**Rechtsgelijkheid tussen Europees en Caribisch Nederland:**

**Bonaire als volwaardig onderdeel van Nederland?**

**Legal equality between European and Caribbean Netherlands:**

**Bonaire as a full-fledged part of the Netherlands?**

Naam: Marcel Klomp

Studentnummer: 850918854

Cursuscode: RM 9916

E-mail: marcelklomp@live.nl

Begeleider: dhr. dr. J. Doomen

Examinator: mw. mr. dr. B.M. van Schaik

Aantal woorden: 13262

Datum: 9 april 2025

**Inhoudsopgave**

Onderwerp Pagina

**1 Inleiding**

1.1 Algemene inleiding 3

1.2 De onderzoeksvraag en deelvragen 4

1.3 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie 4

1.4 Methodologie 5

**2 De positie van Bonaire als openbaar lichaam van het Koninkrijk**

2.1 Geschiedenis 6

2.2 De aanloop naar 10 oktober 2010 7

2.3 Huidige situatie 10

2.4 Samenvatting en conclusie 11

**3 Gelijkheid of differentiatie?**

3.1 Historie 13

3.2 Gelijkheidsbeginsel 13

3.3 Differentiatiebepaling 15

3.4 Politieke gelijkheid 17

3.5 Sociaaleconomische gelijkheid 18

3.6 Samenvatting en conclusie 20

**4 Wet bescherming tegen discriminatie op de BES[[1]](#footnote-1)**

4.1 Ontstaansgeschiedenis 22

4.2 Behandeling in de Tweede Kamer 24

4.3 Advies van de Raad van State 24

4.4Onderzoeksrapport naar de juridische problemen en de impact van

 de invoering van gelijkebehandelingswetgeving in Caribisch Nederland 25

4.5 Toepasbaarheid van het EU-recht 26

4.6. Samenvatting en conclusie 27

**5 Conclusie en beantwoording van de probleemstelling** 29

**Literatuurlijst** 31

**Jurisprudentielijst** 33

**Inleiding**

* 1. **Algemene inleiding**

De aanleiding van mijn onderzoek naar de rechtsgelijkheid tussen de Europese Nederlander en de Caribische Nederlander komt voort uit mijn werkzaamheden als ambulanceverpleegkundige op Bonaire. Sinds 2020 woon ik met mijn vriendin op dit vriendelijke Caribische eiland en ik heb mij verbaasd over de enorme armoede die ik op dit Caribisch Nederlands eiland ben tegengekomen. In Nederland was ik wel gewend om armoede tijdens mijn werk te zien, maar op Bonaire lijkt het een soort ‘next level’. Door deze ervaring werd mijn nieuwsgierigheid gewekt en ben ik gaan onderzoeken wat de redenen zouden kunnen zijn dat er zulke grote inkomensverschillen zijn tussen Bonaire en Europees Nederland. Ik stuitte daarbij op een aantal zaken, zoals het ontbreken van een WW-uitkering op Bonaire, de differentiatiebepaling in de Grondwet, de lage minimumlonen en het ontbreken van betaalbare rechtsbijstand. Dat zette mij aan het denken en heeft geleid tot dit onderzoek.

Uit een rapport van de Nationale Ombudsman[[2]](#footnote-2) van 2022 blijkt dat ongeveer 40% van de inwoners van Caribisch Nederland onder de armoedegrens leeft. Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek was dit percentage in 2022 in Europees Nederland 3,4%.[[3]](#footnote-3) Het bruto binnenlands product per inwoner van Bonaire in 2022 was $ 28.400,-. In Europees Nederland bedroeg dat in 2022 € 53.200,-.[[4]](#footnote-4) Gelukkig is er de afgelopen jaren wel het een en ander gebeurd aan armoedebestrijding op het eiland, zoals de invoering van kinderbijslag in 2016 en verhoging van het minimumloon, kinderbijslag en de sociale uitkeringen in 2024. Het algemeen gevoel op Bonaire is dat men zich niet gelijkwaardig en als ‘tweederangsburger’ behandeld voelt. Dit gevoel is een subjectief gegeven en ik zal mij door middel van literatuuronderzoek verdiepen in de uitwerking van het gelijkheidsbeginsel op Bonaire en onderzoeken of dit gevoel geobjectiveerd kan worden. De basis voor gelijkheid is te vinden in art. 1 Gw en geldt voor iedereen die zich in Nederland bevindt. Vanwege de noodzakelijke begrenzing van het onderzoek zal ik mij voornamelijk toeleggen op de formele rechtsgelijkheid.

In het voorjaar van 2024 heeft het toenmalige kabinet het voorstel tot invoering van de Wet bescherming tegen discriminatie op de BES naar de Tweede Kamer gestuurd.[[5]](#footnote-5) Het doel hiervan is om de aanpak van discriminatie in Caribisch Nederland naar eenzelfde niveau te brengen als in Europees Nederland. Op die manier wordt de inwoners van Caribisch Nederland betere bescherming geboden tegen discriminatie, aldus het wetsvoorstel.[[6]](#footnote-6) Het wetsvoorstel is op 18 februari 2025 door de Tweede Kamer met een ruime meerderheid van de stemmen aangenomen. Deze wet kan worden beschouwd als de uitvoeringsregeling van art.1 Gw.

**1.2 De onderzoeksvraag en deelvragen**

De centrale onderzoeksvraag in mijn onderzoek is:

In hoeverre draagt het wetsvoorstel ‘Wet bescherming tegen discriminatie op de BES’ bij aan de formele rechtsgelijkheid van de Caribische Nederlander op Bonaire ten opzichte van die van de Europese Nederlander?

Om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zal ik eerst de volgende deelvragen beantwoorden.

De eerste deelvraag is: Wat is de huidige staatsrechtelijke verhouding van Bonaire ten opzichte van Nederland en hoe is deze ‘bijzondere gemeente’ ontstaan?

Na het inleidende eerste hoofdstuk beschrijf ik in hoofdstuk 2 de historie van de staatsrechtelijke status van Bonaire. Om een goed beeld te vormen over de huidige verhoudingen zal ik mij daarbij voornamelijk beperken tot de periode vanaf de Tweede Wereldoorlog tot nu. Het zwaartepunt van de behandeling van deze geschiedenis zal liggen in de aanloop naar 10 oktober 2010 en de periode daarna. Deze periode is belangrijk om de huidige staatsrechtelijke status van Bonaire en het functioneren als ‘bijzondere gemeente’ te kunnen begrijpen.[[7]](#footnote-7)

De volgende deelvraag is: Wat is rechtsgelijkheid en hoe verhoudt zich dit tot de differentiatiebepaling van art. 132a Gw?

In hoofdstuk 3 behandel ik het gelijkheidsbeginsel en de relatie met de differentiatiebepaling van art. 132a Gw. Na een korte inleiding over de bewustwording van het belang van mensenrechten na de Tweede Wereldoorlog behandel ik het gelijkheidsbeginsel. Hierbij zullen diverse opinies van auteurs de revue passeren. Vervolgens komt de differentatiebepaling van art. 132a Gw aan bod. Daarna besteed ik aandacht aan de politieke en sociaaleconomische gelijkheid op Bonaire ten opzichte van Europees Nederland.

En tot slot, de derde deelvraag is: Wat houdt de Wet bescherming tegen discriminatie op de BES in en wat kan deze wet toevoegen aan het bevorderen van de rechtsgelijkheid tussen de Europese en Caribische Nederlander?

Hoofdstuk 4 behandelt de Wet bescherming tegen discriminatie op de BES. Na de behandeling van de ontstaansgeschiedenis van het wetsvoorstel en het verloop van de behandeling in de Tweede Kamer ga ik in op het advies van de Raad van State dat is opgesteld naar aanleiding van het wetsvoorstel. Vervolgens zal ik de inhoud van een onderzoeksrapport naar de juridische problemen en de impact van de invoering van gelijkebehandelingswetgeving in Caribisch Nederland en de toepasbaarheid van het EU-recht behandelen.

In hoofdstuk 5 zal ik de centrale vraag als conclusie van mijn onderzoek beantwoorden.

**1.3 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie**

De historie van het Caribisch recht is bijzonder interessant voor de beoefenaar van het staatsrecht. Enerzijds is er de Nederlandse situatie zoals wij die binnen het staatsrecht gedoceerd krijgen aan de Nederlandse universiteiten. Anderzijds is er de Caribische situatie, waarbij historische elementen (zoals landsverordeningen) en de staatsrechtelijke verhoudingen binnen het Koninkrijk het een uitdaging maken het Caribisch recht te doorgronden. De maatschappelijke relevantie is evident voor degene die ooit op Bonaire is geweest en de gebaande toeristische paden heeft verlaten. Armoede is op vele manieren zichtbaar op het eiland en in mijn onderzoek hoop ik duidelijkheid te kunnen krijgen of de armoede op het eiland te herleiden is naar een zekere mate van rechtsongelijkheid tussen de Europese Nederlander en de Caribische Nederlander, waarbij ik mij beperk tot de situatie op Bonaire.

**1.4 Methodologie**

Deze scriptie is gebaseerd op onderzoek van literatuur, tijdschriftartikelen, onderzoeksrapporten, wetgeving en parlementaire documenten. De wetgeving vanuit het Koninkrijk is op Bonaire identiek aan die van Saba en Sint Eustatius vanwege het feit dat de eilanden gezamenlijk Caribisch Nederland vormen. Het gaat hier om de zogenaamde BES-wetgeving. De uitwerking van de wetgeving kan op Saba en Sint Eustatius door het kleine inwoneraantal en de geografische en klimatologische ligging anders zijn. Een voorbeeld hiervan is de hoogte van de uitkeringen. Op eilandelijk niveau verschilt de wetgeving per eiland.

Met behulp van literatuuronderzoek tracht ik antwoord te krijgen op de centrale vraag of de Wet bescherming tegen discriminatie op de BES bijdraagt aan het bevorderen van de rechtsgelijkheid tussen de Europese en Caribische Nederlander. Afbakening van het onderwerp vindt plaats door mij te beperken tot de inwoners op Bonaire met de Nederlandse nationaliteit. Met betrekking tot het gelijkheidsbeginsel concentreer ik mij op het formele gelijkheidsbeginsel.

**Hoofdstuk 2 De positie van Bonaire als openbaar lichaam binnen het Koninkrijk**

In dit hoofdstuk komt de vraag aan de orde wat de huidige staatsrechtelijke verhouding is van Bonaire ten opzichte van Europees Nederland en hoe de ‘bijzondere gemeente’ Bonaire staatsrechtelijk is ontstaan.Eerst zal ik de geschiedenis van Bonaire als onderdeel van het Koninkrijk schetsen. Vervolgens behandel ik de aanloop naar 10 oktober 2010, de datum waarop Bonaire is ingebed in het Nederlandse staatsbestel. In de derde paragraaf van dit hoofdstuk besteed ik aandacht aan de huidige situatie. Tot slot zal ik een samenvatting geven van de onderwerpen van dit hoofdstuk.

**2.1 Geschiedenis**

De binding van Bonaire als onderdeel van het Koninkrijk der Nederlanden voert terug tot halverwege de 17e eeuw toen Nederland nog een republiek was en de West-Indische Compagnie de Caribische Zee en Atlantische Oceaan bevoer. In 1634 veroverde Nederland de eilanden Aruba, Curaçao en Bonaire op Spanje. Een belangrijk motief voor de Nederlandse expansiedrift in de Caraïben was de grote behoefte aan zout.[[8]](#footnote-8) Van Rijn heeft in het *Handboek Caribisch Staatsrecht* een helder overzicht gegeven van de staatsrechtelijke ontwikkeling van de Caribische eilanden en Suriname als koloniën van het Koninkrijk der Nederlanden. Deze ontwikkeling gaat van de West-Indische Compagnie, via het bestuur door de Koning zelf, het Regeringsreglement 1865, de Staatsregeling 1936 tot de ontwikkelingen in de jaren ’50 tot heden.

Na de Tweede Wereldoorlog ontstaat, mede door de onafhankelijkheidsstrijd in Indonesië, steeds meer zelfbewustzijn op de Caribische eilanden. Met het vaststellen van het Handvest van de Verenigde Naties in San Francisco in 1945,[[9]](#footnote-9) waarbij de Verenigde Naties (verder: VN) werd opgericht, kwam de dekolonisatiewens van de VN in beeld. Deze wens zorgde voor een toename van de invloed van de Caribische eilanden binnen het Koninkrijk. Nederland had zich bij het ondertekenen van het Handvest verplicht om in de overzeese gebiedsdelen zelfbestuur in te voeren.[[10]](#footnote-10) In oktober 1948 heeft de commissie Logemann een ontwerp voor een Rijksgrondwet tot stand gebracht. Dit ontwerp ging uit van een staatsrechtelijk verband tussen Nederland en de overzeese gebiedsdelen als gelijkwaardige partners. Vooruitlopend hierop werd in 1948 ook de Curaçaose Staatsregeling aangepast, maar dit leidde nog niet tot het gewenste zelfbestuur. Kort daarna vond de wijziging van de Grondwet 1948 plaats die het mogelijk maakte een nieuwe rechtsorde te vestigen tussen Nederland, de Nederlandse Antillen en Suriname.[[11]](#footnote-11)

In 1950 kwam een Interimregeling tot stand die voorlopige bepalingen bevatte met betrekking tot de rechtsorde in het Koninkrijk. Deze rechtsorde ging uit van drie autonome landen en een nieuwe landsregeling voor de Nederlandse Antillen die het parlementair stelsel introduceerde. Kort na de Interimregeling kwam in 1951 de Eilandenregeling Nederlandse Antillen tot stand. Uit de Interimregeling kwam in 1954 het Statuut voort en in 1955 de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen.[[12]](#footnote-12) In december 1954 trad het Statuut in werking. Een paar jaar daarna, in 1957, werd het EEG-verdrag tot stand gebracht. In beginsel geldt het EEG-verdrag voor het Koninkrijk der Nederlanden. Bij de onderhandelingen over de totstandkoming van het Verdrag werd echter een aanvullend protocol aangenomen, waarin werd bepaald dat de regering van het Koninkrijk der Nederlanden gerechtigd zou zijn in afwijking van art. 299 EEG het Verdrag alleen te bekrachtigen voor Europees Nederland en voor Nederlands Nieuw Guinea, dat toen nog niet aan Indonesië was overgedragen.[[13]](#footnote-13) Het lijkt er op dat hier een zelfde soort differentiatie is toegepast als in art. 1 lid 2 van het Statuut (oud), dat later is opgenomen in art. 132a Gw. Door het Nederlandse streven naar Antilliaanse onafhankelijkheid in de jaren ’70 herleefde de Arubaanse afscheidingsbeweging. Dit bracht een opleving tot een wens naar decentralisatie op de overige eilanden teweeg. Uiteindelijk heeft Aruba per 1 januari 1986 de ‘status aparte’ verworven, dat een andere term is voor autonoom land binnen het Koninkrijk. Door het wegvallen van Aruba uit de Nederlandse Antillen werd de positie van Curaçao sterker en kwam Sint Maarten meer in beeld als tegenhanger binnen de Nederlandse Antillen in plaats van Aruba. Op Curaçao en Sint Maarten waren steeds meer geluiden te horen over het uiteenvallen van de Nederlandse Antillen.[[14]](#footnote-14)

