

Vergaderjaar 2024–2025

36 551

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

Nr. 7

**NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 5 november 2024

Hierbij bied ik u, mede namens de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Staatssecretaris Participatie en Integratie, de Staatssecretaris Rechtsbescherming, de Staatssecretaris Jeugd, Preventie en Sport en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel bescherming tegen discriminatie op de BES aan. Ik dank de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken voor de schriftelijke inbreng en de vragen van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, D66, NSC, SGP, SP en VVD. Deze nota naar aanleiding van het verslag volgt de indeling van het verslag. Tevens zijn de uitgevoerde nulmeting naar ervaren discriminatie op de BES en de analyse van de impact van de invoering van de gelijkebehandelingswetgeving bijgevoegd.

Inhoudsopgave	blz.
<b>I. ALGEMEEN DEEL</b>	<b>1</b>
1. Inleiding	3
2. Hoofdpijnen en reikwijdte van het wetsvoorstel	6
3. Verhouding tot hoger recht	10
4. Gevolgen en regeldruk	12
5. Uitvoering	20
6. Effectuering en toezicht	22
7. Advies en (internet)consultatie	25
<b>II. ARTIKELSGEWIJS</b>	<b>26</b>

**I. ALGEMEEN DEEL**

*De leden van de **GroenLinks-PvdA-fractie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggend wetsvoorstel tot bescherming tegen discriminatie op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: de BES). Deze*

*leden delen de mening van de regering dat naast de Grondwet alle gelijke behandelingswetgeving ook op de BES-eilanden moeten gaan gelden. Voor de terughoudendheid die er bij de staatkundige hervorming ten aanzien van de implementatie van Nederlandse wetgeving nog gold, zijn naar de mening van deze leden nu geen redenen meer. Zij zijn dan ook verheugd dat die wetgeving ook op de BES moet gaan gelden. Niet alleen omdat er geen redenen meer zijn om dat niet te doen, maar vooral omdat ook op de BES, net zoals in het Europese deel van het Koninkrijk, nog veel gedaan moet worden om ongelijke behandeling tegen te gaan. De verkenning over discriminatie op de BES die in januari 2023 naar de Kamer is gestuurd geeft aan dat discriminatie ook op de BES in vele vormen voorkomt.*

*De leden van de **GroenLinks-PvdA-fractie** stellen dat wetgeving die ongelijk gedrag of discriminatie tegengaat daarom noodzakelijk is. Echter, zo menen deze leden, is wetgeving alleen daarvoor niet genoeg. In het kader van dit wetsvoorstel hebben zij daarom vragen ten aanzien van hoe de gelijke behandelingswetten in de praktijk moeten gaan werken. Naar zij aannemen gaat deze wetgeving een handvat bieden om in de praktijk discriminatie tegen te gaan. Is deze aanname juist? En worden ook per sector plannen opgesteld die ertoe moeten leiden dat de discriminatie daar aantoonbaar af gaat nemen? Daarbij denken deze leden onder andere, maar niet limitatief aan, de arbeidsmarkt, de zorg, het onderwijs, de toegankelijkheid van gebouwen. Zo ja, op welke termijn en door wie worden die plannen gemaakt? Zo nee, waarom niet?*

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie stellen terecht dat alleen de invoering van de gelijkebehandelingswetten onvoldoende is om discriminatie in de praktijk tegen te gaan.

Net als in Europees Nederland zal de wetgeving hand in hand gaan met de toegang tot laagdrempelige instituties. Hiertoe zal de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: BZK) overgaan tot de inrichting van een antidiscriminatievoorziening (hierna: ADV BES, artikel I van het wetsvoorstel) en zal het College voor de rechten van de mens (hierna: het College) op de BES een oordelende bevoegdheid krijgen (artikel IV van het wetsvoorstel).

De gelijkebehandelingswetgeving behelst niet een algemene verplichting tot het opstellen van sectorale plannen. Eén specifieke verplichting om tot sectorale plannen over te gaan volgt uit het, op artikel 2a van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz) gebaseerde, Besluit algemene toegankelijkheid voor personen met een handicap of chronische ziekte. Dit Besluit regelt de bevordering door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (hierna: VWS) van actieplannen binnen de sectoren waarop de wet ziet. Het gaat hier om plannen over het geleidelijk zorgdragen voor de algemene toegankelijkheid voor personen met een handicap of chronische ziekte, tenzij dat voor de normadressaat van de wet een onevenredige belasting vormt. Met de introductie van een ADV BES, die mede de opdracht krijgt om voorlichting te verzorgen en samen te werken met maatschappelijke partners, zal de sectorale bestrijding van discriminatie in de praktijk vorm en inhoud krijgen.

*De leden van de **VVD-fractie** hebben met interesse kennisgenomen van de Wet bescherming tegen discriminatie op de BES. Deze leden vinden dat iedereen veilig en vrij zichzelf moet kunnen zijn, ongeacht waar in Nederland iemand zich bevindt. Daarmee is het goed dat concrete discriminatiewetgeving ook geldig wordt op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, dat er een voorziening komt voor ondersteuning bij discriminatievragen en dat het College voor de Rechten van de Mens (hierna: CvdRM) kan oordelen. Zij hebben nog wel enkele kritische vragen, met name over*

*het nog ontbreken van de toegezegde nulmeting en de nog onvoldoende in kaart gebrachte gevolgen van het geldig verklaren van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (hierna: Wgbh/cz). Kan de regering de Kamer de nulmeting tegelijkertijd met de nota naar aanleiding van het verslag doen toekomen?*

De nulmeting en de impactanalyse zijn bij de onderhavige nota naar aanleiding van het verslag gevoegd.

*De leden van de **VVD-fractie** willen de regering vragen in te gaan op de samenhang tussen voorliggend wetsvoorstel en andere lopende wetsvoorstellen rondom discriminatie, zoals bijvoorbeeld de Wet seksuele gerichtheid. Wordt in andere wetsvoorstellen reeds geborgd dat deze ook geldig zijn op de BES? Zo nee, is het wenselijk om dit te doen?*

Met het onderhavige voorstel worden de belangrijkste gelijkebehandelingswetten van toepassing op de BES. Het wetsvoorstel seksuele gerichtheid behelst de vervanging van de term hetero- of homoseksuele gerichtheid in de Algemene wet gelijke behandeling (hierna: Awgb) en het Wetboek van Strafrecht door de term seksuele gerichtheid. De te wijzigen Awgb-artikelen 1, 5 en 7 worden met het onderhavige wetsvoorstel van toepassing op de BES. Immers: als wetgeving mede van toepassing is op de BES, dan gelden wijzigingen van die wetgeving ook op de BES.

*De leden van de **NSC-fractie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel wijziging Wet bescherming tegen discriminatie op de BES. Deze leden ondersteunen de initiatieven die worden genomen om discriminatie op de eilanden te verminderen en de toegankelijkheid voor mensen die dat nodig hebben te verbeteren. Het is goed dat na aandringen van het CvdRM en de bestuurscolleges van Bonaire, Saba en Sint Eustatius de regering nu actie onderneemt om te voorzien in de behoefte op de eilanden en het verbeteren van de rechtsbescherming van de inwoners. Het is belangrijk dat artikel 1 van de Grondwet wordt uitgevoerd in alle delen van het Koninkrijk. Zij hebben nog een aantal vragen betreffende dit wetsvoorstel.*

*De leden van de **D66-fractie** hebben met interesse kennisgenomen van de Wet bescherming tegen discriminatie op de BES en hebben hierover nog enkele vragen.*

*De leden van de **SP-fractie** hebben de Wet bescherming tegen discriminatie op de BES gelezen. Deze leden zijn positief gestemd over deze wet maar hebben nog een aantal vragen.*

*De leden van de **SGP-fractie** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden vinden het belangrijk dat ook in de openbare lichamen de bescherming van gelijke behandeling voldoende is gewaarborgd, maar zij vinden het ook van wezenlijk belang dat sprake is van een evenwichtige afweging van grondrechten. Vanuit dat laatste belang zijn zij niet enthousiast over het onverkort toepassen van de gelijke behandelingswetgeving op de openbare lichamen.*

## **1. Inleiding**

*De leden van de **VVD-fractie** schrikken van de constatering dat discriminatie op de eilanden veel voorkomt, bijvoorbeeld ook onder lhbtq+-ers en dat er een cultuur van «don't ask, don't tell» hangt. Deze leden vragen in hoeverre het voorliggende wetsvoorstel gaat bijdragen aan het tegengaan van de verschillende vormen van discriminatie en of extra stappen in bijvoorbeeld het onderwijs noodzakelijk zijn. In het onderwijs leren*

*kinderen immers ook normen en waarden die zij verder in hun leven meenemen.*

Het veranderen van cultuur vergt een lange adem. Wetgeving en instituties dragen bij aan het veranderen van een gevestigde norm. Het voorliggend wetsvoorstel zorgt voor normstelling en effectuering op de eilanden; inwoners van Caribisch Nederland kunnen zich hierop beroepen wanneer sprake is van ervaren discriminatie. De antidiscriminatievoorziening op Bonaire, St. Eustatius en Saba, die inwoners kan bijstaan bij meldingen van discriminatie, werkt niet alleen aan een oplossing wanneer discriminatie zich aandient, maar heeft ook nadrukkelijk een wettelijke taak als het gaat om informatieverschaffing en voorlichting (artikel 1, tweede lid, onder f van het wetsvoorstel). Door deze taak expliciet te vermelden wordt de ADV BES in staat gesteld om in de eilandelijke samenleving – waar het onderwijs deel van uit maakt – te werken aan bewustwording en preventie van discriminatie. Bijvoorbeeld door het geven van gastlessen op scholen, workshops te verzorgen aan organisaties of aan publiekscommunicaties te doen.

*De leden van de **NSC-fractie** zien in het wetsvoorstel terug dat het een doel van de regering is om zoveel mogelijk gelijkebehandelingswetgeving te harmoniseren tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland. De memorie van toelichting geeft aan dat maatwerk op de eilanden mogelijk is. Deze leden constateren dat maatwerk van uiterst belang is. De eilanden zijn verschillend van Europees Nederland, zowel op schaalgrootte, cultureel vlak en de omgeving. Daarnaast bestaan er op de benoemde terreinen ook grote onderlinge verschillen. Kan de regering toelichten hoe maatwerk wordt toegepast? Kan de regering daarnaast ook garanderen dat het bieden van maatwerk te allen tijde het uitgangspunt zal zijn voor het integreren van wetgeving op de eilanden?*

Met het onderhavige voorstel worden de belangrijkste gelijkebehandelingswetten integraal van toepassing op de BES. Dat betekent dat alle ge- en verboden in die wetten van toepassing worden, zoals het verbod op het maken van direct onderscheid. Binnen de reikwijdte van de wet is op enkele essentiële onderdelen, doordat er open normen in staan, maatwerk in de uitvoering mogelijk. Zo is indirect onderscheid mogelijk indien dat onderscheid objectief gerechtvaardigd wordt door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn. Bij de toepassing van de objectieve rechtvaardiging bestaat ruimte om rekening te houden met de (lokale, insulaire) feiten en omstandigheden. Ook bij de vraag, of een toegankelijkheids-aanpassing passend en evenredig is, kunnen (lokale, insulaire) belangen, feiten en omstandigheden worden afgewogen. Maar ook in het verbod op direct onderscheid is soms een open norm opgenomen waardoor maatwerk mogelijk is. Voorbeelden daarvan liggen besloten in artikel 5 Awgb en artikel 7 Awgb. Dit mag vanzelfsprekend niet leiden tot niet gerechtvaardigde ongelijke behandeling; de toepassing in de praktijk wordt, als gevolg van dit wetsvoorstel, toetsbaar door het College voor de rechten van de mens.

