat over waar erfgrenzen lopen met alle juridische problemen van dien.

Net als wonen kennen **juridische problemen op het terrein van werk** ook verschillende verschijningsvormen. Eén daarvan is de betalingsdiscipline van werkgevers:

*“Achterstallig loon is regelmatig een probleem. Vaak wordt het salaris in delen uitbetaald. Soms is het onwil, soms onvermogen. Maar werkgevers komen er mee weg omdat werknemers bang zijn dat, wanneer ze klagen, ze hun baan verliezen.”*

Verder wordt in de gesprekken genoemd het niet nakomen van contractueel vastgelegde afspraken tussen werkgever en werknemer – als er überhaupt al afspraken zijn vastgelegd. Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat werkgevers van hun werknemers meer uren inzet vragen dan zij betalen, dat werknemers geen recht hebben op ziekteverlof of dat ze van werknemers activiteiten verlangen die buiten de functieomschrijving vallen. In de

<sup>11</sup> Vanwege de sterke stijging van het aantal inwoners op Bonaire is de woningmarkt in korte periode krap geworden. Zie voor een toelichting op de problematiek: <https://caribischnetwerk.ntr.nl/2022/01/29/forse-stijging-huizenprijzen-op-bonaire-ondanks-modaal-inkomen-geen-eigen-huis/>

<sup>12</sup> Nauta, O. & Rijksrecherche. (2018). Bestuurlijk advies Uitgifte van grond en erfpacht Bonaire.

praktijk bestaat er een hoge drempel om dergelijke juridische problemen bespreekbaar te maken. Een medewerker in openbare dienst vertelt:

*“Kritische geluiden leiden tot het niet verlengen van contracten. Daardoor houdt iedereen zijn mond. Er is geen mogelijkheid tot reflectie of verbetering.”*

Voor zo ver werknemers hier überhaupt over in gesprek durven gaan blijken werkgevers, volgens enkele respondenten, vaak niet bereid om inhoudelijk te reageren op het verzoek van hun medewerker.

Verder wordt in het kader van werk-gerelateerde juridische problemen gewezen op ontslag (op staande voet) zonder de aanwezigheid van een juridische grond. Ook zaken als het aanzeggen van contractverlenging zou niet of te laat gebeuren. En niet alleen in de private sector wordt volgens verschillende respondenten lichtvaardig met het arbeidsrecht omgesprongen:

*“De leden van het bestuurscollege geven een eigen draai aan wet- en regelgeving. Bijvoorbeeld, na drie jaar moet een tijdelijk contract worden omgezet in vast contract, maar volgens het college hoeft dat niet. Er wordt dan een klacht ingediend maar vanwege het feit dat klachtencommissie niet bij elkaar kan komen, worden deze klachten niet behandeld. Dat leidt tot onrechtmatige situaties, onzekerheid en komt niet ten goede aan vertrouwen richting overheid.”*

Hoewel juridische problemen op het terrein van **‘onderwijs’**, bijvoorbeeld rond het verkrijgen van een diploma, en **‘inkomen’** in de stratenquêtes relatief vaak genoemd worden (plek drie en vier van problemen die het vaakst genoemd zijn) komen deze slechts beperkt terug in de gesprekken met de stakeholders. Een mogelijke verklaring kan zijn dat het oplossen van dergelijke problemen op de eilanden lastig is en burgers op deze thema’s weinig hulp zoeken (zie verder hiervoor (paragraaf 3.3), terwijl de stakeholders die gesproken werden vooral zicht hebben op zaken waarin wel juridische stappen ondernomen worden.

In afwijking van de enquêteresultaten noemen stakeholders relatief vaak **familiezaken**, met name op het terrein van echtscheidingen, omgangsregelingen en het betalen van alimentatie. Ook **juridische problemen op het terrein van nalatenschap** wordt relatief vaak genoemd als apart thema.

Een ander thema waarop volgens de stakeholders relatief veel juridische problemen spelen – maar wat niet zo zeer terugkomt in de enquête – betreft **werkvergunningen en arbeidsmigratie**. De economieën van de eilanden zijn (in steeds grote mate) afhankelijk van werknemers uit het buitenland. Lang niet alle arbeidsmigranten hebben een werkvergunning, maar degenen die wel over een tijdelijke werkvergunning beschikken verkeren in een kwetsbare positie waarin hun rechten lang niet altijd gewaarborgd zijn:

*“Werknemers van buiten het eiland klagen niet want ze willen hun tijdelijke werkvergunning niet kwijt. Zij dienen een termijn van vijf jaar achtereen te werken dan krijgen ze een permanente permit. Worden*

*deze jaren onderbroken dan vervallen de jaren. Ook zijn er mensen die niet worden betaald. Vooral in de bouw zijn er voorbeelden van achterstallig loon.”*

Een andere respondent vult daarop aan:

*“Een groot deel van de buitenlandse werknemers – en dat zijn er veel- is afhankelijk van een arbeidscontract. Er gaan verhalen de ronde dat vlak voor de vijf jaar verstrijken - en men dus aanspraak kan maken op verblijfsrecht - werknemers ontslagen worden.”*

### 3.3 Huidige oplossingsmogelijkheden

Uit de voorgaande paragraaf blijkt dat burgers op diverse terreinen juridische problemen ervaren. De vraag is: hoe worden in Caribisch Nederland oplossingen voor deze problemen gevonden en hoe tevreden zijn burgers daarover? In de enquête is de respondenten de vraag voorgelegd of ze voor het probleem met de grootste impact hulp gezocht hebben. Uit tabel 3.3 blijkt dat ongeveer twee derde van de inwoners dat deed. De geneigdheid tot het zoeken van hulp lijkt op Bonaire groter dan op de twee andere eilanden van Caribisch Nederland. De geneigdheid is op Bonaire veruit het grootst.

Tabel 3.3 Hebt u voor dit juridisch probleem informatie of advies ingewonnen bij anderen zodat u het probleem beter kon begrijpen of oplossen?

Eiland	Nee	Ja	totaal
Bonaire (n=46)	28%	72%	100%
Saba (n=28)	46%	54%	100%
Sint-Eustatius (n=30)	50%	50%	100%
Gemiddeld (n=104)	39%	61%	100%

Voor zo ver hulp gezocht wordt is dat vooral bij familie en onafhankelijke juridische professionals (zie tabel 3.4). Ook het openbaar lichaam (o.a. de gezaghebber zelf), RCN en de Nationale ombudsman worden genoemd. Uit de gesprekken met de stakeholders blijkt verder dat burgers ook hulp zoeken bij partijen die daar in beginsel niet voor aangewezen zijn. Zo wordt verteld dat inwoners van de BES-eilanden bijvoorbeeld het Openbaar Ministerie consulteren voor advies in civiele zaken of de deurwaarder om raad vragen. Ook ambtenaren in de eigen kenniskring worden om advies gevraagd. Soms wordt ook op zorginstellingen of huisartsen een beroep gedaan. Een medewerker van een gezondheidsorganisatie vertelt:

*“Vaak zijn de ouders van onze doelgroep ook LVB’ers [red: licht verstandelijk beperkten], zij worden door het openbaar lichaam begeleid om routes te vinden in het complexe zorgstelsel. Wij begeleiden de ouders ook, bijvoorbeeld bij het aanvragen van dubbele kinderbijslag, of voor aanpassingen in de badkamer. Daar helpen wij bij.”*

Verder wordt ook verteld dat bestuurders van het eiland om raad en bijstand verzocht wordt. Zeker wanneer deze concreet kunnen helpen een probleem op te lossen (bijvoorbeeld door een binnen het ambtelijk apparaat een beleidsmedewerker te bewegen een bepaalde taak uit te voeren).

Tabel 3.4 Bij wie won u advies in of vroeg u om hulp? (n=63)

	%
Een familielid, vriend, of kennis	38%
Onafhankelijk juridische professional (advocaat, een professionele adviseur).	38%
Openbaar Lichaam of RCN	16%
Werkgever	11%
Medewerker vakbond	5%
Een religieuze leider of gemeenschapsleider of organisatie	3%
Anders, namelijk <sup>13</sup>	22%

In de enquête is de respondent, die in de afgelopen periode te maken had met een juridisch probleem, gevraagd in hoeverre het probleem inmiddels opgelost of verholpen is. Slechts in ongeveer een vijfde van de gevallen is het probleem opgelost, zo blijkt uit tabel 3.5. Dat aandeel ligt fors lager dan in Europees Nederland waar ruim 40% aangeeft dat het probleem verholpen is. Degene bij wie het probleem wel volledig is opgelost geven in grote meerderheid aan dat de oplossing gevonden is doordat zijzelf informatie hebben ingewonnen en/of zelf overeenstemming hebben bereikt met de wederpartij. Een oplossing door middel van een juridische procedure werd in geen van de gevallen genoemd en de inzet van een advocaat als oplossing werd slechts heel beperkt gemeld.

Tabel 3.5 Is het juridische probleem inmiddels opgelost of verholpen?

	Bonaire (n=46)	Saba (n=28)	Sint-Eustatius (n=30)	Totaal CN (n=104)	Europees Nederland <sup>14</sup>
Ja volledig (n=19)	22%	32%	13%	22%	41%
Deels (n=23)	20%	21%	13%	18%	38%
Niet (n=50)	54%	43%	43%	48%	21%
onbekend (n=12)	4%	4%	30%	12%	
Totaal (104)	100%	100%	100%	100%	100%

Wordt gevraagd naar de reden waarom het probleem niet of slechts deels is opgelost, dan wordt in de enquête aangegeven dat er geen adequate hulp gevonden kon worden of omdat de degene om wie het gaat zich niet kan vinden in de voorgestelde oplossing. (Zie onderstaande tabel 3.6) Wel heeft ongeveer de helft van degene bij wie het probleem nog niet is opgelost het vertrouwen dat het alsnog goed komt (cijfers niet weergegeven in de tabel).

<sup>13</sup> In deze categorie wordt vooral genoemd dat burgers zelf op internet zoeken naar antwoorden op hun vragen. Twee keer wordt ook genoemd dat contact gezocht is met het Juridisch loket in Europees Nederland.

<sup>14</sup> World Justice Project (2019): Global Insights on Access to Justice. Pagina 76: <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-A2J-2019.pdf>



Tabel 3.6 Waarom is het probleem nog niet helemaal opgelost of verholpen? (n=73)

Reden	%
Omdat ik geen adequate hulp heb kunnen vinden en het niet lukt om het probleem zelf op te lossen	30%
Omdat er sprake is van een procedure die nog niet is afgerond	22%
Omdat ik mij niet kan vinden in de voorgestelde oplossing(en)	18%
Omdat de wederpartij zich niet kan vinden in de voorgestelde oplossing(en)	11%
Anders, namelijk <sup>25</sup>	23%

Ook in de gesprekken met de stakeholders wordt bevestigd dat veel juridische problemen niet worden opgelost - nog afgezien van het feit dat veel juridische problemen überhaupt niet herkend worden als een probleem dat juridisch opgelost kan worden. Verteld wordt dat op de eilanden – zeker in verhouding tot Europees Nederland – veel meer sprake is van berusting. Burgers zouden vaak minder assertief zijn en veelal onwetend zijn van de rechten die ze kunnen uitoefenen. Een stakeholder ligt toe:

*“Recht hebben en recht krijgen zijn twee werkelijkheden. Mensen accepteren het onrecht en “suffer in silence”, het wordt dus niet echt opgelost.”*

Een andere respondent vult daarop aan:

*“Werkgevers kunnen sollen met burgers, maar ook burgers onderling kunnen veel maken omdat het heel moeilijk is je recht te halen. We hebben een timide bevolking, met name personen in midden en lagere sociale klasse zijn terughoudend. Mensen met opleiding weten wegen wel te vinden, die zijn vaak meer outspoken.”*

Deze ‘berustende’ of ‘passieve’ houding wordt volgens meerdere stakeholders mede verklaard door de complexiteit van juridische problematiek. Maar ook in die gevallen dat wel een juridische procedure wordt gestart kunnen rechten lang niet altijd uitgeoefend worden. In meerdere gesprekken wordt erop gewezen dat formele uitspraken van de rechter soms niet worden nageleefd door de adressaten of dat notariële aktes door betrokkenen niet worden erkend. Een respondent vertelt:

*“Wat opvalt is dat wanneer er in familiezaken uitspraken zijn, er weinig dwang is tot nakomen van afspraken. Zaken modderen voort. Ik zie dat bij veel echtscheidingen. De boedel wordt op papier verdeeld maar de tenuitvoeringlegging blijft liggen.”*

<sup>25</sup> Onder deze categorie wordt vooral genoemd dat er geen oplossing is omdat de partijen die iets zouden moeten doen geen actie ondernemen of onduidelijk zijn in hun communicatie.

Een andere respondent vult daarop aan:

*“De kosteloze rechtsbijstand is hierin ook gek geregeld: executiegeschillen zou de advocaat vanuit het toegekende budget moeten doen. Dat is niet realistisch. Ik adviseer cliënten zelf in dergelijke gevallen een andere advocaat te zoeken. Een oplossing kan zijn dat voor het afdwingen van het vonnis ook rechtsbijstand wordt verleend.”*

Onrechtmatigheden blijven daardoor voortbestaan.<sup>16</sup> Als verklaring voor deze situatie wordt vaak gewezen op enkele kenmerken van de samenlevingen van Caribisch Nederland waarbij het insulaire karakter voorop staat. Escalatie van (juridische) problemen kan het leven van de betrokkenen ontwrichten omdat ze deel uitmaken van kleinschalige hechte gemeenschappen. De onderlinge afhankelijkheid is groot en het behoud van goede relaties is daarvoor van groot belang. Het op de spits drijven van conflicten tast de sociale samenhang aan waardoor een neiging bestaat om zaken te laten rusten, zeker wanneer het een conflict met een relatie betreft waarvan men afhankelijk is. Zo is het voorgekomen dat door een verstoorde relatie bijvoorbeeld problemen met watervoorzieningen niet worden opgelost of de toegang tot medische zorg wordt beperkt, omdat de partner of andere familieleden van diegene met wie er een conflict is bij deze organisaties werkt.

Dit blijkt ook, volgens meerdere geïnterviewden, uit het feit dat in die gevallen dat een conflict wel op de spits gedreven wordt het risico groot is dat de emoties hoog oplopen en consequenties verstrekkend kunnen zijn. Enerzijds omdat problemen vanwege voornoemde geneigdheid soms al jaren op het eiland doorwoekeren en frustraties daardoor soms enorm opgekropt raken. Anderzijds omdat betrokkenen vaak niet exact weten wat hun rechten en plichten zijn en daardoor soms ten onrechte menen dat hun onrecht wordt aangedaan. Een stakeholder vertelt:

*“Vaak wordt de politie gebeld als een probleem escaleert. Met name wanneer er burenruzies ontstaan door al dan niet juridische problemen. Echter de politie bemoeit zich hier niet mee en grijpt niet in. Daarbij speelt mee dat wanneer de politie zich wel bemoeit, er partij wordt gekozen wat kan betekenen dat een deel van de bevolking niet blij met je is. Hier geldt het recht van de sterkste.”*

## 3.4 Systeembependingen

Het relatief lage oplossingspercentage van juridische problemen houdt echter niet alleen verband met de insulaire kleinschaligheid en de culturele kenmerken van de eilandelijke samenleving. Ook enkele

<sup>16</sup> Het niet-uitvoeren van vonnissen is overigens niet enkel voorbehouden aan burgers. Tijdens het onderzoek werd een voorbeeld aangehaald waarbij het openbaar lichaam geen uitvoering gaf aan een vonnis waarin zij gelast werd om ten onrechte verstrekte onderstand bij een burger terug te vorderen. In een recent WODC-onderzoek naar ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen in Caribisch Nederland wordt ook geconstateerd dat de lokale overheden lang niet altijd handhavend optreedt waar de wet dat wel voorschrijft. (Abraham, M, Girigorie, T., Nauta, O. & Petersen, A (2023). Ambtelijk-bestuurlijke integriteit in Caribisch Nederland. Amsterdam: DSP-groep (In opdracht van het WODC)).

systeembepkeringen zorgen er volgens de stakeholders voor dat juridische problemen op de eilanden relatief minder vaak bevredigend worden opgelost.

Genoemd worden:

- ① Het ontbreekt aan een Juridisch loket. Burgers kunnen zich daardoor lastig kosteloos en onafhankelijk laten informeren over hun rechten (en plichten). Een lokale jurist licht toe:

*“Kern van de zaak is dat veel burgers vaak juist niet kunnen inschatten wat nu precies het probleem is. Is het juridisch? Welke rechten hebben ze dan precies? En op welk rechtsgebied speelt hun issue? [...] Ook burenruzies kunnen na jarenlange irritaties over en weer uiteindelijk uitbarsten in geweld en leiden tot een strafzaak. De aanleiding van de escalatie kunnen echter juridische vragen zijn over het toegelaten gebruik van de woning of het perceel. Het kan dan helpen wanneer de burens over en weer goed hadden geweten wat wel en niet wettelijk was toegestaan. Daarmee had een escalatie voorkomen kunnen worden.”*

- ② Kosteloze rechtsbijstand is alleen beschikbaar voor burgers die een jaarinkomen genieten onder het drempelbedrag van USD 12.570.<sup>17</sup> Dit bedrag is in 2010 vastgesteld en nooit geïndexeerd. Het sociaal minimum wordt al jaren fors hoger becijferd<sup>18</sup> dan het drempelbedrag, waardoor slechts een heel beperkt (en steeds kleiner wordend) deel van de inwoners van Caribisch Nederland in aanmerking komt voor deze steunvoorziening.<sup>19</sup>
- ③ Het aanvragen van kosteloze rechtsbijstand vereist dat belastinggegevens worden overlegd. Lang niet iedereen doet echter aangifte voor de inkomstenbelasting. Een aanvraag voor rechtsbijstand kan dan de verplichting impliceren alsnog aangifte te doen. Dat vertraagt niet alleen de aanvraag, maar werpt voor veel mensen ook een te hoge drempel op.
- ④ Op Bonaire is een lokaal aanbod van juristen en advocaten waar mensen naartoe kunnen als ze rechtsbijstand zoeken. Op Saba en Sint-Eustatius is één advocaat die ter plaatse een vestiging heeft. Verder zijn burgers voor advocaten aangewezen op het aanbod van Sint Maarten (die ook Saba en Sint-Eustatius bedienen).

*“Als er dan zitting is hebben betrokkenen geen vertegenwoordiging. De maatschappelijk werker die dan soms meeging naar rechtszaak heeft wel juridische kennis, maar is geen advocaat. Maar zelfs deze vorm van ondersteuning valt nu ook weg [...]. Daarbij is de rechter vaak alleen bereid te luisteren naar de advocaat.”*

<sup>17</sup> Artikel 2a, Wet kosteloze rechtskundige bijstand BES

<sup>18</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/10/06/caribisch-nederland-heeft-recht-op-een-waardig-sociaal-minimum> zie verder Warnaar, M., J. Bos, C. van Horssen, S. Lamers, N. Veerman & G. Wieman (2023). Minimumvoorbeeldbegrotingen voor Caribisch Nederland. Utrecht: Nibud.

<sup>19</sup> De wet kent wel een hardheidsclausule, maar zeker op Saba en St. Eustatius lijkt schaamte een beletsel op te leveren een beroep te doen op deze clausule. De aanvrager zal dan namelijk moeten aantonen dat deze over onvoldoende middelen beschikt om de juridische kosten te kunnen dragen. Volgens opgave van een intake-medewerker is het aantal rechtsbijstands aanvragen op Saba en St. Eustatius sterk teruggelopen. Ter indicatie: enkele jaren geleden ging het per eiland om 25 aanvragen per jaar. In 2023 was het aantal minder dan 5 per eiland. Op Bonaire werd in 2023 in meer dan 100 gevallen rechtsbijstand aangevraagd.

Hoewel ook gebruik gemaakt wordt van het aanbod op Sint Maarten worden soms wel kanttekeningen geplaatst bij de dienstverlening, zeker als de pro-deo inzet betaald wordt vanuit de kosteloze rechtsbijstand:

*“Ook als toekenning is afgegeven is goede rechtsbijstand niet vanzelfsprekend. Advocaten reageren soms laat of niet. De beschikking is zes maanden geldig. Daarna is een verlenging nodig. [...] Er zijn geluiden dat advocaten op een toevoeging minder hard lopen dan advocaten die conform hun tarieven worden betaald.”*

- ③ Op Bonaire zijn verschillende notarissen te vinden. Op Sint-Eustatius is er slechts één notaris die zowel Saba als Sint-Eustatius bedient. De mogelijkheden voor het bijtijds en oplossingsgericht vastleggen van zaken zijn op de Bovenwinden daardoor minder goed geregeld, waardoor zaken kunnen escaleren in plaats van in den minne te worden afgehandeld.
  - ③ Op Bonaire is een deurwaarderspraktijk. Op de bovenwinden ontbreekt deze. Een formele vorm van incasso is zodoende op Saba en Sint-Eustatius niet aanwezig.
  - ③ Schuldhelpverlening is formeel onderdeel van de eilandelijke taken, maar er is geen wet die de openbare lichamen verplicht minnelijke schuldhelpverlening aan te bieden. Ook wettelijke schuldsanering is niet vastgelegd. Burgers met schulden kunnen daarom voor hulp nergens terecht. De schuldenproblematiek is volgens het NIBUD (2023) vermoedelijk relatief groot op de BES-eilanden.<sup>20</sup>
  - ③ Het consumentenrecht is anders en minder goed geregeld op de BES-eilanden dan in Europees Nederland. Burgers kunnen daardoor in Caribisch Nederland minder rechten uitoefenen dan burgers in Europees Nederland.
  - ③ Burgers op de BES-eilanden zijn voor aansprakelijkheid vaak minder goed verzekerd dan in Europees Nederland. Het verhalen van schade op de tegenpartij is daardoor een lastige aangelegenheid, die vaak ook veel tijd en geld vergt. Dit speelt onder andere op het terrein van autoverzekeringen.<sup>21</sup>
- Een geïnterviewde stakeholder haalt een voorbeeld aan van een van zijn medewerkers die zwaargewond raakte tijdens een frontale botsing:

*“Door het voorval werd ze blijvend invalide en kon haar schoonmaakwerkzaamheden niet meer hervatten. De andere partij die betrokken was bij de aanrijding reed zonder rijbewijs op de verkeerde weghelft, was onder invloed van drank en bovendien onverzekerd. Alleen via een civiele procedure had ze kunnen proberen een schadevergoeding te krijgen. De tegenpartij was echter financieel niet draagkrachtig en omdat het slachtoffer vooral blij was dat ze nog leefde is in de zaak (nog) geen procedure gestart.”*

<sup>20</sup> <https://www.nibud.nl/download/19500/?tmstv=1722609364> en verder: <https://www.nibud.nl/nieuws/nibud-doet-aanbevelingen-voor-inzicht-schuldenproblematiek-caribisch-nederland/>

<sup>21</sup> De problematiek rond het niet verzekerd zijn van voertuigen is toegenomen omdat er niet meer met belastingstickers wordt gewerkt. In het verleden kreeg je een sticker wanneer je aan de balie bij de belastingdienst niet alleen de wegenbelasting betaalde maar ook aantoonde dat je voertuig verzekerd was. Tegenwoordig kun je online betalen, de sticker bestaat niet meer en hoef je alleen nog bij het aanschaffen van een nummerplaat je verzekering te overleggen. Daardoor rijden steeds meer inwoners onverzekerd rond.

- ③ Veel wet- en regelgeving is alleen in het Nederlands opgesteld. Burgers spreken vaak geen Nederlands (en zijn bovendien ten opzichte van Europees Nederland veel vaker laaggeletterd<sup>22</sup>). Dat maakt dat veel inwoners van de eilanden de vigerende wet- en regelgeving niet kunnen begrijpen.
- ③ In één van de gesprekken werd door een stakeholder gewezen op systeembependingen die in theorie juist tot minder juridische problemen zouden kunnen leiden, namelijk de afwezigheid van allerhande voorschriften, reguleringen en voorzieningen. Het ontbreken van een bestemmingplan maakt dat er ook geen juridische problemen kunnen spelen op het terrein van bestemmingsplannen. Datzelfde geldt voor toeslagen van de belastingdienst. Die zijn er niet in Caribisch Nederland. Net als een WW-uitkering, die ontbreekt op de eilanden, waardoor problemen met het UWV niet aan de orde kunnen zijn. Ook het vergunningsstelsel is veel minder ingekaderd, zodat minder vaak sprake zal zijn van aantoonbare schending van rechten.

## 3.5 Tot slot

Een derde van de bewoners van Caribisch Nederland geeft aan juridische problemen te ervaren. Dat is lager dan het percentage burgers in Europees Nederland waar ongeveer de helft zegt in de afgelopen periode te maken gehad te hebben met een dergelijk probleem. Tussen de eilanden bestaan geen betekenisvolle verschillen in de mate waarin juridische problemen worden ervaren. Dat geldt ook voor leeftijd, geslacht en identiteit.

Problemen doen zich voornamelijk voor op het terrein van 'wonen, huren of verhuren', 'werk' en op het terrein van 'onderwijs'. Juridische problemen op het terrein van 'aankopen en garanties', 'schulden en incasso' en 'verblijfsvergunningen of immigratiedienst' worden relatief weinig genoemd. Uit het onderzoek blijkt echter ook dat bij de bevolking veel onbekendheid bestaat over welk probleem juridisch is en welk niet.

Geïnterviewde stakeholders vertellen tijdens het onderzoek dat vanwege deze onbekendheid het zeer wel denkbaar is dat het aantal juridische problemen hoger is dan de cijfers suggereren. Verder blijkt dat in verhouding tot Europees Nederland veel minder vaak juridische problemen naar tevredenheid worden opgelost. De belangrijkste genoemde oorzaken zijn het ontbreken van een Juridisch loket en – vooral op de Bovenwinden - een zeer beperkt aanbod van gespecialiseerde (juridische) dienstverlenende instanties. Ook het huidige stelsel van kosteloze rechtsbijstand wordt gezien als een belangrijke factor die ervoor zorgt dat juridische problemen niet opgelost kunnen worden. De toekenningscriteria zijn namelijk zo stringent dat bijna niemand op de eilanden meer in aanmerking komt.