In 1993 en 1994 werden op de vijf overgebleven eilanden van de Nederlandse Antillen referenda georganiseerd. Bijna driekwart van de burgers op Curaçao die in 1993 hun stem uitbrachten stemden voor voortzetting van het Nederlands-Antilliaanse staatsverband. In 1994 stemden de burgers van de Bovenwindse Eilanden en van Bonaire ook voor voortzetting van dit verband. Het uiteenvallen van de Nederlandse Antillen was daarmee voorlopig tot staan gebracht.[[15]](#footnote-15)

**2.2 De aanloop naar 10-10-10**

In de beginjaren van het nieuwe millennium gingen de inwoners van de Nederlandse Antillen weer naar de stembus. De uitslagen waren anders dan in de jaren ’90. Curaçao en Sint Maarten stemden voor een autonome status binnen het Koninkrijk. Op Bonaire en Saba stemde men voor directe banden met Nederland en op Sint Eustatius was men groot voorstander van voortzetting van de Nederlandse Antillen. Met de keuze van Curaçao en Sint Maarten voor een autonome status was de wens van Sint Eustatius niet haalbaar en daarom berustte men in de tweede keus, namelijk directe banden met Nederland.[[16]](#footnote-16)

Op 10 en 11 oktober 2006 werd een miniconferentie belegd waar basisafspraken zijn gemaakt over de toekomstige status van Bonaire, Sint Eustatius en Saba.[[17]](#footnote-17) Deze afspraken zijn vastgelegd in een slotverklaring.[[18]](#footnote-18) De inhoud betreft de staatsrechtelijke positie, taakverdeling en voorzieningenniveau, politie en justitie, financiële en economische aangelegenheden, regionale samenwerking, de positie binnen de EU en afspraken met betrekking tot de overgangsperiode.

Met ingang van 10 oktober 2010 is het land de Nederlandse Antillen opgehouden te bestaan en zijn Curaçao en Sint Maarten, naast het sinds 1986 autonome Aruba, officieel landen binnen het Koninkrijk. De eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn sindsdien onderdeel van het Nederlandse staatsbestel.[[19]](#footnote-19) Artikel 1 lid 2 Statuut zorgde ervoor dat de nieuwe entiteiten zichtbaar waren op het hoogste niveau.[[20]](#footnote-20) In afwachting van een definitieve grondwettelijke basis voorzag het Statuut in een tijdelijke grondslag om de drie eilanden bij Nederland te voegen en om in regelgeving en bestuur af te kunnen wijken van overige Nederlandse regelgeving.[[21]](#footnote-21) Artikel 1 lid 2 van het Statuut luidde: ‘Bonaire, Sint Eustatius en Saba maken elk deel uit van het staatsbestel van Nederland. Voor deze eilanden kunnen regels worden gesteld en andere specifieke maatregelen worden getroffen met het oog op de economische en sociale omstandigheden, de grote afstand tot het Europese deel van Nederland, hun insulaire karakter, kleine oppervlakte en bevolkingsomvang, geografische omstandigheden, het klimaat en andere factoren waardoor deze eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland’.

De wijziging van het Statuut gebeurde op grond van artikel 55 Statuut bij rijkswet. Op dringend verzoek van de Tweede Kamer[[22]](#footnote-22) heeft de regering eerder dan verwacht ingestemd met een grondwetswijziging om zodoende voor de BES-eilanden een definitieve regeling te bieden.[[23]](#footnote-23) Op advies van de Raad van State[[24]](#footnote-24) zijn de BES-eilanden een openbaar lichaam geworden in de zin van artikel 134 Gw. Eind 2011 is een voorstel ingediend om de Grondwet te wijzigen zodat Caribisch Nederland een definitieve grondwettelijke basis krijgt en de tijdelijke bepaling in artikel 1 lid 2 van het Statuut kon vervallen.[[25]](#footnote-25) Bij deze grondwetswijziging is een nieuw artikel 132a opgenomen, waarin is bepaald dat bij wet openbare lichamen kunnen worden ingesteld ten behoeve van het Caribisch deel van Nederland. Dit lijkt een soort lex specialis te zijn van artikel 134 Gw. Met name het vierde lid van artikel 132a Gw is interessant. Het artikel luidt: ‘Voor deze openbare lichamen kunnen regels worden gesteld en andere specifieke maatregelen worden getroffen met het oog op bijzondere omstandigheden waardoor deze openbare lichamen zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland’. Dit is een stuk soberder en compacter dan het tijdelijke artikel in het Statuut.[[26]](#footnote-26)

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is door de regering benadrukt dat deze differentiatiemogelijkheid te allen tijde aan artikel 1 Gw zal worden getoetst.[[27]](#footnote-27) In de memorie van toelichting wordt benadrukt dat specifieke regels alleen kunnen worden getroffen indien sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor de eilanden zich wezenlijk onderscheiden van het Europese deel van Nederland. Dat betekent in de praktijk dat bij iedere regeling die specifiek op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is gericht, gemotiveerd moet worden waarom voor deze afwijkende regeling is gekozen.[[28]](#footnote-28) Hierop reageerden de drie bestuurscolleges van Caribisch Nederland en de oppositiepartijen van Bonaire dat de differentiatiebepaling van art. 132a Gw naast art. 1 Gw niet nodig is en zelfs in strijd is met internationaalrechtelijke verplichtingen.[[29]](#footnote-29) De minister antwoordde dat de nieuwe bepaling puur een verhuizing van de bepaling vanuit het Statuut naar de Grondwet betreft en dat de verhouding ten opzichte van art. 1 Gw in stand blijft.[[30]](#footnote-30)

Niet iedereen was even gelukkig met de wijze waarop Nederland de constitutionele inbedding regelde. De Bonairiaanse oppositiepartijen Partido Demokrátiko Boneriano (verder: PDB) en Movementu Boneiru Liber (verder: MBL) hebben ieder in een eigen brief van 28 mei 2012[[31]](#footnote-31) (de brief van PDB is abusievelijk gedateerd op 28 mei 2010 – red. MK) bezwaar gemaakt. Het eerste bezwaar betrof dat de meerderheid van de bevolking tijdens het referendum van 10 september 2004 heeft gekozen voor een directe band met Nederland. Nederland heeft vervolgens, in samenspraak met het Union Patriotiko Boneriano (verder: UPB), een integratie op grond van artikel 134 Gw voorgestaan. PDB was van mening dat op basis van de Resolutie 1541, Principle IX van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties[[32]](#footnote-32) zulke afspraken onmogelijk gemaakt kunnen worden. De Resolutie 1541, Principle IX geeft aan dat integrerende gebiedsdelen een niveau van zelfbestuur met vrije politieke instellingen moeten hebben bereikt en dat de integratie plaatsvindt op basis van vrije wil en goede informatie op basis waarvan men een weloverwogen keuze kan maken. PDB vond dat niet was voldaan aan het mandaat van de bevolking, omdat tijdens het referendum van 17 december 2010 ruim 86% van de stemmers tegen deze wijze van integratie heeft gestemd. Wat PDB niet in de brief heeft vermeld, is dat de opkomst met 34,18% onder het vereiste minimum lag en daarmee het referendum ongeldig was.[[33]](#footnote-33) Ook was de PDB van mening dat de differentiatieclausule niet in overeenstemming is met de aan de bevolking in het vooruitzicht gestelde gelijke rechten met die van de bevolking in Europees Nederland. MBL heeft vooral zorgen geuit over dezelfde differentiatiebepaling zoals die op dat moment in het Statuut was opgenomen en beoogd werd opgenomen te worden in het nieuwe artikel 132a Gw. MBL stelt dat art. 1 Gw voldoende waarborgen biedt om gelijke gevallen gelijk te behandelen en dat art. 132a Gw daarom overbodig is en in strijd is met art. 1 Gw en art. 26 IVBPR.

Ook Elzinga heeft in zijn columns in het *Binnenlands Bestuur* kritiek op de differentiatiebepaling. Zo vraagt hij zich af of de BES-burgers allerlei rechten onthouden kunnen worden die Europese Nederlanders wel hebben, omdat art. 1 Gw dit tegenhoudt. Een differentiatiebepaling is, volgens Elzinga, een vorm van ongelijke behandeling en dat mag alleen als sprake is van een objectieve rechtvaardiging. Zo geeft hij aan dat men ‘een poging kan doen het homohuwelijk, openbaarheidsrechten, subsidie-aanspraken en allerlei vormen van rechtsbescherming buiten toepassing te verklaren omdat dat wat moeilijk matcht met de Caribische mentaliteit’, maar, zo zegt hij, ‘als die weg wordt bewandeld dan zijn er ook mogelijkheden voldoende om inwoners van Limburg of Schiermonnikoog anders te behandelen’.[[34]](#footnote-34) Ook in een later betoog, dat specifiek over Bonaire gaat, heeft Elzinga forse kritiek op de weg die bewandeld is door de regering en Raad van State. Zo noemt Elzinga in één van zijn columns dat het Antillen-dossier tal van grondwettelijke spitsvondigheden, U-bochten, wijkende redeneringen en directe strijdigheden bevat.[[35]](#footnote-35) Met name de Voorlichting van de Raad van State,[[36]](#footnote-36) waarin wordt gepleit om Bonaire als openbaar lichaam op te nemen in het Nederlandse staatsbestel in de vorm van een vrije associatie, heeft op Bonaire tot verwarring geleid. De Bonairianen waren in de veronderstelling dat zij daardoor een belangrijk deel van hun autonomie konden behouden. De Bonairianen hebben daarna hun beeld moeten bijstellen toen bleek dat het uitdrukkelijk niet de bedoeling was de Bonairiaan dezelfde rechten en voorzieningen te geven als de Europese Nederlander.[[37]](#footnote-37) In een voorlichtingsdocument van de Raad van State omtrent de positie van de BES-eilanden wordt gesproken over het bijzondere karakter dat de positie van de drie eilanden binnen het Nederlandse staatsverband zal hebben. Ligging, karakter en natuur rechtvaardigen deze bijzondere positie en zullen tot afwijkingen van de Nederlandse wetgeving aanleiding kunnen geven, aldus de Raad van State.[[38]](#footnote-38) Het valt te betwijfelen dat de ligging, het karakter en de natuur goede redenen zijn om een differentiatiebepaling op te nemen. Zo zijn er, in de lijn met Elzinga, in Europees Nederland genoeg regio’s te bedenken waar een differentiatiebepaling op van toepassing zou kunnen zijn.

**2.3 Huidige situatie**

De Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (verder: WolBES)[[39]](#footnote-39) en de Wet financiën Bonaire, Sint Eustatius en Saba (verder: FinBES)[[40]](#footnote-40) zijn, naast art. 132a Gw, de basis voor het functioneren van de openbare lichamen in Caribisch Nederland. De bestuurlijke samenstelling van de openbare lichamen is vergelijkbaar met die van een Nederlandse gemeente. Er zijn, net als in Nederland, drie bestuurslagen te onderscheiden, namelijk de gezaghebber, het bestuurscollege en de eilandsraad.[[41]](#footnote-41) De eilandsraad van Bonaire telt negen zetels. De eilandsraden van Sint Eustatius en Saba tellen ieder vijf zetels.

Op grond van art. 132a Gw lid 2 zijn de artikelen 124, 125 en 127 tot en met 132 Gw mede van toepassing op de openbare lichamen. Dit betreft autonomie en medebewind, bestuurlijke inrichting, vaststelling van verordeningen, toekennen van regelgevende bevoegdheid aan andere organen, verkiezingen van het vertegenwoordigend orgaan, het kiesrecht van niet-Nederlanders, benoeming van de gezaghebber en samenstelling en bevoegdheden van het bestuurscollege en de eilandsraad.

De Nederlandse regering is met een vertegenwoordiging op de eilanden aanwezig. Zij zijn ondergebracht in de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) en hebben een hoofdvestiging op Bonaire. De RCN maakt onderdeel uit van het Directoraat-generaal Bestuur en Koninkrijksrelaties van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.[[42]](#footnote-42) Aan het hoofd van deze vertegenwoordiging staat de Rijksvertegenwoordiger.

De taken en verantwoordelijkheden van de Rijksvertegenwoordiger zijn voornamelijk gebaseerd op de WolBES, FinBES en de Veiligheidswet BES.[[43]](#footnote-43) Als vertegenwoordiger van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties houdt de Rijksvertegenwoordiger toezicht op het functioneren van het openbaar bestuur op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Daarnaast heeft de Rijksvertegenwoordiger op grond van de Veiligheidswet BES een taak met betrekking tot openbare orde en veiligheid in bijzondere situaties, zoals rampenbestrijding en crisisbeheersing.

