

REFERENDUMCOMMISSIE BONAIRE 2015

Aan de Eilandsraad van
het Openbaar Lichaam Bonaire
Plasa Wilhelmina 2
Kralendijk, Bonaire

Aan het Bestuurscollege van
het Openbaar Lichaam Bonaire
Plasa Reina Wilhelmina 1
Kralendijk, Bonaire

Griffie ER Bonaire	
Ingek.: FEB 0 4 2016	
Volgnummer: 2016.001016	
Griffier:	Uitv.:

Betreft: verslag Referendumcommissie Bonaire 2015

Kralendijk, 4 februari 2016

Geachte raad, geacht college,

De Referendumcommissie Bonaire 2015 biedt u bijgaand het verslag aan van haar werkzaamheden, zoals bedoeld in artikel 5, zesde lid, van de Eilandsverordening Referendum Bonaire 2015, A.B. 2015, no. 6.

Het verslag bevat tevens een overzicht van het door de commissie over de haar toegewezen middelen gevoerde beheer, waarover afzonderlijk rekening en verantwoording zal worden afgelegd, zoals bedoeld in artikel 2, vierde lid, van het Eilandsbesluit van 16 oktober 2015, nr. 14.

Het verslag zal door de commissie tevens worden geplaatst op haar website en haar Facebookpagina.

Hoogachtend,
Referendumcommissie Bonaire 2015



Douwe A. A. Boersema, voorzitter



Maritza Valdink, secretaris

HET REFERENDUM VAN 2015

**OVER DE STAATKUNDIGE POSITIE
VAN BONAIRE**

**Eindverslag van de
*Referendum Commissie Bonaire 2015***

Bonaire, 29 januari 2016

1. Inleiding en samenvatting

Op 6 oktober 2015 heeft de Eilandsraad van het Openbaar Lichaam Bonaire de Eilandsverordening Referendum Bonaire 2015 (A.B. 2015, no. 6, "de Eilandsverordening") vastgesteld inzake het houden van een referendum over de staatkundige toekomst van Bonaire, te houden op 18 december 2015 (A.B. 2015, no. 6). De verordening trad in werking op 9 oktober 2015.

De in het referendum voorgelegde keuze, zoals opgenomen in de eilandsverordening, luidde: *"Bent u het eens met de invulling die is gegeven aan de directe band met Nederland? Ja (of) Nee"*. In het Papiaments: *"Bo ta di akuerdo ku e kontenido ku a duna na 'Laso Direkto' ku Hulanda? Si (of) NO"*.

Bij eilandsbesluit van 16 oktober 2015, nr.14, zijn de leden van de bij de Eilandsverordening ingestelde Referendumcommissie Bonaire 2015 ("de Commissie") door het Bestuurscollege benoemd. De Commissie werd geïnstalleerd op 19 oktober 2015. De voorlichtingscampagne van het referendum is gestart op 5 november 2015 en is gevoerd gedurende ca. 6 weken. De voor de voorlichting benodigde financiële middelen werden de Commissie ter beschikking gesteld op 2 december 2015.

De stemming voor het referendum werd gehouden op 18 december 2015.

De uitslag van de stemming is bij Proces-verbaal van 22 december 2015 door het Hoofdstembureau vastgesteld. Met correctie ten aanzien van de uitgebrachte blanco stemmen, die in de Eilandsverordening worden aangemerkt als geldige stemmen, is de uitslag als volgt:

Referendum 18 december 2015	
Aantal kiesgerechtigden	12.661
Aantal geldig uitgebrachte stemmen	7.731
Aantal ongeldig uitgebrachte stemmen	67
Percentage geldig uitgebrachte stemmen	61,06

Keuze	Aantal stemmen	Percentage
Ja	2.649	34,27
Nee	5.040	65,19
Blanco	42	0,54
Aantal geldige stemmen	7.731	99,46

Naast de voorlichting door de Commissie werd door de bestuurlijke organen van Bonaire invloed op de stemming uitgeoefend door vanuit het Bestuurscollege met de Commissie contact te zoeken over de inhoud van de voorlichtingscampagne van de Commissie, door het aannemen van een motie door de Eilandsraad en door een vier dagen voor de stemming genomen besluit van de Eilandsraad, steeds ten aanzien van de interpretatie van de vraagstelling, zoals vastgesteld in de Eilandsverordening, en de gevolgen van de uitslag van de stemming.

De Commissie heeft moeten vaststellen dat daarmee in strijd met de Eilandsverordening werd gehandeld en op niet neutrale wijze invloed werd uitgeoefend op de uitslag van de stemming. Als gevolg daarvan kan gereede twijfel bestaan over de waarde van de uitslag van het referendum.

2. De formele grondslag voor het referendum.

a. Politieke besluitvorming

Het constitutionele recht in engere zin van Bonaire kent geen grondslag voor besluitvorming door middel van een referendum. Dat maakt het houden van een referendum steeds afhankelijk van politieke besluitvorming door de Eilandsraad, waarbij ook slechts door diezelfde Eilandsraad aan de uitslag van een referendum rechtens een betekenis kan worden gegeven. De binding aan die uitslag is daarom binnen de gelding van het Bonairese staatsrecht in engere zin van politieke aard. Het houden van een referendum en de modaliteiten daarvan worden per geval geregeld door een Eilandsverordening.

b. Recht op zelfbeschikking

Referenda met betrekking tot besluiten over de staatkundige positie van Bonaire in een groter verband zijn tevens verbonden met het internationaal erkende recht op zelfbeschikking. Het zelfbeschikkingsrecht is gebaseerd op de gedachte dat alle volken het recht hebben om in alle vrijheid hun eigen lot te bepalen en is onder meer neergelegd in artikel 73 van het Handvest van de Verenigde Naties en in mensenrechtenverdragen zoals het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten en het Internationaal Verdrag inzake Sociale, Economische en Culturele Rechten.

Ook door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties is door middel van enkele resoluties het recht op zelfbeschikking erkend en nader bepaald (Resoluties 1514, 1541 en 2625). Deze erkenning geldt in beginsel voor volken van niet-zelfbesturende gebieden of die verkeren in een staat van dekolonisatie. Voor de bevolking van Bonaire geldt dat recht niet langer sinds de totstandkoming van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden in 1954, in het kader waarvan de in het Koninkrijk verbonden voormalige kolonies werden afgevoerd van de door de Verenigde Naties gehouden lijst van niet-zelfbesturende landen.

Niettemin is binnen het Koninkrijk sindsdien een nog voortdurende gelding van het zelfbeschikkingsrecht voor afzonderlijke eilanden van de Nederlandse Antillen politiek erkend. Deze erkenning vond plaats tijdens de Ronde Tafel Conferentie van 1981, terwijl een bevestiging van dat recht volgde tijdens de Ronde Tafel Conferentie van 1983. Op grond van die erkenning van het eilandelijk zelfbeschikkingsrecht, kan Bonaire zelf haar eigen staatkundige status bepalen. De reikwijdte van dat zelfbeschikkingsrecht wordt bepaald door de resultaten van de onderhandelingen binnen het eigen staatsrechtelijk verband, het Koninkrijk der Nederlanden.

