

**Eilandsraad van het  
Openbaar lichaam Bonaire**

**EILANDSVORDERING**

houdende bepalingen betreffende een te houden referendum over de staatkundige positie van het openbaar lichaam Bonaire (Eilandsverordening referendum Bonaire 2015).

**2015**

**MEMORIE VAN TOELICHTING**

**No. 3**

**Algemeen deel**

In het op Bonaire gehouden referendum van 10 september 2004 werd bijna 60% van de uitgebrachte stemmen uitgebracht op de optie voor een 'direkte band' met Nederland. In de Slotverklaring van 11 oktober 2006 van de in Den Haag gehouden "Miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van Bonaire, St. Eustatius en Saba" is vervolgens met Nederland overeengekomen dat Bonaire de status van openbaar lichaam in de zin van artikel 134 van de Nederlandse Grondwet zou verkrijgen. Bonaire is op grond daarvan per 10 oktober 2010 onderdeel geworden van het Nederlandse staatsbestel.

Op grond van de internationaalrechtelijke bepalingen inzake het recht op zelfbeschikking, zoals onder meer verwoord is in Resolutie 1541(XV) van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, vergt opnemng in de rechtsorde van het voormalige moederland echter een daartoe strekkende uitspraak van de bevolking.

Resolutie 1541 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties noemt in Principle VI drie mogelijkheden waarbij een niet-zelfbesturend gebied volledig zelfbestuur heeft bereikt, te weten (a) Emergence as a sovereign independent State (*onafhankelijkheid*), (b) Free association with an independent State (*vrije associatie*) en (c) Integration with an independent State (*integratie*). De huidige status van Bonaire als openbaar lichaam in de zin van artikel 134 van de Nederlandse grondwet kan slechts worden opgevat als 'integratie' in de zin van VN Resolutie 1541, terwijl die status niet in overeenstemming is met de uitkomst van het in 2004 gehouden referendum, althans niet zonder meer. De gekozen optie van een 'directe band met Nederland' zal door vele kiezers immers zijn opgevat als een vorm van 'vrije associatie', waarbij de mate van autonomie nader met Nederland zou moeten worden overeengekomen. Waar die autonomie geheel of nagenoeg dezelfde is, als de autonomie die in de gecentraliseerde eenheidsstaat Nederland aan de gemeenten is overgelaten, lijkt de grens tussen vrije associatie en integratie ten voordele van integratie te zijn overschreden. De Bonairiaanse bevolking is echter nooit in de gelegenheid gesteld zich in een referendum uit te spreken over de door haar volksvertegenwoordigers met Nederland overeengekomen status van openbaar lichaam. Indien door de kiesgerechtigden in meerderheid in het u te houden referendum de huidige positie van Bonaire binnen het Nederlandse bestel afwijst, zal daarin alsnog moeten worden voorzien.

Eerder zijn reeds driemaal pogingen ondernomen om de bevolking van Bonaire in dit verband te raadplegen door middel van een referendum.

De afkondiging van de Referendumverordening Bonaire 2010 welke op 29 januari 2010 door de Eilandsraad van Bonaire werd aangenomen, is op 2 februari 2010 door de gezaghebber van Bonaire opgeschort, waarna de Gouverneur van de Nederlandse Antillen bij besluit van 12 februari 2010 no. HT-10/0011 vaststelde dat die verordening strijd opleverde met de artikelen 25 en 26 van het Internationale Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten en artikel 1 van het Twaalfde Protocol bij het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden, alsmede met het algemeen belang van het Koninkrijk. Wat daarvan ook zij – het ging daarbij met name om een beperking van de kring van kiesgerechtigden -, de op 29 januari 2010 door de Eilandsraad aangenomen verordening heeft vervolgens het Afkondigingsblad Bonaire niet bereikt.

Ook het met de Referendumverordening Bonaire 2010 (AB 2010 no.10) beoogde referendum is niet verwezenlijkt, aangezien dat referendum in de desbetreffende verordening gekarakteriseerd werd als een “politiek-bestuurlijk” referendum en de Referendumcommissie Bonaire zich op het standpunt stelde dat het de facto een zelfbeschikkingsreferendum betrof, met als gevolg dat besloten werd door de eilandsraad van Bonaire het referendum voor onbepaalde tijd aan te houden.

