

ADVIES

Naar een mensenrechtelijk aanvaardbaar voorzieningsniveau voor Caribisch Nederland

Reactie op het rapport 'Vijf jaar verbonden. Bonaire, Sint Eustatius, Saba en
Europees Nederland'

INHOUD

Samenvatting	3
1. Inleiding	5
2. Werking van de wetgeving: het gelijkheidsbeginsel	6
2.1. Betekenis van het gelijkheidsbeginsel	6
2.2. Twijfels aan de toepassing van het gelijkheidsbeginsel	7
3. Toepasselijkheid van mensenrechtelijke normen	9
3.1. Normen voor een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau?	9
3.2. Mensenrechtelijke normen	10
3.3. Sociaaleconomische rechten	11
3.4. Naleving sociaaleconomische rechten in Caribisch Nederland?	12
3.5. Conclusie	14
4. Gevolgen voor de bevolking: naleving mensenrechten in de praktijk	15
4.1. Inleiding	15
4.2. Armoedeproblematiek	15
4.3. Kinderrechten	18
4.4. Veiligheid en strafrecht	19
5. Versterking van de mensenrechteninfrastructuur	23
5.1. Versterking eilandelijk bestuur	23
5.2. Mensenrechteneducatie en toegang tot het recht	24
5.3. Versterking toezicht op en bevordering van naleving mensenrechtenstandaarden	25
Summary	26
Resúmen	28
Bijlagen	
1. Lijst van afkortingen	31
2. Bronnenlijst	32

SAMENVATTING

Op 12 oktober 2015 verscheen het rapport *Vijf jaar verbonden* van de Commissie evaluatie uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Deze evaluatiecommissie onderzocht de wijze waarop invulling is gegeven aan de gemaakte afspraken in de aanloop naar de transitie van 10 oktober 2010. Op die datum werden de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba ieder omgevormd tot ‘openbaar lichaam’ binnen Nederland, tezamen ook wel Caribisch Nederland genoemd. Het College voor de Rechten van de Mens (verder: het College) richt zich met dit advies tot de Nederlandse regering en de besturen van de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De Nederlandse overheid bereidt in overleg met de drie bestuurscolleges een standpunt voor over het evaluatierapport, dat nog voor het zomerreces 2016 in de Tweede Kamer besproken zal worden.

Het College doet hierbij de volgende aanbevelingen:

1. Zorgvuldige toepassing van het toetsingskader van het gelijkheidsbeginsel

Het College voor de Rechten van de Mens dringt er bij de regering op aan om bij elke nieuwe wettelijke of beleidsmaatregel het toetsingskader van het gelijkheidsbeginsel zorgvuldig toe te passen en de motivering ervan in de bijbehorende stukken kenbaar te maken. Bij deze afweging dienen de feitelijke omstandigheden, het subsidiariteitsvereiste en mogelijke cumulatieve effecten mee te wegen. Daarnaast beveelt het College aan om adequaat te communiceren en de relevante organen op de eilanden tijdig te consulteren.

2. Stel concrete normen op voor het na te streven voorzieningenniveau

Het College beveelt de regering aan om op korte termijn (bijvoorbeeld in het kader van de evaluatie) met de eilanden samen aan het Meerjarenprogramma 2015 - 2018 zo concreet mogelijke normen voor het na te streven voorzieningenniveau toe te voegen. Het College stelt voor om daarbij ook mensenrechtelijke normen te gebruiken.

3. Actieve inzet voor garanderen van esc-rechten: stel het sociaal minimum vast

Het College beveelt de regering aan om de verplichtingen die voortvloeien uit esc-rechten actiever te verwezenlijken. Vooral dient zo spoedig mogelijk een ijkpunt voor het sociaal minimum in Caribisch Nederland vastgesteld te worden. Het College dringt er op aan om aan de hand daarvan het niveau van de uitkeringen te bezien en zo nodig aan te passen om te komen tot een binnen Nederland en mensenrechtelijk aanvaardbaar sociaal voorzieningenniveau.

4. Blijf investeren in de rechten van de kinderen in Caribisch Nederland

Het College roept de rijksoverheid met klem op om te blijven investeren in de kinderen van de Cariben, opdat hun kinderrechten zo snel en volledig mogelijk gegarandeerd zijn. Niet alleen op Bonaire maar vooral ook op de kleinere, meer geïsoleerde eilanden Sint Eustatius en Saba. Daarbij moet een integrale benadering worden gekozen met veel aandacht voor het bestrijden van armoede.

5. Garandeer strafrechtelijke waarborgen ook voor inwoners van Caribisch Nederland

Het College roept de Nederlandse overheid op om:

- a. Op korte termijn de detentiefaciliteiten op Sint Eustatius aan te passen.
- b. Structurele aanwezigheid van het OM op Sint Eustatius en Saba te garanderen zodat meer maatwerk geleverd kan worden.
- c. Sleutelposities binnen de politie op de Bovenwindse Eilanden minder frequent te wisselen.
- d. De videoconference apparatuur op Sint Eustatius te verbeteren.

- e. De vergoeding van piketadvocaten te verhogen.
- f. De drempelwaarde voor toegevoegde rechtsbijstand naar \$ 14.000 à 15.000 te verhogen en tevens om de hardheidsclausule actiever onder de aandacht te brengen en vaker toe te passen.
- g. De agenda voor het justitieel jeugdbeleid spoedig te publiceren opdat de uitvoering ervan op korte termijn ter hand genomen kan worden.
- h. Nader onderzoek naar het strafklimaat in Caribisch Nederland te doen, zowel cijfermatig alsook naar het draagvlak onder de bevolking.
- i. Sterk in te zetten op alternatieve vormen van afdoening, zoals taakstraffen, en het vergroten van de reclasseringscapaciteit.

6. Versterk het eilandelijk bestuur zodat mensenrechten ook lokaal waargemaakt worden

Het College roept de rijksoverheid op om de eilandsbesturen in Caribisch Nederland krachtig te blijven ondersteunen. Tevens roept het College deze lokale besturen op hun beurt op om de mensenrechten van de inwoners waar te maken, voor dat gedeelte dat binnen hun bevoegdheid ligt.

7. Vergroot de bewustwording over de betekenis van mensenrechten door:

- het geven van mensenrechteneducatie op school,
- het organiseren van educatieve campagnes voor de bevolking en
- het aanbieden van trainingen voor professionals werkzaam in bijvoorbeeld rechtshandhaving, de zorg, het onderwijs of in algemene overheidsdienst.

8. Mogelijkheden voor laagdrempelige rechtsbescherming

Onderzoek de mogelijkheden voor oprichting van een juridisch loket of soortgelijke laagdrempelige verwijzingsvoorziening op elk van de drie Caribische gebiedsdelen. Het College dringt aan op oprichting van dergelijke instanties op zo kort mogelijke termijn.

9. Beroep tegen beslissingen klachtencommissie Justitiële Inrichting Caribisch Nederland (JICN)

Richt een beroepsinstantie in voor uitspraken van de klachtencommissie JICN.

10. Versterk de inzet van de Nationale Ombudsman voor Caribisch Nederland

Versterk de mogelijkheden van de Nationale Ombudsman tot het ontvangen en afhandelen van de klachten uit Caribisch Nederland.

11. Mogelijkheden voor versterking inzet College voor Caribisch Nederland

Bezie hoe de mogelijkheden van het College voor de Rechten van de Mens verruimd kunnen worden ter vervulling van het mandaat met betrekking tot Caribisch Nederland, mede in het licht van mogelijke gelding van gelijke behandelingswetgeving in de nabije toekomst.

1 Inleiding

Op 10 oktober 2015 was het vijf jaar geleden dat Caribisch Nederland in het leven werd geroepen. De eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba werden bij die staatkundige transitie als ‘openbaar lichaam’ deel van Nederland, tezamen ook wel Caribisch Nederland genoemd. Hoe is aan de tevoren gemaakte afspraken invulling gegeven? Hoe hebben de wetgeving en het bestuur sindsdien gefunctioneerd? En wat zijn de gevolgen geweest van de transitie voor de bevolking? De rijksoverheid en de eilanden spraken af dat een evaluatiecommissie deze vragen zou onderzoeken.

Op 12 oktober 2015 bracht de Commissie evaluatie uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland (verder: evaluatiecommissie) haar rapport uit. De evaluatiecommissie constateert op enkele terreinen duidelijk positieve ontwikkelingen, maar het overwegende beeld is er een van teleurstelling. Het onderzoek voert dit in belangrijke mate terug op het welvaartsniveau: ‘de levensstandaard is voor veel mensen, ook voor degenen met betaald werk, sinds 2010 gedaald. De zorg om primaire levensbehoeften, met name bij kwetsbare groepen in de samenleving, overheerst.’¹

Wat betekent dit voor de verwezenlijking van de rechten van de mens voor de bewoners van Bonaire, Sint Eustatius en Saba? Het College voor de Rechten van de Mens heeft sinds zijn oprichting in 2012 de naleving van mensenrechten in Caribisch Nederland gemonitord. Het College belicht, bewaakt en beschermt mensenrechten, bevordert de naleving van mensenrechten in praktijk, beleid en wetgeving, en vergroot het bewustzijn van mensenrechten in Nederland. Deze taak strekt zich ook uit tot Caribisch Nederland. In november 2015 bracht het College wederom een werkbezoek aan de eilanden waarbij het met een mensenrechtelijke blik inzoomde op de opbrengsten van het rapport van de evaluatiecommissie. In dit advies gaat het College in op een aantal conclusies van de evaluatiecommissie en doet het aanbevelingen voor de consequenties die daaraan naar zijn inzicht zouden moeten worden verbonden.

Alle onderdelen van de overheid zijn verantwoordelijk voor de naleving en verwezenlijking van de rechten van de mens: de centrale overheid, decentrale overheden, zoals openbare lichamen, en handhavingsinstanties, zoals de politie. Het is noodzakelijk dat de centrale overheid bewaakt dat beleid en praktijk in overeenstemming zijn met de rechten van de mens. Het College richt zich met dit advies daarom in de eerste plaats tot de Nederlandse regering. Daarnaast spreekt het College ook de lokale besturen op de Caribische eilanden aan. Ook zij hebben immers de verantwoordelijkheid om mensenrechten na te leven, binnen de hen toegewezen bevoegdheden.

LEESWIJZER

In hoofdstuk 2 gaat het College in op de conclusies van de evaluatiecommissie over de werking van de wetgeving, in het bijzonder het gelijkheidsbeginsel. Vervolgens bespreekt het College de toepasselijkheid van mensenrechtelijke normen in Caribisch Nederland, vooral de sociale, economische en culturele rechten. Hoofdstuk 4 richt zich op de gevolgen van de transitie voor de bevolking, waarbij ingezoomd wordt op de armoedeproblematiek, kinderrechten en veiligheid en strafrecht. In hoofdstuk 5 benadrukt het College de noodzaak van versterking van de mensenrechteninfrastructuur opdat het niveau van bescherming van mensenrechten aanvaardbaar binnen Nederland is.

Het College dankt hierbij allen die zij bij de voorbereiding van dit advies gesproken heeft, zowel in het Caribische als in het Europese gedeelte van Nederland.

¹ Evaluatiecommissie 2015, p. 99.

2 Werking van de wetgeving: het gelijkheidsbeginsel

2.1 Betekenis van het gelijkheidsbeginsel

Met de toetreding van de drie Caribische eilanden tot het Nederlands staatsbestel werd ook de Nederlandse Grondwet (GW) in die gebiedsdelen van toepassing. Hierdoor is het gelijkheidsbeginsel van artikel 1 GW onverkort geldend op de eilanden. Wel is via een wijziging van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden (hierna: het Statuut) een zogenoemde differentiatiebepaling opgenomen. Art.1, tweede lid, Statuut luidt:

‘Voor deze eilanden kunnen regels worden gesteld en andere specifieke maatregelen worden getroffen vanwege 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’.

Het College heeft er al eerder op gewezen dat de differentiatiebepaling als leidraad voor wetgever, bestuur en rechter dient om rekening te houden met de bijzondere omstandigheden op de eilanden maar dat artikel 1 GW het toetsingskader blijft waarlangs specifieke situaties beoordeeld moeten worden. De differentiatiebepaling wijst op de *mogelijkheid* tot een gedifferentieerde behandeling. Zij vestigt in zoverre geen aanspraken en legt evenmin verplichtingen op aan wetgever en bestuur.² Dit betekent dat, hoewel de Nederlandse overheid en de bestuurscolleges van Caribisch Nederland afgesproken hebben dat zij veel van de rest van Nederland afwijkende wet- en regelgeving willen hebben (waarvan voor een deel overname van de Nederlands-Antilliaanse wetgeving), elke nieuw in te voeren afwijkende wet of regel getoetst moet worden aan het gelijkheidsbeginsel.