Voor de uitoefening van het recht op zelfbeschikking zijn de door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties aangenomen resoluties bepalend. Op grond van die resoluties eindigt de gelding van het zelfbeschikkingsrecht van Bonaire slechts door het bereiken van staatkundige onafhankelijkheid of door opnemng van Bonaire binnen het Nederlandse staatsverband. Binnen het Koninkrijk wordt erkend dat het recht op zelfbeschikking ook in geval van integratie met het voormalige moederland blijft gelden, zij het dat in dat geval slechts de keuze voor onafhankelijkheid open staat.

Als gevolg van het voorgaande gold binnen het constitutionele recht van Bonaire in ruimere zin voor dit referendum het internationaal erkende recht op zelfbeschikking. Ten aanzien van de inmiddels gerealiseerde integratie met Nederland werd niet eerder een referendum gehouden. Dat recht komt echter toe aan het volk van Bonaire en niet aan de bestaande bestuurlijke organen van Bonaire. Door de politieke aanvaarding daarvan zijn de bestuurlijke organen van Bonaire gebonden aan de uitkomst van een door hen uitgeschreven referendum met betrekking tot de staatkundige positie van Bonaire. Elk in het kader van het zelfbeschikkingsrecht van volken te houden referendum dient daarom te voldoen aan de daarvoor internationaal geldende maatstaven.

In de eilandsverordening voor het op 18 december 2015 gehouden referendum is geen opkomstgrens bepaald voor de gelding van de uitslag van de stemming.

c. De aard van het referendum van 18 december 2015

Het referendum van 18 december 2015 over de vraag of de bevolking van Bonaire het eens is met de invulling die is gegeven aan de directe band met Nederland is in het licht van de eerder genoemde resoluties van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties verbonden met het zelfbeschikkingsrecht van volken.

De tijdens de voorlichtingscampagne, met name van de kant van de bestuurlijke organen van Bonaire, gehoorde opvatting dat het referendum een bestuurlijk referendum zou zijn en geen zelfbeschikkingsreferendum, is onjuist. In het referendum was immers niet slechts aan de orde of en hoe de bestuurlijke organen van Bonaire mogelijk over een andere staatkundige positie voor Bonaire zou moeten onderhandelen met de partners in het Koninkrijk, maar met name ook of de op grond van bestuurlijke besluiten in 2010 tot stand gekomen positie van Bonaire als deel van Nederland (alsnog) de instemming van de bevolking zou verkrijgen.

Bij een bevestigende uitslag, in die zin dat een meerderheid van de kiezers de referenduvraag met 'Ja' zou beantwoorden, zou de bevolking van Bonaire hebben ingestemd met de integratie van Bonaire in het Nederlandse staatsbestel. Het is immers niet goed voorstelbaar dat na een instemmende uitslag van het referendum nog steeds zou moeten gelden dat de bevolking zich (nog) niet heeft uitgesproken over de integratie binnen het Nederlandse staatsbestel. Maar ook bij een afwijzende uitkomst, zou de bevolking een daad van zelfbeschikking hebben gedaan door het afwijzen van die integratie, ten minste voor wat betreft de wijze waarop daaraan sinds 2010 invulling is gegeven. Het bestuurlijk karakter van het referendum kwam vervolgens slechts tot uitdrukking in het niet aanbieden van een alternatief voor de bestaande integratie binnen Nederland. In de Eilandsverordening is slechts bepaald, dat de Eilandsraad bij een afwijzende uitkomst kan besluiten tot het opnieuw houden van een referendum, waarbij nader te bepalen opties, met inachtneming van het bepaalde in VN Resolutie 1541, aan de bevolking zullen worden voorgelegd.

De keuze in de Eilandsverordening voor het 'kunnen' besluiten van het houden van een tweede referendum in plaats van het imperatief voorschrijven daarvan, kan in het licht van het zelfbeschikkingsrecht niet anders worden opgevat dan dat een tweede referendum slechts zinvol kan zijn als met de partners in het Koninkrijk over het realiseren van een door Bonaire voorgestane optie overeenstemming kan worden bereikt. Daarbij wordt dan voorshands in het midden gelaten of een door Bonaire gewenste staatkundige positie binnen het Koninkrijk ook afdwingbaar zou zijn, zoals zonder meer het geval zou zijn bij een keuze voor onafhankelijkheid. Het bestuur van Bonaire kan echter niet voor de bevolking het zelfbeschikkingsrecht claimen en zich tegelijk vrij achten de bevolking wel of niet de mogelijkheid te bieden zich in een referendum over de staatkundige positie van Bonaire uit te spreken.

De Commissie heeft daarom in haar voorlichting aandacht geschonken aan het binnen het Koninkrijk bestaande verschil in uitleg van het, voor de eilandgebieden van de voormalige Nederlandse Antillen, erkende zelfbeschikkingsrecht. In de opvatting van de Nederlandse regering is het zelfbeschikkingsrecht beperkt tot wat genoemd wordt de externe werking ervan, bestaande in de vrijheid te kiezen voor onafhankelijkheid. Elke andere optie behoeft dan de instemming van de partners in het Koninkrijk. In de binnen de voormalige Nederlandse Antillen levende opvatting geldt het zelfbeschikkingsrecht zonder die beperking, zodat ook voor een in vrijheid te bepalen associatief verband met Nederland kan worden gekozen, zij het in overleg met de partners binnen het Koninkrijk. In dat overleg is dan de uitslag van een referendum in beginsel maatgevend.

Als gevolg daarvan heeft de Commissie in haar voorlichting benadrukt dat een afwijzing van de inmiddels gerealiseerde integratie met Nederland zal dienen te leiden tot nader overleg binnen het Koninkrijk over de staatkundige positie van Bonaire, in die zin dat het aan de bevolking van Bonaire toekomstige recht op zelfbeschikking tenminste onderwerp zal dienen te zijn van de besluitvorming.

De Commissie heeft in haar voorlichting het referendum gekarakteriseerd als een bestuurlijk referendum in het kader van het zelfbeschikkingsrecht. Daarmee is tot uitdrukking gebracht dat het referendum in de eerste plaats een zelfbeschikkingsreferendum is, terwijl het effect ervan in eerste instantie slechts een interne bestuurlijke werking heeft voor Bonaire in die zin, dat bij een

instemmende uitslag van de stemming slechts de ratificatie daarvan door de Eilandsraad behoeft te volgen, terwijl een afwijzende uitslag geen directe gevolgen kan hebben voor de staatkundige positie van Bonaire binnen het Koninkrijk, maar slechts de verplichting schept voor de bestuurlijke organen van Bonaire om met de partners in het Koninkrijk overleg te voeren over de staatkundige positie van Bonaire.

