**BONAIRE IN HET KONINKRIJK**

**Positiebepaling Bestuurscollege –1 maart 2010**

1. **Inleiding**

Aanleiding voor deze positiebepaling is het in een besluit van de Eilandsraad van Bonaire van 15 september 2009 vastgelegde voornemen van Bonaire om een referendum te houden over de voor Bonaire gekozen uitwerking van de in 2004 en 2005 op de eilanden van de Nederlandse Antillen gehouden referenda, zoals vastgelegd in het tussen Nederland en de Nederlandse Antillen gesloten Hoofdlijnenakkoord van 21 oktober 2005 en in de slotverklaring van de mini-Ronde Tafel Conferentie van 11 oktober 2006. Die verklaring werd door de eilandsraden van de verschillende eilandgebieden van de Nederlandse Antillen geratificeerd.

In de slotverklaring van 11 oktober 2006 werd, mede gebaseerd op een voorlichting van de Raad van State van 18 september 2006, bepaald dat Bonaire een positie zou krijgen binnen het Nederlandse staatsbestel door het eiland in te richten als een openbaar lichaam in de zin van artikel 134 van de Nederlandse Grondwet.

Anders dan de Raad van State in zijn voorlichting, meent het Bestuurscollege van Bonaire dat buiten twijfel staat dat die positie slechts kan worden begrepen als *integratie* in de zin van Resolutie 1441 van de Algemene vergadering van de Verenigde Naties en dat de legitimiteit van de verwerkelijking ervan daarom, eveneens volgens de bepalingen van die resolutie, afhankelijk is van de uitkomst van een onder de bevolking van Bonaire te houden referendum.

1. **Het referendum van 2004**

Bij de vaststelling dat de positie van Bonaire als openbaar lichaam volgens artikel 134 Grondwet heeft te gelden als *integratie* is uiteraard in het geding of de uitkomst van het in 2004 onder de bevolking van Bonaire gehouden referendum, waarbij gekozen werd voor ‘directe banden met Nederland’, kan gelden als een keuze voor integratie. Dan immers zou het voornemen van de Eilandsraad van Bonaire om opnieuw een referendum te houden kunnen worden beschouwd als het zonder rechtvaardiging willen terugkomen op eerder gemaakte bestuurlijke afspraken, zoals Bonaire ook wordt verweten. De Nederlandse reactie op dat besluit, waarbij werd gekozen voor stopzetting van de Nederlandse schuldovername en van het bevriezen van voorgenomen investeringen, zowel met betrekking tot projecten in het kader van het Sociaal-Economisch Intiatief (SEI) als in het kader van het transitieproces, zou dan wellicht ook begrijpelijk kunnen zijn.

Kennisneming van de voorlichting ter gelegenheid van het referendum in 2004 over de optie ‘directe banden met Nederland’ kan echter op geen enkele wijze leiden tot de conclusie dat toen door de bevolking van Bonaire voor ‘integratie’ is gekozen. Het tegendeel is waar. Door de voorzitter van de toenmalige Referendumcommissie werd op 15 augustus 2004 publiek de optie nader omschreven als: “Bonaire stapt uit de Nederlandse Antillen, maar blijft deel van het koninkrijk. Bonaire heeft bij deze optie een eigen parlement en regering. De andere eilanden hebben niets te zeggen over de ontwikkelingen op Bonaire. Bonaire doet zoveel mogelijk alles zelf en vraagt Nederland alleen om hulp wanneer Bonaire het zelf niet kan”. De conclusie dat het bij de gekozen optie niet om een vorm van integratie met Nederland zou gaan, welke dan ook, is daarom onontkoombaar.

De omgekeerde vraag, te weten of de positie van Bonaire als openbaar lichaam kan worden opgevat als ‘(vrije) associatie’, zoals in de kennelijk opvatting van de Raad van State het geval is, laat zich eenduidig beantwoorden met verwijzing naar de bepalingen van Resolutie 1441 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Bij integratie gaat het op grond daarvan over volledige eenwording van niet-zelfbesturende gebieden met het voormalige moederland, met volledig gelijkheid van de burgers van beide delen van het zo ontstane enkelvoudige staatkundige verband. Kennisneming van de voorstellen van wetgeving voor de inrichting van de ‘BES-eilanden’ Bonaire, Sint Eustatius en Saba, maakt de conclusie evenzeer onontkoombaar dat de voorziene staatkundige verhouding tussen Bonaire en Nederland onmogelijk kan worden opgevat als *associatie*.

Op grond daarvan is tenslotte ook de conclusie onontkoombaar dat de bestuurlijke afspraken over de wijziging van het Statuut voor het Koninkrijk en de in verband daarmee voorgestelde wetgeving, voor zoveel het de positie van Bonaire betreft, in een referendum aan de goedkeuring van de bevolking behoren te worden onderworpen.

1. **De complexiteit van de ontstane situatie**

Inmiddels werd, ook in samenwerking met Bonaire, begonnen met de implementatie van de in 2005 en 2006 genomen besluiten. Die implementatie was ook noodzakelijk in verband met de voorziene opheffing van het land de Nederlandse Antillen in 2010. In het kader daarvan is gewerkt aan wetgeving voor de bestuurlijk voorziene status voor Bonaire en is uitvoering gegeven aan tal van projecten waarvoor werd voorzien dat daarvoor rechtstreekse Nederlandse verantwoordelijkheid zou ontstaan na wijziging van het Statuut.