In zijn algemeenheid geldt, dat Europees-Nederlandse wetgeving ook toepassing op de BES behoeft, tenzij er goede redenen zijn om dat niet te doen (*comply or explain*). Doel is het bereiken van een gelijkwaardig effect, passend bij het uitgangspunt dat de drie eilanden een gelijkwaardig deel van Nederland zijn. Dit sluit aan bij artikel 132a, vierde lid, Grondwet, dat stelt dat voor de openbare lichamen regels kunnen worden gesteld en andere specifieke maatregelen kunnen worden getroffen met het oog op bijzondere omstandigheden waardoor deze openbare lichamen zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland. De bijzondere omstandigheden kunnen zijn gelegen in onder meer het

insulaire karakter, kleinschaligheid, klimatologische omstandigheden, geografische omstandigheden, culturele verschillen, economische en sociale omstandigheden en draagkracht. Dit betekent dat bij de invoering van wetgeving het uitgangspunt zoveel mogelijk harmoniseren is, maar dat maatwerk mogelijk is.

*De leden van de **D66-fractie** stellen het op prijs dat de regering in het kader van «comply or explain» de verschillende gelijkebehandelingswetten van kracht in het Europese deel van Nederland nu ook op de BES in gaan voeren. Hoewel deze leden liever hadden gezien dat deze invoering al enkele jaren geleden had plaatsgevonden, juichen zij deze stap toe. Wel vragen zij de regering waarom het toch nog zo lang heeft moeten duren om dit wetsvoorstel tot stand te laten komen. Kan de regering daarnaast toelichten of de wettelijke bescherming tegen discriminatie op de BES hiermee op hetzelfde niveau komt als in Europees Nederland, of zijn hier nog aanvullende stappen voor nodig? Tot slot vragen zij op welke manier de regering de Eilandsraden kan ondersteunen bij deze aanvullende stappen.*

Tot eind 2019 werd het uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid gehanteerd: wetgeving gold in beginsel niet voor de BES, tenzij er goede redenen waren om dit wel te doen. Reden hiervoor was het gelimiteerde absorptievermogen van de eilanden. Legislatieve terughoudendheid maakte plaats voor *comply or explain*, zoals ook in het vorige antwoord uiteengezet is. Het kabinet werkt vanaf dat moment stapsgewijs aan invoering op de BES van de daarvoor in aanmerking komende wetgeving. In dat verband is door onder meer de Nationale ombudsman, het College, de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (hierna: NCDR) en de bestuurscolleges op de eilanden aangedrongen op invoering van de gelijkebehandelingswetgeving. In 2022 is een externe verkenning uitgevoerd om de haalbaarheid en gevolgen van de invoering van de anti-discriminatiewetgeving te onderzoeken. Dit heeft geresulteerd in het voorliggende wetsvoorstel; hiermee komt de bescherming van de betreffende gelijkebehandelingswetten op de BES op hetzelfde niveau als in Europees Nederland. In dat verband worden tevens voorbereidingen getroffen voor de inrichting van een ADV op elk eiland en voor individuele oordeelsvorming door het College. De openbare lichamen worden betrokken bij dit proces. De wijziging die hiermee wordt ingevoerd op de eilanden zal de komende periode in de praktijk vorm krijgen. Aanvullende stappen zijn momenteel niet voorzien.

*De leden van de **SGP-fractie** vragen hoe het mogelijk is dat de regering besloten heeft om de gelijke behandelingswetgeving onverkort toe te passen op de openbare lichamen, terwijl blijkt dat nog geen overzicht aanwezig was van de stand van zaken ten aanzien van alle verschillende wetten. Kan de regering toezeggen dat een gedetailleerd overzicht aan de Kamer wordt voorgelegd van de stand van zaken van alle wettelijke verplichtingen alvorens de wetsbehandeling te vervolgen?*

Bij de voorbereiding van de verkenning van de Commissie Thodé, die vooraf ging aan het wetsvoorstel, is met betrekking tot alle hierin vervatte wetten op artikelniveau nagegaan wat invoering voor de eilanden betekent. In de verkenning inzake invoering van de gelijkebehandelingswetgeving op Bonaire, Saba en St. Eustatius wordt hierop ingegaan en wordt de haalbaarheid en gevolgen van de invoering van de anti-discriminatiewetgeving onderzocht.<sup>1</sup> Voorts zijn de – extern uitgevoerde – nulmeting en impactanalyse bij de onderhavige nota naar aanleiding van het verslag gevoegd. Op basis van de beschikbare

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2022/2023, nr 36 200 IV, J.

informatie is de regering van mening dat integrale invoering van de gelijkebehandelingswetgeving op de BES haalbaar en wenselijk is.

*De leden van de **SGP-fractie** vragen eveneens welke rol discussies over het concordantiebeginsel spelen bij de keuze van de regering om minder legislatieve terughoudendheid te betrachten. Deze leden constateren dat de regering er duidelijk voor kiest om de Nederlandse wetgeving model te stellen voor de openbare lichamen. Zij wijzen er echter op dat er ook aanleiding kan zijn om duidelijker te onderscheiden tussen de Europees-Nederlandse rechtssfeer en de Caribische rechtssfeer en dat het zoeken van aansluiting bij de Caribische rechtssfeer voor de openbare lichamen meer voor de hand kan liggen (Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht, M. Gielen, 2023/49, «De rol van het concordantiebeginsel in het Caribische familierecht. Een kritische beschouwing met enkele aanbevelingen»). Welke overwegingen hebben de regering geleid om in het wetsvoorstel een Nederlandse aanpak van gelijke behandeling voor te schrijven in plaats van maatwerk met het oog op de specifieke situatie op de eilanden?*

De Grondwet, waaronder het discriminatieverbod van artikel 1, geldt in de gehele jurisdictie van Nederland, dus ook op de openbare lichamen. Grondrechten behoeven in Nederland in de volle breedte bescherming. Uitgangspunt bij de gelijkebehandelingswetten – die de uitwerking van artikel 1 van de Grondwet vormen – is derhalve integrale invoering op de BES (*comply*). Zoals hiervoor op vragen van de NSC-fractie en D66-fractie is geantwoord, is er binnen de reikwijdte van de wet op enkele essentiële onderdelen maatwerk, en daarmee aansluiting bij de Caribische rechtssfeer, in de uitvoering mogelijk.

## **2. Hoofdpijnen en reikwijdte van het wetsvoorstel**

*De leden van de **GroenLinks-PvdA-fractie** begrijpen dat er niet voor een eigen BES-wet is gekozen om de bestaande gelijke behandelingswetten op de eilanden in te voeren, maar dat er, «om redenen van duidelijkheid en eenvormigheid, toekomstbestendigheid en het voorkomen van «ruis» bij toepassing» gekozen is voor het van toepassing verklaren van de bestaande wetten. Deze leden zijn het daarmee eens. Toch lezen zij dat in de uitvoering van deze wetten er wel verschillen worden gemaakt. Zo is er niet gekozen om de Wet gemeentelijke antidiscrimatievoorzieningen van toepassing te verklaren en krijgen de openbare lichamen, in tegenstelling tot Nederlandse gemeenten, daarom niet de verantwoordelijkheid voor het inrichten van een voorziening voor bijstand bij discriminatie. Waarom zijn de openbare lichamen voorstander van meer onafhankelijke positionering als het gaat om het inrichten van een voorziening voor bijstand bij discriminatie? Zij begrijpen dat het Juridisch Loket BES die voorziening wordt. Nu biedt dat loket juridische advisering in den brede en is niet gespecialiseerd in handhaving van antidiscriminatie wetgeving. Hoe wordt gewaarborgd dat het Juridisch Loket BES de specifieke antidiscriminatievoorziening kan gaan worden? Wat is de stand van zaken met betrekking tot de inrichting van de antidiscriminatievoorziening als onderdeel van het Juridisch Loket BES?*

Twee nieuwe, aparte, loketten op de eilanden inrichten met een vergelijkbare, sociaal-juridische bijstand biedende functie, leek al bij de totstandkoming van de verkenning van de Commissie Thodé effectief noch efficiënt. Het delen van één voordeur en het samenwerken binnen één frontoffice heeft naast efficiency ook inhoudelijke voordelen. Veel juridische vraagstukken blijken een discriminatiecomponent te hebben en vice versa. Bovendien maakt dit mogelijk dat eilandbewoners, die terughoudend zijn om naar een ADV te gaan, meer anoniem het juridisch- en discriminatieloket binnen lopen. Daarnaast kan er binnen één loket

worden ingespeeld op drukte of luwte in het aantal zaken. Door de schaal en de financiële middelen te vergroten, wordt verwacht dat er een robuustere organisatie kan ontstaan met meer draagvlak in de samenleving. Het was ook de Commissie Thodé die aangaf in de verkenning dat, gezien de positionering van en het draagvlak voor lokale overheidsvoorzieningen, het raadzaam is om, anders dan in Europees Nederland, geen gemeentelijke/openbare lichaam functionaliteit te realiseren, maar een externe, onafhankelijke voorziening.

Bij brief van 23 januari 2023 heeft de toenmalige Minister van BZK daarom aangegeven een antidiscrimatievoorziening te willen inrichten op de BES in gezamenlijke uitwerking met het tevens op te richten juridisch loket. In december 2023 heeft de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming de Tweede Kamer geïnformeerd over de contouren van een eerstelijns voorziening (juridisch loket). De openbare lichamen Bonaire, Statia en Saba, almede het Juridisch Loket en BZK zijn betrokken geweest bij het uitwerken van de contouren.

Op alle drie de eilanden komt een fysiek toegankelijk loket waar burgers op gezette tijden terecht kunnen voor informatie, advies en hulp bij juridische problemen en discriminatie.

De wens is om deze loketten (frontoffices) te ondersteunen vanuit een backoffice bij Discriminatie.nl en het Juridisch Loket in Europees Nederland. Binnen de frontoffice is nadrukkelijk gespecialiseerde kennis over discriminatie aanwezig. De dienstverlening moet laagdrempelig toegankelijk zijn voor burgers. Dit betekent in ieder geval aansluiting bij de taal en leefwereld van de mensen op de eilanden.

Uit de gesprekken die in de verkenningsfase zijn gevoerd, alsmede uit de gesprekken die in het kader van de recentelijk uitgevoerde nulmeting zijn gevoerd, komt naar voren dat de ervaren discriminatie en de noodzaak voor een eerstelijns voorziening voor rechtshulp groot is. Tegelijkertijd komt ook naar voren dat vertrouwen in zo'n voorziening niet vanzelfsprekend is en gewonnen moet worden door positieve ervaringen. Dit benadrukt het belang van een gedegen start van de voorziening. Omdat de start van de dienstverlening over discriminatie afhankelijk is van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, is de tijd voor een gedegen voorbereiding gewaarborgd.

*De leden van de **VVD-fractie** kunnen zich vinden in de overwegingen van de regering om op basis van «comply» de regelgeving zoveel mogelijk geldig te laten zijn op de BES. Deze leden constateren echter dat wel voor een andere invulling van de antidiscrimatievoorziening is gekozen. Is de effectiviteit, doeltreffendheid en doelmatigheid van deze voorziening daarmee nog te vergelijken met tegenhangers in Europees Nederland, zo vragen zij de regering.*

De wijze waarop de ADV BES zal worden ingericht sluit waar mogelijk aan op de ADV's in Europees Nederland. De uitvoering van taken, die ondersteund zal worden vanuit een backoffice vanuit de ADV's in Europees Nederland, zal in de praktijk nagenoeg hetzelfde zijn. Echter, het lokale, insulaire karakter van de kleine gemeenschappen op de eilanden is op vele fronten anders dan in Europees Nederland. Daarom is er onder meer voor gekozen om de loketten (frontoffices) waarin de ADV BES zal opereren, extern en onafhankelijk te positioneren, dat wil zeggen los van de lokale overheden. De samenwerking met een eerstelijns rechtshulpvoorziening achter één voordeur maakt eveneens dat er een andere invulling is gekozen dan bij de ADV's in Europees Nederland. Dit laat onverlet dat het kabinet van mening is dat de ADV's in Europees Nederland een grote rol kunnen spelen bij het opzetten van ADV's op de BES. Deze samenwerking blijkt uit het feit, dat de frontoffice zal werken

met een hierboven genoemde backoffice in Europees Nederland. Met Discriminatie.nl – de landelijke vereniging van ADV's – wordt momenteel gewerkt aan de inrichting van deze relatie. Daarnaast wordt gewerkt aan een stelselherziening van de ADV's; hierover is uw Kamer eerder reeds geïnformeerd.<sup>2</sup> In dat verband wordt tevens nagedacht over de wijze waarop de ADV BES en de ADV's in Europees Nederland in de toekomst hechter kunnen samenwerken.

