

Caribisch Nederland in beeld

De toepassing van het doorlichtingsplan en -instrument van de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba

Emma Pullen MSc

Mirte Zwiers

Valentijn Dankers

COLOFON

Titel:	Caribisch Nederland in beeld
Ondertitel:	De toepassing van het doorlichtingsplan en -instrument van de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme op Bonaire, Sint- Eustatius en Saba
Uitgevoerd door:	USBO Advies, Universiteit Utrecht
Auteurs:	Emma Pullen, Mirte Zwiers en Valentijn Dankers
Opdrachtgever:	Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme

© 2024 Universiteit Utrecht, USBO Advies. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van USBO Advies.

Samenvatting	5
1. Inleiding en context	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Doel- en vraagstelling	8
1.3 Aanpak	9
1.4 Leeswijzer	9
2. De bestuurlijke inrichting van Caribisch Nederland	10
2.1 De bestuurlijke structuur van Caribisch Nederland	10
2.2 Verhoudingen tussen de Rijksoverheid en de openbare lichamen	13
2.3 Onderlinge verhoudingen tussen de openbare lichamen	15
2.4 Samenvatting: de bestuurlijke inrichting van Caribisch Nederland	16
3. Eiland-specifieke contexten en indicaties voor (institutionele) discriminatie	17
3.1 Kenmerken van eiland-specifieke contexten	17
3.2 Discriminatie op Bonaire	21
3.3 Discriminatie op Saba	22
3.4 Discriminatie op Sint-Eustatius	23
3.5 Historisch perspectief op en maatregelen tegen (institutionele) discriminatie in Caribisch Nederland	24
3.6 Samenvatting: eiland-specifieke contexten en indicaties voor (institutionele) discriminatie	25
4. Het doorlichtingsplan en -instrument in Caribisch Nederland	26
4.1 Het doorlichtingsplan en -instrument	26
4.2 Verfijningen van het doorlichtingsplan en -instrument voor gebruik in Caribisch Nederland	27
4.3 Perspectief voor de doorlichting in Caribisch Nederland	29
4.4 Lokale contactpersonen en bestaande datasets	32
4.5 Concrete vervolgstappen	32
4.6 Samenvatting: het doorlichtingsplan en -instrument in Caribisch Nederland	33

5. Conclusie	34
Bijlage 1. Overzicht van geraadpleegde experts	36
Bijlage 2. Onderzoekers en contactpersonen voor vervolgverkenningen	37
Literatuurlijst	39

Samenvatting

De Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme (hierna: de Commissie) werkt aan een brede doorlichting van (patronen van) discriminatie in de werkwijze en organisatiecultuur van (semi-) overheidsinstanties, inclusief uitvoeringsorganisaties. De Commissie heeft hiertoe een doorlichtingsplan en -instrument ontwikkeld waarmee (semi-)overheidsinstanties risico's op ervaren en/of juridische discriminatie van burgers in publieke dienstverlening in kaart kunnen brengen. Dit instrument wordt momenteel in Europees Nederland in gebruik genomen door middel van pilots.

In dit rapport wordt verkend of en hoe het doorlichtingsinstrument kan worden ingezet in Caribisch Nederland. Daartoe wordt allereerst de bestuurlijke inrichting van Caribisch Nederland, bestaande uit Bonaire, Sint-Eustatius of Saba, in kaart gebracht. Vervolgens wordt aandacht besteed aan indicaties van mogelijke bronnen van (institutionele) discriminatie op kleine eilanden. Ten slotte wordt stilgestaan bij de wijze waarop het doorlichtingsinstrument in Caribisch Nederland kan worden toegepast. De onderzoeksmethoden betreffen literatuurstudies en semigestructureerde interviews met experts.

Uit het onderzoek blijkt dat de Caribische context, en de plaats van Caribisch Nederland in het Nederlandse Koninkrijk, als bijzonder kan worden aangemerkt. Als openbare lichamen bevinden Bonaire, Sint-Eustatius en Saba zich in een institutionele context die wordt gekenmerkt door wederzijdse afhankelijkheid doch ongelijke behandeling. De sociale, culturele en politieke dynamieken op de eilanden worden bovendien beïnvloed door de schaal van de gemeenschappen, alsook door de hoge mate van sociale verwevenheid en de beperkingen in de operationele capaciteit die hiermee gepaard gaan. Hoewel dit rapport geen algehele inventarisatie van de aard, omvang en oorzaak van (institutionele) discriminatie in Caribisch Nederland betreft, geven de inzichten wel indicaties van mogelijke bronnen van (institutionele) discriminatie op de eilanden, tussen de openbare lichamen, en tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland.

De lokale karakteristieken, de verbinding tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland, en de onderlinge verhoudingen tussen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba vragen om sensitiviteit bij ingebruikname van het doorlichtingsplan en -instrument. Tegelijkertijd wijst dit onderzoek *niet* uit dat deze context maakt dat Caribisch Nederland zou moeten worden uitgesloten van de doorlichting. Sterker, de doorlichting biedt mogelijkheden om het gesprek over grondrechten op de eilanden te faciliteren en meer bewustzijn van (institutionele) discriminatie in Caribisch Nederland te creëren.

De verkenning heeft geleid tot een zevental aanbevelingen, gericht aan de Commissie:

- Breng voorafgaand aan ingebruikname van het doorlichtingsinstrument in kaart hoe het momenteel is gesteld met (institutionele) discriminatie op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Besteed hierbij aandacht aan de diverse gronden waarop de inwoners van Caribisch Nederland kunnen worden gediscrimineerd.
- Verken samen met diverse belanghebbenden, zoals afgevaardigden van de openbare lichamen en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, welke doorlichtingsbehoefte op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba bestaat. Ga hiertoe in gesprek met diverse actoren op elk van de eilanden. Wees ontvankelijk voor de beelden en geluiden die gesprekspartners delen en speel in op lokale behoeften.
- Hanteer een passende benadering bij ingebruikname van het doorlichtingsinstrument, in het bijzonder via taal en terminologie, die recht doet aan de lokale context. Maak kenbaar dat de doorlichting geen verantwoording jegens Europees Nederland betreft.
- Faciliteer verfijningen in het doorlichtingsinstrument die bijvoorbeeld de orale cultuur en de sociale verwevenheid in Caribisch Nederland in acht nemen. Combineer verschillende onderzoeksmethoden en faciliteer een veilige setting voor burgers op het moment dat zij worden geconsulteerd om bevindingen uit de doorlichting te valideren.
- Bied lokale doorlichtingsteams inhoudelijke en procesmatige ondersteuning op het moment dat zij met het doorlichtingsinstrument aan de slag gaan om daarmee de operationele capaciteit en inhoudelijke expertise te verrijken.
- Zorg ervoor dat de meerwaarde van het doorlichtingsinstrument wordt gevoeld door en terecht komt bij lokale actoren en gemeenschappen. Hiermee wordt een stimulerende werking van het instrument in gang gezet, die uiteindelijk ten goede komt aan de inwoners van Bonaire, Sint-Eustatius en Saba.
- Wees gedurende het gehele proces sensitief voor de verhoudingen tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland, alsook voor de onderlinge verhoudingen tussen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba.

Om de doorlichtingsmogelijkheden in Caribisch Nederland te verstevigen en het potentieel voor duurzame bestending te vergroten, is samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in het bijzonder met het directoraat-generaal Koninkrijksrelaties, van meerwaarde. Door middel van passende ondersteuning en/of tegemoetkoming vanuit het ministerie kan de capaciteit van de Commissie worden uitgebreid en verrijkt. Hiermee kunnen de doorlichtingsmogelijkheden in Caribisch Nederland robuust vorm worden gegeven.

1. Inleiding en context

“Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, handicap, seksuele gerichtheid of op welke grond dan ook, is niet toegestaan” (artikel 1 Grondwet).

1.1 AANLEIDING

Iedereen in Nederland moet in gelijke gevallen gelijk worden behandeld, zo stelt artikel 1 van de Grondwet. Dit artikel dient ter voorkoming van discriminatie en racisme in al haar vormen, op al haar gronden. Institutionele discriminatie is een van de vormen van discriminatie waartegen burgers dienen te worden beschermd, betreffende structurele discriminatie op een bepaald (identiteits)kenmerk als gevolg van processen, beleid of regels van organisaties (Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme, 2023a). Ook op andere wijzen kunnen burgers in Nederland echter (structureel) worden achtergesteld, uitgesloten en/of als minder worden behandeld.

De Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme (hierna: de Commissie) is mede na de Toeslagenaffaire in het leven geroepen om patronen van achterstelling, uitsluiting en minderwaardige behandeling op systematische wijze en geïnformeerd door de resultaten van wetenschappelijk onderzoek aan de orde te stellen. De Commissie heeft reeds een voortgangsstudie over de aard, omvang en oorzaken van discriminatie uitgebracht. Momenteel werkt de Commissie aan de doorlichting van overheidsorganisaties, aan (herijking van) wet- en regelgeving, en aan risico's rond kunstmatige intelligentie, digitale systemen en risicoprofilering.

De nadruk ligt in eerste instantie op Europees Nederland. De Commissie beseft echter dat Caribisch Nederland intrinsiek deel uitmaakt van het Koninkrijk. De drie eilanden die gezamenlijk Caribisch Nederland vormen – Bonaire, Sint-Eustatius en Saba – zijn als openbare lichamen immers een volwaardig onderdeel van Nederland.

De inwoners van de eilanden kunnen op meerdere manieren worden geconfronteerd met discriminatie. Dat geldt niet alleen tussen (groepen) burgers onderling; het geldt ook tussen burgers enerzijds en overheden en publieke dienstverlening anderzijds, zowel op de eilanden alsook in Europees Nederland. Bovendien kan discriminatie tussen de eilanden ontstaan, en kunnen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba door Europees Nederland worden achtergesteld.

De Tweede Kamer heeft eerder (en ook recent) met nadruk gevraagd om een brede doorlichting van (patronen van) discriminatie in de werkwijze en organisatiecultuur van (semi-) overheidsorganisaties, inclusief uitvoeringsinstanties. Bij de instelling van de Commissie is deze doorlichting opgenomen als een van haar opdrachten. Zoals eerder toegelicht werkt de Commissie hier momenteel aan. De doorlichting zal in ieder geval plaatsvinden in Europees Nederland, maar vanwege de voorgaande redenen mogelijk ook in Caribisch Nederland. Dat sluit aan bij andere evaluatie- en onderzoekbewegingen, bijvoorbeeld van de zijde van de Nationale ombudsman, die de eilanden ook nadrukkelijk tot hun bereik rekenen.

Caribisch Nederland kent een unieke (bestuurlijke) context. Dat geldt in bredere zin ook voor de andere drie eilanden die tot het Koninkrijk behoren, te weten Curaçao, Aruba en Sint-Maarten. Als zelfstandige landen zullen deze drie eilanden in deze rapportage echter minder direct geanalyseerd worden.

Om de doorlichting van (semi-)overheidsorganisaties zo betekenisvol mogelijk te laten plaatsvinden in Caribisch Nederland, met nadruk op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba, is het van belang om de eigenheid van de eilanden en van elk van de eilanden in aanmerking te nemen. Bij hoe dat zou kunnen wordt in deze rapportage stilgestaan door aandacht te besteden aan de bestuurlijke inrichting van Caribisch Nederland, indicaties van mogelijke bronnen van (institutionele) discriminatie op kleine eilanden, en de wijze waarop het doorlichtingsinstrument in Caribisch Nederland kan worden toegepast.

1.2 DOEL- EN VRAAGSTELLING

Dit rapport presenteert de uitkomsten van een verkennend deelproject in opdracht van de Commissie. Het doel van dit deelproject is om het handelingsperspectief van de Commissie voor de besluitvorming rondom de doorlichting in Caribisch Nederland alsmede voor de ingebruikname van het bijbehorende doorlichtingsinstrument op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba te verrijken. Hiertoe staat de volgende vraag, conform de opdrachtverstrekking, centraal:

Met welke elementen dient rekening te worden gehouden bij het toepassen van het doorlichtingsinstrument in Caribisch Nederland, en hoe kan dit worden gedaan?

De hoofdvraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

- *Hoe is Caribisch Nederland bestuurlijk ingericht?*
- *Wat is er in de wetenschappelijke literatuur bekend over indicaties voor (institutionele) discriminatie in eiland-specifieke contexten, en welke beelden en debatten over (institutionele) discriminatie spelen op de afzonderlijke eilanden die samen Caribisch Nederland vormen?*
- *Hoe, en onder welke voorwaarden, kan de doorlichting in Caribisch Nederland plaatsvinden en welke lokale onderzoekers en bestaande datasets kunnen hiervoor worden geraadpleegd?*

1.3 AANPAK

Om de centrale vraag en bijbehorende deelvragen te beantwoorden worden verschillende onderzoeksmethoden gecombineerd. Literatuurstudies bieden inzicht in de bestuurlijke inrichting van Caribisch Nederland alsook in (indicaties voor) (institutionele) discriminatie in eiland-specifieke contexten. Semigestructureerde interviews met experts (zie bijlage 1) verdiepen en verrijken deze bevindingen. Ook bieden de gesprekken inzicht in zaken waarmee rekening dient te worden gehouden op het moment dat het doorlichtingsplan en -instrument op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba in gebruik worden genomen.

1.4 LEESWIJZER

De kern van de rapportage over de bevindingen van dit deelproject bestaat uit drie delen. In het vervolg van dit rapport wordt achtereenvolgens stilgestaan bij de besturing en de bestuurlijke inrichting van Caribisch Nederland (deelvraag 1, hoofdstuk 2), eiland-specifieke contexten en bijbehorende (indicaties voor) (institutionele) discriminatie (deelvraag 2, hoofdstuk 3), en het advies over de toepassing van het doorlichtingsinstrument in Caribisch Nederland (deelvraag 3, hoofdstuk 4). De rapportage wordt afgerond met conclusies en aanbevelingen op basis van het onderzoek (hoofdstuk 5).

2. De bestuurlijke inrichting van Caribisch Nederland

In dit hoofdstuk van het rapport wordt een beeld geschetst van de besturing en bestuurlijke inrichting van Caribisch Nederland. Dit wordt gedaan aan de hand van drie onderdelen: de bestuurlijke structuur van Caribisch Nederland (paragraaf 2.1), de verhouding tussen de Rijksoverheid en Caribisch Nederland (paragraaf 2.2), en de onderlinge verhoudingen tussen de openbare lichamen (paragraaf 2.3). De bespreking in dit hoofdstuk biedt daarmee informatie over de institutionele context, en verschaft eveneens inzicht in indicaties voor manieren waarop discriminatie tussen de eilanden alsmede tussen de eilanden en Europees Nederland kan ontstaan. Informatie op basis van literatuuronderzoek wordt gecombineerd met concrete casuïstiek en inzichten van experts.

2.1 DE BESTUURLIJKE STRUCTUUR VAN CARIBISCH NEDERLAND

De eilanden Bonaire, Sint-Eustatius en Saba vormen gezamenlijk Caribisch Nederland. Sinds 10 oktober 2010 maken de drie eilanden als afzonderlijke openbare lichamen, beter bekend als 'bijzondere gemeenten', deel uit van het Koninkrijk der Nederlanden (Ministerie van Algemene Zaken, 2024). De status van openbare lichamen, in de zin van artikel 134 van de Grondwet, is vastgelegd in het Statuut voor Koninkrijk der Nederlanden (Nauta, 2015).

Casus: verkenning van de staatkundige positie van Sint-Eustatius, voorafgaand aan 10 oktober 2010

Voorafgaand aan 10 oktober 2010, tijdens de verkenning van de staatkundige toekomst van de Nederlandse Antillen, werden inwoners van Caribisch Nederland geconsulteerd om hun beelden over gewenste banden met het Nederlandse Koninkrijk in kaart te brengen. Op Sint-Eustatius werd hiertoe in april 2005 een referendum georganiseerd.

Het referendum wees uit dat ruim 75% van de stemmers graag onderdeel wilde blijven van de Nederlandse Antillen. Hiertegenover stond 20% van de bevolking die de voorkeur gaf aan directe banden met het Nederlandse Koninkrijk, 2% die aangaf voor integratie te stemmen en tot slot een klein aantal inwoners dat voor onafhankelijkheid pleitte. Omdat geen van de andere eilanden de instandhouding van de Nederlandse Antillen als aanvaardbare optie beschouwde, sloten de politici van Sint-Eustatius zich aan bij hun Bonairiaanse en Sabaanse tegenhangers in de constitutionele onderhandelingen met Den Haag.

Hoewel Sint-Eustatius op 10 oktober 2010 de status van een openbaar lichaam binnen het Nederlandse Koninkrijk kreeg, heeft de bevolking van Sint-Eustatius deze status nooit formeel goedgekeurd. Volgens sommige rechtsgeleerden is deze gang van zaken dan ook in strijd met bepalingen van het internationaal recht en met de dekolonisatieprincipes van de Verenigde Naties (Veenendaal, 2018). Tot op de dag van vandaag is het gebrek aan formele steun onder de lokale bevolking voor de status van openbaar lichaam van betekenis in de relatie tussen Sint-Eustatius en Europees Nederland (Zuidervaart, 2024).

De Wet openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (WolBES) regelt de bestuurlijke inrichting van de openbare lichamen en legt de bijbehorende grenzen van de bevoegdheden van de bijzondere gemeenten vast (Eerste Kamer der Staten-Generaal, z.d.a; z.d.b). Een van de stelselwijzigingen die met de WolBES is geïntroduceerd, betreft het politiek dualisme. Zoals vastgesteld in de WolBES, worden de inwoners van Bonaire, Sint-Eustatius en Saba sinds 10 oktober 2010 vertegenwoordigd door de eilandsraad en bestuurd door het bestuurscollege.

De eilandsraad

De eilandsraad is vergelijkbaar met de gemeenteraad in een Europees-Nederlandse gemeente en fungeert als het hoogste bestuursorgaan van het openbaar lichaam. Vanuit deze rol stelt de raad begrotingen, beleid en regelgeving vast. Ook houdt zij toezicht op de voorbereiding en uitvoering van beleid door het bestuurscollege (Raad van State, 2019). Momenteel kent de eilandsraad van Bonaire negen leden, op Sint-Eustatius en Saba is het aantal leden vastgesteld op vijf. In de komende jaren wordt dit aantal stapsgewijs uitgebreid met een eerste verhoging na de verkiezingen van 2027 en een tweede verhoging na de verkiezingen van 2031. Het aantal leden wordt op Bonaire uiteindelijk uitgebreid naar 19, op Sint-Eustatius naar 11, en op Saba naar 9 (Rijksoverheid, 2024). De omvang van de eilandsraad op elk van de eilanden wordt daarmee vergelijkbaar met die van gemeenteraden in Europees Nederland (De Kluis, 2023). De voorzitter van de eilandsraad is de gezaghebber, die eveneens voorzitter is van het bestuurscollege (Nauta, 2015).

Het bestuurscollege

Het bestuurscollege vormt het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam (Raad van State, 2019). Naast de gezaghebber bestaat het bestuurscollege uit eilandgedeputeerden. Het college bereidt eilandsraadbesluiten voor en voert deze uit. Het bestuurscollege kan daarnaast zelf beslissingen nemen, bijvoorbeeld rondom het verlenen van vergunningen (Ministerie van Algemene Zaken, 2023).

De gezaghebber

De gezaghebber is niet enkel voorzitter van zowel de eilandsraad als het bestuurscollege, maar is ook belast met bijvoorbeeld de handhaving van de openbare orde en de samenwerking van het openbaar lichaam met de andere openbare lichamen (Nauta, 2015; Raad van State, 2019). In het volbrengen van diens taken staat de gezaghebber boven de partijen en neemt de gezaghebber een zo objectief mogelijke positie in.

Met de invoering van de WolBES is een rekenkamer en ombudsfunctie geïntroduceerd in Caribisch Nederland (Nauta, 2015). Om de eilandsraad en het bestuurscollege op de eilanden te controleren, schrijft de WolBES voor dat Bonaire, Sint-Eustatius en Saba een gezamenlijke rekenkamer instellen via een eilandsverordening. Deze rekenkamer zou bestaan uit drie leden, die geen lid van de eilandsraad kunnen zijn (WolBES, 2024, art. 95 en 99). Tot op heden is de gezamenlijke rekenkamer echter niet ingesteld (Algemene Rekenkamer, 2021). De ombudsfunctie van de openbare lichamen valt, net als voor Europees-Nederlandse gemeenten geldt, onder de Nationale ombudsman (Nationale ombudsman, z.d.).

De Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (FinBES) regelt het financiële toezicht op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. De FinBES schrijft voor dat dit toezicht preventief plaatsvindt, waardoor de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties goedkeuring geeft aan de begroting voordat deze rechtsgeldig wordt (Nauta, 2015). De wet bepaalt daarnaast dat het College financieel toezicht Bonaire, Sint-Eustatius en Saba toezicht houdt op het dagelijks beheer en zowel de eilanden als de minister adviseert over financieel beleid (Nauta, 2015; Spies et al., 2015).

Casus: herziening van de WolBES en FinBES voor vernieuwing van bestuurlijke structuur

De WolBES en de FinBES zijn vanaf 10 oktober 2010 van grote betekenis geweest voor de bestuurlijke inrichting van Caribisch Nederland en voor de verhouding tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland. Naar aanleiding van onder andere het advies van de Raad van State in 2019 (Raad van State, 2019) is besloten om de wetten aan te passen. Het doel daarvan is om de decentrale autonomie te vergroten (Rijksoverheid, 2024) en daarmee recht te doen aan de unieke positie van de eilanden in het Koninkrijk (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2024).

In het kader van de laatste consultatieronde voor de herziening van de WolBES en de FinBES vond in maart 2024 een werkconferentie plaats met de eilandsraden en bestuurders van Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Afspraken die zijn gemaakt hebben onder andere betrekking op een onderscheid tussen licht en verzaamd financieel toezicht en het vervallen van de functie van de Rijksvertegenwoordiger. Hiermee wordt beoogd bureaucratie te verminderen en daarmee te zorgen voor een slagvaardige overheid (Rijksoverheid, 2024).

2.2 VERHOUDINGEN TUSSEN DE RIJKSOVERHEID EN DE OPENBARE LICHAMEN

De openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba voorzien in hun eigen huishouding, maar vallen direct onder de Nederlandse overheid. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft zowel een toezichhoudende als een coördinerende rol. Enerzijds houdt het ministerie toezicht op het financieel beheer op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba, anderzijds faciliteert het ministerie intensieve samenwerking met verschillende departementen rondom specifieke thema's (Raad van State, 2019). Voorbeelden van dergelijke thema's zijn bestaanszekerheid en klimaat.

Casus: Rijksoverheid grijpt in op Sint-Eustatius

De afgelopen jaren bevond Sint-Eustatius zich in een turbulente transitieperiode. Naar aanleiding van aanwijzingen van 'grove taakverwaarlozing', 'wetteloosheid' en 'vriendjespolitiek', wees de Rijksoverheid in 2018 een regeringscommissaris aan die het eilandbestuur verving (Algemene Rekenkamer, 2022; Zuidervaart, 2024).

In de jaren die volgden zijn verschillende maatregelen getroffen om te werken aan toekomstbestendig bestuur. Met effect: sinds 2020 heeft Sint-Eustatius weer een eilandsraad. Tussen 2020 en 2024 hield de regeringscommissaris een betrokken rol binnen het bestuur (Ministerie van Algemene Zaken 2023), maar in 2024 krijgt Sint-Eustatius haar zelfbestuur terug. De benoeming van de gezaghebber op 10 april jl. markeert het herstel van de lokale democratie.

Hoewel de functie van de Rijksvertegenwoordiger op den duur zal komen te vervallen, is deze functionaris eerder aangesteld om als schakel tussen de Rijksoverheid en de openbare lichamen te fungeren. Een voorname taak van de Rijksvertegenwoordiger heeft dan ook betrekking op het bevorderen van samenwerking tussen en met de eilanden, om daarmee samenhang in het optreden van de Rijksoverheid op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba te waarborgen (Raad van State, 2019). Het doel van deze samenwerking en samenhang is om goed bestuur te faciliteren (Eerste Kamer der Staten-Generaal, 2015; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2022a), met name op het gebied van gezonde overheidsfinanciën, bestrijding van armoede en infrastructuur en veiligheid (Ministerie van Algemene Zaken, 2024).

Naast de Rijksvertegenwoordiger speelt de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) een belangrijke rol in de verhouding tussen het Nederlandse Rijk en de verschillende openbare lichamen. De RCN is voor de meeste rijkstaken de uitvoerende instantie en vormt de centrale schakel tussen de ministeries die aanwezig zijn op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (Raad van State, 2019; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2022b). Ieder ministerie is verantwoordelijk voor de inhoudelijke implementatie en uitvoering van beleid van het betreffende ministerie. Voor ondersteuning kunnen de ministeries een beroep doen op de centrale dienstverlening van de RCN. De *liaisons* of diensthoofden bij de RCN onderhouden contacten met de ministeries in Europees Nederland, bijvoorbeeld via de ministeriële coördinatoren die zijn aangewezen om het Caribisch

dossier vanuit Den Haag te beheren. Naast directe contacten tussen Europees Nederland en de openbare lichamen zijn de coördinatoren het aanspreekpunt voor beleidsmedewerkers die samenwerken met de ambtenaren van de openbare lichamen (Spies, 2015; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2022a).