Het gelijkheidsbeginsel brengt tot uitdrukking dat iedereen die zich op Nederlands grondgebied bevindt gelijke aanspraak heeft op bescherming van persoon of goed, gelijk is voor de wet en in gelijke gevallen gelijk wordt behandeld. Dat wil zeggen dat wetgeving en beleid voor alle inwoners gelijk geldend zijn: de regels moeten zonder aanzien des persoons worden toegepast. Dit brengt niet met zich dat overal in Nederland dezelfde regels moeten gelden, of dat geen afwijkend beleid gevoerd mag worden voor bepaalde (groepen van) inwoners. Er is ruimte voor verschillende regels en verschillend beleid binnen Nederland mits dit gebeurt na zorgvuldige afweging binnen het toetsingskader van het gelijkheidsbeginsel. Het gelijkheidsbeginsel is niet bedoeld om het maken van onderscheid te verbieden, maar dient als waarborg om ervoor te zorgen dat als er onderscheid gemaakt wordt tussen personen of situaties, dit niet op een willekeurige manier gebeurt.

Het toetsingskader van het gelijkheidsbeginsel bestaat uit twee stappen. Ten eerste de vergelijkbaarheidstoets: is er sprake van gelijke gevallen, van gelijkheid op relevante hoofdzaken, in het licht van het doel dat met de betreffende maatregel nagestreefd wordt? Ten tweede de rechtvaardigingstoets: wordt het gemaakte onderscheid gerechtvaardigd door redelijke en objectieve criteria? Hierbij moet worden afgewogen:

- Dient het gemaakte onderscheid een legitiem doel dat voldoet aan een zwaarwegend belang en/of een werkelijke behoefte?
- Is de maatregel geschikt om het doel te bereiken (voldoende nauwkeurig en passend)?

² College voor de Rechten van de Mens 2013, p. 6-7. Zie ook *Kamerstukken II 2011/2012*, 33 131, 4, p.4; *Kamerstukken II 2011/2012*, 33 131, 7, p. 10.

- Is voldaan aan het vereiste dat er geen alternatieve, minder onderscheidmakende maatregel mogelijk is om het beoogde doel te bereiken (subsidiariteit)?
- Verhoudt het doel van de maatregel zich evenredig tot de aangetaste belangen?³

2.2 Twijfels aan de toepassing van het gelijkheidsbeginsel

Hoe is nu de beslissing over het maken van onderscheid in wetgeving tussen het Caribisch en Europese deel van Nederland in de praktijk gemotiveerd? En voldeed deze motivering aan het toetsingskader van het gelijkheidsbeginsel?⁴ In een van de deelonderzoeken ten behoeve van de staatkundige evaluatie is gekeken naar de motivering voor het maken van differentiatie in regelgeving. Hieruit blijkt dat de wetgever in de meeste gevallen wel toelicht waarom er een afwijkende regeling of maatregel wordt getroffen. De argumentatie voor differentiatie blijft echter kort en oppervlakkig. Veelal wordt volstaan met het noemen van een of meer in het tweede lid van artikel 1 van het Statuut genoemde bijzondere kenmerken van de eilanden. Er pleegt niet nader te worden ingegaan op de feitelijke omstandigheden zelf die achter die kenmerken schuil gaan.⁵

In het deelonderzoek is ook gekeken of er in het kader van de toepassing van artikel 1 Grondwet jo artikel 1, tweede lid, Statuut aandacht is besteed aan de toetsing aan het gelijkheidsbeginsel. Uit de analyse blijkt dat in de helft van de gevallen waarin gedifferentieerd is, de wetgever heeft aangegeven dat het verschil in behandeling noodzakelijk en geschikt is om het beoogde doel te bereiken. Vaak is dit door middel van een standaardmotivering aangegeven; ook liggen de noodzakelijkheid en geschiktheid vaak meer impliciet in de motivering voor differentiatie besloten. Aan de vraag of er ook alternatieve, voor betrokkenen minder belastende oplossingen voorhanden zijn, is door de wetgever veel minder aandacht besteed .

Onduidelijk is in hoeverre (het falen van) de consultatie met de eilandsbesturen hier een rol heeft gespeeld. Sinds 10 oktober 2010 wordt serieuzer invulling gegeven aan de consultatieplicht, die vanaf die datum ook formeel is opgenomen in de Wet Openbare Lichamen BES (WolBES). Het deelonderzoek concludeert dat in de specifieke BES-wetgeving na de transitie meer aandacht is voor de feitelijke omstandigheden. Dit zou dus kunnen liggen aan de toegenomen kwaliteit van de consultatie.⁶

³ Zie o.m. VN-Mensenrechtencomité 9 april 1987, *NJCM-Bulletin* 1987, p. 377-389 (*Broeks t. Nederland*), r.o. 13. Zie verder College voor de Rechten van de Mens 2013, p. 7 ev.

⁴ In zijn advies van 2014 deed het College voor de Rechten van de Mens de oproep om deze vragen in het evaluatieonderzoek mee te nemen (p. 4).

⁵ Naast de rechtvaardigingsgronden genoemd in het tweede lid van artikel 1 van het Statuut, zijn er opvallend veel andere specifieke redenen voor differentiatie genoemd (72 keer). Bijvoorbeeld dat Europees Nederlandse wetgeving te veelomvattend en complex is voor de eilanden en daarom versimpeld moet worden. Ook is de (economische of sociale) verwevenheid met Curaçao en Sint Maarten genoemd als reden voor differentiatie. Tevens is een veel terugkerende reden voor differentiatie of juist harmonisatie een noodzakelijk geachte modernisering van regelgeving. Een veel genoemde reden voor harmonisatie - en dus juist niet voor differentiatie - in de wetgeving is dat door de transitie de minister verantwoordelijk is geworden, in plaats van (organen van) het eilandbestuur (overgang federatieve structuur Nederlandse Antillen naar gedecentraliseerde eenheidsstaat Nederland). Zowel in 'Den Haag' als op de eilanden heeft men de samenhangende bevoegdheidsverplaatsing onvoldoende beseft. Veel taken die daarvoor bij de eilanden lagen zijn overgeheveld naar Nederland. Zo daar een reden voor werd aangevoerd, werd verwezen naar de wenselijkheid of noodzakelijkheid van het kunnen waarmaken van de ministeriële verantwoordelijkheid. *Pro Facto* 2015, p. 141 - 143, 149.

⁶ *Pro Facto* 2015, p. 137.

De onderzoekers constateren dat uit de interviews op de eilanden blijkt dat de verwachting bestond en bestaat dat het gelijkheidsbeginsel van artikel 1 Grondwet en de nadere bepaling van artikel 1, tweede lid, Statuut mee zou brengen dat op veel terreinen, waaronder sociale zekerheid en zorg, aansluiting gevonden zou worden met het Europees Nederlandse voorzieningenniveau. Dat was voor velen ook de aantrekkingskracht van directe banden met Nederland. Intussen meent men vaak dat het gelijkheidsbeginsel en de statuutsbepaling zich tegen de eilanden keren en alleen aangegrepen worden om voor de eilanden ongunstige uitzonderingen te onderbouwen; resulterend in een voorzieningenniveau dat aanmerkelijk lager is dan in Europees Nederland. Daarbij komt nog het cumulatieve effect van de gevolgen van wetgeving op verschillende terreinen, die voor bepaalde groepen van de bevolking ongelukkig kan uitpakken. Aan dergelijke cumulatieve effecten is bij de vraag of wel of niet ten opzichte van het Europese deel van Nederland moet worden gedifferentieerd, nauwelijks aandacht besteed.⁷

De evaluatiecommissie noemt het dan ook niet onbegrijpelijk dat op de eilanden vaak het verwijt te horen is dat sprake is van willekeur. Er is vanuit de rijksoverheid op dit punt geen uniforme benadering of toereikende regie geweest, ieder ministerie is zijn eigen weg gegaan.⁸ De evaluatiecommissie merkt op dat het onderhouden van een rechtsstelsel voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba dat op onderdelen afwijkt van het Europees Nederlandse stelsel een blijvende inzet van de ministeries vergt. Deze zullen zich moeten blijven verdiepen in de bijzondere kenmerken van deze eilanden en in de vraag in hoeverre deze kenmerken legislatieve differentiatie rechtvaardigen. De wetgevingstaak vraagt dus kennis van die bijzondere omstandigheden én het verrichten van een goede toetsing aan het gelijkheidsbeginsel.⁹

Conclusie

Het gelijkheidsbeginsel, vastgelegd in artikel 1 van de Nederlandse Grondwet, betekende voor de inwoners van Caribisch Nederland de hoop en verwachting op een beter voorzieningenniveau. Het College is van mening dat de toetsing aan dat beginsel gedegen moet gebeuren. Uit het onderzoek blijkt echter dat bij de toepassing van artikel 1 Grondwet in relatie tot artikel 1, tweede lid, Statuut sprake is van een pro forma en weinig gedegen motivering. Dit bevestigt het beeld dat het College al eerder had en waarover het in 2013 reeds rapporteerde en aanbevelingen deed. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft de afgelopen jaren zijn regiefunctie versterkt en mede als gevolg daarvan is de toetsing aan de differentiatiebepaling verbeterd. Desondanks acht het College voor de Rechten van de Mens de kwaliteit van de toetsing aan het gelijkheidsbeginsel over de brede linie onvoldoende.

Aanbeveling

Het College voor de Rechten van de Mens dringt er bij de regering op aan om bij elke nieuwe wettelijke of beleidsmaatregel het toetsingskader van het gelijkheidsbeginsel zorgvuldig toe te passen en de motivering ervan in de bijbehorende stukken kenbaar te maken. Bij deze afweging dienen de feitelijke omstandigheden, het subsidiariteitsvereiste en mogelijke cumulatieve effecten mee te wegen. Daarnaast beveelt het College aan om adequaat te communiceren en de relevante organen op de eilanden tijdig te consulteren.

⁷ Pro Facto 2015, p. 142 - 144.

⁸ Evaluatiecommissie 2015, p. 32.

⁹ Evaluatiecommissie 2015, p. 35 - 36.

3 Toepasselijkheid van mensenrechtelijke normen

3.1 Normen voor een binnen Nederland aanvaardbaar voorzieningenniveau?

In de aanloop naar de transitie is steeds de vraag opgekomen wat het te realiseren voorzieningenniveau op de drie eilanden zou moeten zijn. In januari 2008 kwamen de bestuurscolleges en de Nederlandse overheid overeen om het dienstverleningsniveau op de Caribische eilanden te koppelen aan wat in Nederland een aanvaardbaar niveau is. Aanvaardbaar betekent daarbij niet noodzakelijkerwijs een gelijk niveau, het kan ook lager zijn dan in Europees Nederland (zie verder hoofdstuk 2 van dit advies). Ter concretisering zouden normen worden opgesteld voor de voorzieningenniveaus, in het bijzonder op de terreinen onderwijs, volksgezondheid, sociale zekerheid en veiligheid. Nederland en de drie eilanden zouden zich gezamenlijk inzetten om dit niveau stap voor stap te bereiken.¹⁰ De evaluatiecommissie concludeert dat deze afspraak ‘bij de eilanden de niet onbegrijpelijke verwachting heeft gewekt dat na de transitie sprake zou zijn van een geleidelijke maar uiteindelijk wel significante verbetering van het voorzieningenniveau.’¹¹

In weerwil van de gemaakte afspraak is alleen op de terreinen onderwijs en zorg een visie ontwikkeld over de te bereiken normen. De eilandbestuurders hebben er vaak op aangedrongen om ook voor de andere terreinen streefnormen op te stellen. De centrale overheid heeft hieraan echter geen gehoor gegeven. De evaluatiecommissie constateert dat ‘de effecten van het uitblijven van normontwikkeling het duidelijkst zichtbaar zijn op het terrein van de sociale zekerheid. Omdat de afspraken tamelijk open zijn geformuleerd en vaak geen nadere invulling heeft plaatsgevonden, ontstaan er gemakkelijk verschillen in verwachtingen of misverstanden tussen betrokken actoren. Het biedt tevens ruimte voor het niet nemen van bestuurlijke verantwoordelijkheid.’¹²

De commissie constateert ook dat er voorafgaand en na de transitie weinig onderzoek is uitgevoerd naar (de stand van zaken van) het voorzieningenniveau. De Onderwijsinspectie en de Inspectie voor de Gezondheidszorg zijn hier wel vroegtijdig mee begonnen. Met behulp van hun rapportages stelden de betreffende ministeries op die terreinen normen op voor de gewenste voorzieningenniveaus.