Tenslotte werd op 17 december 2010 onder toezicht van de Verenigde Naties een referendum gehouden, waarbij gekozen kon worden uit de opties ‘Ja’ of ‘Nee’ op de stelling *“Ik ben het ermee eens dat Bonaire een openbaar lichaam in de zin van artikel 134 van de nederlandse grondwet is geworden”*.

Volgens de uitkomst van dat referendum koos 11,45% van de kiesgerechtigden die hun stem uitbrachten voor de optie ‘Ja’ en 84,33% voor de optie ‘Nee’. In artikel 4 van de desbetreffende Eilandsverordening was evenwel bepaald, dat de uitkomst bij eilandsraadsbesluit zou worden vastgesteld in overeenstemming met de door de kiesgerechtigden in meerderheid gekozen optie, indien een meerderheid van tenminste 51% van de kiesgerechtigden een stem zou hebben uitgebracht. Het percentage geldig uitgebrachte stemmen bedroeg evenwel 34,18%.

In haar verslag aan de Eilandsraad heeft de toenmalige referendumcommissie er op gewezen, dat de lage opkomst niet los kon worden gezien van de feitelijke politisering van het referendum in de aanloop naar de organisatie ervan en gedurende de voorafgaand aan de feitelijke stemming gehouden informatiecampagne, waarbij een oproep van een toenmalige coalitiepartij in de Eilandsraad aan de kiezers om van hun kiesrecht geen gebruik te maken voor haar onbegrijpelijk was en in het licht van de aangenomen referendumverordening haars inziens ook niet te rechtvaardigen. Van belang was echter dat kennelijk aan de oproep door een groot aantal kiesgerechtigden gevolg is gegeven.

Wat blijft is, dat de bevolking van Bonaire zich nog steeds in meerderheid niet in een zelfbeschikkingsreferendum heeft kunnen uitlaten over haar staatkundige status na het uiteenvallen van het land de Nederlandse Antillen op 10 oktober 2010 in de zin van de desbetreffende regelingen van internationaal recht. Een dergelijk referendum dient alsnog te worden gehouden, zo mogelijk op korte termijn. Het is echter wenselijk daaraan voorafgaand in een afzonderlijk referendum aan de bevolking van Bonaire de vraag voor te leggen of zij het eens is met de wijze waarop sinds 2010 inhoud is gegeven aan de ‘directe band’ met Nederland.

Op die wijze wordt beoogd vooreerst betekenis te geven aan de daadwerkelijke staatkundige ontwikkelingen, zoals die op grond van de Slotverklaring van 11 oktober 2006 vanaf 10 oktober 2010 hebben plaats gevonden. Indien door de kiesgerechtigde bevolking in meerderheid met die ontwikkelingen wordt ingestemd, dient de conclusie te zijn, dat de uitkomst van het in 2004 gehouden referendum, waarbij gekozen werd voor een *'directe band met Nederland'*, alsnog kan worden beschouwd als instemming met *'integratie'* en niet met een vorm van *'vrije associatie'*. Voor een volgend zelfbeschikkingsreferendum bestaat in dat geval dan geen grond meer, omdat de uitoefening van het zelfbeschikkingsrecht eindigt met een keuze voor onafhankelijkheid of integratie met een andere onafhankelijke staat. In die zin is het nu te houden referendum een bestuurlijk referendum ter nadere bepaling van de betekenis van het op 10 september 2004 gehouden zelfbeschikkingsreferendum.

De grondslag voor de regeling ligt in de werking van internationale verdragen waarin het recht op zelfbeschikking van volken is vastgelegd, zoals in het eerste artikel van het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR, New York, 1966) en van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (New York, 1966), die gelding hebben binnen het Koninkrijk.. De onderhavige eilandsverordening is in die zin instrumenteel met betrekking tot het referendum, terwijl de juridische betekenis ervan wordt bepaald door het internationale recht.

Op grond van artikel 136, eerste lid, Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Stb. 2010, no. 345), behoort de bevoegdheid tot het uitschrijven, regelen en vaststellen van de uitkomst van een referendum tot de bevoegdheid van de Eilandsraad.