<sup>22</sup> Actuele cijfers ontbreken maar in een onderzoek naar laaggeletterdheid op Bonaire uit 2016 wordt geconcludeerd dat van de mensen (18-65 jaar) die op Bonaire zijn geboren, 17% laaggeletterd is. Dit is ruim twee keer zo hoog als in Nederland (8% in 2014). Bij de kinderen op Bonaire blijft ook de taalontwikkeling achter. Uit de gegevens blijkt dat 85% tot 90% van de leerlingen in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs de Europees-Nederlandse normen niet behaalt in genormeerde toetsen en examens. Zie verder: <https://www.lezenenschriftenbonaire.org/laaggeletterdheid>

Daarbij geldt ook dat bewoners van Caribisch Nederland, en mogelijk met name die van de kleine Bovenwindse eilanden, eerder berusten in eventuele juridische problemen. Zij zijn vaker bang voor consequenties die het aanpakken van problemen tot gevolg kunnen hebben gezien de onderlinge afhankelijkheid op de kleine eilanden.



## 4

# Discriminatie

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de discriminatie die in Caribisch Nederland wordt ervaren. Daarmee wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat is de aard en omvang van de ervaren discriminatie (over alle wettelijke non-discriminatiegronden) op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius in de afgelopen twee jaar?
2. Is er informatie over gemelde en/of (in rechte) bewezen discriminatie? Zo ja welke?
3. Op welke terreinen wordt discriminatie het meest ervaren? (bijvoorbeeld: onderwijs, wonen, arbeidsmarkt, openbare ruimte etc.).
4. Wat is de kennis over discriminatie onder de bewoners van Bonaire, Saba en Sint-Eustatius? Is er bij hen behoefte aan voorlichting?

De resultaten in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op de stratenquête, de semigestructureerde interviews met de stakeholders, analyse van justitiegegevens en op extrapolatie van Europees Nederlandse cijfers naar de Caribische context.

## 4.1 Discriminatie

Volgens het College voor de Rechten van de Mens (CRM) is discriminatie dat mensen ongerechtvaardigd anders worden behandeld, achtergesteld of uitgesloten op basis van (persoonlijke) kenmerken. Deze kenmerken worden discriminatiegronden genoemd. De term discriminatie heeft daarnaast in het spraakgebruik verschillende connotaties wat ertoe leidt dat sommigen de term als synoniem gebruiken voor rassendiscriminatie (discriminatie op grond van ras). Om het risico op spraakverwarring te voorkomen is binnen de enquête en semigestructureerde interviews de term 'discriminatie' grotendeels vermeden. In plaats daarvan is gesproken over ongeoorloofde ongelijke behandeling. Wel is in de stratenquête meerdere situaties genoemd waarbinnen sprake kan zijn van ongelijke behandeling. Ook zijn de wettelijke verbodgronden genoemd waarop ongelijke behandeling verboden is zodat respondenten in stratenquête een beeld konden krijgen bij de thematiek. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de beperkingen van deze aanpak.

## 4.2 Geregistreeerde zaken

In het Wetboek van Strafrecht BES is in de artikelen 143a t/m 143e en artikel 448b discriminatie op de BES-eilanden strafbaar gesteld. Burgers die menen dat zij op basis van deze bepalingen gediscrimineerd zijn kunnen hiertegen aangifte doen. Binnen het onderzoek is nagegaan welke discriminatiezaken bij het Openbaar Ministerie zijn ingeschreven. Daaruit bleek dat er geen enkele discriminatiezaak geregistreerd staat in de periode 1 april 2015 t/m 30 april 2024 (de maximaal te overziende periode in het PRIEM systeem).

## 4.3 Ervaren discriminatie

Dat het aantal geregistreerde (straf)zaken weinig hoeft te zeggen over de ervaren discriminatie, blijkt uit de stratenquête. Respondenten is gevraagd in te schatten hoe vaak discriminatie voorkomt in de maatschappij (zie tabel 4.1). Ruim een kwart van de bevolking van Caribisch Nederland geeft met een rapportcijfer van 8 of hoger aan dat discriminatie (heel) veel voorkomt. Opvallend is dat Sint-Eustatius gemiddeld opvallend lager scoort dan de beide andere eilanden. Op Sint-Eustatius geeft bijna 90% van de bevroagden aan dat discriminatie weinig voorkomt (rapportcijfer 5 of lager).

Tabel 4.1 Kunt u op een schaal van 1 tot 10 aangeven in welke mate ongelijke behandeling voorkomt op [NAAM EILAND]? Een 1 betekent dat het nooit voorkomt, terwijl een 10 betekent dat iedereen dagelijks te maken heeft met ongelijke behandeling.

Rapportcijfer	Bonaire	Saba	Sint-Eustatius	Gemiddeld CN
5 of lager	42%	51%	88%	56%
6 of 7	26%	12%	3%	16%
8 of hoger	32%	37%	10%	28%
Totaal	100%	100%	100%	100%

Binnen de stratenquête is ook gevraagd of de respondent zelf in de afgelopen 2 jaar te maken heeft gehad met discriminatie. Tabel 4.2 laat zien dat dit voor bijna de helft van de respondenten het geval was. Worden deze cijfers afgezet tegen referentiecijfers dan blijkt dat op de BES-eilanden veel meer discriminatie wordt ervaren dan in Europees Nederland. Afgezet tegen het SCP-onderzoek uit 2019, is er sprake van een bijna tweemaal zo hoog niveau van ervaren discriminatie. Worden de uitkomsten vergeleken met het meest recente CBS discriminatieonderzoek uit 2021 dan is zelfs sprake van een vier keer zo hoog niveau. In lijn met de eerdere bevindingen is het aandeel respondenten dat zelf discriminatie ervaarde op Sint-Eustatius een stuk lager dan op beide andere eilanden.

In de analyse van de enquêteresultaten is gekeken naar samenhang tussen het niveau van ervaren discriminatie en de persoonskenmerken leeftijd, geslacht en afkomst<sup>23</sup>. De analyse (niet weergegeven in de tabel) leert dat burgers die zichzelf als 'local' identificeren zich het minst gediscrimineerd voelen (31%), terwijl inwoners die zichzelf als Antilliaan identificeren (afkomstig van één van de CAS-landen) zich het meest gediscrimineerd voelen (58%). Qua leeftijd voelen jongeren en ouderen zich het meest gediscrimineerd (en inwoners in de leeftijdscategorie 25 tot en met 39 jaar juist het minst). Wordt gekeken naar geslacht dan blijkt dat vrouwen (56%) zich vaker gediscrimineerd voelen dan mannen (33%).

<sup>23</sup> Om de afkomst te bepalen is de respondent gevraagd 'Hoe identificeert u zichzelf?'. Op basis van de antwoorden is ge/komen tot een zeddeling: Local; Antilliaan (CAS-landen); Nederlander; Latino/latina; Overig; Amerikaans.

Tabel 4.2 Bent u in de afgelopen 2 jaar ongelijk behandeld of gediscrimineerd?

Eiland	Ervaart geen discriminatie	Ervaart discriminatie	Totaal
Bonaire	46%	54%	100%
Saba	55%	45%	100%
Sint-Eustatius	79%	21%	100%
Totaal Caribisch Nederland	57%	43%	100%
Europees Nederland SCP (2019) <sup>24</sup>	73%	27%	100%
Europees Nederland CBS (2021) <sup>25</sup>	81%	11%	100%

## Situaties waarin discriminatie plaatsvindt

In de enquête is aan de respondenten die zich in de afgelopen twee jaar gediscrimineerd voelden ook gevraagd in welke situatie de ongelijke behandeling plaatsvond. Tabel 4.3 laat zien dat discriminatie het meest vaak wordt ervaren in de werksituatie, gevolgd door situaties op het terrein van huisvesting en bij het aanvragen van diensten bij de overheid. Tussen de eilanden bestaan enkele verschillen in de enquêteresultaten. Maar vanwege de geringe aantallen respondenten zijn deze verschillen moeilijk te interpreteren.

<sup>24</sup> SCP (2018). Ervaren discriminatie in Nederland II. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau. P. 37.

<sup>25</sup> Het CBS komt tot een lager percentage dan het SCP. Zij schrijft: "Ruim 1 op de 10 inwoners van Nederland van 15 jaar of ouder (11 procent) zegt in 2021 dat hij of zij zich in de afgelopen 12 maanden gediscrimineerd heeft gevoeld. Dat zijn omgerekend ruim 1,6 miljoen mensen." Het CBS baseert haar cijfers op de enquête die zij in het kader van de Veiligheidsmonitor 2021 afnam. Door verschillen in vraagstelling en onderzoekspopzet zijn de uitkomsten van het SCP-onderzoek niet zonder meer vergelijkbaar met de onderzoeksresultaten op basis van de Veiligheidsmonitor. Zo wordt in het SCP-onderzoek eerst aan de respondent gevraagd of ze in de afgelopen twaalf maanden op een terrein geparticipeerd hebben, bijvoorbeeld 'Heeft u in de afgelopen twaalf maanden betaald werk verricht?'. Vervolgens zijn voor elk terrein allerlei (negatieve) situaties geschetst die zich kunnen voordoen. Bijvoorbeeld: 'Mijn tijdelijke contract is niet verlengd', of 'Ik ben ontslagen'. Bij elke situatie waarvan een respondent aangaf die meegemaakt te hebben werd vervolgens de vraag gesteld: 'Denkt u dat dit te maken had met discriminatie?', waarbij de respondent kon antwoorden met 'ja', 'nee', 'ik twijfel of dit met discriminatie te maken had'. In de vragenlijst van de Veiligheidsmonitor daarentegen is de respondent enkel de vraag gesteld: 'Heeft u zich in de afgelopen 12 maanden gediscrimineerd gevoeld?', met de antwoordmogelijkheden 'ja', 'nee', 'geen antwoord'. Daarna is gevraagd op welke grond en op welke manier(en) de respondent zich in de afgelopen 12 maanden gediscrimineerd heeft gevoeld. Mogelijk is mede aan dit verschil in vraagstelling toe te schrijven dat het SCP-onderzoek een hogere prevalentie van ervaren discriminatie meet, namelijk 27 procent in 2018 (tegen 11 procent in 2021 in de Veiligheidsmonitor). De bevindingen met betrekking tot andere aspecten van ervaren discriminatie zoals de meest/minst getroffen doelgroepen, en meest/minst genoemde gronden en manieren van discriminatie komen in grote lijnen overeen. Overigens concludeert het SCP dat de prevalentie van de ervaren discriminatie tussen 2013 en 2018 niet wezenlijk veranderd is.

Tabel 4.3 Ik ga een aantal situaties noemen waarin u in het dagelijks leven ongelijk behandeld kunt worden. Kunt u mij per situatie vertellen of u persoonlijk wel of niet in de afgelopen 2 jaar te maken hebt gehad met ongelijke behandeling

Situatie	Bonaire (n=73)	Saba (n=34)	Sint-Eustatius (n=15)	Totaal (=122)
Op het werk	23%	24%	10%	20%
Bij huisvesting, bijvoorbeeld bij het toekennen van een huis, huurcontract of erfpacht	17%	15%	1%	13%
Bij het aanvragen van een dienst van de overheid	14%	12%	7%	12%
In de buurt of op straat of elders in de openbare ruimte.	11%	15%	8%	11%
Binnen het onderwijs	9%	15%	7%	10%
Binnen de zorg	14%	10%	9%	9%
Bij de commerciële dienstverlening, zoals een winkel of bij de bank	7%	11%	1%	7%
Bij de horeca of bij amusement	5%	4%	1%	4%
Binnen het openbaar vervoer	4%	4%	0%	3%

De enquêteresultaten sluiten goed aan bij de ervaringen die in de semigestructureerde gesprekken naar voren worden gebracht. Stakeholders vertellen dat de meeste discriminatie vermoedelijk plaatsvindt op het terrein van (illegale) arbeid (en dat daar de meest voorkomende non-discriminatiegrond nationaliteit betreft). De groep mensen die het betreft, zijn in de eerste plaats migranten met een tijdelijke werkvergunning of met een illegale verblijfstatus. Hun afhankelijkheid van een arbeidscontract wordt frequent uitgebuit waardoor migranten vaak harder moeten werken en minder goede arbeidsomstandigheden moeten dulden. Een respondent met een tijdelijke werkvergunning licht de situatie als volgt toe:

*“As a colored persons and no local, I have to work harder, get more work, less freedom and do not get the same salary.”*

Maar ook dan wanneer geen sprake is van directe afhankelijkheid van een werkvergunning blijken arbeidsmigrantengroepen zich vaak gediscrimineerd te voelen. In zijn recente proefschrift kijkt Anthony Nicolaas naar de ervaren discriminatie op de Bonairiaanse arbeidsmarkt.<sup>26</sup> Hij concludeert:

*“Ruim 43% van de respondenten die deelgenomen heeft aan het kwantitatief onderzoek<sup>27</sup> heeft in de afgelopen vijf jaar discriminatie op de Bonairiaanse arbeidsmarkt en op de werkvloer ervaren. [...] Tussen migrantengroepen bestaan verschillen in de mate waarin zij discriminatie ervaren. Migrantengroepen afkomstig uit Latijns-Amerika (66%) ervaren vaker discriminatie bij het zoeken naar werk dan migranten afkomstig uit Aruba en Curaçao (36%). Migrantengroepen afkomstig uit Nederland (28%) ervaren het minst discriminatie bij het zoeken naar werk.”*

<sup>26</sup> Nicolaas, A. (2023). Ervaren discriminatie op de Bonairiaanse arbeidsmarkt. Een onderzoek naar de mate van ervaren discriminatie van migranten op de Bonairiaanse arbeidsmarkt en op de werkvloer en de effecten daarvan. Curaçao: Inter-Continental University of the Caribbean.

<sup>27</sup> In totaal hebben 225 respondenten met de Nederlandse nationaliteit afkomstig uit Nederland, Aruba en Curaçao en 161 respondenten met een vreemde nationaliteit afkomstig uit de Dominicaanse Republiek, Venezuela, Colombia en Peru, van 18 jaar en ouder ingeschreven in de Basisadministratie Persoonsgegevens van het openbaar lichaam Bonaire de vragenlijst ingevuld.

Maar discriminatie wordt ook omgekeerd ervaren, namelijk dat lokale inwoners van Caribisch Nederland zich gediscrimineerd voelen op de arbeidsmarkt vanwege Europeanen, zo wordt tijdens de interviews verteld. De lokale inwoners zien dat (goedbetaalde) kaderfuncties op het eiland bovengemiddeld vaak ingevuld worden door Europese Nederlanders (of Curaçaoënaars) en krijgen daardoor het gevoel dat ze tweederangsburgers zijn in eigen (ei)land. Of daadwerkelijk sprake is van ongeoorloofd onderscheid is daarmee overigens niet gezegd. De kwalificatie-eisen voor bepaalde functies zijn soms zodanig hoog dat het lastig is geschikte kandidaten te vinden op de lokale arbeidsmarkt waardoor werving buiten het eiland plaatsvindt, zo wordt tijdens de interviews uitgelegd.

Discriminatie op de terreinen huisvesting en dienstverlening door de overheid – die nadrukkelijk in de straatenquête naar voren kwamen - worden ook door verschillende stakeholders gesignaleerd. Maar de verschijningsvormen zijn vaak minder zichtbaar en de ongelijke behandeling is subtieler dan op de arbeidsmarkt, zo wordt gesteld:

*“Ook bij de overheid worden mensen niet gelijk behandeld: sommige mensen krijgen dingen sneller voor elkaar. Het ligt eraan wie je bent en wie je kent. Dat heeft bijvoorbeeld invloed op hoe snel een ambtenaar dingen afhandelt. Mensen weten niet goed wat integer handelen is.”*

## Non-discriminatiegronden

In de enquête is ook gevraagd op welke grond de ervaren discriminatie plaatsvond. Respondenten konden meer dan één antwoord geven. Tabel 4.4 laat zien dat nationaliteit het vaakst als discriminatiegrond wordt genoemd, gevolgd door afkomst (ras). Ook is tijdens de enquête gevraagd waar de discriminatie uit bestond (cijfers niet weergegeven in de tabel). In bijna alle gevallen was sprake van een 'omstreden handeling (waaronder weigering of uitsluiting)'. In ongeveer een derde van de gevallen was (ook) sprake van discriminerende uitlatingen (waaronder pesten, verbaal geweld en bedreiging). Van fysiek geweld of vernieling was nagenoeg geen sprake.

Tabel 4.4 Kunt u dan één of meer gronden aanwijzen waarop u toen ongelijk behandeld of gediscrimineerd werd?

Discriminatiegrond	n	%
Nationaliteit	53	43%
Afkomst/ras	39	32%
Geslacht	20	16%
Levensovertuiging	14	11%
Leeftijd	14	11%
Arbeidscontract	10	8%
Godsdienst	5	4%
Burgerlijke staat	4	3%
Politieke gezindheid	3	2%
Zwangerschap	3	2%
Seksuele gerichtheid	3	2%
Handicap of chronische ziekte	1	1%

De uitkomsten van de gesprekken met de stakeholders sluiten goed aan bij tabel 4.4. Nationaliteit en dan meer specifiek een niet legale of slechts tijdelijke verblijfsstatus is de meest genoemd grond waarop gediscrimineerd wordt (in arbeidsrelaties). Ook wordt aangegeven dat op deze grond (overheids)diensten minder soepel worden geleverd. Verder wordt in de gesprekken verteld dat los van ongelijke behandeling in concrete situaties (zoals werk of binnen het onderwijs) discriminatie ook tot uitdrukking komt in het hebben van vooroordelen en de subtiele doorwerking daarvan in de interactie, bejegening en presumpties. Met name discriminatie op grond van **afkomst (ras)** neemt op de eilanden soms pijnlijke vormen aan. Een respondent vertelt:

*“Het gevoel gediscrimineerd te worden op grond van ras speelt op het hele eiland. Dat kan subtiel zijn in de ervaring dat de ander op grond van je somatische kenmerken al een oordeel heeft over wat je maatschappelijke positie wel zal zijn.”*

Dergelijke vooroordelen leveren misschien geen discriminatie op in de zin van een verboden onderscheid maar kunnen vergaande sociale gevolgen hebben omdat mensen zich op basis van hun uiterlijke kenmerken buitengesloten voelen of zelfs aangetast voelen in hun eigenwaarde, zo wordt tijdens het onderzoek gesteld. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor **mensen met een beperking** (handicap). Een vertegenwoordiger van de doelgroep vertelt:

*“Voor onze doelgroep geldt dat ze vaak ongelijk behandeld worden, al is dat vaak onbewust. Dat komt door het taboe dat er in onze cultuur op de doelgroep rust. Er zijn ook nauwelijks voorzieningen, mensen in een rolstoel kunnen bijvoorbeeld bijna nergens werken.”*

Het openlijk uitdragen van een andere **seksuele oriëntatie** dan hetero ligt gevoelig op de eilanden. De dominante norm lijkt nu (nog) dat een dergelijke oriëntatie getolereerd wordt maar dat het belangrijk is dat de

persoon dit niet openlijk uitdraagt omdat deze anders te maken krijgt met (sterke) maatschappelijke afkeuring:

*“LHBTQ is nog niet geaccepteerd onder de lokale bevolking. Dat hangt ook samen met de houding van de kerk op dit thema. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor euthanasie.”*

Meestal leidt maatschappelijke afkeuring niet tot een verboden onderscheid in de zin van de wet. Maar tijdens de gesprekken werd ook een voorbeeld aangehaald waarin een homoseksueel stel dat de huur werd opgezegd nadat de pandeigenaar geïnformeerd was over de **seksuele geaardheid** van zijn huurders. Hetgeen overduidelijk een verboden onderscheid oplevert. Andere respondenten sluiten niet uit dat op de arbeidsmarkt bij sollicitaties verboden onderscheid wordt gemaakt op grond van seksuele geaardheid. Overigens zijn er ook andere geluiden, zo blijkt uit een gesprek dat een openlijk homoseksuele persoon een belangrijke plek inneemt in een kerkgenootschap.

Ook verboden onderscheid op basis van **geslacht** (en zwangerschap) komt volgens de meeste stakeholders vermoedelijk regelmatig voor. Hoewel harde cijfers ontbreken wordt gerefereerd aan maatschappelijke geaccepteerde rolopvattingen die een gelijkwaardige positie van mannen en vrouwen nu nog bemoeilijken. De Caribisch Nederlandse maatschappij is een voornamelijk masculiene.

Onderscheid op een van de andere non-discriminatiegronden worden niet of heel weinig gesignaleerd in de gesprekken en komen evenmin terug in de straatenuêtes. Gesteld wordt dat er in verhouding tot Europees Nederland juist meer respect is **voor leeftijd (senioriteit)** en dankzij de pluriformiteit in religieuze stromingen weinig verboden onderscheid is op grond van **godsdienst**. Uitzondering op deze conclusie betreft Sint-Eustatius waar wel onderscheid gemeld werd op basis van geloof.

## Favoritisme en ongelijke behandeling

De meest genoemde vorm van ongelijke behandeling betreft het begunstigen van netwerkrelaties. Nagenoeg alle respondenten wijzen erop dat favoritisme in alle sectoren en op alle niveaus op de drie eilanden speelt. Anders dan in Europees Nederland wordt de sociale samenhang van de samenleving - en de economie - voor een belangrijk deel bepaald door de relaties die burgers, bestuurders en ondernemers met elkaar onderhouden. Die relaties worden ook ingezet voor het verkrijgen van hulp en gunsten. Familie, bekenden en andere gefavoriseerde partijen kunnen daardoor rekenen op een snellere of gunstige behandeling of afhandeling van hun verzoeken, zowel binnen de overheid als in de private sector. Het begunstigden kan betrekking hebben op grote zaken, maar gebeurt ook in het klein:

*“Op allerlei niveaus worden mensen voorgetrokken of achtergesteld, zelfs bij de snack worden mensen voorgeleten en moeten andere mensen langer wachten.”*

Het begunstigen van relaties lijkt ook door een groot deel van de bevolking in Caribisch Nederland niet afgekeurd te worden, waardoor het ook veel minder verhuuld plaatsvindt dan in Europees Nederland. Een stakeholder vat de situatie als volgt samen:

*“Er bestaat een spanningsveld tussen de rechtsnormen die tot uitdrukking komen in de gelijke behandelingswetgeving en de normen die op het eiland in het maatschappelijk verkeer aanvaard zijn. Het eiland heeft een hechte netwerksamenleving waarin leden van de netwerken elkaar steun verlenen, ook op het terrein van overheidsdiensten. Ben je geen lid van het betreffende netwerk dat kun je minder steun verwachten van dat netwerk. Maar daarmee kan het verlenen van steun tegelijkertijd ook een vorm van discriminatie impliceren omdat de steun niet aan iedereen in gelijke mate wordt verstrekt.”*

Hoewel favoritisme maatschappelijk breed geaccepteerd is (dan wel maatschappelijk getolereerd wordt als een onvermijdelijk gegeven) leidt dit tot uitsluiting en ongelijke behandeling. Burgers die geen onderdeel uitmaken van het politieke of financiële dominante netwerk hebben veel minder kans op de maatschappelijke ladder te stijgen dan degene die wel tot dat netwerk behoren. Een van de respondenten vat voor Sint-Eustatius de situatie als volgt samen:

*“Er zijn politieke affiliaties maar deze zijn verborgen. Daarbij is er veel stigma wat doorgaat van generatie op generatie. Dat merkt men met het vinden van woning en werk. Kwetsbare groepen zijn doorgaans slecht geschoold, hebben een lage sociaaleconomische status, en zijn -zo lijkt het in ogen van anderen- grof in hun gedrag. Dat zij worden gemeden blijkt bijvoorbeeld bij het toekennen van sociale woningen.”*

Alleen wanneer het netwerk op basis waarvan het onderscheid gemaakt wordt als grondslag een van de wettelijke non-discriminatiegronden heeft kan bij favoritisme sprake zijn van een verboden onderscheid. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake wanneer het gaat om het voortrekken van leden van een politieke partij of geloofsgemeenschap bij het verstrekken van overheidsdiensten. Binnen het onderzoek is niet getoetst of in de genoemde voorbeelden daadwerkelijk sprake was van verboden onderscheid. Welke argumenten op de achtergrond hebben meegespeeld bij een benoeming van bepaalde persoon in openbare dienst blijft van de buitenkant onzichtbaar, ook al is het algemeen bekend dat de kandidaat een warme (partij)band heeft met een bepaalde bestuurder. Dat geldt ook bij de uitgifte van een erfpachtperceel of het al dan niet verlenen namens de overheid van een vergunning of opdracht.