De oprichting van de RCN is gepaard gegaan met de komst van grote aantallen Europees-Nederlandse ambtenaren naar de Caribisch-Nederlandse eilanden. Dit heeft een demografische impact op de eilanden gehad. Dit heeft eveneens geleid tot wederzijdse spanningen tussen Caribisch-Nederlandse en Europees-Nederlandse inwoners. Sinds 10 oktober 2010 worden veel invloedrijke en goedbetaalde functies op de eilanden bekleed door Europese Nederlanders (Veenendaal, 2018; zie ook eerdere rapportages van de Commissie, zoals het Gespreksverslag delegatie Sint-Eustatius). Deze mensen met een Europees-Nederlandse achtergrond opereren in een andere sociaal-culturele context dan zij gewend zijn. Dit kan leiden tot wederzijds onbegrip (R1, R3), onder andere als gevolg van ontoereikende onderlinge afstemming (Spies et al., 2015). Geraadpleegde experts (R1, R3) vertellen over de complexiteiten rondom de oprichting van de RCN:

De Rijksdienst is arm aan lokale kennis. Dat werd dus weer eenrichtingsverkeer vanuit de Rijksdienst-satelliet, [...]. Daar [zit] een disconnect. Er waren ook [...] beleidsterreinen die tussen wal en schip vielen. Het cultuurgebied is bijvoorbeeld nooit goed afgedekt in de overgangsregeling van [10 oktober 2010], waardoor onduidelijk was of dat bij de eilandsraad of bij de Rijksdienst [hoort] (R1).

De spanningen rondom de oprichting van de RCN en de komst van Europese Nederlanders naar Bonaire, Sint-Eustatius en Saba illustreren de onderlinge spanningsvelden tussen (inwoners van) Europees Nederland en Caribisch Nederland. Zoals ook in eerdere rapportages van de Commissie is beschreven (zie bijvoorbeeld: Midtermnotitie Caribisch gebied van het Koninkrijk) wijzen politici, professionals en burgers uit Caribisch Nederland regelmatig op hun ongelijke positie ten opzichte van Europees Nederland. Ondanks het feit dat Bonaire, Sint-Eustatius en Saba onderdeel zijn van het Koninkrijk, en gelijkwaardigheid hierbinnen het uitgangspunt is (R4, R6), ervaren inwoners uit Caribisch Nederland dat één volk heerst over het ander (Santos do Nascimento, 2016). Bonairianen, Statianen en Sabanen voelen zich regelmatig 'tweederangsburger' (R3, R5):

Als je met [inwoners van Bonaire, Sint-Eustatius en Saba] praat [...] over discriminatie, dan hebben ze het natuurlijk snel over Europees Nederland: '[...] Wij worden hier gediscrimineerd, kijk maar naar hoe het eiland erbij ligt [...]]. Dat is [...] wel een sentiment dat bestaat (R3).

In het verlengde hiervan geven inwoners van Bonaire, Sint-Eustatius en Saba aan (enigszins) ontevreden te zijn met de wijze waarop de Nederlandse overheid omgaat met de eilanden (R6). Hoewel investeringen in bijvoorbeeld het onderwijs en de zorg op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba na 10 oktober 2010 positieve uitwerkingen hebben gehad op de kwaliteit van de dienstverlening (R2, R4, R6), geven inwoners aan dat Nederlandse politici weinig respect hebben voor de cultuur van de eilanden (o.a. Spies et al., 2015; Veenendaal, 2018). Zij wijzen op afstand tussen lokale omstandigheden en gewoonten enerzijds en een 'Nederlandse bril' en 'Rijkslogica' anderzijds (R2). Een concreet voorbeeld waaruit dit blijkt is de discrepantie tussen de voertaal op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba en de taal die wordt gebruikt in formele communicatie tussen de eilanden en Europees Nederland. Belangrijke documenten worden in het Nederlands gedeeld, terwijl Papiaments de voertaal is op Bonaire en Engels de voertaal is op Sint-Eustatius en Saba (R4).

De wederzijdse spanningen tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland staan op de politieke agenda op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Zo hebben afgevaardigden van politieke partijen op de eilanden hun onvrede over ongegronde implementatie van Nederlandse wetten geuit. Deze politici lichten toe dat Europees-Nederlandse wetgeving niet is aangepast op de lokale context, waardoor onnodige verwarring en bureaucratie ontstaat: *'Nederland doet de dingen in hun Nederlandse geest. Iets werkt in Nederland, dus Nederland denkt dat het ook op [Sint-Eustatius] zal werken. Dat is niet het geval'* (Veenendaal, 2018, p. 166). Dit ongenoegen komt specifiek tot uiting wanneer het gaat over liberale wetgeving op het gebied van sociaal-morele kwesties, zoals het homohuwelijk, abortus en euthanasie (Pommer & Bijl, 2015).

2.3 ONDERLINGE VERHOUDINGEN TUSSEN DE OPENBARE LICHAMEN

Zowel het hoofdkantoor van de RCN als dat van de Rijksvertegenwoordiger is gevestigd op Bonaire, 900 kilometer verwijderd van Saba en Sint-Eustatius. Onder andere als gevolg hiervan ontstaat op de twee laatstgenoemde eilanden in toenemende mate het gevoel 'ondergeschikt' te zijn aan een ver, groter eiland (Veenendaal, 2018). Ook ongelijke behandeling van uitvoerende professionals op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba is van invloed op onderlinge discrepanties (R6): zorgmedewerkers op Bonaire verdienen bijvoorbeeld meer dan medewerkers die op Saba hetzelfde werk verrichten (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023a).

Deze ongelijkheid werkt door in de verhoudingen tussen de eilanden. Verschillende experts (R2, R3, R5) benadrukken het gebrek aan onderlinge samenhang tussen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba: *'Er is geen relatie tussen die drie eilanden, alleen een bestuurlijke relatie en verder niet'* (R1). Ondanks dat de eilanden afhankelijk zijn van elkaar, blijkt onderlinge samenwerking ingewikkeld:

[Op initiatieven om samen te werken komt] weinig respons. Als je het rationeel bekijkt, zou het heel logisch zijn om dingen samen te doen, [bijvoorbeeld rondom het opstarten van] IT-organisaties of [het inrichten van] crisismanagement. Dat lukt niet. [...] No way (R2).

De verhoudingen worden niet enkel gecompliceerd door gevoelens van ongelijkheid en verschil in (bestuurlijke) cultuur, maar ook door de beperkte reismogelijkheden tussen de drie eilanden:

Je doet er een dag over om van Bonaire op Saba te komen, omdat je via Curaçao en Sint-Maarten moet reizen. Je bent nog sneller in Amsterdam dan op Saba als je vanuit Kralendijk vertrekt (R2).

2.4 SAMENVATTING: DE BESTUURLIJKE INRICHTING VAN CARIBISCH NEDERLAND

Al met al blijkt dat Bonaire, Sint-Eustatius en Saba zich op een bijzondere wijze tot elkaar en tot Europees Nederland verhouden. De relatie tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland wordt in toenemende mate gekenmerkt door decentrale autonomie op basis van vertrouwen, maar kent door haar historie ook gevoeligheden en complexiteiten. Onder andere de grote aantallen Europees-Nederlandse ambtenaren die sinds 10 oktober 2010 naar de eilanden zijn gekomen beïnvloeden de bevolkingssamenstelling en daarmee de relatie tussen (de inwoners van) Caribisch Nederland en Europees Nederland. De verhouding tussen de drie openbare lichamen kent eveneens fragiliteit, onder andere als gevolg van gevoelens van onderlinge afhankelijkheid en ongelijke behandeling.

3. Eiland-specifieke contexten en indicaties voor (institutionele) discriminatie

Caribisch Nederland bestaat, zoals in voorgaande secties is toegelicht, uit drie eilanden. Zoals ook in eerdere rapportages van de Commissies onderkend (zie bijvoorbeeld: Midtermnotitie Caribisch gebied van het Koninkrijk), zijn deze eiland-specifieke contexten van invloed op het ontstaan van (institutionele) discriminatie. In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij karakteristieken van kleine eilanden (paragraaf 3.1), en diens invloed op vraagstukken rondom (institutionele) discriminatie. Hierin wordt een expliciete koppeling gemaakt met Bonaire (paragraaf 3.2), Saba (paragraaf 3.3) en Sint-Eustatius (paragraaf 3.4), zowel als afzonderlijke eilanden als gezamenlijke groep (paragraaf 3.5). De bespreking in dit hoofdstuk biedt inzicht in indicaties voor manieren waarop discriminatie tussen (groepen) burgers onderling, maar ook tussen burgers enerzijds en overheden en publieke dienstverlening anderzijds kan ontstaan. In dit hoofdstuk wordt informatie op basis van bestaande literatuur gecombineerd met concrete casuïstiek en inzichten van experts.

3.1 KENMERKEN VAN EILAND-SPECIFIEKE CONTEXTEN

Met respectievelijk 24.000, 3.200 en 2.000 inwoners kunnen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba naar internationale maatstaven als '(zeer) klein' worden aangemerkt (CBS, 2022). De kleinschaligheid van de openbare lichamen wordt versterkt door hun eilandstatus, die historisch gezien heeft geleid tot een geografisch isolement. Zowel dit geografische isolement als de schaal is van invloed op de democratische ontwikkelingen op de eilanden. In meer algemene zin kan dit worden verklaard door

bijvoorbeeld samenhang in de gemeenschap, politieke dynamieken en machtsconcentratie (Gerring & Veenendaal, 2020). Invloedrijke factoren in Caribisch Nederland hangen samen met sociale verwevenheid, polarisatie, kwetsbare operationele capaciteit en beperkte mogelijkheden om kritische geluiden te ventileren (Veenendaal, 2017).

Sociale verwevenheid

Kleine eilanden worden gekenmerkt door een hoge mate van sociale verwevenheid. De bevolkingsgrootte zorgt ervoor dat veel burgers en politici elkaar persoonlijk kennen en direct met elkaar communiceren (Dahl & Tuft, 1973; Veenendaal, 2017). Ook op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba komt dit naar voren (R1, R2). Er is sprake van overlap tussen professionele en privérelaties:

Je moet kijken naar de dichtheid en nabijheid [...], iedereen heeft alles met elkaar te maken, [...]. De maatschappelijke afstand – tussen de burger en de bestuurder, tussen de burger en de ambtenaar, tussen de burger en de buschauffeur, [...] – die is veel kleiner (R1).

De sociale verwevenheid kan bijdragen aan maatwerk op basis van de behoeften van inwoners, maar het kan eveneens belangenconflicten en particularistische politiek in de hand werken (Veenendaal, 2014). Een expert illustreert dit:

De politici zijn een beetje ombudspolitici, [...]. Daar kan je niet helemaal aan ontsnappen op een eiland, je kent gewoon mensen, [...]. Dat heeft hele negatieve kanten, [bijvoorbeeld als het gaat over] over integriteit en andere vormen van ongewenst bestuurlijk gedrag. Het heeft ook wel positieve kanten: het is wat meer persoonlijk (R3).

Politieke dynamieken zijn eerder persoonlijk van aard in plaats van gedreven door inhoud of ideologie als gevolg van de sociale verwevenheid (Veenendaal, 2017). Dit werkt cliëntelisme in de hand (Veenendaal, 2019), zo lichten verschillende experts (R2, R3, R4) toe:

Achterbannen worden niet op ideologie [...] aangetrokken, maar op [de vraag wat ik] heel concreet voor jou [kan] betekenen. Als je op een heel klein eiland woont, nou, dan is dat nogal wat. Dat betekent ook, inderdaad, dat de bestuurders, op een heel andere manier dan in Nederland, de baas van de instituties zijn. Je kan stemmen winnen door te zeggen: 'Als je op mij stemt, dan komt er een baan voor jou' (R4).

Een ander aspect dat in veel 'small island communities' onlosmakelijk verbonden is met politiek, is familie. Familiere banden zijn van invloed op de positie en het aanzien die politici genereren (Corbett, 2015). Ook op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba is politiek voornamelijk een zaak van families: veel politici komen uit dezelfde families en zijn hiermee verzekerd van een bepaalde mate van politieke steun (R1, R3, R4). Op de kleinste eilanden zijn familiebanden en persoonlijke relaties een belangrijke graadmeter voor verkiezingsuitslagen (Veenendaal, 2017).