*De leden van de **NSC-fractie** constateren dat de regering ervoor heeft gekozen om al bestaande wetgeving volledig integraal te laten overnemen op Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Deze leden begrijpen de keuze van de regering. Kan de regering nader toelichten waarom voor deze optie is gekozen in plaats van het opstellen van aparte wetten voor de eilanden? Als er wordt teruggerepen naar het bieden van maatwerk voor de eilanden zou het kunnen zijn dat het integraal overnemen van wetgeving, gemaakt voor Europees Nederland, voor problemen kan zorgen. Hoe garandeert de regering dat met het overnemen van deze wetgeving maatwerk nog steeds mogelijk is?*

Het kabinet hanteert sinds 2019 het uitgangspunt, dat Nederlandse wetgeving ook toepassing op de BES behoeft, tenzij er goede redenen zijn om dat niet te doen (*comply or explain*). Doel is het bereiken van een gelijkwaardig effect en een gelijkwaardig voorzieningenniveau, passend bij het uitgangspunt dat de drie eilanden een gelijkwaardig deel van Nederland zijn. Dit betekent dat zoveel mogelijk harmoniseren het uitgangspunt is. De Bestuurscolleges van de eilanden hebben hier ook om verzocht. Daarnaast hecht het kabinet eraan dat bij de wettelijke uitwerking van een grondrecht als het recht op gelijke behandeling waar mogelijk voor gelijke bescherming wordt gezorgd. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is gebleken dat integrale invoering van de gelijkebehandelingswetgeving op de BES niet problematisch maar haalbaar en wenselijk is. Dit wordt ondersteund door de uitkomsten van de (extern uitgevoerde) nulmeting en impactanalyse, die bij deze nota zijn gevoegd. Een belangrijk voordeel van integrale invoering is dat als wetgeving mede van toepassing is op de BES, wijzigingen van die wetgeving automatisch doorwerken op de BES. Dit biedt duidelijkheid en rechtszekerheid, hetgeen op het gebied van bescherming tegen discriminatie van groot belang is. Binnen de reikwijdte van de wet is op enkele essentiële onderdelen maatwerk in de uitvoering mogelijk.

*In de memorie van toelichting staat verder dat het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap reeds moet worden geratificeerd op Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Deze leden hechten er waarde aan, net zoals de Raad van State dat doet, dat dit VN-verdrag ook gaat gelden op de eilanden van Caribisch Nederland. Een toelichting over de status en de voortgang van dit verdrag ontbreekt echter in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting. Kan de regering de huidige status van ratificatie van het VN-verdrag toelichten? Kan de regering aangeven welke stappen nog benodigd zijn en wat het tijdsplan is voor de ratificatie van dit VN-verdrag?*

Het Verdrag is op 14 april 2016 voor het hele Koninkrijk der Nederlanden goedgekeurd, maar tot op heden alleen voor Europees Nederland geratificeerd en in werking getreden. In Caribisch Nederland is het dus nog niet van kracht, omdat Caribisch Nederland nog niet voldeed aan de uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen en bijbehorende wet- en

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2023/24, 30 950, nr. 354. Zie ook: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuwsbrieven/stelselvoorziening-aanpak-discriminatie/2024/nieuwsbrief-stelselherziening-aanpak-discriminatie-editie-2-mei>

regelgeving.<sup>3</sup> In 2024 zijn er meerdere stappen gezet op dit gebied, echter is er nog andere wetgeving nodig ter uitvoering van het Verdrag. Een belangrijke stap richting medegelding is de invoering (met het onderhavige wetsvoorstel) van de gelijkebehandelingswetgeving in Caribisch Nederland, waaronder de (Wg)bh/cz). Er wordt op dit moment gekeken of en welke uitvoeringswetgeving verder nodig is. Een plan van aanpak hiervoor is in ontwikkeling. Ondertussen wordt in Caribisch Nederland wel gewerkt aan concrete verbeteringen van de toegankelijkheid en participatie voor mensen met een beperking samen met de lokale organisaties.

*De leden van de **D66-fractie** merken op dat het wetsvoorstel, dat verschillende wetten wijzigt, primair normen voor burgers, bedrijven en organisaties bevat. De overheid valt slechts onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel als zij zich als private partner gedraagt, bijvoorbeeld als werkgever. Deze leden vragen waarom overheidshandelen in het algemeen niet is opgenomen onder de reikwijdte van dit voorstel. Deelt de regering de mening dat de overheid zich ook (al dan niet onbewust) schuldig kan maken aan discriminatie – zoals bijvoorbeeld het gebruik van discriminerende risicoprofielen bij de belastingdienst en DUO – en dat bescherming hiertegen evenzeer belangrijk is? Als dit eenzijdig overheids-handelen niet in deze wet wordt opgenomen, op welke manier gaat het kabinet dan, samen met de Eilandsraden, bewerkstelligen dat inwoners van de BES zich ook tegen deze vorm van discriminatie kunnen beschermen?*

De werkingssfeer van de gelijkebehandelingswetten, die met het onderhavige wetsvoorstel worden ingevoerd, betreft primair horizontale verhoudingen. Dit wetsvoorstel voegt daaraan niets toe of af. Niettemin is bescherming tegen discriminerend overheidshandelen evenzeer belangrijk; artikel 1 van de Grondwet geldt voor overheidsorganen. Voorts bieden de Algemene wet bestuursrecht en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur rechtsbescherming tegen discriminatoire, eenzijdige, publiekrechtelijke rechtshandelingen.

De meeste eenzijdige overheidshandelingen kunnen echter niet worden getoetst aan de Awgb. Daarom wordt door de regering onderzoek verricht naar de vraag of (vormen van) eenzijdig overheidshandelen onder de reikwijdte van de Awgb moeten worden gebracht. Hierbij is medegelding voor de BES het uitgangspunt (*comply*). Onder meer het College, de NCDR en de Staatscommissie tegen discriminatie en racisme hebben tot een verbrede reikwijdte opgeroepen, vanuit de gedachte dat specifieke normen waaraan de overheid zich heeft te houden aan burgers extra rechtsbescherming geeft. Uitbreiding van de werkingssfeer van de Awgb roept een aantal (juridische) vragen op die bij het onderzoek worden betrokken, zoals de verhouding tot het begrip «besluit» uit de Algemene wet bestuursrecht en de verhouding van de oordelenprocedure bij het College tot de bestaande rechterlijke procedures en de klachtprocedure bij de Nationale ombudsman (die ook beschikbaar is voor burgers op de BES). Uw Kamer wordt separaat over dit onderzoek en het vervolg daarvan geïnformeerd.

*De leden van de **D66-fractie** hebben er begrip voor dat de inrichting van een voorziening voor onafhankelijke bijstand bij discriminatie op de BES een andere vorm krijgt dan in Europees Nederland. Wel vragen deze leden de regering welke lessen zij trekt uit de soms moeizame totstandkoming*

---

<sup>3</sup> Onderzoek in opdracht van VWS «VN-Verdrag inzake rechten van personen met een handicap in Caribisch Nederland» (2016). Microsoft Word - Onderzoek VN Verdrag handicap CN (dsp-groep.nl)

*van antidiscriminatievoorzieningen in Europees Nederland en welke mogelijkheden zij zien om het proces op de BES zo goed mogelijk in te vullen.*

Het is bekend dat de ADV's in Europees Nederland verschillende knelpunten ervaren binnen het huidige stelsel. Dit blijkt uit gesprekken die met Discriminatie.nl zijn gevoerd, alsmede uit onderzoek. Deze inzichten hebben ertoe geleid dat momenteel wordt gewerkt aan een stelselherziening om de knelpunten op te lossen. Uw Kamer ontvangt hierover dit najaar een hoofdlijnennotitie. Het nieuwe stelsel is naar verwachting medio 2026 gerealiseerd. Hierbij wordt aangesloten bij de huidige verantwoordelijkheid inzake totstandkoming; ADV's bestaan formeel reeds sinds de invoering van de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen (2009) en worden door gemeenten ingesteld en gefinancierd. Dit is een belangrijk verschil met de ADV BES, waar de Minister van BZK zorg draagt voor de totstandkoming (artikel I, lid 1, van het onderhavige wetsvoorstel); de drie loketten (frontoffices) zullen – mede op verzoek van de eilanden zelf – onafhankelijk van de overheid worden gepositioneerd. De financiering van de ADV BES zal vanuit het Rijk vorm krijgen.

### **3. Verhouding tot hoger recht**

*De leden van de **NSC-fractie** lezen in het wetsvoorstel terug dat met de implementatie van de gelijkebehandelingswetgeving enkele EU-richtlijnen gaan gelden in Caribisch Nederland. Voor sommige gevallen is vrijwillige overname van deze EU-richtlijnen mogelijk. Het advies van de Raad van State constateert dat er geen toelichting wordt gegeven over de reikwijdte en de gevolgen van toepassing. Kan de regering reflecteren op de uitspraken van de Raad van State? Weet de regering welke gevolgen van de toepassing van EU-richtlijnen op de eilanden kunnen worden verwacht? Kan de regering aangeven of er risico's, bijvoorbeeld op het terrein van maatwerk, kleven aan het overnemen van EU-richtlijnen op Caribisch Nederland?*

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State bij het wetsvoorstel is in de memorie van toelichting toegelicht, dat de nationale wetgever zelf kan beslissen of Unierecht wordt geadopteerd ten behoeve van de rechtsorde van landen en gebieden overzee en in voorkomend geval kan bepalen hoe ver die adoptie strekt. Langs die weg kan Europese normstelling op de BES gaan gelden. Met de integrale toepassing van de gelijkebehandelingswetten met een Europese oorsprong gaat deze nationale (implementatie) wetgeving nu gelden op de BES. De verwachte gevolgen zijn positief; er wordt betere bescherming tegen discriminatie gerealiseerd voor de inwoners van de BES. Er worden geen risico's voorzien; bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is gebleken dat de in- en uitvoering haalbaar is. Dit wordt ondersteund door de uitkomsten van de nulmeting en impactanalyse, die bij deze nota zijn gevoegd. Binnen de reikwijdte van de wet – en de daaraan ten grondslag liggende EU-richtlijnen – is op enkele essentiële onderdelen maatwerk in de uitvoering mogelijk.

*De leden van de **D66-fractie** zijn voorstander van het zoveel mogelijk laten doorwerken van Europese regelgeving op het Caribische deel van ons Koninkrijk. Deze leden steunen dan ook dat middels het voorliggende wetsvoorstel verschillende Europese richtlijnen van kracht zullen worden op de BES. Kan de regering aangeven of alle Europese regelgeving met betrekking tot het tegengaan van discriminatie hiermee zal gelden op de BES en zo niet, welke stappen de regering zal zetten om dit wel te realiseren?*

De met het onderhavige wetsvoorstel beslagen wetten vormen (mede) de implementatie van de belangrijkste Europese richtlijnen op het gebied van gelijke behandeling. Zodra deze wetgeving na de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel mede van toepassing is op de BES, dan gelden wijzigingen ervan in principe ook op de BES. Voor zover op specifieke (deel)onderwerpen sprake is van EU-regelgeving over gelijke behandeling, kan de wetgever nog wel bepalen of de nationale implementatieregelgeving terzake ook op de BES van toepassing zal zijn. Hierbij geldt het uitgangspunt van de regering dat wetgeving, ook als deze een Europese oorsprong heeft, toepassing op de BES behoeft, tenzij er goede redenen zijn om dat niet te doen (*comply or explain*).