3. De kritiek op het referendum

a. De datum van 18 december 2015

Bij de voorbereiding en de vaststelling van de Eilandsverordening Referendum Bonaire 2015 en de benoeming van de leden van de Commissie is door de in de Eilandsraad vertegenwoordigde politieke partijen niet gestreefd naar het voor een referendum wenselijke consensus, zoals dat bijvoorbeeld werd aanbevolen in het in 2009 uitgebrachte rapport van de Needs Assessment Mission Bonaire van december 2009. De essentie daarvan is, dat gestreefd dient te worden naar unanimiteit in de besluitvorming zodra zich een meerderheid in de Eilandsraad blijkt af te tekenen voor het houden van een referendum.

Het besluit tot het houden van een zelfbeschikkingsreferendum is immers ook voor de bestuursorganen van Bonaire niet vrijblijvend; het gaat om een recht van de bevolking, waarbij het bestuur op grond van de desbetreffende internationale bepalingen slechts instrumentele en faciliterende bevoegdheden heeft. Zo komt naar internationale maatstaven aan de Eilandsraad ook niet het recht toe om geheel zelfstandig en naar eigen inzicht toepassing te geven aan het zelfbeschikkingsrecht. Het behoort integendeel tot de verantwoordelijkheid van de bestuursorganen van Bonaire om de bevolking in de gelegenheid te stellen haar staatkundige positie zelf te bepalen.

Na de vaststelling van de Eilandsverordening was er met name kritiek op de vraagstelling van het referendum en op het tijdstip van de stemming. De kritiek op de vaststelling van de datum op 18 december 2015 bleek in de loop van de werkzaamheden van de Commissie juist. Deze werd vooral veroorzaakt door de zeer korte voorbereidingstijd voor de voorlichtingscampagne, als gevolg van de late benoeming van de leden van de Commissie en de aanzienlijk te late beschikbaarstelling van de voor de voorlichting noodzakelijke financiële middelen.

Na de inwerkingtreding van de eilandsverordening op 9 oktober 2015 werd de Commissie eerst op 19 oktober 2015 geïnstalleerd. De Commissie heeft vervolgens, na het verzamelen en beoordelen van offertes voor de productie van het voorlichtingsmateriaal, haar begroting en plan van aanpak aan het Bestuurscollege toegezonden op 3 november 2015. Daarna is bij besluit van het Bestuurscollege van 26 november 2015 ingestemd met de ingediende begroting en het plan van aanpak, waarna de financiële middelen ten behoeve van de werkzaamheden van de Commissie eerst op 2 december 2015 aan de Commissie ter beschikking werden gesteld. Als gevolg daarvan weigerden door de Commissie gecontracteerde bedrijven in voorkomende gevallen, na aanvankelijke medewerking, de voortzetting van de overeengekomen werkzaamheden. Reeds gemaakte afspraken, zoals het drukken van bulletins of de openstelling van een website en een Facebook account werden bij gebrek aan baten dan wel tijdsige betaling door de Commissie niet nagekomen.

In dat verband heeft de Commissie zich nimmer afgevraagd of desondanks sprake kon zijn van een optimale uitvoering van haar taken, maar eerder welk belang van de bevolking gediend zou kunnen zijn met een verzoek aan het eilandsbestuur om de leden van de Commissie van hun verantwoordelijkheden te ontslaan. De Commissie heeft echter steeds gemeend, dat de problemen die zij bij haar werkzaamheden ondervond geen neerlegging van haar taken kon rechtvaardigen. Daarbij is steeds de overweging van belang geweest, dat het referendum niet ging over bij de bevolking onbekende zaken, maar om een staatkundige positie waar reeds gedurende vijf jaren ervaring mee is opgedaan en waarover ook al tenminste vijf jaar lang werd gediscussieerd.

Dat alles neemt niet weg dat – zeker achteraf - kan worden ingestemd met de kritiek op de vastgestelde datum en met de suggestie dat het wellicht beter was geweest als het referendum voor het begin van 2016 zou zijn voorzien.

b. De vraagstelling van het referendum

Die instemming geldt niet voor de op de vraagstelling van het referendum uitgeoefende kritiek. Naar verluid zou de vraagstelling voor meerdere uitleg vatbaar zijn door zowel te verwijzen naar de formele staatkundige structuur van Bonaire als openbaar lichaam in de zin van artikel 134 Grondwet als naar de wijze waarop concreet binnen die structuur sinds 2010 is gewerkt. Inderdaad zijn beide interpretaties mogelijk, maar de daaruit door sommigen getrokken conclusie dat die elkaar ook uitsluiten is niet juist. In de vraagstelling zijn beide aan de orde: de staatkundige structuur en de concrete ervaring daarmee gedurende de voorbije jaren.

De Commissie heeft dat in haar informatievoorziening ook steeds benadrukt. De referendumvraag kon in positieve zin worden beantwoord, ook al zou met elke bestuurlijke handeling binnen die structuur, of het nu wetgeving, beleidskeuzes of financiering van beleid betrof, niet steeds worden of zijn ingestemd. Daarbij kon worden verwezen naar het overigens eerst op 12 oktober 2015 - dus na de inwerkingtreding van de eilandsverordening - openbaar gemaakte rapport van de Commissie evaluatie uitwerking van de nieuwe staatkundige structuur Caribisch Nederland (de "Commissie Spies").

Het zou immers onzinnig zijn geweest als bedoeld zou zijn om de bevolking de vraag voor te leggen of ingestemd kon worden met de invulling die gegeven is aan de directe band met Nederland, als het daarbij niet zou gaan om zowel de structuur van het deel zijn van het Nederlandse staatsbestel, als ook om de concrete uitwerking daarvan. Een bevestigende uitslag van het referendum zou daarom niet alleen de formele structuur of de daarin op het moment van het referendum bereikte modus operandi betreffen, maar ook alle in de afgelopen jaren gesloten bestuursakkoorden en afspraken met betrekking tot evaluatie en ook de daaraan mogelijk te verbinden gevolgen.

c. De politieke discussie

Het voorgaande kan niet los worden gezien van de feitelijke politisering van het referendum in de aanloop naar de organisatie ervan en de voorafgaand aan de feitelijke stemming gehouden informatiecampagne.

De aard van een referendum brengt met zich, dat in de bestuurlijke organen vertegenwoordigde politieke partijen zich terughoudend opstellen bij de besluitvorming over en de informatiecampagne voor een referendum.

Dat geldt eens te meer voor referenda in het kader van het zelfbeschikkingsrecht, dat immers bij uitsluiting van politieke organen toekomt aan de bevolking zelf. Tegenover de kiezers dient die terughouding zich binnen de Eilandsraad te uiten als een maximale inspanning tot het bereiken van consensus met betrekking tot de organisatie van het referendum. Echter, door de al op voorhand bestaande politisering van het referendum was daarvan binnen de Eilandsraad geen sprake.