### **Artikelsgewijze toelichting**

#### Artikel 1

De datum van het bestuurlijke referendum is afhankelijk van de tijd die na de inwerkingtreding van de eilandsverordening nodig is voor het voeren van een degelijke voorlichtingscampagne. De duur van een informatiecampagne is naar internationale maatstaven bij voorkeur zes tot acht weken. In verband daarmee is de datum voor het referendum bepaald op 18 december 2015.

#### Artikel 2

Bij de bepaling van de kring van kiesgerechtigden wordt nauw aangesloten bij de regeling in de Kieswet voor het actief kiesrecht voor de verkiezing van de leden van de Eilandsraad. Nederlanders van 18 jaar en ouder hebben stemrecht, mits zij ingezetenen van Bonaire zijn op de dag van de uitgifte van de onderhavige verordening. Eveneens kiesgerechtigd zijn degenen die geen Nederlander zijn, mits zij op de dag van de inwerkingtreding van deze verordening vijf jaar onafgebroken ingezetene van het openbaar lichaam Bonaire zijn, op de dag van de stemming minimaal de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt en beschikken over een geldige verblijfsrecht, zoals bedoeld in artikel 3 of artikel 6 van de Wet toelating en uitzetting BES.

### Artikel 3

De vraagstelling van het referendum dient zo simpel en helder mogelijk geformuleerd te zijn.

Uitgaande van het feit dat Bonaire met ingang van 10 oktober 2010 een openbaar lichaam van Bonaire is geworden en de bevolking van Bonaire thans – na het verloop van 5 jaren en een intensieve voorlichtingscampagne – geacht kan worden in voldoende mate bekend te zijn omtrent de gevolgen van de in 2010 verkregen status, is gekozen voor een vraagstelling in het Papiaments en het Nederlands, welke niet voor tweëerlei uitleg vatbaar is.

### Artikel 4

Het staatsrecht in engere zin van het Koninkrijk der Nederlanden kent geen referenda in de zin van het internationale recht op zelfbeschikking. Als gevolg daarvan is elk referendum raadplegend, omdat het constitutionele recht niet toestaat dat overheidsorganen hun bevoegdheden eigenmachtig beperken door beslissingsbevoegdheid over te dragen aan anderen, buiten de in de wet geregelde gevallen.

In Nederland is sinds kort de Wet van 30 september 2014, houdende regels inzake het raadgevend referendum van kracht. De werking ervan is echter beperkt tot raadgevende referenda over wetten - met een aantal uitzonderingen - en de stilzwijgende goedkeuring van verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland of een deel daarvan gelden. De juridische basis voor gemeentelijke en provinciale referenda in Nederland wordt gevonden in gemeentelijke of provinciale verordeningen. Wat het openbaar lichaam Bonaire betreft wordt de juridische basis voor dit referendum derhalve gevonden in deze eilandsverordening. De beslissingsbevoegdheid dient echter bij de Eilandsraad te liggen. De eilandsraad dient volgens het in Bonaire geldende staatsrecht in engere zin, dat wil zeggen: afgezien van internationale bepalingen ten aanzien van het recht op zelfbeschikking, de vrijheid te hebben om de uitslag van het referendum al of niet te volgen.

Het zelfbeschikkingsrecht komt op grond van internationaalrechtelijke bepalingen echter toe aan de bevolking en niet aan de overheid en wordt doorgaans uitgeoefend door middel van referenda. Elke vrijheid voor de overheid om aan de uitslag van het referendum de gevolgen te verbinden, die haar goeddunken, betekent een inperking van het aan de bevolking toekomende recht op zelfbeschikking. Hoewel de Eilandsraad formeel volgens het staatsrecht in engere zin niet verplicht is rechtsgevolgen te verbinden aan de uitslag van het referendum, heeft zij op grond van internationaalrechtelijke bepalingen wel tenminste de morele verplichting daartoe. Die verplichting wordt in de verordening geëffectueerd door zelfbinding van de eilandsraad aan de uitslag van het referendum. In het eerste lid van dit artikel wordt daarom bepaald dat de uitkomst van het referendum bij eilandsraadbesluit wordt vastgesteld in overeenstemming met de door de kiesgerechtigden in meerderheid gekozen optie, zonder een daaraan toe te voegen beperking op grond van de daadwerkelijke deelneming van de bevolking aan de stemming. De deelneming aan het referendum wordt immers slechts beperkt op gronden die in de Kiewet aan de normale verkiezingen voor de Eilandsraad zijn verbonden.