*De leden van de **SGP-fractie** vragen waarom de regering er niet voor kiest om de uitwerking van wetgeving inzake gelijke behandeling te laten samenvallen met de ratificatie van het internationaal verdrag inzake personen met een handicap. Deze leden vragen of het voor de praktijk niet beter is om dit gelijktijdig te laten gebeuren, mede gezien het feit dat ratificatie inmiddels in voorbereiding is.*

In het VN-verdrag handicap staat wat de aangesloten landen moet doen om de positie van mensen met een beperking te verbeteren op een veelheid van terreinen, zoals werk, onderwijs, vervoer, cultuur en sport. Het verdrag heeft dus een andere reikwijdte dan het onderhavige wetsvoorstel, dat naast de Wet gelijke behandeling van mensen met een handicap of chronische ziekte (Wgbh/cz) meerdere gelijkebehandelingswetten beslaat. Het is wenselijk om al deze regelgeving zo spoedig mogelijk op de BES in te voeren en niet te wachten op ratificatie van het verdrag. Bovendien is het zo, dat om het VN-verdrag handicap voor de BES te kunnen ratificeren, de eilanden moeten voldoen aan de rechten zoals opgenomen in het verdrag. Hiervoor is uitvoeringswetgeving nodig op verschillende terreinen. Het op de BES toepasselijk worden van de Wgbh/cz is hierbij een grote maar niet de enige stap.

*De leden van de **SGP-fractie** lezen dat het volgens de regering in de rede ligt dat bij interpretatie van de gelijke behandelingswetgeving voor de openbare lichamen aansluiting wordt gezocht bij de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU. Deze leden vragen een onderbouwing van deze vermeende vanzelfsprekendheid, gelet op het in de toelichting beschreven belang om rekening te houden met de lokale omstandigheden. Waarom stelt de regering niet primair centraal dat voor de openbare lichamen maximaal de juridische ruimte wordt benut om maatwerk te bieden, zonder dat op voorhand de Europese regelgeving als beperkende richtingwijzer mee te geven?*

De gelijkebehandelingswetgeving heeft een Europese oorsprong.<sup>4</sup>Een van de fundamentele pijlers van de rechtsorde van de EU is, dat het EU-recht voorrang heeft boven het recht van de lidstaten, teneinde de eenheid en de samenhang van het EU-recht te waarborgen. Interpretatie van de bovenliggende EU-richtlijnen door het EU-Hof (een belangrijke rechtsbron) is daarmee leidend, immers: het nationale recht *is* Europees recht. Dat betekent echter niet dat er in de uitvoering geen rekening kan worden gehouden met lokale omstandigheden. De EU-regelgeving noch de jurisprudentie van het EU-Hof zijn beperkend; ze bieden juist de ruimte voor lokaal maatwerk. Binnen de reikwijdte van de richtlijnen, en dus ook de nationale (implementatie)wetgeving is op enkele essentiële onderdelen maatwerk in de uitvoering mogelijk. Zo is indirect onderscheid mogelijk

<sup>4</sup> Zo zijn in de gelijkebehandelingswetgeving EU-richtlijnen 2000/43/EG, 2000/78/EG en 2004/113/EG geïmplementeerd. De eerste Europese gelijkebehandelingsrichtlijnen (op het terrein van man/vrouw) dateren al van de jaren '70.

indien dat onderscheid objectief gerechtvaardigd wordt door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn. Bij de toepassing van de objectieve rechtvaardiging bestaat ruimte om rekening te houden met de (lokale, insulaire) feiten en omstandigheden. Ook bij de vraag, of een toegankelijkheidsaanpassing passend en evenredig is, kunnen (lokale, insulaire) belangen, feiten en omstandigheden worden afgewogen.

#### **4. Gevolgen en regeldruk**

*De leden van de **GroenLinks-PvdA-fractie** lezen dat het wetsvoorstel ook de Wgbh/cz voor de BES van toepassing wordt verklaard. In hoeverre zorgt het onderhavige wetsvoorstel voor de uitvoering van het VN-verdrag Handicap?*

Het onderhavige wetsvoorstel, waarmee onder meer de Wgbh/cz van toepassing wordt op de BES, zorgt ervoor dat een belangrijk deel van het VN-verdrag Handicap wordt uitgevoerd op de BES. De Wgbh/cz voorziet in het verbod van onderscheid bij de arbeid, het aanbieden van goederen en diensten, wonen en openbaar vervoer, het gebod tot geleidelijke zorg voor de algemene toegankelijkheid en tot het verrichten van doeltreffende aanpassingen in een individueel geval, tenzij deze voor hem een onevenredige belasting vormen. Het verdrag heeft tegelijkertijd een bredere reikwijdte en richt zich 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. In dit verband zij gewezen op de Nationale strategie voor de implementatie van het VN-verdrag Handicap, die uw Kamer op 9 februari 2024 is aangeboden. Hierin staat wat de regering moet doen volgens het VN-verdrag Handicap. Er is samen met vele partners gewerkt aan de totstandkoming van een meerjarige strategie vanuit de ambities van dit VN-verdrag, dat de contouren aangeeft voor een gecoördineerde en gezamenlijke inzet om de positie van mensen met een beperking te verbeteren.

*Zijn er aspecten uit dat verdrag die niet voor de BES uitgevoerd gaan worden en zo ja, welke zijn dat dan? Wordt bij de uitvoering van het VN-verdrag gebruik gemaakt van de «Handreiking wetgeving en het VN-verdrag» van het CvdRM? Zo nee, waarom niet?*

De Staatssecretaris Jeugd, Preventie en Sport (VWS) werkt momenteel aan een plan van aanpak voor ratificatie van het gehele VN-verdrag Handicap. Met de betrokken departementen en de openbare lichamen wordt gekeken voor welke onderdelen het noodzakelijk is om (nadere) uitvoeringswetgeving vast te stellen om het Verdrag te kunnen ratificeren. Hierbij wordt van de door het College ontwikkelde handleiding gebruik gemaakt. Het College is nauw betrokken bij proces op de BES-eilanden en wordt met regelmaat op de hoogte gebracht van de stand van zaken.

*De leden van de **GroenLinks-PvdA-fractie** zijn van mening dat de voorzieningen op de eilanden voor mensen met een handicap of chronische ziekte op de eilanden sterk verbeterd moeten worden. Nu kent de Wgbh/cz behalve discriminatieverboden ook geboden voor bedrijven en overheden ten aanzien van het verbeteren van de toegankelijkheid. Het wetsvoorstel gaat betekenen dat ook voor de BES gaat gelden dat bedrijven en overheden moeten gaan zorgen dat hun gebouwen fysiek toegankelijk worden, dat de toegankelijkheid van voorzieningen voor personen met een zintuigelijke beperking en personen met een verstande-*

*lijke beperking verbeterd moet worden, en tenslotte dat ook individuele verzoeken voor aanpassingen van een persoon voor wie de toegankelijkheid anders wordt belemmerd door bedrijven en overheden moeten worden beoordeeld en gehonoreerd. Dergelijke aanpassingen hoeven niet worden toegepast als dat «een onevenredige belasting» voor bedrijf of overheid vormt. Een rol bij de beoordeling van die belasting spelen onder andere de kosten en de uitvoerbaarheid van de gevraagde voorziening. Echter, zo lezen deze leden, kan er op voorhand geen inschatting worden gemaakt van welke kosten de invoering van de Wgbh/cz met zich mee gaat brengen. Bovendien begrijpen deze leden dat bij de omstandigheid dat een werkgever geen financiële tegemoetkoming van de overheid ontvangt, kan worden meegewogen of een gevraagde voorziening een onevenredig belastend is. Deze leden willen voorkomen dat de Wgbh/cz voor de BES een dode letter wordt. Daarom willen zij weten hoe en wie zorgt voor de financiering van de benodigde voorzieningen. Als immers werkgevers op grond van het feit dat zij geen financiële tegemoetkoming van de overheid krijgen een voorziening kunnen weigeren, zal de wet maar in beperkte mate kunnen zorgen voor verbetering van de toegankelijkheid in de praktijk. En kunnen ook overheden zelf wijzen op een gebrek aan financiële middelen om af te kunnen zien van een toegankelijkheidsvoorziening? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet? Deelt de regering de mening van deze leden dat er voldoende financiering moet zijn voor overheden, bedrijven en andere organisaties om te kunnen zorgen voor de verbetering van de toegankelijkheid? Zo ja, is die financiering afdoende en waar blijkt dat uit? Zo nee, hoe gaat de regering zorgen dat de financiering afdoende wordt?*

Uit de resultaten van impact assessment blijkt dat mensen met een beperking op de eilanden lang niet altijd volwaardig kunnen meedoen aan de samenleving. Het is duidelijk dat er substantiële investeringen nodig zijn om de toegankelijkheid op hetzelfde niveau te krijgen als in Europees Nederland. De invoering van de Wgbh/cz geeft individuen met een handicap of chronische ziekte onder meer een wettelijk recht en de mogelijkheid om naar het College of de rechter te gaan om een beroep te doen op het recht op toegankelijkheid. Bij de totstandkoming van de Wgbh/cz heeft de regering overigens onder meer aangegeven dat dergelijke wetgeving haar werking mede ontleent aan het juridisch-maatschappelijke debat dat zij op gang brengt tussen rechters, bestuurders, wetenschappers, normadressaten en leden van de doelgroep.<sup>5</sup> De verwachting van de regering is mede gelet op het bovenstaande dat deze wetgeving geen dode letter zal zijn.

Tegelijkertijd lijken de uitvoeringskosten van de wet als gevolg van de «redelijkheidsnorm», die voor individuele normadressaten geldt bij de verplichting doeltreffende aanpassingen te verrichten, in het individuele geval behapbaar. Het College neemt deze redelijkheidsnorm mee in zijn oordelen. Dit geldt ook bij de verplichting om geleidelijk zorg te dragen voor de algemene toegankelijkheid voor personen met een handicap en chronische ziekte. Ook naar aanleiding van de oordelenpraktijk in Europees Nederland door het College, blijken er geen onhaalbare financiële gevolgen van invoering van de Wgbh/cz. Voorts bevestigt de externe impactanalyse dat er geen aanleiding is om hoge kosten te verwachten. Alleen in individuele gevallen bestaat de kans op uitvoeringslasten. Onzeker is echter wat de doelgroep gaat vragen en hoe College zal oordelen. Tegen deze achtergrond kan daarom geen zinvolle kostenprognose worden gegeven.

---

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2001/02, 28 169, nr. 3, p. 2.

Voor zover de overheid normadressaat is in de zin van deze wet geldt de redelijkheidsnorm gelijkelijk. De toetsing aan deze norm in een bepaalde context in geval van de overheid (bijvoorbeeld als werkgever) en de rol van beschikbare financiering hierbij, ligt – net als bij Europees Nederlandse toepassing – bij het College of de rechter.