Polarisatie

Ondanks de hoge mate van sociale verwevenheid op kleine eilanden kan de afwezigheid van inhoudelijke of ideologische politiek zorgen voor polarisatie (Veenendaal, 2013). Onderlinge tegenstellingen worden benadrukt in plaats van verminderd, waardoor competitie en verdeeldheid een rol spelen in maatschappelijke debatten en politieke discussies. Hier komt bij dat politieke ontwikkelingen in kleine staten voor een groot deel kunnen worden gedomineerd door slechts één of enkele politici (Sutton, 2007).

Op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba spelen invloedrijke individuen eveneens een rol en is de trend van polarisatie zichtbaar (Veenendaal, 2016a; 2017). De persoonsgerichte politiek op de eilanden werkt een zekere mate van instabiliteit in de hand. Saba is een uitzondering als het gaat om deze instabiliteit: het eiland wordt al sinds 1999 geregeerd door dezelfde partij (Veenendaal, 2017).

Beperkte operationele capaciteit

Een derde factor die het bestuur op kleine eilanden kenmerkt is het tekort aan uitvoerende kracht, middelen en expertise. Financiële middelen zijn beperkt, waardoor de operationele capaciteit van kleine eilanden kwetsbaar is (Scandurra et al., 2018). Deze kwetsbaarheid is vervolgens een reden voor het uitblijven van investeringen in parlementaire toezicht- en verantwoordingsmechanismen op kleine eilanden: dergelijke investeringen brengen 'onevenredig hoge kosten met zich', terwijl 'de meest bekwame eilandbewoners migreren naar het buitenland' (Corbett, 2015, p. 62).

Ook in de drie openbare lichamen, en met name op Sint-Eustatius en Saba, is capaciteitstekort een probleem (R1, R2, R3). Het feit dat Bonaire, Sint-Eustatius en Saba niet kunnen terugvallen op onderlinge samenwerking of op bijvoorbeeld provincies – zoals Europees-Nederlandse gemeenten dat wel kunnen – beperkt de lokale uitvoeringskracht (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2024). Een expert licht toe hoe deze fragiliteit tot uiting komt door specifiek stil te staan bij de situatie op Saba:

Saba heeft extreem beperkte middelen, dus de overheid is echt 'under financed'. Er is overal maar één iemand van bijvoorbeeld, en die is er nog vaak tijdelijk ook (R2).

Het gebrek aan operationele capaciteit zorgt er, samen met bijvoorbeeld de toegelichte sociale verwevenheid, voor dat de kans op ambtelijk-bestuurlijke integriteitsschendingen toeneemt (Abraham et al., 2023; WODC, 2023). Ook de relatieve armoede op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (Spies et al., 2015; Alofs & Franken, 2022) draagt hieraan bij. De afgelopen jaren zijn de kosten van levensonderhoud op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba aanzienlijk gestegen, terwijl de sociale voorzieningen achterblijven. Vraagstukken rondom bestaanszekerheid staan dan ook centraal in maatschappelijke discussies (R1, R3, R5, R6). Politieke partijen op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba hebben hun zorgen geuit en de Nederlandse regering opgeroepen om te investeren in sociale voorzieningen (Veenendaal, 2018).

Beperkte mogelijkheden om kritische geluiden te ventileren

Veel *'small island communities'* worden tot slot gekenmerkt door een dominante en krachtige uitvoerende macht, waardoor media en maatschappelijke organisaties een minder prominente rol vervullen in het politieke landschap (Veenendaal, 2017). Door de dominante rol van de overheid wordt kritiek vanuit maatschappelijke- en nieuwsorganisaties veelal de kop ingedrukt (Veenendaal, 2016a).

Ook in Caribisch Nederland hebben gezagsdragers een machtige positie. Zij ondervinden weinig controle door kiezers (Veenendaal, 2017). Lokale media beschikken daarnaast niet over voldoende middelen om onafhankelijke nieuwsgaring te faciliteren (Abraham et al., 2023) en weerstand vanuit de media blijft dan ook veelal uit (Veenendaal, 2017). Actuele ontwikkelingen op Bonaire illustreren de complexe dynamiek tussen het bestuur en de controlerende machten. Onlangs riep de grootste politieke partij op Bonaire, de *Movimentu di Pueblo Boneriano (MPB)*, de gezaghebber derhalve op om het belang van persvrijheid voor de democratische rechtsorde in een openbare verklaring te benadrukken (Bonaire.nu, 2024a). Hieraan gaf de gezaghebber gehoor door de volgende woorden uit te spreken: *'Ik ga ervan uit dat de pers haar rol, taak en verantwoordelijkheid kent en haar werkzaamheden naar eer en geweten en op een objectieve wijze uitvoert en hecht daar groot belang aan'* (Bonaire.nu, 2024b).

Hoewel de bespreking van de kenmerkende karakteristieken gebaseerd is op diverse wetenschappelijke publicaties en wordt ondersteund door inzichten van experts, blijkt dat (grootschalig) onderzoek naar het functioneren van kleine (eiland)staten veelal is uitgebleven. Dit komt mede omdat kleine (eiland)staten vaak uitgesloten worden van vergelijkend wetenschappelijk onderzoek (Veenendaal, 2017). Diepgaand inzicht in de rol die de eilandcontext speelt in het functioneren van het bestuur op eilanden ontbreekt hierdoor.

Eerder wetenschappelijk onderzoek naar (risico's op het ontstaan van) (institutionele) discriminatie in kleine (eiland)staten is eveneens beperkt. Grootschalig en feitelijk onderzoek, al dan niet met specifieke aandacht voor Caribisch Nederland, ontbreekt. Dit betekent echter niet dat (institutionele) discriminatie niet plaatsvindt op de eilanden. Sterker, discriminatie blijkt op de eilanden zo regelmatig voor te komen dat het 'niet meer opvalt' en als 'gewoon' wordt gezien, zo kwam ook naar voren in de eerdere gesprekken van de Commissie met de delegaties van Bonaire, Sint-Eustatius en Saba.

De beperkte hoeveelheid eerdere publicaties verschaft inzicht in specifieke thema's, met name gericht op het koloniale verleden van Caribisch Nederland (o.a. Oostindie, 2019; Oostindie & Veenendaal, 2022) en op rechtsbescherming (o.a. Kloosterboer, 2013; Baelemans, 2014), of in eiland-specifieke illustraties. In het vervolg van dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan ervaringen van (institutionele) discriminatie op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba op basis van beelden die in eerdere inventarisaties naar voren zijn gekomen. Hoewel de bespreking geen dekkend beeld schetst van de aard, omvang en oorzaak van (institutionele) discriminatie in Caribisch Nederland, faciliteert het vervolg van dit hoofdstuk wel inzicht in indicaties voor deze zaken.

3.2 DISCRIMINATIE OP BONAIRE

Uit eerdere gesprekken met onder andere lokale bestuurders, afgevaardigden van maatschappelijke organisaties en uitvoerende professionals is gebleken dat inwoners van Bonaire verschillende vormen van discriminatie ervaren (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023a). Het gaat daarbij allereerst om onderhuidse en subtiele discriminatie op basis van uiterlijke kenmerken. Bonaire wordt oorspronkelijk voor een groot deel bewoond door afstammelingen van Afrikaanse tot slaaf gemaakte inwoners, maar op het eiland spelen bijvoorbeeld Europese Nederlanders een steeds grotere rol (Law & Tate, 2015). Deze sociale kracht kenmerkt de dynamiek op het eiland en werkt een op huidskleur gebaseerde hiërarchie in de hand (Cuales, 1998). Een geraadpleegde expert illustreert hoe deze patronen ‘ingebakken’ zitten in alledaagse gewoonten en in taalgebruik:

Als je van donkerdere kleur bent en je trouwt met iemand van een lichtere kleur, dan zeggen ze: ‘Oh kijk eens, geweldig, je bent je ras aan het verbeteren.’ [...] Die denkpatronen zijn aanhoudend door de eeuwen heen en ze leven nog steeds. [...] Onbewust houdt het gedachten, stromen en gedachtepatronen in stand die discriminerende effecten hebben (R6).

Ook lhbtqia+-ers worden geraakt door deze diepgewortelde doch subtiele vorm van discriminatie. Zij ervaren ‘op papier’ te worden geaccepteerd, maar tegelijkertijd geconfronteerd te worden met een groot taboe (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023a).

Een tweede vorm van discriminatie die inwoners van Bonaire ervaren is de gevoelsmatige ongelijkheid tussen lokale en niet-lokale inwoners (R1, R3, R4, R5, R6). Traditionele Bonairianen ervaren dat zij minder kansen krijgen dan de mensen die na 10 oktober 2010 op het eiland zijn komen wonen:

Die nieuwkomers [...] bouwen enorme huizen, leven goed, maar ze hebben vaak ook een arrogante houding. Zij grijpen de kansen die anderen niet hebben gegrepen, voelen zich daardoor beter en stralen dat ook uit. [...] De authentieke inwoners voelen zich [...] gekleineerd, gediscrimineerd (R6).

De doorwerking van de ervaren kansenongelijkheid komt onder andere tot uiting bij overheidswerkgevers en veiligheidsinstanties. Europees Nederlandse politiemedewerkers die zijn uitgezonden krijgen bijvoorbeeld meer betaald dan Caribisch Nederlandse medewerkers met eenzelfde positie. Ook dit werkt ervaren discriminatie van Bonairianen in de hand (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023a). In meer algemene zin blijkt dat er sprake is van etnische hiërarchie op de Bonairiaanse arbeidsmarkt: migranten uit bijvoorbeeld Latijns-Amerika ervaren discriminatie, zowel bij het zoeken naar werk als op de werkvloer (Nicolaas, 2023).

Ten slotte blijkt dat ouderen en mensen met een beperking moeilijkheden ondervinden als het gaat om digitale, administratieve en fysieke toegankelijkheid van dienstverlening. Deze kwetsbare

groepen ervaren dit als discriminatie en uitsluiting (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023a).

Casus: discriminatie in het onderwijs op Bonaire?

In april 2022 gingen Bonairiaanse jongeren in gesprek met de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme. Uit de gesprekken bleek dat jongeren zich vooral bezighouden met taalkundige vraagstukken als het gaat om het thema van discriminatie en racisme. Vanaf groep drie op de basisschool krijgen leerlingen les in het Nederlands en ook op middelbare scholen is Nederlands de instructietaal (RCN, z.d.). Tegelijkertijd spreken de leerlingen thuis veelal Papiaments, waardoor taalbarrières kunnen ontstaan (Drayer, 2018; Bonaire.nu, 2022). Daarnaast geldt, zoals ook toegelicht in eerdere rapportages van de Commissie (zie bijvoorbeeld: Midtermnotitie Caribisch gebied van het Koninkrijk), dat het onderwijsmateriaal in Caribisch Nederland Eurocentrisch is ingericht, terwijl Caribisch Nederland nauwelijks een rol heeft in het onderwijs in Europees Nederland. Al met al geldt dat het thema van discriminatie op verschillende wijzen een rol speelt in het onderwijs in Caribisch Nederland. De afgelopen jaren zijn maatregelen getroffen om ongelijkheden en barrières te verminderen, bijvoorbeeld door de mogelijkheid te bieden om examens van mbo-opleidingen in het Papiaments af te laten nemen en door op basisscholen meer aandacht aan het Papiaments te besteden (Tweede Kamer, 2021; Severijnse, 2023).

3.3 DISCRIMINATIE OP SABA

Ook Sabanen worden geconfronteerd met diverse vormen van discriminatie, zo blijkt uit eerdere gesprekken met lokale politici, historici en vertegenwoordigers van maatschappelijke instanties (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023a). Een eerste vorm van ervaren discriminatie op Saba hangt samen met familie en sociale status. De schaal van het eiland en de maatschappelijke structuur van Saba leiden ertoe dat bepaalde families van oudsher invloedrijke posities innemen (R2). Inwoners die niet uit deze families komen worden uitgesloten. De aard van deze ervaringen, die samenhangt met bijvoorbeeld de omvang van en dynamiek op Saba, maakt dat deze vorm van discriminatie niet of nauwelijks kan worden verholpen door middel van wetgeving.

Een tweede, eveneens complexe, vorm van discriminatie die lokale inwoners ervaren hangt samen met de doorwerking van het slavernijverleden (R6). Het slavernijverleden is bijvoorbeeld terug te zien in de oorsprong van eigendom van land en woningen, maar ook in het opleidingsniveau van verschillende groepen inwoners (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023a).