De evaluatiecommissie wijst er op dat het Rijk en de openbare lichamen een Meerjarenprogramma voor 2015-2018 hebben opgesteld, met als prioritaire pijlers: armoedebestrijding, economische ontwikkeling en kinderrechten. Dit programma bevat echter ook geen normen voor het na te streven voorzieningenniveau. Het bevat wel een aantal afspraken om tot deze normen te komen ‘maar deze zijn opnieuw zeer open geformuleerd: bijvoorbeeld de toezegging om het vaststellen van een ijkpunt voor de bestaanszekerheid verder te doordenken. Bovendien lijken de opgenomen initiatieven eerder een opsomming van incidentele ministeriële intensiveringen dan een daadwerkelijk integraal meerjarig programma.’ De evaluatiecommissie concludeert: ‘het huidige meerjarenprogramma bevat geen samenhangende, toekomstgericht benadering’.¹³ Het College onderschrijft deze conclusie.

¹⁰ Besluitenlijst BES bestuurlijk overleg van 31 januari 2008, Den Haag.

¹¹ Evaluatiecommissie 2015, p. 23-24.

¹² Idem, p.58.

¹³ Evaluatiecommissie 2015, p. 58 - 59.

Aanbeveling

Het College beveelt de regering aan om op korte termijn (bijvoorbeeld in het kader van de evaluatie) met de eilanden samen aan het Meerjarenprogramma 2015 - 2018 zo concreet mogelijke normen voor het na te streven voorzieningenniveau toe te voegen. Het College stelt voor om daarbij ook mensenrechtelijke normen te gebruiken.

3.2 Mensenrechtelijke normen

De internationale mensenrechtenverdragen van bijvoorbeeld de Verenigde Naties en de Raad van Europa zijn juridisch bindend voor de landen die ze hebben geratificeerd. De verdragen die Nederland heeft aanvaard zijn dus ook op Caribisch Nederland voor het grootste gedeelte van toepassing. Er mag alleen onderscheid worden gemaakt in het realisatieniveau van bepaalde mensenrechten tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland als geen sprake is van gelijke gevallen of, zoals besproken in hoofdstuk 2, als voor dat onderscheid een objectieve rechtvaardiging bestaat. Bij deze toetsing aan het gelijkheidsbeginsel moet de aard van de betreffende mensenrechtelijke verplichting worden meegewogen. Dat laatste wordt hieronder kort uitgelegd.

Mensenrechtenbepalingen kunnen rechtstreekse werking hebben in Nederland: de nationale rechter kan ze toepassen en daarmee soms nationale wetgeving die daarmee in strijd is, buiten toepassing laten. Burger- en politieke rechten hebben altijd rechtstreekse werking. Veel economische, sociale en culturele rechten echter niet. Dat komt doordat zij daarvoor soms niet concreet genoeg geformuleerd zijn. Diverse bepalingen leggen meer abstracte zorg- of inspanningsverplichtingen op voor de overheid waarvoor nadere uitwerking door de nationale wetgever vereist is. Zo draagt bijvoorbeeld art. 9 van het VN-Internationaal verdrag inzake de economische, sociale en culturele rechten (IVESCR) de verdragsstaten op tot *erkenning van* het recht op sociale zekerheid, zonder nadere specificering. Art. 11 IVESCR spreekt over *erkenning van* het recht op een behoorlijke levensstandaard, waaronder voeding, kleding en huisvesting, en op steeds betere levensomstandigheden.

De Nederlandse overheid moet deze niet-rechtstreeks werkende mensenrechten wel naleven. De inspanning of zorg waartoe het verdrag verplicht, moet geleverd worden. Het is echter aan de wetgever en het bestuur om zelf te bepalen hoe deze in beleid en regelgeving omgezet worden. Zij kunnen daarbij putten uit uitspraken en aanwijzingen van toezichthoudende instanties zoals het Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (ESC-Comité van de VN), het VN-Kinderrechtencomité en het Europees Comité van Sociale Rechten (ECSR, Raad van Europa).

De mensenrechtelijke verplichtingen van de overheid zijn als volgt in te delen: de verplichting om te respecteren, te beschermen en te verwezenlijken.

- **Respecteren** houdt in dat de overheid niet zelf de rechten van mensen mag aantasten.
- **Beschermen** betekent dat de overheid maatregelen moet treffen om ervoor te zorgen dat mensen en particuliere instanties (zoals bedrijven) geen inbreuk maken op rechten van anderen, bijvoorbeeld door het aannemen en handhaven van wetgeving.
- **Verwezenlijken** houdt onder andere in dat de overheid onder omstandigheden maatregelen moet nemen om voorzieningen te treffen. Dit element is weer te onderscheiden in de verplichting te faciliteren, te leveren en te bevorderen. In algemene zin houdt deze verplichting in dat staten alle noodzakelijke maatregelen, waaronder wettelijke, bestuurlijke en budgettaire maatregelen, moeten treffen voor de volledige verwezenlijking van een recht.

Advies Naar een mensenrechtelijk aanvaardbaar voorzieningenniveau voor Caribisch Nederland

Bovenvermelde toezichthoudende instanties benadrukken de urgentie om specifieke regelingen en beleid te maken om waar nodig een achterstandspositie in de realisatie van mensenrechten weg te werken. Een extra inzet om achterstanden in Caribisch Nederland weg te werken, is dan op grond van mensenrechtenverdragen wenselijk. Het College wijst hier op het gewicht dat zowel de Raad van State als de Evaluatiecommissie toekennen aan fundamentele rechten. Dit kwam naar voren rond de ratificatieprocedure van VN verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (IVRPH) en het Verdrag van Istanboel¹⁴. De regering wenste aanvankelijk beide verdragen niet voor Caribisch Nederland mede te laten gelden. Voor het IVRPH gaf de regering als argument op dat de gelijke behandelingswetgeving daar nog niet geldt en dat dus uitvoeringswetgeving nodig zou zijn. Vanwege de legislatieve terughoudendheid wenste de regering daar nog niet aan te beginnen. Bij het Verdrag van Istanboel wilde de regering afzien van medegelding omdat er op Caribisch Nederland specifiek beleid ontbreekt en er ook uitvoeringswetgeving nodig zal zijn. De Raad van State vindt echter dat de regering zich actief moet inspannen om de betreffende mensenrechten ook voor de inwoners van Caribisch Nederland te verwezenlijken en daarover de eilandsbesturen te consulteren. Legislatieve terughoudendheid betekent geen bevriezen van de situatie, zeker niet in geval van rechten met een grondrechtelijk karakter. De Raad van State raadde aan om een redelijke termijn te stellen om alsnog tot medegelding van de verdragen te komen: 'Daarmee wordt gewaarborgd dat de grondrechtelijke bescherming alsnog zal worden gerealiseerd'.¹⁵ Zeker rond huishoudelijk geweld acht de Raad snelle implementatie aangewezen omdat uit rapporten blijkt dat er sprake is van een ernstige situatie.¹⁶ Ook de evaluatiecommissie acht het ongewenst om met nieuwe wetgeving te wachten wanneer het fundamentele rechten betreft.¹⁷

Vanwege de ratificatie van het IVRPH vindt momenteel een inventarisatie plaats naar wetgeving en praktijk rond personen met een beperking. De vraag of gelijke behandelingswetgeving op Caribisch Nederland zou moeten gelden, komt dan zeker naar voren. Het College acht het verstandig tijdig met de lokale besturen én de bevolking het gesprek aan te gaan om draagvlak te creëren voor de gelding van gelijke behandelingswetgeving op Caribisch Nederland. Daarbij moet ook gekeken worden naar de meest geëigende manier van toezicht op de handhaving.¹⁸

3.3 Sociaaleconomische rechten

Omdat de bevolking van Caribisch Nederland vooral de huidige levensstandaard op de eilanden als problematisch ervaart, is de toepassing van economische, sociale en culturele rechten (hierna: esc-rechten) van belang. Die rechten zijn vastgelegd in het IVESCR en het Europees Sociaal Handvest (ESH)¹⁹. Zoals gezegd, hebben staten bij de invulling van deze rechten een ruime beleidsvrijheid, zowel in de wijze waarop ze de rechten vormgeven als in het tempo van realisatie. Wat betekent dit voor de verplichting deze rechten te verzekeren voor de bewoners van Caribisch Nederland?

¹⁴ Voluit: het Verdrag inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (Raad van Europa).

¹⁵ *Kamerstukken II 2013/2014*, 33992 (R2034), nr. 4, p. 8 - 9.

¹⁶ *Kamerstukken II 2014/2015*, 34038 (R2039), nr. 4, p. 2 - 3.

¹⁷ Evaluatiecommissie 2015, p. 31.

¹⁸ Zie ook motie Dik-Faber en Bergkamp, *Kamerstukken II 2015-2016*, 33990. 42.

¹⁹ Opmerkelijk genoeg geldt het grootste gedeelte van het Europees Sociaal Handvest niet voor Caribisch Nederland; alleen de art.1, 5, 6 en 16 gelden wel. Het IVESCR geldt wel (m.u.v. art. 8 lid 1 onder d, stakingsrecht).

De verdragsstaat dient te verzekeren dat esc-rechten beschikbaar, aanvaardbaar, aanpasbaar en toegankelijk zijn.²⁰ De staten moeten passende maatregelen nemen om deze rechten te verwezenlijken. Dat mag geleidelijk gebeuren, maar staten moeten hun beschikbare middelen maximaal gebruiken om dat zo snel en doeltreffend mogelijk te doen. Ook rust op de verdragsstaten een onmiddellijke verplichting om in ieder geval te voorzien in het minimum kernniveau van deze rechten. Welk niveau dat precies is, hangt af van het type recht en van de context. Deze kan door de tijd heen veranderen, bijvoorbeeld naar aanleiding van technische of medische ontwikkelingen. De staat moet zorgen voor een minimaal niveau van bestaanszekerheid voor zijn burgers. Het gaat dan om de noodzakelijke hoeveelheid voedsel, een essentieel niveau van primaire gezondheidszorg, adequaat onderdak en basisvormen van onderwijs. Daarbij geldt dat van welvarende landen meer wordt verwacht dan van ontwikkelingslanden.²¹

Staten moeten een eigen minimumniveau vaststellen, passend bij het welvaartsniveau. Veel landen hanteren daarbij nationale minimumniveaus, zoals een armoedegrens, een ijkpunt voor het sociaal minimum. Voor mensen die niet in hun levensonderhoud kunnen voorzien dient altijd een vangnet te bestaan op een manier die strookt met de menselijke waardigheid. In dat perspectief ligt het voor de hand om bij de vaststelling van de hoogte van uitkeringen nadrukkelijk rekening te houden met het actuele prijspeil van primaire levensbehoeften. Ook moet rekening gehouden worden met het cumulatieve effect van maatregelen waardoor mensen onder de armoedegrens kunnen zakken.²² Het ESC-Comité benadrukt bovendien dat het bij de beoordeling van de statenpraktijk veel waarde hecht aan transparante en participatieve besluitvorming.²³

Beleid en wetgeving die genomen maatregelen voor de verwezenlijking van rechten terugdraaien, gaan in tegen deze verplichting. Dat soort regressieve maatregelen zijn alleen toegestaan als de staat kan aantonen dat een zorgvuldige afweging heeft plaatsgevonden aan de hand van het hierboven beschreven normatieve kader. Speciale aandacht dient uit te gaan naar kwetsbare groepen, zoals mensen met een handicap, ouderen, kinderen en sociaaleconomisch minderbedeelden.²⁴

3.4 Naleving sociaaleconomische rechten in Caribisch Nederland?

De Nederlandse overheid is gehouden om zo snel en doeltreffend mogelijk toe te werken naar volledige verwezenlijking van de sociaaleconomische rechten uit het IVESCR. Dat betekent dat Nederland moet verzekeren dat de rechten voor de inwoners van Caribisch Nederland beschikbaar, aanvaardbaar, aanpasbaar en toegankelijk zijn. Vanaf het moment dat de eilanden Bonaire, Saba en Sint Eustatius deel gingen uitmaken van Nederland had

²⁰ 'Available, accessible, acceptable and of sufficient quality', zie ESC-Comité, *General Comment No. 14 (The Right to the Highest Attainable Standard of Health)*, E/C.12/2000/4, 2000, par. 12. Zie voor meer over het zgn. BAAT-kader: <https://mensenrechten.nl/berichten/baat-een-mensenrechtenkader-voor-gemeenten> en ook Danish Institute for Human Rights 2014, p. 22 ev.