*De regering voorziet dat individuele verzoeken om doeltreffende aanpassingen aan te brengen naar verwachting niet tot hoge kosten van invoering zullen leiden. Dat baseert de regering op het uitgangspunt dat – kortweg – eenvoudige toepassingen goedkoop zullen zijn en gevraagde dure toepassingen als snel door het CvDRM of de rechter als te duur en onevenredig belastend zullen worden aangemerkt. Betekent dit dat in de praktijk alleen individuele verzoeken voor aanpassingen van eenvoudige aard gehonoreerd zullen gaan worden? Zo ja, wat betekent dat dan voor de toegankelijkheid? Zo nee, hoe moeten de leden van de **GroenLinks-PvdA-fractie** het dan wel begrijpen?*

Welke verzoeken voor aanpassingen gehonoreerd zullen gaan worden, hangt af van de concrete context, zoals van degene tot wie het verzoek tot het doen van een aanpassing is gericht. Artikel 2, eerste lid, van de Wgbh/cz stelt dat diegene gehouden is naar gelang de behoefte doeltreffende aanpassingen te verrichten, tenzij deze voor hem een onevenredige belasting vormen. De aanpassing moet dus redelijk zijn. Hiermee wordt bedoeld dat aanpassingen afgedwongen kunnen worden als ze niet onredelijk of disproportioneel zijn. De concrete invulling hiervan hangt af van de omstandigheden van het geval, zoals bijvoorbeeld draagkracht van degene tot wie het verzoek zich richt en de aard van een gebouw. Bedacht moet worden dat eenvoudige aanpassingen vaak een groot verschil kunnen maken, zoals gedrag en bejegening, een andere inrichting van een winkel of restaurant, aanleg van een helling of een gehandicaptenparkeerplaats. Het College zal bij zijn beoordeling van wat in een concreet geval redelijk is, de lokale (insulaire) feiten en omstandigheden betrekken. Hierbij staat voorop dat de aanpassing doeltreffend moet zijn en dat voor de verzoeker (betere) toegankelijkheid wordt gerealiseerd.

*De leden van de **GroenLinks-PvdA-fractie** lezen dat naar de mening van de regering gesteld kan worden «dat op de BES sprake is van een ingezette beweging naar meer toegankelijkheid in het publieke en private domein» en dat er «door de drie openbare lichamen stappen [worden] gezet om algemene toegankelijkheid te bewerkstelligen». Deze leden beseffen dat als het om toegankelijkheid gaat er voor de BES-eilanden, nog meer dan voor het Europese deel van het Koninkrijk, uitdagingen liggen. Zij hebben er dan ook begrip voor dat «het wetsvoorstel de ruimte [biedt] om geleidelijkheid te betrachten». Dat neemt naar de mening van deze leden niet weg dat er vooruitgang moet worden geboekt. Hoe moeten deze leden het tijdspad inschatten voor dat de toegankelijkheid op de eilanden op een substantieel hoger niveau is gebracht en vergelijkbaar wordt met de toegankelijkheid op het Europese deel van het Koninkrijk? En welke financiële middelen zijn of komen daar beschikbaar? Waarom stelt de regering dat «op basis van de reikwijdte van de Wgbh/cz extra bekostiging van de openbare lichamen niet voorzien» is?*

Naast het komende plan van aanpak voor de ratificatie van het VN-verdrag Handicap wordt door de Staatssecretaris Jeugd, Preventie en Sport (VWS) beleidsmatig ingezet op een apart programma gericht op toegankelijkheid en participatie voor inwoners van Caribisch Nederland (conform programma Doe onbeperkt mee! en de Nationale Strategie VN-verdrag Handicap). Dit is in voorbereiding, maar biedt nog geen tijdspad. Hierin worden maatregelen opgenomen die samen met mensen met een beperking, lokale overheden, zorgaanbieders en andere organi-

saties op de eilanden zijn vastgesteld. Welke kosten hiermee gepaard gaan zal in een later stadium worden gezien in samenhang met de ontwikkeling van het programma. Voor de invoering van de Wgbh/cz worden beperkte extra kosten verwacht, zoals bevestigd door de impactanalyse.

*De leden van de **GroenLinks-PvdA-fractie** lezen dat er voor inwerking-treding van het wetsvoorstel een extern uit te voeren impactanalyse wordt gedaan. Daarbij moeten de extra kosten van de invoering van deze wet worden gekwantificeerd. Deze leden begrijpen ook dat het mogelijk is dat mede op basis van deze impactanalyse de regering kan gaan kiezen voor een «gefaseerde inwerkingtreding» van de wet. Zou dit kunnen betekenen dat een aantal wetten of verplichtingen dan niet meteen voor de BES gaan gelden? Zo ja, hoe verhoudt zich dat tot de mening van de regering dat het wetsvoorstel de ruimte biedt om geleidelijkheid te betrachten? Zo nee, waaruit kan een gefaseerde inwerkingtreding dan wel bestaan? Deze leden menen dat de uitkomst van die impactanalyse van belang is om zo tijdig mogelijk bij de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel te kunnen betrekken. Op welke termijn is de uitkomst van deze analyse te verwachten? En waarom is deze analyse niet eerder gemaakt en pas op verzoek van Bonaire ingang gezet?*

Artikel XI van het wetsvoorstel bepaalt dat deze wet in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. Dit betekent dat gefaseerde inwerkingtreding voor de BES mogelijk is. Naar verwachting zal hiervan geen gebruik worden gemaakt en treedt het gehele wetsvoorstel op hetzelfde tijdstip in werking. Er is geen aanleiding om tot gefaseerde inwerkingtreding over te gaan; in- en uitvoering op de BES lijken haalbaar. Dit wordt ondersteund door de uitkomsten van de nulmeting en impactanalyse, die bij deze nota zijn gevoegd. Deze uitkomsten bevestigen hetgeen eerder, bij de in 2022 uitgevoerde (externe) verkenning naar de haalbaarheid en gevolgen van de invoering van de anti-discriminatie-wetgeving op de BES, reeds bleek. Het verzoek van Bonaire vormde de aanleiding om die eerdere analyse te staven met empirisch onderzoek.

In de memorie van toelichting wordt niet met betrekking tot het wetsvoorstel, maar met betrekking tot de Wgbhc/z aangegeven dat deze wet de ruimte biedt om geleidelijkheid bij de verwezenlijking van de algemene toegankelijkheid te betrachten. Gedoeld wordt op artikel 2a, eerste lid, van de Wgbhc/z, dat stelt dat degene tot wie het verbod van onderscheid zich richt, tenminste geleidelijk zorg draagt voor de algemene toegankelijkheid voor personen met een handicap of chronische ziekte, tenzij dat voor hem een onevenredige belasting vormt. Het bepaalde betreft dus niet gefaseerde inwerkingtreding, maar geleidelijkheid binnen de werkingssfeer van de Wgbhc/z.

*Tevens begrijpen de leden van de **GroenLinks-PvdA-fractie** dat er een extern uit te voeren nulmeting komt inzake de ervaren discriminatie. Betreft dit discriminatie in alle geledingen van de samenleving?*

Zoals in reactie op de vraag van de leden van de VVD-fractie is geantwoord, wordt het rapport van de DSP-groep met de nulmeting en impact assessment bij deze nota gevoegd. Het onderzoek bestaat deels uit het resultaat van 300 straatinterviews en deels uit de opbrengst van diverse diepte-interviews. Het heeft een brede insteek en omvat alle terreinen uit de gelijkebehandelingswetgeving. De vragenlijst van de straatinterviews is te vinden in Bijlage 2 van het onderzoek.

*Voorts menen deze leden dat niet alleen de uitgangspositie in de zin van een nulmeting van belang is, maar meer nog dat de invoering van antidiscriminatiewetten ertoe zal leiden dat de discriminatie op de eilanden afneemt. Dat moet blijken uit de evaluatie die vijf jaar na de inwerkingtreding wordt gemaakt. Daaruit moet de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk blijken. Naar deze leden aannemen wordt daarbij ook in kaart gebracht hoe per sector, zoals het onderwijs, de zorg of de arbeidsmarkt, het effect van deze wet is. Is deze aanname correct?*

De precieze opzet en inrichting van de evaluatie zal de komende jaren worden gezien. Ook zal worden gezien of en hoe de nulmeting een periodiek vervolg kan krijgen, zodat de ontwikkeling van de ervaren discriminatie op de eilanden gevolgd kan worden.

*Hoe wordt in de tussentijd tot aan de evaluatie de voortgang gemonitord en desnoods bijgestuurd? Deelt de regering de mening dat de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme daarin een belangrijke rol kan spelen? Zo ja, hoe wordt die rol gewaarborgd? Zo nee, waarom niet?*

De antidiscriminatievoorziening (ADV) BES heeft tot taak jaarlijks aan de Minister van BZK te rapporteren over klachten en meldingen inzake discriminatie (artikel I, tweede lid onder b, van het wetsvoorstel). De mogelijke informatie van een periodieke vervolgmeting naar ervaren discriminatie, zoals hierboven genoemd, kan een aanvullende bron voor monitoring zijn. Ook de NCDR heeft een belangrijke rol, te weten het totstandbrengen en monitoren van het meerjarig Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme; hierin zijn concrete maatregelen opgenomen, ook met betrekking tot de BES.

*De leden van de **VVD-fractie** willen benadrukken dat zij het belangrijk vinden dat toegankelijkheidsmaatregelen zoveel mogelijk op de BES worden ingevoerd. Deze leden maken zich wel zorgen over het ontbreken van een kwantitatieve kostenberekening voor invoering van de Wgbh/cz en zijn van mening dat de regering daartoe een betere poging zou kunnen doen. De voorliggende wetgeving is immers eerder ook in het Europees deel van Nederland ingevoerd. Welke conclusies zijn daaruit getrokken en hoe verhoudt zich dit tot de implementatie van deze regels op de BES?*

Onder meer in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wgbh/cz<sup>6</sup> is destijds ingegaan op de kosten die de verplichting op het doen van aanpassingen mee zou kunnen brengen. In de betreffende passage van de MvT werd gesteld dat de schatting van de kosten van de Wgbh/cz niet eenvoudig is. Onder meer omdat het moeilijk is in te schatten hoeveel mensen gebruik zullen maken van de mogelijkheden om doeltreffende aanpassingen te vragen. Bovendien, zo werd gesteld, is het mede gelet op de diversiteit binnen de handicaps of chronische ziekten, niet op voorhand aan te geven wat de aard is van de aanpassingen noch wat de kosten van deze aanpassingen zullen zijn. Ook werd aangegeven dat doeltreffende aanpassingen zowel fysieke aanpassingen zijn als aanpassingen in de organisatorische sfeer en dat het merendeel van de aanpassingen zonder veel kosten eenvoudig te realiseren is. In andere gevallen zullen aanpassingen ingrijpender zijn, bijvoorbeeld een lift of aangepaste toiletten. Tot slot werd aangegeven dat een exact beeld van de mogelijke kosten voor de individuele werkgever of instelling voor beroepsonderwijs ook niet te geven is, omdat het om individuele situaties gaat, waarin een grote verscheidenheid van factoren een rol kan spelen. Deze inschatting die bij

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2001/02, 28 169, nr. 3, p. 18–19.

de totstandkoming van de Wgbh/cz is gemaakt, komt overeen met de conclusies van de bijgevoegde impact assessment.

*De leden van de **VVD-fractie** constateren met de Raad van State dat «lokale omstandigheden» bij de beoordeling van onevenredige belasting momenteel nog niet opgenomen is in het Besluit algemene toegankelijkheid. Zij lezen dat de regering stelt dat de opsomming in artikel 7 niet limitatief is, maar willen de regering vragen te reflecteren op de wenselijkheid van het expliciet opnemen van «lokale omstandigheden» in het besluit.*

De Wgbhc/z bevat een redelijkheidsnorm; artikel 2a, eerste lid, stelt dat degene tot wie het verbod van onderscheid zich richt, tenminste geleidelijk zorg draagt voor de algemene toegankelijkheid voor personen met een handicap of chronische ziekte, tenzij dat voor hem een onevenredige belasting vormt. Ter uitwerking bepaalt artikel 7 van genoemd Besluit dat bij de beoordeling of sprake is van een onevenredige belasting in het bijzonder rekening wordt gehouden met een aantal benoemde factoren. Sprake is dus van een niet-limitatieve opsomming. Het is evident dat lokale omstandigheden, maar ook andere omstandigheden van het geval, bij het bepalen van «onevenredige belasting» kunnen en moeten worden betrokken. Bovendien moeten de in artikel 7 van het Besluit benoemde factoren, zoals de aard van een organisatie, mede worden bepaald in het licht van de lokale omstandigheden. De nota van toelichting bij het Besluit stelt in dit verband dat sprake moet zijn van een weging van de baten en lasten en dat een brede afweging wordt gemaakt. Kortom: het is niet nodig om «lokale omstandigheden» expliciet op te nemen; dit voegt niets toe en doet niets af aan de wijze waarop aan de redelijkheidsnorm invulling moet worden gegeven. Dit wordt door het College bevestigd, zo staat in de impact assessment.