Naast de overigens niet door de Commissie gedeelde kritiek op de vraagstelling voor het referendum leek het bij de in de media gevoerde discussies vooral te gaan om het verstrekken van onjuiste informatie over de gevolgen van de door belanghebbenden niet gewenste optie. Zo zou een bevestigende uitslag betekenen, dat voor Bonaire niet gestreefd zou moeten worden naar aanpassingen in de bestaande invulling die aan de directe band met Nederland is gegeven, alsof die bestaande invulling niet slechts een momentopname zou zijn in het nog niet voltooide proces van integratie, en bijvoorbeeld de evaluatie van de Commissie Spies slechts betekenis zou hebben bij een afwijzende uitslag van het referendum. Omgekeerd zou dan een afwijzende uitkomst de breuk van de directe band met Nederland kunnen betekenen.

De Commissie heeft op de in de publieke discussie ingenomen standpunten niet anders gereageerd dan door haar eigen informatievoorziening. Daarbij is steeds benadrukt dat de bij het referendum van 2004 gekozen directe band met Nederland niet ter discussie staat; het gaat slechts om de invulling daarvan. Bij een bevestigende uitslag van het referendum zou op de ingeslagen weg kunnen worden voortgegaan, waarbij uiteraard ook gestreefd dient te worden naar een optimalisering van de plaatsgevonden integratie, bijvoorbeeld naar aanleiding van de bevindingen van de Commissie Spies. Slechts de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid van de Nederlandse overheid zou daarbij dan niet (meer) ter discussie staan. Bij een afwijzende uitslag zou de

uiteindelijke beslissingsbevoegdheid van de Nederlandse overheid wel ter discussie staan en gestreefd dienen te worden naar een in het Statuut voor het Koninkrijk vast te leggen meer federatief verband met Nederland, dan wel naar een in de Nederlandse Grondwet verankerde verruiming van de eigen bevoegdheden van het bestuur van Bonaire binnen het Nederlandse staatsbestel.

Volgens de bepalingen van het zelfbeschikkingsrecht dient tenslotte bij een afwijzende uitslag het resultaat van de onderhandelingen met Nederland te eniger tijd opnieuw aan de bevolking in een referendum voorgelegd te worden. Bij een bevestigende uitslag is dat uiteraard niet het geval, omdat bij dit referendum dan met de integratie binnen het Nederlandse staatsbestel is ingestemd. In die zin is het referendum van 18 december 2015 voluit een zelfbeschikkingsreferendum.

4. De werkzaamheden van de Commissie

a. Taak en bevoegdheden van de Commissie

Om de integriteit van een referendum te kunnen garanderen dient volgens internationale praktijk een onafhankelijke Commissie te worden benoemd. De betekenis van die Commissie is met name het garanderen van een onafhankelijke organisatie en uitvoering van het referendum, naast een objectieve en volledige voorlichting aan de bevolking over het onderwerp van het referendum. De taken van de Commissie bestaan normaliter uit het voorbereiden van de formele besluitvorming voor een referendum, de organisatie en uitvoering van de voorlichting met betrekking tot een referendum en de organisatie van het toezicht op de feitelijke stemming. Door de nauwe aansluiting bij het Kiesreglement ligt de feitelijke organisatie van de stemming en de verantwoordelijkheid daarvoor bij het Hoofdstembureau.

Het Bestuurscollege van Bonaire heeft geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid ook de formele besluitvorming voor het referendum te laten voorbereiden door een onafhankelijke Commissie. De Commissie heeft mede hierdoor tijdens de voorlichtingscampagne voor de formele kant van de organisatie van het referendum en de in dat verband spelende kwesties rond bijvoorbeeld het kiesrecht steeds moeten verwijzen naar de formele besluitvorming in de Eilandsraad, en de internationaal geldende maatstaven voor de uitoefening van het zelfbeschikkingsrecht.

b. De verhouding tussen de Commissie en de Eilandsraad

De verhouding tussen de Commissie en de Eilandsraad (en het Bestuurscollege) is een bijzondere. Enerzijds ligt de formele constitutionele bevoegdheid met betrekking tot de instelling en uitvoering van referenda volgens de Wet Openbare Lichamen Bonaire, Saba en St. Eustatius bij de Eilandsraad, anderzijds dient elke inhoudelijke bemoeienis van datzelfde orgaan te worden vermeden. Anders gezegd: de Eilandsraad stelt bij verordening een Commissie in, waarvan de leden worden benoemd bij besluit van het Bestuurscollege, terwijl diezelfde Commissie vervolgens onder meer als taak heeft elke inhoudelijke bemoeienis met het referendum door de Eilandsraad en het Bestuurscollege te voorkomen, zich daar althans niet aan gelegen te laten liggen.

De garanties voor de Eilandsraad voor een adequate uitvoering van het referendum liggen slechts in een zorgvuldige benoeming van de leden van een Commissie, in voorkomend geval de samenwerking van die Commissie met de desbetreffende organen van de Verenigde Naties en de rapportage door de Commissie achteraf.

c. De werkwijze van de Commissie

Alle besluiten van de Commissie werden genomen op basis van consensus. Bij de start van de voorlichtingscampagne heeft de Commissie op 5 november 2015 een persconferentie gehouden. Met het Hoofdstembureau is overleg gevoerd over juridische modaliteiten rond de stemming en de opmaak van het stembiljet.

De Commissie heeft zich bij haar werkzaamheden steeds gebaseerd op de Eilandsverordening Referendum Bonaire 2015 en de internationale regelgeving en maatstaven die gelden voor de uitoefening van het recht op zelfbeschikking door de bevolking.

Bij het referendnum is geen gebruik gemaakt van assistentie van de Electoral Assistance Division van het Department of Political Affairs van de Verenigde Naties. De Commissie heeft wel kennis genomen van de Recommendations of the VN Needs Assessment Mission to Bonaire van 1-5 december 2009.

5. De voorlichtingscampagne

De Commissie heeft de te volgen communicatiestrategie geformuleerd en vervolgens offertes gevraagd bij een aantal communicatiebureaus, op Bonaire. De voorbereidingstijd was zeer kort en een aantal bureaus vroegen meer tijd. Bij de uitvoering is gekozen voor samenwerking met het bureau Infamous Productions Foundation te Bonaire voor de productie en plaatsing van advertenties, het opzetten van een website en een Facebookpagina en de plaatsing van TV Spots. De productie van radiospots zijn bij bureau Hype ondergebracht. Een aantal taken werd aan lokale specialisten uitbesteed. FXDC Communications en FXDC Post hebben zich bezig gehouden met de productie en verspreiding van informatiebulletins. Door betalingsproblemen van de kant van de Commissie door de (te) late overmaking van financiële middelen aan de Commissie, zijn in plaats van de samenwerking met Infamous Productions Foundation uiteindelijk meer taken overgedragen aan bureau Hype.