## 4.4 Kennis van en behoefte aan ondersteuning bij discriminatie

Over de volle breedte van de geïnterviewde stakeholders wordt geoordeeld dat de kennis van de betekenis van het begrip 'discriminatie' beperkt is in Caribisch Nederland en dat bovendien de connotatie van het begrip per eiland verschilt. Op de Bovenwinden, en dan vooral op Sint-Eustatius lijkt discriminatie vooral een term te



zijn die als kwalificatie wordt gebruikt voor de wijze waarop Den Haag omgaat met de BES-eilanden. Den Haag zou Caribisch Nederland discrimineren omdat het haar niet het niveau van sociale voorzieningen biedt dat in Europees Nederland gemeenten toekomt. Daar waar discriminatie wel op de lokale situatie betrokken wordt heeft het vaak de smalle betekenis van racisme. In de gesprekken met de stakeholders komt duidelijk naar voren dat burgers slechts beperkt weten welke vormen van onderscheid bij wet verboden zijn. Van de zijde van de Nationale ombudsman wordt tijdens het onderzoek naar voren gebracht:

*“De kennis onder bevolking is summier en zeker niet voldoende om te weten welke rechten uitgeoefend kunnen worden. Het is complexe materie en heel lastig om goed uit te leggen. Er is daarom veel werk aan de winkel qua voorlichting. Daarbij is het ook van belang eerst goed te luisteren hoe lokaal kwesties rond ongelijke behandeling verwoord worden zodat je goed bij de gebruikte termen kunt aansluiten.”*

Het kennishiaat werkt twee kanten op. Aan de ene kant zijn burgers er zich soms überhaupt niet van bewust dat sprake is van een vorm van verboden onderscheid en nemen ze de ontstane situatie eenvoudig voor lief. Of ze discrimineren zelf zonder dat ze zich daarvan bewust zijn, bijvoorbeeld wanneer ze relaties begunstigen (zie vorige subparagraaf). Aan de andere kant worden veel ongewenste situaties in termen van discriminatie geframed terwijl ze dat mogelijk niet zijn naar de letter van wet:

*“Er wordt in een reflex snel aangegeven dat er sprake is van discriminatie maar vermoedelijk is dat in maar een beperkt deel van de gevallen daadwerkelijk discriminatie.”*

Een andere respondent werkzaam binnen één van de openbare lichamen legt uit:

*“Mijn vermoeden is dat hetgeen wordt genoemd vaak niets met discriminatie te maken heeft maar wel met het al dan niet volgen van de wet. Dat geldt ook voor vacatures bij het openbaar lichaam. Die worden vaak opgevuld met mensen uit Nederland. Lokalen die hadden gereageerd zijn boos dat ze de baan niet krijgen en voelen zich gediscrimineerd. Maar lokalen zijn vaak niet voldoende opgeleid. [...] Het gevolg: op social media worden uitingen gedaan over discriminatie.”*

Op het terrein van voorlichting is daarom een wereld te winnen, stellen nagenoeg alle stakeholders. Wel stellen ze de vraag of deze voorlichting zich primair moet richten op de gelijkebehandelingswetgeving en de non-discriminatiebepalingen of dat misschien beter voor een andere insteek gekozen kan worden. Veel van de genoemde voorbeelden van discriminatie zijn tegelijkertijd ook juridische problemen die vaak met juridische middelen (of mediation) opgelost kunnen worden. Een huuropzegging op grond van het feit dat de huurders partners van het gelijke geslacht blijken te zijn is niet alleen een (flagrante) vorm van discriminatie maar ook gewoon in strijd met het huurrecht en het recht op wonen.<sup>28</sup> Het aantonen van de nietigheid van de opzegging via het huurrecht zal in dit voorbeeld een stuk eenvoudiger zijn dan het aantonen van discriminatie. Bovendien

<sup>28</sup> Namelijk: Burgerlijk Wetboek 7A 1603n jo 7A:1603p

is het aantonen van de nietigheid in dit voorbeeld ook een stuk effectiever omdat de huuropzegging daarmee geannuleerd zal worden. Terwijl die annulering niet automatisch volgt uit een ADV-melding, een oordeel van het College voor de Rechten van de Mens of bij een aangifte inzake discriminatie bij de politie.

Verder wordt tijdens het onderzoek als aandachtspunt meegegeven dat niet alle onderdelen van de gelijke behandelingswetgeving maatschappelijk gezien even sterk resoneren op de eilanden als in Europees-Nederland. Naast de voornoemde maatschappelijke acceptatie van het favoritisme speelt dit aandachtspunt ook op het terrein van de LHBTQ+-rechten. Inwoners in Caribisch Nederland nemen daar gemiddeld genomen een andere positie op in dan burgers van Europees Nederland, zo wordt vrij unaniem gesteld tijdens de interviews. Het sterk inzetten in campagnes op deze rechten draagt volgens meerdere stakeholders het risico in zicht dat de ADV zich vervreemdt van delen van de bevolking.

## 4.5 Tot slot

Hoewel er in de afgelopen jaren voor de BES-eilanden bij justitie geen aangiftes werden gedaan vanwege vermeende (strafrechtelijke) discriminatie blijkt uit de enquête dat ruim 40% van de bevolking hiermee te maken heeft gehad. Dat is aanzienlijk hoger dan in Europees Nederland. Tussen de eilanden bestaan enkele belangrijke verschillen. Op Bonaire ligt het percentage dat zich in de afgelopen 2 jaar ongelijk behandeld voelde boven de 50% terwijl op Sint-Eustatius slechts 21% van de respondenten aangeeft zich ongelijk behandeld te voelen. Burgers die zichzelf als 'local' identificeren voelen zich het minst gediscrimineerd (31%), terwijl inwoners die zichzelf als Antilliaan identificeren (afkomstig van één van de CAS-landen) zich het meest gediscrimineerd voelen (58%). Qua leeftijd voelen jongeren en ouderen zich het meest gediscrimineerd (en inwoners in de leeftijdscategorie 25 tot en met 39 jaar juist het minst). Wordt gekeken naar geslacht dan blijkt dat vrouwen (56%) zich vaker gediscrimineerd voelen dan mannen (33%).

Discriminatie wordt het meest ervaren in de werksituatie, gevolgd door situaties op het terrein van huisvesting en bij het aanvragen van diensten bij de overheid. Uit de interviews met de stakeholders blijkt dat ervaren discriminatie op het werk enerzijds gerelateerd is aan arbeidsmigranten die vaak onder slechtere omstandigheden moeten werken dan lokale medewerkers en anderzijds betrekking heeft op het gevoel dat aanstelling, promotie en ontslag vaak op niet objectieve criteria gebeurt waardoor bepaalde personen worden voorgetrokken of benadeeld. Wordt gekeken naar de persoonskenmerken waarop de ongelijke behandeling plaatsvindt dan wordt nationaliteit het meest genoemd in de enquête, gevolgd door afkomst/ras.

In de gesprekken met de stakeholders wordt duidelijk dat ongelijke behandeling echter het meest vaak plaatsvindt op basis van het netwerk waartoe iemand behoort: favoritisme. In de hechte eilandelijke samenlevingen bestaan diverse netwerkrelaties waarbinnen betrokkenen elkaar gunsten verlenen. Degenen die lid zijn van een dergelijk netwerk genieten op diverse terreinen voordelen, variërend van snellere en betere dienstverlening door de overheid tot voorkeursbehandeling bij sollicitaties. Voor zo ver het netwerk samenvalt met bijvoorbeeld politieke kleur kan sprake zijn van een schending van de wettelijke non-discriminatiegrond

'politieke gezindheid'. Maar dat is lang niet altijd het geval, waardoor deze bepaalde hardnekkige vormen van ongelijke behandeling vrij ongrijpbaar blijven.

Uit het onderzoek blijkt verder dat onder de bevolking veel onbekendheid bestaat over de inhoud en reikwijdte van het begrip discriminatie. Enerzijds kent de praktijk diverse vormen van ongelijke behandeling die naar letter van de wet aangemerkt moeten worden als discriminatie maar die door de betrokkenen niet als zodanig wordt ervaren. Anderzijds worden bepaalde situaties regelmatig aangemerkt als discriminatie terwijl het gemaakt onderscheid objectieverbaar en niet verboden is. Hoe dan ook kan worden geconcludeerd dat het thema breed leeft en soms op de eilanden heftige emoties met zich meebrengt.

# 5 Behoeftinventarisatie

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de latente behoefte aan een Juridisch loket en een antidiscrimatievoorziening (ADV). Daarbij wordt ook vastgesteld welke factoren (mede) bepalen dat een gecombineerd loket in de praktijk door burgers van Caribisch Nederland gebruikt gaat worden. Tevens wordt in dit hoofdstuk gekeken naar de behoefte en bereidheid van burgers om meldingen te doen bij het College voor de Rechten van de Mens (CRM). Daarmee wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

1. In hoeverre en onder welke voorwaarden is er behoefte aan een Juridisch loket?
2. In hoeverre is er behoefte en bereidheid om discriminatie te melden bij een antidiscrimatievoorziening?
3. In hoeverre is er behoefte en bereidheid om een zaak in te dienen bij het CRM als daartoe gelegenheid zou zijn?

## 5.1 Latente vraag naar gecombineerd loket

### Juridische dienstverlening

Voor het nog in te richten gecombineerde loket is het nuttig te weten met welke jaarlijkse caseload de voorziening rekening moet houden. In de stratenquête is daarom de respondent gevraagd met een rapportcijfer aan te geven hoe waarschijnlijk het is dat deze gebruik gaat maken van de juridische dienstverlening van een gecombineerd loket wanneer deze zijn deuren op het eiland opent. In tabel 5.1 wordt duidelijk dat ongeveer de helft van de inwoners de waarschijnlijkheid met een vijf of lager beoordeelt. Opvallend is daarbij het verschil tussen Bonaire enerzijds en de twee Bovenwindse eilanden anderzijds. Vooral op Sint-Eustatius geeft de overgrote meerderheid (83%) aan dat het gebruik van het loket niet waarschijnlijk is. Stakeholders voeren als verklaring voor dit verschil op dat de samenleving van de twee Bovenwindse eilanden meer gesloten van karakter zijn en burgers er in het algemeen minder mondig dan op Bonaire. Deze karakteristieken maken dat de drempel om hulp te zoeken hoger zou liggen.

Tabel 5.1 Stel u ervaart een juridisch probleem. Kunt u op een schaal van 1 tot 10 aangeven hoe waarschijnlijk het is dat u voor het inwinnen van advies over dit juridisch probleem gebruik gaat maken van het Juridisch loket? Een 1 betekent dat u beslist geen gebruik gaat maken van het Juridisch loket. Een 10 betekent dat u zeker gebruik gaat maken van het loket.

Rapportcijfer	Bonaire (n=135)	Saba (n=74)	Sint-Eustatius (n=72)	Gemiddeld CN (n=281)
5 of lager	24%	61%	83%	49%
6 of 7	10%	4%	6%	7%
8 of hoger	67%	35%	11%	44%
Totaal	100%	100%	100%	100%

De respondenten is ook gevraagd het lage rapportcijfer toe te lichten. Uit deze toelichting zijn met name twee motiveringen te destilleren. Enerzijds zijn de verwachtingen laaggespannen en veronderstellen burgers dat het Juridisch loket de problemen niet gaat oplossen waardoor het weinig zin heeft gebruik te maken van het loket. Een enkeling laat ook blijken dat deze überhaupt niet om hulp wil vragen, noch bij een juridisch loket noch bij een andere partij. Anderzijds zorgt de onbekendheid met hoe een juridisch loket te werk gaat ervoor dat burgers (nu nog) minder geneigd zijn hulp te zoeken bij deze instantie. Zo stellen meerdere respondenten dat ze geen gebruik gaan maken van het loket omdat ze verwachten dat het loket vermoedelijk hun vragen niet in behandeling wil nemen. Anderen denken dat er uiteindelijk toch kosten in rekening gebracht zullen gaan worden waardoor ze weinig geneigd zijn het loket te gaan bezoeken. (Ook al is tijdens de straatenquête toegelicht dat het consult voor burgers kosteloos is. Onbekend, maakt ook hier kennelijk onbemind.)

Onder degenen die aangeven vermoedelijk wel gebruik te gaan maken van een juridisch loket (rapportcijfer 8 of hoger) zien we ook dat vooral twee redenen steeds genoemd worden. Ten eerste wordt gezegd dat veel regelgeving en contracten in het Nederlands zijn opgesteld waardoor burgers vaak niet goed begrijpen wat er staat. Verwacht wordt dat het loket in staat is de burgers in hun eigen taal de strekking van de teksten uit te leggen en dat zij om die reden graag een beroep gaan doen op het loket. De tweede reden is dat burgers verwachten dat het juridisch loket hen kosteloos toegang zal geven tot (informatie over) het recht, daar waar op dit moment de juridische kosten te hoog zijn om dergelijk advies in te winnen. Een stakeholder legt de situatie als volgt uit:

*“Ik verwacht dat men daarvan gebruik gaat maken. Burgers willen weten hoe ze moeten handelen. Nu kunnen ze bij een probleem geen kant op. Veel mensen vragen om kosteloze rechtsbijstand, maar vanwege de inkomenseis krijgen ze geen toevoeging.”*

## ADV-functie gecombineerd loket

Naast het gebruik van de juridische dienstverlening is ook gevraagd hoe waarschijnlijk het is dat burgers een discriminatiemelding gaan doen bij de ADV-functie van het gecombineerd loket. In onderstaande tabel 5.2 wordt duidelijk dat ruim een derde van de respondenten (37%) aangeeft een dergelijke melding serieus te overwegen wanneer zij zich gediscrimineerd voelen (rapportcijfer 8 of hoger). Vooral op Bonaire ligt dit percentage hoog (61%). Op Saba (29%) en vooral op Sint-Eustatius (3%) is de geneigdheid veel lager, zo blijkt uit de cijfers.

Wordt gekeken naar de redenen waarom burgers niet geneigd zijn het loket te bezoeken dan blijken vooral twee motieven genoemd te worden. De eerste is dat burgers weinig vertrouwen hebben dat het melden het probleem echt oplost. De tweede reden is dat potentiële melders bang zijn dat een melding hun positie beschadigt omdat ze vrezen dat ze niet anoniem blijven (zeker als de klachtbehandelaar lokaal bemenst zou worden). Degene die wel geneigd zijn een melding te doen (rapportcijfer 8 of hoger) motiveren deze houding door te stellen dat het noodzakelijk is onrecht te bestrijden en dat een melding daaraan bijdraagt. Een enkele keer werd daarbij heel specifiek verwezen naar de discriminatie van arbeidsmigranten.

Tabel 5.2 Stel u krijgt te maken met ongelijke behandeling of discriminatie. Kunt u op een schaal van 1 tot 10 aangeven hoe waarschijnlijk het is dat u bij het meldpunt een klacht indient? Een 1 betekent dat u beslist geen melding zou doen bij het meldpunt, terwijl een 10 betekent dat u zeker een melding doet wanneer u zich ongelijk behandeld of gediscrimineerd voelt.

Rapportcijfer	Bonaire	Saba	Sint-Eustatius	Totaal
5 of lager	30%	60%	90%	53%
6 of 7	10%	11%	7%	9%
8 of hoger	61%	29%	3%	37%
Totaal (%)	100%	100%	100%	100%

### Scenario caseload gecombineerd loket

Tabellen 5.1 en 5.2 laten zich nog niet eenvoudig vertalen in een jaarlijkse caseload voor het gecombineerde loket. Een andere manier om een prognose te geven van het toekomstig gebruik van het gecombineerde is door te vergelijken met Europees Nederland. Daarvoor is namelijk bekend hoe vaak een beroep gedaan wordt op het juridisch loket, de ADV's maar ook het College voor de Rechten van de Mens. Worden deze aantallen afgezet tegen het aantal inwoners in Europees Nederland dan ontstaat een ratio-cijfer dat gebruikt kan worden als extrapolatiefactor. In onderstaande tabel 5.3 gebeurt dat voor cijfers over 2023. Uit de tabel valt op te maken dat bij een gelijk meldingsniveau als in Europees Nederland bij de ADV in Caribisch Nederland op jaarbasis 16 meldingen verwacht kunnen worden en het CRM rekening moet houden met één melding per jaar. Het juridisch loket krijgt bij een gelijk vraagniveau en een gelijk dienstverleningsaanbod als in Europees Nederland te maken met 118 balievragen, 63 spreekuurconsulten en 519 telefonische consulten.

Tabel 5.3 Extrapolatie Europees-Nederlandse cijfers op het terrein van discriminatie, ADV, CRM en gebruik juridisch loket naar Caribisch Nederland.

		RatioENL	Bonaire	Saba	Sint-Eustatius	Totaal CN
<b>Discriminatie</b>			<b>Prognose</b>	<b>Prognose</b>	<b>Prognose</b>	<b>Prognose</b>
Inwoners (referentiecijfers)		17,9M	24.100	2.000	3.300	29.400
Politiemeldingen discriminatie	6.141	0,00034	8	1	1	10
ADV meldingen	9.575	0,00053	13	1	2	16
CRM	638	0,00004	1	0	0	1
meld.online	843	0,00005	1	0	0	1
<b>Juridisch Loket<sup>29</sup></b>						
Jl Balie	71.700	0,00401	97	8	13	118
Jl Spreekuur	38.500	0,00215	52	4	7	63
Jl Telefoon	31.6000	0,01765	425	35	58	519

<sup>29</sup> De cijfers van het Juridisch loket hebben betrekking op contacten. Burgers kunnen binnen één casus meerdere keren contact hebben via verschillende kanalen. Het aantal unieke zaken dat het Juridisch loket behandeld heeft ligt daarom lager. Hoeveel lager is niet bekend.

Of het gecombineerd loket en het CRM in dezelfde mate gevonden gaan worden als bovenstaande prognose suggereert hangt af van het antwoord op de volgende twee vragen:

- ① Is het aantal juridische problemen en problemen op het terrein van discriminatie op de eilanden even groot als in Europees Nederland?
- ② Zijn inwoners van Caribisch Nederland in dezelfde mate als in Europees Nederland geneigd een juridisch loket, ADV en/of CRM om hulp te vragen?

Om met de laatste vraag te beginnen: de geneigdheid om een officiële instantie om hulp te vragen is op de eilanden vermoedelijk lager dan in Europees Nederland. Dit hangt volgens de geïnterviewde stakeholders samen met het relatief lage vertrouwen van burgers in officiële instanties. Verwacht wordt dat dit lagere vertrouwen aanvankelijk ook door zal werken richting een gecombineerd loket en het CRM. In het eerder aangehaalde WODC-onderzoek (2023) naar de ambtelijk-bestuurlijke integriteit in Caribisch Nederland wordt voor deze aanname steunbewijs gevonden. Dat onderzoek laat zien dat de meldingsbereid van integriteitsschendingen (waaronder op het terrein van discriminatie) op de eilanden opvallend laag is. De justitieregistraties lijken dit beeld te bevestigen. Wordt ervanuit gegaan dat in Caribisch Nederland net zo vaak sprake is van discriminatie als in Europees Nederland dan zou dat voor de BES-eilanden per jaar gemiddeld 10 aangiftes opleveren (zie bovenstaande tabel). Over de afgelopen zeven jaar werd, zoals toegelicht in paragraaf 4.2, geen enkele discriminatiezaak gemeld bij justitie. Terwijl de stratenquête juist laat zien dat het niveau van ervaren discriminatie op de eilanden veel hoger ligt dan in Europees Nederland.

Hoewel de geneigdheid om hulp te vragen bij een juridisch loket, ADV of CRM vermoedelijk lager ligt dan in Europees Nederland is daarmee niet gezegd dat het aantal hulpvragen ook lager ligt dan geprognosticeerd. Om hierover uitsluitsel te geven moet namelijk gekeken worden naar het aantal juridische problemen en het aantal gevallen van discriminatie in Caribisch Nederland. Uit de stratenquête weten we dat het aantal burgers dat aangeeft juridische problemen te ervaren op de eilanden lager ligt dan in Europees Nederland. Tegelijkertijd blijkt uit de gesprekken met de stakeholders dat burgers vaak niet weten wanneer een probleem juridisch van aard is, onder andere omdat op de eilanden veel onwetendheid bestaat over welke rechten burgers überhaupt kunnen uitoefenen. Een stakeholder vertelt:

*“Mensen hier hebben lang niet altijd het besef dat er een juridisch vraagstuk speelt of iets juridisch geregeld dient te worden. Zo is het bijvoorbeeld niet voor iedereen duidelijk dat voogdij ook vastgelegd moet worden, dat het in huis nemen van een neef of nicht niet voldoende is.”*

Om die reden is veelvuldig in de gesprekken naar voren gebracht dat in potentie het aantal juridische hulpvragen op de eilanden relatief hoog ligt (en dus ook flink hoger ligt dan de uitkomsten van de stratenquête suggereren). Een stakeholder legt uit:

*“In potentie is er veel behoefte aan een juridisch loket dat kosteloos burgers adviseert. Veel inwoners weten überhaupt niet welke rechten ze hebben en welke mogelijkheden bestaan om daar toegang toe te krijgen. Het is daarom goed om op één centrale plek de kennis te organiseren.”*

Deze aanname dat het latente aantal juridische hulpvragen hoog is valt niet definitief te valideren. Wel kan geconcludeerd worden dat veel juridische problemen op de eilanden – vanwege het gebrek aan mogelijkheden – überhaupt niet opgelost kunnen worden (zie verder paragraaf 3.3). Stakeholders vermoeden daarom dat sprake is van een groot aanbod van achterstallige hulpvragen. Een stakeholder vertelt:

*“Ja er komt een avalanche. Maar naar mijn verwachting zal het niet alleen gaan om juridische vraagstukken, maar om heel brede problematiek waar mensen niet verder mee komen. Veel mensen lopen nu vast met problemen omdat je snel een advocaat nodig hebt en er kosten bij komen kijken.”*

Het latente aantal zaken op het terrein van discriminatie ligt op de BES-eilanden in verhouding tot Europees Nederland, vermoedelijk ook relatief hoog. Niet alleen de enquêteresultaten ondersteunen deze conclusie (zie paragraaf 4.3) maar ook stakeholders noemen in de gesprekken de relatief hoge incidentie van het fenomeen (hoewel enkelen ook aangeven dat discriminatie als apart thema in het maatschappelijk debat van de eilanden juist minder naar voren komt dan in Europees Nederland). Uit de gesprekken met de stakeholders blijkt dat de verwachting is dat ondanks de omvang van de problematiek er aanvankelijk weinig discriminatiemeldingen gedaan zullen gaan worden. Discriminatie is, zo wordt gesteld, een geladen begrip dat heftige emoties kan losmaken en – zoals in het vorige hoofdstuk vermeld – ligt dat maatschappelijk gevoelig. Een stakeholder legt uit:

*“Mensen kijken hier echt anders aan tegen dingen aan: je moet uitkijken voor het vergroten van tegenstellingen. Het tolerantieniveau is hier hoog: kijk uit voor negatief gevoel. Wie gaat er gebruik van maken van een meldpunt? In eerste instantie de Europese Nederlanders, niet de lokale Bonairianen en Latino’s.”*

Een andere stakeholder voegt daaraan toe:

*“Waarom zouden mensen melding doen? Om gehoord te worden, omdat actie wordt gevraagd? Het blijft lastig om aan te tonen dat er sprake is van discriminatie. Diegenen die beticht worden kennen iedereen op het eiland en al snel kan worden gezegd dat mijnheer a niet capabel is, en dat het zeker niet gaat om zijn afkomst. Is er in plaats van discriminatie niet sprake van nepotisme of favoritisme? Deze persoonlijke factor ontbreekt in Europees Nederland.”*

Kwesties op het terrein van ongelijke behandeling zijn gelijktijdig vaak ook een juridisch probleem is. De oplossingsmogelijkheden van een juridisch probleem zouden vanuit het perspectief van de burger



aantrekkelijker kunnen zijn, zo wordt in het onderzoek gesteld. Niet alleen omdat het meer gericht is op een concrete oplossing in plaats van dat onrecht aanhangig wordt gemaakt. Maar ook omdat het de melder minder in een kwetsbare "slachtofferrol" drukt. Om die reden wordt verwacht dat zaken waarin zowel sprake is van een juridisch aspect als van discriminatie vermoedelijk vaker gemeld zullen worden onder de noemer van een juridisch probleem dan onder de noemer van discriminatie.

## Scenario caseload CRM

Tegen deze achtergrond van het voorgaande is het begrijpelijk dat de verwachting bij de stakeholders is, dat individuele meldingen van ongelijke behandeling vermoedelijk ook relatief weinig bij het CRM gedaan zullen gaan worden. Een stakeholder legt uit:

*"Mogelijk wordt met dergelijke melding een veldslag gewonnen maar een oorlog verloren. Het College heeft geen bevoegdheden en is aanvankelijk een papieren tijger. De melder zet zijn reputatie op het spel, en ook als deze gelijk krijgt hoeft deze geen recht te krijgen. Er is echt meer behoefte aan het juridisch loket."*

Ook wordt erop gewezen dat vanwege de onbekendheid van het CRM de effectiviteit van een melding beperkt is zeker wanneer het gedaan wordt tegen kleine organisaties die zich weinig zullen aantrekken van een negatief oordeel van het College. Wel geven meerdere stakeholders aan dat niet uit te sluiten valt dat het CRM enkele meldingen gaat krijgen in het kader van thema's die maatschappelijk breder leven. Deze meldingen komen dan uit de hoek van specifieke belangenorganisaties, bijvoorbeeld op het terrein van LHBTQ-rechten of vanuit de groep mensen met een handicap. Een stakeholder legt uit:

*"Ik verwacht dat vooral groepen zich gaan melden, niet individuen. Als je dat als individu doet dan zijn repercussies mogelijk, je kunt je beter gedeisd houden. [...] Opkomen voor je eigen rechten zit niet in de cultuur: je moet berusten in je lot. Anders is het egocentrisch. In groepen ligt dat anders."*

Een van de respondenten geeft het CRM in het kader van deze bredere maatschappelijke thema's het volgende advies:

*"Het College is een high profile organisatie. Dat betekent dat je daar alleen naar toegaat wanneer je wilt bijdragen aan een maatschappelijke verandering en minder voor individuele klachten of arbitrage. De doorsneeburger zal vermoedelijk eerder naar het loket gaan. Om positie te krijgen zou het College zelf actief moeten gaan speuren - via radio, krant, facebook of ingezonden stukken - naar thema's op het terrein van ongelijke behandeling die terugkeren op het eiland. Door deze thema's op te pakken kunnen ze aan bekendheid en draagvlak bouwen."*

Een andere stakeholder voegt daaraan toe:

*“De afgelopen jaren heeft de Nationale ombudsman een duidelijke en geaccepteerde positie verworven op Bonaire. Mensen die zich bij hem melden voelen zich gehoord, ook als de conclusie is dat er met de klacht niets gedaan wordt. Zijn rapporten hebben bovendien effect omdat zijn oordeel een zeker gewicht heeft. Het CRM zal een vergelijkbare positie moeten verwerven wil het ook echt effectief iets kunnen betekenen voor Bonaire. De drempel om het CRM te benaderen voelt nu nog heel hoog. Dat gevoel moet worden weggenomen. Dat kan alleen als het CRM ook zichtbaar wordt in de barrio’s en echt in gesprek gaat met de mensen in de wijk.”*

Ook is door een aantal stakeholders het vermoeden uitgesproken dat bij het CRM melding gedaan gaat worden – op grond van artikel 7a Wgbh – van ongelijke behandeling door Nederland van de openbare lichamen ten opzichte van Nederlandse gemeenten.