*De leden van de **NSC-fractie** zien in het wetsvoorstel terug wat de mogelijke gevolgen van de toepassing van wetgeving zijn en welke vormen van regeldruk het met zich mee brengt. Wel valt deze leden op, alsmede de Raad van State, dat de memorie van toelichting zich slechts beperkt tot de uitwerking van de Wgbh/cz. Dit is ook een aandachtspunt in het advies van de Raad van State. Deze leden sluiten zich aan bij het advies en de vraag van de Raad van State. Kan de regering aangeven wat de gevolgen en regeldruk zijn van alle andere wetten die integraal worden overgenomen op Bonaire, Saba en Sint Eustatius? Het is van groot belang dat integrale wetsovername op een gedegen manier wordt geanalyseerd, zodat de eventuele risico's en gevolgen bekend zijn. Zo komen er achteraf geen konijnen uit de hoge hoed tevoorschijn.*

Mede naar aanleiding van de internetconsultatie van het wetsvoorstel en de inbreng van het openbaar lichaam Bonaire over de gevolgen en de kosten, is de impact assessment uitgezet bij DSP-groep. Zoals reeds aangegeven, wordt het eindrapport van de impact assessment en de nulmeting met deze nota naar aanleiding van het verslag meegezonden. In het onderzoek is mede gekeken welke uitvoeringslasten per gelijkebehandelingswet kunnen worden verwacht. Ten aanzien van de Wgbh/cz wordt geconcludeerd, net als destijds bij de invoering van de Wgbh/cz in Europees Nederland (zie het antwoord op bovenstaande vraag van de leden van de VVD-fractie), dat het niet mogelijk is de uitvoeringslasten te kwantificeren. Dit geldt eveneens voor wat betreft de andere wetten (Awgb, Wgb m/v, Wgbl en de Woa/Wobot). Geconcludeerd wordt dat de kosten van invoering van de gelijkebehandelingswetten niet goed in te schatten zijn, als gevolg van onzekere factoren; de wetgeving bevat deels open (redelijkheids)normen en de omvang van de doelgroepen en hun bereidheid om een beroep op de regels te doen respectievelijk deze na te

leven zijn onduidelijk. Niettemin wordt, mede doordat in de toepassing rekening kan worden gehouden met de lokale context (maatwerk), geconcludeerd dat de uitvoeringskosten te overzien zullen zijn.

*In de memorie van toelichting is er verder aandacht voor de huidige progressie en omstandigheden op de eilanden. Zo heeft het openbaar lichaam Bonaire aangegeven dat in het geval van algemene toegankelijkheid het hebben van stoeptegels op publieke locaties al een grote luxe kan zijn. Is de regering bekend met dit soort lokale omstandigheden op alle eilanden? Heeft de regering er rekening mee gehouden dat lokale omstandigheden kunnen zorgen voor verschillende implementatie van gelijkebehandelingswetgeving op de eilanden?*

De regering is bekend met de lokale omstandigheden op de eilanden. De eilanden verschillen van elkaar in onder meer geografisch, demografisch, economisch en sociaal-cultureel opzicht. Dit maakt dat er, binnen de reikwijdte van de gelijkebehandelingswetten, in de uitvoering differentiatie tussen de eilanden kan ontstaan en lokaal maatwerk kan worden gerealiseerd. Zo is indirect onderscheid mogelijk indien dat onderscheid objectief gerechtvaardigd wordt door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn. Bij de toepassing van de objectieve rechtvaardiging bestaat ruimte om rekening te houden met de lokale feiten en omstandigheden. Ook bij de vraag, of een toegankelijkheidsaanpassing passend en evenredig is, kunnen lokale belangen, feiten en omstandigheden worden afgewogen. Dit betekent niet dat de eilanden een vrijbrief wordt geboden; de aan de uitvoering ten grondslag liggende afweging wordt, als gevolg van dit wetsvoorstel, toetsbaar door het College en de rechter.

*De leden van de **D66-fractie** onderschrijven het belang van goede voorlichting over de rechten en plichten die voortkomen uit deze wetswijziging. Deze leden vragen de regering of zij uitgebreider in kan gaan op de wijze waarop deze voorlichting vormgegeven zal worden.*

In gesprek met lokale partners is een concept-communicatiestrategie ontworpen. Daarin ligt de focus op educatie over de betekenis van discriminatie en de wijze waarop men rechten kan effectueren. Het is de insteek om veelal beeldend te communiceren, in het kader van toegankelijkheid. Bovendien zijn de middelen die worden ingezet multimediaal, om de eilandbewoners op verschillende manieren te bereiken. Gedacht kan worden aan *airtime* bij interactieve, populaire radioshow's of het organiseren van voorlichtingsmiddagen tijdens de goed bezochte *townhall*-sessies en spreekuren van buurthuizen. Er zal bewust *outreaching* worden gewerkt, waarbij de consultants naar de bewoners toe gaan in plaats van enkel andersom. Ten slotte is het streven om lokale instanties te betrekken bij de uitvoering van de voorlichtingsstrategie. Bijvoorbeeld inhaken op bestaande voorlichtingssessies van scholen door de toevoeging van een discriminatie/juridische module, of gebruik maken van lopende educatieve initiatieven voor goed werkgeverschap van lokale vakbonden. Daarover zijn tevens in maart jongstleden verkennende gesprekken gevoerd met relevante ketenpartners.

*De leden van de **D66-fractie** waarderen de uitgebreide uitleg omtrent de uitvoering van de Wgbh/cz. Zij vragen of de regering bereid is ook voor de andere wetten die in dit voorstel worden gewijzigd een vergelijkbare analyse te maken.*

Zoals aangegeven in het antwoord op de vraag van de leden van de NSC-fractie, geeft de impact assessment die is uitgezet bij DSP-groep en waarvan het eindrapport met deze nota naar aanleiding van het verslag

wordt meegezonden, een inhoudelijke analyse over de uitvoeringslasten van alle betrokken wetten. Overigens is, bij de voorbereiding van de verkenning van de Commissie Thodé, die vooraf ging aan het wetsvoorstel, met betrekking tot alle hierin vervatte wetten op artikel-niveau nagegaan wat invoering voor de eilanden zou betekenen. Aan de basis van deze analyses heeft steeds gelegen dat de Grondwet, waaronder het discriminatieverbod van artikel 1, in de gehele jurisdictie van Nederland geldt, dus ook op de openbare lichamen. Grondrechten behoeven in Nederland in de volle breedte bescherming. Uitgangspunt bij de invoering van de gelijkebehandelingswetten – die de uitwerking van artikel 1 van de Grondwet vormen – is derhalve integrale invoering op de BES (*comply*).

*De leden van de **SGP-fractie** vragen een toelichting op de opmerking dat het wetsvoorstel ruimte biedt om geleidelijkheid te betrachten. Deze leden vragen of de regering hiermee bedoelt te zeggen dat sprake zal zijn van een geleidelijke inwerkingtreding van verschillende onderdelen van de wetgeving. Zo ja, kan de regering het beoogde tijdpad schetsen? Zo nee, hoe kan sprake zijn van geleidelijkheid in naleving van de wet indien wettelijke bepalingen reeds in werking zijn getreden? Deze leden constateren dat ook in hoofdstuk zeven gesproken wordt van een gefaseerd traject, maar dat, in tegenstelling tot wat de toelichting suggereert, in hoofdstuk zes geen duidelijke uitwerking van deze fasering wordt gegeven.*

Zoals hiervoor op vergelijkbare vragen van de GroenLinks-PvdA-fractie is geantwoord, bepaalt artikel XI van het wetsvoorstel dat deze wet in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. Dit betekent dat gefaseerde inwerkingtreding voor de BES mogelijk is. Naar verwachting zal hiervan geen gebruik worden gemaakt en treedt het gehele wetsvoorstel op hetzelfde tijdstip in werking. Er is geen aanleiding om tot gefaseerde inwerkingtreding over te gaan; in- en uitvoering op de BES zijn haalbaar. Dit wordt ondersteund door de uitkomsten van de nulmeting en impactanalyse, die bij deze nota zijn gevoegd. Deze uitkomsten bevestigen hetgeen eerder, bij de in 2022 uitgevoerde (externe) verkenning naar de haalbaarheid en gevolgen van de invoering van de anti-discriminatie-wetgeving op de BES, reeds bleek. Het verzoek van Bonaire was aanleiding om die eerdere analyse te staven met empirisch onderzoek.

In de memorie van toelichting wordt niet met betrekking tot het wetsvoorstel, maar met betrekking tot de Wgbhc/z aangegeven dat deze wet de ruimte biedt om geleidelijkheid bij de verwezenlijking van de algemene toegankelijkheid te betrachten. Gedoeld wordt op artikel 2a, eerste lid, van de Wgbhc/z, dat stelt dat degene tot wie het verbod van onderscheid zich richt, tenminste geleidelijk zorg draagt voor de algemene toegankelijkheid voor personen met een handicap of chronische ziekte, tenzij dat voor hem een onevenredige belasting vormt. Het bepaalde betreft dus niet gefaseerde inwerkingtreding, maar geleidelijkheid binnen de werkingssfeer van de Wgbhc/z.

*De leden van de **SGP-fractie** vragen bovendien of de regering kan bevestigen dat de uitzonderingen op het stelsel van gelijke behandeling, bijvoorbeeld op grond van het Besluit gelijke behandeling, ook onverkort van toepassing zullen zijn op de openbare lichamen.*

Alle ge- en verboden, voorschriften en uitzonderingen uit de gelijkebehandelingswetten, die worden beslagen door dit wetsvoorstel, worden onverkort van toepassing op de BES. Voor artikel 2, tweede en volgende

lid, van de Awgb geldt dat dit artikel uitzonderingen bevat op het verbod van direct onderscheid. Ingevolge het zesde lid worden de bedoelde gevallen nader omschreven bij amvb (het Besluit gelijke behandeling). Artikel 2 Awgb, dat aansluit bij onder meer (de uitzonderingen in) EU-richtlijn 2000/78/EG tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep, heeft zelfstandige betekenis. De aan de toepassing ten grondslag liggende afweging wordt, als gevolg van dit wetsvoorstel, toetsbaar door het College.

*Op welke wijze waarborgt de regering dat bij de verdere uitwerking van gelijke behandeling voortdurend recht gedaan wordt aan het belang van andere grondrechten, zoals de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van meningsuiting, en de specifieke context die daaromtrent aanwezig is op de eilanden? Deze leden vragen of de regering kan bevestigen dat de cultureel-maatschappelijke normen in Europees Nederland niet vanzelfsprekend ook van toepassing zijn bij uitwerking van deze wetgeving in de openbare lichamen, maar dat recht gedaan wordt aan de voorkeuren en opvattingen van de lokale gemeenschappen.*

In de Algemene wet gelijke behandeling en de andere gelijkebehandelingswetten is door de wetgever een evenwicht gevonden tussen het gelijkheidsbeginsel en (mogelijk botsende) andere grondrechten. Voorbeelden hiervan zijn onder meer verankerd artikel 5, leden 2, 2a en 3, en artikel 7, lid 2, Awgb. In deze bepalingen ligt een toetsingskader besloten waarbij rekening kan worden gehouden met de aard en context waarbinnen onderscheid wordt gemaakt. Uit de toetsingspraktijk van het College en de rechter zal blijken in hoeverre de voorkeuren en opvattingen van de lokale gemeenschappen in concrete gevallen een rol zullen spelen.