Een derde vorm van discriminatie op Saba vindt verhoudingsgewijs plaats in huishoudens dan wel ondernemingen. Op Saba vindt huiselijk geweld plaats, en ook geweld tegen lhbtqia+-ers en seksuele intimidatie komen naar voren (R5). Door kleine bedrijven worden daarnaast minder of

geen vrouwen en mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aangenomen vanwege mogelijke bedrijfsrisico's (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023a).

Tot slot geldt dat inwoners op Saba discriminatie ervaren als het gaat om toegankelijkheid van voorzieningen, in lijn met de beelden die op Bonaire naar voren komen. Voor mensen met een beperking is het bijvoorbeeld ingewikkeld dan wel onmogelijk om toegang te krijgen tot overheidsgebouwen:

De gebouwen zijn niet up-to-standard. [...] Gehandicaptentoeegang is gewoon niet op orde. [...] Als jij gehandicapt bent, kun je niet in de raadzaal komen. [...] Er is geen lift in het gebouw, want daar is ook geen geld voor. Je kunt nu [dus] al zeggen dat [...] mensen die een handicap hebben het democratisch proces niet zelf kunnen bijwonen (R2).

Casus: systematisch racisme op Saba door de ogen van jongeren

Volgens jongeren op Saba is er sprake van 'systematisch racisme' op het eiland, waardoor witte gezinnen een voordeel hebben in het leven en in staat zijn beter betaalde posities met meer aanzien te bekleden. Ook geven Sabaanse jongeren aan dat meer aandacht voor gendergelijkheid nodig is. Volgens hen verhindert de toxische machocultuur de ontwikkeling van gelijkheid, vrouwenrechten en rechten van de lhbtqia+-gemeenschap (Meijvogel, 2022).

3.4 DISCRIMINATIE OP SINT-EUSTATIUS

Gesprekken met medewerkers van het openbaar lichaam, religieuze instanties en maatschappelijke organisaties op Sint-Eustatius wijzen op verschillende vormen van discriminatie van Statianen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023a). Ten eerste geldt dat discriminatie op basis van religie op Sint-Eustatius plaatsvindt (R6). Religie speelt een grote rol op het eiland en bepaalde normen en waarden die hieruit voortvloeien kunnen leiden tot uitsluiting van bijvoorbeeld lhbtqia+-ers.

Ervaren discriminatie vindt op Sint-Eustatius ten tweede plaats op basis van etnische kenmerken. Onderscheid op basis van huidskleur, geslacht en nationaliteit zorgt voor uitsluiting en subtiele discriminatie, zoals ook beschreven in eerdere rapportages van de Commissie (zie bijvoorbeeld: Midtermnotitie Caribisch gebied van het Koninkrijk). Voor discriminatie op basis van etnische kenmerken wordt de term 'colorism' op Sint-Eustatius gehanteerd. Een expert illustreert dit:

[Inwoners van Sint-Eustatius] hebben er andere namen voor. In die coderingen die ze gebruiken [...] zien ze geen discriminatie, ze zien wat anders. Zij zeggen: 'Dit is colorism, ja natuurlijk.' [...] Dat zit zo ingebakken in het dagelijkse taalgebruik, dat de mensen niet doorhebben dat het eigenlijk ingebakken discriminatie is. Het houdt bepaalde beelden in stand, dat een lichtere [huidskleur] beter is dan een donkere huidskleur (R6).

Ten derde vindt uitsluiting op het eiland plaats als gevolg van het politieke klimaat. Scherpe politieke dynamieken op Sint-Eustatius ontwrichten maatschappelijke samenhang en politieke voorkeuren veroorzaken verdeeldheid binnen families en gemeenschappen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023a). Ook dit wordt door inwoners ervaren als discriminatie.

Casus: politieke dynamieken op Sint-Eustatius

Discriminatie en uitsluiting komen op Sint-Eustatius onder andere voor als gevolg van afhankelijkheid van politici en politieke gezindheid (zie ook: Midtermnotitie Caribisch gebied van het Koninkrijk). De politiek op Sint-Eustatius is zeer persoonlijk van aard en de politieke dynamiek op Sint-Eustatius werd de afgelopen jaren gekenmerkt door de uitwisseling van goederen en diensten voor politieke steun (Veenendaal, 2016b; Abraham et al., 2023). Ook ambtenaren op Sint-Eustatius liepen tegen scherpe (persoonlijke) tegenstellingen aan. Zo zouden medewerkers die oppositie voeren of hun politieke mening verkondigen op de vingers zijn getikt door gezagsdragers. Een andersoortige mening uiten resulteerde soms in intimidatie, bedreiging of ontslag (NOS, 2018).

Ten vierde en vijfde worden, net als op Saba, het vermijden van bedrijfsrisico's en de doorwerking van het slavernijverleden genoemd als vormen van discriminatie (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023a). De doorwerking van het slavernijverleden leidt, net als op Bonaire, tot sociale categorisatie op basis van huidskleur en afkomst (Cuales, 1998).

3.5 HISTORISCH PERSPECTIEF OP EN MAATREGELEN TEGEN (INSTITUTIONELE) DISCRIMINATIE IN CARIBISCH NEDERLAND

Hoewel verschillende verschijningsvormen van (institutionele) discriminatie op de eilanden naar voren komen, blijkt dat Bonaire, Sint-Eustatius en Saba ook te maken krijgen met overlappende sociale en historische krachten. Deze stammen bijvoorbeeld uit de tijd dat de Nederlandse Antillen nog bestonden.

Discriminatie op basis van gender en sekse

Regulering en wetgeving in de Antillen heeft er lang voor gezorgd dat vrouwen slechts beperkt werden gerepresenteerd in leidinggevende functies bij (semi-)overheidsinstanties (Cuales, 1998). Tot 1983 gold een wet die bepaalde dat getrouwde vrouwen geen permanente functie in het ambtelijk apparaat konden bekleden. Getrouwde vrouwen kregen in tijdelijke functies daarnaast vaak 25% minder betaald dan mannen of ongetrouwde collega's. Dergelijke wetgeving werkte discriminatie op basis van sekse in de hand, waardoor vrouwen minder kans hadden op een baan als ambtenaar dan mannen (Cuales, 1998).

In 1994 is een wet aangenomen die gelijke lonen voor alle vrouwelijke Rijksambtenaren faciliteerde. Een nieuw belastingstelsel zorgde er tegelijkertijd echter voor dat alleenstaande moeders meer belasting gingen betalen dan getrouwde vrouwen. Dit bracht op zijn beurt een nieuw type genderdiscriminatie met zich. Hoewel er door de jaren heen verbeteringen hebben plaatsgevonden, is een 'feministische transformatie' gedurende een lange tijd veelal uitgebleven (Cuales, 1998).

Gelijkebehandelingswetgeving op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba

Een andere maatregel om discriminatie in Caribisch Nederland tegen te gaan, en die meer recent is verkend, heeft betrekking op de invoering van de gelijkebehandelingswetgeving. In januari 2023 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties besloten om de gelijkebehandelingswetgeving, zoals de Algemene wet gelijke behandeling, in te voeren op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Dit is een besluit waar al langer op werd aangedrongen door de bestuurscolleges van de Caribische eilanden. In principe geldt artikel 1 van de Grondwet, het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod, in heel Nederland en dus ook in Caribisch Nederland. De uitwerkingen van deze Grondwet, vastgelegd in de gelijkebehandelingswetgeving, geldt tot op heden echter enkel in Europees Nederland (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023b).

Met de invoering van de gelijkebehandelingswetgeving op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba kunnen inwoners een expliciet beroep doen op artikel 1 van de Grondwet op het moment dat zij worden gediscrimineerd. Ook is het voor inwoners mogelijk om naar het College voor de Rechten van de Mens te stappen voor een oordeel in hun zaak (Overheid.nl, z.d.). Momenteel is er al een discriminatie- en racismemeldpunt voor leerlingen, ouders, studenten en medewerkers van scholen in Caribisch Nederland (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2023c). De invoering van de gelijkebehandelingswetgeving markeert de uitbreiding van de meldmogelijkheden en anti-discriminatievoorzieningen.

3.6 SAMENVATTING: EILAND-SPECIFIEKE CONTEXTEN EN INDICATIES VOOR (INSTITUTIONELE) DISCRIMINATIE

Uit bovenstaande bespreking blijkt dat (zeer) kleine eilanden in het algemeen, en Bonaire, Sint-Eustatius en Saba in het bijzonder, worden gekarakteriseerd door bijvoorbeeld grote sociale verwevenheid, een hoge mate van polarisatie en beperkte operationele capaciteit. Dit kan op verschillende wijzen uitwerkingen hebben op (risico's op) het ontstaan van (institutionele) discriminatie. De inwoners van Bonaire, Sint-Eustatius en Saba ervaren dat zij hier op verschillende manieren en op basis van verschillende gronden aan worden blootgesteld. Ervaringen van discriminatie in Caribisch Nederland hangen niet enkel samen met huidskleur en afkomst, maar ook met bijvoorbeeld gender, sekse en religie.

4. Het doorlichtingsplan en -instrument in Caribisch Nederland

In voorgaande hoofdstukken is de bestuurlijke inrichting van Caribisch Nederland uiteengezet en is aandacht besteed aan de gevolgen die de eiland-specifieke contexten hebben voor indicaties van (institutionele) discriminatie van inwoners op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de implicaties die dit heeft voor de toepassing van het doorlichtingsplan en bijbehorend -instrument. Daartoe wordt het ontwikkelde instrumentarium allereerst toegelicht (paragraaf 4.1). Een bespreking van verfijningen in het doorlichtingsplan en -instrument voor Caribisch Nederland (paragraaf 4.2) hierna wordt gevolgd door een beschrijving van perspectieven voor het vervolg (paragraaf 4.3). De lokale contactpersonen en bestaande datasets die hierin van betekenis kunnen zijn worden eveneens beschreven (paragraaf 4.4). Tot slot worden mogelijkheden voor concrete vervolgstappen toegelicht (paragraaf 4.5).

4.1 HET DOORLICHTINGSPLAN EN -INSTRUMENT

De huidige versie van het doorlichtingsinstrument (mei 2024) biedt (semi-)overheidsinstanties, inclusief uitvoeringsorganisaties, een hulpmiddel om in kaart te brengen welke risico's op ervaren en/of juridische discriminatie van burgers (kunnen) ontstaan als gevolg van de werkwijze en de cultuur van de betreffende organisatie. Het instrument kan door organisaties *zelf* in gebruik worden genomen door een doorlichtingsteam in te richten. Het doorlichtingsteam doorloopt tien stappen, verdeeld over drie onderdelen: Intake, Werkwijze en Organisatiecultuur, en Consultatie en Validatie (Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme, 2023b).

Tijdens de Intake worden taken en diensten geselecteerd die in het vervolg van de doorlichting centraal staan. Deze selectie vindt plaats aan de hand van diverse criteria die bijvoorbeeld

betrekking hebben op de impact van de taken en diensten op het leven van burgers en gebruikers. In het tweede onderdeel, Werkwijze en Organisatiecultuur, wordt in kaart gebracht welke risico's op en welke bekende gevallen van discriminatie naar voren komen bij uitvoering van de geselecteerde taken en diensten. Tijdens deze inventarisatie wordt onder andere aandacht besteed aan externe kaders en intern beleid, maar ook aan werkprocessen en klacht- en meldprocedures. In het laatste onderdeel, Consultatie en Validatie, worden de bevindingen van de doorlichting verdiept en verrijkt middels gesprekken met personeelsleden en (vertegenwoordigers van) burgers en gebruikers (Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme, 2023b).

De drie stappen leiden tot een 'röntgenfoto' van de organisatie, waarover het doorlichtingsteam rapporteert. Ook stelt het team een concreet actieplan op na het doorlopen van de drie onderdelen. Het doorlichtingsinstrument kan periodiek (jaarlijks) worden ingezet om een cyclisch proces te faciliteren. Dit kan een leerproces op gang brengen dat zowel betrokken professionals als burgers en gebruikers ten goede komt (Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme, 2023b).

4.2 VERFIJNINGEN VAN HET DOORLICHTINGSPLAN EN - INSTRUMENT VOOR GEBRUIK IN CARIBISCH NEDERLAND

Uit de gesprekken met diverse experts volgt dat de ingebruikname van het doorlichtingsinstrument in Caribisch Nederland van meerwaarde is. Zij zien dat aandacht voor (risico's op het ontstaan van) discriminatie in Caribisch Nederland belangrijk is (R1, R4, R5) en dat *'er geen reden is'* om Caribisch Nederland niet te betrekken in het doorlichtingsplan van de Commissie (R4). Sterker, als doorlichtingsmogelijkheden weg worden gehouden van Bonaire, Sint-Eustatius en Saba, dan zou dat als uitsluiting gepercipieerd kunnen worden (R1, R4).