Uit het voorgaande volgt dat de toekomstige positie en het gezag van het CRM met onzekerheden omgeven is en niet alleen zal afhangen van hoe het College communicatie gaat voeren maar ook hoe bevredigend hij voor de betrokkenen zaken in de praktijk weet op te lossen. Dit optreden kan bovendien niet losgezien worden van de andere partijen die straks aan burgers bijstand verlenen op het terrein van gelijke behandeling. Op dit moment geeft de Nationale ombudsman – in afwezigheid van een gecombineerd loket en CRM – nog een brede invulling aan zijn taken op de eilanden. Deze brede invulling heeft overlap met de taken en positie zoals die in toekomst bij het College worden neergelegd. Hoe gaan beide organisaties zich tot elkaar verhouden? En hoe gaat het CRM zich verhouden tot de ADV-functie van het gecombineerde loket? Het is duidelijk dat voorafgaand aan de start van het gecombineerd loket en het CRM in Caribisch Nederland zorgvuldige afstemming moet plaatsvinden tussen de betrokken organisaties over wie waarvoor verantwoordelijkheid neemt en hoe zal worden doorverwezen naar elkaar. Op die manier wordt voorkomen dat bij de burger onduidelijkheid bestaat over waar hij met welke problemen terecht kan. Het is een hoopvol teken dat deze afstemming op dit moment gestart is.

## 5.2 Randvoorwaarden voor een succesvol gecombineerd loket

Uit het voorgaande volgt dat de mate waarin het gecombineerd loket (en het CRM) gevonden gaan worden niet nauwkeurig geprognoseerd kan worden omdat sprake is van twee tegengestelde bewegingen. Enerzijds is de geneigdheid tot melden of het vragen om hulp vermoedelijk (flink) lager dan in Europees Nederland. Maar anderzijds is het (latente) aantal juridische problemen en gevallen van discriminatie vermoedelijk juist weer (flink) hoger. In hoeverre beide principes elkaar opheffen valt moeilijk te becijferen. Bovendien is nog een derde factor van belang, zo wordt door alle stakeholders benadrukt: de wijze waarop het loket zichzelf gaat organiseren en over haar dienstverlening gaat communiceren. Én, niet minder belangrijk,

hoe goed is het loket uiteindelijk in staat blijkt om burgers daadwerkelijk te helpen. We lichten deze drie aspecten apart toe.

### 5.2.1 Organisatie

De stakeholders zijn nagenoeg unaniem wanneer hen gevraagd wordt welke factoren maken dat het gecombineerd loket een succes wordt. Deze factoren zijn – een uitzondering daargelaten - zowel van toepassing op de functionaliteit van het juridisch loket als op de functionaliteit van de ADV:

#### Fysieke aanwezigheid

Fysieke aanwezigheid wordt gezien als een noodzakelijke voorwaarde voor het welslagen van een gecombineerd loket. Als motivering voor dit standpunt wordt steeds dezelfde redenering gevolgd. Op de eilanden is het vertrouwen in de overheid en overheidsorganisaties in het algemeen lager dan in Europees Nederland, is de geneigdheid hulp te zoeken bij officiële instanties relatief beperkt en is bovendien het concept 'juridisch loket' en 'ADV' bij veel burgers onbekend. Het vertrouwen in en de bekendheid van een juridisch loket kan alleen worden geborgd wanneer proactief geïnvesteerd wordt in relaties. Hiervoor is fysieke aanwezigheid een noodzakelijke voorwaarde. Daarmee is overigens niet gezegd dat de bemensing van het loket permanent moet zijn. Voor Bovenwinden werd namelijk aangetekend dat de caseload daarvoor vermoedelijk onvoldoende is en mogelijk volstaan kan worden met een roulatieschema. Geopperd werd bijvoorbeeld de ene week op Saba en de andere week op Sint-Eustatius open te zijn, slechts een of enkele dagen per week open te zijn of het loket te combineren met andere functies.

Bij de uiteindelijk keuze voor een locatie van het gecombineerd loket wordt geadviseerd om neutraliteit uit te stralen. Daarvan is niet sprake als het loket in of direct naast een (semi)overheidsgebouw komt. Een stakeholder legt uit

*“Ook de locatie moet neutraliteit uitstralen. Dus niet pal naast RCN of het openbaar lichaam, en zeker niet naast een justitieorganisatie want dat schrikt ongedocumenteerden af.”*

Ook wordt gesteld dat bepaalde doelgroepen aanvankelijk niet uit eigen beweging het gecombineerd loket opzoeken. Om deze burgers ook te bereiken wordt aangeraden outreachend te werken en ook echt fysiek de wijken in te gaan en mensen proactief aan te spreken.

#### Dienstverlening in eigen taal

Veel burgers in Caribisch Nederland zijn het Nederlands niet machtig (wat op zichzelf ook een oorzaak is voor bepaalde juridische problemen, bijvoorbeeld omdat de in het Nederlands gestelde wet -en regelgeving niet begrepen wordt). Geïnterviewden benadrukken daarom dat het van groot belang is dat de dienstverlening van het gecombineerd loket ook in de lokale talen gedaan kan worden. Voor Bonaire betekent dit dat de

dienstverlening naast het Nederlands ook verleend wordt in het Papiaments, Spaans en Engels. (Een enkele keer werd ook Chinees genoemd omdat deze gemeenschap doorgaans sterk gesloten is zich slecht kan uiten in andere talen. Vooral voor slachtoffers van huiselijk geweld en echtscheidingen binnen Chinese gemeenschap zou behoefte zijn aan ondersteuning in de eigen taal). Voor de Bovenwinden adviseerden de stakeholders naast het Nederlands de dienstverlening ook aan te bieden in het Engels en Spaans. In het verlengde van de taalsuggesties werd ook gesteld dat bij de bemensing van het loket bij voorkeur gekozen wordt voor een mix van lokale en Europees Nederlandse bemensing zodat de verbinding met de lokale samenleving geborgd is maar daar waar nodig voldoende afstand bewaakt kan worden. Een stakeholder legt uit:

*“Er is sprake van succes [red.: van het gecombineerde loket] als de opkomst voldoende groot is, mensen niet boos weglopen maar vragen zijn beantwoord en ze weten waar ze aan toe zijn. Daarvoor is vereist dat het loket wordt bemand door iemand met geduld, gezag, kennis en verstand van juridische zaken en cultuur.”*

## Brede dienstverlening

Over de volle breedte van de gesprekspartners werd binnen het onderzoek geadviseerd de dienstverlening van het loket – in ieder geval voor wat betreft de functionaliteit van de juridische dienstverlening – breed in te steken. Gesteld werd dat het loket pas echt meerwaarde krijgt (en daardoor positie, gezag en vertrouwen) wanneer ze ook basale ondersteuning biedt. Het opstellen (of vertalen) van een brief of bezwaarschrift, het plegen van een telefoontje, het faciliteren van mediation of burgers überhaupt uitleggen wat hun rechten/plichten zijn, wordt nog belangrijker geacht dan het adequaat doorverwijzen naar de (betaalde) tweedelijns hulp, zeker ook omdat de huidige tweedelijns hulp op de eilanden minder goed georganiseerd is dan in Europees Nederland (zie paragraaf 3.3). Een stakeholder legt uit:

*“Het begrijpen van contractuele verplichtingen -ongeacht het onderwerp- is een ander veelvoorkomend juridisch probleem. Het kan dan gaan om de vraag wat een onderhoudscontract precies inhoudt, of wat er precies is afgesproken met een aannemer.”*

Ook wordt geadviseerd om steeds per zaak/client met één behandelaar te werken zodat een vertrouwensrelatie kan ontstaan. Aangeraden wordt om bij de bemensing van het loket te kiezen voor juridische kennis en vaardigheden op minimaal Hbo-niveau. Ook werd geadviseerd het loket ook buiten kantooruren open te stellen. Vanwege de lagere levensstandaard werkt op de eilanden namelijk een flink deel van de burgers (meer dan) voltijds waardoor voor haar de mogelijkheden om overdag met het loket in contact te treden beperkt zijn.

## Meerdere communicatiekanalen

De digitalisering van de samenleving is in Caribisch Nederland minder gevorderd dan in Europees Nederland en bepaalde bevolkingsgroepen (onder andere ouderen) zijn maar beperkt digitaal vaardig. Bovendien worden de eilanden gekenmerkt door een meer verbale cultuur. Burgers op de eilanden – en met name de meer kwetsbare doelgroepen - zijn daardoor minder dan in Europees Nederland geneigd relevante informatie via geschreven teksten tot zich te nemen.<sup>30</sup> Voor het nog in te richten gecombineerd loket betekent dit dat waarschijnlijk veel hulpvragen in een gesprek tussen burger en consulent gesteld gaan worden.<sup>31</sup> Dat neemt niet weg dat meerdere partijen erop wijzen dat ook een telefonische hulplijn meerwaarde heeft. Zeker voor burgers die eraan hechten om anoniem hun vraag te kunnen stellen. Belangrijk aandachtspunt is dat de hulplijn via WhatsApp-bellen bereikbaar is. (Vanwege de lagere kosten wordt op de eilanden relatief vaak via WhatsApp gebeld.). Chatoplossingen of vragen stellen per mail werden niet genoemd als relevante communicatielijnen, maar evenmin ontraden. Wel noemen meerdere stakeholders dat een duidelijke website van toegevoegde waarde is. Op de website moet (in alle courante talen van de eilanden) worden uitgelegd wat het loket wel en niet biedt en hoe de hulp kan worden ingeroepen. Ook kan op de website relevante informatie worden gegeven over topics die breed spelen<sup>32</sup>, de rechten die burgers daarbinnen kunnen uitoefenen en de procedures die daarvoor doorlopen moeten worden. Verder werd gesuggereerd om voor een aantal veelvoorkomende juridische problemen de mogelijke acties van het juridisch loket en oplossingen te schetsen. Ook een Q&A werd gezien als een nuttige functionaliteit.

## Waarborg anonimiteit

Zoals in de voorgaande hoofdstukken aangestipt, worden de eilandelijke samenlevingen gekenmerkt door hechte netwerken waarbinnen geruchten en roddels zich makkelijk kunnen verspreiden. Een stakeholder legt uit:

*[...] “een melding raakt snel op straat. Dat kan angst met zich meebrengen en omdat veel mensen, gezien de kleinschaligheid aan elkaar gekoppeld zijn ook grote consequenties hebben. Zo raken hele families gebrouilleerd. Dat gaat ook door op bijvoorbeeld hun kinderen die dan niet met elkaar mogen spelen.”*

Ook kan het vragen van hulp bij formele instanties soms rekenen op maatschappelijke afkeuring. Nagenoeg alle stakeholders benadrukken daarom dat burgers de garantie moeten krijgen dat ze anoniem in contact kunnen treden met het gecombineerd loket. Een stakeholder legt uit:

---

<sup>30</sup> Wat ook verklaart dat relatief veel radio wordt geluisterd en de lokale overheid dit communicatiekanaal ook zelf frequent benut voor het delen van overheidsinformatie.

<sup>31</sup> Ook omdat een fysiek consult de mogelijkheid biedt om brieven en andere fysieke aanschrijvingen ter beoordeling te kunnen overleggen.

<sup>32</sup> Voor Bonaire kan bijvoorbeeld een dossier worden gemaakt over erfpacht en voor Saba kan gedacht worden aan erfrecht-problematiek. En voor alle eilanden kan een dossier worden gemaakt over vergunningaanvragen en procedures voor wanneer kritische termijn verstrijken.

*“Mensen moeten het wel aandurven om naar een instantie te gaan, er moet vertrouwen zijn dat informatie vertrouwelijk blijft – het loket wordt wel betaald door de overheid.”*

Een neutrale locatie draagt hieraan bij en ook telefoonlijn die via WhatsApp gebeld kan worden is daarbij van belang.

## Aansluiting bij lokale organisaties

Het gecombineerd loket is een adviesorganisatie maar burgers zijn voor het oplossen van hun problemen vaak afhankelijk van andere organisaties. Om tot effectieve oplossingen te komen is het zaak dat het gecombineerd loket goede relaties opbouwt met aangewezen organisaties die lokaal de oplossingen moeten bieden. Op die manier kan het gecombineerd loket warm overdragen naar de tweede lijn. Een stakeholder legt uit:

*“Voor mensen met een handicap betekent dat dat je in ieder geval met ZJCN (RCN-Unit VWS) afspraken moet maken. Lokaal is er nauwelijks budget om de verplichtingen die volgen uit het VN-gehandicaptenverdrag op te pakken. Maar er zijn vanuit de bestaande subsidierelaties met het Rijk wel meer organisaties die goed in staat zijn een rol te spelen.”*

### 5.2.2 Communicatie

Zoals in de voorgaande hoofdstukken toegelicht, is bij de bevolking van de BES-eilanden veel onbekendheid over welke rechten burgers kunnen uitoefenen en hoe zij toegang tot het recht kunnen krijgen. Bovendien zijn de inwoners nog relatief onbekend met het concept van een juridisch loket<sup>33</sup>, een ADV en het CRM. Om het gecombineerd loket tot een succes te maken – in de zin dat burgers uit alle lagen van de bevolking gebruik gaan maken van de dienstverlening – is het dus zaak om zowel voorlichting te geven over de rechtspositie van burgers op diverse terreinen als uit te leggen welke dienstverlening het gecombineerd loket levert. De stakeholders benoemen daarbij de volgende aandachtspunten:

- 🕒 Wees heel helder over wat je wel en niet kunt verwachten van de dienstverlening van het gecombineerde loket. Het concept juridisch loket en ADV is nog weinig bekend op de eilanden en vraagt om een expliciete uitleg. Het risico bestaat dat burgers te veel verwachten van het loket en daardoor teleurgesteld raken.

Een stakeholder licht toe:

*“De naam ‘juridisch loket’ zal nu nog opgevat worden als het begrip ‘advocaat’: mensen zijn niet goed op de hoogte van de verschillende functies die er zijn.”*

In de communicatie moet ook worden uitgelegd hoe het loket zich verhoudt tot de dienstverlening van de Nationale ombudsman, het CRM en de sociale advocatuur.

<sup>33</sup> Uitzondering hierop vormen burgers van Saba. Er loopt op Saba een pilot Legal Desk waar burgers op aangewezen momenten hun vragen kunnen stellen. Deze worden behandeld door een juridisch consulente (nu gevestigd op Sint Maarten).

- ③ Maak doelgroepenbeleid en communiceer via verschillende kanalen. Maak daarbij naast Radio en nieuwssites ook gebruik van de facebook-communities, kranten, billboards en prikborden bij supermarkten, kerken en (lucht)havens.
- ③ Houd de vooral radio (en televisie) en facebook communicatie gedurende een langere periode vol zodat de boodschap inslijt en het gecombineerd loket bekend wordt.
- ③ Geef op de website van het gecombineerd loket (per eiland) bij een aantal veelvoorkomende juridische problemen de mogelijke acties van het juridisch loket en oplossingen weer.
- ③ Betrek lokale organisaties en mensen die in de wijk hulpverleners bij je strategie zodat ze als ambassadeurs en toeleiders kunnen fungeren. Een stakeholder legt uit

*“Verder is van belang dat het meldpunt vertrouwen van de burgers wint. Veel problemen blijven op Bonaire binnenskamers en je zult heel outreachend moeten werken om mensen over de streep te trekken een melding te doen. Een effectieve manier kan zijn om ook hulpverleners te betrekken bij de communicatie over het meldpunt. Zij kunnen cliënten, waarvan zij zien dat ze (juridische) hulp nodig hebben, uitleggen wat ze kunnen doen en hun overtuigen naar het meldpunt te gaan.”*

### 5.2.3 Effectieve oplossing

Naast de vormgeving van de dienstverlening en de communicatie daarover wordt door de stakeholders benadrukt dat misschien wel de belangrijkste succesbepalende factor op termijn het succes van de zaaksafhandeling door het gecombineerd loket zelf is. Daarvan is sprake wanneer het loket in staat is burgers echt verder te helpen met hun probleem. Dat is natuurlijk in de eerste plaats wanneer de hulpvrager in staat gesteld wordt diens rechten naar tevredenheid uit te oefenen zodat het probleem naar tevredenheid wordt opgelost. Maar het kan ook zijn door de hulpvrager goed te informeren over diens rechtspositie waardoor deze inziet dat bepaalde rechten niet kunnen worden uitgeoefend omdat ze niet van toepassing zijn. Lukt het om zaken naar tevredenheid van de hulpzoekende op te lossen, dan zal op termijn het vertrouwen en gezag in het gecombineerd loket dankzij mond-op-mondreclame en het loket een duidelijke positie in de maatschappij verschaffen. Een stakeholder legt uit:

*“De groep Europese Nederlanders zal z’n recht wel halen. Maar op den duur kan het groeien dat meerdere doelgroepen het loket echt goed weten te vinden. Dat gaat niet vanzelf en duurt hier misschien wel langer dan in Europees Nederland omdat we een kleine gemeenschap hebben met grote afhankelijkheden.”*

Dat vraagt echter niet alleen een lange adem maar ook dat de systeembeperkingen, die in paragraaf 3.3 werden genoemd worden opgelost. Daarbij moet voorrang gegeven worden aan het verhogen van het drempelbedrag waaronder kosteloze rechtsbijstand kan worden verleend en moet worden gewaarborgd dat op alle eilanden voldoende aanbod is van sociale advocatuur. Alleen dan is het gecombineerde loket in staat –

daar waar nodig – ook te escaleren richting een formele juridische procedure. Voor de positie en het succes van het gecombineerd loket zou het funest zijn wanneer zij naar een hulpzoekende de boodschap moet uitdragen: “u staat in uw recht maar er zijn geen rechtsmiddelen voorhanden om dat recht uit te oefenen”.

Een stakeholder licht toe:

*“Ik ben bang dat het loket valse hoop biedt en vooral advies levert, terwijl de grootste behoefte zit op rechtsbijstand. Dat valt buiten het takenpakket van het loket. Vermoedelijk zal men aanvankelijk wel gebruik maken van het loket maar ook verkeerde verwachtingen hebben. Het loket moet ervoor waken dat mensen in verloop van tijd vertrouwen kwijtraken doordat het loket niet kan bieden wat ze nodig hebben.”*

## 5.3 Tot slot

In Caribisch Nederland is veel behoefte aan een juridisch loket, maar de behoefte verschilt per eiland. Vooral op Bonaire is de behoefte groot, terwijl op Sint-Eustatius zich vooralsnog weinig animo aftekent. Dit geringe animo hangt samen met de lage verwachting die burgers hebben van de voorziening. Gesteld wordt dat het loket de problemen vermoedelijk toch niet oplost en/of dat er kosten in rekening gebracht gaan worden die niet op te brengen zijn. Degene die wel gebruik gaan maken van het loket noemen vooral als reden dat een loket kan helpen bij het uitleggen in de eigen taal van de betekenis van (vaak in het Nederlands opgestelde) wetten, contracten en overeenkomsten. Ook wordt verwacht dat een loket kosteloos toegang biedt tot het recht. Geïnterviewde stakeholders trekken unaniem de conclusie dat er in potentie veel behoefte is aan een juridisch loket aangezien het aantal onopgeloste juridische problemen vermoedelijk heel groot is en burgers – vooral op de Bovenwinden - tot op heden nergens goed terecht konden met hun vragen (of alleen tegen hoge kosten).

Verder blijkt uit het onderzoek dat er ook behoefte is een meldpunt voor discriminatie. Net als bij het juridisch loket is deze behoefte op Bonaire het grootst en op Sint-Eustatius het kleinst. Degenen die aangeven geen melding te gaan doen, geven vooral aan dat ze weinig vertrouwen hebben dat het melden het probleem echt oplost. Ook zijn ze bang zijn een melding hun positie beschadigt omdat ze vrezen dat ze niet anoniem kunnen blijven. Degenen die wel geneigd zijn een melding te doen geven aan dat te doen omdat ze het noodzakelijk vinden dat onrecht bestreden wordt. Uit de gesprekken met de stakeholders blijkt twijfel over de mate waarin in de toekomst echt melding van discriminatie gedaan wordt bij een gecombineerd loket. Zij wijzen erop dat tot op heden de meldingsbereid voor misstanden op de eilanden altijd relatief laag geweest is. Belangrijke reden hiervoor is het feit dat een melding in potentie tot ernstige escalaties kan leiden. Anders dan in Europees Nederland worden de samenlevingen bijeengehouden door hechte sociale netwerken. De samenhang van deze netwerken is niet gebaat bij openlijk conflict waardoor een discriminatiemelding alleen als laatste redmiddel overwogen zal worden.



De behoefte en bereidheid om een zaak in te dienen bij het CRM wordt door de stakeholders relatief laag ingeschat. Het CRM heeft thans nog geen naam en positie en zal vermoedelijk minder laagdrempelig opereren dan een meldpunt bij een gecombineerd loket. De verwachting is dat alleen meldingen worden gedaan die betrekking hebben op maatschappelijke miststanden die breder spelen dan in het individuele geval. Deze meldingen worden dan wellicht gedaan door organisaties die een maatschappelijk belang behartigen.

Of een gecombineerd loket een succes wordt, hangt volgens de stakeholders van meerdere factoren af. Enerzijds wijzen zij erop dat de organisatie rekening moet houden met zaken als fysieke aanwezigheid, dienstverlening in de eigen lokale talen, en de borging van de anonimiteit van de hulpzoekende. Anderzijds moet volgens hen ook geïnvesteerd worden in gerichte en doelgroep gedifferentieerde communicatie. Tot slot wordt er ook op gewezen dat het succes van het gecombineerde loket bepaald wordt door de mate waarin hij in staat is burgers echt te helpen of hen in ieder geval het gevoel te geven dat ze gehoord zijn. Een dergelijke dienstverlening draagt bij aan positieve mond-op-mondreclame waardoor het loket gezag en positie verwerft binnen de samenleving van de drie eilanden. Bij de invulling van een gecombineerd loket dient enig maatwerk te worden toegepast gezien de verschillen tussen de eilanden in behoeften en culturen.

# 6 Impactprognose

Naar verwachting wordt met de inwerkingtreding van de 'Wet bescherming tegen discriminatie op de BES' eind 2025 - begin 2026, in Caribisch Nederland de Europees Nederlandse gelijkebehandelingswetgeving van kracht.<sup>34</sup> Daarmee wordt invulling gegeven aan een langer levende wens van de eilanden. Wel vraagt het bestuurscollege van Bonaire aandacht voor mogelijke uitvoeringslasten.<sup>35</sup> Het stelt 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. Ook binnen de Tweede Kamer zijn vragen gesteld over de mogelijke uitvoeringslasten voor de eilanden. Om de uitvoeringsrisico's en de financiële dekking nader in kaart te brengen, is gepleit voor uitvoering van een impactanalyse. In dit hoofdstuk wordt opvolging gegeven aan dit verzoek. Daarmee wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

1. In hoeverre gaan de normadressaten bij de inwerkingtreding van de wet de regels naleven (nalevingsbereidheid)?
2. Wat zijn de te verwachten uitvoeringslasten voor (publiek- en privaatrechtelijke) normadressaten van de gelijkebehandelingswetgeving op Caribisch Nederland?
3. In hoeverre wordt er in de private en publieke sector op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius voldaan aan de toegankelijkheidseisen van de Wgbh/cz?
4. Zo niet, in hoeverre is aan te geven welke maatregelen en welke (financiële) middelen er nodig zijn om aan de toegankelijkheidseisen te voldoen?
5. In hoeverre zijn de omstandigheden (o.a. financieel) aanwezig om de toegankelijkheid te verbeteren en op welke termijn?

Voor een goed begrip van het onderzoek begint het hoofdstuk met een korte toelichting op de gelijkebehandelingswetgeving.

## 6.1 Gelijkebehandelingswetgeving voor de BES-eilanden

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. De Grondwet, waaronder artikel 1, geldt in de gehele jurisdictie van Nederland, dus ook op de BES-eilanden. Artikel 1 Grondwet is uitgewerkt in een aantal gelijke behandelingswetten, die discriminatie op de daarin genoemde gronden verbiedt. Anders dan de Grondwet geldt deze wetgeving alleen in het Europese deel van Nederland, maar niet op de BES-eilanden. Omdat het hier echter om grondrechten gaat die in Nederland in de volle breedte bescherming behoeven, ligt een onderscheid tussen Caribisch

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> Brief van 12 oktober 2023.

Nederland en Europees Nederland op dit punt niet meer voor de hand. Met het wetsvoorstel 'Wet bescherming tegen discriminatie op de BES' wordt het onderscheid dan ook opgeheven en wordt de volgende wetgeving op de eilanden van kracht:

- ① De Algemene wet gelijke behandeling (hierna: Awgb, het betreft gelijke behandeling op grond van godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, nationaliteit, hetero- of homoseksuele gerichtheid<sup>36</sup> of burgerlijke staat).
- ① De Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (hierna: Wgbh/cz).
- ① De Wet gelijke behandeling mannen en vrouwen (hierna: Wgb m/v).
- ① De Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid (hierna: Wgbl).
- ① 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).
- ① 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).
- ① Enkele bepalingen van het Burgerlijk Wetboek<sup>37</sup>.

De bovenstaande wetten bevatten primair normen voor burgers, bedrijven en organisaties. Ze gelden dus in horizontale, private verhoudingen: tussen werkgever en werknemer, tussen aanbieder van goederen en diensten en diens klanten, enz. De overheid die zich als een dergelijke private partij gedraagt (bijvoorbeeld als werkgever) valt ook onder de reikwijdte van de wet. De uitoefening van publiekrechtelijk eenzijdig overheidshandelen valt dus in beginsel niet binnen de reikwijdte van de gelijkebehandelingswetgeving.<sup>38</sup>

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 voor de Rechten van de Mens (CRM) tot individuele oordeelsvorming. Hiertoe wordt de Wet College voor de rechten van de mens gewijzigd. Tot slot bevat het wetsvoorstel de grondslag voor de Antidiscriminatievoorziening (ADV) die in de voorgaande hoofdstukken al ter sprake kwam.

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

---

<sup>36</sup> Op 29 februari 2024 is een wetsvoorstel ingediend om deze term te verbreden tot 'seksuele gerichtheid' (Zie verder de memorie van toelichting op dit wetsvoorstel: Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 36 510, nr. 3)

<sup>37</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.

<sup>38</sup> Op één punt (genoemd in artikel 7a Awgb) valt eenzijdig handelen van de overheid wél onder de reikwijdte van de wet, te weten de normering van onderscheid op grond van ras bij sociale bescherming, daaronder begrepen sociale zekerheid, en sociale voordelen.

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.

## 6.2 Impactprognose per wet

In deze paragraaf wordt steeds per wet vastgesteld:

- 🕒 In hoeverre normadressaten thans voldoen aan de (nieuwe) eisen uit de betreffende wet.
- 🕒 Voor zover niet volledig voldaan wordt hoe groot de kans wordt ingeschat dat na invoering van de wet alsnog de norm wordt nageleefd.
- 🕒 Welke uitvoeringslasten daar mogelijk mee gemoeid zijn.