²¹ Zie ESC-Comité, *General Comment, no. 3 (Nature of State Obligations)*, E/1991/23, 1990. Zie bijvoorbeeld 'Benefits, whether in cash or in kind, must be adequate in amount and duration in order that everyone may realize his or her rights to family protection and assistance, an adequate standard of living and adequate access to health care, as contained in articles 10, 11 and 12 of the Covenant.', in: ESC-Comité, *General Comment no. 19 (The right to social security)*, 2008, E/C.12/GC/19, par. 22.

²² Allers 2015, p. 282 - 283.

²³ Allers 2015, p. 283; CESCR, *An evaluation of the obligation to take steps to the 'maximum available resources' under an optional protocol to the covenant*, VN Doc. E/C.12/2007/1, 21 september 2007.

²⁴ Dibbets en Buyse 2014, p. 1960 ev.; Allers 2015.

Nederland hiertoe onmiddellijk aan de slag moeten gaan, met maximale inzet van zijn middelen en zonder discriminatie.

Op grond van de genoemde verdragen dient het minimum kernniveau van deze rechten onmiddellijk gegarandeerd te zijn. Daarbij moet ten minste een minimaal niveau van bestaanszekerheid voor iedereen te worden vastgesteld. Gelet op het welvaartsniveau van Nederland mag hierbij een flinke inspanning verwacht worden. Het is aan te bevelen dat Nederland een minimumniveau vaststelt dat past bij het welvaartsniveau van Nederland en mede afhangt van het actuele prijspeil voor primaire levensbehoeften ter plaatse. In Europees Nederland is daartoe een nationaal minimumniveau, de armoedegrens, vastgesteld als een ijkpunt voor het sociaal minimum. Voor Caribisch Nederland heeft de regering dit tot nu toe niet gedaan.²⁵ Het College stelt vast dat de armoede sinds de transitie is toegenomen. Dit is weliswaar niet geheel toe te schrijven aan maatregelen van de Nederlandse overheid, maar wel ten dele, zoals ook de evaluatiecommissie vaststelt.²⁶

De evaluatiecommissie noemt ook ander onderzoek, zoals het door het openbaar lichaam Bonaire geïnitieerde Nibud-onderzoek en het lopende onderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) naar onder meer inkomensstatistieken op de drie eilanden. Het College merkt op dat de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), in de Tweede Kamer gevraagd naar het belang van het Nibud-onderzoek²⁷, de urgentie van verbetering van het voorzieningenniveau benadrukte. De staatssecretaris bevestigde in 2014 dat voor Caribisch Nederland geen sociaal minimum is vastgesteld en dat dit pas op termijn mogelijk zou zijn. Ze verwees hierbij naar het ook toen al lopende onderzoek van het CBS. Het College concludeert dat, waar juist het vaststellen van het sociaal minimum als norm voor een aanvaardbaar voorzieningenniveau op sociaaleconomisch terrein kan dienen, de staatssecretaris van SZW zich in haar weigering dit zo spoedig mogelijk vast te stellen, verschool achter het feit dat er niet genoeg onderzoek verricht was.²⁸ Dit heeft veel weg van een cirkelredenering. De regering laat zodoende na om het armoedebeleid heel precies toe te spitsen op het garanderen van een bestaansminimum voor alle inwoners van Caribisch Nederland.

Met betrekking tot de hoogte van sociale uitkeringen is nog relevant dat het recht op bijstand inhoudt dat er altijd een vangnet moet bestaan voor mensen die niet in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Dat vangnet moet stroken met de menselijke waardigheid. Zoals gezegd moet hierbij ook rekening gehouden worden met het cumulatieve effect van maatregelen waardoor mensen onder de armoedegrens kunnen zakken. Hiermee is echter voor Caribisch Nederland geen rekening gehouden.²⁹ En het geboden vangnet is niet adequaat want het huidige niveau van de uitkeringen blijkt voor velen onvoldoende. Evenmin is hierover transparante en participatieve besluitvorming geweest.

²⁵ Wel wordt de regering daartoe opgeroepen door een onlangs in de Tweede Kamer aangenomen motie, zie *Kamerstukken II 2015-2016*, 34275, 15.

²⁶ Zie verder paragraaf 5.2.

²⁷ *Kamerstukken II 2013/2014*, Aangangsel van de Handelingen, 1419.

²⁸ Bijvoorbeeld *Kamerstukken II 2013-2014*, Aangangsel van de Handelingen, 887; *Kamerstukken I 2013-2014*, 33750 IV, S.

²⁹ Pro Facto 2015, p. 14, 71 en 144.

3.5 Conclusie

De naleving van esc-rechten in Caribisch Nederland laat nog te wensen over. Het ontbreken van een vastgesteld sociaal minimum en de toename van armoede zijn daar aspecten van. In het licht van de verplichting om passende maatregelen te nemen om tot een algehele verwezenlijking van de rechten uit het Verdrag te komen, is verdergaande actie van de regering noodzakelijk en urgent.

Aanbeveling

Het College beveelt de regering aan om de verplichtingen die voortvloeien uit esc-rechten actiever te verwezenlijken. Vooral dient zo spoedig mogelijk een ijkpunt voor het sociaal minimum in Caribisch Nederland vastgesteld te worden. Het College dringt er op aan om aan de hand daarvan het niveau van de uitkeringen te bezien en zo nodig aan te passen.

4 Gevolgen voor de bevolking: naleving van mensenrechten in de praktijk

4.1 Inleiding

De mensenrechtenverdragen omvatten verplichtingen die moeten garanderen dat iedere inwoner in waardigheid kan leven. Ze vragen van de overheid een bewuste afweging van het stellen van beleidsprioriteiten en de inzet van middelen. Welke gevolgen heeft de transitie voor de bevolking van Caribisch Nederland gehad als het gaat over de naleving van mensenrechten? Op terreinen als de gezondheidszorg en het onderwijs is zeker vooruitgang geboekt, constateert ook de evaluatiecommissie. Hieronder gaat het College in op enkele beleidsterreinen waar tekortkomingen in de naleving van mensenrechten zichtbaar zijn: armoedeproblematiek, kinderrechten en veiligheid en strafrecht. Ook de evaluatiecommissie vraagt aandacht voor deze onderwerpen.

4.2 Armoedeproblematiek

Op de eilanden hebben veel mensen het moeilijk om rond te komen. Uit het SCP-onderzoek³⁰ blijkt dat veel burgers vinden dat hun materiële leefsituatie sinds 10 oktober 2010 is verslechterd; hulpverleners beamen dit. Voor 10 oktober 2010 was er ook armoede en waren er sociale problemen, maar de sociaaleconomische situatie op de eilanden is sinds de transitie duidelijk verslechterd. Het College voor de Rechten van de Mens wees hier al enkele malen op en riep daarbij de overheid op tot doeltreffend handelen.³¹

Na invoering van de dollar op 1 januari 2011 heeft de bevolking op alle drie de eilanden een sterke verhoging van de prijzen en een afname van de koopkracht ervaren. Uit verschillende documenten blijkt dat dit een van de centrale knelpunten is op de eilanden.³² Ongeveer 50% van de inkomens ligt op of net boven het minimumloon. Het SCP toont aan dat het minimumloon in Caribisch Nederland relatief gezien fors achterloopt bij dat in Europees Nederland. En er zijn indicaties dat het prijsniveau in Caribisch Nederland zeker niet lager ligt dan in Europees Nederland.³³

De armoede is het grootst onder ouderen (vooral 75 jaar en ouder) met alleen AOV (te vergelijken met AOW), alleenstaande moeders, arbeidsgehandicapten, immigranten die korter dan 5 jaar op eiland verblijven en verlaafd. ³⁴ Armoede is ook nauw verbonden met andere aspecten, zoals een laag opleidingsniveau, het bestedingspatroon, geringe werkgelegenheid, problematische huisvesting, drugs- en alcoholverslaving en psychiatrische klachten. Voeding is duur, vooral groente en fruit. Overgewicht en daarvan afgeleide gezondheidskwesties komen veel voor en nemen ook fors toe.³⁵

Op het terrein van arbeid en sociale zekerheid is niet de Nederlandse wetgeving ingevoerd maar is een hybride stelsel van regelgeving geïntroduceerd met grotendeels de Nederlands-Antilliaanse wetgeving en beleidsmatige aanpassingen daarop. De economische omstandigheden en de arbeidsmarkt verschillen duidelijk van die van Europees Nederland. Voorafgaand aan de transitie is wel de intentie uitgesproken om geleidelijk Europees-

³⁰ SCP 2015, opgesteld in opdracht van de Evaluatiecommissie.

³¹ College voor de Rechten van de Mens 2014, 2014a en 2015.

³² Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II 2011/2012*, 33000 IV, 66.

³³ Caribisch Netwerk 2015; SCP 2015, p. 186 - 191.

³⁴ Drewes 2012.

³⁵ FWG 2013, p. 37 e.v.; Kloosterboer 2013, p. 13 - 14

Nederlandse wetgeving te introduceren maar dit is niet nader geconcretiseerd. Wel heeft de regering toegezegd om de bestaande niveaus in het sociale zekerheidsstelsel stapsgewijs te verbeteren indien de relevante gegevens over het economisch draagvlak daartoe aanleiding geven.³⁶

Vaststelling minimumnorm

In Europees Nederland is de overtuiging gangbaar dat werk de beste manier is om uit armoede te komen. Te hoge inkomensbescherming middels sociale zekerheid kan armoede bestendigen, omdat mensen dan weinig geprikkeld worden om zelf hun inkomsten te genereren. De rijksoverheid past dit principe is ook toe in het Caribische gedeelte: de uitkeringen zijn er laag om te prikkelen tot werken. Daarnaast wil de regering een aanzuigende werking van mensen uit andere delen van het Caribisch gebied voorkomen.

De overheid heeft voor Europees Nederland als ondergrens het sociaal minimum vastgesteld. Dit is het bedrag dat iemand nodig heeft om in zijn of haar levensstandaard te voorzien, afhankelijk van onder meer leeftijd en leefsituatie. De bijstandsuitkering is ongeveer even hoog als het sociaal minimum. Zoals vastgesteld in hoofdstuk 3, is in Caribisch Nederland geen sociaal minimum vastgesteld en dus ook geen formele armoedegrens. De uitkeringen zijn niet aan het minimumloon gekoppeld, al is dit wel leidend bij het vaststellen van de hoogte van de uitkeringen. De hoogte van het minimumloon is op zijn beurt afhankelijk van het economisch draagvlak op de eilanden. Op geen moment is meegewogen of de uitkeringen en het minimumloon wel toereikend zijn om in het levensonderhoud te voorzien. De evaluatiecommissie concludeert: ‘Het is helder dat de hoogte van het minimumloon en de hoogte van de uitkeringen het voor een grote groep inwoners lastig en soms zelfs onmogelijk maakt de eindjes financieel aan elkaar te knopen’.³⁷

De onderstand (de bijstand) is dan ook niet bedoeld om in het levensonderhoud te voorzien. Men wordt verondersteld ernaast te werken, al dan niet in het informele circuit. Bijverdienen vanuit de onderstanduitkering is tot het minimumloon toegestaan.³⁸ Velen hebben dan ook meerdere banen of ‘jobs’. Het is echter onduidelijk in hoeverre die veronderstelde mogelijkheden om bij te verdienen in het informele circuit er daadwerkelijk waren en in hoeverre die nog steeds omvangrijk zijn.³⁹

De armoede is ook groot onder groepen waarvan niet verwacht wordt dat zij deelnemen op de arbeidsmarkt, zoals ouderen en arbeidsongeschikten, bij wie prikkelwerking geen rol speelt.⁴⁰ Maar ook hun uitkeringen zijn te laag om in het levensonderhoud te voorzien.