De sociaal-culturele context heeft invloed op de risico's op het ontstaan van (institutionele) discriminatie en stelt eisen aan de manier waarop het doorlichtingsinstrument wordt toegepast. Dit geldt voor Europees Nederland en voor Caribisch Nederland.

De basis van het doorlichtingsinstrument en het onderscheid in drie onderdelen blijken voornamelijk toepasbaar in Caribisch Nederland. Tijdens de gesprekken met experts komt naar voren dat de kenmerken van de eilanden en de lokale dynamieken vragen om een aantal 'verfijningen' binnen de onderdelen (R2, R5, R6). Daarmee kan het doorlichtingsinstrument op subtielere wijze worden herijkt om passende inzet ervan mogelijk te maken.

Intake

Experts benadrukken dat het van belang is om het doorlichtingsinstrument te gebruiken om (risico's op) (institutionele) discriminatie in Caribisch Nederland in kaart te brengen en te verhelpen op een wijze die inspeelt op de behoefte van lokale gemeenschappen (R1, R2, R4). Volgens deze experts zou het doorlichtingsinstrument niet moeten worden ingezet om een fenomeen te analyseren dat in Europees Nederland speelt, maar op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba een kleine of andersoortige rol

kent. Voor het eerste onderdeel van het doorlichtingsinstrument, de Intake, impliceert dit dat de selectie van taken en diensten, en de verschijningsvormen van (institutionele) discriminatie waarop hierbinnen de nadruk wordt gelegd, dient te worden afgestemd op de behoefte van lokale organisaties en gemeenschappen.

Voorafgaand aan beslissingen over *wat* wordt doorgelicht in Caribisch Nederland, verdient het daarom aanbeveling om nader in kaart te brengen hoe het momenteel is gesteld met ervaringen van (institutionele) discriminatie op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (R1, R6). Op die manier kunnen bijvoorbeeld vormen van discriminatie tussen burgers worden geïnventariseerd. Dit is, juist door de toegelichte mate van sociale verwevenheid op de eilanden, van belang:

De overheid [...] wordt bemest met mensen van de maatschappij en [subtiële vormen van discriminatie tussen burgers onderling] werken dus door in de verticale verhouding van overheid naar burgers. In die zin [...] vindt er een kanteling plaats. [...] Onderzoek ook heel goed de horizontale discriminatiepatronen, want die kantelen door in die verticale verhouding van overheidsbehandeling of bejegening naar de burger toe (R6).

Voor de nadere verkenning dient aandacht te worden besteed aan de diverse gronden waarop burgers kunnen worden gediscrimineerd. Daarmee wordt een breed perspectief gehanteerd, om de verschillende verschijningsvormen van (institutionele) discriminatie en racisme in Caribisch Nederland in kaart te brengen. Ook benadrukken experts het belang van de juiste terminologie. Aansluiten bij het vocabulaire en de ervaringen van inwoners van de eilanden vergroot de mogelijkheid om lokale verschijningsvormen van (institutionele) discriminatie in beeld te krijgen (R4, R6). De eerdere toelichting over de wijze waarop de term '*colorism*' onder de bevolking op Sint-Eustatius meer tot de verbeelding spreekt dan de term 'discriminatie' illustreert dit (R6).

Al met al geldt dat experts benadrukken dat rekening dient te worden gehouden met de '*andere connotatie*' (R2) van (institutionele) discriminatie op de Bonaire, Sint-Eustatius en Saba en dat '*niet geproblematiseerd moet worden wat [in Caribisch Nederland] niet geproblematiseerd is*' (R1).

Werkwijze en Organisatiecultuur

Voor het in kaart brengen van de Werkwijze en Organisatiecultuur in het tweede onderdeel van het doorlichtingsinstrument verdient het aanbeveling om, in aanvulling op de ontwikkelde methodiek, gebruik te maken van etnografische onderzoeksmethoden. Dit komt voort uit de '*orale cultuur*' (R2) op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba, maar ook uit het feit dat formele procedures en schriftelijke documentatie beperkt zijn (R2). Door middel van etnografische onderzoeksmethoden worden diepgaande inzichten opgedaan om een grondig beeld te krijgen van ervaringen van de betrokkenen als het gaat om bijvoorbeeld de werkprocessen van de betreffende organisatie. Hiermee kan tevens in kaart worden gebracht welke invloed externe kaders, die in Caribisch Nederland bijvoorbeeld ook betrekking hebben op de verhoudingen tot Europees Nederland, hebben op de werkwijze van (semi-)overheidsinstanties.

Het verdient aanbeveling om de etnografische onderzoeksmethoden te combineren met vragenlijsten en interviews (R6), om met behulp van diverse bouwstenen te komen tot een omvangrijk inzicht in juridische dan wel ervaren discriminatie in of door de organisatie die met het instrumentarium aan de slag gaat. Ook levert dit rijke data op die de betreffende organisatie kan gebruiken om de dienstverlening voor burgers door te ontwikkelen.

Consultatie en Validatie

Voor de Consultatie en Validatie geldt dat het bieden van een veilige setting voor burgers hen de ruimte geeft om vrijuit te spreken (R3). Het belang van veiligheid, vertrouwelijkheid en (een zekere mate van) anonimiteit komt voort uit de eerder toegelichte sociale verwevenheid en kleinschaligheid. Juist deze kenmerken van de eilanden hebben invloed op de mate waarin discriminatie bespreekbaar is in Caribisch Nederland. Zoals ook in eerdere rapportages van de Commissie toegelicht (zie bijvoorbeeld: het Gespreksverslag delegatie Sint-Eustatius) worden klachten over (institutionele) discriminatie zelden ingediend omdat mensen op de eilanden elkaar kennen. Door een veilige setting te faciliteren waarin burgers en gebruikers hun beelden op een beschermde wijze kunnen delen, ontstaat meer ruimte om persoonlijke ervaringen te achterhalen.

Zodra de gesprekken met burgers en gebruikers plaatsvinden is het eveneens van belang om interpretaties van hun beelden en ervaringen continu te checken en hierin nuances op te zoeken (R6). Op deze manier worden onjuiste vertalingen voorkomen. Dit faciliteert eveneens mogelijkheden om onderscheid te maken tussen (institutionele) discriminatie en gebrekkige dienstverlening in de bevindingen van de doorlichting (R3, R4, R5).

De aanbevolen verfijningen in de drie onderdelen van het doorlichtingsinstrument bieden de mogelijkheid om het ontwikkelde instrumentarium op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba in gebruik te nemen op een wijze die aansluit bij lokale behoeften, wensen en mogelijkheden. Door *'de voelsprietten [van het instrument] net iets anders uit te steken'* (R6) kunnen (semi-)overheidsinstanties in Caribisch Nederland op passende wijze gebruik maken van het doorlichtingsinstrument en wordt bewustzijn van (institutionele) discriminatie op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba vergroot (R3, R5, R6).

4.3 PERSPECTIEF VOOR DE DOORLICHTING IN CARIBISCH NEDERLAND

Hoewel voorgaande paragraaf concrete handvatten biedt voor de verfijningen in het doorlichtingsinstrument, geldt dat ingebruikname van het doorlichtingsplan in bredere zin vraagt om inachtneming van de kenmerken van en dynamieken op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Drie principes bieden richting voor het vervolg: Samenbinden, Sensibiliseren en Stimuleren.

Samenbinden

In lijn met de nadruk op lokale behoeften gedurende (onder andere) de Intake in het eerste onderdeel van het doorlichtingsinstrument, is het van belang dat lokaal eigenaarschap rondom de doorlichting in Caribisch Nederland wordt gestimuleerd. Het is raadzaam om in een vroeg stadium, voorafgaand aan ingebruikname van het instrument, in gesprek te gaan met diverse belanghebbenden op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Het kan hierbij gaan om medewerkers van de openbare lichamen, maar ook om vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties die zich bezighouden met het thema van discriminatie en racisme (R3). De verschillende gesprekken bieden concrete inzichten in de ervaringen, behoeften en mogelijkheden van lokale professionals en inwoners. Dit kan in acht worden genomen op het moment dat een doorlichtingsteam aan de slag gaat. De gesprekken bieden daarnaast nadere inzichten in huidige initiatieven rondom het thema van (institutionele) discriminatie. Coördinatie met deze initiatieven kan worden gefaciliteerd om daarmee in te spelen op lokaal momentum en om overbelasting te voorkomen (R3, R4, R5, R6). Het verdient aanbeveling om het Europees-Nederlandse referentiekader tijdens de verschillende gesprekken zo veel mogelijk uit te schakelen en om ontvankelijk te zijn voor de beelden en geluiden die gesprekspartners aankaarten. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid om onbevangen en zonder vooroordeel te luisteren (R6).

Sensibiliseren

Op het moment dat het doorlichtingsinstrument in gebruik wordt genomen in Caribisch Nederland, vraagt dit in elk van de onderdelen van het instrument om sensitiviteit voor de lokale context (R2, R5, R6). De eerdere verfijningen in de drie onderdelen van het doorlichtingsinstrument bieden concrete handvatten om maatwerk te faciliteren. Ook in meer algemene zin is het raadzaam om te sympathiseren met de lokale context tijdens de (verkenningen voor de) doorlichting in Caribisch Nederland.

Om te beginnen is het van belang om passende taal en terminologie te hanteren tijdens de nadere verkenningen rondom het doorlichtingsplan (R2, R4, R6). De termen 'doorlichting', 'instrument' en 'uitrol' roepen ongemakkelijke gevoelens op. Spreken over een 'hulpmiddel' dat op geleide van de wensen en behoeften van (semi-)overheidsinstanties op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba in gebruik wordt genomen doet meer recht aan de positie van de eilanden in de doorlichting. Dit kan eveneens bijdragen aan eerdergenoemde ervaringen van eigenaarschap. Naast terminologie en woordkeuze is ook de letterlijke taal een punt van aandacht (R4). Het verdient aanbeveling om een versie van het doorlichtingsinstrument in het Papiaments op Bonaire aan te bieden, en op Saba en Sint-Eustatius in het Engels.

Zodra een doorlichting in gang wordt gezet is het van waarde om lokale onderzoekers te betrekken (R1), onder andere in de projectleiding en gedurende de dataverzameling. Dit draagt bij aan lokaal eigenaarschap, maar ook aan inhoudelijke verrijking. Het breidt de mogelijkheden om lokaal vocabulaire (en dus: lokale ervaringen) te doorgronden namelijk uit.

Daarnaast geldt dat nabije ondersteuning vanuit de (staf van de) Commissie gedurende het gehele verkennings- en/of doorlichtingsproces van meerwaarde is. Een groot gedeelte van de (overheids)medewerkers op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba heeft een mbo-opleiding genoten en inhoudelijke expertise rondom het thema van (institutionele) discriminatie is mogelijkwijs niet toereikend (R1, R4, R5). Ondersteuning vanuit de Commissie ondervangt de kwetsbaarheden in de lokale, operationele capaciteit door inhoudelijke expertise, maar ook procesmatige ervaring aan te vullen. Tegelijkertijd is het van belang dat de Commissie een *'respectvolle, reflexieve houding'* aanneemt (R1, R3, R4, R6) tijdens introductie en ingebruikname van het doorlichtingsinstrument. Hiermee wordt blijk gegeven van waardering voor de lokale context. Een zekere mate van voorzichtigheid is volgens experts eveneens van waarde om te voorkomen dat de indruk wordt gewekt dat het doorlichtingsinstrument een verantwoordingsmechanisme is jegens Europees-Nederland (R1, R4). Dat is immers niet de insteek van het instrument; het is juist een *hulpmiddel* dat lokale (semi-)overheidsinstanties ondersteuning biedt bij de versterking van dienstverlening.

Het vinden van de balans tussen ondersteuning en terughoudendheid, alsook de inachtneming van en respect voor de lokale context van Caribisch Nederland zijn al met al van belang. In het licht hiervan noemen experts dat elk eiland net om een andere nadruk of nuance vraagt: *'Ieder eiland heeft zo z'n eigen cultuur, eigen problematieken, eigen moeilijkheden, maar ook aardigheden'* (R5).

Stimuleren

Zodra nadere verkenningen van het doorlichtingsplan op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba plaatsvinden en het doorlichtingsinstrument in gebruik wordt genomen in Caribisch Nederland, is het van belang dat duidelijk wordt gemaakt wat de meerwaarde hiervan voor de eilanden is (R1, R3, R4, R6). In Europees Nederland dient de doorlichting ter verbetering van aanpak van discriminatie en ter bevordering van gelijke behandeling – in Caribisch Nederland is dat niet anders.