### Werkwijze impactassessment

De directe aanleiding voor het impactassessment zijn zorgen over mogelijk substantiële uitvoeringslasten die de invoering van de gelijke behandelingswetgeving met zich mee kan brengen. Om vast te stellen of en zo ja welke uitvoeringslasten de invoering mogelijk met zich meebrengt, is getrapt gewerkt. Eerst is door de onderzoekers kennisgenomen van een aantal interne deelverkenningen die door het ministerie van BZK waren opgesteld, ter voorbereiding van de verkenning van de commissie-Thodé.<sup>39</sup> In deze deelverkenningen werd per gelijkebehandelingswet beschreven welke bepaling voor welke normadressaat mogelijk uitvoeringslasten tot gevolg zou kunnen hebben. Daarbij werd nadrukkelijk kennisgenomen van de informatie die op voorhand over de situatie op de eilanden bekend is zodat een inschatting kon worden gemaakt of het realistisch was om te veronderstellen of bepaalde situaties zich überhaupt zouden kunnen voordoen. Vervolgens zijn door de onderzoekers zelf opnieuw de wetteksten geanalyseerd en is vastgesteld of de conclusies die in de deelverkenningen getrokken werden, gedeeld konden worden en of er mogelijk nog aanvullende bepalingen in overweging genomen moesten worden. Op enkele accentverschillen na waren de conclusies van de onderzoekers gelijklopend. De uitkomsten van de analyse en vergelijking zijn vervolgens in een notitie vastgelegd. Deze notitie is op medewerkersniveau door de onderzoekers besproken met het CRM. De vraag aan het CRM was of zij het aannemelijk achtte dat de in de notitie genoemde effecten zouden kunnen optreden na invoering van de gelijke behandelingswetgeving en/of het College nog rekening hield met andere effecten van de invoering die uitvoeringslasten met zich mee zouden kunnen brengen. Het CRM achtte de in de notitie genoemde effecten plausibel, hield vooralsnog niet rekening met aanvullende effecten maar gaf ook aan niet definitief te kunnen bepalen welke effecten verwacht mogen worden. Tot slot is de vraag naar de uitvoeringslasten ook in een deel van de gesprekken met de stakeholders aan bod gesteld. Hen is per wet en per artikel gevraagd of en zo ja in welke mate de huidige praktijk strookt met de wettelijke norm en – voor zover daar nog niet sprake van was - welke aanpassingen nodig zijn om de uitvoeringspraktijk in lijn te brengen met de wettelijke vereisten. Ook is gevraagd of nog rekening gehouden moet worden met andere effecten die in de eerdere

<sup>39</sup> [Aanbiedingsbrief verkenning invoering gelijkebehandelingswetgeving op Bonaire, Saba en Sint Eustatius | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

stappen van het impactassessment nog niet geïdentificeerd waren. Geen van de bevroegde stakeholders benoemde uiteindelijk nieuwe effecten.

De impactassessment had tot doel de eventuele uitvoeringslasten inzichtelijk te maken. De implementatie van de gelijkebehandelingswetgeving kan echter ook andere impact hebben, bijvoorbeeld dat als gevolg van de invoering van de wetten burgers anders bejegend moeten worden, zonder dat daaraan directe kosten verbonden zijn. Voor zover dergelijke 'kosteloze' impact in de gesprekken genoemd werd, is deze meegenomen in dit hoofdstuk. Omdat echter gefocust is op uitvoeringslasten pretendeert dit onderzoek niet volledig te zijn op deze andere gevolgen van de invoering van de gelijkebehandelingswetgeving.

Daarnaast is van belang om te benadrukken dat meerdere verplichtingen en ge/verbodsbepalingen die volgen uit de Wet bescherming tegen discriminatie op de BES, feitelijk ook nu al bestaan in Caribisch Nederland, zij het vaak minder expliciet uitgewerkt dan in de gelijke behandelingswetgeving.<sup>40</sup> Voor zover al sprake is van een dergelijk verboden onderscheid, wordt binnen dit onderzoek aangenomen dat er niet sprake is van een nieuwe verplichting en dat de geïsoleerde impact van de wet op dit aspect nihil is.

Bij het impactassessment is specifiek gezocht naar vormen van discriminatie die formeel-systemisch van karakter zijn. Daarmee wordt bedoeld dat het gaat om vormen van onderscheid die formeel zijn vastgelegd (in wet- en regelgeving, procedures en/of beleid) en die bovendien veel mensen raken. Dergelijke vormen van discriminatie zijn, vanwege de wijze waarop ze zijn vastgelegd, niet alleen makkelijker aan te tonen en dus eenvoudiger te verbieden, maar brengen in potentie ook meer uitvoeringslasten met zich mee omdat ze vanwege hun systemische karakter op veel mensen betrekking hebben. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een CAO die de oudedagvoorziening voor vrouwen minder gunstig regelt dan voor mannen. Een CAO-aanpassingen raakt tenslotte meteen alle werkgevers in de betreffende branche.

Aan het andere uiterste van het spectrum staan individuele-incidentele vormen van discriminatie. Met deze term bedoelen we vormen van verboden onderscheid waarbij het onderscheid niet formeel is vastgelegd en het onderscheid niet betrekking heeft op een collectief van mensen. Aan dergelijke vormen van discriminatie zijn in de regel lagere uitvoeringslasten verbonden dan aan formeel-systemische discriminatie. Enerzijds omdat dat vanwege het ontbreken van formele vastlegging van de discriminatoire bepalingen het lastiger zal zijn de discriminatie aan te tonen. Anderzijds omdat het individuele gevallen betreft waardoor het aantal normadressaten dat aanpassingen moet doen automatisch lager ligt. Tussen formeel-systemisch en individueel-incidentele vormen van discriminatie zijn natuurlijk diverse

---

<sup>40</sup> Sinds 2014 geldt bijvoorbeeld op de BES-eilanden al het Bouwbesluit BES (Stb. 2014, 539). Op grond hiervan behoeft voor een voor publiek toegankelijk bouwwerk, afhankelijk van de bestemming en voor zover dit technisch en economisch haalbaar is, voorzieningen getroffen te 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. Voor nieuw te bouwen publiek toegankelijke gebouwen (horeca en winkels, maar ook bijvoorbeeld scholen, bibliotheken, zorg- en welzijnsinstellingen, theaters, rechtbanken) is dus al sprake van een reeds bestaande norm en heeft het wetsvoorstel geen aanvullende gevolgen voor de BES. Dat ligt anders bij bestaande bouw (van vóór 2014).

tussenvormen van discriminatie denkbaar. Bovendien kan ook individueel-incidentele discriminatie tot hoge kosten leiden. Bijvoorbeeld wanneer op grond van de Wgbh/cz een normadressaat geacht wordt een dure maatwerkvoorziening te treffen (bijvoorbeeld een lift). Desalniettemin biedt de tweedeling in vormen van discriminatie een nuttig handvat om de uitvoeringslasten per wet meer concreet te maken. Per wet wordt daarom – daar waar aan de orde – naar deze tweedeling van discriminatievormen verwezen.

### 6.2.1 Algemene wet gelijke behandeling

De Algemene wet gelijke behandeling (Awgb) biedt bescherming aan mensen die gediscrimineerd worden op grond van:

- ④ godsdienst/levensovertuiging;
- ④ politieke gezindheid;
- ④ ras, afkomst;
- ④ geslacht: man, vrouw, waaronder mede verstaan geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie);
- ④ zwangerschap, bevalling en moederschap;
- ④ nationaliteit;
- ④ hetero-, homo- (waaronder biseksuele)gerichtheid;
- ④ burgerlijke staat: gehuwd of ongehuwd, wel of geen geregistreerd partnerschap.

Op grond van de Awgb kan bescherming worden ingeroepen als het gaat om discriminatie op de volgende terreinen:

- ④ arbeid;
- ④ goederen en diensten;
- ④ het vrije beroep;
- ④ lidmaatschap vakbond of vereniging van beroepsgenoten;
- ④ sociale bescherming.

De Awgb is een parapluwet. Meerdere onderdelen van de wet zijn verder uitgewerkt in specifieke wetten die in het vervolg van deze paragraaf in aparte subparagrafen behandeld worden.<sup>43</sup> Momenteel is in Caribisch Nederland geen equivalent voor de Awgb van kracht. Dat neemt niet weg dat op grond van artikel 1 Grondwet het onderscheid dat de Awgb verbiedt, ook verboden is op de BES-eilanden. Er is alleen nog geen CRM dat mag oordelen of sprake is van een verboden onderscheid, waardoor voor redres voor burgers alleen de gang naar de rechter openstaat (en in een beperkt aantal gevallen ook een beroep op de Nationale ombudsman). Hetgeen, gelet op de systeembepalingen van de eilanden (zie paragraaf 3.4), geen eenvoudige opgave is.

<sup>43</sup> Onderscheid op basis van geslacht is op grond van de Awgb verboden. Maar ook op grond van de Wgbm/v. Om dat laatstgenoemde wet specifiek ziet op dit onderscheid worden in de subparagraaf die gaat over de Wgbm/v ingegaan op dit onderscheid en blijven de voorbeelden in deze subparagraaf buiten beschouwing.

Binnen het onderzoek zijn alle wetsartikelen van de Awgb nagelopen en is vastgesteld welke daarvan, gelet op de kenmerken van de eilanden, uitvoeringslasten met zich mee zouden kunnen brengen (zie voor de werkwijze de introductie van dit hoofdstuk).<sup>42</sup> De analyse leverde slechts 1 artikel op dat mogelijk uitvoeringslasten met zich meebrengt,<sup>43</sup> en dat bepaalde verbodsbepalingen in andere, meer concrete wetten verder uitgewerkt zijn (zoals het verbod op onderscheid op basis van geslacht in de Wgb m/v verder is uitgewerkt). Wel levert het onderzoek een (niet uitputtende) lijst op van situaties die mogelijk in strijd zijn met de Awgb, ook al zijn daaraan mogelijk geen substantiële uitvoeringslasten verbonden:

- ③ Zoals uiteengezet in paragraaf 4.3 is op de eilanden vaak sprake van favoritisme van netwerkrelaties bij het toekennen van diensten, banen, vergunningen en/of privileges (zowel binnen het publieke als het private domein). Onderscheid op basis van netwerk is niet per se verboden, maar voor zover het bevoordelen gebeurt omdat het netwerk gebaseerd is op één of meer van de wettelijke non-discriminatiegronden (bijvoorbeeld een netwerk gebaseerd op politieke kleur of afkomst) is mogelijk wel sprake van een verboden onderscheid (artikel 6a Awgb).
- ③ Hoofdstuk 4 van deze rapportage laat zien dat op het terrein van arbeid vermoedelijk vaak sprake is van verboden onderscheid op basis van nationaliteit. Buitenlandse werknemers zonder permanente werkvergunning krijgen te maken met minder loon voor hetzelfde werk en slechtere arbeidsomstandigheden dan medewerkers die ingezetene zijn of beschikken over een permanente verblijfsvergunning (artikel 5 Awgb).
- ③ Uit hoofdstuk 4 blijkt ook dat op de eilanden veel racisme wordt ervaren. Niet specifiek op één van de terreinen die binnen de Awgb worden onderscheiden, maar meer generiek in de bejegening. Of bijvoorbeeld discriminatoire bejegening op de werkvloer. Het gaat dan vooral om voorbarige conclusies die naar aanleiding van somatische kenmerken getrokken worden over bijvoorbeeld de maatschappelijke positie en/of vaardigheden van de betrokkenen (artikel 5 Awgb).
- ③ De acceptatie van de LHBTQ+ gemeenschap is aanzienlijk minder dan in Europees Nederland (zoals toegelicht in paragraaf 4.3). De modus vivendi is dat mensen met een andere seksuele gerichtheid daar niet openlijk voor uitkomen. Verondersteld wordt dat degene die wel openlijk uitkomen voor hun seksuele gerichtheid het risico lopen ongelijk behandeld te worden, bijvoorbeeld op het werk of bij het vinden van een woning. Hoewel niet alle op de eilanden geldende cao's<sup>44</sup> systematisch zijn doorgenomen, blijkt echter wel dat enkele daarvan discriminerende bepalingen hebben ten aanzien van het homohuwelijk. Zo valt in de cao van Telbo bij de begripsomschrijving bij weduwe te lezen: "De echtgenote van de Werknemer op het ogenblik van diens overlijden". En bij weduwnaar: "De echtgenoot van de vrouwelijke

---

<sup>42</sup> Bij het beoordelen van de effecten van de Awgb beperkten we ons tot de situaties die niet ook onder een andere specifieke gelijke behandelingswet vallen, zoals de Wgbm/v of de Wgbl.

<sup>43</sup> Alleen artikel 7a komt in theorie in aanmerking: "Onverminderd artikel 7 is onderscheid op grond van ras verboden bij sociale bescherming, daaronder begrepen sociale zekerheid, en sociale voordelen." 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. 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 moeten kunnen aandragen voor de verschillen.

<sup>44</sup> Bonaire kent de volgende CAO's: WEB; Selibon; BonLab; Telbo; TCB; BIA; Cargill; FCB; FM; Divi Flamingo; BWM; Contour Global en Stinapa. De CAO's van Saba en St. Eustatius konden niet worden achterhaald.

Werknemer op het ogenblik van haar overlijden". Hier blijkt dat de weduwe van een mannelijke werknemer of een weduwnaar van een vrouwelijke werknemer kunnen zijn en niet van hetzelfde geslacht.

- ⦿ Sommige stakeholders stellen dat de Awgb ook ingeroepen kan worden om ongelijke behandeling van Caribisch Nederlanders ten opzichte van Europees Nederlanders aanhangig te maken.<sup>45</sup> Gesteld wordt dat de Staat der Nederlanden een onderscheid maakt tussen enerzijds Caribisch Nederland en anderzijds Europees Nederland voor wat betreft het bieden van sociale zekerheid aan burgers. Een dergelijk onderscheid zou op grond van artikel 7a van de Awgb verboden zijn.<sup>46</sup> (Zie ook voetnoot 43.)

## Noodzakelijke veranderingen en aanpassingsbereidheid

De vraag is nu: wie zijn de normadressaten van de bovengenoemde vormen van verboden onderscheid? En wat moeten ze veranderen, wil het onderscheid worden opgeheven? Het antwoord verschilt per vorm van discriminatie:

- ⦿ Favoritisme is een vorm van onderscheid waarbij - op alle eilanden - grote delen van de maatschappij en politiek betrokken zijn. Beiden zijn dan ook de primaire adressaten. Om hun handelen in lijn te brengen met de normen van de Awgb dient een (politieke) cultuuromslag plaats te vinden. Zoals in diverse studies is toegelicht, is favoritisme een vrij statisch gegeven. De bereidheid en mogelijkheid deze cultuuromslag op de eilanden op korte termijn te maken, wordt laag ingeschat.
- ⦿ De normadressaten van arbeidsdiscriminatie (op grond van nationaliteit) zijn primair werkgevers in de private sector. Migranten met een irreguliere verblijfstatus worden, ten opzichte van ingezetenen, ongelijk behandeld doordat ze minder betaald krijgen, geen sociale bescherming genieten en slechtere arbeidsomstandigheden te dulden hebben. Ook nu al is de inzet van irregulier verblijvende arbeidsmigranten niet toegestaan en arbeidsuitbuiting verboden. Zonder niet ook een verandering in het toezicht -en handavingsregime aan te brengen, ligt het niet in de rede dat de invoering van de Awgb aan deze situatie een einde maakt.
- ⦿ De normadressaten voor ongelijke behandeling op grond van seksuele gerichtheid betreft naast de maatschappij ook meer specifiek werknemers (ter voorkoming van discriminatie op het werk) en aanbieders van goederen en diensten (ter voorkoming van discriminatie op het terrein van bijvoorbeeld wonen). Hoewel vooral op Bonaire met de instroom van Europese Nederlanders sprake lijkt van meer tolerantie ten opzichte van de LHBTQ+-gemeenschap, wordt op basis van de gesprekken met de stakeholders ook duidelijk dat lokaal weerstand blijft bestaan tegen het openlijk belijden van een seksuele oriëntatie die anders is dan hetero.
- ⦿ Artikel 7a heeft verticale werking en de normadressaat is de Staat der Nederlanden. Of het Rijk deze verticale werking ook erkent voor het tegengaan van de verschillen tussen gemeenten en openbare lichamen is niet duidelijk, maar uit de gesprekken op beleidsniveau blijkt dat een dergelijke werking op

<sup>45</sup> Zie voor dit delicate onderwerp ook: Loof J.P. (2022), Artikel 1. gelijkheidsbeginsel: een levende norm met veel verschillende dimensies (artikel 1 Grondwet). In: Ellian A. & Rijpkema B. (Eds.), Een nieuw commentaar op de Grondwet. Amsterdam: Boom. 101-116.

<sup>46</sup> Het artikel stelt: "Onverminderd artikel 7 is onderscheid op grond van ras verboden bij sociale bescherming, daaronder begrepen sociale zekerheid, en sociale voordelen."



voorhand niet waarschijnlijk wordt geacht (zie ook voetnoot 43). Ook het CRM gaat er vooralsnog niet vanuit dat artikel 7a kan worden ingeroepen om de verschillen aan te pakken tussen Europees en Caribisch Nederland op het terrein van sociale zekerheid:

*“De Awgb ziet niet toe op discriminatie tussen bestuursorganen, dus verticale werking in de rechtstreekse betekenis van het woord - in de zin dat Den Haag Caribisch Nederland ongelijk behandelt ten opzichte van Europees Nederland - ligt niet voor de hand. Maar in het concrete specifieke geval van een burger die zich benadeeld voelt, bijvoorbeeld door ongelijk loon, kan niet bij voorbaat uitgesloten worden dat sprake is van discriminatie.”*

### Impactprognose (uitvoeringslasten)

In het onderzoek zijn alle artikelen in de Awgb nagelopen en is beoordeeld welke daarvan, gelet op de kenmerken van de eilanden, mogelijk uitvoeringslasten met zich meebrengen wanneer de wet wordt ingevoerd. Hoewel de praktijk diverse vormen van onderscheid kent die op grond van de Awgb verboden zijn (dan wel in strijd zijn met de geest van de Awgb), worden de uitvoeringslasten van de implementatie van deze wet vooralsnog laag ingeschat. De veranderingen die de wet vereist liggen primair op het vlak van gedrag hetgeen an sich geen kosten met zich meebrengt. Daar waar wel sprake is van formele veranderingen lijkt het te gaan om aanpassingen in formele (cao-) bepalingen zonder dat daar substantiële kosten mee gemoeid zijn. Of om aanpassingen die de huidige wetgeving op de eilanden nu ook al vereist (arbeidsuitbuiting). Uitzondering op deze conclusie zijn de uitvoeringslasten die zouden kunnen volgen wanneer burgers in Caribisch Nederland op grond van artikel 7a een gelijk voorzieningenniveau als Europees Nederlandse burgers gaan vorderen. Omdat de inschatting echter is dat het CRM dan wel een rechter een dergelijke uitleg niet geeft aan de Awgb, zijn deze kosten niet becijferd.

#### 6.2.2 Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen

De Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen (Wgb m/v) normeert het verschil in behandeling tussen mannen en vrouwen op het werk. Een werkgever mag niet discrimineren bij het aangaan van een arbeidsovereenkomst, de arbeidsvoorwaarden, de arbeidsomstandigheden, de bevordering en het ontslag. Zowel mannelijke als vrouwelijke werknemers kunnen zich beroepen op deze wet. Bijvoorbeeld als een mannelijke collega meer verdient dan een vrouwelijke collega, terwijl ze hetzelfde werk doen. Merk op dat het verbod op onderscheid op basis van geslacht ook al in de Awgb en in het Burgerlijk Wetboek (BW) voor een aantal specifieke (werk)situaties is neergelegd (zoals zwangerschapsdiscriminatie).

### Noodzakelijke veranderingen en aanpassingsbereidheid

Binnen het onderzoek zijn alle wetsartikelen van de Wgb m/v nagelopen en is vastgesteld welke daarvan, gelet op de kenmerken van de eilanden, uitvoeringslasten met zich mee zouden kunnen brengen. De analyse wees uit dat in ieder geval twee artikelen in theorie mogelijk uitvoeringslasten met zich mee kunnen brengen. In

artikel 1 van de Wgb m/v is het verbod op zwangerschapsdiscriminatie neergelegd en in artikel 9 lid 1 Wgb m/v wordt het verbod op ongelijke beloning voor hetzelfde werk neergelegd. Ook § 3 van de Wgb m/v is mogelijk relevant omdat daar het verbod op onderscheid naar geslacht voor pensioenvoorzieningen wordt neergelegd.

Uit de gesprekken blijkt dat er in de arbeidspraktijk vermoedelijk veel onderscheid op basis van geslacht voorkomt. Hoewel niet systematisch onderzocht, wordt ongelijke beloning voor gelijk werk en verschillende vormen van zwangerschapsdiscriminatie genoemd. Veel van de genoemde voorbeelden lijken echter niet systemisch, in de zin dat sprake is van formeel vastgelegde vormen van onderscheid op basis van geslacht. Bovendien wordt gesteld dat Caribisch Nederland qua uitvoeringspraktijk niet veel verschilt van Europees Nederland, waar tot op de dag van vandaag ook veelvuldig sprake is van deze vorm van discriminatie en het vaak heel moeilijk is daartegen op te treden. Een uitzondering op deze conclusie betreft het verschil tussen de bepalingen rond het geven van borstvoeding in de Arbeidswet 2000 BES en het Rechtspositiebesluit Ambtenaren BES. De Arbeidswet 2000 BES – die op de private sector van toepassing is – legt in artikel 17c het recht op voed- en kolfverlof vast. Dit recht wordt niet toegekend in het Rechtspositiebesluit, waardoor ambtenaren zich formeel niet kunnen beroepen op dit recht. Daarnaast wordt gesteld dat bij zwangerschaps- en bevallingsverlof een ongewenst onderscheid wordt gemaakt tussen vaders en moeders. Net als in Europees Nederland krijgen vaders in de regel veel minder dagen verlof na de bevalling dan moeders.

### Impactprognose (uitvoeringslasten)

Hoewel het onderzoek laat zien dat discriminatie op basis van geslacht vaak en in meerdere vormen voorkomt, worden de uitvoeringslasten vooralsnog laag ingeschat. Dat kan veranderen wanneer de overheid gericht met het thema aan de slag gaat. Maar daar valt nu niets over te zeggen.

De enige echte vastgelegde vormen van discriminatie op basis van geslacht hebben betrekking op onvolkomenheden op het terrein van het recht op voed- en kolfverlof en dat vraagt feitelijk alleen om een herziening van het Rechtspositiebesluit Ambtenaren BES. De andere systemische vormen van ongelijke behandeling zijn niet uniek voor de eilanden en vragen om een politiek standpunt in Den Haag. Het CRM concludeert dan ook:

*“Het College heeft op dit moment geen kennis of signalen van algemene bepalingen (terug te vinden in cao’s en andere regelingen) die op grond van geslacht discrimineren. Wat overblijft zijn individuele zaken en die worden alleen opgepakt als het College een melding krijgt. Merk op dat thema’s als zwangerschapsdiscriminatie ook in Europees Nederland ook echt lange termijn thema’s zijn.”*

### 6.2.3 Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid

De Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij arbeid (Wgbl) biedt bescherming aan mensen die gediscrimineerd worden vanwege hun leeftijd, bijvoorbeeld omdat zij als 'te jong' of juist 'te oud' worden gezien. Een beroep op deze wet kan alleen als er sprake is van discriminatie op de volgende terreinen:

- ① Arbeid. (Bijvoorbeeld hoe de betrokkene behandeld wordt op het werk, bij de werving en selectie, bemiddeling, ontslag, arbeidsvoorwaarden en promotie. Dit geldt onder meer voor werknemers, sollicitanten, vrijwilligers, uitzendkrachten, oproepkrachten en stagiaires.)
- ② Het vrije beroep. (Bijvoorbeeld freelancers en zelfstandig ondernemers.)
- ③ Lidmaatschap vakbond of vereniging van beroepsgenoten.
- ④ Beroepsonderwijs. (Bijvoorbeeld in het praktijkonderwijs en bij mbo-, hbo- en universitaire opleidingen. Dit geldt onder meer voor leerlingen, scholieren en studenten.)