## **5. Uitvoering**

*De leden van de **VVD-fractie** verbazen zich erover dat dit hoofdstuk geen verdere specificering bevat van de kosten gemoeid met dit wetsvoorstel. Kan de regering verder toelichten wat de extra uitgaven bedragen voor de taakuitbreiding van het CvDRM, het financieren van de voorziening, de implementatie van de nieuwe wetgeving voor de openbare lichamen en voor bedrijven?*

In de brief van de toenmalige Minister van BZK van 23 januari 2023 staat dat voor de ADV BES er vanuit de begroting van BZK structureel 0,3 miljoen euro beschikbaar wordt gesteld voor de ADV BES. De huidige inspanningen van JenV voor de eerstelijns rechtsbijstand worden gefinancierd uit de tijdelijke middelen voor het programma stelselvernieuwing rechtsbijstand. Vanaf 2026 is er vanuit de JenV-begroting een structureel budget beschikbaar van € 0,3 mln.

Voor de taakuitbreiding van het College zal er vanuit de begroting van BZK structureel 0,2 miljoen euro beschikbaar worden gesteld. De kosten van uitvoering van de nieuwe wetgeving voor de openbare lichamen en voor bedrijven zijn door de impact assessment in kaart gebracht en worden door de onderzoekers niet kwantificeerbaar geacht als gevolg van onzekere factoren. Er is echter geen aanleiding om te veronderstellen dat eventuele uitvoeringskosten niet behapbaar zouden zijn.

*De leden van de **D66-fractie** lezen de verwachting dat de invoering van deze wetten katalyserend zal werken voor gelijke behandeling van verschillende groepen en de acceptatie van diversiteit. Op welke termijn worden deze effecten verwacht en wat kan de regering in de uitvoering van deze wetten, samen met de Eilandsraden, doen om deze effecten te vergroten, zo vragen deze leden. Is de regering daarnaast bereid om deze*

*effecten jaarlijks te monitoren en aanvullende maatregelen voor te stellen als de praktijk achter blijkt te lopen op de verwachting?*

Het veranderen van gedrag en cultuur vergt een lange adem. Het voorliggende wetsvoorstel wordt vijf jaar na inwerkingtreding geëvalueerd. Dan zal worden bezien wat de effecten zijn en kan waar nodig worden bijgestuurd. Los van deze evaluatie heeft de ADV BES een registratie- en rapportageplicht (artikel I, tweede lid, onder b, van het wetsvoorstel) en wordt bezien of de nulmeting naar ervaren discriminatie periodiek herhaald kan worden.

De inzichten die hieruit worden verkregen kunnen worden gebruikt voor informatie-verschaffing en voorlichting (artikel I, tweede lid, onder f, van het wetsvoorstel). Het ligt in de lijn der verwachting dat de ADV BES met enige regelmaat op beleidsniveau contact onderhoudt met het betreffende openbaar lichaam. Binnen die contacten kan gezamenlijk en vanuit eigen verantwoordelijkheid worden bezien wat er nog meer nodig is om gelijke kansen voor iedereen in de samenleving te bevorderen.

*De leden van de **SP-fractie** hebben net als Centraal Dialoog nog enige zorgen over de gewenste aanpassingen om gebouwen en voorzieningen geschikt te maken voor mindervaliden. Dit kan de nodige kosten met zich meebrengen waarover weinig wordt gesproken in deze wet. De regering geeft aan dat dit wordt besproken in de hoofdstukken 4.1, 4.2 en 4.3 van de memorie van toelichting, maar deze leden lezen dit vooral als een omschrijving van de voorwaarden zonder een duidelijke visie op de kosten. Kan de regering nader ingaan op de geschatte kosten van het geschikt maken van de voorzieningen voor mindervaliden? Heeft de regering het idee dat hier voldoende middelen voor zijn gereserveerd in deze wet? Is de regering bereid hier eventueel meer middelen voor beschikbaar te stellen zodat dit op korte termijn kan worden bewerkstelligd?*

Zoals hierboven aangegeven, in reactie op onder meer de fracties van de VVD en GroenLinks-PvdA, worden er geen hoge kosten verwacht bij de invoering van de Wgbh/cz op de BES. Het College neemt de «redelijkheidsnorm» norm mee in zijn oordelen; uit de oordelenpraktijk in Europees Nederland blijkt niet van bijzondere financiële gevolgen van invoering van de Wgbh/cz. Voorts bevestigt de externe impactanalyse (gevoegd bij deze nota) dat er geen aanleiding is om hoge kosten te verwachten. Alleen in individuele gevallen bestaat de kans op uitvoeringslasten. Onzeker is echter wat de doelgroep gaat vragen en hoe College zal oordelen. Tegen deze achtergrond kan daarom geen zinvolle kostenprognose worden gegeven. Zoals aangegeven in reactie op de fractie van de VVD, gold deze situatie eveneens bij de totstandkoming van de wet in Europees Nederland.

Naast de invoering van de Wgbh/cz wordt door de Staatssecretaris Jeugd, Preventie en Sport (VWS) beleidsmatig ingezet op een apart programma gericht op toegankelijkheid en participatie voor inwoners van Caribisch Nederland (conform programma Doe onbepert mee! en de Nationale Strategie VN-verdrag Handicap). Dit is nu in voorbereiding, maar biedt nog geen tijdsplan. Hierin worden maatregelen opgenomen die samen met mensen met een beperking, lokale overheden, zorgaanbieders en andere organisaties op de eilanden zijn vastgesteld. Welke kosten hiermee gepaard gaan zal in een later stadium worden bezien in samenhang met de ontwikkeling van het programma.

*De leden van de **SP-fractie** hebben ook, net als het Bestuurscollege van het openbaar lichaam Bonaire, enige zorgen over de kosteninschatting voor de uitvoering van dit wetsvoorstel. Om de uitvoeringsrisico's en de*

*financiële dekking nader in kaart te brengen, wordt gepleit voor uitvoering van een impactanalyse. Deze leden vragen zich af waarom een impactanalyse niet wordt gezien als een goed idee om zeker te weten dat de kosten goed worden ingeschat. Kan de regering aangeven of er momenteel risico's zitten aan de inschatting van de kosten en of hier nog een bepaalde marge in zit?*

Zoals aangegeven in het antwoord op de vraag van de leden van de NSC-fractie, is de impact assessment uitgezet bij en uitgevoerd door de DSP-groep. Het eindrapport wordt met deze nota naar aanleiding van het verslag meegezonden en geeft een inhoudelijke analyse over de uitvoeringslasten van alle betrokken wetten. In de impact assessment wordt gekeken naar de aard en inhoud van de wetten en de lokale omstandigheden. Een precieze inschatting van de kosten hangt af van de toetsing van de bepalingen in de praktijk door het College of rechter waarbij de specifieke context waarbinnen een onderscheid is gemaakt van groot belang is. Wel kan uit de impact assessment worden afgeleid, dat de kosten, die met de invoering van de gelijkebehandelingswetgeving gemoeid zijn, niet goed kwantificeerbaar zijn als gevolg van onzekere factoren. Er is echter geen aanleiding om te veronderstellen dat eventuele uitvoeringskosten niet behapbaar zouden zijn.

*De leden van de **SGP-fractie** lezen dat de regering het toepassen van de gelijke behandelingswetgeving als noodzakelijk ziet vanwege het principiële argument dat op de BES-eilanden dezelfde grondrechten moeten gelden. Deze leden vragen een nadere toelichting. Zij wijzen erop dat dat blijkens de toelichting artikel 1 van de Grondwet al onverkort geldt op deze eilanden. Kan de regering bevestigen dat een uiteenlopende uitwerking van artikel 1 Grondwet in Europees en Caribisch Nederland op zich legitiem is en blijft en dat dit niet betekent dat daarmee grondrechten minder zouden gelden op de Caribische eilanden? Deze leden vragen of de regering het wetsvoorstel juist ook heeft aangegrepen om te verkennen of de situatie en ervaring op de Cariben van nut kan zijn voor het verder ontwikkelen van de Nederlandse wetgeving.*

De gelijkebehandelingswetgeving is een uitwerking van artikel 1 Grondwet, waarin het verbod op ongerechtvaardigd onderscheid is neergelegd én de uitzonderingen op dit verbod. Daarnaast is door de wetgever een balans getroffen tussen (botsende) grondrechten in deze wetgeving met een specifiek toetsingskader. Deze normen vormen de bescherming tegen discriminatie, zoals dat door artikel 1 Grondwet geboden is. Het toetsingskader laat ruimte voor de lokale context maar zorgt voor een duidelijke grondrechtelijke bescherming. Het valt niet uit te sluiten dat de werking van de wet op de eilanden en de toetsingspraktijk aldaar van nut zal zijn voor het verder ontwikkelen van deze Caribisch- en Europees Nederlandse regelgeving in de toekomst.

## **6. Effectuering en toezicht**

*De leden van de **VVD-fractie** onderschrijven het belang van het scheiden van de «backoffice» en «frontoffice» gezien de schaal van de voorzieningen op de BES. Zij vragen of de regering nog onafgedekte risico's ziet met het oog op gegevensuitwisseling tussen Europees Nederland en de BES-eilanden, conform de analyse van het CPB BES. Wordt met verandering van maatregelen in AMvB de geschetste problematiek onderzocht?*

De gegevensuitwisseling tussen Europees Nederland (*backoffice*) en de BES-eilanden (*frontoffice*) zal plaatsvinden conform de Wet bescherming persoonsgegevens BES, de Europese algemene verordening gegevensbe-

scherming en een AMvB, te weten het Besluit gegevensverwerking bij discriminatie op de BES. Met dit regime wordt voorzien in privacybescherming en betrouwbare en veilige verwerking van persoonsgegevens binnen de BES en bij uitwisseling tussen Europees Nederland en de BES. Conform het advies van de Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES, wordt voorzien in extra waarborgen. Een concept van genoemd Besluit is te raadplegen via [internetconsultatie.nl/lopende consultaties](http://internetconsultatie.nl/lopende_consultaties).

*De leden van de **VVD-fractie** lezen dat het volgens de Rijksvertegenwoordiger wenselijk is dat uitspraken van het CvdRM een meer bindend karakter hebben. Hoe verhoudt zich dit tot de taakomschrijving van het CvdRM in Europees Nederland? Klopt het dat de regering nu geen stappen onderneemt om het CvdRM meer bindende uitspraken te laten doen?*

De taken van het College worden met dit wetsvoorstel, dat tevens wijziging van de Wet College voor de rechten van de mens omvat, voor de BES gelijk getrokken met Europees Nederland: het College wordt bevoegd tot oordeelsvorming in een concrete zaak.

De regering is van mening dat een oordeel van het College niet vrijblijvend mag zijn. In Europees Nederland is dat niet het geval; oordelen zijn gezaghebbend en worden veelal opgevolgd. De wenselijkheid van opvolging van een oordeel moet door de betrokken partijen op de BES gevoeld gaan worden. Dit is een proces dat tijd kost; er is sprake van een nieuwe taak van het College, die binnen een andere context uitgevoerd gaat worden. In de evaluatie van de wet zal mede worden ingegaan op de effectiviteit en rechtskracht van de oordeelsvorming door het College op de BES.

*De leden van de **D66-fractie** lezen dat er wordt ingezet op structurele, laagdrempelige voorzieningen voor onafhankelijke bijstand op elk van de BES-eilanden. Waarom is ervoor gekozen om slechts een «front office» te realiseren op de BES en de «backoffice» voornamelijk in Europees Nederland in te richten, zo vragen deze leden. Zij vragen welke nadelen de regering zien van een backoffice met zo'n grote fysieke afstand die ook nog eens opereert in een andere tijdzone en welke oplossingen zij hiervoor zien.*

Uitgangspunt is dat inwoners van de BES op een laagdrempelige manier gebruik kunnen maken van adequate dienstverlening bij het ervaren van discriminatie. Burgers moeten gratis, snel en eenvoudig geholpen kunnen worden. De aanpak van discriminatie, waaronder het behandelen van discriminatieklachten, vraagt – naast grondige kennis van de lokale situatie – om consulenten die een hoge mate van kennis hebben over gelijkebehandelingswetgeving. Binnen de ADV's in Europees Nederland is er door de jaren heen veel expertise opgebouwd. Door een backoffice in te richten met consulenten van ADV's in Europees Nederland wordt ervoor gezorgd dat de loketten op de eilanden (frontoffices) op een laagdrempelige manier gebruik kunnen maken van deze bestaande expertise. Zeker in de beginfase ligt het in de rede dat de consulenten op de BES met enige regelmaat gebruik zullen maken van de backoffice. Na verloop van tijd is het de verwachting dat consulenten steeds eigenstandiger het integrale dossier kunnen behandelen. De samenwerking met de backoffice zal dan voornamelijk bestaan uit kennisdeling, intervisie en interne opleidingen. De backoffice en de ADV BES stellen afspraken op over de wijze waarop de samenwerking zal worden vormgegeven; hierbij wordt ook gekeken naar praktische zaken als de verschillende tijdzones en de talen waarin zij opereren.