Verantwoordelijkheid

De transitie hield met betrekking tot het sociaaleconomisch beleid vooral een overdracht in van verantwoordelijkheden van Caribisch naar Europees Nederland. Waren voorheen de eilanden zelf verantwoordelijk voor de onderstand, de tewerkstellingsvergunningen⁴¹ en de arbeidsomstandigheden, nu is Nederland dat. Hetzelfde geldt voor het verlenen van

³⁶ *Kamerstukken I* 2013/2014, 22750 IV, S.

³⁷ Evaluatiecommissie 2015, p. 71.

³⁸ ‘Om werken financieel aantrekkelijk te maken voorziet de regeling in de mogelijkheid om naast de onderstand inkomsten te verwerven tot het totaal het bedrag van het wettelijk minimumloon bedraagt. Gezien de afstand tussen de onderstandbedragen en het minimumloon is dit een flinke financiële prikkel’. *Kamerstukken II* 2009/10, 31957, 15, p. 9.

³⁹ Evaluatiecommissie 2015, p. 71 - 72.

⁴⁰ SCP 2015, p. 23, 199.

⁴¹ Het Rijk geeft veel tewerkstellingsvergunningen af aan buitenlandse arbeidskrachten, ook voor functies aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Dit vertelden diverse gesprekspartners tijdens het werkbezoek van het College in 2015. Zie ook Evaluatiecommissie 2015, voetnoot 71.

ontslagvergunningen, klachtafhandeling en de controle op de handhaving minimumloon, de verstrekking van uitkeringen en het vaststellen van de hoogte van het minimumloon. Er is geen schuldenbeleid noch een wettelijk vangnet, voor als mensen hun financiële problemen niet meer zelf kunnen oplossen.

De bestuurscolleges van de Caribische openbaar lichamen zijn verantwoordelijk voor armoedebestrijding in brede zin en daarnaast voor de arbeidstoeleiding en -bemiddeling en voor de kinderopvang. Ook kan het openbaar lichaam besluiten tot tijdelijke vergoeding van bepaalde kosten voor nauw omschreven specifieke groepen (bv. de kosten van kinderopvang voor alleenstaande moeders). De verstrengeling tussen het armoedebeleid in brede zin, dat door de eilanden mag worden gevoerd, en de bijzondere onderstand, die het Rijk uitvoert, blijkt verwarrend te werken. De afstemming tussen de werkzaamheden van Europees Nederland en die van de eilanden is volgens de uitvoerders op de eilanden niet altijd duidelijk.⁴² De openbaar lichamen kunnen op dit terrein wellicht een meer prominente eigen rol pakken. Het SCP constateert dat het armoedebeleid van de openbare lichamen anno 2014 eigenlijk nog in de kinderschoenen staat: 'men is de formuleringsfase nog niet voorbij'.⁴³

De rijksoverheid heeft verzuimd al in een vroeg stadium te onderzoeken of de uitkeringen en het minimumloon wel toereikend zijn. Pas in 2013 heeft de staatssecretaris van SZW het CBS gevraagd om inzicht te verschaffen in de noodzakelijke gegevens. De eerste resultaten zijn in de loop van 2014 beschikbaar gekomen, maar een volledig beeld is bij het schrijven van dit advies begin 2016 nog steeds niet beschikbaar. De voor het beleid belangrijke objectieve gegevens over koopkracht, armoede en prikkelwerking in de sociale zekerheid ontbreken dus nog vrijwel geheel.⁴⁴

Uit het SCP-onderzoek blijkt dat het ministerie van SZW het minste extra middelen beschikbaar heeft gesteld om achterstanden weg te werken, vergeleken met de andere ministeries.⁴⁵ Ondertussen zijn wel interventies ingezet die voor sommige bewoners de situatie draaglijker maken, zoals de invoering van de Kinderbijslag. Ook is een integrale aanpak van de grond gekomen, waaraan de ministeries van SZW, BZK, OCW, VWS, EZ en IenM middelen bijdragen in de vorm van een bijzondere uitkering integrale projecten. De openbare lichamen kunnen op projectbasis financiering krijgen. De voortgang hiervan is gematigd positief.⁴⁶ Bovendien krijgt de armoedeproblematiek op de eilanden in het meerjarenprogramma Caribisch Nederland een centrale plaats.⁴⁷ Echter, zoals boven reeds benadrukt, dit programma bevat geen normen over het na te streven voorzieningenniveau maar enkel open geformuleerde toezeggingen om tot deze normen te komen.

Conclusie

De rijksoverheid heeft zich op sociaal terrein vanaf de transitie afwachtend opgesteld. De situatie is in Caribisch Nederland anders dan in het Europese gedeelte maar de regering heeft nagelaten daarnaar actief en snel onderzoek te verrichten. Het gevolg is dat op grond van assumpties beleid is gevoerd, dat toenemende armoede niet heeft kunnen tegengaan. Nergens blijkt dat in de afweging tot onderscheid van of gelijkstelling met de Nederlandse regels het gelijkheidsbeginsel voldoende betrokken is.

Het College realiseert zich terdege dat dit vraagstuk gecompliceerd is maar meent dat bij de pogingen de situatie te verbeteren de rechten van individuele inwoners teveel buiten

⁴² Openbaar Lichaam Bonaire 2014.

⁴³ SCP 2015, p.194.

⁴⁴ *Kamerstukken I* 2013/2014, 22750 IV, S; SCP 2015, p. 200.

⁴⁵ SCP 2015, p. 17.

⁴⁶ SCP 2015, p. 194 - 196.

⁴⁷ *Kamerstukken II* 2014/2015, 34000 IV, 44.

beschouwing zijn gelaten. De Nederlandse overheid schiet nu voor een grote groep inwoners van Caribisch Nederland tekort in de verwezenlijking van sociaaleconomische rechten, met name het recht op behoorlijke levensstandaard. Het College acht dat onacceptabel voor een binnen Nederland passend voorzieningenniveau.

Aanbeveling

Het College roept de Nederlandse overheid op om met de grootste spoed een sociaal minimum vast te stellen en dit voor iedere inwoner van Caribisch Nederland te realiseren. Grotere uitgaven zijn nodig om achterstanden tegen te gaan en te komen tot een binnen Nederland aanvaardbaar sociaal voorzieningenniveau (zie ook paragraaf 3.5).

4.3 Kinderrechten

Gezond opgroeien in Caribisch Nederland is niet gemakkelijk. Veel kinderen verkeren in een kwetsbare situatie door armoede thuis, opgroeien in een eenoudergezin waarbij de moeder weinig aandacht aan het kind kan geven, spanningen en geweldsituaties. In 2013 rapporteerde Unicef uitvoerig over de naleving van het VN-Kinderrechtenverdrag op Caribisch Nederland.⁴⁸ Unicef bracht knelpunten in kaart en constateerde dat deze alles bij elkaar een ernstig gevaar voor de ontwikkeling van veel kinderen opleveren. De organisatie deed de aanbeveling om de knelpunten in samenhang met elkaar aan te pakken.

Dat signaal heeft veel impact gehad. Inmiddels is voor Caribisch Nederland een taskforce kinderrechten en huiselijk geweld ingericht, ontwikkelt het ministerie van BZK een plan ter verbetering van kinderrechten (met amendementsgelden ten bedrage van 3 miljoen euro) en hebben de ministeries van VWS en VenJ structureel middelen ter beschikking voor de opzet en uitvoering van de aanpak van kinderrechten en het tegengaan van huiselijk geweld. Elk eiland heeft een eigen plan van aanpak opgesteld dat nu uitgevoerd wordt.⁴⁹ De aanpak van deze problematiek is één van de drie speerpunten van het meerjarenprogramma Caribisch Nederland.

Het College heeft tijdens het werkbezoek in november 2015 geconstateerd dat genoemde problematiek nog steeds nijpend is. Ook de Evaluatiecommissie gaat in op verschillende zorgpunten betreffende kinderrechten in het onderwijs, de zorg, bij de levensstandaard.⁵⁰ Het College waardeert de grote inzet van alle betrokken partijen, zowel lokaal als bij de ministeries in Den Haag. Echter, om te zorgen dat ze deze kinderen niet in de steek laat, betekent dat, dat de regering soms een kostbare investering voor proportioneel weinig mensen moet doen. Dat moet niet alleen op Bonaire maar vooral ook op de kleinere, meer geïsoleerde eilanden Sint Eustatius en Saba.

Aanbeveling

Het College roept de rijksoverheid met klem op om te blijven investeren in de kinderen van de Cariben, opdat hun kinderrechten zo snel en volledig mogelijk gegarandeerd zijn. Niet alleen op Bonaire maar vooral ook op de kleinere, meer geïsoleerde eilanden Sint Eustatius en Saba. Daarbij moet een integrale benadering worden gekozen met veel aandacht voor het bestrijden van armoede.

⁴⁸ Kloosterboer 2013; College 2013.

⁴⁹ *Kamerstukken I 2014/2015*, 34000 IV, U, bijlage 'Addendum actieplannen kinderrechten en huiselijk geweld CN'; *Kamerstukken I 20115/2016*, 34039, C; *Kamerstukken II 2015/2016*, 31839, 499.

⁵⁰ Evaluatiecommissie 2015, p. 69, 81-82.

4.4 Veiligheid en strafrecht

Het College heeft bijzondere aandacht voor de wijze waarop Nederland de veiligheid en strafrechtelijke waarborgen op de Caribische eilanden garandeert. Europees Nederland is verantwoordelijk voor de rechtshandhaving en rechtspleging in Caribisch Nederland.

Ook op het gebied van veiligheid is in 2008 afgesproken dat er normen zouden worden opgesteld voor wat betreft het na te streven 'binnen Nederland aanvaardbare voorzieningenniveau'. Mensenrechtennormen op dit terrein beschermen verdachten en veroordeelden en bepalen de reikwijdte van bevoegdheden van de justitiële onderdelen.⁵¹ Met het oog op de naleving hiervan zijn vervolgens een flink aantal concrete afspraken gemaakt over het tot stand brengen van een kwalitatieve verbetering en de aard en omvang van veiligheidsvoorzieningen. Deze zijn nagekomen. De rijksoverheid heeft veel geïnvesteerd in formatiebezettingen, deskundigheidsverbetering, huisvesting, materieel van zowel politie, OM, de Justitiële Inrichting Caribisch Nederland Bonaire (JICN), reclassering, Voogdijraad en slachtofferhulp.⁵² Het ministerie van Veiligheid en Justitie is de grootste werkgever in Caribisch Nederland.

Het is echter steeds onduidelijk gebleven welk ambitieniveau de regering nastreeft op het gebied van veiligheid in Caribisch Nederland. Naast het ontbreken van een ambitieniveau zijn er ook geen prestatieafspraken gemaakt over bijvoorbeeld aanrijtijden, het ophelderingspercentage of het percentage septs bij het openbaar ministerie.⁵³ Diverse professionals vertelden het College dat dit hun werk belemmert en dat zij een heldere visie op dit terrein missen. Het leidt tot veel improviseren. Dat leidt soms tot mooie resultaten, maar een meer gecoördineerde aanpak is dringend noodzakelijk.

Het SCP concludeert dat verschillende betrokkenen zorgen hebben over de veiligheidssituatie op de eilanden. Ook de criminaliteitscijfers laten geen verbetering zien sinds de transitie. 'Kortom, hoewel de veiligheidsvoorzieningen weliswaar zijn verbeterd sinds de transitie en Nederland op dit gebied zijn afspraken is nagekomen, is de veiligheid op de eilanden in dezelfde periode eerder verslechterd dan verbeterd.' Als oorzaken hiervoor noemt het SCP het feit dat de vele grote veranderingen sinds de transitie in een erg korte tijd veel energie heeft opgeslokt van betrokkenen, het probleem om voldoende gekwalificeerd personeel aan te trekken en te binden en de vele praktische problemen van de kunstmatige opsplitsing van de Boven- en Benedenwindse eilanden.⁵⁴

De minister van VenJ spreekt van een beduidend betere situatie, maar zegt tevens dat het een uitdaging voor de ketenpartners is om tot een efficiënte en samenhangende organisatie te komen.⁵⁵ Het College onderschrijft dat er veel verbetermaatregelen zijn geïmplementeerd en dat het simpelweg vergelijken met de Europees Nederlandse situatie weinig zinvol is. Het College vraagt wel aandacht voor een aantal concrete zorgpunten.