#### Noodzakelijke veranderingen en aanpassingsbereidheid

Binnen het onderzoek zijn alle wetsartikelen van de Wgbl nagelopen en is vastgesteld dat, gelet op de wat bekend is over de eilanden, vermoedelijk geen van de bepalingen substantiële uitvoeringslasten met zich meebrengt. In de gesprekken met de stakeholders konden evenmin vormen van leeftijdsdiscriminatie worden genoemd. Of het betrof positieve bejegening, omdat op de eilanden relatief meer dan in Europees Nederland respect zou zijn voor senioriteit. Het CRM wijst erop dat de implementatie van deze wet in theorie wel serieuze consequenties kan hebben. Bijvoorbeeld wanneer bij pensioenafspraken, cao's of bij regelingen op het terrein van ontslag of vervroegde uittredingen bepalingen zijn opgenomen die onderscheid maken op basis van leeftijd. Maar ook dergelijke afspraken werden tijdens het onderzoek niet gesignaleerd. De enige uitzondering op deze conclusie betreft de verstrekking van tewerkstellingsvergunning. Een vergunning aan migranten wordt geweigerd wanneer deze bij eerste aanvraag ouder zijn dan 45 jaar, hetgeen volgens sommige stakeholders een vorm van leeftijdsdiscriminatie oplevert. Meer precies wordt in de 'Beleidsregels RCN-unit SZW uitvoering Wav BES' in artikel 14 gesteld:

*“Op grond van artikel 11, onder d, van het BuWav BES kan een tewerkstellingsvergunning worden geweigerd indien de vreemdeling jonger is dan 18 jaar of ouder dan 45 jaar. [...] Gezien het grotere risico dat oudere werknemers langdurig een beroep doen op de openbare kas, dient bij vreemdelingen die ouder zijn dan 45 jaar in de regel op het moment van indiening van de eerste aanvraag voor een tewerkstellingsvergunning om de vreemdeling arbeid te laten verrichten, te worden geweigerd als er sprake is van: a. een eerste aanvraag om een tewerkstellingsvergunning. b. die getoetst wordt aan artikel 8, eerste lid, onder a, van de Wet arbeid vreemdelingen BES, en c. aan het vereiste kwalificatieniveau door personen jonger dan 46 jaar normaliter kan worden voldaan.”*

## Impactprognose (uitvoeringslasten)

Omdat binnen het onderzoek op de BES-eilanden geen systematische vormen van leeftijdsdiscriminatie met uitvoeringslasten zijn geïdentificeerd, worden de kosten voor normadressaten van de invoering van deze wet laag ingeschat. Ook incidentele gevallen komen vermoedelijk niet tot nauwelijks voor. Voorts is van belang te vermelden dat te bezien valt of bij de verstrekking van tewerkstellingsvergunningen daadwerkelijk sprake is van leeftijdsdiscriminatie. Het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint-Eustatius en Saba heeft namelijk in 2021 al geconcludeerd:<sup>47</sup>

*“Het hanteren van een leeftijdsgrens van 45 jaar is niet van redelijke grond ontbloot of disproportioneel van aard.”*

### 6.2.4 Wet onderscheid arbeidsduur & Wet onderscheid bepaalde en onbepaalde tijd

De Wet onderscheid arbeidsduur (Woa) is in 1996 in werking getreden. De wet verbiedt een verschil in behandeling tussen deeltijders en voltijders op het werk, tenzij hiervoor een objectieve rechtvaardiging aanwezig is. Zowel werknemers die in voltijd als werknemers die in deeltijd werken, kunnen een beroep doen op deze wet als zij ongelijk worden behandeld bij de voorwaarden waaronder een arbeidscontract wordt aangegaan, voorgezet of beëindigd. De Wet onderscheid bepaalde en onbepaalde tijd (Wobot) verbiedt een verschil in behandeling tussen werknemers met een vast arbeidscontract en werknemers met een tijdelijk arbeidscontract, tenzij hiervoor een objectieve rechtvaardiging aanwezig is. Burgers kunnen een beroep doen op deze wet als de werkgever hen bij de arbeidsvoorwaarden anders behandelt dan andere werknemers.

## Noodzakelijke veranderingen en aanpassingsbereidheid

Binnen het onderzoek zijn alle wetsartikelen van de Woa en Wobot nagelopen en is vastgesteld welke bepalingen, gelet op wat bekend is over de eilanden, uitvoeringslasten met zich mee zouden kunnen brengen. In de analyse werden dergelijke bepalingen niet geïdentificeerd. Stakeholders vonden het überhaupt lastig een uitspraak te doen over of ongelijke behandeling op een van de gronden in voornoemde wetten aan de orde is. Volgens degenen die zich wel aan een uitspraak waagden, wordt niet tot nauwelijks op deze gronden gediscrimineerd op de eilanden. Daarmee zou Caribisch Nederland dan ook weinig afwijken van Europees Nederland. Ook daar wordt nagenoeg nooit een klacht ingediend op grond van één of meer van deze wetten, zo wordt van de zijde van het CRM tijdens het onderzoek gesteld.

## Impactprognose (uitvoeringslasten)

Omdat deze vorm van discriminatie vermoedelijk niet of heel weinig voorkomt, wordt geconcludeerd dat de invoering van deze wet vermoedelijk weinig uitvoeringslasten met zich meebrengt.

---

<sup>47</sup> <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:OGHACMB:2021:278>

## 6.2.5 Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte

Volgens het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap moeten mensen met een beperking volwaardig mee kunnen doen aan de samenleving, net als ieder ander. Om te voldoen aan het verdrag zijn in Europees Nederland twee wetten aangepast waaronder de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wghb/cz).<sup>48</sup> Deze wet legt het recht vast om niet gediscrimineerd te worden op grond van een beperking. Het VN-verdrag Handicap is in 2016 door Nederland geratificeerd, maar alleen voor Europees Nederland. Het verdrag geldt daarom nu nog niet voor Caribisch Nederland. Met de invoering van de 'Wet bescherming tegen discriminatie op de BES' wordt de Wghb/cz echter wel van kracht op de eilanden waardoor een belangrijk deel van het VN-verdrag Handicap wordt uitgevoerd op de BES.<sup>49</sup>

Binnen het onderzoek zijn alle wetsartikelen van de Wghb/cz nagelopen en is vastgesteld welke bepalingen, gelet op wat bekend is over de eilanden, mogelijk uitvoeringslasten tot gevolg hebben. De analyse wijst uit dat artikel 2 en artikel 2a mogelijk uitvoeringslasten met zich meebrengen.

Op grond van artikel 2 van de Wghb/cz moeten straks ook normadressaten (werkgevers, aanbieders van onderwijs, goederen en diensten zoals winkels en horeca) op de BES-eilanden, naar gelang de behoefte van de aanvrager (persoon met een handicap op chronische ziekte), doeltreffende aanpassingen doen<sup>50</sup>, tenzij deze voor hen 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.

Op de BES-eilanden is geen openbaar vervoer, maar personenvervoer door de lucht en over water valt onder artikel 5b van de Wgbh/cz, dat (een verbod op onderscheid bij) het verlenen van toegang tot goederen en diensten behelst.

---

<sup>48</sup> Dankzij de aanpassing van de Wgbh/cz zijn er niet alleen meer aanbieders van goederen en diensten die door het College kunnen worden beoordeeld op al of niet verboden onderscheid in individuele situaties. Ook bepaalt artikel 2a dat alle aanbieders die het aangaat ten minste geleidelijk zorg dragen voor de algemene toegankelijkheid. Dankzij de wijziging van de Kieswet (per 2019) is de wettelijke plicht ontstaan dat stemlokalen voor iedereen toegankelijk moeten zijn.

<sup>49</sup> Het verdrag heeft een bredere reikwijdte en richt zich ook expliciet tot de overheid: de aangesloten landen moeten de positie van mensen met een beperking verbeteren op een veelheid van domeinen, niet alleen werk en vervoer, maar ook bijvoorbeeld onderwijs, cultuur en sport. Op al die domeinen dient sprake te zijn van beleid en wetgeving om de participatiemogelijkheden van personen met een beperking op gelijkwaardige basis mogelijk te maken.

<sup>50</sup> 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.

Alle langdurige lichamelijke, verstandelijke en psychische beperkingen vallen onder deze wet. Een burger kan alleen een beroep doen op deze wet als er sprake is van discriminatie op de volgende terreinen:

- ① Arbeid (bijvoorbeeld hoe je behandeld wordt op het werk, bij de werving en selectie, bemiddeling, ontslag, arbeidsvoorwaarden en promotie. Dit geldt onder meer voor werknemers, sollicitanten, vrijwilligers, uitzendkrachten, oproepkrachten en stagiaires).
- ② Het vrije beroep (bijvoorbeeld freelancers en zelfstandig ondernemers).
- ③ Lidmaatschap vakbond of vereniging van beroepsgenoten.
- ④ Beroepsonderwijs (bijvoorbeeld in het praktijkonderwijs en bij mbo-, hbo- en universitaire opleidingen. Dit geldt onder meer voor leerlingen, scholieren en studenten).
- ⑤ Basis- en voortgezet onderwijs.
- ⑥ Wonen (dit geldt bijvoorbeeld voor huurders en kopers).
- ⑦ Openbaar vervoer (dit geldt onder meer voor trein-, bus- en metroreizigers).
- ⑧ Goederen en diensten (bijvoorbeeld op het gebied van wonen, welzijn, gezondheidszorg, cultuur, onderwijs, financiële dienstverlening, verzekeringsdiensten, winkelen, sporten en uitgaan. Dit geldt onder meer voor consumenten en patiënten).

Ingevolge het eerste lid van artikel 2a van de Wgbh/cz worden degenen tot wie het verbod van onderscheid zich richt, ook opgedragen geleidelijk de algemene toegankelijkheid voor personen met een handicap of chronische ziekte te realiseren. Deze opdracht is wezenlijk anders dan de verplichting om doeltreffende aanpassingen te doen. Enerzijds omdat 'algemene toegankelijkheid' niet eenvoudig te bepalen valt, anderzijds omdat 'geleidelijke verwezenlijking' openlaat wanneer de gewenste maatregelen hiervoor getroffen dienen te worden. De bepalingen in de Wgbh/cz over algemene toegankelijkheid moeten weliswaar gezien worden als verplichting<sup>51</sup> om de handschoen op te pakken, maar de uitwerking van deze plicht laat de normadressaten veel vrijheid zelf te bepalen welke thema's zij prioriteren en wanneer ze wat gaan doen. In die zin heeft artikel 2a uit de Wgbh/cz vooral een aanjagende werking met als doel een maatschappelijke beweging in gang te zetten.<sup>52</sup>

<sup>51</sup> In paragraaf 4.3 in de MvT bij het wetsvoorstel valt te lezen: "Het wetsvoorstel, dat voorziet in normering in privaatrechtelijke relaties en in instituties ter effectivering daarvan – de normering wordt immers toetsbaar –, zal partijen naar verwachting helpen om de geleidelijk zorg voor toegankelijkheid meer vervolgd 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. Het wetsvoorstel biedt daarbij 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." Helemaal niets doen is niet langer een optie.

<sup>52</sup> In de memorie van toelichting bij de wet Wgbh/cz valt te lezen: "De verwachting is dat dit wetsvoorstel positief zal bijdragen aan het denken over en het benaderen van mensen met een handicap of chronische ziekte. Aan gelijkebehandelingswetgeving is eigen dat er geen lineair verband bestaat tussen enerzijds de normstelling (het verbod van ongerechtvaardigd onderscheid) in de wet en anderzijds de door de regering gewenste concrete gedragsverandering (het uitbannen van discriminatoire gedragingen in het maatschappelijk leven). Dergelijke wetgeving ontleent haar werking mede aan het juridisch-maatschappelijk debat dat zij op gang brengt tussen rechters, bestuurders, wetenschappers, normadressaten en leden van de doelgroep. Door informatieverspreiding over de norm en door discussie naar aanleiding van gelijkebehandelingszaken verspreidt de wettelijke terminologie zich en kunnen de hiermee verbonden waarden ingang vinden in (delen van) de samenleving. Dit slaat neer in het denken en spreken van burgers en moet op termijn leiden tot daadwerkelijke veranderingen in hun gedrag. In dit geval: tot vermindering van ongelijke behandeling en uitsluiting van mensen met een handicap of chronische ziekte. Een dergelijk proces kan tevens met zich meebrengen dat de effecten van dit wetsvoorstel verder reiken dan de onder dit wetsvoorstel gebrachte maatschappelijke terreinen. (Kamerstukken II 2001/2002, 28 169, nr. 3 p. 2)

## Noodzakelijke veranderingen en aanpassingsbereidheid

Voor het beantwoorden van de vraag of de huidige uitvoeringspraktijk strookt met de wettelijke vereisten uit de Wghb/cz is het noodzakelijk om na te gaan hoeveel leden de doelgroep van de wet telt en waar hun behoeftes uit bestaan op het terrein van toegankelijkheid. (Als er geen mensen met een beperking zijn, kan er tenslotte ook niet sprake zijn van discriminatie op grond van een handicap of chronische ziekte.)

In Caribisch Nederland is er echter geen instantie die een systematisch overzicht bijhoudt van het aantal personen met een beperking. Wereldwijd geldt de norm dat tussen de 10% en 15% van de bevolking één of meer handicaps heeft. Dat levert op basis van de bevolkingsstatistiek voor de drie eilanden het volgende beeld op:

Tabel 6.1 Schatting aantal personen met een beperking uitgesplitst naar eiland per 2024

Eiland	Bevolking 1/1/2024	Waarvan handicap (15%)
Bonaire	25.133	3.770
Saba	2.060	309
Sint-Eustatius	3.204	481
Totaal	30.397	4.560

Bron: eigen berekening op basis van cijfers CBS

Lang niet iedereen wordt door zijn of haar beperking belemmerd om volwaardig mee kunnen doen aan de samenleving. Omdat de ervaren drempels per beperking en mate van beperking kunnen verschillen, is het zinvol meer in detail te kijken naar welke beperkingen op de eilanden aanwezig zijn en voor welk deel daarvan ondersteuning geboden wordt. In onderzoek uit 2016 is getracht na te gaan welke personen met een handicap of chronische ziekte in beeld waren bij de officiële instanties en welke handicaps en chronische ziektes daarbij aan de orde waren.<sup>53</sup> Dat leverde het onderstaande beeld op (tabel 6.2).

<sup>53</sup> Mortel, E. & Nauta, O (2016). Onderzoek VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap in Caribisch Nederland. Rotterdam: IdeeVersa/DSP-groep (in opdracht van het ministerie van VWS).

Tabel 6.2 Aantal personen met een beperking bekend bij zorgverlenende instantie uitgesplitst naar type zorgvraag (cijfers 2016)

Handicap	Bonaire	Sint-Eustatius	Saba
Visueel	196	Niet bekend	3
Auditief	34 (6 volledig doof)	Niet bekend	4
Motorisch	200	Niet bekend	4
Psychiatrisch (waarvan uitplaatsingen)	134 (11)	53 (13)	120 (6)
Verstandelijk en/of meervoudig	73 (bekend bij FKPD)	Niet bekend	4
Medisch (b.v. epilepsie)	2 (allen kinderen)	Niet bekend	1
Licht verstandelijk	471 (excl. ouderen)	Niet bekend	Niet bekend
Ouderen met intramurale zorg	95	21	13
Wijkzorg	230	30	80
Dagopvang	100 (35 tevens wijkzorg)	25	32

Per type beperking verschillen de belemmeringen om volwaardig deel te nemen aan de maatschappij aanzienlijk. Bovendien is het niet altijd mogelijk de toegankelijkheid te waarborgen door het treffen van maatwerk aanpassingen. Zeker wanneer het betrekking heeft op de niet-fysieke aspecten van het maatschappelijke leven. (Personen met een (licht) verstandelijke beperking zullen bijvoorbeeld als gevolg van hun handicap niet makkelijk normaal werk kunnen uitoefenen, waardoor een doeltreffende aanpassing met als doelstelling het verrichten van regulier werk, mogelijk niet proportioneel is.) Omdat stakeholders overwegend van mening zijn dat juist de fysieke beperkingen uitvoeringslasten met zich meebrengen, wordt in het vervolg van deze subparagraaf gefocust op de fysieke toegankelijkheid. Daarbij maken we een onderscheid naar de volgende domeinen:

### Toegankelijkheid gebouwen, wegen en voorzieningen

Op alle drie de eilanden is de fysieke toegankelijkheid van gebouwen, wegen en horeca/winkelvoorzieningen voor mindervaliden nog lang niet op orde. Meerdere overheidsgebouwen zijn niet voorzien van een lift en bij de meeste publiek toegankelijke gebouwen (waaronder winkels en horeca) ontbreken ramps. Ook de wegen en trottoirs zijn niet veilig voor mindervaliden. Trottoirs hebben vaak geen ramps, terwijl de stoeprand hoog is, of de geplaatste ramps zijn te stijl om veilig te gebruiken. Rolstoelgebruikers kunnen daardoor lang niet altijd bij een kruispunt de weg oversteken of winkels of horeca bezoeken. Wel constateren stakeholders – althans op Bonaire – dat bij nieuwbouw en nieuwe infrastructuur steeds vaker rekening met toegankelijkheidseisen uit het Bouwbesluit gehouden wordt.

Het aantal invalide parkeerplekken op Bonaire is beperkt maar groeiend. Ondertussen zijn op Bonaire bij een aantal diensten van het openbaar lichaam en de grote warenhuizen/supermarkten wel invalideparkeerplaatsen. Er wordt echter niet gehandhaafd op foutparkeren, omdat er nog geen invalideparkeerkaarten worden uitgereikt. Een burger die zelf (onterecht) claimt dat hij een handicap heeft, kan daardoor gebruik maken van een invalideparkeerplaats. Op de beide andere eilanden is parkeren een minder nijpend probleem.



Grote supermarkten op Bonaire zijn rolstoeltoegankelijk. Maar supermarkten op de andere eilanden en nagenoeg alle kleine detailhandel houden minder rekening met mindervaliden. De reden is vaak dat met het rolstoeltoegankelijk maken van de winkel de schappen verder uit elkaar geplaatst moeten worden, wat tot minder effectieve winkelruimtes leidt en dus tot minder omzet, zo is de gedachte. Ook zijn er meerdere ondernemingen, waaronder banken, die niet toegankelijk zijn, omdat de drangers van de deuren te strak staan afgesteld, waardoor ze vanuit een rolstoel niet opengedruwd kunnen worden. Ook horeca is – met uitzondering van de grote (buitenlandse) ondernemingen – niet veilig toegankelijk voor mindervaliden. Dit wordt met name op Saba mede ingegeven door de terreinkenmerken van het eiland, dat feitelijk bestaat uit een steile vulkanische berg.

Voor visueel beperkten is de staat van onderhoud van de openbare wegen een drempel om deel te nemen aan het maatschappelijke leven. Net als mobiliteitsbeperkten ondervinden zij hinder van gaten in de weg en andere obstakels. Daarbij komt bovendien het probleem dat de lokale Verkeersverordening geen bepalingen kent die bestuurders verplicht te stoppen wanneer een visueel beperkte wil oversteken. Dit probleem lijkt met name zich voor te doen op Bonaire en Sint-Eustatius.

## Transport

Het openbaar vervoer op de eilanden is zeer beperkt. Op Saba rijdt een busje periodiek over de hoofdweg van het eiland. Op Bonaire is er een publiek en privaat aanbod van vervoer voor mindervaliden. Voor medisch noodzakelijk transport wordt dit bekostigd door de overheid. Sociaal transport is voor eigen rekening. Dat werpt een drempel op. Een stakeholder vertelt:

*“Hiervoor moet een beroep gedaan worden op een van de twee private aanbieders en daar zijn kosten aan verbonden die vaak niet opgebracht kunnen worden. Dit leidt tot vereenzaming onder ouderen en anderen met een mobiliteitsbeperking.”*

Op de Bovenwindse eilanden is er een transportvoorziening met een personenbusje. Daarmee wordt bijvoorbeeld transport van en naar werk en dagvoorziening geregeld.

Personenvervoer naar andere (ei)landen gaat op Bonaire via de lucht. Bonaire International Airport beschikt over een Aviramp die voor de grote toestellen (van onder andere KLM en Tui) gebruikt kan worden. Dat gebeurt echter niet standaard.<sup>54</sup> Passagiers die niet zelf de trap af kunnen, moeten daarom uit het vliegtuig getild worden. Dat is volgens vertegenwoordigers van de doelgroep stressvol en vernederend. Ook voor de Bovenwinden vindt veelal transport per lucht plaats, hoewel er ook een met rolstoel toegankelijke ferry is van en naar Sint-Maarten.

---

<sup>54</sup> Voor het verkrijgen van speciale assistentie kan bij KLM online een formulier worden ingevuld. Op het formulier wordt echter de optie voor de Aviramp niet aangeboden. Alleen als met de luchtvaartmaatschappij belt kan de Aviramp worden besteld. Vraag je online via het formulier de assistentie aan, dan word je het vliegtuig uitgetild ipv met de lift.

## Wonen

Momenteel zijn er weinig woningen rolstoeltoegankelijk. Mindervaliden die aangewezen zijn op een huurwoning ondervinden daarom meestal problemen. Daar lijkt op Bonaire wel enige verandering in te komen. Fundashon Cas Boneriano bouwt nu 500 woningen op Hato en heeft MiVaBo toegezegd ook een aantal woningen te bouwen die levensloopbestendig (en dus rolstoeltoegankelijk) is. Als de daad bij het woord wordt gevoegd, dan zou dat veel uitmaken voor Bonaire. Ook zijn vanuit het Openbaar Lichaam Bonaire in meerdere huizen aanpassingen gedaan variërend van het verwijderen van drempels, plaatsen van wandbeugels en het begaanbaar maken van toegangspaden. Maar daarmee zijn de problemen nog niet opgelost. Een stakeholder vertelt:

*“Om aanpassingen aan een woning te mogen doen heb je toestemming nodig van de verhuurder. En die wordt niet altijd verleend. Fundashon Kuido pa Personanan Desabilitá (FKPD) bemiddelt bij huisvesting. Maar de bemiddeling wordt alleen gedaan als óók sprake is van een verstandelijke beperking. Voor mensen met een chronische ziekte of motorische handicap zonder verstandelijke beperking biedt FKPD geen oplossing.”*

Een andere stakeholder die namens de doelgroep geïnterviewd werd, vult daarop aan:

*“Veel cliënten wonen in woningen in slechte staat. Mensen worden verdrukt op de overspannen woningmarkt. De meeste van onze cliënten wonen thuis, sommige in de kunuku zonder water of zonder slaapkamer, het gaat dus helemaal niet over een stoepje ofzo. De problemen zijn fundamenteleler.”*

Ook op Saba en Sint-Eustatius zijn en worden enkele woningen gebouwd die toegankelijk zijn voor mindervaliden.

## Onderwijs

Het aantal kinderen en jongeren met een mobiliteitsbeperking is vermoedelijk beperkt. Wel is op Bonaire in één van de lagere scholen een lift geplaatst toen daar een rolstoelafhankelijke scholier deel ging nemen aan het onderwijs. Ook op de middelbare school waar deze leerling het vervolgonderwijs ging volgen is een lift geplaatst. De liften zijn nu niet in gebruik, maar wanneer er weer een leerling met een motorische beperking komt, is de voorziening aanwezig.

Hoewel een wettelijke plicht tot het aanbieden van speciaal onderwijs op de BES ontbreekt, is er toch sprake van een beperkt aanbod. Van de zijde van het ministerie van OCW wordt tijdens het onderzoek verteld dat in de basis ervan uitgegaan wordt dat alle leerlingen op de reguliere scholen van onderwijs kunnen worden voorzien, hiervoor ontvangt iedere school een aanvullend zorgbudget. Als het nodig is worden ze hierbij ondersteund door het Expertisecentrum Onderwijszorg (EOZ), dat hiervoor van OCW subsidie ontvangt. Ieder

eiland heeft een eigen EOZ. Voor de situatie op Bonaire geldt dat er drie plaatsen zijn waar ook een vorm van specialistisch onderwijs wordt gegeven. Dat zijn:

- ① Kolegio Strea Briante. Deze school valt onder de Stichting Openbaar Onderwijs Bonaire. Hier worden met name kinderen met leerproblemen opgevangen. Kolegio Strea Briante ontvangt voor deze doelgroep bovenop de basisbekostiging en het zorgbudget aanvullend middelen om dit onderwijs te kunnen realiseren.
- ② Kolegio Emmy Schermer. Deze specialistische voorziening valt onder EOZ Bonaire. In deze voorziening wordt onderwijs en ondersteuning gegeven aan leerlingen die op de andere scholen door bijvoorbeeld gedragsproblematiek en specifieke zorgvragen niet terecht kunnen. Het gaat dan om leerlingen die bijvoorbeeld ergotherapie nodig hebben of gecombineerde problematiek hebben. Het EOZ ontvangt hiervoor een aanvullende subsidie en voor de ondersteuning vanuit de zorg wordt samengewerkt met onder andere de Fundashon Kuido pa Personanan Desabilitá (FKPD).
- ③ De SEM-klassen. De SEM-klassen zijn een samenwerking tussen de Scholengroep Bonaire, EOZ Bonaire en Mental Health Caribbean (MHC) waar leerlingen met psychiatrische problematiek tijdelijk les kunnen krijgen. Dit wordt gecombineerd met een behandeling door MHC.

De huidige capaciteit van het aanbod speciaal onderwijs, zou volgens verschillende stakeholders op Bonaire niet toereikend zijn voor de vraag ook omdat veel problematiek niet goed gediagnosticeerd wordt. Een stakeholder legt uit:

*“Op het eiland is een aantal scholen waar de concentratie van kinderen met multiproblematiek groot is, zodat de kwaliteit van het onderwijs daar sowieso onder druk staat. Deze scholen ontvangen voorsnog hiervoor geen extra middelen. Wel is de kinderbijslag voor kinderen met een beperking recent verhoogd tot tweemaal het standaard maandbedrag.”*

Van de zijde van één van de welzijnsinstellingen wordt tijdens het onderzoek verteld:

*“De toegankelijkheid is heel slecht [...] voor verstandelijk beperkten. Het gaat dan bijvoorbeeld ook om toegankelijkheid van onderwijs, er worden relatief snel vrijstellingen gegeven in het geval van beperking of gedragsproblematiek. Er is dan namelijk geen passende plek voor onderwijs.”*

Op de Bovenwindse is geen goed zicht verkregen op de situatie en de al dan niet gerealiseerde maatwerkoplossingen. Het aantal leerlingen met een gediagnosticeerde beperking is daar vermoedelijk klein.

## Werk

In het onderzoek kon niet goed zicht worden gekregen op en de mate waarin werkplekken voor mindervaliden toegankelijk zijn gemaakt. Stakeholders konden heel beperkt voorbeelden noemen van aangepaste

werkplekken voor motorisch beperkten, en de algemene teneur is dat werkgevers weinig proactief zijn op dit thema. Een stakeholder legt uit:

*“Met een beperking kom je zeer moeilijk aan een baan. Beschut werk is moeilijk te vinden. Er bestaat door onbekendheid veel angst voor onze doelgroep. Bij werkgevers ontbreekt goede begeleiding voor onze doelgroep, dan kunnen we er niet aan beginnen.”*

Wel kennen alle eilanden sociale werkplaatsen voor mensen met een licht verstandelijke beperking.

## Deelname aan culturele leven, recreatie en sport

Zoals vermeld onder het kopje ‘toegankelijkheid gebouwen, wegen en voorzieningen’ zijn veel publieke voorzieningen niet goed fysiek toegankelijk. Dat geldt ook voor voorzieningen die betrekking hebben op het culturele leven, recreatie en sport zoals sportfaciliteiten, dansgelegenheden of bioscopen. Toch is er de laatste jaren het nodige ten goede veranderd. Op Bonaire zijn meerdere recreatieruimtes met een cultureel aanbod goed rolstoeltoegankelijk en verzorgt onder andere Stichting MiVaBo (mindervaliden Bonaire) een wisselend cultureel en recreatief aanbod. Ook andere partijen doen dat op Bonaire:

*“We doen vanuit FKPD veel aan sport: crossfit, zwemmen etc. Maar bij normale verenigingen kan onze doelgroep niet sporten. Bij het nieuwe park naast Chogogo is rekening gehouden met mensen met een beperking. Ook mensen met een rolstoel kunnen daar zwemmen via een ramp, dat is goed geregeld.”*

Op de Bovenwinden lijken er geen specifieke voorzieningen te zijn getroffen. Mensen met een rolstoel worden improvisatorisch geholpen.