In november 2024 heeft de waarnemend Rijksvertegenwoordiger, de heer Helmond, een besluit tot indeplaatsstelling uitgevaardigd waarbij de Nederlandse overheid bestuurlijk gaat ingrijpen met betrekking tot het toezicht op de vergunningverlening en handhaving bij de afvalstortplaats en afvalverwerking op Bonaire.[[44]](#footnote-44) Deze bevoegdheid berust op art. 231 WolBES. Het is een stevig instrument met betrekking tot toezicht vanuit Nederland en is een ultimum remedium. De laatste keer dat Nederland dit instrument inzette, was in 2018, toen een Commissie van Wijzen op Sint Eustatius een bestuurlijke chaos en een staat van wetteloosheid aantrof.[[45]](#footnote-45) In Nederland kent men op grond van art. 124 Gemw eenzelfde vorm van toezicht en bestuurlijk ingrijpen als sprake is van taakverwaarlozing door provincie of gemeente. Hiervoor is de Wet revitalisering generiek toezicht in het leven geroepen.[[46]](#footnote-46) Dat de BES-eilanden als openbaar lichaam verantwoording moeten afleggen aan de Nederlandse regering is dus niet anders dan in de Europees Nederlandse situatie. Op 21 februari 2025 heeft het Gerecht in Eerste Aanleg op Bonaire het besluit van de waarnemend Rijksvertegenwoordiger tot indeplaatsstelling vanwege taakverwaarlozing door het bestuurscollege van het Openbaar Lichaam Bonaire vernietigd. Volgens het Gerecht was de indeplaatsstelling op zichzelf juist, omdat sprake is van taakverwaarlozing door het bestuurscollege. De waarnemend Rijksvertegenwoordiger had het Openbaar Lichaam nog een zeer korte termijn de gelegenheid moeten geven om de achterstallige zaken bij de vuilstort op te lossen. De taakverwaarlozing bestond hieruit dat niet handhavend is opgetreden tegen het zonder vergunning in werking zijn van de vuilstort. De oprichtingsvergunning is in 2018 verleend, maar op vergunningaanvragen in 2020 en 2022 heeft het bestuurscollege nimmer beslist.[[47]](#footnote-47)

De bijdragen in de literatuur in de aanloop naar 10-10-10 en daarna waren niet altijd even positief gestemd. Zo vonden sommige auteurs de legislatieve terughoudendheid, waardoor veel van de Nederlands-Antilliaanse wetgeving werd behouden, de oorzaak dat sprake was van twee verschillende rechtsordes.[[48]](#footnote-48) Hillebrink, Roos en Verhey vatten het samen als dat de constitutionele inbedding vooral sterk Nederlands is en de uitwerking veelal Caribisch.[[49]](#footnote-49) Thans is de legislatieve terughoudendheid verlaten en is sprake van ‘comply or explain’. Dit houdt in dat alle Europees Nederlandse wetgeving van toepassing is op de BES-eilanden, tenzij er gronden zijn dat niet te doen.

Langzaamaan lijkt men tot inzicht te komen dat de modus die destijds is ingezet waarbij de BES-eilanden als Caribisch Nederland worden opgenomen in het Nederlandse staatsbestel veel hoofdbrekens kost. Niet alleen vanuit de eilandsbesturen, maar ook vanuit de wetenschap. Met name de differentiatiebepaling is een terugkerend discussiepunt, maar daarover meer in het volgende hoofdstuk. De laatste jaren is er ook steeds meer oog voor de onderlinge verschillen tussen de eilanden Bonaire, Saba en Sint Eustatius. Regelmatig wordt als argument voor differentiatie tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland verwezen naar de onderlinge afstand. Dit geldt ook voor de eilanden onderling, waarbij Bonaire op ruim 800 kilometer afstand ligt van Saba en Sint Eustatius. Waar op Bonaire voornamelijk Papiamentu en Nederlands wordt gesproken, is de voertaal op de Bovenwindse Eilanden voornamelijk Engels. Aan de andere kant, in Nederland wordt ook niet gedifferentieerd tussen bijvoorbeeld Texel en Maastricht. Tegelijkertijd constateer ik dat, door de geografische ligging, de samenhang in Nederland meer aanwezig is dan tussen Bonaire enerzijds en Saba en Sint Eustatius anderzijds. Ook de Raad van State heeft daar in 2019 nog aandacht aan besteed in een Voorlichting.[[50]](#footnote-50)

**2.4 Samenvatting en conclusie**

Als antwoord op de vraag ‘wat is de huidige staatsrechtelijke verhouding van Bonaire ten opzichte van Nederland en hoe is deze ‘bijzondere gemeente’ ontstaan?’, heb ik in dit hoofdstuk de historie geschetst met betrekking tot de staatsrechtelijke positie van Bonaire en in het groter geheel de BES-eilanden. De huidige positie van Bonaire is geduid met aandacht voor het bestuurlijk toezicht vanuit Nederland. Mijn conclusie met betrekking tot de inbedding van Bonaire in het staatsrechtelijk bestel van Nederland met ingang van 10 oktober 2010 is dat hierbij kritische vragen kunnen worden gesteld. Vaak wordt de nadruk gelegd op de bijzondere omstandigheden van de eilanden die differentiatie zouden legitimeren. Met regelmaat wordt in de literatuur en in de Kamerstukken gewezen op het insulaire karakter. Maar is dit ook niet van toepassing op bijvoorbeeld de Waddeneilanden? Differentiatie kan ook leiden tot ongelijke behandeling en daarmee raakt het de grondrechten. De grondrechten van de Bonairianen zijn op grond van de Nederlandse Grondwet en de diverse internationaalrechtelijke verdragen gelijk aan die van de Europese Nederlander. Territoriale beperking van grondrechten is denk ik nimmer de bedoeling geweest. Op de differentiatiebepaling en de uitwerking daarvan op de grondrechten en formele rechtsgelijkheid in het bijzonder zal in het volgende hoofdstuk nader worden ingegaan.

**Hoofdstuk 3 Gelijkheid of differentiatie?**

In dit hoofdstuk behandel ik de invulling van het gelijkheidsbeginsel in relatie tot art. 132a Gw. Daarbij probeer antwoord te vinden op de vraag wat formele gelijkheid is en hoe dit zich verhoudt tot de differentiatiebepaling van art. 132a Gw. Eerst zal ik in een korte inleiding de historie van het gelijkheidsbeginsel schetsen. Daarna licht ik het gelijkheidsbeginsel toe, waarbij ik de meningen van verschillende auteurs voor het voetlicht zal brengen. Vervolgens zal ik de differentiatiebepaling van art. 132a Gw behandelen, waarna de politieke gelijkheid, sociaaleconomische gelijkheid en toegang tot het recht aan bod komen. Tot slot zal ik de belangrijkste inzichten samenvatten en een antwoord op de deelvraag formuleren.

**3.1 Historie**

De Nederlandse Grondwet kent al sinds 1815 een artikel over gelijkheid. En ook in de staatsregelingen die sinds 1798 vooraf gingen aan de Grondwet kwamen al gelijkheidsbepalingen voor. Het gelijkheidsartikel is tussen 1815 en 1983 eenmaal gewijzigd.[[51]](#footnote-51) In de 20e eeuw vonden in relatief korte tijd twee wereldoorlogen plaats. Na de Eerste Wereldoorlog werd de Volkenbond opgericht in 1919. Deze organisatie was een samenwerkingsverband van ruim 50 landen. In de jaren ’30 van de vorige eeuw was de macht van de Volkenbond al tanende. Na de Tweede Wereldoorlog werd in 1945 de VN opgericht.[[52]](#footnote-52) In de preambule van het oprichtingsverdrag van de VN is een duidelijke verwijzing opgenomen naar de catastrofale gevolgen van de recente oorlogen: ‘De Verenigde Naties zijn vastbesloten de komende geslachten te behoeden voor de gesel van de oorlog, die tweemaal in ons leven onnoemelijk leed over de mensheid heeft gebracht’. Een belangrijk doel van de VN is het handhaven van vrede en veiligheid.[[53]](#footnote-53) Art. 1 lid 2 van de Universele verklaring van de rechten van de mens (verder: UVRM) zegt dat een ieder aanspraak heeft op alle rechten en vrijheden die in deze Verklaring zijn opgesomd, zonder enig onderscheid van welke aard dan ook. Een ander opvallend artikel is art. 25 UVRM. Hierin is opgenomen dat een ieder recht heeft op een levensstandaard die hoog genoeg is voor de gezondheid en het welzijn van zichzelf en zijn gezin. In het kader van de behandeling van de Wet bescherming tegen discriminatie op de BES ga ik daar in het volgende hoofdstuk nader op in.

**3.2 Gelijkheidsbeginsel**

Het gelijkheidsbeginsel neemt in art. 1 Gw een prominente plaats in. Het heeft een grote symbolische waarde en lijkt een soort preambule te zijn van de grondrechten die in de Grondwet worden genoemd. In de aanloop naar de herziening van de Grondwet 1983 heeft de toenmalige regering duidelijk gesteld dat het niet zo kan zijn dat alle mensen precies dezelfde rechten en plichten moeten hebben. Gelijke gevallen worden gelijk behandeld en dat impliceert dat ongelijke gevallen ongelijk behandeld mogen worden.[[54]](#footnote-54) Art. 1 Gw luidt: ‘Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, handicap, seksuele gerichtheid of op welke grond dan ook, is niet toegestaan’. Als deze bepaling nader wordt bekeken vallen een paar dingen op. Het gaat niet om de nationaliteit van het individu dat aanspraak kan maken op dit artikel, want het gaat om ‘allen die zich in Nederland bevinden’. Er mag dus geconstateerd worden dat art. 1 Gw van toepassing is op Bonaire, want het eiland Bonaire maakt met ingang van 10 oktober 2010 deel uit van het land Nederland. De regering heeft bij de wijziging van het Statuut in de memorie van toelichting verklaard dat de Grondwet in zijn geheel van toepassing wordt op de drie eilanden.[[55]](#footnote-55)

Gelijke gevallen worden gelijk behandeld. Wanneer is sprake van gelijke gevallen? Wordt dan gelijk of gelijkwaardig bedoeld? En wat houdt het gelijkheidsbeginsel precies in? Daarvoor moet men duidelijk voor ogen hebben wat gelijkheid en gelijkwaardigheid inhoudt. Het gelijkheidsbeginsel is een dankbaar onderwerp voor veel filosofen. Zo stelt Immanuel Kant (1724 – 1804) zich op het standpunt dat men qua vrijheid gelijk is en dat daaruit voortkomt dat vrijheid en gelijkheid van eenieder moet worden erkend.[[56]](#footnote-56) John Rawls (1921 – 2002) heeft een gedachte-experiment geïntroduceerd waarbij men principes van rechtvaardigheid kiest zonder te weten welke positie men zelf inneemt. Zo zal men voor een rechtvaardige verdeling kiezen, denkt Rawls, die iedereen ten goede komt. Rawls noemde dit de sluier van onwetendheid. Rawls sprak ook over het verschillenprincipe. Dit houdt in dat zo lang de ongelijkheden ten goede komen aan de minst bedeelden in de samenleving en gekoppeld zijn aan posities en functies die openstaan voor iedereen onder eerlijke voorwaarden, ongelijkheden rechtvaardig zijn.[[57]](#footnote-57)

Doomen[[58]](#footnote-58) heeft een uitgebreide analyse gepubliceerd over het gelijkheidsbeginsel, gelijkheid en gelijkwaardigheid. Het is volgens Doomen niet verstandig het begrip ‘gelijkwaardigheid’ als basis voor het gelijkheidsbeginsel te hanteren.[[59]](#footnote-59) Formele gelijkheid is een norm waarbij het uitgangspunt centraal staat. Men wordt gelijk behandeld, waarbij in het midden gelaten kan worden tot welke uitkomstendeze gelijke behandeling leidt, in tegenstelling tot materiële gelijkheid, waarbij de uitkomsten juist wél centraal staan en het gaat om dezelfde uitkomst voor alle betrokkenen.[[60]](#footnote-60) Materiële gelijkheid kan ook ongelijkheid veroorzaken. Om tot een zelfde uitkomst te komen voor betrokkenen kan het noodzakelijk zijn dat men een differentiatie moet maken om gelijkheid te bewerkstelligen. Het toepassen van differentiatie zorgt weer voor een ongelijke behandeling. In dat kader verwijs ik ook naar de differentiatiebepaling van art. 132a Gw. Absolute gelijkheid is onmogelijk zodra wetgeving ontstaat. Hoewel burgers gelijk zijn voor de wet, differentieert de wet voortdurend tussen (groepen) burgers.[[61]](#footnote-61)

Het gelijkheids-denken heeft volgens Frissen in de verzorgingsstaat problematische vormen aangenomen. Hij is van mening dat wij afscheid moeten nemen van het gelijkheids-denken, omdat het onhaalbaar is. ‘De verzorgingsstaat is doordesemd van het gelijkheidsbeginsel. Dat beginsel werkt zowel negatief als positief. Negatief omdat het de overheid verbiedt om burgers ongelijk te behandelen, en positief omdat het de overheid verplicht de materiële gelijkheid van burgers te bevorderen’.[[62]](#footnote-62) Met betrekking tot het gelijkheidsbeginsel is Vroom van mening dat een gelijke behandeling van ongelijke mensen ongelijke behandeling is en dat mensen niet gelijk zijn, maar gelijkwaardig. Hij zegt daarover: ‘Met gelijkwaardig wordt bedoeld dat mensen inherente waarde hebben, dat wil zeggen onafhankelijk van enig oordeel van anderen. Menselijke waardigheid is een eigenschap die de mens heeft – wie men ook is, zonder of met verdiensten, wel of niet van nut voor anderen, verdienstelijk of misdadig. Een politiek die alle mensen gelijk behandelt, schendt de verschillen tussen mensen en beknot hun vrijheid’.[[63]](#footnote-63) Daarmee neemt Vroom een ander standpunt in dan Doomen. Vroom betrekt in tegenstelling tot Doomen wel de gelijkwaardigheid bij het beginsel van gelijkheid. Loenen stelt zich, net als Frissen, op het standpunt dat de groei van de verzorgingsstaat de oorzaak is geweest dat het gelijkheidsbeginsel zich allengs heeft ontwikkeld van een strikt formeel beginsel naar een meer materieel beginsel.[[64]](#footnote-64)

Na lezing van diverse opinies met betrekking tot gelijkheid, ben ik tot de conclusie gekomen dat ik de stelling van Kant, dat men qua vrijheid gelijk is en dat daaruit voortkomt dat vrijheid en gelijkheid van eenieder moet worden erkend, deels steun. Mijns inziens is het een te mooie voorstelling van zaken in een ideale wereld. De lijn dat men als mens qua vrijheid gelijk is kan ik volgen en tegelijkertijd realiseer ik mij dat miljoenen mensen geen keuze hebben of zij in vrijheid kunnen leven. Dat vrijheid en gelijkheid moeten worden erkend is voor mij een logische stellingname die helaas voor velen geen werkelijkheid is. De sluier van onwetendheid van Rawls is een standpunt waar ik mij niet in kan vinden. Ik ben van mening dat principes altijd voortkomen vanuit opvoeding, persoonlijkheid en positie in de maatschappij. Principes zijn een afspiegeling van de waarden en normen die men ontwikkelt gedurende het leven. De stelling van Vroom dat gelijke behandeling de verschillen tussen mensen schendt vind ik te bout gesteld. Dat het de vrijheid kan beknotten kan ik enigszins volgen, omdat het streven naar gelijkheid een doel op zich zou kunnen worden. Daardoor zou de burger een keuzevrijheid ontzegd kunnen worden. Ik vraag mij dan af of dat recht doet aan het beginsel van vrijheid en gelijkheid. Ik ben van mening dat ongelijkheid mag bestaan; sterker nog, dat is als een uitgangspunt onoverkomelijk. Mensen verschillen nu eenmaal. Dat de uitkomst daarmee niet voor iedereen gelijk is, heeft te maken met de ongelijkheid van de mens. Dat de overheid de ongelijke uitkomsten repareert door middel van differentiatie is bijvoorbeeld goed te zien in de fiscale wetgeving, zoals de belastingschijven en de toeslagen en zelfs in de Grondwet. Het bevorderen van deze sociaaleconomische gelijkheid wordt veroorzaakt door inkomenspolitiek, waarbij wordt gestreefd naar een gelijkmatigere uitkomst. Mijns inziens is dat streven naar materiële gelijkheid. In die zin kan ik Loenen en Frissen volgen in hun gedachtegang dat het gelijkheidsbeginsel zich meer en meer heeft ontwikkeld van een formeel beginsel naar een materieel beginsel.