⁵¹ Zoals het recht op een eerlijk proces, toegang tot de rechter, verbod op martelen, folteren en willekeurige vrijheidsbeneming en het recht op waardige behandeling van gevangenen. Deze zijn opgenomen in het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR), het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke en ontorende behandeling of bestraffing (CAT) en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

⁵² SCP 2015, hoofdstuk 7.

⁵³ SCP 2015, p. 225 - 226.

⁵⁴ SCP 2015, p. 226.

⁵⁵ Bijvoorbeeld in *Kamerstukken II 2013/2014*, 31568, 141 (Brief over de stand van zaken inzake de veiligheids- en justitieketen in Caribisch Nederland).

4.4.1. Situatie op Saba en Sint Eustatius

- Ontbreken van detentiefaciliteit
Al vanaf 2011 is de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) in samenwerking met de Rijksgebouwendienst bezig met de voorbereiding van de bouw van een nieuwe detentiefaciliteit op Sint Eustatius.⁵⁶ Het laatste nieuws is dat er afgezien wordt van de bouw van een nieuwe voorziening vanwege te hoge kosten (vanwege vereisten orkaanbestendigheid). DJI werkt nu aan een uitbouw van de huidige politiecellen op Sint Eustatius met een capaciteit van 12 plaatsen, die in 2017 opgeleverd gaat worden.⁵⁷ Het ontbreken van een detentiefaciliteit op Sint Eustatius heeft een aantal nadelige consequenties voor de rechten van verdachten en veroordeelden:
 - o Er is een gedoogpraktijk ontstaan waarbij met enige regelmaat verdachten langer dan de wettelijk toegestane termijn van 10 dagen in de politiecellen op St. Eustatius in verzekering zijn gesteld.⁵⁸
 - o Verdachten die in voorlopige hechtenis of gevangenhouding geplaatst zijn, worden overgebracht naar de gevangenis te Bonaire. Voor verdachten en veroordeelden heeft het verblijf in de JICN impact op hun recht op familielevens door de grote afstand tot hun familie en de andere taal en cultuur.
- Er is geen structurele aanwezigheid van het Openbaar Ministerie (OM) op St. Eustatius en Saba. Dit terwijl de opsporingscapaciteit van de politie zwak is en aansturing nodig heeft.⁵⁹ Uitbreiding van het OM was vooralsnog beperkt tot Bonaire.
- Frequente wisseling van personele bezetting op sleutelposities politieapparaat
Bijvoorbeeld, de politiechefs op Saba en St. Eustatius zijn voor slechts korte tijd aangesteld (zes tot negen maanden). Dit bedreigt de continuïteit van het politiekorps, dat overigens alleen basispolitiezorg levert.⁶⁰
- Toegang tot rechtsbijstand
Verdachten hebben recht op rechtsbijstand. Sinds enkele jaren hebben verdachten het recht om vóórdat ze verhoord worden door de politie, een advocaat te spreken. Op de Bovenwinden zijn geen advocaten maar er is een piketregeling met advocaten in Sint Maarten. Er is zelden in persoon contact met de advocaat omdat het voor hen een kostbare en tijdrovende zaak is om tussentijds naar de eilanden te komen. Verdachten ondertekenen vaak een ‘waiver’ waarmee ze afstand doen van het recht op bijstand van een advocaat tijdens politieverhoor. De videoconferentie apparatuur voor contact met de advocaat functioneert nogal eens niet naar behoren.

Daarnaast is ook de toegang tot rechtsbijstand in civiele- en bestuurszaken moeizaam vanwege het lage drempelinkomen. Dit bedrag is onveranderd overgenomen uit de Antilliaanse regelgeving. Veel mensen verdienen meer dan dat bedrag, moeten een advocaat dus zelf betalen en zien er vanaf omdat het te duur voor hen is, temeer daar zij ook nog met hoge kosten van levensonderhoud te maken hebben. Voor toevoeging in strafzaken gelden in geval van misdrijven geen drempelwaarden. In uitzonderingsgevallen is het mogelijk van deze inkomensgrens af te wijken. Namelijk als de economische toestand van de rechtzoekende zodanig is, dat hij, hoewel hij een hoger bruto jaarinkomen heeft dan het drempelinkomen, niet in staat moet worden geacht de vermoedelijke kosten van het honorarium van een advocaat te betalen

⁵⁶ Kamerstukken II 2011/2012, 31568, nr. 91.

⁵⁷ Kamerstukken II 2014/2015, 24587, 620.

⁵⁸ Raad voor de Rechtshandhaving 2014, p. 10 - 11. Deze praktijk werd tijdens het werkbezoek van het College bevestigd.

⁵⁹ Raad voor de Rechtshandhaving 2014a; SCP 2015, p. 217 ev.

⁶⁰ Evaluatiecommissie justitiële rijkswetten 2015, p. 101.

(toepassing hardheidsclausule). Het College vernam echter dat de hardheidsclausule weinig wordt toegepast.

4.4.2. Justitieel jeugdbeleid

Er is geen geschreven jeugdstrafrecht in Caribisch Nederland en er zijn geen aparte voorzieningen, zoals dat in Nederland ingericht is. De Raad voor de Rechtshandhaving spreekt van 'hiaten in het jeugdstrafrecht'. Wel is de Voogdijraad belast met verschillende taken zoals de uitvoering van taakstraffen en de jeugdreclassering en doet dit naar behoren.⁶¹ Het College vernam tijdens zijn werkbezoek dat de zgn. 'drie modellen interventie', om te voorkomen dat minderjarigen met het strafrecht in aanraking komen, niet meer goed werkt. Eind 2014 kondigde de staatssecretaris van VenJ aan dat een agenda voor het justitieel jeugdbeleid opgesteld zou worden.⁶² Dit voornemen is ook opgenomen in het Meerjarenprogramma Caribisch Nederland 2015 - 2018.⁶³ Op het moment van schrijven van dit advies is deze agenda nog steeds niet openbaar. Het College dringt erop aan om deze met spoed af te ronden en te openbaren opdat de uitvoering ervan op korte termijn ter hand genomen kan worden. Gezien de kwetsbaarheid van de strafrechtketen in Caribisch Nederland raadt het College aan om de ketenpartners op de eilanden bij de introductie van het jeugdstrafrecht goed te ondersteunen.

4.4.3. Aanpak hoge detentieratio

De detentieratio, gedefinieerd als het aantal gedetineerden per 100.000 inwoners, is in Caribisch Nederland vijf maal hoger dan in Europees Nederland, zo heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) onlangs vastgesteld. Het WODC deed onderzoek vanwege het voortdurend tekort aan detentiecapaciteit en de berichten dat Caribisch Nederland een van de hoogste detentieratio's ter wereld zou hebben. De door het WODC geconstateerde ratio is vergelijkbaar met die van andere eilandgemeenschappen in de regio maar iets hoger dan op Curaçao en Aruba. In zijn onderzoek keek het WODC naar zowel het functioneren van de strafrechtketen als naar de achtergronden van criminaliteit. Het rapport gaat slechts kort in op het functioneren van de strafrechtketen. Wel blijkt dat het aantal verdachten dat het OM in behandeling neemt en het aantal misdrijfzaken dat voor de rechter in eerste aanleg komt, slechts 1,5 keer hoger ligt dan in Europees Nederland. De zaken die door het OM in behandeling zijn genomen, zijn gemiddeld zwaarder. Dat komt doordat de aanpak van geweldscriminaliteit al lange tijd de primaire focus is van het OM BES.⁶⁴

Het WODC heeft onvoldoende gegevens over de opgelegde duur van de gevangenisstraf kunnen verzamelen en geeft daarom een globale indicatie van het aantal onvoorwaardelijke gevangenisstraffen. Vergeleken met Europees Nederland is het aantal van dergelijke straffen hoog: in Caribisch Nederland worden drie keer zoveel onvoorwaardelijke gevangenisstraffen opgelegd. Daarbij moet nog in aanmerking genomen worden dat het OM BES op Sint Eustatius en Saba terughoudend is met het vorderen van gevangenisstraf vanwege de strafverzwarende impact die detentie op Bonaire voor veroordeelden van die eilanden betekent. De indruk van deskundigen, die het WODC en ook het College spraken, is niettemin dat vooral de opgelegde duur van de vrijheidsstraf in relatieve zin veel hoger uitvalt dan in Europees Nederland. Zij opperen dat het strafklimaat in Caribisch Nederland strenger is dan in Europees Nederland. Ook zeggen deskundigen dat er in Caribisch Nederland verhoudingsgewijs meer recidivisten zijn. Niet bekend is in hoeverre er eilandelijk draagvlak is voor het huidig strafklimaat en eventuele toenemende toepassing van alternatieve sanctionering.

⁶¹ Raad voor de Rechtshandhaving 2014a, p. 26 - 27.

⁶² Kamerstukken II 2014/2015, 31568, 149.

⁶³ Kamerstukken I 2014/2014, 34000 IV, S.

⁶⁴ WODC 2015, p. 38; zie ook SCO 2015 p. 220 ev.

In zijn reactie op het WODC-rapport gaat de minister van Justitie daar niet op in. Hij zet in op continuering van de aanpak van criminaliteit.⁶⁵ Zijn voorganger signaleerde in 2014 nog wel dat er in Caribisch Nederland hogere straffen worden opgelegd en er vaak celstraffen worden opgelegd voor delicten waarbij in Nederland vaak voor een taakstraf of een andere vorm van afdoening wordt gekozen.⁶⁶ De regering lijkt er zo voor te kiezen de hoge detentieratio te accepteren zonder in te zetten op alternatieven als taakstraffen en andere afdoeningen.

Aanbevelingen

Strafrechtelijke waarborgen gelden ook voor inwoners van Caribisch Nederland. Het College roept daarom de Nederlandse overheid op om:

1. Op korte termijn de detentiefaciliteiten op Sint Eustatius aan te passen.
2. Structurele aanwezigheid van het OM op Sint Eustatius en Saba te garanderen zodat meer maatwerk geleverd kan worden.
3. Sleutelposities binnen de politie op de Bovenwindse Eilanden minder frequent te wisselen.
4. De videoconference apparatuur op Sint Eustatius te verbeteren.
5. De vergoeding van piketadvocaten te verhogen.
6. De drempelwaarde voor toegevoegde rechtsbijstand naar \$ 14.000 à 15.000 te verhogen en tevens om de hardheidsclausule actiever onder de aandacht te brengen en vaker toe te passen.
7. De agenda voor het justitieel jeugdbeleid spoedig te publiceren opdat de uitvoering ervan op korte termijn ter hand genomen kan worden.
8. Nader onderzoek naar het strafklimaat in Caribisch Nederland te doen, zowel cijfermatig alsook naar het draagvlak onder de bevolking.
9. Sterk in te zetten op alternatieve vormen van afdoening, zoals taakstraffen, en het vergroten van de reclasseringscapaciteit.

⁶⁵ Kamerstukken II 2015/2016, 31568 24587, 171.

⁶⁶ Kamerstukken II 2014/2015, 31568, 149.

5 Versterking van de mensenrechteninfrastructuur

5.1 Versterking eilandelijk bestuur

Het Nationaal Actieplan Mensenrechten, in 2013 door de Nederlandse regering opgesteld, stelt vast: ‘Nederland kent een uitgebreide en professionele infrastructuur van regels, voorzieningen, instellingen en verantwoordingsprocedures die ons land op een hoog niveau van mensenrechtenbescherming hebben gebracht. Zij dragen tezamen en in wisselwerking met goed onderwijs en voorlichting bij aan een bestendige mensenrechtencultuur waarin mensenrechten niet alleen op papier, maar ook in de praktijk worden beschermd en bevorderd. Dat zorgt er (mede) voor dat mensen graag in Nederland wonen, de samenleving vitaal is, bedrijven zich hier graag vestigen en de overheid kan functioneren zoals het in een democratische rechtsstaat betaamt.’⁶⁷

Kan de Nederlandse overheid een dergelijk hoog niveau van mensenrechtenbescherming ook garanderen in het Caribische gedeelte van het land? Het College voor de Rechten van de Mens heeft daar twijfels bij. In de vorige hoofdstukken van dit advies ging het in op verantwoordelijkheden van de nationale overheid. Hieronder richt het College zich op de lokale situatie op de eilanden en de bijdragen van toezichthoudende en adviserende instanties. Immers, een effectieve mensenrechteninfrastructuur vraagt inzet van de nationale en de lagere overheid (de openbare lichamen) en in de uitvoeringspraktijk.