Mede door de beperkte voorbereidingstijd en de – naar de Commissie bleek - te hoge kosten van uitvoering door een extern communicatiebureau, hebben de leden van de Commissie zelf diverse taken uitgevoerd, zoals redactionele werkzaamheden, het afstemmen van de diverse communicatie-uitingen, het onderhouden van overleg met de desbetreffende media(bureaus) en de voorbereiding van communicatieacties, zoals de voorlichtingsavonden.

a. Uitgangspunten en doelen

Zowel de participatiegraad van de Bonairiaanse kiezers aan het referendum als de legitimiteit van het referendumresultaat zijn afhankelijk van de mate waarin de bevolking zich betrokken voelt bij de besluitvorming over haar staatkundige toekomst. Het bereiken van een hoge participatiegraad vormde daarom een belangrijk doel. Verder waren van belang: het vergroten van de kennis over de achtergronden en gevolgen van het referendum en het leveren van een bijdrage aan het vormen van een eigen standpunt door elke kiesgerechtigde, gevoed door objectieve, betrouwbare informatie.

b. Doelgroep

Doelgroep was de bevolking van Bonaire in de meest brede zin van het woord, in de zin van stemgerechtigde inwoners. Er werd geen onderscheid gemaakt in afzonderlijke doelgroepen. Wel konden afzonderlijke maatschappelijke organisaties de Commissie verzoeken voorlichting te geven op door hen te organiseren informatiebijeenkomsten. De Commissie heeft zelf een vijftal buurtbijeenkomsten georganiseerd.

Een aantal maatschappelijke organisaties heeft de Commissie uitgenodigd voor het geven van toelichting, waarbij steeds tussen de 20 en 40 personen aanwezig waren. Het ging daarbij om slechts een vijftal verzoeken. Verder heeft geen enkele organisatie gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot het uitnodigen van leden van de Commissie. De buurtbijeenkomsten werden slechts door een gering aantal belangstellenden bezocht, variërend van vijf tot twintig personen.

Bij de diverse middelen werd gekozen voor informatie in het Papiamentu of Nederlands of een combinatie daarvan. Dit in overeenstemming met de achtergrond van de kiesgerechtigden. Deze moesten immers over de Nederlandse nationaliteit beschikken en woonachtig zijn op Bonaire. Dit sloot in principe de Engelstalige en Spaanstalige bewoners uit. Het steeds vertalen van de informatie in de desbetreffende talen heeft de Commissie gezien de beperkte omvang van de

genoemde groepen niet nagestreefd. Wel heeft de Commissie de reclame-uitingen op tv, radio en de website ook in het Spaans uitgezonden.

c. Uitvoering

Qua inhoud is gekozen voor een brede benadering van het referendum zelf en de inhoud van de vraagstelling. De diverse middelen waren qua toon en vormgeving op elkaar afgestemd en als zodanig ook herkenbaar voor de doelgroep. Door te kiezen voor diverse media, zoals bulletins, radio en televisie, advertenties, internet en facebook, was de informatie in beginsel voor iedereen bereikbaar. Op de website was ook zoveel als mogelijk alle basisinformatie beschikbaar. Bulletins, advertenties, jingles en televisiespots konden via de website bekeken/beluisterd en indien mogelijk gedownload worden. Daarbij moet worden vastgesteld dat door het langdurig uitblijven van de financiële middelen voor de Commissie het continue bewerken van de informatie op de sociale media niet steeds mogelijk was. Er werden verder diverse interviews gegeven op radio en televisie. Ook waren er contacten met de lokale dagbladen.

Bij de start van de campagne is er kritiek geuit op de tijdigheid. Men vond dat de Commissie te laat startte. Echter, de termijn van 5 weken is aangehouden, zij het dat de daadwerkelijke informatiestroom eerst later pas goed op gang kwam als gevolg van de hiervoor benoemde (te) late beschikbaarstelling van de voor het werk van de Commissie noodzakelijke middelen.

De Commissie heeft daarnaast voor iedereen toegankelijke kantoormidde ingericht, waar de Commissie door de aanwezigheid van een secretaresse op alle werkdagen tussen 14:00 en 19:00 uur bereikbaar was. Alle e-mail en telefonisch aan de Commissie gestelde vragen werden door de Commissie beantwoord. Het voor de campagne door de Commissie geproduceerde materiaal is aan dit verslag aangehecht of nog steeds te vinden op de website www.referendumbonaire2015.org

6. Financiën

Voor het organiseren van het Referendum zijn financiële middelen beschikbaar gesteld aan de hand van een door de Referendum Commissie voorgedragen en door het Bestuurscollege geaccordeerde begroting volgens onderstaande tabel. De tabel geeft een gespecificeerd overzicht van de begrote en de gerealiseerde kosten weer.

Tabel: Financiële Rapportage Referendum Commissie

	Begroting	Gerealiseerd	Saldo
PERSONEELSKOSTEN			
TECHNISCHE BIJSTAND ONVOORZIEN	3,675	2,784	-891
PERSONEELSKOSTEN	367	0	-367
HUISVESTINGSKOSTEN			
HUUR, ELEKTRA & WATER, INTERNET	2,756	2,600	-156
PERSCONFERENTIE HUUR ZAAL ONVOORZIEN	750	687	-63
HUISVESTINGSKOSTEN	351	0	-351
MEDIACAMPAGNE			
KRANTEN ADVERTENTIES	4,500	3,198	-1,302
RADIO JINGLE PRODUCTIE	1,124	2,385	1,261
RADIO JINGLE PLAATSINGEN	13,376	12,607	-769
TELEVISIE PRODUCTIE	14,607	18,115	3,508
TELEVISIE UITZENDING	30,240	20,099	-10,141
WEBSITE / SOCIAL MEDIA / LOGO	1,071	928	-143
VOORLICHTINGSBULLETINS	12,218	15,674	3,456
COORDINATIE MEDIABUREAU	18,500	7,000	-11,500
EXTERNE EXPERTISE	0	0	0
BILLBOARD	2,700	816	-1,884
POSTERS	615	392	-223
ONVOORZIEN MEDIACAMPAGNE	7,195	0	-7,195
ALGEMENE KOSTEN			
KANTOORBEHOEFTE	1,900	0	-1,900
COMPUTERKOSTEN	2,500	300	-2,200
TELEFOON / FAXKOSTEN	400	149	-251
VISITEKAARTEN	75	0	-75
VERGOEDING COMMISSIE	25,000	22,050	-2,950
REIS & VERBLIJFKOSTEN	2,800	4,646	1,846
BANKKOSTEN	60	108	48
ONVOORZIEN ALGEMEEN	3,274	0	-3,274
TOTAAL	150,054	114,538	-35,516

7. De bemoeienis van de Eilandsraad en het Bestuurscollege met de voorlichting

a. Nogmaals: de positie van de Commissie

Gedurende de voorlichtingscampagne van de Commissie is sprake geweest van vergaande pogingen tot bemoeienis vanuit het Bestuurscollege en door de Eilandsraad met betrekking tot de door de Commissie te geven voorlichting. Vanuit het Bestuurscollege werd gesteld, dat de Commissie haar taak uitvoerde in zijn opdracht en dat het college en de Eilandsraad een bevoegdheid tot sturing van de informatiecampagne konden ontleen aan de door beide organen geproclameerde opvatting dat het referendum geen zelfbeschikkingsreferendum zou zijn, maar een bestuursreferendum. Die opvatting en de daaruit getrokken conclusie zijn echter, zoals ook hiervoor besproken, onjuist.