Het is eveneens essentieel dat deze meerwaarde bij de inwoners van Bonaire, Sint-Eustatius en Saba terechtkomt. Dit kan onder andere worden gerealiseerd door de verzamelde data en informatie van een nadere verkenning inzake de aard, omvang en oorzaken van (institutionele) discriminatie of van een doorlichting op ieder moment beschikbaar te maken en te houden voor lokale organisaties (R6). Daarmee kunnen de instanties hun dienstverlening verder verstevigen.

Door de lokale meerwaarde centraal te stellen heeft het doorlichtingsinstrument een stimulerende werking; het dient dan als 'vliegwiel' (R6) voor het ontwikkelen van bewustzijn over de wijzen waarop ieders grondrechten op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba in het geding kunnen komen en kunnen worden beschermd. Dit komt het uitgangspunt van het doorlichtingsinstrument als hulpmiddel – en niet als verantwoordingsmechanisme – eveneens ten goede.

4.4 LOKALE CONTACTPERSONEN EN BESTAANDE DATASETS

Hoewel dit verkennende onderzoek eerste inzichten biedt in de wijze waarop de ingebruikname van het doorlichtingsplan en -instrument in Caribisch Nederland op een passende en waardevolle wijze kan plaatsvinden, bieden aanvullende exploraties een verdere concretiseringslag voorafgaand aan eventuele ingebruikname van het doorlichtingsinstrument op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Voor deze nadere verkenningen kunnen verschillende contactpersonen en/of onderzoekers in Caribisch Nederland worden geconsulteerd. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van diverse deskundigen en onderzoekers die hierin een rol kunnen spelen.

Tijdens dit verkennende onderzoek is veelvoudig gezocht naar datasets over (institutionele) discriminatie in Caribisch Nederland. Hieruit is gebleken dat bestaande datasets schaars zijn. Data van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) verschaffen inzicht in demografische ontwikkelingen, economische indicatoren en toeristenaantallen in Caribisch Nederland, maar niet in juridische dan wel ervaren (institutionele) discriminatie. Ook andere zoeksystemen zijn geraadpleegd: het Geheugen van Nederland, het Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde, en het Nationaal Archief zijn hier voorbeelden van. Deze consultatie levert eveneens geen datasets over (institutionele) discriminatie op. Deze uitkomsten benadrukken het belang van vervolgonderzoek en de combinatie van verschillende onderzoeksmethoden op het moment dat het doorlichtingsinstrument in gebruik wordt genomen door (semi-)overheidsinstanties op Bonaire, Sint-Eustatius en/of Saba.

4.5 CONCRETE VERVOLGSTAPPEN

Om de drie principes, zoals besproken in paragraaf 4.3, concrete opvolging te geven, kunnen mogelijke vervolgstappen worden onderverdeeld in drie fasen.

Vervolgfase 1: Verrijkende verkenning in Caribisch Nederland

Voorafgaand aan eventuele ingebruikname van het doorlichtingsinstrument in Caribisch Nederland verdient het aanbeveling dat een delegatie van de Commissie een bezoek brengt aan Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Tijdens dit bezoek kan de delegatie, zoals eerder toegelicht, in gesprek gaan met medewerkers van de openbare lichamen en met vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. Ook kan de delegatie de medewerkers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) in Caribisch Nederland consulteren om passende onderzoeksmogelijkheden voor nader onderzoek naar de aard, omvang en oorzaak van (institutionele) discriminatie en de doorlichting in Caribisch Nederland te verkennen (R3, R5). De verschillende gesprekken bieden daarmee concrete inzichten in de wensen en mogelijkheden van lokale organisaties en gemeenschappen, en faciliteren gezamenlijke besluitvorming over het vervolg van de doorlichting.

Vervolgfase 2: Onderzoek en toepassing van het doorlichtingsinstrument in Caribisch Nederland

Na verkennende gesprekken en verdere inventarisaties kan een tweede vervolgfase bestaan uit onderzoek naar (institutionele) discriminatie en ingebruikname van het doorlichtingsinstrument in Caribisch Nederland. Het lijkt passend om de doorlichting te starten bij de RCN, gevestigd op Bonaire. De operationele capaciteit op Bonaire is relatief robuust, onder andere door de schaalgrootte van het eiland (R6). Ook heeft de RCN concrete handreikingen gedaan om doorlichtingsmogelijkheden samen met de Commissie te onderzoeken. Deze handreikingen dragen bij aan haalbaarheid van het proces, maar ook aan eerdergenoemde gevoelens van eigenaarschap en toewijding aan het doorlichtingsproces en de uitkomsten hiervan (R3).

Vervolgfase 3: Brede toepassing van het doorlichtingsinstrument in Caribisch Nederland

Naar aanleiding van de ervaringen rondom de ingebruikname van het doorlichtingsinstrument bij de eerste (semi-)overheidsinstantie kan een beknopte evaluatie plaatsvinden. Tijdens de evaluatie kan het doorlichtingsteam in gesprek gaan met een delegatie van de Commissie om opvallende zaken in het doorlichtingsproces en/of in de uitkomsten bespreekbaar te maken. Vervolgens kan in samenspraak worden besloten of verdere verfijning van het doorlichtingsinstrument passend dan wel wenselijk is om toepasbaarheid in Caribisch Nederland verder te versterken.

4.6 SAMENVATTING: HET DOORLICHTINGSPLAN EN - INSTRUMENT IN CARIBISCH NEDERLAND

Voor de ingebruikname van het doorlichtingsinstrument door (semi-)overheidsinstanties, inclusief uitvoeringsorganisaties, op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba geldt dat het van belang is om oog te houden voor de lokale context van elk van de eilanden. Door de drie onderdelen uit het doorlichtingsinstrument te verfijnen en rekening te houden met de wensen, behoeften en mogelijkheden in Caribisch Nederland, heeft de doorlichting een stimulerende werking die de lokale gemeenschappen ten goede komt.

5. Conclusie

Door middel van dit onderzoek is inzicht verworven in de bestuurlijke inrichting en lokale context van Caribisch Nederland ter verkenning van doorlichtingsmogelijkheden op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. De bevindingen verrijken het handelingsperspectief van de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme ter voorbereiding op besluitvorming rondom de doorlichting in Caribisch Nederland alsmede voor de ingebruikname van het ontwikkelde doorlichtingsinstrument.

Hoewel dit onderzoek geen algehele inventarisatie van de aard, omvang en oorzaak van (institutionele) discriminatie in Caribisch Nederland betreft, geeft de rapportage inzicht in indicaties van mogelijke bronnen van (institutionele) discriminatie op de eilanden, tussen de openbare lichamen, en tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland. De bevindingen ondersteunen het besef dat Caribisch Nederland als volwaardig deel van Nederland dient te worden geïncorporeerd in het doorlichtingsplan van de Commissie.

De bevindingen vloeien voort in concrete perspectieven en aanbevelingen voor het vervolg, gericht aan de Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme:

- Breng voorafgaand aan ingebruikname van het doorlichtingsinstrument in kaart hoe het momenteel is gesteld met (institutionele) discriminatie op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Besteed hierbij aandacht aan de diverse gronden waarop de inwoners van Caribisch Nederland kunnen worden gediscrimineerd.
- Verken samen met diverse belanghebbenden, zoals afgevaardigden van de openbare lichamen en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, welke doorlichtingsbehoefte op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba bestaat. Ga hiertoe in gesprek met diverse actoren op elk van de eilanden. Wees ontvankelijk voor de beelden en geluiden die gesprekspartners delen en speel in op lokale behoeften.
- Hanteer een passende benadering bij ingebruikname van het doorlichtingsinstrument, in het bijzonder via taal en terminologie, die recht doet aan de lokale context. Maak kenbaar dat de doorlichting geen verantwoording jegens Europees Nederland betreft.
- Faciliteer verfijningen in het doorlichtingsinstrument die bijvoorbeeld de orale cultuur en de sociale verwevenheid in Caribisch Nederland in acht nemen. Combineer verschillende onderzoeksmethoden en faciliteer een veilige setting voor burgers op het moment dat zij worden geconsulteerd om bevindingen uit de doorlichting te valideren.
- Bied lokale doorlichtingsteams inhoudelijke en procesmatige ondersteuning op het moment dat zij met het doorlichtingsinstrument aan de slag gaan om daarmee de operationele capaciteit en inhoudelijke expertise te verrijken.

- Zorg ervoor dat de meerwaarde van het doorlichtingsinstrument wordt gevoeld door en terecht komt bij lokale actoren en gemeenschappen. Hiermee wordt een stimulerende werking van het instrument in gang gezet, die uiteindelijk ten goede komt aan de inwoners van Bonaire, Sint-Eustatius en Saba.
- Wees gedurende het gehele proces sensitief voor de verhoudingen tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland, alsook voor de onderlinge verhoudingen tussen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba.

Opvolging van de aanbevelingen faciliteert en stimuleert betekenisvolle doorlichting van (semi-) overheidsinstanties, inclusief uitvoeringsorganisaties, op Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Om de doorlichtingsmogelijkheden te verstevigen en het potentieel voor duurzame bestending te vergroten, is samenwerking met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in het bijzonder met het directoraat-generaal Koninkrijksrelaties, van meerwaarde. Door middel van passende ondersteuning en/of tegemoetkoming vanuit het ministerie kan de capaciteit van de Commissie worden uitgebreid en verrijkt om de doorlichtingsmogelijkheden in Caribisch Nederland robuust vorm te geven. Door de context van Bonaire, Sint-Eustatius en Saba hierin te allen tijde 'in beeld' te houden, wordt de aanpak van (institutionele) discriminatie en bevordering van gelijke behandeling in Caribisch Nederland gestimuleerd.



Bijlage 1. Overzicht van geraadpleegde experts

Nr.	Functie respondent	Type respondent in dit onderzoek	Datum interview
1	Onderzoeker aan Universiteit van Aruba	Expert type II: discriminatie en racisme op eilanden en in Caribisch Nederland	21 maart 2024
2	Voormalig eilandsecretaris van een van de drie openbare lichamen	Expert type I: besturing en bestuurlijke inrichting van Caribisch Nederland	27 maart 2024
3	Topambtenaar bij Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Expert type I: besturing en bestuurlijke inrichting van Caribisch Nederland	5 april 2024
4	Onderzoeker aan een Nederlandse Universiteit	Expert type II: discriminatie en racisme op eilanden en in Caribisch Nederland	11 april 2024
5	Bestuurlijke actor in Caribisch Nederland	Expert type III: doorlichting op discriminatie en racisme in Caribisch Nederland	11 april 2024
6	Voormalig bestuurlijke actor van een van de drie openbare lichamen	Expert type III: doorlichting op discriminatie en racisme in Caribisch Nederland	23 april 2024

Bijlage 2.

Onderzoekers en contactpersonen voor vervolgvragen

Naam	Organisatie en/of functie	Eiland
Alida Francis	Openbaar Lichaam Sint-Eustatius, regeringscommissaris	Sint-Eustatius
Bram Streppel	Openbaar Lichaam Saba, eilandsecretaris	Saba
Brenda Tjipjes	Openbaar Lichaam Saba, HR	Saba
Christopher Frans	Openbaar Lichaam Bonaire, adjunct-eilandsecretaris	Bonaire
Devi van Groningen	Openbaar Lichaam Saba, bestuursadviseur	Saba
Glenn Thodé	Oud-gezaghebber Bonaire	Bonaire
Jan Helmond	Rijksvertegenwoordiger	Bonaire
Jonathan Johnson	Openbaar Lichaam Saba, Gezaghebber	Saba
Malvern Dijkshoorn-Lopes	Openbaar Lichaam Sint-Eustatius, Eilandsecretaris	Sint-Eustatius
Marga Buys	Centraal Dialoog Bonaire, secretaris	Bonaire
Monique James	Openbaar Lichaam Sint-Eustatius	Sint-Eustatius
Rabin Baldewsingh	Nationaal coördinator Racisme en Discriminatie	Europees Nederland
Roëlla Pourrier	Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES	Bonaire

Sulien Zimmerman	Rijksdienst Caribisch Nederland	Bonaire
Tim Muller	Rijksdienst Caribisch Nederland, directeur	Bonaire