**3.3 Differentiatiebepaling**

In het vorige hoofdstuk ben ik ingegaan op de differentiatiebepaling; met name over de standpunten van Elzinga en de oppositiepartijen op Bonaire. Art. 132a Gw is de bepaling in de Grondwet die eerder in het Statuut art. 1 lid 2 te vinden was. Op het moment dat art. 132a Gw van kracht werd, is art. 1 lid 2 Statuut op grond van art. 54 Statuut buiten werking gesteld. Art. 132a is sinds 1 november 2017 opgenomen in de Grondwet.[[65]](#footnote-65)

Als men de inhoud van art. 1 Gw en art. 132a Gw tegen het licht houdt, in relatie tot de formele en materiële gelijkheidsbegrippen, dan zou men kunnen concluderen dat art. 1 Gw een formeel gelijkheidsbeginsel is. Gelijke gevallen worden gelijk behandeld, waarbij de uitkomst ongelijk kan zijn. Ook andere wetgeving in Nederland is gericht op gelijke behandeling en niet op gelijke uitkomsten. Denk aan de Algemene wet gelijke behandeling, Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid en Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen. De vraag die dan opdoemt is of art. 132a Gw in het leven is geroepen om de ongelijke uitkomst bij het hanteren van het formele gelijkheidsbeginsel te repareren of dat een andere reden ten grondslag ligt aan het opnemen van deze bepaling in de Grondwet. In de memorie van toelichting van art. 132a Gw staat dat de openbare lichamen zich door hun ligging en tal van andere factoren onderscheiden van Europees Nederland.[[66]](#footnote-66) Men refereert daarbij naar art. 349 VWEU om vergelijkbare factoren aan te wijzen. De factoren die daarin genoemd worden zijn de grote afstand, het insulaire karakter, de kleine oppervlakte, een moeilijk reliëf en klimaat en de economische afhankelijkheid van enkele producten. Opvallend is dat de factor insulair karakter in veel toelichtingen wordt genoemd, maar dat nergens wordt uitgelegd wat daar precies mee wordt bedoeld. Van Dale Nederlands woordenboek bevat geen betekenis van het woord ‘insulair’. Vanuit de Franse taal is aan het woord ‘insulaire’ wel een betekenis te geven, namelijk eilandbewoner, eilandbewoonster of betrekking hebbend op een eiland als bijvoeglijk naamwoord.[[67]](#footnote-67) In dat opzicht ben ik van mening dat de factor insulair op zichzelf niet relevant hoeft te zijn. Voor de inwoners van de Waddeneilanden is tenslotte ook geen differentiatiebepaling in de Grondwet opgenomen. In de parlementaire stukken die betrokken zijn in het onderzoek treft men iedere keer de combinatie van eerdergenoemde factoren aan. Daaruit maak ik op dat de factor insulair karakter op zichzelf niet doorslaggevend is met betrekking tot de uitzonderingspositie van Caribisch Nederland, maar dat deze combinatie van factoren een standaardisatie is geworden in de uitleg met betrekking tot de grondwettelijke differentiatiebepaling.

In de nota naar aanleiding van het verslag[[68]](#footnote-68) heeft de toenmalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mevrouw Spies, nadere duiding gegeven aan de bijzondere omstandigheden die zijn genoemd in art. 132a Gw. Zij geeft aan dat de bepaling als een opdracht aan de wetgever, het bestuur en de rechter dient om bij de toepassing van het gelijkheidsbeginsel, zoals dat is vastgelegd in art. 1 Gw en in internationale verdragen, rekening te houden met bijzondere omstandigheden waardoor de eilanden zich wezenlijk onderscheiden van Europees Nederland. Volgens de minister verheldert de differentiatiebepaling hoe art. 1 Gw, of meer algemeen, het gelijkheidsbeginsel dient te worden toegepast. De vraag die daarbij telkens aan de orde is gesteld, tot aan de tweede lezing toe, is of een grondslag geschapen wordt om af te wijken van art. 1 Gw. Dit is door de regering telkens (en telkens met grote nadruk) tegengesproken. De stelligheid waarmee steeds is betoogd dat de Grondwet integraal in Caribisch Nederland zou gaan gelden is dan ook vooral daarop gebaseerd.[[69]](#footnote-69) Opvallend is dan de opmerking van toenmalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de heer Plasterk, in een brief aan de Voorzitter van de Eerste Kamer op 12 mei 2016 in het kader van vaststelling van begrotingsstaten van Koninkrijksrelaties. In een passage over de grondrechten zegt de minister dat de grondrechten van de inwoners van Caribisch Nederland uiteraard geborgd zullen moeten zijn. ‘Dat betekent niet automatisch dat dit in Caribisch Nederland op exact dezelfde wijze als in Europees Nederland geschiedt; juist ook in verband met genoemde bijzondere omstandigheden worden steeds op de situatie toegespitste maatregelen genomen’.[[70]](#footnote-70) In mijn ogen heeft de minister met deze uitspraak duidelijk gemaakt dat een grondrechtelijke differentiatie plaatsvindt tussen inwoners van Caribisch Nederland en Europees Nederland. De Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland heeft over het toepassen van de grondrechten in Caribisch Nederland gezegd dat de afgelegen en geïsoleerde ligging van de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de afstand tot Den Haag niet wegneemt dat de Grondwet en de daarin bepaalde gelijkheidsregels, anti-discriminatiebepalingen en sociale grondrechten onverminderd gelden voor de inwoners van deze als openbare lichamen bestuurde delen van Nederland.[[71]](#footnote-71)

De differentiatiebepaling is mijns inziens een bepaling die ervoor zorgt dat een beperking in art. 1 Gw kan worden aangebracht door te wijzen naar de bijzondere omstandigheden. De redactie van art. 1 Gw laat geen beperking of verbijzondering toe. Een instructie, zoals art. 132a Gw gelezen kan worden, is mijns inziens daarom ook niet gepast. Art. 132a Gw zegt dat er omstandigheden op de BES eilanden kunnen zijn die afwijken van de Europees Nederlandse situatie. Als dat zich voordoet, dan spreken we al niet meer van gelijke gevallen. De Raad van State heeft in zijn advies over de wijziging van het Statuut[[72]](#footnote-72) opgemerkt dat art. 1 Gw in zichzelf al ruimte biedt voor differentiatie. ‘Immers, het gelijkheidsbeginsel impliceert dat gelijkheid van behandeling haar grens vindt daar waar, objectief gezien, sprake is van ongelijke gevallen’, aldus de Raad van State in het betreffende advies. Ook benadrukt de Raad van State in hetzelfde advies dat een gedifferentieerde behandeling een mogelijkheid biedt en geen aanspraken vestigt en evenmin verplichtingen oplegt aan wetgever en bestuur. In een eventuele rechterlijke procedure zal steeds art. 1 Gw zelf het relevante toetsingskader zijn, aldus de Raad van State. Ik neem ook aan dat de Raad van State bedoelt dat daarbij art. 120 Gw in acht wordt genomen.

**3.4 Politieke gelijkheid**

Het uitoefenen van het kiesrecht vormt een belangrijk onderdeel bij de beoordeling van de gelijkheid tussen twee bevolkingsgroepen. Bij de invoeging in Nederland op 10 oktober 2010 is op grond van art. 1 lid 2 Rijkswet wijziging Statuut in verband met de opheffing van de Nederlandse Antillen[[73]](#footnote-73) de Grondwet van toepassing geworden op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Hierdoor kwam het kiesrecht voor de Tweede Kamer toe aan de Nederlanders woonachtig in Caribisch Nederland.[[74]](#footnote-74) Voor de verkiezingen van de Eerste Kamer lag dat gecompliceerder, want de leden van de Eerste Kamer worden gekozen door de leden van de Provinciale Staten. Inwoners van Caribisch Nederland kunnen niet deelnemen aan Provinciale Staten verkiezingen vanwege de omstandigheid dat Caribisch Nederland openbare lichamen zijn en direct onder het Rijk ressorteren. De regering was van mening dat de drie eilandsraden de leden voor de Eerste Kamer konden verkiezen en wilde dit opnemen in artikel 55 Gw.

Dit voorstel kwam moeiteloos door de Tweede Kamer, maar bij behandeling in de Eerste Kamer stuitte dit voorstel op verzet. De Eerste Kamer was van mening dat alleen Nederlanders invloed zouden moeten kunnen uitoefenen op de samenstelling van de Staten-Generaal.[[75]](#footnote-75) Door eilandsraden kiesrecht te geven voor de leden van de Eerste Kamer wordt aan deze eis niet tegemoet gekomen. Immers, op grond van art. 11 WolBes mogen niet-Nederlanders onder bepaalde voorwaarden leden voor de eilandsraad kiezen, zoals dat ook voor de gemeenteraad in Europees Nederland geldt op basis van art. 10 Gemeentewet. Daarmee zou de niet-Nederlander indirect invloed kunnen uitoefenen op de verkiezingen van de leden van de Eerste Kamer. In 2011 heeft het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba al geoordeeld dat het niet toekennen van kiesrecht aan niet-Nederlanders voor de verkiezingen van de leden van de eilandsraad in strijd is met artikel 1 Gw en art. 26 IVBPR.[[76]](#footnote-76) Om te bewerkstelligen dat ook de Caribische Nederlander het kiesrecht voor de leden van de Eerste Kamer kan uitoefenen, is bedacht dat het instellen van een apart kiescollege voor de Eerste Kamer dit probleem oplost. Opvallend is dat raadpleging van de lijst met leden van de kiescolleges van Bonaire, Sint Eustatius en Saba leert dat het merendeel van de leden bestaat uit leden van de eilandsraden. Met betrekking tot verkiezingen voor de Provinciale Staten en de waterschappen was het niet noodzakelijk een regeling te treffen vanwege het ontbreken van provincies en waterschappen in Caribisch Nederland. Voor Nederlanders die niet ingezetene zijn van Europees Nederland en leden voor het Europees parlement kiezen is in 2008 al een regeling getroffen door de vereisten in art. Y 2 Kieswet hiervoor gelijk te trekken met die van de verkiezingen van de Tweede Kamer.[[77]](#footnote-77) Het arrest Eman en Sevinger[[78]](#footnote-78) heeft de doorslag gegeven voor Nederland om Nederlanders, woonachtig in het Caribisch deel van het Koninkrijk, stemrecht te verlenen voor de Europese verkiezingen. Daarmee lijkt de politieke gelijkheid tussen de Europese en Caribische Nederlander voltooid te zijn.

**3.5 Sociaaleconomische gelijkheid**

In 2023 heeft het rapport ‘*Een waardig bestaan*’ het daglicht gezien. Dit rapport is opgesteld door de Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland onder voorzitterschap van de heer Thodé en op 6 oktober 2023 door toenmalig minister Schouten aan de Tweede Kamer aangeboden.[[79]](#footnote-79) De voornaamste conclusie van dit rapport is dat de levensstandaard op de eilanden onwaardig is naar Nederlandse maatstaven. In het rapport doet de commissie aanbevelingen het besteedbaar inkomen structureel te verhogen en de kosten voor levensonderhoud te verlagen. Ook het voorzieningenniveau moet verbeterd worden. Denk daarbij aan het opzetten van openbaar vervoer en de verstrekking van gratis schoolmaaltijden. De commissie onderzocht diverse soorten huishoudens en daaruit blijkt dat met name gezinnen met kinderen de meeste moeite hebben rond te komen.

Naar aanleiding van het rapport heeft toenmalig minister Schouten de Tweede Kamer geïnformeerd over de maatregelen die het kabinet zal nemen om de armoede op de BES-eilanden te bestrijden.[[80]](#footnote-80) Dit heeft onder andere geleid tot het verhogen van het wettelijk minimumloon, de onderstand (het equivalent van de Nederlandse bijstand), de algemene ouderdomsverzekering (het equivalent van de AOW in Nederland) en de kinderbijslag. Zonder het een fiscaal en inkomenspolitiek onderzoek te laten zijn zal ik kort ingaan op de maatregelen die de overheid heeft genomen voor de minima op Bonaire. Daardoor ontstaat een beter beeld van de verschillen met Europees Nederland.