Volgens artikel 1 van de Eilandsverordening vindt op 18 december 2015 een referendum plaats over de staatkundige positie van het openbaar lichaam Bonaire. De in artikel 1 bepaalde inhoud van het referendum, namelijk "over de staatkundige positie van het openbaar lichaam Bonaire", maakt het referendum tot een zelfbeschikkingsreferendum in de zin van het internationaal geldende recht op zelfbeschikking van volken.

Wat daarvan ook zij, aan een omschrijving van de aard van het referendum kunnen geen rechtsgevolgen worden verbonden of bevoegdheden worden ontleend. Daarvoor zijn uiteraard de bepalingen van de Eilandsverordening zelf maatgevend. Volgens artikel 5 van de Eilandsverordening is de Commissie belast met de uitvoering van een onafhankelijke en objectieve voorlichtingscampagne. In de memorie van toelichting wordt bij artikel 5 tot tweemaal toe de onafhankelijkheid van de Commissie benadrukt, waarbij met zoveel woorden die onafhankelijkheid nader wordt omschreven als te gelden ten aanzien van de Eilandsraad en het Bestuurscollege. De Eilandsverordening voorziet ook niet in bevoegdheden of taken opgedragen aan de Eilandsraad of het Bestuurscollege met betrekking tot enig toezicht op de taakuitvoering door de Commissie. De Eilandsraad kan daarom ook geen instructies geven aan betrokken partijen over de betekenis, intentie en gevolgen van het referendum. De Commissie is ook geen verantwoording schuldig aan de Eilandsraad of het Bestuurscollege gedurende de uitvoering van haar werkzaamheden. Zij legt eerst na afloop van het referendum verantwoording af door het uitbrengen van verslag aan de Eilandsraad en het Bestuurscollege.

Een op de Eilandsverordening gebaseerde conclusie kan daarom geen andere zijn, dan dat de Commissie met uitsluiting van de Eilandsraad en het Bestuurscollege bevoegd en verplicht is tot de uitvoering van een voorlichtingscampagne. Die bevoegdheid vloeit niet voort uit een opdracht van de Eilandsraad of het Bestuurscollege, maar rechtstreeks uit de Eilandsverordening zelf. Materieel wordt de voorlichtingscampagne ook niet uitgevoerd namens de Eilandsraad, maar ten behoeve van de bevolking. Elke inmenging van de Eilandsraad of het Bestuurscollege is daarmee in strijd met de Eilandsverordening. Moties en eilandsraadbesluiten kunnen ook geen inbreuk maken op bepalingen van een eilandsverordening. De Eilandsraad kan slechts intervenieren door middel van een (nieuwe) eilandsverordening. Daarvan is echter geen gebruik gemaakt.

b. Interventies vanuit het Bestuurscollege

Reeds na verschijning van het eerste door de Commissie uitgegeven bulletin werden vanuit het Bestuurscollege pogingen ondernomen om invloed uit te oefenen op de voorlichting van de Commissie, onder meer door het benaderen van afzonderlijke leden van de Commissie, hetgeen ten minste zeer ongebruikelijk is. Grosso modo kwamen die pogingen neer op het willen voorkomen dat de Commissie zich over de gevolgen van het referendum zou uitspreken, dan wel dat de Commissie zich in haar voorlichting zou beperken tot het informeren over slechts de concrete bestuurspraktijk van de laatste jaren, zonder daarin ook de staatkundige structuur te

betrekken van het opgenomen zijn in de Nederlandse rechtsorde als openbaar lichaam volgens artikel 134 Grondwet.

Die suggesties zijn door de Commissie op grond van de haar in de Eilandsverordening opgedragen taak niet gevolgd. Men kan nu eenmaal geen zinvolle voorlichting geven over een referendumvraag zonder de gevolgen aan te geven van de aangeboden opties. Daarbij heeft de Commissie zich niet alleen gehouden aan de tekst van de Eilandsverordening, maar ook aan wat geldt binnen het internationaal aanvaarde recht op zelfbeschikking van volken, overigens steeds onder verwijzing naar de formele bevoegdheden van de Eilandsraad.

Het niet in de voorlichting betrekken van de huidige staatkundige structuur en het gevolg daarvan, namelijk dat het steeds de Nederlandse regering en het Nederlandse parlement zijn die uiteindelijk beslissen over de aangelegenheden van Bonaire buiten de eigen huishouding van het openbaar lichaam, zou hebben betekend dat de 'directe band met Nederland', waarvoor in het referendum van 2004 werd gekozen, gelijk gesteld zou zijn met integratie als het opgenomen zijn binnen de gedecentraliseerde eenheidsstaat die Nederland is. Als dat zo zou zijn bedoeld, zou het referendum overbodig zijn geweest.

c. De motie van de Eilandsraad van 23 november 2015

Op 23 november 2015 werd in de Eilandsraad een door de leden van de coalitiepartijen ondertekende motie aangenomen, waarin het Bestuurscollege werd verzocht binnen twee weken, dat wil zeggen op uiterlijk 7 december 2015, een informatiebulletin uit te geven met als doel duidelijkheid te verschaffen omtrent de volgende punten:

- 1. dat een stem op NEE geenszins betekent dat de bevolking de huidige staatkundige structuur afwijst;*
- 2. dat een stem op NEE duidelijk aangeeft dat de huidige structuur aan revisie toe is;*
- 3. dat een stem op NEE betekent dat de bevolking duidelijk aangeeft niet akkoord te zijn met de wijze waarop de huidige structuur thans is ingevuld, zoals dit ook in het rapport van de evaluatiecommissie staat vermeld;*
- 4. dat een stem op NEE de onderhandelingspositie van Bonaire versterkt.*

De motie werd door het Bestuurscollege op 1 december 2015 aan de Commissie doorgestuurd met de opmerking: " U wordt verondersteld, gelet op de bezorgdheid van de eilandsraad, gehoor te geven aan het verzoek aan het bestuurscollege om binnen twee weken een informatiebulletin uit te geven met als doel duidelijkheid te verschaffen omtrent de betekenis van een NEE-stem". De Commissie heeft bij schrijven van 7 december 2015 het Bestuurscollege laten weten niet op geluiden uit de samenleving te reageren anders dan door haar eigen informatievoorziening en verder gewezen op de in de Eilandsverordening verankerde onafhankelijkheid van de Commissie, met name ook ten opzichte van de bestuurlijke organen van Bonaire.