Literatuurlijst

- Abraham, M., Girigorie, T., Nauta, O., & Petersen, A. (2023). *Ambtelijk-bestuurlijke integriteit in Caribisch Nederland*. Geraadpleegd via <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/3326>.
- Algemene Rekenkamer (2021, 9 december). *Tien jaar na de ontmanteling van de Nederlandse Antillen*. Geraadpleegd via <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/toespraken/2021/12/09/tien-jaar-na-de-ontmanteling-van-de-nederlandse-antillen-den-haag-9-december-2021>.
- Algemene Rekenkamer (2022, 18 mei). *Geef Sint-Eustatius perspectief op eigen bestuur*. Geraadpleegd via <https://www.rekenkamer.nl/actueel/nieuws/2022/05/18/geef-sint-eustatius-perspectief-op-eigen-bestuur>.
- Alofs, L., & Franken, T. (2022). *Kwetsbare groepen, urgente noden*. Oranjestad: Aruba.
- Baelemans, N. (2014). *Gelijke behandeling en differentiatie van regelgeving in Caribisch Nederland* [Masterscriptie, Tilburg University].
- Bonaire.nu. (2022, 20 april). *Jongeren spreken over racisme en discriminatie*. Geraadpleegd via <https://bonaire.nu/2022/04/20/jongeren-spreken-over-racisme-en-discriminatie/>.
- Bonaire.nu. (2024a, 12 april). *MPB wil duidelijke stellingname gezaghebber Oleana over persvrijheid Bonaire*. Geraadpleegd via <https://bonaire.nu/2024/04/12/mpb-wil-duidelijke-stellingname-gezaghebber-oleana-over-persvrijheid-bonaire/>.
- Bonaire.nu. (2024b, 26 april). *Gezaghebber Oleana: Pers van groot belang voor Bonaire*. Geraadpleegd via <https://bonaire.nu/2024/04/26/gezaghebber-oleana-pers-van-groot-belang-voor-bonaire/>.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). (2022, 28 april). *Caribisch Nederland: bevolkingsontwikkeling, geboorte, sterfte en migratie*. Geraadpleegd via <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83774NED/table?ts=1663134216890>.
- Corbett, J. (2015). "Everybody knows everybody": Practising politics in the Pacific Islands. *Democratization*, 22(1), 51-72.
- Cuales, S. M. (1998). In search of our memory: gender in the Netherlands Antilles. *Feminist Review*, 59(1), 86-100.
- Dahl, R.A., & Tufte, E.R. (1973). *Size and Democracy*. Stanford University Press.
- De Kluis, E. (2023, 31 maart). Aantal raadsleden BES-eilanden verdubbeld. *Binnenlands Bestuur*. Geraadpleegd via <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/verdubbeling-aantal-raadsleden-op-de-bes-eilanden>.
- Drayer, D. (2018, 15 mei). Examens in Nederland beginnen 's middags door Caribische eilanden. *NOS Nieuws*. Geraadpleegd via <https://nos.nl/artikel/2231898-examens-in-nederland-beginnen-s-middags-door-caribische-eilanden>.
- Eerste Kamer der Staten-Generaal (2015, 9 april). *Taken en verantwoordelijkheden Rijksvertegenwoordiger*. Geraadpleegd via https://www.eerstekamer.nl/overig/20150409/taken_en_verantwoordelijkheden/document.

- Eerste Kamer der Staten-Generaal (z.d.a). *Wet openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba*. Geraadpleegd op 15 maart 2024 via https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/31954_wet_openbare_lichamen.
- Eerste Kamer der Staten-Generaal (z.d.b). *Wet financiën openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba*. Geraadpleegd op 15 maart 2024 via https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/31958_wet_financien_openbare.
- Gerring, J., & Veenendaal, W. (2020). *Population and politics: The impact of scale*. Cambridge University Press.
- Kloosterboer, K. (2013). Kind op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Kinderrechten in Caribisch Nederland. *UNICEF Nederland*. Geraadpleegd via <https://content.presspage.com/uploads/688/samenvattingkindopbeslowres.pdf>.
- Meijvogel, C. (2022, 20 april). Young people debating discrimination, racism. *Saba News*. Geraadpleegd via <https://www.saba-news.com/young-people-debating-discrimination-racism/>.
- Ministerie van Algemene Zaken (2023, 22 mei). *Het bestuur van Bonaire, Sint-Eustatius en Saba*. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/caribische-deel-van-het-koninkrijk/rechtspositie-politieke-ambtsdragers-bonaire-sint-eustatius-saba#:~:text=Bonaire%2C%20Sint%20Eustatius%20en%20Saba%20worden%20bestuurd%20door%20een%20eilandbestuur,niet%20bij%20een%20provincie%20horen>.
- Ministerie van Algemene Zaken (2024, 5 februari). *Waaruit bestaat het Koninkrijk der Nederlanden?* Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/caribische-deel-van-het-koninkrijk/vraag-en-antwoord/waaruit-bestaat-het-koninkrijk-der-nederlanden>.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022a, 9 mei). *De Rijksvertegenwoordiger*. Geraadpleegd via <https://www.rijksdienstcn.com/over-de-rijksdienst-caribisch-nederland/de-rijksvertegenwoordiger>.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2022b, 29 april). *Over Rijksdienst Caribisch Nederland*. Geraadpleegd via <https://www.rijksdienstcn.com/over-de-rijksdienst-caribisch-nederland>.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023a, 8 februari). *Verkenning invoering gelijkebehandelingswetgeving op Bonaire, Saba en Sint-Eustatius*. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/01/23/verkenning-invoering-gelijkebehandelingswetgeving-op-bonaire-saba-en-sint-eustatius>.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023b, 23 januari). *Gelijkebehandelingswetgeving wordt ingevoerd in Bonaire, Saba en St. Eustatius*. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2023/01/23/gelijkebehandelingswetgeving-wordt-ingevoerd-in-bonaire-saba-en-st.-eustatius>.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2023c, 7 maart). *Meldpunt Vertrouwensinspecteurs*. Geraadpleegd via <https://www.rijksdienstcn.com/onderwijs-cultuur-wetenschap/over-ocw/meldpunt-vertrouwensinspecteurs#:~:text=Stuur%20uw%20bericht%20aan%20CNvertrouwensinspectie,het%20tijdsverschil%20met%20Caribisch%20Nederland>.
- Nauta, O. (2015). Vijf jaar Caribisch Nederland. Werking van de nieuwe bestuurlijke structuur. *DSP groep*. Geraadpleegd via <https://www.dsp-groep.nl/projecten/vijf-jaar-caribisch-nederland/>.

- Nationale ombudsman (z.d.). *Caribisch Nederland*. Geraadpleegd op 15 maart 2024 via <https://www.nationaleombudsman.nl/caribisch-nederland/over-ons>.
- Nicolaas, A.T.C. (2023). *Ervaren discriminatie op de Bonairiaanse arbeidsmarkt*. [Dissertatie, Inter-Continental University of the Caribbean]. Proefschrift-AIO.nl. Geraadpleegd op 1 mei 2024 via <https://static1.squarespace.com/static/6081d24eb35c6c5d391b0c4b/t/64a7da752d419a31cbd87400/1688722058890/AIO.009.84+Anthony+Nicolaas-10.pdf>.
- NOS (2018, 6 februari). *'De rotte cultuur op Sint-Eustatius los je niet in twee jaar op'*. Geraadpleegd via <https://nos.nl/artikel/2215619-de-rotte-cultuur-op-sint-eustatius-los-je-niet-in-twee-jaar-op>.
- Oostindie, G. (2019). Het Trans-Atlantische Koninkrijk: een koloniale erfenis met hedendaagse uitdagingen. *Groniek*, (220).
- Oostindie, G., & Veenendaal, W. (2022). *Ongemak: zes Caribische eilanden en Nederland*. Prometheus. Overheid.nl. (z.d.). *Wet bescherming tegen discriminatie op de BES*. Geraadpleegd op 15 maart 2024 via <https://www.internetconsultatie.nl/gelijkebehandeling/b1#:~:text=De%20gelijkebehandeling swetten%20worden%20van%20toepassing,taak%20op%20de%20drie%20eilanden>.
- Pommer, E., & Bijl, R. (2015). Vijf jaar Caribisch Nederland. Gevolgen voor de bevolking. *Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)*. Geraadpleegd via <https://www.scp.nl/binaries/scp/documenten/publicaties/2015/11/12/vijf-jaar-caribisch-nederland/5+jaar+Caribisch+Nederland.pdf>.
- Scandurra, G., Romano, A. A., Ronghi, M., & Carfora, A. (2018). On the vulnerability of Small Island Developing States: A dynamic analysis. *Ecological Indicators*, *84*, 382-392.
- Sutton, P. (2007). Democracy and good governance in small states. *Commonwealth small states. Issues and prospects*, 199-217.
- Raad van State (2019, 4 oktober). *Voorlichting over de bestaande vormgeving tussen de Caribisch en Europees Nederland en de coördinerende rol van BZK*. Geraadpleegd via <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@113253/w04-18-0286-vo/>.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2024, 22 februari). *De financiële verhoudingen met Caribisch Nederland moeten op de schop*. Geraadpleegd via <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/actueel/nieuws/2024/2/22/de-financieele-verhoudingen-met-caribisch-nederland-moeten-op-de-schop>.
- Rijksoverheid (2024, 6 maart). *Consultatieproces WolBES en FinBES bijna afgerond*. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/03/06/consultatieproces-wolbes-en-finbes-bijna-afgerond>.
- Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) (z.d.). *Taal in het onderwijs*. Geraadpleegd via <https://www.rijksdienstcn.com/onderwijs-cultuur-wetenschap/ouders-leerlingen/taal-in-het-onderwijs#:~:text=Op%20Bonaire%20wordt%20in%20de,leerlingen%20les%20in%20het%20Nederlands>.
- Santos do Nascimento, R.R. (2016). *Het Koninkrijk ontsluit*. [Dissertatie, Rijksuniversiteit Groningen and University of Aruba].
- Severijnse, M. (2023, 28 april). *Papiamentu krijgt belangrijkere rol op scholen Bonaire*. Geraadpleegd via <https://caribischnetwerk.ntr.nl/2023/04/28/binnenkort-ook-eindniveau-papiamentu-op-basisschool/>.

- Spies, J., Soons, A., Thodé, G., Verhey, L., & Weekers, F. (2015). *Vijf jaar verbonden: Bonaire, Sint-Eustatius, Saba en Europees Nederland. Rapport van de commissie evaluatie uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland*. Geraadpleegd via https://www.eerstekamer.nl/overig/20151012/vijf_jaar_verbonden_bonaire_sint_2/meta.
- Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme (2023a). *Aard, omvang en oorzaken van discriminatie en racisme in Nederland: eerste inzichten en vervolg*. Geraadpleegd via <https://www.staatscommissietegendiscriminatieenracisme.nl/publicaties/publicaties/2023/12/12/index>.
- Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme (2023b). *Doorlichtingsinstrument 'Risico's op Discriminatie bij de Uitvoering van Publieke Taken en Diensten'*.
- Tate, S. A., & Law, I. (2015). *Caribbean Racisms Connections and Complexities in the Racialization of the Caribbean Region*. Springer.
- Tweede Kamer (2021, 16 juli). *Wetsvoorstel: Uitbreiding van de mogelijkheden om het onderwijs en de examens van mbo-opleidingen op Bonaire in het Papiaments aan te bieden*. Geraadpleegd via <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorstelgegevens&qry=wetsvoorstel%3A35893>.
- Veenendaal, W. (2013). Size and Personalistic Politics: Characteristics of Political Competition in Four Microstates. *The Round Table*, 102(3), 245-257.
- Veenendaal, W. (2014). *Politics and Democracy in Microstates*. Routledge.
- Veenendaal, W. (2016a). Smallness and status debates in overseas territories: Evidence from the Dutch Caribbean. *Geopolitics*, 21(1), 148-170.
- Veenendaal, W. (2016b). The ties that bind: Smallness, nonsovereignty, and political reform in St. Eustatius. *New West Indian Guide/Nieuwe West-Indische Gids*, 90(3-4), 257-279.
- Veenendaal, W. (2017). Iedereen kent iedereen. *Beleid en Maatschappij*, 44(4), 259-281.
- Veenendaal, W. (2018). Integration with the metropolis: The Dutch Caribbean 'municipalities' after 2010. In *Euro-Caribbean Societies in the 21st Century* (pp. 162-175). Routledge.
- Veenendaal, W. (2019). How smallness fosters clientelism: A case study of Malta. *Political Studies*, 67(4), 1034-1052.
- Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) (2023, 13 december). *Ambtelijk-bestuurlijke integriteit in Caribisch Nederland bevorderen? Verbeter het onderwijs en pak armoede aan*. Geraadpleegd via <https://www.wodc.nl/actueel/nieuws/2023/12/14/ambtelijk-bestuurlijke-integriteit-in-caribisch-nederland-bevorderen>.
- Zuidervaart, B. (2024, 22 maart). Na zes jaar Haags bestuur is de democratie weer terug op 'Statia'. *Trouw*. Geraadpleegd via https://www.trouw.nl/binnenland/na-zes-jaar-haags-bestuur-is-de-democratie-weer-terug-op-statia-b75bff09/?utm_campaign=shared_earned&utm_medium=social&utm_source=email.