Het wettelijk minimumloon is op Bonaire in een aantal stappen verhoogd van $ 1.236,- per maand (januari 2023) naar $ 1.780,- per maand op 1 januari 2025 voor mensen van 21 jaar en ouder. De onderstand op Bonaire heeft ook een forse verhoging ondergaan en is van $ 894,- per maand op 1 januari 2023 naar $ 1.525,- per maand op 1 januari 2025 gegaan. Deze bedragen gelden voor de alleenstaande die zelfstandig woont. De algemene ouderdomsverzekering is verhoogd van $ 1.047,- per maand op 1 januari 2023 naar $ 1.525,- per maand op 1 januari 2025.[[81]](#footnote-81) Het kabinet heeft per 1 januari 2024 de kinderbijslag fors verhoogd met $ 90,- per kind per maand. Een ouder ontvangt met ingang van 1 januari 2025 totaal $ 232,- per kind per maand. Op dit moment wordt in een werkloosheidsuitkering en toeslagen op Bonaire niet voorzien. De inwoners die hun baan verliezen vallen terug op het niveau van de onderstand. Ook in toeslagen, zoals zorg- en huurtoeslag, is niet voorzien. Voor wat betreft de zorgtoeslag is dat te begrijpen omdat er geen premie zorgverzekering is verschuldigd op Bonaire. De zorg op Bonaire wordt betaald vanuit de algemene middelen en gefaciliteerd door het Zorgverzekeringskantoor, onderdeel van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het kindgebonden budget is niet beschikbaar op Bonaire. Daarentegen is de kinderbijslag op Bonaire een stuk hoger dan in Europees Nederland. Inwoners die moeilijk kunnen rondkomen kunnen in aanmerking komen voor een voedselpakket. In tegenstelling tot Europees Nederland hebben de inwoners niet wekelijks recht op een pakket, maar maandelijks. Per maand worden bijna 300 pakketten uitgegeven.[[82]](#footnote-82)

Bij het wettelijk minimumloon ziet men duidelijk het materiele gelijkheidsbeginsel terug. In Europees Nederland kan men ruim € 2.400,- verdienen bij een volledige werkweek, terwijl dat op Bonaire bijna € 1.726,- bedraagt.[[83]](#footnote-83) Een hogere belastingvrije som en een lager belastingtarief op Bonaire zorgen ervoor dat de verschillen kleiner worden. Met betrekking tot de onderstand is er meer balans. Dit is voor een alleenstaande in Europees Nederland netto € 1.345,- per maand. Op Bonaire is dit, op basis van de wisselkoers op 5 januari 2025, netto € 1.478,- .

Bijzondere aandacht wil ik vestigen op de toegang tot het recht. Dit is door de verhoging van het minimumloon, de onderstand en de algemene ouderdomsvoorziening afgesloten voor de inwoners van Bonaire. Een verzoek tot kosteloze rechtsbijstand kan men indienen als men een jaarinkomen van maximaal $ 12.570,- heeft.[[84]](#footnote-84) Een eenvoudige rekensom laat zien dat alle minima boven die grens zitten en daarmee geen recht hebben op gesubsidieerde rechtsbijstand. Dit is in strijd met art. 14, lid 3 onder c Internationaal verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten en art. 6, lid 3 onder c EVRM. Het schuurt ook met art. 18 Gw, waarin een ieder toegang tot het recht wordt toegezegd en er wettelijke regels kunnen worden gesteld omtrent het verlenen van rechtsbijstand aan minder draagkrachtigen. Deze laatste bepaling is een lege huls als de inhoud van de wettelijke regels dusdanig is dat niemand er aan kan voldoen. De inkomensgrens voor gesubsidieerde rechtsbijstand op Bonaire is fors lager dan in Europees Nederland. In Europees Nederland is het € 33.200,- voor alleenstaanden en € 46.900,- voor personen die een gezamenlijke huishouding voeren.[[85]](#footnote-85) Een dergelijk groot verschil is mijns inziens niet te verantwoorden.

Enige tijd geleden was er sprake van om een juridisch loket op Bonaire te introduceren. Voormalig staatssecretaris Weerwind wilde dit in 2024 geëffectueerd hebben. Dit voornemen is er nog steeds, maar de huidige staatssecretaris van rechtsbescherming, de heer Struycken, heeft de voorzitter van de Eerste Kamer op 13 december 2024 in een brief gemeld dat bij de introductie van het juridisch loket in Caribisch Nederland wat tegenwind wordt ervaren.[[86]](#footnote-86) Zo is men nu van mening dat het beoogde juridisch loket vanwege juridische repercussies niet ondersteund kan worden door het juridisch loket in Europees Nederland en dat het loket in Caribisch Nederland gaat werken vanuit een eigen stichting. Dat is de reden dat het introduceren van een juridisch loket in Caribisch Nederland nog zeker tien maanden extra zal duren. In de Twaalfde voortgangsrapportage stelselvernieuwing gesubsidieerde rechtsbijstand[[87]](#footnote-87) wordt gesproken over het opzetten van een overheidsstichting die door het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Binnenlands Zaken en Koninkrijksrelaties, vanwege de combinatie met antidiscriminatievoorzieningen, gefinancierd gaat worden. De invoering van antidiscriminatiebepalingen in Caribisch Nederland zal ik in het volgende hoofdstuk behandelen.

Teneinde de Caribische Nederlander sociaaleconomische gelijkheid te bieden is de rijksoverheid op de goede weg, maar er blijft nog een hoop werk te doen. Zo heb ik het nog niet gehad over de kosten van levensonderhoud die onder andere door de kleinschaligheid van het eiland en de noodzaak tot import, en daarmee de hoge transportkosten, fors hoger zijn dan in Europees Nederland. Om dit tot in detail te beschrijven gaat buiten de kaders van dit onderzoek.

**3.6 Samenvatting en conclusie**

Na een korte inleiding, waarin de historie van het gelijkheidsbeginsel in de 20e eeuw is aangestipt, kwam in de tweede paragraaf het gelijkheidsbeginsel aan bod. Diverse denkers en auteurs passeerden de revue en het formele en materiële gelijkheidsbeginsel zijn behandeld. Na het literatuuronderzoek met betrekking tot het gelijkheidsbeginsel ben ik van mening dat de overheid het formele gelijkheidsbeginsel voorstaat, maar dat bij negatieve uitkomsten voor bepaalde groepen het materieel gelijkheidsbeginsel van stal wordt gehaald om de uitkomsten te repareren. Dit leidt weer tot ongelijke behandeling. En dat is op zich niet erg, want mensen zijn tenslotte nooit precies gelijk. Vervolgens komt er meer focus op de Bonairiaanse situatie door de behandeling van de differentiatiebepaling van art. 132a Gw. Dit artikel is in het leven geroepen om de bijzondere omstandigheden van Caribisch Nederland te benadrukken. Voortdurend worden de bijzondere omstandigheden genoemd om uitzonderingen te kunnen maken op reguliere regelgeving. Een minister heeft deze bijzondere omstandigheden zelfs als argument gebruikt om de grondrechten in Caribisch Nederland niet automatisch op een zelfde wijze te borgen als in Europees Nederland. De Raad van State is van mening dat art. 1 Gw zelf al voldoende ruimte biedt voor differentiatie. Tot slot is de politieke en sociaaleconomische gelijkheid behandeld. Het grote struikelblok ten aanzien van de politieke gelijkheid was de verkiezingen voor de leden van de Eerste Kamer, vanwege het feit dat Bonaire geen deel uitmaakt van een provincie en men wilde voorkomen dat niet-Nederlanders indirect invloed zouden hebben op de samenstelling van de Staten-Generaal. Hiervoor is een apart kiescollege voor de Eerste Kamer bedacht. Met betrekking tot de sociaaleconomische gelijkheid vormde het rapport ‘*Een waardig bestaan*’ van de Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland de leidraad. Jarenlang hebben de minima op Bonaire een forse inkomensachterstand gehad. In de zomer van 2024 is daar pas echt actie op ondernomen door de vaststelling van een sociaal minimum voor Caribisch Nederland en door het wettelijk minimumloon, de onderstand, de algemene ouderdomsverzekering en de kinderbijslag substantieel te verhogen. Deze verhoging heeft helaas tot gevolg dat de toegang tot de gesubsidieerde rechtsbijstand wordt belemmerd. Ondanks alles lijkt het een goede kant op te gaan, ook al is het kwestie van een lange adem.

Het antwoord op de deelvraag ‘wat is rechtsgelijkheid en hoe verhoudt zich dit tot de differentiatiebepaling van art. 132a Gw?’ is dat rechtsgelijkheid kan worden onderscheiden in een formeel of materiële benadering. Ook vanuit politiek of sociaaleconomisch gezichtspunt is er onderscheid te maken. Mijns inziens is de basis voor rechtsgelijkheid in de breedste zin van het woord te vinden in art. 1 Gw. De differentiatiebepaling van art. 132a Gw classificeer ik als een onjuiste verbijzondering van art. 1 Gw. Het toepassen van de differentiatiebepaling wordt gebruikt om uitzonderingen te kunnen maken voor de BES-eilanden, omdat de situatie op de eilanden anders is of kan zijn. Daarmee is geen sprake meer van gelijke gevallen en naar mijn mening geen legitimiteit meer voor de differentiatiebepaling.

**Hoofdstuk 4 Wet bescherming tegen discriminatie op de BES**

In de voorgaande hoofdstukken heb ik de staatskundige positie van Bonaire en de uitwerking van het gelijkheidsbeginsel op Bonaire behandeld. In dit hoofdstuk ga ik in op het wetsvoorstel van de Wet bescherming tegen discriminatie op de BES[[88]](#footnote-88) (verder: het wetsvoorstel). Eerst zal ik kort de ontstaansgeschiedenis van het wetsvoorstel schetsen en het verloop van de behandeling in de Tweede Kamer. Vervolgens ga ik in op het advies van de Raad van State dat is opgesteld naar aanleiding van het wetsvoorstel. Daarna zal ik de inhoud van een onderzoeksrapport naar de juridische problemen en de impact van de invoering van gelijkebehandelingswetgeving in Caribisch Nederland behandelen. De toepasbaarheid van het EU-recht krijgt ook een plaats in dit hoofdstuk. Tot slot zal ik door middel van een analyse van de in dit hoofdstuk behandelde materie een conclusie schrijven. De te beantwoorden vraag in dit hoofdstuk luidt: Wat houdt de Wet bescherming tegen discriminatie op de BES in en wat kan deze wet toevoegen aan het bevorderen van de rechtsgelijkheid tussen de Europese en Caribische Nederlander?

**4.1 Ontstaansgeschiedenis**

In Europees Nederland kent men al langere tijd wetgeving die ziet op gelijke behandeling, zoals de Algemene wet gelijke behandeling, Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen en de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte. De basis voor de gelijke behandeling is art. 1 Gw. Vanwege de legislatieve terughoudendheid die vanaf 10 oktober 2010 is gehanteerd, is na de staatkundige hervorming niet alle wetgeving op Bonaire, Sint Eustatius en Saba geactualiseerd of in lijn gebracht met Europees-Nederlandse wetgeving. Sinds 2019 is deze legislatieve terughoudendheid losgelaten.[[89]](#footnote-89) In plaats daarvan kwam ‘comply or explain’: in beginsel is alle wetgeving ook op de BES van toepassing (‘comply’), tenzij er goede, deugdelijk gemotiveerde redenen zijn om dat niet te doen (‘explain’).[[90]](#footnote-90) Met het wetsvoorstel worden de Algemene wet gelijke behandeling, de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte, de Wet gelijke behandeling mannen en vrouwen, de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid, de Wet verbod op onderscheid van arbeidsduur en de Wet onderscheid bepaalde tijd en onbepaalde tijd van toepassing op de BES.[[91]](#footnote-91) In aansluiting op de behandeling van het wetsvoorstel zal ook het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap bekrachtigd moeten worden voor Caribisch Nederland. Op dit moment is het verdrag alleen voor Europees Nederland bekrachtigd.[[92]](#footnote-92) De reden om Caribisch Nederland uit te sluiten voor de werking van het VN-verdrag is volgens de memorie van toelichting dat uitvoeringsregeling ontbrak.[[93]](#footnote-93) De onderhavige wet is de ontbrekende uitvoeringswetgeving.

De invoering van wetgeving op het gebied van gelijke behandeling en discriminatie is in Caribisch Nederland al langer gewenst. Het College voor de Rechten van de Mens en de openbare lichamen in Caribisch Nederland hebben hiertoe herhaaldelijk opgeroepen. Het doel is het bereiken van een gelijkwaardig effect, passend bij het uitgangspunt dat de drie eilanden een gelijkwaardig deel van Nederland zijn, aldus de memorie van toelichting.[[94]](#footnote-94) Behalve de invoering van de gelijkebehandelingswetten op de BES, zal met het wetsvoorstel ook een discriminatiemeldpunt en juridisch loket worden geïntroduceerd. Het wetsvoorstel voorziet ook in het van toepassing verklaren van de taakuitoefening van het College voor de Rechten van de Mens tot individuele oordeelsvorming.[[95]](#footnote-95)

Een commissie onder leiding van de heer Thodé heeft een verkennend onderzoek uitgevoerd naar wat er nodig is om de wetgeving op het gebied van gelijke behandeling in te voeren en toe te passen op de BES. Bij brief van 23 januari 2023 zijn de resultaten van dit onderzoek aangeboden aan het parlement.[[96]](#footnote-96) De conclusie is dat op de eilanden van Caribisch Nederland de invoering van de gelijkebehandelingswetgeving breed gesteund wordt en dat de wetten goed toepasbaar worden geacht voor de BES. De commissie Thodé beveelt een integrale invoering van de wetgeving aan. Het gaat om grondrechten die in Nederland in de volle breedte bescherming verdienen, aldus de commissie.[[97]](#footnote-97)

Een opvallend aandachtspunt vanuit Bonaire is de vraag of vanuit het oogpunt van economische en maatschappelijke ontwikkeling van het eiland en de continuïteit daarvan de gelijke behandelingswetgeving het mogelijk maakt om voorkeursbeleid voor Bonairianen en/of eilandskinderen[[98]](#footnote-98) te kunnen voeren.[[99]](#footnote-99) Hoe dit precies geïnterpreteerd moet worden is niet geheel duidelijk vanwege het ontbreken van een toelichting hierop. Het hanteren van voorkeursbeleid lijkt in eerste instantie te schuren met het beginsel van gelijke behandeling. Tegelijkertijd is dat afhankelijk van aan welk gelijkheidsbeginsel men dat toetst; het materiële of het formele gelijkheidsbeginsel. Een voorkeursbeleid hanteren druist in tegen het formele gelijkheidsbeginsel; door het voorkeursbeleid te hanteren repareert men de materiele ongelijkheid die ontstaat door het toepassen van het formele gelijkheidsbeginsel. Vanwege het ontbreken van een toelichting op de opmerking over het voorkeursbeleid is daar geen inhoudelijk oordeel over te geven.