Daaraan valt in dit verslag nog toe te voegen dat de in de motie verwoorde opvatting met betrekking tot de NEE-stem in strijd is met de Eilandsverordening. Het gaat in de vraagstelling voor het referendum immers niet om "de invulling van de huidige staatkundige structuur", maar om "de invulling van de directe band met Nederland". Dat betekent dat een NEE-stem het geheel van de vraag naar structuur als integratie in het Nederlandse staatsbestel en de binnen die structuur gepraktiseerde concrete gang van zaken in de afgelopen vijf jaar omvat. Een NEE-stem kan bijgevolg betekenen dat de integratie als zodanig wordt afgewezen, onverschillig de in de afgelopen vijf jaar genomen wetgevende en bestuurlijke maatregelen, of dat men het niet eens is met de concrete bestuurlijke invulling van die integratie.

Op de keeper beschouwd betekent dat laatste evenzeer een afwijzing van de integratie, omdat bij handhaving van de bestaande staatkundige structuur het steeds de Nederlandse regering en het Nederlandse parlement zullen blijven, die ten aanzien van Bonaire uiteindelijk beslissingsbevoegd zijn. Anders zou het referendum niet meer zijn dan een tevredenheidsonderzoek onder de bevolking van Bonaire, gegeven de staatkundige integratie met Nederland. Dat is niet goed voorstelbaar in het licht van de werkzaamheden van de commissie Spies, die ook veel gedetailleerder de ervaringen van de bevolking van Bonaire in

kaart heeft gebracht dan in een referendum mogelijk is. In de motie wordt daarom ten onrechte en in strijd met de Eilandsverordening kortgesloten tussen 'directe band met Nederland' en 'deel zijn van Nederland'. Het 'deel worden van Nederland' was bij het referendum van 2004 immers ook nog geen optie.

d. Het Eilandsraadbesluit van 14 december 2015

Het bericht van het Bestuurscollege aan de Eilandsraad van 14 december 2015, waarin wordt meegedeeld dat het college geen gevolg kan geven aan het bij de motie gedane verzoek van de Eilandsraad om een eigen informatiebulletin uit te geven werd eveneens aan de Commissie toegestuurd. Het college verwijst daarin naar de Referendumcommissie die als taak heeft onafhankelijke en neutrale informatie te verschaffen. Het college merkt op dat de onafhankelijke referendumcommissie haar werk zal moeten uitvoeren binnen het strikte kader van de "referendumwet" en "binnen de opdracht verleend door ons college". Ook in die zinsnede gaf het Bestuurscollege weer blijk van de onjuiste opvatting dat aan de Commissie een opdracht zou zijn of zou kunnen worden gegeven door het Bestuurscollege, terwijl volgens de Eilandsverordening de bevoegdheid van het Bestuurscollege niet verder reikt dan de benoeming van de leden van de Referendumcommissie en het aan de Commissie ter beschikking stellen van de voor de uitvoering van haar taken noodzakelijke personele en financiële middelen.

De brief haalt verder weer de hiervoor als onjuist besproken opvatting aan dat het referendum geen zelfbeschikkingsreferendum zou zijn en dat de Referendumverordening geen verplichte vervolgacties voorschrijft aan "het Bestuurscollege, de Eilandsraad of wie dan ook". Dat laatste is evenzeer onjuist, al was het maar omdat in artikel 4, eerste lid, van de Referendumverordening verplichtend voor de Eilandsraad is voorgeschreven dat bij eilandsraadbesluit de uitkomst van het referendum wordt vastgesteld in overeenstemming met de door de kiesgerechtigden in meerderheid gekozen optie.

In de Memorie van Toelichting wordt er met zoveel woorden op gewezen dat de juridische betekenis van de verordening wordt bepaald door het internationale recht ten aanzien van het recht op zelfbeschikking van volken. Ook daarmee is de verantwoordelijkheid van de bestuursorganen van Bonaire ten aanzien van de gevolgen van het referendum bepaald. Dat betekent, dat bij een bevestigende uitslag van het referendum voor het bestuur van Bonaire geen ruimte meer bestaat voor een eigen opvatting ten aanzien van de integratie met Nederland en dat bij een afwijzende uitslag voor de bestuursorganen van Bonaire de verplichting ontstaat om te streven naar een andere dan de bestaande invulling van de 'directe band met Nederland'.

In het referendum is met het oog op de onvoorspelbaarheid van de mogelijke uitkomst van onderhandelingen met de partners in het Koninkrijk slechts opengelaten, dat een andere invulling ook kan bestaan in een meer of minder sterk gewijzigde vorm van integratie, omdat op grond van het bepaalde in VN Resolutie 2625, waarin sprake is van "any other political status freely determined by a people" de in VN Resolutie 1541 (XV) verwoorde terminologie niet maatgevend behoeft te zijn voor de vorm waarin een toekomstig samengaan met Nederland zal bestaan.

In de brief verschijnt dan ook de later in het eilandsraadsbesluit terugkerende en daar als feit gepresenteerde omineuze zin, dat "niemand en dus ook de referendumcommissie niet, het recht heeft ons College of de Eilandsraad in verlegenheid te brengen met eigen en mogelijk ook verkeerde interpretatie van de intenties en de gevolgen van het referendum". In het eilandsraadsbesluit is de zinsnede 'dus ook de referendumcommissie niet' zelfs onderstreept. Uit deze opmerking van het Bestuurscollege en de Eilandsraad kan worden opgemaakt, dat de Referendumcommissie, naar het oordeel van het Bestuurscollege en de Eilandsraad, in haar voorlichting een verkeerde interpretatie van de intenties en de gevolgen van het referendum heeft gegeven.

De commissie meent, dat een dergelijk oordeel onjuist is, zoals hiervoor afdoende onderbouwd is aangegeven. Dat de bestuursorganen van Bonaire daardoor wellicht in verlegenheid zijn geraakt, kan moeilijk de Commissie worden aangerekend. De door de Commissie gegeven voorlichting en informatie is steeds in overeenstemming geweest met de Eilandsverordening en de bepalingen van het zelfbeschikkingsrecht.

De Eilandsraad overweegt in zijn besluit, dat het referendum een bestuurlijk referendum is en geen zelfbeschikkingsreferendum. Dat is – zoals hiervoor uitvoerig onderbouwd - in strijd met de tekst van de Eilandsverordening en de toelichting daarop, waarin het wemelt van verwijzingen naar het zelfbeschikkingsrecht. In de overwegingen van de Eilandsverordening wordt slechts gesteld dat alvorens in een referendum opties aan de bevolking voor te leggen zoals bedoeld in Resolutie 1541 (XV) van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, waarnaar ook verwezen wordt in artikel 4, derde lid, van de verordening, de bevolking in een referendum wordt gevraagd of zij instemt met de wijze waarop aan de directe band met Nederland inhoud is gegeven. Dat kan niets anders betekenen dan dat in het referendum de bevolking wordt gevraagd of zij wel of niet instemt met de bestaande integratie, nu daar gedurende 5 jaren ervaring mee is opgedaan.