In geval van een bevestigende uitkomst van het referendum kan die uitkomst worden beschouwd als een nadere uitleg van de uitkomst van het in 2004 gehouden referendum.

In geval van een afwijzende uitkomst van het referendum zal op de ingeslagen weg kunnen worden voortgegaan. Indien een meerderheid van de kiezers zich niet kan

vinden in het feit dat Bonaire een openbaar lichaam van Nederland is geworden, dan bepaalt de verordening dat de Eilandsraad kan beslissen om opnieuw een referendum te houden, waarbij in beginsel de drie in VN Resolutie 1541 genoemde opties- onafhankelijkheid, vrije associatie en integratie – aan de bevolking van Bonaire worden voorgelegd, eventueel aangevuld met een vierde optie op grond van VN Resolutie 2625, zijnde “any other political status freely determined by a people”. .Daartoe dient alsdan de Eilandsraad opnieuw een eilandsverordening vast te stellen.

#### Artikel 5

Het ontwerp regelt de bevoegdheid van het Bestuurscollege tot de benoeming van de leden van een bij de onderhavige eilandsverordening in het leven geroepen Referendumcommissie. Het Bestuurscollege keurt de begroting voor de werkzaamheden van de commissie goed en stelt de middelen ter beschikking van de commissie, die over het beheer daarvan na afloop van de werkzaamheden rekening en verantwoording aflegt aan het Bestuurscollege. De taken en bevoegdheden, met inbegrip van het beheer van de aan de commissie ter beschikking te stellen geldelijke en andere middelen, worden geregeld in de verordening. De taken van de commissie worden door haar uitgeoefend in onafhankelijkheid van de Eilandsraad en van het Bestuurscollege. De commissie doet na afloop van het referendum verslag van al haar handelen aan de Eilandsraad en het Bestuurscollege.

De Referendumcommissie neemt bij haar werkzaamheden de internationaal geldende richtlijnen voor het houden van een zelfbeschikkingsreferendum in acht en rapporteert daarover in haar eindverslag aan de Eilandsraad en aan het Bestuurscollege. Die richtlijnen omvatten de onafhankelijkheid van de Referendumcommissie bij de uitvoering van de haar opgedragen werkzaamheden. Die onafhankelijkheid geldt met name ook ten opzichte van de bestuurlijke organen van Bonaire.

De Referendumcommissie eerbiedigt de bevoegdheden van het Hoofdstembureau. Het Hoofdstembureau faciliteert de leden van de commissie bij het door de commissie te oefenen toezicht op de stemming.

#### Artikel 6

De vaststelling van de opmaak en uitvoering van de stembiljetten wordt overgelaten aan de politiek onafhankelijke Referendumcommissie, die daartoe overleg voert met de voorzitter van het Hoofdstembureau.

Het Hoofd van de Afdeling Burgerzaken informeert de commissie periodiek over de voortgang van de voorbereidingen voor de stemming.

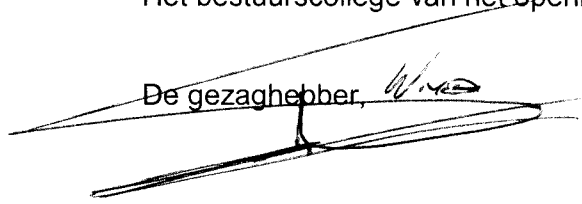
#### Artikel 7

De Kieswet (Stb. 1989, 423, zoals gewijzigd) wordt, behoudens enige uitzonderingen vermeld in dit artikel, van toepassing verklaard op het referendum.

Het bestuurscollege van het openbaar lichaam Bonaire,

20 SEP 2015

De gezaghebber,



de eilandsecretaris,