*De leden van de **SP-fractie** zouden het goed vinden als er flink wordt geïnvesteerd in voorlichting en informatie waarin iedereen op de hoogte wordt gesteld van de gevolgen bij aanneming van deze wet. Deze leden lezen dat de voorlichting nu vooral wordt ingezet bij de antidiscriminatievoorziening die wordt gekoppeld aan het Juridisch Loket. Zou het niet meer in de rede liggen om dit te verbreden, bijvoorbeeld ook in het onderwijs of op andere publieke plekken? Dit aangezien deze wet ook een maatschappelijke impact heeft en niet enkel een juridische impact. Is de regering bereid hier extra middelen voor beschikbaar te stellen?*

Deze suggestie is in lijn met de concept-communicatiestrategie die is opgesteld voor het onderhavige wetsvoorstel en bijbehorende voorzieningen. Zie de beantwoording terzake op de vraag van de leden van de D66-fractie.

*De leden van de **SGP-fractie** vragen in hoeverre de recente misstanden bij het CvdRM gevolgen kunnen hebben voor de status van dit College in internationale gremia.*

Het College voor de Rechten van de Mens heeft op dit moment de A status, de hoogste status die een mensenrechteninstituut kan krijgen. Dat wil zeggen dat het Instituut volledig voldoet aan de Paris Principles, dit zijn de regels die de VN heeft geformuleerd voor nationale mensenrechteninstellingen. In 2025 zal opnieuw worden beoordeeld of het College voor accreditatie in aanmerking komt en de A status behoudt. Deze beoordeling wordt gedaan door de Subcommissie on Accreditation van GANHRI (Global Alliance of National Human Rights Institutions), het netwerk van nationale mensenrechteninstellingen; beoordeeld zal worden of het College (nog steeds) aan de Paris Principles voldoet. De Subcommissie geeft bij elke re-accreditatie ook aanbevelingen mee aan het instituut. Ondertussen is het onderzoek van de Commissie Sorgdrager afgerond. Deze onafhankelijke onderzoekscommissie heeft het afgelopen jaar onderzoek gedaan naar een vermeende misstand binnen het bestuur van het College. Het onderzoek vond plaats in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. De samenvatting van en een brief bij het vertrouwelijke onderzoeksrapport zijn inmiddels gedeeld met de Tweede Kamer. De Commissie heeft geconcludeerd dat er geen sprake was van discriminatie of een misstand.<sup>7</sup>

*De leden van de **SGP-fractie** vragen hoe de regering waarborgt dat het CvdRM in de behandeling van zaken uit het Caribisch gebied voldoende kennis en bewustzijn heeft van de situatie in de openbare lichamen. Blijkens de toelichting onderkent de regering dat grote verschillen in omstandigheden, verhoudingen en cultuur kunnen bestaan tussen Europees Nederland en de openbare lichamen. Deze leden vinden het belangrijk dat voldoende recht wordt gedaan aan de eigenheid van de openbare lichamen. Waarom heeft de regering geen waarborgen opgenomen die er bijvoorbeeld in voorzien dat bij zaken over openbare lichamen een inwoner uit de openbare lichamen zitting heeft?*

Het College is zich bewust van de historische, culturele en de sociaaleconomische verschillen tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland. Dit vereist een benadering die rekening houdt met de unieke facetten en gelaagdheden van Caribisch Nederland. Om dit te waarborgen heeft het College een plan van aanpak ontwikkeld, waarin wordt gewerkt met plaatsvervangende collegeleden uit de regio. Deze leden beschikken over zowel de taalvaardigheden als de diepgaande kennis van de sociale,

<sup>7</sup> Onderzoek Commissie Sorgdrager naar Collegebestuur | Nieuwsbericht | College voor de Rechten van de Mens (mensenrechten.nl)

economische en mensenrechtelijke omstandigheden in Caribisch Nederland. Daarnaast zullen juridisch adviseurs van het College, die de verzoeken uit Caribisch Nederland om een oordeel behandelen, bekend zijn met de context. Voorts is het belangrijk om te onderkennen dat het, gezien de kleine gemeenschappen, niet altijd wenselijk is om een inwoner van de eilanden zelf een prominente rol te geven gedurende de zittingen, vanwege mogelijke verwevenheid en verbondenheid binnen de gemeenschap. De gekozen benadering waarborgt dat degenen die zitting nemen bekend zijn met de context, terwijl hun onafhankelijkheid behouden blijft.

## **7. Advies en (internet)consultatie**

*De leden van de **VVD-fractie** ontvangen graag een huidige stand van zaken omtrent het opzetten van het de antidiscriminatievoorziening en het Juridisch Loket. Is dit op tijd gereed bij implementatie van deze wet? Zo nee, waardoor komt dat?*

Momenteel wordt door BZK en JenV gekeken naar de gewenste vorm van de organisatie van het juridisch- en antidiscriminatie loket, de wijze waarop een praktische start met de dienstverlening kan worden gemaakt en de doorontwikkeling naar een duurzame voorziening voor de langere termijn. Dit geschiedt samen met lokale partijen, Discriminatie.nl en het Juridisch Loket. Bij de verdere uitwerking van de voorzieningen is het zoeken naar de balans tussen snelheid en zorgvuldigheid en dat maakt het lastig om een exact moment aan te duiden waarop de voorziening gereed zal zijn. Uit de gesprekken die in de verkenningsfase zijn gevoerd, alsmede uit de gesprekken die in het kader van de nulmeting zijn gevoerd, komt naar voren dat de noodzaak voor een eerstelijns voorziening voor rechtshulp en bijstand bij discriminatie groot is. Tegelijkertijd komt ook nadrukkelijk naar voren dat vertrouwen in zo'n voorziening niet vanzelfsprekend is en gewonnen moet worden door positieve ervaringen. Dit benadrukt het belang van een gedegen start van de voorziening. Gelet op de huidige stand van de voorbereidingen, en behoudens mogelijk onvoorziene problemen bij de uitwerking en de uitvoering, is de inschatting dat de voorziening gereed is bij de inwerkingtreding van deze wet.

*De leden van de **VVD-fractie** maken zich zorgen over het nog ontbreken van een nulmeting inzake ervaren discriminatie en vooral over het nog ontbreken van onderzoek naar de financiële, organisatorische en administratieve gevolgen van de invoering van wetgeving. Kan de regering reflecteren op de wenselijkheid van het opstellen en indienen van deze wetgeving voordat een dergelijke analyse gemaakt is? Wanneer wordt dit wel aan het parlement toegezonden? Deelt de regering de mening dat het daarmee lastig is om een onderbouw oordeel te vellen over de voorliggende wet?*

Zoals reeds aangegeven in reactie op eerdere vragen in uw verslag, zijn de nulmeting en de impactanalyse bij de onderhavige nota naar aanleiding van het verslag gevoegd.

*Het Bestuurscollege van het openbare lichaam Bonaire geeft aan te verwachten dat de kosten voor de uitvoering en naleving hoger uit zullen vallen dan wordt ingeschat. Toch geeft de regering aan geen impactanalyse uit te laten voeren. De leden van de **D66-fractie** vragen zich af of de regering naar aanleiding hiervan toch bereid is om per eiland een impactanalyse uit te laten voeren, ook in het kader van de verschillen tussen de drie eilanden.*

Zoals reeds aangegeven in reactie op eerdere vragen in uw verslag, zijn de nulmeting en de impactanalyse bij de onderhavige nota naar aanleiding van het verslag gevoegd.

## II. ARTIKELSGEWIJS

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

*De leden van de **VVD-fractie** vragen de regering om voorbeelden te geven van mogelijke eisen over de inrichting van de voorziening en uitvoering van taken die opgenomen zouden kunnen worden in een AMvB. Deze leden begrijpen de zoektocht tussen nabijheid en professionele afstand, maar vragen in hoeverre deze afstand altijd mogelijk is op vooral de kleinere eilanden Sint Eustatius en Saba. Ligt het daarnaast in de verwachting dat de voorziening zal aansluiten bij discriminatie.nl?*

Vooralsnog is er geen aanleiding om de uitvoering en de inrichting van taken vast te leggen in een AMvB. De ADV BES stelt een protocol op voor de uitvoering en inrichting van haar taken (artikel I, derde lid, van het wetsvoorstel). Dit zal naar verwachting geënt zijn op het protocol van Discriminatie.nl in Europees Nederland. Als blijkt dat aan het protocol niet of onvoldoende gevolg wordt gegeven zal een meer dwingende uitwerking middels een AMvB worden overwogen. Met professionele afstand wordt de afstand tussen de consulenten en de burgers bedoeld. Op de eilanden is sprake van kleine samenlevingen waarin werk en privé elkaar vaak en makkelijk tegenkomen. De medewerkers van de loketten moeten professionele afstand behouden om zichzelf en cliënten te beschermen. Bij de werving en selectie van de consulenten zal dit een aspect zijn dat aandacht krijgt.

Aansluiting van de ADV BES bij de vereniging Discriminatie.nl ligt in de verwachting. Echter, de voorziening zal een eigenstandige stichting (met drie loketten) zijn die zelf een dergelijk lidmaatschap dient aan te vragen. Het is aan Discriminatie.nl om te besluiten de ADV BES toe te laten als lid van Discriminatie.nl. Wanneer meer duidelijkheid bestaat over de stelselherziening van de huidige Europees-Nederlandse ADV's, zal worden bezien hoe de ADV BES zich verhoudt tot de – nog op te richten – nieuwe centrale organisatie in Europees Nederland.

### *Artikel X Evaluatie*

*De leden van de **D66-fractie** lezen dat de wet binnen vijf jaar na inwerkingtreding geëvalueerd zal worden. Deze leden vragen de regering of is overwogen om een jaarlijks evaluatiemoment in te voeren zodat eventueel tussentijds verbeteringen doorgevoerd kunnen worden en zo ja, waarom hier niet voor is gekozen.*

De invoering van de gelijkebehandelingswetgeving, alsmede de inrichting van de ADV BES en uitbreiding van de oordelende taak van het College behelzen invoering van een nieuw, fundamenteel stelsel op de BES. Dit moet gelegenheid krijgen om te «landen»; naar verwachting vormen de nieuwe normstelling en instituties een katalysator voor groeiende bewustwording, betere rechtsbescherming en emancipatie. Dit is – zo hebben de afgelopen decennia in Europees Nederland geleerd – een proces van lange adem; er moet een beweging worden ingezet. Om die reden is het wenselijk voldoende tijd te nemen om met het nieuwe stelsel ervaring op te doen alvorens het gehele stelsel te evalueren. Wel is het zo, dat de ADV BES jaarlijks verslag zal uitbrengen over de geregistreerde discriminatieklachten (artikel I, tweede lid, onder b van het wetsvoorstel), hetgeen een beeld geeft van de problematiek en hetgeen benodigd is. Dit

kan aanleiding zijn om in gesprek te gaan met de ADV BES en bij te sturen. Ook zal bezien worden of en hoe de nulmeting naar ervaren discriminatie een periodiek vervolg kan krijgen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
J.J.M. Uitermark