Bij een instemmende uitslag zou dan zijn voldaan aan de eis van het zelfbeschikkingsrecht ten aanzien van de bestaande integratie. Daaraan behoeft dan slechts in bestuurlijke zin gevolg te worden gegeven door ratificatie van die keuze door een besluit van de Eilandsraad. Binnen het Koninkrijk heeft dat geen volkenrechtelijke gevolgen omdat de integratie van Bonaire binnen het Nederlandse staatsbestel al is vastgelegd in het Statuut voor het Koninkrijk.

Bij een afwijzende uitkomst is er evenzeer in eerste instantie slechts een bestuurlijk gevolg, namelijk de verplichting voor de bestuursorganen van Bonaire tot onderhandelen over de staatkundige positie van Bonaire met de partners in het Koninkrijk, met name met Nederland. Slechts op die grond kan het referendum ook gelden als een bestuurlijk referendum. Dat laat echter onverlet dat het referendum in de eerste plaats een zelfbeschikkingsreferendum is. Anders gezegd: in het referendum gaat het volgens de Eilandsverordening om een zelfbeschikkingsreferendum waaraan vooreerst slechts gevolgen zijn verbonden voor de bestuursorganen van Bonaire.

e. Het karakter van de interventies vanuit het Bestuurscollege en door de Eilandsraad

Het karakter van de interventies vanuit het Bestuurscollege en de door de Eilandsraad aangenomen motie en het eilandsraadbesluit blijkt ten slotte ondubbelzinnig uit de betekenis en conclusies die volgens het besluit aan de antwoorden op de vraagstelling van het referendum dienen te worden verbonden, namelijk:

“JA”: U als burger van Bonaire geeft aan geen aanpassingen na te streven in de huidige invulling gegeven aan de Directe Band met Nederland en verzoekt uw Overheid u in uw standpunt te respecteren.

“NEE”: U als burger van Bonaire verzoekt uw overheid om de huidige invulling gegeven aan de Directe Banden met Nederland te heronderhandelen en daarvoor alle beschikbare rapporten, informatie en expertise te raadplegen.

Met bovenstaande uitleg van de JA-optie is de strekking van het Eilandsraadbesluit niet neutraal ten voordele van een NEE-uitslag. Bij dat oordeel betreft de Commissie de interventies vanuit het Bestuurscollege waarin haar te verstaan werd gegeven dat zij bij haar voorlichting van de bevolking een vervolg op de evaluatie van de commissie Spies uitsluitend diende te verbinden met haar uitleg van de gevolgen van een NEE-uitkomst. Een JA-uitkomst zou dan moeten betekenen dat het rapport van de commissie Spies door de bestuurlijke organen van Bonaire ter zijde zou moeten worden gelegd, omdat de burgers van Bonaire dan geen aanpassingen zouden nastreven in de huidige invulling zoals gegeven aan de directe band met Nederland.

Daartegenover heeft de Commissie in haar informatievoorziening steeds beklemtoond, dat een “JA” betekent, dat ingestemd wordt met het deel zijn van Nederland, inclusief alle daarover sinds 2004 gemaakte afspraken en bestuurlijke akkoorden, zoals ook de afspraken over de door de commissie Spies uitgevoerde evaluatie en daaruit mogelijk voortvloeiende aanpassingen van de huidige structuur. Elk staatkundig proces is immers ook steeds een voortgaand proces, waarbij steeds gestreefd wordt naar verbetering van het bestaande. Voor de JA-optie geldt slechts dat aanpassingen en verbeteringen steeds ook afhankelijk zouden zijn van instemming van de Nederlandse regering en de Nederlandse volksvertegenwoordiging, omdat die als gevolg van de huidige staatkundige positie van Bonaire binnen het Nederlandse staatsbestel, naast het bestuur

van Bonaire als openbaar lichaam of wellicht als bijzondere gemeente, ook de regering en het parlement van Bonaire zijn.

In de motie van de Eilandsraad en in het eilandsraadbesluit wordt alles wat wenselijk is gereserveerd voor de gevolgen van een NEE-uitkomst van het referendum. Het gevolg van een JA-uitkomst, namelijk dat de integratie met Nederland wordt aanvaard, inclusief daarbij mogelijk als gevolg van het rapport van de commissie Spies te bereiken aanpassingen, wordt daarbij toegeschreven aan de gevolgen van een NEE-uitslag. Daarmee bereikte de, ook door het Bestuurscollege en de Eilandsraad, gesignaleerde verwarring rond het referendum vier dagen voor de stemming een hoogtepunt.

Als die verwarring zou zijn veroorzaakt door maatschappelijke groeperingen of door politieke partijen buiten hun publiekrechtelijke functies, zou de Commissie daarin hebben berust. Het behoort nu eenmaal tot de gebruikelijke activiteit rond een referendum. Hier ging het echter om vertegenwoordigers van politieke partijen die gebruik hebben gemaakt van hun publiekrechtelijke posities. Het valt daarbij niet zonder meer aan te nemen dat de bevolking voldoende geïnformeerd zou zijn ten aanzien van de bevoegdheid van de Eilandsraad tot het nemen van zijn besluit.

De commissie beschouwt daarom de interventies vanuit het Bestuurscollege en door de Eilandsraad als beschadigend voor het geregelde verloop van de door haar uitgevoerde opdracht. Door het nemen van het besluit van de Eilandsraad vier dagen voor de stemming was het niet meer mogelijk daarop te reageren en de onjuiste interpretatie van de Eilandsverordening door het Bestuurscollege en de Eilandsraad te corrigeren.

De Commissie ontkomt dan ook niet aan de conclusie dat aan de uitslag van de op 18 december 2015 gehouden stemming geen of nauwelijks voor de bestuursorganen van Bonaire bindende conclusies kunnen worden verbonden die binnen het te voeren overleg met de partners in het Koninkrijk betekenis zouden moeten hebben in die zin dat ruim 65% van de stemgerechtigde kiezers voor de NEE-optie hebben gekozen. Immers, niet is na te gaan of daarbij door deelnemers aan het referendum steeds op grond van juiste informatie een weloverwogen keuze is gemaakt.

8. Samenstelling van de Commissie

Bij besluit van het Bestuurscollege van het eilandgebied Bonaire van 16 oktober 2015, nr. 14, werd de Referendumcommissie Bonaire 2015 benoemd in de volgende samenstelling:

Douwe Boersema, als voorzitter;
Maritza Valdink, als secretaris;
Stephen Rosario, als penningmeester;
Franklin Hanze,
Sherwin Pourier,
Ivan Dario Perez Gomez en
Jo-Ann Ruimveld, als leden.