Men kan zich afvragen of de acties die voortkomen uit het toepassen van de Wet bescherming tegen discriminatie op de BES, zoals het instellen van een discriminatiemeldpunt, voldoende zijn om gelijkheid tussen de Europese en Caribische Nederlander te bewerkstelligen. De bepalingen in de onderhavige wet hebben horizontale werking voor de normadressaten, zo staat in de memorie van toelichting.[[100]](#footnote-100) Dit houdt in dat burgers (en bedrijven) elkaar kunnen aanspreken op zaken die in deze wet zijn geregeld. De wettelijke bepalingen zijn door burgers niet in te roepen ten opzichte van de overheid, met uitzondering van art. 7a Awgb.[[101]](#footnote-101) In de memorie van toelichting is ook opgenomen dat ‘armoede en het hebben van een bepaalde sociaal-maatschappelijke achtergrond, alsmede bepaalde etnische kenmerken zorgen voor bevoordeling en andere voor achterstelling (colorism)’.[[102]](#footnote-102) In het vorige hoofdstuk heb ik onderscheid gemaakt tussen politieke gelijkheid en sociaaleconomische gelijkheid. De inmiddels gerealiseerde politieke gelijkheid tussen de Europese en Caribische Nederlander heb ik toen aangetoond. De minister constateert in de memorie van toelichting zelf al dat armoede en het hebben van een sociaal-maatschappelijke achtergrond redenen kunnen zijn om achtergesteld te worden. In het kader van armoedebestrijding verwijs ik naar art. 20 Gw. Dit artikel geeft aan dat de ‘bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart voorwerp van zorg der overheid zijn’. Deze zorg bevat blijkbaar geen verplichting voor de overheid, getuige het niveau van sociale voorzieningen op Bonaire waar ik in het vorige hoofdstuk uitgebreid bij stil heb gestaan.

**4.2 Behandeling in de Tweede Kamer**

Het plenair debat over het wetsvoorstel heeft plaatsgevonden op 11 februari 2025.[[103]](#footnote-103) Op het wetsvoorstel zijn twee amendementen ingediend; van Kamerlid Van Haasen[[104]](#footnote-104) (PVV) en de Kamerleden White, Ceder en Bamenga[[105]](#footnote-105) (respectievelijk GroenLinks/PvdA, Christen Unie en D66). Het eerste amendement gaat over de wens op zowel Bonaire, Sint Eustatius als Saba een inloopvoorziening voor het melden van discriminatie te realiseren. Van Haasen is van mening dat dit buitenproportioneel is in verband met het geringe aantal inwoners. Minister Uitermark van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties antwoordde dat het belangrijk is om laagdrempelig over een inloopvoorziening te beschikken waar inwoners in hun eigen taal en in nabijheid van de woonplaats kunnen worden geholpen. Zij heeft het amendement om die reden ontraden. Het tweede amendement gaat over het inkorten van de evaluatietermijn van de wet van vijf jaar naar drie jaar. De minister is van mening dat drie jaar wellicht te kort is om de uitwerking van de invoering van de gelijkebehandelingswetgeving te evalueren. Tegelijkertijd begrijpt zij dat de betreffende Kamerleden vinger aan de pols willen houden. De minister geeft aan de Kamer het oordeel voor wat betreft dit amendement. Ook zijn 2 moties ingediend. De eerste motie is van Van Haasen. Hij verzoekt aanpassing van de Wet toelating en uitzetting BES, zodat Europese Nederlanders niet meer aan de maximum verblijftermijn van 6 maanden zijn gebonden, maar voor onbepaalde tijd op de BES kunnen verblijven. Tevens heeft Van Haasen, in deze samen met Deen, een motie ingediend om inzage te bieden in de uitvoeringsmogelijkheden en de daarbij horende reële kosten ten aanzien van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte. Op 18 februari 2025 heeft de stemming met betrekking tot het wetsvoorstel, de amendementen en de moties plaatsgevonden. Het wetsvoorstel is met 107 stemmen voor en 43 stemmen tegen aangenomen. Het amendement van Van Haasen is verworpen. Het amendement van White, Ceder en Bamenga is aangenomen. Beide moties zijn verworpen.[[106]](#footnote-106)

**4.3 Advies Raad van State[[107]](#footnote-107)**

Opvallend aan de toelichting op het wetsvoorstel, zoals de Afdeling Advisering van de Raad van State (verder: de Afdeling) ook concludeert in haar advies, is dat er voornamelijk aandacht is voor de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte. De Afdeling adviseert ook in te gaan op de stand van zaken met betrekking tot gelijke behandeling op andere terreinen dan handicap en chronische ziekte.

De toelichting wijst erop dat de toepassing van een aantal gelijkebehandelingswetten de invoering van een aantal EU-richtlijnen impliceert, waardoor deze richtlijnen ook in Caribisch Nederland gaan gelden. De Afdeling geeft aan dat de wetgever zelf kan beslissen in hoeverre Landen en Gebieden Overzee (LGO’s) het Unierecht adopteren. Art. 355 lid 2 VwEU bepaalt dat Bonaire, als LGO, onderwerp is van een bijzondere associatieregeling. Deze regeling is nader uitgewerkt in het LGO-besluit.[[108]](#footnote-108) Ook stelt de Afdeling de vraag of en in hoeverre de uitvoerende en rechterlijke instanties gehouden zijn de uitleg van deze richtlijnen door het Hof van Justitie van de EU te volgen. Met name omdat het Gemeenschappelijk Hof van Justitie niet als verwijzende rechter in de zin van art. 267 VwEU kan worden aangemerkt, aldus de Afdeling in 2024. Dit is een bijzondere constatering van de Afdeling, want uit de uitspraak Kaefer-Procacci[[109]](#footnote-109) van het Europees Hof van Justitie valt af te leiden dat ook LGO-rechters rechterlijke instanties zijn in de zin van art. 267 VwEU, met als gevolg dat zij prejudiciële vragen kunnen stellen aan het Hof van Justitie.[[110]](#footnote-110) Het Hof stelt dat een rechterlijke instelling van een LGO als een rechterlijke nationale instantie van een lidstaat dient te worden aangemerkt en bevoegd is de prejudiciële verwijzingsprocedure toe te passen.

In een ongevraagd advies over het Koninkrijk, verdragen en het Unierecht in 2021 heeft de Raad van State de navolgende passage opgenomen: ‘In het arrest Kaefer-Procacci ten slotte, is door het HvJ aangegeven dat een rechterlijke instantie van een LGO kwalificeert als een "rechterlijke instantie van een der lidstaten" als bedoeld in artikel 267 van het VwEU. Rechterlijke instanties van een LGO kunnen daarom aan het HvJ prejudiciële vragen stellen over de uitlegging of geldigheid van in ieder geval het relevante toepasselijke Unierecht’.[[111]](#footnote-111) Met de opmerking in het advies van 2024 ten behoeve van het wetsvoorstel dat het Gemeenschappelijk Hof van Justitie niet als verwijzende rechter in de zin van art. 267 VwEU kan worden aangemerkt lijkt de Afdeling terug te komen op haar standpunt uit 2021.

In aansluiting op de uitspraak Kaefer-Procacci heeft het Europees Hof van Justitie in een uitspraak van 17 september 1997 nadere criteria gegeven met betrekking tot de beoordeling of sprake is van een rechterlijke instantie. Deze criteria zijn de wettelijke grondslag van het orgaan, het permanente karakter, de verplichte rechtsmacht, het uitspraak doen na een procedure op tegenspraak, het toepassen van regelen des rechts en de onafhankelijkheid van het orgaan.[[112]](#footnote-112)

Ten aanzien van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap adviseert de Afdeling toe te lichten welke concrete stappen nog moeten worden genomen voordat kan worden overgegaan tot ratificatie en duidelijkheid te bieden over de termijn die de regering daarvoor in gedachte heeft. Dit overzicht ontbreekt in de toelichting op het wetsvoorstel. Het VN-verdrag is in 2016 goedgekeurd, maar alleen voor het Europees deel van het Koninkrijk bekrachtigd. Toewerken naar het van toepassing verklaren van het VN-verdrag voor Caribisch Nederland lijkt dan ook een noodzakelijke stap om te komen tot een juiste toepassing van gelijke behandeling op Bonaire, aldus de Afdeling.

**4.4 Onderzoeksrapport naar de juridische problemen en de impact van de invoering van gelijkebehandelingswetgeving in Caribisch Nederland**[[113]](#footnote-113)

In september 2024 zag een onderzoeksrapport het daglicht waarbij onderzoek is gedaan naar de juridische problemen die leven in Caribisch Nederland en wat de impact zal zijn met de invoering van de gelijkebehandelingswetgeving. Het onderzoek, geleid door Oberon Nauta en Manja Abraham, bestond uit deskresearch, straatinterviews en interviews met stakeholders. Het rapport is in drie delen te onderscheiden, namelijk de juridische problematiek, discriminatie en de impact van de invoering van de gelijkebehandelingswetgeving.

De juridische problemen die leven op de eilanden betreffen vooral het arbeidsrecht en het huurrecht, waarbij met name kwetsbare groepen, zoals arbeidsmigranten, worden getroffen. Het oplossen van juridische problemen heeft een laag slagingspercentage, namelijk 21%. De oorzaken hiervan zijn vooral het ontbreken van een laagdrempelige mogelijkheid juridische hulp te vragen, zoals een juridisch loket. Ook de beperkte beschikbaarheid van juridische dienstverleners wordt genoemd. Daarnaast is het systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand niet op orde, zoals ik in het vorige hoofdstuk ook al heb aangestipt. Tot slot is de sociale cohesie op een klein eiland een reden dat het als lastig wordt ervaren om juridische bijstand in te schakelen bij een meningsverschil. Ongeveer een derde van de geïnterviewden ervaarde recent juridische problemen. Volgens de onderzoekers zagen inwoners problemen ten onrechte niet als juridisch. Het valt dus niet uit te sluiten dat het deel van de inwoners dat te maken heeft met juridische problematiek aanzienlijk hoger ligt, aldus de onderzoekers.

De straatinterviews laten een beeld zien van wijdverbreide discriminatie op de BES. Bijna de helft van de bevolking geeft aan met discriminatie te maken hebben gehad. Aan data ontbreekt het helaas, want op dit moment is er geen discriminatiemeldpunt en het Openbaar Ministerie heeft geen geregistreerde meldingen voor wat betreft discriminatie. De meest voorkomende discriminatie heeft betrekking op huisvesting, arbeid en overheidsdiensten. Migranten met een tijdelijke verblijfsvergunning en niet-lokale inwoners voelen zich het vaakst gediscrimineerd. Naast de directe discriminatie wordt ook een subtielere vorm van discriminatie genoemd, zoals vooroordelen en sociale uitsluiting op basis van afkomst. Tot slot is er nog favoritisme als een vorm van ongelijke behandeling. Hierbij worden netwerkrelaties voorgetrokken of bevoordeeld.

De impact van de invoering van de Wet bescherming tegen discriminatie op de BES is ook onderzocht. Met betrekking tot de Algemene wet gelijke behandeling kan worden gezegd dat er diverse vormen van onderscheid zijn geconstateerd die in strijd zijn met de bepalingen van deze wet dan wel in strijd zijn met de geest van de wet. Daarbij worden vooral favoritisme, rassendiscriminatie en discriminatie op grond van seksuele gerichtheid genoemd. Met betrekking tot de Wet gelijke behandeling van mannen en vrouwen is met name de arbeidspraktijk het onderwerp waarin misstanden worden geconstateerd. Men denke dan aan ongelijke beloning bij gelijk werk en zwangerschapsdiscriminatie. Ten aanzien van de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid, de Wet onderscheid arbeidsduur en de Wet onderscheid bepaalde en onbepaalde tijd is binnen het onderzoek geen discriminatie gesignaleerd. Met betrekking tot de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte hebben de onderzoekers, net als de Raad van State in het advies op het wetsvoorstel, wel het een en ander op te merken. De algemene toegankelijkheid op de eilanden behoeft meer aandacht. Op dit moment is dat niet op orde, aldus de onderzoekers. Hierdoor kan niet iedereen volwaardig meedoen in de samenleving. Volgens de onderzoekers betekent dit niet direct dat de praktijk botst met de wettelijke norm. Daarvan is pas sprake als een persoon met een beperking geen gehoor krijgt op het verzoek tot een doeltreffende aanpassing bij het bedrijf of instantie dat de toegankelijkheid niet op orde heeft.

**4.5 Toepasbaarheid van EU-recht**

Zoals de Raad van State al aangaf impliceert het toepassen van de gelijkebehandelingswetten de invoering van een aantal EU-richtlijnen. Het betreft met name richtlijn 2000/43, inzake gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming, richtlijn 2000/78 inzake gelijke behandeling in arbeid en beroep en richtlijn 2004/113 inzake gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten.[[114]](#footnote-114) Dit is, naast de bevoegdheid van het Europees Hof van Justitie in verband met de prejudiciële verwijzingsprocedure die ik hiervoor al even aanstipte, een interessante constatering in het licht van het burgerschap van de EU. Steeds meer EU-richtlijnen worden via zogenaamde BES-wetgeving op Bonaire van toepassing. Op grond van art. 9 VEU mag eenieder die burger is van een lidstaat van de EU zich Unieburger noemen. Dit artikel bepaalt ook dat de Unie in al haar activiteiten het beginsel van gelijkheid van haar burgers eerbiedigt. Art. 20 VwEU gaat ook over de instelling van het Unieburgerschap. De laatste zinsnede van dit artikel geeft aan dat de rechten die voortvloeien uit de verdragen worden uitgeoefend onder de voorwaarden en binnen de grenzen welke bij de Verdragen en de maatregelen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld. Het Unieburgerschap is vastgelegd in het Verdrag van Maastricht.[[115]](#footnote-115) Door de territoriale werking van het EU-recht is het Verdrag van Maastricht alleen van toepassing op Bonaire als dat uitdrukkelijk is vermeld.