De evaluatiecommissie concludeert dat het lokaal bestuur en dat van maatschappelijke organisaties, zoals scholen, kwetsbaar is. Gegeven de kleine schaal en de beperkte aanwezige capaciteit is het moeilijk kwaliteit te waarborgen. De commissie stelt dat in deze context er maar beperkte mogelijkheden zijn om op de eilanden toereikende ‘checks and balances’ te creëren. Er is een gebrekkige democratische controle, de beleidsvorming komt vaak moeilijk uit de verf en er blijft ruimte voor willekeur.⁶⁸ Daarbij zijn er zelfs signalen dat er bij de verkiezingen op de eilanden stemmen worden gekocht of dat volmachtstemmen oneigenlijk worden gebruikt.⁶⁹ Overigens benadrukt het Openbaar Lichaam Saba, in zijn reactie op het Evaluatierapport, het belang dat de eilandbevolking zekerheid krijgt over welke mensenrechten voor hen gegarandeerd zijn.⁷⁰ Ook het bestuurscollege van Bonaire benadrukt tal van mensenrechten die in zijn visie als basis voor de directe band met Nederland moet gelden.⁷¹

Het functioneren van het lokaal bestuur kan niet los worden gezien van de omstandigheden in de samenleving als geheel, vindt de evaluatiecommissie. ‘Relatief veel inwoners hebben door een combinatie van problemen (waaronder een afnemende koopkracht, weinig of geen opleiding en moeilijke gezinsomstandigheden) moeite om het hoofd boven water te houden. Zij voelen zich afhankelijk en hebben hun hoop gevestigd op politici die hen een betere toekomst beloven. Deze omstandigheden zijn een voedingsbodem voor cliëntalisme en normvervaging. Doorbreking van dat patroon is alleen mogelijk indien gewerkt wordt aan een duurzame economische ontwikkeling en verbetering van de leefomstandigheden. Goed onderwijs is in dat verband eveneens een essentiële voorwaarde. Op termijn kunnen inwoners daardoor zelfstandiger dan thans hun keuzes maken. Een belangrijk effect daarvan zal ook zijn dat zij van hun politici vergen dat zij goed geïnformeerd worden en dat publiekelijk verantwoording wordt afgelegd over het lokaal gevoerde beleid.’

⁶⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013, p. 4.

⁶⁸ Evaluatiecommissie 2015, p. 105.

⁶⁹ Kamerstukken II 2015/2016, 34300 IV, 37.

⁷⁰ Openbaar Lichaam Saba 2015, p. 21.

⁷¹ Bestuurscollege Bonaire 2016, p.6.

Conclusie

Het College onderschrijft deze analyse en waardeert de bijdrage die de rijksoverheid levert aan versterking van de eilandsbesturen in Caribisch Nederland. Een integer en slagvaardig lokaal bestuur is een onmisbaar onderdeel van een goede mensenrechteninfrastructuur.

Aanbeveling

Het College roept de rijksoverheid op om de eilandsbesturen in Caribisch Nederland krachtig te blijven ondersteunen. Tevens roept het College deze lokale besturen op hun beurt op om de mensenrechten van de inwoners waar te maken, voor dat gedeelte dat binnen hun bevoegdheid ligt.

5.2 Mensenrechteneducatie en toegang tot het recht

Uit onderzoek blijkt dat in Europees Nederland de kennis van mensenrechten niet erg hoog is, al weet men meestal wel enkele rechten te noemen.⁷² In Caribisch Nederland zijn geen metingen gedaan naar de kennis van mensenrechten en de waarde die de bevolking hieraan hecht. Het College heeft de indruk dat niet zoveel inwoners op de drie eilanden beseffen dat de rechten van de mens ook voor hen gelden. Zij lijken vaak ook niet te weten in hoeverre zij deze in de praktijk kunnen afdwingen. Dat maakt dat het College pleit voor het stimuleren van mensenrechteneducatie in Caribisch Nederland. Daarbij speelt het onderwijs een rol, maar ook professionals zouden training in mensenrechten moeten krijgen.

In die gevallen waarin burgers wel weten dat zij rechten hebben, lijkt het moeilijk te zijn om die rechten ook te effectueren. Een klacht die het College veel gehoord heeft, was dat veel mensen niet weten waar ze terecht kunnen met claims tegen of klachten over de overheid, werkgevers of uitvoeringsinstanties als de politie. En als burgers klagen, horen ze daar vaak weinig op terug. Waar in Europees Nederland het Juridisch Loket bestaat, ontbreekt in Caribisch Nederland een laagdrempelige voorziening waar burgers informatie kunnen krijgen over hun rechten. Daarmee komt het fundamentele recht op toegang tot het recht in beeld. Het College dringt er daarom op aan om op korte termijn te onderzoeken of in Caribisch Nederland een Juridisch Loket of een soortgelijke onafhankelijke voorziening kan worden opgericht.

Aanbeveling

Het College voor de Rechten van de Mens beveelt de rijksoverheid en de eilandsbesturen het volgende aan:

1. Vergroot de bewustwording over de betekenis van mensenrechten, onder meer door
 - o het geven van mensenrechteneducatie op school,
 - o het organiseren van educatieve campagnes voor de bevolking en
 - o het aanbieden van trainingen voor professionals werkzaam in bijvoorbeeld rechtshandhaving, de zorg, het onderwijs of in algemene overheidsdienst.
2. Onderzoek de mogelijkheden voor oprichting van een juridisch loket of soortgelijke laagdrempelige verwijsvoorziening op elk van de drie Caribische gebiedsdelen. Het College dringt aan op oprichting van dergelijke instanties op zo kort mogelijke termijn.

⁷² College voor de Rechten van de Mens (2015a), Mensenrechten in Nederland - publiekmeting 2015 - door Motivaction, 2015.

5.3 Versterking toezicht op en bevordering van naleving van mensenrechtenstandaarden

Het College vraagt ook aandacht voor een behoorlijke ondersteuning van het werk van toezichthoudende en adviserende instanties. Inspecties en toezichthouders, zoals de inspecties Onderwijs, Gezondheidszorg, de Raad voor de Rechtshandhaving, de Commissie van Toezicht van de JICN en de klachtencommissie van de JICN doen waardevol werk in Caribisch Nederland. Wel heeft het College begrepen dat er geen beroepsmogelijkheid is tegen een beslissing van laatstgenoemde klachtencommissie. In Europees Nederland kan men in dat geval terecht bij de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ). Gedetineerden in Caribisch Nederland hebben dus wat dat betreft minder rechtsbescherming. Het College raadt de rijksoverheid aan om te onderzoeken waar een dergelijke beroepsmogelijkheid het beste belegd zou kunnen zijn. Te denken valt aan het inrichten van een beroepskamer door rechters van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie en andere deskundigen aldaar of door uitbreiding van het mandaat van de RSJ naar Caribisch Nederland.

Daarnaast dringt het College ook aan op structurele versterking van de mogelijkheden van de Nationale Ombudsman ten gunste van de inwoners van Caribisch Nederland. Deze levert een heel belangrijke, zij het nu noodgedwongen kleine, bijdrage aan goed bestuur en rechtszekerheid.⁷³ Het garanderen van een budget dat passend is voor de benodigde onderzoekscapaciteit van de Nationale Ombudsman zal de mensenrechteninfrastructuur versterken.

En, tot slot, vraagt het College ook aandacht voor zijn eigen mogelijkheden om in Caribisch Nederland zijn mandaat goed te vervullen. Vanwege de beperkte financiële middelen heeft het College er tot dusverre voor gekozen eens per twee jaar een werkbezoek aan Caribisch Nederland af te leggen. Op basis van de ontvangen informatie en opgedane contacten heeft het College twee adviezen over Caribisch Nederland uitgebracht. Ook besteedt het College aandacht aan Caribisch Nederland in zijn jaarlijkse rapportage en in rapportages aan internationale toezichthoudende instanties. Zonder aanvullende middelen is echter niet veel meer mogelijk. Vanwege de ratificatie van het VN verdrag handicap zal de vraag aan de orde komen of (en in hoeverre) de gelijke behandelingswetgeving ook in Caribisch Nederland dient te gelden. En tevens hoe toezicht op de handhaving verzekerd kan worden.⁷⁴

Aanbeveling

1. Richt een beroepsinstantie in voor uitspraken van de klachtencommissie JICN.
2. Versterk de mogelijkheden van de Nationale Ombudsman tot het ontvangen en afhandelen van de klachten uit Caribisch Nederland.
3. Bezie hoe de mogelijkheden van het College voor de Rechten van de Mens verruimd kunnen worden ter vervulling van het mandaat met betrekking tot Caribisch Nederland, mede in het licht van mogelijke gelding van gelijke behandelingswetgeving in de nabije toekomst.

⁷³ Zie ook *Kamerstukken II 2015/2016, 34300 IV, 37*.

⁷⁴ *Kamerstukken I 2015/2016, 32467, I, p. 4 - 5*.

SUMMARY

On 12 October 2015 the Committee for the evaluation of the constitutional structure of the Caribbean Netherlands published its report *Joined together for five years*. The Committee analysed the implementation of the made in the run-up to the transition of 10 October 2010. On that date, the islands of Bonaire, Sint Eustatius and Saba each became a 'public body' within the Netherlands, jointly also often referred to as the Caribbean Netherlands. The Netherlands Institute for Human Rights (hereinafter: the 'Institute') submits this recommendation to the Dutch government and the Governing Councils of the islands of Bonaire, Sint Eustatius and Saba. In consultation with the three Governing Councils, the Dutch government is preparing a position paper on the evaluation report, which is to be debated by the House of Representatives before the 2016 summer recess.

The Institute in this connection makes the following recommendations:

1. Careful application of the equality principle assessment framework

The Netherlands Institute for Human Rights urges the government to carefully apply the equality principle assessment framework each time a new statutory or policy measure is formulated and to include a statement of reasons in the accompanying documents. In making the assessment, the actual circumstances, the requirement of subsidiarity and all possible cumulative effects are to be taken into account. In addition, the Institute recommends to communicate and consult with the relevant bodies on the islands well in time.

2. Draw up specific standards for the level of provisions to be reached

The Institute recommends that the government in close coordination with the islands and in the short term - within the framework of the evaluation, for instance - add highly specific standards for the level of provisions to be reached to the 2015-2018 Multi-Year Programme. The Institute proposes that human-rights standards are to be included as well.

3. Attention to safeguarding economic, social and cultural rights: lay down the social minimum

The Institute recommends that the government becomes more active in observing its obligations arising from economic, social and cultural rights. In particular, it is to establish a reference point for the social minimum required for a decent standard of living in the Caribbean Netherlands as soon as possible. The Institute also recommends that this reference point be used as a basis to re-assess, and if necessary adjust, the amount of benefits paid out so as to guarantee a level of social security acceptable both within the Netherlands and from a human-rights position.

4. Keep investing in the rights of children in the Caribbean Netherlands

The Institute expressly calls upon the national government to keep investing in the children of the Caribbean Netherlands, so as to make sure that their children's rights are guaranteed as quickly and completely as possible - not just on Bonaire, but also on the smaller, more isolated islands of Sint Eustatius and Saba. In so doing, it has to make use of an integrated approach, which is to include a lot of attention to tackling poverty.

5. Guarantee the applicability of criminal-law safeguards to residents of the Caribbean Netherlands

The Institute calls upon the Dutch government to:

- a. Modify the detention facilities on Sint Eustatius in the short term;
- b. Ensure a constant presence of the Public Prosecution Service on Sint Eustatius and Saba, so as to be able to provide a more tailored approach.

- c. Decrease the frequency of key police personnel on Sint Eustatius and Saba being replaced.
- d. Improve the video conferencing equipment on Sint Eustatius.
- e. Increase remuneration for duty lawyers.
- f. Increase the threshold value for eligibility for free legal assistance to some USD 14,000 or USD 15,000 and also to increase attention to and application of the hardship clause.
- g. In the short term publish the judicial youth policy agenda so as to have it be implemented in the near future.
- h. Conduct further research into the punishment regime in the Caribbean Netherlands, both as concerns the actual figures and as concerns the popular support.
- i. Push for the increased use of alternative punishments like community punishment orders and an increased capacity for social rehabilitation.

6. Empower the island governments so as to increase local observance of human rights

The Institute calls upon the national government to continue vigorously supporting the governments of the islands making up the Caribbean Netherlands. It also calls upon those local governments to ensure the residents of the island can exercise their human rights to the extent they are competent to do so.