## Aanpassingsbereidheid

In de gesprekken met de stakeholders wordt breed de conclusie gedeeld dat (publieke en private) normadressaten vermoedelijk inhoudelijk geen bezwaren hebben tegen het treffen van doeltreffende voorzieningen die de toegankelijkheid van mensen met een beperking vergroten. Maar alles valt of staat bij de kosten die daarmee gemoeid zijn, is het algemene oordeel. Een stakeholder vat de huidige situatie als volgt samen:

*“Als je kijkt naar toegang, acceptatie en aanpassing van werkplekken, dan is bij het OLB nog wel kans dat dit gaat lukken. Maar de meeste bedrijven zijn klein en hebben geen geld, hiervoor moeten stimuleringsmaatregelen komen. [...] Dat geldt ook voor de openbare ruimte. Loop maar eens over de Kaya Grandi: er zijn weinig mogelijkheden voor mensen met een beperking. Als je rolstoelafhankelijk bent en je wil aangepast kunnen sporten, dan moet je wel heel mondig zijn om iets voor elkaar te krijgen. Er is geen OV en als het er komt, dan zal het waarschijnlijk in eerste instantie niet rolstoeltoegankelijk zijn. In oude belastingstelsel werd rekening gehouden met kosten voor dieet. Daar is nu geen*

*ondersteuning voor. Glutenvrij brood is niet te betalen. Groente en fruit zijn onbetaalbaar. Zoutloze kaas is er niet eens.”*

Een overheidsmedewerk voegt daaraan toe:

*“Bij het openbaar lichaam zullen we geen nee zeggen om iets aan te passen, bijvoorbeeld op het gebied van fysieke toegankelijkheid. Dat gebeurt al vaak met individuele medewerkers.[...] Voor bedrijven ligt dat anders, bijvoorbeeld op de Kaya Grandi kun je panden niet in met een rolstoel. Een café wilde dat ook niet, want ‘een rolstoel neemt plek in van twee stoelen’. Bedrijven gaan heel veel argumenten aandragen over kosten, deze sector is huiverig. We hebben een bouwbesluit BES: dat wordt vaak als negatief voorbeeld gebruikt voor dat generieke wetgeving niet altijd te vertalen is naar de drie zeer verschillende eilanden.”*

Verder wordt gesteld dat Caribisch Nederland ook het voordeel geniet dat de sociale cohesie tussen burgers groot is en inwoners – meer dan in Europees Nederland – vaak goed naar elkaar omkijken. Bepaalde oplossingen die in Europees Nederland getroffen worden als doeltreffende aanpassing zijn dan misschien financieel niet haalbaar op de eilanden, maar misschien ook minder nodig:

*“Op Saba kijken mensen naar elkaar om, er wordt een menselijke oplossing gevonden. Voorbeeld: een medewerker in een rolstoel wordt geholpen het gebouw in en uit te gaan. Een lift plaatsen is niet mogelijk, deze oplossing volstaat.”*

## Impactprognose (uitvoeringslasten)

Uit de vorige subparagraaf blijkt dat op diverse terreinen structurele tekortkomingen bestaan die mensen met een beperking op de eilanden beletten volwaardig deel te nemen aan de samenleving. Daarmee is echter niet meteen gezegd dat de huidige situatie in strijd is met de Wghb/cz. Strijdigheid ontstaat pas wanneer een normadressaat weigert invulling te geven aan het verzoek doeltreffende aanpassingen te treffen en het CRM vervolgens, op basis van een klacht in die zaak, oordeelt dat een dergelijke aanpassing wel proportioneel zou zijn geweest. Maar zoals eerder vermeld gaat het bij de Wghb/cz – voor zo ver het gaat om doeltreffende aanpassingen - altijd 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 het goed of de dienst om te onderzoeken of een doeltreffende aanpassing mogelijk is, voorafgaand aan een beslissing om die aanpassing toe te kennen of te weigeren. Deze gang van zaken maakt het kwantificeren van de uitvoeringslasten complex. Feitelijk zou namelijk eerst bij alle leden van de doelgroep (mensen met een beperking) geïventariseerd moeten worden welke aanpassingen zij aan welke normadressaat gaan vragen. Vervolgens zou bij de normadressaten moeten worden nagegaan tot welke aanpassingen zij bereid zijn. En tot

slot moet bij het CRM worden nagevraagd – voor die gevallen dat de doelgroep naar aanleiding van de geboden oplossing een klacht indient bij het College – of de ingediende klachten al dan niet gegrond zijn.

Navraag bij diverse vertegenwoordigers van de doelgroep levert geen eenduidig beeld op. Sterker nog, de vertegenwoordigers hebben überhaupt nog geen expliciet standpunt bepaald over wat zij adressaten gaan vragen op het terrein van het treffen van doeltreffende aanpassingen. Ook het CRM gaf tijdens het onderzoek aan nog geen standpunt in te kunnen nemen over hoe hij na implementatie van de wet zal omgaan met klachten die op grond van de Wgbh/cz vanuit de eilanden bij hem worden ingediend. Wel stelt het College dat de aanpassingsmogelijkheden van normadressaten op de eilanden, mede vanwege de beschikbare middelen en de kleine schaal, vermoedelijk beperkter zijn dan in Europees Nederland. Dat heeft mogelijk gevolgen voor de wijze waarop het CRM klachten gaat beoordelen. Hij stelt:

*“De wettelijke normen staan niet ter discussie. Maar in de wijze waarop de rechten geborgd en verwezenlijk worden, kan wel rekening gehouden worden met de Caribische context. Voor wat betreft de Wgbh/cz zit er bijvoorbeeld beoordelingsruimte in het vaststellen wat een passende maatregel is gelet op de bepaling dat deze aanpassing niet mag leiden tot een onevenredig zware belasting van de adressaat.”*

Deze onzekerheden maken dat het niet zinvol is om de uitvoeringslasten, die de implementatie van de wet op korte termijn voor de eilanden op grond van artikel 2 Wgbh/cz met zich meebrengen, te prognosticeren.<sup>55</sup> Wel kan voorzichtig worden geconcludeerd dat de bepaling in het aangehaalde artikel dat het treffen van doeltreffende aanpassingen voor de adressaat geen onevenredige belasting mag vormen, de garantie biedt dat de uitvoeringslasten gedragen kunnen worden door de adressaat.

Ook de uitvoeringslasten voor de langere termijn, die samenhangen met de verplichting tot de geleidelijke verwezenlijking van de algemene toegankelijkheid, zijn niet goed te kwantificeren (ook voor Europees Nederland zijn deze tot op heden niet gekwantificeerd). Zoals hiervoor toegelicht is deze verplichting vanuit

---

<sup>55</sup> Ten tijde van de invoering van de Wgbh/cz in 2002 werd ook de vraag gesteld welke uitvoeringslasten dat (voor Europees Nederland) met zich mee zou brengen. Destijds was – net als nu – de conclusie dat het moeilijk was op voorhand de uitvoeringslasten te kwantificeren. In de memorie van toelichting op de wet valt te lezen: “Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is van diverse zijden grote bezorgdheid geuit over de kosten die de verplichting voor het doen van aanpassingen (voortvloeiend uit het verbod op onderscheid) mee zou kunnen brengen. Ervaringen uit de VS laten zien dat ook bij de behandeling van de Americans with Disability Act (ADA) angst bestond dat bij de invoering van de wet de aanbieders voor hoge kosten geplaatst zouden worden, als iedereen gedwongen zou worden om aanpassingen aan te brengen. In de praktijk bleken de kosten van de aanpassingen mee te vallen. Aan Cap Gemini Ernst & Young (CGEY) is gevraagd de effecten van deze wet door te rekenen; de resultaten van deze berekeningen zijn in dit hoofdstuk verwerkt. De schatting van de kosten die met dit wetsvoorstel te maken hebben, is niet eenvoudig. Allereerst kan er sprake zijn van kosten van aanpassing voor een instelling. Hier kunnen in bepaalde gevallen tegemoetkomingen tegenover staan. Verder is moeilijk te schatten hoeveel mensen gebruik zullen maken van de mogelijkheden om doeltreffende aanpassingen te vragen. Soms zijn aanpassingen niet nodig, soms zijn ze aanwezig in een instelling. Ten derde kan, mede gelet op de diversiteit binnen de handicaps of chronische ziekten, niet op voorhand worden aangegeven wat de aard is van de aanpassingen noch wat de kosten van deze aanpassingen zullen zijn. Doeltreffende aanpassingen kunnen zowel fysieke aanpassingen zijn als aanpassingen in de organisatorische sfeer. De verwachting is dat het merendeel van de aanpassingen zonder veel kosten eenvoudig te realiseren is, zoals aanpassing van werktijden of telewerken. In andere gevallen zullen aanpassingen ingrijpender zijn, bijvoorbeeld een lift of aangepaste toiletten. Ten vierde is een exact beeld van de mogelijke kosten voor de individuele werkgever of instelling voor beroepsonderwijs ook niet te geven, omdat het om individuele situaties gaat, waarin een grote verscheidenheid van factoren een rol kan spelen.” (Memorie van Toelichting Wgbh/cz: Kamerstukken II 2001/2002, 28 169, nr. 3 p. 18-19)

de wet weinig genormeerd en zal het vooral afhangen van de maatschappelijke en politieke prioritering welke stappen op dit thema gezet gaan worden en welke kosten die met zich meebrengen. Op dit moment is echter onbekend hoe de (lokale) politiek, de doelgroep en de adressaten op dit thema gaan acteren. Zodoende kunnen de uitvoeringslasten voor de geleidelijke verwezenlijking van de algemene toegankelijkheid niet worden berekend. Wel kan de conclusie worden getrokken dat als de prioritering op dit thema laag is, de kosten voor de geleidelijke verwezenlijking ook laag zullen zijn. En vice versa.<sup>56</sup> Meerdere stakeholders wezen er tijdens het onderzoek op dat het qua prioritering misschien voor de eilanden nog belangrijker is eerst actief in te zetten op bewustwording. Een stakeholder legt uit:

*“De grootste behoefte die we nu zien is de acceptatie van deze doelgroep, we werken naar bewustzijn dat onze doelgroep behoort tot de maatschappij. Mensen moeten weten en accepteren dat onze doelgroep bestaat. Het is heel vervelend dat de doelgroep zich nu soms schaamt.”*

Door middel van voorlichting kan worden bijgedragen aan bewustwording, zo wordt door meerdere stakeholders gesteld. En de voorlichting moet bij voorkeur twee kanten op. Enerzijds richting de maatschappij zodat deze meer begrip krijgt voor de positie en behoeftes van mensen met een beperking. Anderzijds richting de doelgroep zelf, zodat deze zich bewust wordt van de (nieuwe) rechten die zij kan gaan uitoefenen wanneer de Wgbh/cz eenmaal van kracht is. Na bevordering van bewustwording, zijn mensen met een fysieke beperking het meest gebaat bij aanpassingen thuis en op het werk. Met deze aanpassingen wordt de zelfredzaamheid en deelnamemogelijkheden aan de maatschappij bevorderd. Daarna is een kosteloos aanbod van sociaal transport gewenst.

## 6.3 Tot slot

Met de voorziene implementatie van de ‘Wet bescherming tegen discriminatie op de BES’ wordt de Nederlandse gelijke behandelingswetgeving ook van kracht in Caribisch Nederland. Het CRM wordt bij klachten van burgers op grond van deze wetgeving bevoegd te oordelen. Hoewel natuurlijk ook nu al discriminatie op de BES-eilanden verboden is, gaat de ‘Wet bescherming tegen discriminatie op de BES’ ervoor zorgen dat burgers beter in staat zijn hun rechten uit te oefenen. Bovendien kunnen normadressaten makkelijker gedwongen worden een eventueel verboden onderscheid te staken.

In dit hoofdstuk is gekeken in hoeverre in de huidige praktijk op de eilanden sprake is van discriminatie op één of meer verbodsgronden die in de wet verankerd zijn. Ook is gekeken – voor zover sprake is van een verboden onderscheid – welke uitvoeringslasten daar mogelijk mee gemoeid zijn en wat de bereidheid van adressaten is

<sup>56</sup> In het eerder aangehaalde rapport (2016) ‘Onderzoek VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap in Caribisch Nederland’ wordt een voorzet gedaan voor een prioritering binnen het thema algemene toegankelijkheid. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen knelpunten die relatief gemakkelijk en op de korte termijn kunnen worden opgepakt, knelpunten die relatief veel mensen betreffen en knelpunten die relatief weinig mensen betreffen, maar wel zwaar wegen. Naar ons oordeel biedt het overzicht van deze knelpunten in het aangehaalde rapport nog steeds een goede basis van het stellen van beleidsprioriteiten op dit thema.

om de noodzakelijke aanpassingen door te voeren. De conclusies verschillen per gelijke behandelingswet en luiden als volgt:

### **Algemene wet gelijke behandeling (Awgb)**

Op de eilanden zijn binnen het onderzoek diverse vormen van onderscheid gesignaleerd die verboden zijn op grond van deze wet, dan wel in strijd zijn met de geest van de wet. Vooral het cultureel verankerde favoritisme en (subtiële vormen van) rassendiscriminatie worden genoemd. Ook discriminatie van buitenlanders door middel van arbeidsuitbuiting is een terugkerend thema. De uitvoeringslasten voor normadressaten van de implementatie van deze wet zijn vermoedelijk laag, omdat de naleving van deze wet vooral toeziet op gedragsverandering en niet direct op wijzigingen van formele afspraken of vastgelegde procedures met financiële consequenties. Dat ligt weliswaar anders bij ongelijke behandeling van arbeidsmigranten (arbeidsuitbuiting op basis van nationaliteit), maar omdat een dergelijke praktijk nu ook al verboden is, kunnen eventuele uitvoeringslasten aan het beëindigen van deze praktijk niet direct worden toegeschreven aan de implementatie van de Awgb.

### **Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen (Wgb m/v)**

In de arbeidspraktijk wordt vermoedelijk vaak een onderscheid gemaakt op basis van geslacht. Genoemd zijn ongelijke beloning voor gelijk werk en verschillende vormen van zwangerschapsdiscriminatie. De uitvoeringslasten voor de implementatie van deze wet worden voorlopig laag ingeschat, omdat er niet sprake is van systemische discriminatie en het aantonen van individuele gevallen – net als in Europees Nederland – vaak heel lastig is. Dat kan veranderen wanneer de toezicht en handhaving van het arbeidsrecht wordt geïntensiveerd op dit onderwerp, maar dat is een politieke keuze die niet als verplichting in de wet is opgenomen. De enige formeel vastgelegde vorm van discriminatie heeft betrekking op onvolkomenheden op het terrein van het recht op voed- en kolfverlof waardoor vrouwen in dienst bij de overheid minder rechten genieten dan vrouwen in de collectieve sector. Maar dit onderscheid vraagt feitelijk alleen om een herziening van het Rechtspositiebesluit Ambtenaren BES.

### **Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid (Wgbl)**

Discriminatie op grond van leeftijd werd binnen dit onderzoek niet gesignaleerd. De uitvoeringslasten voor de implementatie van deze wet worden daarom laag ingeschat.

### **Wet onderscheid arbeidsduur & Wet onderscheid bepaalde en onbepaalde tijd (Woa & Wobot)**

Discriminatie op grond van type contract (vast/tijdelijk) of type aanstelling (voltijds of deeltijds) werd niet gesignaleerd binnen het onderzoek. De uitvoeringslasten voor de implementatie van deze wet worden daarom laag ingeschat.



### **Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz)**

Deze wet werkt het verbod op onderscheid op grond van een handicap of chronische ziekte uit en biedt mensen met een beperking de mogelijkheid aanbieders van goederen en diensten te vragen om een doeltreffende aanpassing te treffen wanneer zij problemen ondervinden bij het verkrijgen van toegang tot de betreffende dienst of goed. De adressaat wordt onder deze wet geacht de aanpassing te doen, tenzij de aanpassing een onevenredige belasting voor hem vormt. Het is uiteindelijk aan het CRM en/of de rechter om te beoordelen of daarvan sprake is. Verder vordert de wet van de normadressaten een geleidelijke verwezenlijking van de algemene toegankelijkheid.

Op basis van het onderzoek moet worden geconcludeerd dat de algemene toegankelijkheid op de eilanden niet op orde is, waardoor personen met een beperking niet (volledig) volwaardig kunnen meedoen in de samenleving. Op vrijwel alle domeinen van het openbare leven spelen dergelijke belemmeringen. Daarmee kan echter niet meteen de conclusie worden getrokken dat ook sprake is van strijdigheid met de wet. Daarvan is namelijk pas sprake wanneer een persoon met een beperking bij een normadressaat geen gehoor krijgt op diens verzoek tot het treffen van een doeltreffende aanpassing. Vertegenwoordigers van de doelgroep konden echter tijdens het onderzoek niet goed aangeven of en zo ja, welke aanpassingen zij gaan vragen. Bovendien kan het CRM nog niet aangeven hoe hij – wanneer het College eenmaal bevoegd is op de eilanden – gaat beoordelen of een aanpassing een onevenredige belasting vormt. Vanwege deze onzekerheden is het niet zinvol de uitvoeringslasten te kwantificeren.<sup>57</sup>

Ook de uitvoeringslasten voor de geleidelijke verwezenlijking zijn evenmin goed in te schatten, omdat deze afhankelijk zijn van de concrete context. Als bepaalde verplichtingen, zoals toegankelijkheidseisen, in de praktijk strikt worden toegepast, kunnen de kosten stijgen. De wet laat echter veel ruimte en het hangt mede af van de noodzaak en haalbaarheid van de prioriteiten die betrokkenen (doelgroep en adressaten) stellen of deze kosten significant zijn of niet.

Over deze prioritering valt nu nog weinig te zeggen. Wel wordt tijdens het onderzoek naar voren gebracht dat een logische eerste stap het bevorderen van bewustwording is. Enerzijds in de samenleving, zodat daar het besef indaalt dat mensen met een beperking volwaardig mee mogen doen aan de maatschappij. Anderzijds bij de mensen met een beperking zelf, zodat zij weten welke rechten zij kunnen uitoefenen en welke middelen zij daarvoor in kunnen zetten.

---

<sup>57</sup> Navraag bij het CRM leert dat ook in Europees Nederland niet bekend is wat de Wgbh/cz aan uitvoeringslasten met zich meegebracht heeft.

# 7

## Conclusies

In dit hoofdstuk worden aan de hand van het beantwoorden van de onderzoeksvragen de conclusies van het onderzoek getrokken.

### 7.1 Juridische Problemen

**Hoeveel procent van de bevolking heeft in het afgelopen twee jaar een juridisch probleem of een probleem met juridische component ervaren? Welk(e) leefgebied(en) of thema's betroffen deze problemen?**

Ongeveer een derde van de bevolking van Caribisch Nederland heeft in de afgelopen twee jaar een juridisch probleem ervaren. Problemen doen zich voornamelijk voor op het terrein van 'wonen, huren of verhuren', 'werk' en op het terrein van 'onderwijs'. Juridische problemen op het terrein van 'aankopen en garanties', 'schulden en incasso' en 'verblijfsvergunningen of immigratiedienst' worden relatief weinig genoemd.

**Is voldoende informatie/hulp voorhanden om juridische problemen op te lossen? Zo ja, waar wordt die informatie/hulp gevonden? Zo niet, wat ontbreekt er? Hoeveel procent weet een oplossing voor het ervaren probleem te vinden? Hoe worden juridische problemen opgelost (welke weg)?**

Vaak is er onvoldoende informatie en hulp beschikbaar om juridische problemen op te lossen. Zeker in verhouding tot Europees Nederland. Wanneer hulp wordt gezocht, wenden burgers zich vooral tot familieleden, vrienden, onafhankelijke juridische professionals, en in mindere mate tot de openbare lichamen, RCN of de Nationale ombudsman. Soms wordt er ook hulp gevraagd aan instellingen die daar in beginsel niet voor zijn, zoals het Openbaar Ministerie of welzijnsinstellingen. Verder blijkt uit het onderzoek dat burgers vaak niet beseffen dat een probleem juridisch van aard is en als zodanig kan worden opgelost.

Op dit moment ontbreekt een centrale plek waar burgers laagdrempelig terecht kunnen voor gratis juridisch advies. Er is behoefte aan een juridisch loket dat fysiek toegankelijk is en dat mensen in hun eigen taal kan adviseren over hun rechten en de mogelijkheden om die te beschermen. Ook een aanpassing van de regels voor kosteloze rechtsbijstand is gewenst. Het huidige toetsingsinkomen is aanzienlijk lager dan het sociale minimum, waardoor maar weinig burgers gebruik kunnen maken van de regeling.

**In hoeverre en onder welke voorwaarden is er behoefte aan een juridisch loket?**

Er is sterke behoefte aan een juridisch loket, vooral als dit kosteloos is en toegankelijk voor alle burgers. Het loket moet fysieke aanwezigheid hebben, in de lokale taal kunnen communiceren en anonimiteit waarborgen. Daarnaast moet er ook geïnvesteerd worden in gerichte communicatie naar de verschillende doelgroepen.

## 7.2 Discriminatie

### **Wat is de aard en omvang van de ervaren discriminatie op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius in de afgelopen twee jaar? Op welke terreinen wordt discriminatie het meest ervaren?**

Meer dan 40% van de bevolking van Caribisch Nederland heeft in de afgelopen twee jaar discriminatie ervaren. Dit percentage is aanzienlijk hoger dan in Europees Nederland. Vooral op Bonaire wordt veel discriminatie gemeld. Op Sint-Eustatius juist relatief weinig. Burgers die zichzelf als 'local' identificeren, voelen zich het minst gediscrimineerd, terwijl inwoners die zichzelf als Antilliaan identificeren (afkomstig van één van de CAS-landen) zich het meest gediscrimineerd voelen. Qua leeftijd voelen jongeren en ouderen zich het meest gediscrimineerd. Wordt gekeken naar geslacht, dan blijkt dat vrouwen zich vaker gediscrimineerd voelen dan mannen. Discriminatie wordt het meest ervaren op de werkvloer, gevolgd door huisvesting en bij het aanvragen van diensten van de overheid. Discriminatie wordt vooral ervaren op grond van nationaliteit en afkomst/ras.

### **Is er informatie over gemelde en/of (in rechte) bewezen discriminatie?**

Er zijn bij Openbaar Ministerie BES geen geregistreerde gevallen van discriminatie bekend voor de periode 2015-2024. Ook bij het CRM en Nationale ombudsman zijn voor de eilanden geen individuele zaken ingeschreven die kunnen worden aangemerkt als discriminatie in de betekenis zoals die in dit onderzoek wordt gehanteerd. Dit contrasteert met het hoge percentage burgers dat aangeeft gediscrimineerd te worden en zegt iets over de meldingsbereidheid.

### **Wat is de kennis over discriminatie onder de bewoners van Bonaire, Saba en Sint-Eustatius? Is er bij hen behoefte aan voorlichting? In hoeverre is er behoefte en bereidheid om discriminatie te melden bij een antidiscriminatievoorziening?**

Er bestaat veel onbekendheid onder de bevolking over de inhoud en reikwijdte van het begrip discriminatie. Er is daarom behoefte aan voorlichting om het bewustzijn hierover te vergroten. Hoewel er behoefte is om discriminatie te melden, is de bereidheid om dit daadwerkelijk te doen vaak laag, mede door angst voor repercussies en gebrek aan vertrouwen in het systeem.

### **In hoeverre is er behoefte en bereidheid om een zaak in te dienen bij het College voor de rechten van de mens als daartoe gelegenheid zou zijn?**

Er lijkt sprake van enige behoefte om zaken in te dienen bij het College voor de Rechten van de Mens, maar deze behoefte wordt belemmerd door vergelijkbare factoren als bij het melden van discriminatie. Bovendien is de inschatting dat het CRM vooral benut zal worden door maatschappelijke groeperingen die een melding gebruiken om een maatschappelijk thema te kunnen agenderen. Individuele meldingen zullen heel beperkt zijn, zo is de verwachting.

## 7.3 Impactprognose gelijke behandelingswetgeving

### **Wat zijn de te verwachten uitvoeringslasten voor normadressaten van de gelijkebehandelingswetgeving op Caribisch Nederland?**

De uitvoeringslasten zijn niet goed in te schatten, omdat deze afhankelijk zijn van de concrete context. Als bepaalde verplichtingen, zoals toegankelijkheidseisen, in de praktijk strikter worden toegepast of gehandhaafd, kunnen de kosten stijgen. De wet laat echter veel ruimte en het hangt af van noodzaak en haalbaarheid van de prioriteiten die betrokkenen (doelgroep en adressaten) stellen of deze kosten significant zijn of niet. Tijdens het onderzoek konden de betrokkenen nog geen uitspraken doen over deze prioriteiten.

### **In hoeverre gaan de normadressaten bij de inwerkingtreding van de wet de regels naleven (nalevingsbereidheid)?**

De huidige praktijk kent diverse vormen van discriminatie en per vorm verschilt de adressaat. Naleving verschilt ook per vorm en adressaat. Zo wordt ingeschat dat er maatschappelijk weinig weerstand is om mensen met een handicap gelijk te behandelen. Ook gelijke behandeling op basis van leeftijd of geslacht ligt maatschappelijk niet gevoelig. Dat ligt anders bij onderscheid op basis van seksuele gerichtheid of het voortrekken van netwerkrelaties. Dergelijk onderscheid is maatschappelijk gezien breed aanvaard en spontane naleving van de wettelijke norm ligt bij deze non-discriminatiebepalingen minder in de rede.

### **In hoeverre wordt er in de private en publieke sector op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius voldaan aan de toegankelijkheidseisen van de Wgbh/cz?**

Mensen met een beperking kunnen op de eilanden lang niet altijd volwaardig meedoen aan de samenleving, omdat normadressaten nog niet voldoen aan de toegankelijkheidseisen. Daarmee is echter niet meteen gezegd dat de huidige situatie in strijd is met de wet. Pas als de wet eenmaal van toepassing is en duidelijk wordt in hoeverre normadressaten (al dan niet na toetsing) op verzoek doeltreffende aanpassingen treffen en geleidelijk de toegankelijkheid verwezenlijken, kan deze vraag worden beantwoord. Pas dan kan ook gekomen worden tot een raming van de uitvoeringslasten.