Voor inwoners van Caribisch Nederland is op grond van art. 355 lid 2 VwEU de associatieregeling van toepassing die beschreven is in deel vier (art. 198 tot en met art. 204) van het VwEU. Op grond van artikel 198 VwEU is het doel van de associatie met de LGO om de economische en sociale ontwikkeling van de landen en gebieden te bevorderen en om nauwe economische betrekkingen tussen hen en de Unie in haar geheel tot stand te brengen. Algemene verdragsbepalingen zonder uitdrukkelijke verwijzing zijn niet op de LGO van toepassing. Dit is vaste rechtspraak van het Europees Hof van Justitie.[[116]](#footnote-116) Ondanks dat in beginsel alleen deel vier van het VwEU van toepassing is op de LGO, heeft het Hof van Justitie ook aangegeven dat de algemene beginselen van het Unierecht van toepassing zijn op de associatieregeling met de LGO en dat de Nederlandse inwoners van de Caribische delen van het Koninkrijk zich kunnen beroepen op de verdragsbepalingen over het Unieburgerschap. Deze uitspraak brengt de LGO dichter bij de EU dan het LGO-besluit van 2021 doet vermoeden en toont aan dat het Europees Hof van Justitie het LGO-besluit steeds verder inkleurt.

In het LGO-besluit wordt in paragraaf 10 vermeld dat de LGO weliswaar geen derde landen zijn, maar ook geen deel uitmaken van de Europees interne markt en daardoor moeten voldoen aan de handelsverplichtingen die voor derde landen gelden.[[117]](#footnote-117) Het blijft dus opletten bij het toepassen van EU-regelgeving op Bonaire. Afhankelijk van het onderwerp is het één wel van toepassing en het ander niet.

**4.6 Samenvatting en conclusie**

Het wetsvoorstel voorziet in een grote behoefte. De gelijkebehandelingswetgeving heeft in Caribisch Nederland lang op zich laten wachten. De belangrijkste reden is dat tussen 2010 en 2019 een periode van legislatieve terughoudendheid in acht is genomen. Ook kan ik mij niet aan de indruk onttrekken dat de pandemie een belangrijke oorzaak is geweest van het uitblijven van dergelijke wetgeving voor Caribisch Nederland. Het doel van de wet om wetgeving op het gebied van gelijke behandeling op hetzelfde niveau te brengen als in Europees Nederland is een mooi streven. Met de invoering van de Wet bescherming tegen discriminatie op de BES worden zes verschillende wetten die gelijke behandeling als onderwerp hebben van toepassing op Bonaire. Tevens is het voornemen om een meldpunt discriminatie en een juridisch loket in te stellen. Dit laatste is, gezienhet magerevoorzieningenniveau met betrekking tot rechtsbijstand op Bonaire, zeer welkom. De grootste uitdaging is, gezien de kleinschaligheid van het eiland, het werven van deskundig personeel. Het invoeren van onderhavige wetgeving is een startsein om de betreffende EU-richtlijnen en het VN-verdrag inzake rechten van personen met een handicap te bekrachtigen voor Caribisch Nederland.

De commissie Thodé die onderzoek heeft gedaan naar de wenselijkheid van het invoeren van de gelijkebehandelingswetgeving is van mening dat de invoering ervan een onmisbare bijdrage levert aan de waardering van de grondrechten die in de volle breedte dienen te worden beschermd. In de Tweede Kamer is het wetsvoorstel zonder veel strubbelingen aangenomen; ruim twee derde van de Kamerleden heeft voor het wetsvoorstel gestemd.

Het advies van de Raad van State sprak vooral over de eenzijdigheid in de toelichting op het wetsvoorstel, omdat het vooral gaat over de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte. Deze mening deel ik met de Raad van State. Wat mij vooral is opgevallen in het advies is dat de Raad van State een ommezwaai heeft gemaakt met betrekking tot de mogelijkheid tot het stellen van prejudiciële vragen door een rechterlijke instantie van een LGO. Daarbij wordt mijns inziens de waarde van het arrest van het Europees Hof van Justitie, Kaefer-Procacci, miskend. Het is een goede zaak dat de jurisprudentie van het Europees Hof steeds meer het LGO-besluit inkleurt. Op die manier wordt steeds duidelijker hoe het Europees recht, dat voor een deel ook op de LGO van toepassing is, moet worden geïnterpreteerd.

Dan kom ik tot slot van dit hoofdstuk toe aan de beantwoording van de deelvraag.

Wat houdt de Wet bescherming tegen discriminatie op de BES in en wat kan deze wet toevoegen aan het bevorderen van de rechtsgelijkheid tussen de Europese en Caribische Nederlander? De betreffende wet is een verzameling van gelijkebehandelingswetten die in Europees Nederland al geruime tijd van kracht zijn. Tevens beoogt de wet de instelling van een discriminatiemeldpunt en een juridisch loket. Ik ben van mening dat de wet de formele rechtsgelijkheid zal bevorderen, omdat het de wetgeving tussen Europees Nederland en Caribisch Nederland op gelijke hoogte brengt en de wet een bijdrage levert aan de erkenning van de grondrechten in Caribisch Nederland.

**Hoofdstuk 5 Conclusie**

De aanloop naar de inbedding van Bonaire in het Nederlands staatsbestel is niet altijd makkelijk geweest. De wetgeving die tot 10 oktober 2010 gold op Bonaire was afkomstig uit de periode dat Bonaire onderdeel uitmaakte van de Nederlandse Antillen. Met ingang van 10 oktober 2010 is besloten tot een legislatieve terughoudendheid om het openbaar bestuur van Bonaire niet te overladen met nieuwe wetgeving. Inmiddels heeft deze terughoudendheid plaatsgemaakt voor ‘comply or explain’. Dat betekent dat wetgeving onverkort voor Bonaire geldt, tenzij dat in verband met de bijzondere omstandigheden niet is gewenst. Bij de behandeling van art. 132a Gw door de Tweede Kamer wordt door de verantwoordelijk bewindspersoon bijzondere omstandigheden uitgelegd als een soort instructie aan wetgever, bestuur en rechter ten aanzien van de toepassing van het gelijkheidsbeginsel ex art. 1 Gw. Dit is een bijzondere argumentatie, want de redactie van art. 1 Gw laat geen beperking of verbijzondering toe. Een ander bewindspersoon zegt enkele jaren later zelfs dat de grondrechten van Caribisch Nederland niet per definitie op exact dezelfde wijze geborgd hoeven te worden als in Europees Nederland. Wederom worden de bijzondere omstandigheden als argument gebruikt. Een beperking of verbijzondering van grondrechten vanwege het feit dat het een andere regio in hetzelfde land betreft is vreemd. In Europees Nederland wordt ook geen onderscheid gemaakt tussen verschillende regio’s als het gaat om de toepassing van grondrechten.

Het formele gelijkheidsbeginsel houdt in dat iedereen gelijk wordt behandeld, ongeacht de uitkomsten, in tegenstelling tot het materiële gelijkheidsbeginsel, waarbij de uitkomsten centraal staan. Art. 1 Gw is een voorbeeld van een formeel gelijkheidsbeginsel. Voor Caribisch Nederland heeft de wetgever bedacht dat regels kunnen worden gesteld en andere specifieke maatregelen kunnen worden getroffen met het oog op de bijzondere omstandigheden van Caribisch Nederland. Deze differentiatiebepaling van art. 132a lid 4 Gw is een beperking van art. 1 Gw, het formele gelijkheidsbeginsel. Opvallend is dat de omschrijving van de differentiatiebepaling een algemener karakter heeft dan de omschrijving zoals die in art. 1 lid 2 van het Statuut stond. Het gevaar hiervan is dat de beperking van de grondrechten een niet-limitatief karakter kan krijgen. Alleen de toelichting op de wetgeving kan dan duidelijkheid bieden, waarbij, zoals ik hiervoor al opmerkte, de interpretatie van de bijzondere omstandigheden blijkbaar kan verschillen per bewindspersoon. Dit is geen positief beeld ten aanzien van het rechtszekerheidsbeginsel.

Met betrekking tot de uitwerking van het gelijkheidsbeginsel op Bonaire is de afgelopen jaren hard gewerkt door de Nederlandse overheid om dit in lijn te krijgen met Europees Nederland. De politieke gelijkheid is voor de Caribische Nederlander door de instelling van een apart kiescollege voor de Eerste Kamer op gelijke hoogte gebracht met die van de Europese Nederlander. Met betrekking tot de sociaaleconomische gelijkheid is Bonaire op de goede weg, maar er zijn nog steeds uitdagingen. Met name de hoogte van de inkomens ten opzichte van de kosten voor levensonderhoud zal een onderwerp van voortdurende zorg moeten zijn voor de Nederlandse regering, zoals dat in art. 20 Gw is vastgelegd.

De Wet bescherming tegen discriminatie op de BES is een verzameling van gelijkebehandelingswetgeving die in Nederland al geruime tijd geleden is ingevoerd. De wet heeft zonder veel moeite de parlementaire behandeling doorlopen. Onderzoek heeft aangetoond dat op Bonaire behoefte bestaat aan deze wetgeving. Implementatie van gelijkebehandelingswetgeving, zoals die in Europees Nederland al geldt, bevordert op dit vlak

de rechtsgelijkheid tussen de Europese en Caribische Nederlander, vanwege het feit dat wetgeving gelijk is getrokken.

Dan volgt tot slot de conclusie van mijn onderzoek, waarbij ik mij de volgende vraag heb gesteld. In hoeverre draagt het wetsvoorstel ‘Wet bescherming tegen discriminatie op de BES’ bij aan de formele rechtsgelijkheid van de Caribische Nederlander op Bonaire ten opzichte van die van de Europese Nederlander? Het antwoord hierop is dat ik van mening ben dat de betreffende wet een wezenlijke bijdrage levert aan de formele rechtsgelijkheid en dat daarmee de ongelijkheid tussen de Europese Nederlander en Caribische Nederlander op het gebied van gelijkebehandelingswetgeving wordt genivelleerd. Ik plaats daarbij nog wel onderstaande kanttekeningen.

De impact die de onderhavige wet zal hebben op Bonaire kan mijns inziens aanzienlijk zijn. Met nadruk zeg ik ‘kan’, omdat Bonaire een klein eiland is met ongeveer 25.000 inwoners. Ondanks dat door het onderzoek van de commissie Thodé en het veldonderzoek van Nauta en Abraham veel zaken zijn geconstateerd die strijd opleveren met de nieuwe wettelijke bepalingen, ben ik terughoudend in mijn enthousiasme met betrekking tot de effectiviteit van deze wet. Juridisch vind ik het juist dat stappen worden genomen om de wetgeving in Caribisch Nederland op gelijke hoogte te brengen met die van Europees Nederland. Daarmee wordt voldaan aan het formeel gelijkheidsbeginsel zoals dat is neergelegd in art. 1 Gw. Het implementeren van de differentiatiebepaling zoals die is vastgelegd in art. 132a Gw is het toepassen van het materiële gelijkheidsbeginsel en mijns inziens laat art. 1 Gw daar geen ruimte voor. Het gelijktrekken van de regelgeving op het gebied van gelijke behandeling had, wat mij betreft, veel eerder kunnen en mogen gebeuren. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor het verhogen van het minimumloon en de sociale uitkeringen.

Tot slot, met betrekking tot de praktische kant van de Wet bescherming tegen discriminatie op de BES ben ik van mening dat het bestrijden van armoede een grotere impact maakt dan het instellen van een discriminatiemeldpunt. Een juridisch loket waar de burger kosteloze rechtsbijstand kan krijgen is daarentegen wel een waardevolle aanvulling. Op deze manier heeft de inwoner van Bonaire een betere toegang tot het recht. Het leven in armoede heeft invloed op het mens-zijn en het gevoel volwaardig deel te kunnen uitmaken van de samenleving. Enerzijds verwacht ik dat de onderhavige wet zeker een bijdrage zal leveren aan de bevordering van de formele rechtsgelijkheid tussen de Caribische en Europese Nederlander. Anderzijds maak ik mij zorgen over de bereidheid tot het doen van meldingen en het hulp zoeken in verband met juridische kwesties. Dit heeft vooral te maken met de kleine gemeenschap, waar veel mensen elkaar kennen. Ook de schaamte om (juridische) problemen aan te kaarten speelt een grote rol. Dit is cultuur die je niet met nieuwe wetgeving oplost.

**Literatuurlijst**

**Doomen 2021**

J. Doomen, ‘De feitelijke en normatieve dimensie van gelijkheid’, *E&M* 2021/23, p. 33-52.

**Elzinga, 2008**

D.J. Elzinga, ‘Merkwaardig advies Antillen’, *BB* 24 december 2008.

**Elzinga 2009**

D.J. Elzinga, ‘Bonaire als struikelblok, *BB* 13 november 2009.

**Elzinga 2009**

D.J. Elzinga, ‘Gerommel met grondwet in Antillen dossier’, *BB* 11 december 2009.

**Frissen 2014**

P. Frissen, ‘Weg met de gelijkheid, leve het verschil’, socialevraagstukken.nl, 22 december 2014.

**Hillebrink, Roos & Verhey 2011**

S. Hillebrink, A. Roos & L. Verhey, ‘Een nieuwe rechtsorde binnen Nederland’, *NJB* 2011/519.

**Hoogers 2017**

G. Hoogers, ‘Afwijkend recht in Nederland: de uitzonderingsbepaling van artikel 132A lid 3 Gw’, *AA* 2017/0084.

**Hoogers & Karapetian2023**

G. Hoogers & G. Karapetian, ‘Politieke en sociaaleconomische (on)gelijkheid in Caribisch en Europees Nederland’, *AA* 2023/0441.

**Karapetian 2019**

G. Karapetian, Morganatisch burgerschap. Een onderzoek naar burgerschap en politieke representatie van de overzeese burger in het Koninkrijk der Nederlanden, de Franse Republiek en de Europese Unie (diss. Groningen), Deventer: Wolters Kluwer 2019.

**Loenen 1998**

T. Loenen, *Het gelijkheidsbeginsel*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1998.

**Mertens 2010**

T. Mertens, ‘Kant en de ‘platoonse republiek’’, in M. Keestra e.a. (red.), Tien westerse filosofen, Amsterdam: Uitgeverij Nieuwezijds 2010.

**Rawls 1999**

J. Rawls, *A Theory of Justice, Revised Edition*, Cambridge, Massachusetts (VS): Harvard University Press 1999.

**Rogier 2019**

L.J.J. Rogier, ‘Statia onder curatele’, *AA* 2019/004.