7. Increase awareness of the meaning of human rights by:

- providing human rights lessons in schools;
- organising campaigns to educate the populace; and
- offering training courses for professionals in sectors like law enforcement, healthcare, education or general administration.

8. Possibilities for easily accessible legal protection

Investigate the possibilities for the establishment of a Legal Services Counter or similar easily accessible agency to refer people to the proper authority on each of the three Caribbean islands. The Institute urges for the creation of such agencies in the short term.

9. Appeal against decisions of the Correctional Institution Caribbean Netherlands Complaints Committee

Establish a body competent to hear appeals against decisions made by the Correctional Institution Caribbean Netherlands Complaints Committee.

10. Increase the powers of the National Ombudsman with respect to the Caribbean Netherlands

Increase the capacity of the National Ombudsman to receive and resolve complaints submitted from the Caribbean Netherlands.

11. Possibilities for increasing the powers of the Institute with respect to the Caribbean Netherlands

Assess how the powers of the Netherlands Institute for Human Rights can be extended to allow it to fulfil its mandate with respect to the Caribbean Netherlands, also in view of the possible applicability of equal treatment laws in the near future.

Resúmen

Dia 12 di òktober 2015 a presentá e rapòrt di “*Vijf jaar verbonden*” (*Sinku aña di union*) di e Komishon di evaluashon resultado di e struktura estatal nobo di Bonèiru, Sint Eustatius i Saba. E komishon di evaluashon akí a investigá e manera riba kual a duna kontenido na e akuerdonan hasi na e preparashon pa e transishon di 10 di òktober 2010. Riba e fecha ei e islanan Bonèiru, Sint Eustatius i Saba kada un a keda transformá komo ‘entidat publiko’ di Hulanda, tambe kohuntamente yamá Hulanda Karibense. E Kolegio di Derechonan Humano (despues: E Kolegio) ta dirigí su mes ku e konseho akí na e gobièrnu Hulandes i na e bestürnan di e islanan Bonèiru, Sint Eustatius i Saba. E gobièrnu Hulandes den deliberashon ku e tres Kolegionan Ehekutivo ta prepará un posishon pa e rapòrt di evaluashon, ku lo tratá prome ku e reseso di zomer 2016 den e Parlamento Hulandes.

E Kolegio ta duna e siguiente rekomendashonnan:

12. Aplikashon bon fundá di e kuadro di prueba di e prinsipio di igualdat

E Kolegio di Derechonan Humano ta urgí e gobièrnu pa ehekutá bon fundá, kada medida i maneho legal stipulá den e kuadro di prueba di e prinsipio di igualdat i publiká e motivashon di dje den e dokumentunan korespondiente. Konsiderando es’akí mester tene kuenta ku e sirkunstanshanan en realidat, e eksigensia supsidiario i e posibel efektonan akumulativo. Aparte di esei e Konseho ta rekomendá pa komuniká adekuadamente i pa konsultá e organonan relevante riba e islanan na tempu.

13. Formulá normanan konkreto pa e nivel di e fasilidatnan aspirá

E Kolegio te rekomendá e gobièrnu pa mas pronto ku ta posibel (por ehempel den e kuadro di e evaluashon) huntu ku e islanan agregá normanan mas konkreto ku ta posibel na e “Meerjarenprogramma 2015 - 2018” (programa di vários aña 2015 - 2018) pa e nivel di e fasilidatnan aspirá. E Kolegio ta proponé pa huntu ku esei tambe utilisá e normanan di derechonan humano.

14. Aporte aktivo ku garantia pa derechonan ekonómiko, sosial, kultural: determiná e mínimo sosial

E Kolegio ta rekomendá e gobièrnu pa realisá e obligashonnan mas aktivo ku ta surgí di e derechonan ekonómiko, sosial i kultural. Prinsipalmente mester determiná e kriterio mínimo sosial mas pronto ku ta posibel den Hulanda Karibense. A base di esei e Kolegio ta insistí pa determiná e nivel di e yudansa finansiero di gobièrnu (uitkering) i si ta nesario ahusté pa’sina yega na un nivel di fasilidat sosial aseptabel den Hulanda i derecho humano.

15. Keda invertí den e derechonan di muchanan den Hulanda Karibense

E Kolegio ta hasi un yamada ku insistensia na gobièrnu di Reino pa keda invertí den e muchanan di Karibe, pa’sina por garantisá nan derecho di mucha mas pronto i kompleto ku ta posibel. No solamente na Bonèiru, pero prinsipalmente tambe pa Sint Eustatius i Saba e islanan mas chiki i isolá. Aparte di esei mester skohé un aserkamentu integral ku hopi atenshon pa kombatimentu di pobresa.

16. Garantísá siguridat penal pa habitantenan di Hulanda Karibense tambe

E kolegio ta hasi un yamada na gobièrnu Hulandes pa:

- a. Ahustá e fasilidatnan di detenshon na Sint Eustatius den un término kòrtiku.
- b. Garantísá presensia struktural di Ministerio Públiko na Sint Eustatius i Saba pa’sina por suministrá bon trabou.
- c. Kambia posishonnan klabe den kuerpo polisial menos frekvente na Islanan ariba.
- d. Mehora e ekipo di “videoconference” na Sint Eustatius.
- e. Oumenta e pago di e abogadonan di warda.

- f. Subi e kantidat mínimo di asistencia hurídiko agregá na \$14.000 pá 15.000 i pa trese tambe e stipulashon eksepsional mas bou di atenshon y apliké mas frekuente.
- g. Públika e agenda pa e maneho hubenil hudisial lihé, pa'sina e ehekushon por tuma luga de un término kòrtiku.
- h. Hasi mas investigashon pa ku e sistema di kastigu den Hulanda Karibense, tantu ku sifra i tambe e base di sosten serka e pueblo.
- i. Poné énfasis riba formanan alternativo di areglo, manera kastigunan di trabou, i engrandesé e kapasidat di e rehabilitashon sosial.

17. Reforsá e gobièrnu insular pa asina tambe realisá e derecho humano lokal.

E Kolegio ta hasi un yamada na e atministrashon públiko pa nan keda sostené e gobièrnunan insular den Hulanda Karibense di un manera fuerte. Ademas e Kolegio ta hasi un yamada na e gobièrnunan insular pa nan, na nan turno kumpli ku e derechonan humano di e habitantenan, pa e parti ku ta kai bou di nan outoridat.

18. Ampliá e konsientisashon di e nifikashon di derechonan humano dor di:

- Duna edukashon di derechonan humano na skol,
- Organisá kampañanan edukativo pa e pueblo i
- Ofresé entranmentunan pa profeshonalnan empleá na por ehempel mantenshon di órden, kuido, enseñansa of servisio general di gobièrnu.

19. Posibilidatnan pa protekshon hurídiko na alkanse di un i tur

Investigá e posibilidatnan pa fundá un loket hurídiko òf un fasilidat di referensia similar na alkansé di un i tur riba kada un di e tres partinan teritorial Karibense. E Kolegio ta urgí pa funda un instansha semehante riba un término mas kòrtiku ku ta posibel.

20. Apelashon kontra di desishonnan di Komishon di keho Institushon Hudisial Hulanda Karibense (JICN)

Instalá un instansha profeshonal pa verediktonan di e komishon di keho JICN.

21. Reforsá e kontribushon di e ombudsman nashonal (defensor di pueblo) pa Hulanda Karibense

Reforsá e posibilidatnan di e ombudsman nashonal pa resibí i atendé e kehonan di Hulanda Karibense.

22. Posibilidatnan pa reforsá kontribushon di Kolegio pa Hulanda Karibense

Kondiserá kon e posibilidatnan di e Kolegio pa e Derechonan Humano por wordu ampliá pa realisashon di e mandato en relashon ku Hulanda Karibense, mirando tambe e posibel balides di lei di trato igual den futuro serkano.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Lijst van gebruikte afkortingen

AOV	Algemene Ouderdomsverzekering
BES-eilanden	de Caribische eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
ECSR	Europees Comité van Sociale Rechten (Raad van Europa)
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens (Raad van Europa)
ESC-Comité	Toezichthoudend comité verbonden aan Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (VN)
esc-rechten	Economische, sociale en culturele rechten
ESH	Europees Sociaal Handvest (Raad van Europa)
GW	Grondwet
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (Raad van Europa)
lenM	Infrastructuur en Milieu
IVBPR	Internationaal verdrag inzake burger en politieke rechten (VN)
IVESCR	Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (VN)
IVRK	Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (VN)
JICN	Justitiële Inrichting Caribisch Nederland
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
OM	Openbaar Ministerie
SCP	Sociaal Cultureel Planbureau
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VenJ	Veiligheid en Justitie
VN	Verenigde Naties
VWS	Volksgesondheid, Welzijn en Sport
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
WolBES	Wet Openbare Lichamen BES

BIJLAGE 2

BRONNENLIJST

Allers, J., 'Bezuinigingen in het licht van sociale grondrechten', *NTM-NJCM Bull.* 2015/21, p. 277 - 295

Bestuurscollege Bonaire (2016), *Standpunt Bonaire na Vijf jaar verbonden*, 15 januari 2016

Caribisch Netwerk (2014), *Boodschappen op Bonaire ruim 44% duurder dan in Nederland*. Geraadpleegd via <http://caribischnetwerk.ntr.nl/2014/02/18/boodschappen-op-bonaire-ruim-40-procent-duurder-dan-in-nederland/>.

College voor de Rechten van de Mens (2013), *Advies Gelijke behandeling bij de toepassing van het Kinderrechtenverdrag in Caribisch Nederland*, maart 2013

College voor de Rechten van de Mens (2014), *Advies ten behoeve van de evaluatie van de staatkundige structuur van Bonaire, Sint Eustatius en Saba*, maart 2014

College voor de Rechten van de Mens (2014a), *Mensenrechten in Nederland 2013 - Jaarlijkse rapportage*, juli 2014

College voor de Rechten van de Mens (2015), *Mensenrechten in Nederland 2014 - Jaarlijkse rapportage*, april 2015

College voor de Rechten van de Mens (2015a), *Mensenrechten in Nederland - publiekmeting 2015 - door Motivaction*, 10 december 2015

Commissie evaluatie uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland, *Vijf jaar verbonden: Bonaire, Sint Eustatius, Saba en Europees Nederland*, oktober 2015 (bijlage 500768 bij *Kamerstukken I* 2015/2016, 34300 IV, B)

Danish Institute for Human Rights, *The AAQ framework and the right to water. International indicators for availability, accesibility, acceptability and quality*, 2014

Dibbets, A. en A. Buyse (2014), 'Kader voor de crisis. Een toetsingskader voor overheidsmaatregelen die raken aan sociaaleconomische mensenrechten', in: *NJB* 2014, p. 1960 ev.

Drewes, *Armoede in Caribisch Nederland. Een verkenning*, bijlage bij kamerbrief minister SZW d.d 22 juni 2012

FWG, *Trendrapport Caribisch gebied 2013*, 2013.

Kloosterboer, K., *Kind op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Kinderrechten in Caribisch Nederland. Samenvatting*, Unicef 2013

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013), *Nationaal Actieplan Mensenrechten. Bescherming en bevordering van mensenrechten op nationaal niveau*, december 2013

Advies Naar een mensenrechtelijk aanvaardbaar voorzieningenniveau voor Caribisch Nederland

Openbaar Lichaam Bonaire (2014), *Een visie op de toekomst van Bonaire, Caribisch Nederland*. Addendum op meerjarenprogramma Caribisch Nederland 2015-2017, oktober 2014

Openbaar Lichaam Saba (2015), Standpunt Constitutionele Evaluatie (Standpoint Constitutional Evaluation), 11 december 2015

Pro Facto (2015), *Vijf jaar Caribisch Nederland. De werking van wetgeving*, Universiteit Groningen, 2015

Raad voor de Rechtshandhaving (2014), *Politiecellen Bonaire, St. Eustatius en Saba*, juni 2014

Raad voor de Rechtshandhaving (2014a), *De strafrechtketen Bonaire, St. Eustatius en Saba nader bekeken. Een onderzoek naar de sturing van het OM op de opsporing en de executie van strafrechtelijke vonnissen*, november 2014

Sociaal Cultureel Planbureau (SCP 2015), *Vijf jaar Caribisch Nederland. Gevolgen voor de bevolking*, 2015

Evaluatiecommissie Justitiële Rijkswetten (2015), *Eindverslag*, 14 september 2015 (bijlage bij *Kamerstukken I*, 34300 IV, A)