### **Zo niet, in hoeverre is aan te geven welke maatregelen en welke (financiële) middelen er nodig zijn om aan de toegankelijkheidseisen te voldoen?**

De benodigde financiële middelen zijn moeilijk te kwantificeren omdat niet bekend is welke geleidelijke aanpassingen door de normadressaten zullen worden getroffen, wat de doelgroep (mensen met een beperking) gaat vragen aan doeltreffende aanpassingen en ook onbekend is hoe het CRM uiteindelijk de aanpassingen zal gaan beoordelen (wel of niet afdoende gelet op de specifieke context op de eilanden). Wel is duidelijk dat er substantiële investeringen nodig zijn om de toegankelijkheid op een gelijkwaardig niveau te krijgen als in Europees Nederland. De wet laat echter bij de concrete toepassing ruimte voor het betrekken van lokale omstandigheden waardoor Europees Nederland niet normgevend hoeft te zijn.

**In hoeverre zijn de omstandigheden (o.a. financieel) aanwezig om de toegankelijkheid te verbeteren en op welke termijn?**

Afhankelijk van de prioriteiten die betrokkenen (doelgroep en adressaten) stellen kunnen de (financiële) omstandigheden uitdagend zijn om de algemene toegankelijkheid te realiseren. Er moeten, met inachtneming van de nieuwe wetgeving, op de eilanden diverse belemmeringen worden weggenomen. Deze spelen vooral in het fysieke domein (woningen, overheidsgebouwen en wegen), maar ook op het gebied van aangepaste werkplekken en sociaal transport (openbaar vervoer). Uit het onderzoek blijkt echter ook dat de normadressaten welwillend staan tegenover het treffen van maatregelen en dat de norm in de wet niet ter discussie staat.

# Bijlage 1: geraadpleegde bronnen

Aanbiedingsbrief verkenning invoering gelijkebehandelingswetgeving op Bonaire, Saba en Sint Eustatius | Kamerstuk | (d.d.23 januari 2023)

Abraham, M., Girigorie, T., Nauta, O. & Petersen, A. (2023). *Ambtelijk-bestuurlijke integriteit in Caribisch Nederland*. Amsterdam: DSP-groep (In opdracht van het WODC)

Caribisch Netwerk (2022). *Forse stijging huizenprijzen op Bonaire: 'met modaal inkomen geen eigen huis'*. <https://caribischnetwerk.ntr.nl/2022/01/29/forse-stijging-huizenprijzen-op-bonaire-ondanks-modaal-inkomen-geen-eigen-huis/>

CBS (2024). *Caribisch Nederland; bevolking; geslacht, leeftijd, burgerlijke staat*. <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83698NED/table?ts=1578654405815>

CBS (2023). *Veiligheidsmonitor*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2024/09/veiligheidsmonitor-2023>

Bestuurscollege van Bonaire (2023). *Brief van 12 oktober: Aandacht voor mogelijke uitvoeringslasten*

Burgerlijk Wetboek, boek 7A 1603

Burgerlijk Wetboek, boek 7:646, tweede lid, tweede zin

Burgerlijk Wetboek, boek 7:648, derde lid

Burgerlijk Wetboek, boek 7:649, derde lid BW

De Rechtspraak (2021-2022). *Hogerberoep tewerkstellingsvergunning BES - ECLI:NL:OGHACMB:2021:278*. <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:OGHACMB:2021:278>

Kamerstukken II 2001/2002, 28 169, nr. 3

Kamerstukken II 2023/2024, 31 753, nr. 285

Kamerstukken II 2023/24, 36 510, nr. 3.

Loof J.P. (2022). Artikel 1. gelijkheidsbeginsel: een levende norm met veel verschillende dimensies (artikel 1 Grondwet). In: Ellian A. & Rijpkema B. (Eds.), *Een nieuw commentaar op de Grondwet*. Amsterdam: Boom. 101-116.

Mortel, E. & Nauta, O (2016). *Onderzoek VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap in Caribisch Nederland*. Rotterdam: IdeeVersa/DSP-groep (in opdracht van het ministerie van VWS)

Rijksrecherche (2018). *Bestuurlijk advies Uitgifte van grond en erfpacht Bonaire*.

Nibud (2024). *Nibud doet aanbevelingen voor inzicht schuldenproblematiek Caribisch Nederland*.

<https://www.nibud.nl/nieuws/nibud-doet-aanbevelingen-voor-inzicht-schuldenproblematiek-caribisch-nederland/>

Nicolaas, A. (2023). *Ervaren discriminatie op de Bonairiaanse arbeidsmarkt. Een onderzoek naar de mate van ervaren discriminatie van migranten op de Bonairiaanse arbeidsmarkt en op de werkvloer en de effecten daarvan*. Curaçao: Inter-Continental University of the Caribbean

Overheid wettenbank (z.d.). *Wet kosteloze rechtskundige bijstand BES - Artikel 2a*.

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0028200/2010-10-10#:~:text=Artikel%202a,-Toon%20relaties%20in&text=1%20In%20afwijking%20van%20artikel,recht%20ogeeft%20op%20kosteloze%20rechtshulp>

Overheid, wettenbank (z.d.). *Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte - artikel 2a Wgbh/cz*. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0014915/2020-01-01>

Overheid, wettenbank (z.d.). *Algemene wet gelijke behandeling – Artikel 5*.

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0006502/2020-01-01>

Overheid, wettenbank (z.d.). *Algemene wet gelijke behandeling – Artikel 7a*.

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0006502/2020-01-01>

Overheid, wettenbank (z.d.). *Wet inkomstenbelasting 2001 - artikel 4.1 jo artikel 1.2*.

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0011353/2024-04-30>

Rijksoverheid (2023). *Caribisch Nederland heeft recht op een waardig sociaal minimum*.

<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/10/06/caribisch-nederland-heeft-recht-op-een-waardig-sociaal-minimum>

SCP (2018). *Ervaren discriminatie in Nederland II*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau

Staatsblad (2014). *Bouwbesluit BES (539)*

[Stichting lezen & schrijven Bonaire \(2015\). \*Laaggeletterdheid op Bonaire\*](https://www.lezenenschrijvenbonaire.org/laaggeletterdheid).

<https://www.lezenenschrijvenbonaire.org/laaggeletterdheid>

Veerman, N., Horssen, C. van & Warnaar, M. (2023). *Zicht op schulden in Caribisch Nederland*. Utrecht: Nibud.  
<https://www.nibud.nl/download/19500/?tmstv=1722609364>

Warnaar, M., Bos, J., Horssen, C. van, Lamers, S., Veerman, N. & Wieman, G. (2023).  
*Minimumvoorbeeldbegrotingen voor Caribisch Nederland*. Utrecht: Nibud.

World Justice Project (2019). *Global Insights on Access to Justice*.  
<https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-A2J-2019.pdf>



# Bijlage 2: vragenlijst straatenquête

## Vragenblok juridisch probleem

LEES: Goedemorgen/middag. Mijn naam is [NAAM]. Ik werk voor DSP-groep, een onafhankelijke onderzoeksorganisatie uit Nederland. Ik wil u vragen deel te nemen aan een korte enquête. Het doel van de enquête is om inzicht te krijgen in de ervaringen van burgers op [EILAND] met juridische problemen en met ongelijke behandeling. Het onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Reden dat dit onderzoek wordt verricht is dat in de loop van dit jaar op [EILAND] een Juridisch Loket wordt geopend waar burgers gratis onafhankelijk juridische hulp kunnen krijgen. Ook kunnen ze bij het loket melding doen als ze vinden dat zij ongelijk worden behandeld of gediscrimineerd.

Met de resultaten van dit onderzoek willen we ervoor zorgen dat het loket zo goed mogelijk aansluit bij de behoeften van de bewoners op [EILAND].

Deze enquête is vrijwillig en duurt ongeveer 5 minuten. Uw antwoorden worden vertrouwelijk behandeld. We zullen daarom niet naar uw naam vragen en niemand zal kunnen weten dat u deelnam aan het onderzoek of wat u antwoordde op de vragen.

### 1. **Vraag: Wilt u deelnemen aan het onderzoek?**

- a) Ja [CODERING: ROUTING DOOR NAAR VRAAG 3]
- b) Nee

### 2. [CODERING: ALLEEN TONEN BIJ 'NEE' OP VRAAG 1] **Kunt u mij misschien vertellen waarom u niet wilt meedoen?**

- a) Geen tijd
- b) Geen zin
- c) Onderwerp is niet relevant voor mij
- d) Ik heb geen juridische problemen of ervaring met ongelijke behandeling
- e) Overig

LEES: Ik wil u eerst graag enkele vragen stellen over juridische problemen. Bij een juridisch probleem heb je vaak wetten en regels nodig om het probleem op te lossen. Soms moet er zelfs een advocaat of rechter bij komen. Juridische problemen kunnen verschillen. Ik noem een paar voorbeelden. Een juridisch probleem kan zijn dat je niet goed weet wat je rechten zijn. Bijvoorbeeld als je niet zeker weet of je recht hebt op een uitkering, terwijl je dat wel nodig hebt. Maar een juridisch probleem kan ook zijn als je een conflict hebt. Bijvoorbeeld als je werkgever je wilt ontslaan en je het daar niet mee eens bent. Een juridisch probleem kan

ook bestaan uit een ruzie met iemand anders. Bijvoorbeeld een buur die overlast geeft, een huurcontract, of een aannemer die slecht werk levert.

Ik geeft u nu een lijst met juridische problemen die mensen in het dagelijks leven kunnen ervaren. Kunt u mij per probleem vertellen of u wel of niet in de afgelopen periode zo'n probleem heeft gehad? Met 'de afgelopen periode' bedoel ik dat het probleem in 2022 of later gespeeld heeft, of nu nog speelt.

**Instructie enquêteur: overhandig de hand-out 1 aan de respondent:**

**3. Had u in de afgelopen periode te maken met juridische problemen op één of meer van de terreinen die u op de kaart ziet? [MEERDERE ANDERWOORDEN MOGELIJK]**

- a) Wonen, huren of verhuren?
- b) Werk, werkomstandigheden, ontslag of arbeidsconflict
- c) Inkomen
- d) Familie en relatie, zoals echtscheidingen, omgangsregelingen of alimentatie
- e) Verblijfsvergunningen of immigratiedienst
- f) Politie en justitie
- g) Aankopen en garanties
- h) Schulden en incasso
- i) Gezondheid en welzijn
- j) Onderwijs
- k) Ik heb geen ervaring met juridische problemen [CODERING: ROUTING NAAR VRAAG 11]
- l) Anders, namelijk

**4. U hebt in de afgelopen 2 jaar te maken met juridische problemen. Welke van deze problemen had op u de meeste impact?**

- [CODERING: HET PROGRAMMA TOONT HIER DE LIJST MET JURIDISCHE PROBLEMEN DIE DE RESPONDENT GENOEMD HEEFT BIJ VRAAG 3 ALS DAT NIET MOGELIJK IS DAN LIJST VAN VRAAG 3 HIER HERHALEN]

**5. Hebt u voor dit juridisch probleem informatie of advies ingewonnen bij anderen zodat u het probleem beter kon begrijpen of oplossen?**

INSTRUCTIE ENQUÊTEUR: als de respondent verward wordt door de vraag, LEES DAN: bijvoorbeeld bij familie of vrienden, een advocaat, de kerk of een organisatie die u vertrouwdt]

- Ja
- Nee [CODERING: ROUTING GA NAAR VRAAG 7]

**6. Bij wie won u advies in of vroeg u om hulp? [CODERING: MEEDERE ANTWOORDEN MOGELIJK]**

1. Een familielid, vriend, of kennis
2. Onafhankelijk juridische professional (advocaat, een professionele adviseur).
3. Medewerker vakbond
4. Openbaar Lichaam of RCN
5. Werkgever
6. Een religieuze leider of gemeenschapsleider of organisatie
7. Weet niet/n.v.t.
8. Anders, namelijk > [CODERING: OPEN ANTWOORD]

**7. Is het juridische probleem inmiddels opgelost of verholpen?**

- Ja volledig [CODERING: ROUTING: NAAR VRAAG 10]
- Deels
- Niet
- Onbekend/weet niet

**8. Waarom is het probleem nog niet helemaal opgelost of verholpen? [CODERING: MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK]**

- Omdat ik geen adequate hulp heb kunnen vinden en het niet lukt om het probleem zelf op te lossen
- Omdat ik mij niet kan vinden in de voorgestelde oplossing(en)
- Omdat de wederpartij zich niet kan vinden in de voorgestelde oplossing(en)
- Omdat er sprake is van een procedure die nog niet is afgerond;
- Anders, namelijk

**9. Hebt u er vertrouwen in dat er alsnog een goede oplossing gevonden wordt?**

- Ja
- Nee
- Weet niet

**10. [CODERING: ALLEEN STELLEN BIJ JA OP VRAAG 7] Hoe is het probleem uiteindelijk opgelost? [CODERING: MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK]**

- Door informatie in te winnen
- Door berusting/acceptatie
- Door zelf overeenstemming te bereiken met de wederpartij
- Door tussenkomst van een bemiddelende partij
- Door een advocaat in te schakelen en die overeenstemming te laten bereiken met de wederpartij
- Door middel van een juridische procedure

LEES: Binnenkort opent op [EILAND] een Juridisch Loket. Dit is een plek waar alle burgers gratis advies kunnen inwinnen als zij juridische problemen ervaren. Samen kijken zij naar uw juridisch probleem en het loket adviseert wat u het beste kunt doen. Het Juridisch Loket kan u ook ondersteunen bij deze volgende stap als het u zelf niet lukt. Als het probleem niet kan worden opgelost, kan het Juridisch Loket u verwijzen naar een advocaat. De dienstverlening van het Juridisch Loket is gratis. Voor een advocaat moet u wel betalen, tenzij u een laag inkomen heeft. Dan kunt u in aanmerking komen voor kosteloze rechtsbijstand.

**11. Stel u ervaart een juridisch probleem. Kunt u op een schaal van 1 tot 10 aangeven hoe waarschijnlijk het is dat u voor het inwinnen van advies over dit juridisch probleem gebruik gaat maken van het Juridisch Loket? Een 1 betekent dat u beslist geen gebruik gaat maken van het Juridisch Loket. Een 10 betekent dat u zeker gebruik gaat maken van het loket.**

a. [CODERING: Cijfer]

**12. Waarom bent u wel/niet van plan gebruik te maken van het Juridisch Loket?**

a. [CODERING: OPEN ANTWOORD, NIET VERPLICHT]

## Vragenblok ongelijke behandeling

LEES: Artikel 1 van de Grondwet stelt dat iedereen in Nederland en dus ook op [EILAND] gelijk behandeld moet worden. Toch kan het gebeuren dat mensen achtergesteld of anders behandeld worden op basis van persoonlijke kenmerken. Een dergelijk onderscheid is meestal verboden. Ik laat u nu een kaart zien van gronden van ongelijke behandeling die niet zijn toegestaan.

### INSTRUCTIE ENQUÊTEUR: OVERHANDIG HANDOUT MET WETTELIJK GRONDEN

**13. Kunt u op een schaal van 1 tot 10 aangeven in welke mate ongelijke behandeling voorkomt op [NAAM EILAND]? Een 1 betekent dat het nooit voorkomt, terwijl een 10 betekent dat iedereen dagelijks te maken heeft met ongelijke behandeling.**

a. [CODERING: Cijfer]

LEES: Ik ga een aantal situaties noemen waarin u in het dagelijks leven ongelijk behandeld kunt worden. Kunt u mij per situatie vertellen of u persoonlijk wel of niet in de afgelopen 2 jaar te maken hebt gehad met ongelijke behandeling.

**14. Bent u in de afgelopen 2 jaar ongelijk behandeld of gediscrimineerd op het werk.** Het kan bijvoorbeeld gaan om ongelijke behandeling bij sollicitaties, promotie of ontslag. Maar ook discriminatie in de omgang met collega's, klanten of leidinggevenden valt hieronder. Deze voorbeelden gelden ook als de overheid de werkgever is.

15. **Bent u in de afgelopen 2 jaar ongelijk behandeld of gediscrimineerd in de buurt of op straat of elders in de openbare ruimte.** Bent u daar bijvoorbeeld uitgescholden?
16. **Bent u in de afgelopen 2 jaar ongelijk behandeld of gediscrimineerd bij het aanvragen van een dienst van de overheid,** bijvoorbeeld een uitkering, een vergunning of een toelage?
17. **Bent u in de afgelopen 2 jaar ongelijk behandeld of gediscrimineerd bij de commerciële dienstverlening,** zoals een winkel of bij de bank.
18. **Bent u in de afgelopen 2 jaar ongelijk behandeld of gediscrimineerd bij de horeca of bij amusement,** zoals een festiviteit of weigering van toegang tot een discotheek
19. **Bent u in de afgelopen 2 jaar ongelijk behandeld of gediscrimineerd bij huisvesting,** bijvoorbeeld bij het toekennen van een huis, huurcontract of erfpacht
20. **Bent u in de afgelopen 2 jaar ongelijk behandeld of gediscrimineerd binnen het onderwijs,** bijvoorbeeld pestgedrag of toegang tot onderwijs. Of bij het krijgen van een studiebeurs
21. **Bent u in de afgelopen 2 jaar ongelijk behandeld of gediscrimineerd binnen de zorg,** bijvoorbeeld een verschil in behandeling vanwege iemands afkomst of seksuele gerichtheid
22. **Bent u in de afgelopen 2 jaar ongelijk behandeld of gediscrimineerd binnen het openbaar vervoer,** bijvoorbeeld dat u niet werd meegenomen in een taxi. Of dat u geen toegang kreeg tot een ferry of in een vliegtuig.
23. [INDIEN JA op vorige vraag] **Als u naar de kaart in uw hand kijkt, kunt u dan één of meer gronden aanwijzen waarop u toen ongelijk behandeld of gediscrimineerd werd?** [CODERING: MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK]
  1. Godsdienst
  2. Levensovertuiging
  3. Politieke gezindheid
  4. Afkomst
  5. Geslacht
  6. Zwangerschap
  7. Nationaliteit
  8. Seksuele gerichtheid
  9. Burgerlijke staat

10. Handicap of chronische ziekte
11. Leeftijd
12. Arbeidscontract (parttime vs. fulltime, vast vs. tijdelijk)
13. Overig
14. Anders, namelijk

**24. Instructie enquêteur: vul in wat voor soort discriminatie het betreft. Alleen vragen als het niet duidelijk is: [CODERING: MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK]**

- Uitlating (waaronder pesten, verbaal geweld en bedreiging)
- Fysiek geweld en vernieling
- Omstreden handeling (waaronder weigering of uitsluiting)

**25. Waren er nog andere situaties waarin u zich ongelijk behandeld of gediscrimineerd voelde?**

- Nee
- Ja, namelijk [CODERING: OPEN ANTWOORD, NIET VERPLICHT]

LEES: In de loop van 2025 komt op [naam eiland] een meldpunt voor het melden van ongelijke behandeling en discriminatie. Bij het meldpunt kunt u terecht als u een klacht heeft over ongelijke behandeling. U kunt dan gratis advies en hulp krijgen om de situatie op te lossen. Het meldpunt is onderdeel van het Juridisch Loket.

**26. Stelt u krijgt te maken met ongelijke behandeling of discriminatie. Kunt u op een schaal van 1 tot 10 aangeven hoe waarschijnlijk het is dat u bij het meldpunt een klacht indient? Een 1 betekent dat u beslist geen melding zou doen bij het meldpunt, terwijl een 10 betekent dat u zeker een melding doet wanneer u zich ongelijk behandeld of gediscrimineerd voelt.**

- a. [CODERING: Cijfer]

**27. Waarom zou u wel/ niet een melding doen bij het meldpunt?**

- a. [CODERING: OPEN ANTWOORD, NIET VERPLICHT]

## Persoonskenmerken

**28. Mag ik u vragen wat uw leeftijd is?**

- a. [CODERING: Cijfer]
- b. Geen antwoord

**29. Hoe identificeert u zichzelf?**

- a. [open antwoord]

**30. Bent u ingezetene van [EILAND] of verblijft u slechts tijdelijk hier?**

- a. Ingezetene
- b. Tijdelijk verblijfsvergunning
- c. Toerist
- d. Irreguliere verblijfstatus
- e. Geen antwoord

LEES: Hartelijk dank voor uw medewerking!

**31. Instructie enquêteur: vul geslacht in van respondent**

- a. Man
- b. Vrouw
- c. Anders

-EINDE ENQUETE

## Hand-out 1: Juridisch problemen

MOGELIJK JURIDISCHE PROBLEMEN
<p>Wonen, huren of verhuren?</p> <p>U kunt hierbij denken aan problemen met uw verhuurder of uw woning. Bijvoorbeeld dat u vindt dat er gebreken zijn aan de woning waar de verhuurder iets aan moet doen of dat u het niet eens bent met een huurverhoging. Of omdat u een huurcontract geweigerd wordt. Of problemen rond erfpacht of, het eigendom van uw woning.</p>
<p>Werk, werkomstandigheden, ontslag of arbeidsconflict</p> <p>Hierbij kunt u denken aan problemen op uw werk of met uw werkgever. Bijvoorbeeld dat uw werkgever uw loon niet op tijd betaalt, of dat uw werkgever u wil ontslaan of vindt dat u uw werk niet goed doet.</p>
<p>Inkomen</p> <p>Hierbij kunt u denken aan problemen met uw inkomen, zoals bv. onderstand of een andere uitkering.</p>
<p>Familie en relatie, zoals echtscheidingen, omgangsregelingen of alimentatie</p> <p>Het gaat hier om problemen die te maken hebben met familie en relatie. Bijvoorbeeld dat u het niet eens kunt worden met uw ex-partner over de verdeling van spullen bij de scheiden. Of over de omgang met de kinderen. Of de betaling van alimentatie.</p>
<p>Verblijfsvergunningen of immigratiedienst</p> <p>Het gaat hierbij om problemen met uw verblijfsvergunning. Bijvoorbeeld dat u of een familielid een verblijfsvergunning heeft aangevraagd die wordt afgewezen. En dat u het daar niet mee eens bent.</p>
<p>Politie en justitie</p> <p>U kunt hierbij denken aan problemen die te maken hebben met strafbare feiten. Dus bijvoorbeeld dat u voor de rechter moet verschijnen voor het overtreden van de wet. Of dat u slachtoffer bent van een strafbaar feit.</p>
<p>Aankopen en garanties</p> <p>U kunt hierbij denken aan problemen na het kopen of verkopen spullen. Bv.: u heeft iets gekocht in een winkel, maar dat is al heel snel na aankoop stuk gegaan. En de winkel zegt dat er geen garantie is of vindt dat u het zelf stuk heeft gemaakt.</p>
<p>Schulden en incasso</p> <p>U kunt hierbij denken aan problemen die te maken hebben schulden die u niet kunt betalen of waar u het niet mee eens bent. Bijvoorbeeld: u heeft verschillende schulden die u niet kunt betalen en intussen dreigen de schuldeisers met extra kosten en rechtszaken.</p>
<p>Gezondheid en welzijn</p> <p>U kunt hierbij denken aan juridische problemen die te maken hebben met uw gezondheid. Bijvoorbeeld: u bent behandeld door een dokter en u bent van mening dat er fouten zijn gemaakt, terwijl de dokter dit ontkent. U kunt ook denken aan geschillen over de vergoeding van zorgkosten door de verzekering.</p>
<p>Onderwijs</p> <p>Hierbij kunt u denken aan problemen met school van uw kind. Of problemen met studiefinanciering.</p>



## Hand-out 2: gronden waarop niet gediscrimineerd mag worden

ONDERSCHIED OP ÉÉN VAN DE VOLGENDE GRONDEN IS BIJ WET VERBODEN
Godsdienst
Levensovertuiging Bijvoorbeeld een veganistische levensovertuiging of het humanisme of het atheïsme
Politieke kleur
Afkomst Bijvoorbeeld huidskleur of etniciteit
Geslacht Man of vrouw
Zwangerschap
Nationaliteit
Seksuele gerichtheid (LGBTQ)
Burgerlijke staat - Bijvoorbeeld dat u niet of juist wel getrouwd bent
Handicap of chronische ziekte
Leeftijd
Arbeidscontract Bijvoorbeeld als je salaris, vakantiedagen, etc. relatief minder zijn omdat je niet fulltime werkt. Of omdat je een tijdelijk contract hebt in plaats van een vast contract

DSP-groep BV  
Van Diemenstraat 410  
1013 CR Amsterdam  
+31 (0)20 625 75 37

dsp@dsp-groep.nl  
KvK 33176766  
www.dsp-groep.nl

DSP-groep is een onafhankelijk bureau voor onderzoek, advies en management, gevestigd aan de IJ-oeveren in Amsterdam. Sinds de oprichting van het bureau in 1984 werken wij veelzijdig in opdracht van de overheid (ministeries, provincies en gemeenten), maar ook voor maatschappelijke organisaties op landelijk, regionaal of lokaal niveau. Het bureau bestaat uit 40 medewerkers en een groot aantal freelancers.

#### **Dienstverlening**

Onze inzet is vooral gericht op het ondersteunen van opdrachtgevers bij het aanpakken van complexe beleidsvraagstukken binnen de samenleving. We richten ons daarbij met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van zo'n vraagstuk. In dit kader kunnen we bijvoorbeeld een onderzoek doen, een registratie- of monitorsysteem ontwikkelen, een advies uitbrengen, een beleidsvisie voorbereiden, een plan toetsen of (tijdelijk) het management van een project of organisatie voeren.

#### **Expertise**

Onze focus richt zich met name op de sociale, ruimtelijke of bestuurlijke kanten van een vraagstuk. Wij hebben o.a. expertise op het gebied van transitie in het sociaal domein, kwetsbare groepen in de samenleving, openbare orde & veiligheid, wonen, jeugd, sport & cultuur.

#### **Meer weten?**

Neem vrijblijvend contact met ons op voor meer informatie of om een afspraak te maken. Bezoek onze website [www.dsp-groep.nl](http://www.dsp-groep.nl) voor onze projecten, publicaties en opdrachtgevers.