**Thodé e.a. 2023**

G. Thodé e.a., *Een waardig bestaan, een sociaal minimum dat voorziet in toenemend perspectief op zelfredzaamheid*, 2023 (rapport van de Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland in opdracht van de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen).

**Thodé & Van Eck 2023**

G. Thodé & J. van Eck, *Verkenning invoering gelijkebehandelingswetgeving op Bonaire, Saba en Sint Eustatius*, 2023.

**Tuzgöl-Broekhoven e.a. 2022**

A. Tuzgöl-Broekhoven, *Caribische kinderen van de rekening*, rapport 2022/058 Nationale Ombudsman, 2022.

**Van der Burg & Voermans 2015**

F.H. van der Burg & W.J.M. Voermans, *Unierecht in de Nederlandse rechtsorde*, Deventer: Wolters Kluwer 2015.

**Van Rijn 2019**

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

**Vroom 2011**

H. Vroom, ‘De leegte van gelijkheid’, P.J. Dijkman (red.), De last van gelijkheid, Den Haag: Boom Uitgevers 2011.

**Jurisprudentielijst**

HvJ EG 12 december 1990, C-100/89 & C-101/89, ECLI:EU:C:1990:456 (Kaefer-Procacci).

HvJ EG 12 februari 1992, C-260/90, ECLI:EU:C:1992:66 (Leplat).

HvJ EG 17 september 1997, C-54/96, ECLI:EU:C:1997:413 (Dorsch).

HvJ EG 12 september 2006, [ECLI](https://nl.wikipedia.org/wiki/European_Case_Law_Identifier):EU:C:2006:545.

HvJ EU 31 oktober 2019, C-395/17, ECLI:EU:C:2019:918 (Commissie/Nederland).

Gem. Hof 10 januari 2011, ECLI:NL:OGHACMB:2011:BP2929**.**

GiEA BES 21 februari 2025, ECLI:NL:OGEABES:2025:4.

1. BES is de afkorting voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba. [↑](#footnote-ref-1)
2. Tuzgöl-Broekhoven e.a. 2022. [↑](#footnote-ref-2)
3. Cbs.nl, geraadpleegd op 18 oktober 2024. [↑](#footnote-ref-3)
4. Cbs.nl, geraadpleegd op 18 oktober 2024. [↑](#footnote-ref-4)
5. *Kamerstukken II* 2023/2024, 36551, nr. 2. [↑](#footnote-ref-5)
6. *Kamerstukken II* 2023/2024, 36551, nr. 4. [↑](#footnote-ref-6)
7. 10 oktober 2010 is de datum dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba officieel in het Nederlands staatsbestel zijn opgenomen en de Nederlandse Antillen als land binnen het Koninkrijk der Nederlanden ophield te bestaan. [↑](#footnote-ref-7)
8. Van Rijn 2019, p. 55. [↑](#footnote-ref-8)
9. Handvest Verenigde Naties 26 juni 1945, in werking 24 oktober 1945. [↑](#footnote-ref-9)
10. Van Rijn 2019, hs. 3. [↑](#footnote-ref-10)
11. Van Rijn 2019, p. 61. [↑](#footnote-ref-11)
12. Van Rijn 2019, p. 61. [↑](#footnote-ref-12)
13. Van der Burg & Voermans 2015. [↑](#footnote-ref-13)
14. Van Rijn 2019, p. 67-68. [↑](#footnote-ref-14)
15. Van Rijn 2019, p. 72-73. [↑](#footnote-ref-15)
16. Van Rijn 2019, p. 74. [↑](#footnote-ref-16)
17. Van Rijn 2019, p. 76. [↑](#footnote-ref-17)
18. *Kamerstukken II* 2011/12, 33131, nr. 3, p. 1. [↑](#footnote-ref-18)
19. *Stb.* 2010, 333. [↑](#footnote-ref-19)
20. Van Rijn 2019, p. 124. [↑](#footnote-ref-20)
21. Hoogers 2017. [↑](#footnote-ref-21)
22. *Kamerstukken II* 2009/10, 32123-IV, nr. 12. [↑](#footnote-ref-22)
23. Hoogers, 2017. [↑](#footnote-ref-23)
24. Bijlage bij *Kamerstukken II* 2006/07, 30 800 IV. [↑](#footnote-ref-24)
25. *Kamerstukken II* 2011/12, 33131, 1-3. [↑](#footnote-ref-25)
26. Hoogers 2017. [↑](#footnote-ref-26)
27. *Kamerstukken II* 2011/12, 33131, nr. 7, p. 10. [↑](#footnote-ref-27)
28. *Kamerstukken II* 2011/12, 33131, nr. 3, MvT. [↑](#footnote-ref-28)
29. *Kamerstukken II* 2011/12, 33131, nr. 6, p. 2-3; Hoogers, *AA* 20170084. [↑](#footnote-ref-29)
30. *Kamerstukken II* 2011/12, 33131, nr. 16, p. 46-47; Hoogers, *AA* 20170084. [↑](#footnote-ref-30)
31. Bijlage *Kamerstukken II* 2011/12, 33131, nr. 6. [↑](#footnote-ref-31)
32. Res. 1541 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (15 december 1960) Principles which should guide Members in determining whether or not an obligation exists to transmit the information called for under Article 73 e of the Charter, A/RES/1541/XV. [↑](#footnote-ref-32)
33. Van Rijn 2019, p. 77-78. [↑](#footnote-ref-33)
34. Elzinga 2008. [↑](#footnote-ref-34)
35. Elzinga 2009. [↑](#footnote-ref-35)
36. Bijlage bij *Kamerstukken II* 2006/07, 30 800 IV. [↑](#footnote-ref-36)
37. Elzinga 2009. [↑](#footnote-ref-37)
38. Bijlage bij *Kamerstukken II* 2006/07, 30 800 IV. [↑](#footnote-ref-38)
39. *Stb.* 2010, 345. [↑](#footnote-ref-39)
40. *Stb.* 2010, 365. [↑](#footnote-ref-40)
41. Art. 5 Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. [↑](#footnote-ref-41)
42. Rijksdienstcn.com, geraadpleegd 9 november 2024. [↑](#footnote-ref-42)
43. *Stb.* 2010, 362. [↑](#footnote-ref-43)
44. Besluit tot indeplaatsstelling 15 november 2024. [↑](#footnote-ref-44)
45. Rogier 2019. [↑](#footnote-ref-45)
46. *Stb.* 2012, 233. [↑](#footnote-ref-46)
47. GiEA BES 21 februari 2025, ECLI:NL:OGEABES:2025:4. [↑](#footnote-ref-47)
48. Hoogers & Karapetian, *AA* 20230441. [↑](#footnote-ref-48)
49. Hillebrink, Roos & Verhey, *NJB* 2011/519. [↑](#footnote-ref-49)
50. Bijlage bij *Kamerstukken* *II* 2019/2020, 35300-IV, nr. 11. [↑](#footnote-ref-50)
51. Nederlandrechtsstaat.nl, laatst geraadpleegd op 6 januari 2025. [↑](#footnote-ref-51)
52. Historiek.net, laatst geraadpleegd 11 januari 2025. [↑](#footnote-ref-52)
53. Art. 1 lid 1 Handvest van de Verenigde Naties, 26 juni 1945. [↑](#footnote-ref-53)
54. *Kamerstukken II* 1976/77, 13872, nr. 7, p. 16. [↑](#footnote-ref-54)
55. *Kamerstukken II* 2009/10, 32213 (R 1903), nr. 3. [↑](#footnote-ref-55)
56. Mertens 2010, p. 125. [↑](#footnote-ref-56)
57. Rawls 1999, p. 118. [↑](#footnote-ref-57)
58. Doomen 2021. [↑](#footnote-ref-58)
59. Doomen 2021, p. 38. [↑](#footnote-ref-59)
60. Doomen 2021, p. 46. [↑](#footnote-ref-60)
61. Loenen 1998, p. 11. [↑](#footnote-ref-61)
62. Frissen 2014. [↑](#footnote-ref-62)
63. Vroom 2011, p. 42-43. [↑](#footnote-ref-63)
64. Loenen 1998, p. 71. [↑](#footnote-ref-64)
65. *Stb.* 2017, 426. [↑](#footnote-ref-65)
66. *Kamerstukken II* 2011/12, 33131, nr.3. [↑](#footnote-ref-66)
67. Vandale.nl, laatst geraadpleegd op 14 december 2024. [↑](#footnote-ref-67)
68. *Kamerstukken II* 2011/12, 33131, nr. 7. [↑](#footnote-ref-68)
69. *Kamerstukken II* 2009/10, 32213 (R1903), nr. 3, p. 5. [↑](#footnote-ref-69)
70. *Kamerstukken I* 2015/16, 34300 IV, p. 4. [↑](#footnote-ref-70)
71. *Een waardig bestaan* 2023, p. 15. [↑](#footnote-ref-71)
72. *Kamerstukken II* 2009/10, 32213 (R 1903), nr. 4, p. 4. [↑](#footnote-ref-72)
73. *Stb.* 2010, 333. [↑](#footnote-ref-73)
74. Hoogers & Karapetian 2023, p.445. [↑](#footnote-ref-74)
75. Hoogers & Karapetian 2023, p. 445. [↑](#footnote-ref-75)
76. Gem. Hof 10 januari 2011, ECLI:NL:OGHACMB:2011:BP2929**.** [↑](#footnote-ref-76)
77. Hoogers & Karapetian 2023, p. 446. [↑](#footnote-ref-77)
78. HvJ EG 12 september 2006, [ECLI](https://nl.wikipedia.org/wiki/European_Case_Law_Identifier):EU:C:2006:545. [↑](#footnote-ref-78)
79. *Kamerstukken II* 2022/23, 36200-IV, nr. 74. [↑](#footnote-ref-79)
80. *Kamerstukken II* 2023/24, 36410-IV, nr. 43. [↑](#footnote-ref-80)
81. Deze bedragen gelden voor alleenstaanden. [↑](#footnote-ref-81)
82. Voedselbankbonaire.org, laatst geraadpleegd op 5 januari 2025. [↑](#footnote-ref-82)
83. Wisselkoers op 5 januari 2025. [↑](#footnote-ref-83)
84. Rijksdienstcn.com, laatst geraadpleegd op 11 januari 2025. [↑](#footnote-ref-84)
85. Rvr.org, laatst geraadpleegd op 11 januari 2025. [↑](#footnote-ref-85)
86. *Kamerstukken I* 2024/25, nr. 31753, brief van de staatssecretaris van Rechtsbescherming over de voortgang van de aanpak versterking toegang tot het recht, p.5. [↑](#footnote-ref-86)
87. *Kamerstukken I* 2024/25, nr. 31573 en nr. 29279, bijlage 2, p. 10 e.v. [↑](#footnote-ref-87)
88. *Kamerstukken II* 2023/24, 36551, nr. 1. [↑](#footnote-ref-88)
89. *Kamerstukken II* 2023/24, 36551, nr. 4. [↑](#footnote-ref-89)
90. Stafnotitie Comply or explain Tweede Kamer der Staten-Generaal van 26 maart 2024. [↑](#footnote-ref-90)
91. *Kamerstukken II* 2023/24, 36551, nr. 4. [↑](#footnote-ref-91)
92. *Stb*. 2016, nr. 182. [↑](#footnote-ref-92)
93. *Kamerstukken II* 2013/14, 33992 (R2034), nr. 3. [↑](#footnote-ref-93)
94. *Kamerstukken II* 2023/24, 36551, nr. 3. [↑](#footnote-ref-94)
95. *Kamerstukken II* 2023/24, 36551, nr. 3. [↑](#footnote-ref-95)
96. *Kamerstukken II*, 2023D02017. [↑](#footnote-ref-96)
97. Thodé & Van Eck 2023, p. 22. [↑](#footnote-ref-97)
98. Eilandskinderen zijn personen die geboren zijn op één van de eilanden van Caribisch Nederland. [↑](#footnote-ref-98)
99. Thodé & Van Eck 2023, p. 7. [↑](#footnote-ref-99)
100. *Kamerstukken II* 2023/24, 36551, nr. 3, p. 6. [↑](#footnote-ref-100)
101. *Kamerstukken II* 2023/24, 36551, nr. 3, p. 6. [↑](#footnote-ref-101)
102. *Kamerstukken II* 2023/24, 36551, nr. 3, p. 2. [↑](#footnote-ref-102)
103. Tweedekamer.nl, laatst geraadpleegd op 11 februari 2025. [↑](#footnote-ref-103)
104. *Kamerstukken II* 2024/25, 36551, nr. 9. [↑](#footnote-ref-104)
105. *Kamerstukken II* 2024/25, 36551, nr. 11. [↑](#footnote-ref-105)
106. Tweedekamer.nl, laatst geraadpleegd op 19 februari 2025. [↑](#footnote-ref-106)
107. *Kamerstukken II* 2023/24, 36551, nr. 4. [↑](#footnote-ref-107)
108. Besluit (EU) 2021/1764 (Associatiebesluit). [↑](#footnote-ref-108)
109. HvJ EG 12 december 1990, C-100/89 & C-101/89, ECLI:EU:C:1990:456 (Kaefer-Procacci). [↑](#footnote-ref-109)
110. Karapetian 2019, p. 140. [↑](#footnote-ref-110)
111. *Kamerstukken II* 2021/22, 35925-V, nr. 113. [↑](#footnote-ref-111)
112. HvJ EG 17 september 1997, C-54/96, ECLI:EU:C:1997:413 (Dorsch). [↑](#footnote-ref-112)
113. *Kamerstukken II* 2024/25, 2024D41605 (Onderzoeksrapport Juridische problemen, discriminatie en de impact van de invoering van de gelijkebehandelingswetgeving in Caribisch Nederland). [↑](#footnote-ref-113)
114. *Kamerstukken II* 2023/24, 36551, nr. 3, par. 3. [↑](#footnote-ref-114)
115. *Trb.* 1993, 51. [↑](#footnote-ref-115)
116. HvJ EG 12 februari 1992, C-260/90, ECLI:EU:C:1992:66 (Leplat), punt 10; HvJ EU 31 oktober 2019, C-395/17, ECLI:EU:C:2019:918 (Commissie/Nederland), punt 76. [↑](#footnote-ref-116)
117. Besluit (EU) 2021/1764 (Associatiebesluit). [↑](#footnote-ref-117)