Door het voorgenomen referendum kon evenwel onzekerheid ontstaan over de mate waarin die verantwoordelijkheid na wijziging van het Statuut ook werkelijk door Nederland zou worden gedragen. Daarbij behoort overigens wel te worden opgemerkt dat met name ook voor de in het kader van het SEI lopende projecten geldt dat daartoe al was besloten voordat afspraken werden gemaakt over de nieuwe staatkundige positie van Bonaire. De nu ontstane problematiek kan daarmee dan ook moeilijk in verband worden gebracht.

Als gevolg daarvan werd Bonaire echter in een positie gebracht, waarbij een keuze leek te moeten worden gemaakt tussen het doorzetten van de uitvoering van het besluit tot het houden van een referendum of – in samenwerking met Nederland - kiezen voor de voortzetting van het implementatieproces dat zou moeten leiden tot een positie van Bonaire als openbaar lichaam volgens artikel 134 Grondwet 2010. Meermalen is in dat verband gesuggereerd dat als oplossing van dat vraagstuk voor Bonaire (slechts) de weg open stond voor een referendum, waarbij werd uitgegaan van de aanvaarding van een positie als openbaar lichaam, waarbij dan slechts de omvang van de door Bonaire zelfstandig uit te oefenen bevoegdheden nog in een referendum aan de orde zou kunnen zijn.

Het Bestuurscollege van Bonaire kan het volgen van die suggestie niet anders opvatten dan als het afzien van het recht op zelfbeschikking dat toekomt aan de bevolking van Bonaire.

Het Bestuurscollege van Bonaire vat in die zin ook het besluit op van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen, waarbij werd overwogen dat op terechte gronden door de gezaghebber van Bonaire was besloten tot opschorting van de afkondiging van een op 29 januari 2010 door de Eilandsraad van Bonaire vastgestelde eilandsverordening tot regeling van een referendum. Het college meent dat de overwegingen bij dat besluit de erin gedane vaststelling niet op overtuigende wijze kunnen dragen. Daarbij wijst zij er op dat de *uitoefening* van het aan Bonaire toekomende recht op zelfbeschikking ook niet binnen het Koninkrijk rechtsgeldig kan worden getoetst.

Echter, indien Bonaire zonder meer zou voortgaan met de uitvoering van het besluit tot het houden van een referendum, bijvoorbeeld door de aanneming van een nieuwe referendumverordening door de Eilandsraad, vreest het Bestuurscollege dat door Nederland nog bij voortduring volhardt zal worden in de weigering tot voortzetting van reeds lopende projecten en hervatting van de begonnen schuldsanering. Wellicht zou dat temeer kunnen gelden als Bonaire zou kiezen voor het houden van een referendum binnen een termijn van enkele maanden, omdat daarin aanleiding zou kunnen worden gevonden tot handhaving van het huidige beleid in afwachting van de uitkomst van dat referendum. Dat zou Bonaire in een in meerdere opzichten onhoudbare positie brengen.

Door de in Nederland ontstane kabinetscrisis zou het bovenstaande eens te meer kunnen worden gecompliceerd. Te overwegen valt echter dat wellicht ook nieuwe mogelijkheden ontstaan door een niet onwaarschijnlijke vertraging van het gehele transitieproces, ook voor de andere eilanden van de Nederlandse Antillen.

1. **Overwegingen**

Het Bestuurscollege van Bonaire meent dat de hiervoor geschetste complexiteit van de ontstane situatie grotendeels wordt veroorzaakt door onvoldoende begrip van wat door haar wordt beoogd met de organisatie van een referendum en door verharding van standpunten, zoals die door de bij het transitieproces betrokken partijen worden ingenomen.

In verband daarmee brengt zij het volgende onder de aandacht.

1. Het Bestuurscollege van Bonaire werd bij haar aantreden in juni 2009 met een drietal bestuurlijke problemen geconfronteerd. In de eerste plaats was er gerede twijfel aan de rechtmatigheid van de ratificatie van het slotakkoord van oktober 2006 door de Eilandsraad van Bonaire. Een dergelijke besluit had slechts genomen kunnen worden op basis van een referendum in het kader van het uitoefenen van het zelfbeschikkingsrecht. In de tweede plaats bleek dat er binnen de nieuwe staatkundige structuur sprake is van een feitelijk democratisch deficit. Specifieke BES wet- en regelgeving wordt vastgesteld door het Nederlandse parlement. De invloed van burgers van Bonaire en de andere BES eilanden op de samenstelling van dat parlement is te verwaarlozen. Evenmin kunnen lokale bestuurders door middel van verkiezingen verantwoordelijk worden gesteld, omdat zij geen invloed hebben op het wetgevingstraject. Als derde punt van zorg bereikten ons steeds vaker signalen dat het functioneren van het Regionaal Service Centrum (RSC) spanningen opriep.

1. Het Bestuurscollege is van mening dat door een aanpassing van de gekozen staatkundige structuur (openbaar lichaam) deze problemen opgelost kunnen worden. Een dergelijk ingrijpend voorstel kan volgens het Bestuurscollege slechts plaatsvinden op basis van een referendum. Hiermee krijgt tevens het zelfbeschikkingsrecht van de bevolking van Bonaire vorm. Duidelijk is geworden dat Nederland niet bereid is mee te werken aan een referendum waarbij de eerder vastgestelde staatkundige stuctuur ter discussie wordt gesteld. Dit vermindert niet de noodzaak om de gesignaleerde problemen op te lossen.
2. Het staat het Bestuurscollege van Bonaire *niet* vrij om af te zien van de uitoefening van het zelfbeschikkingsrecht door de bevolking. Het college kan en zal de Eilandsraad dan ook niet voorstellen terug te komen op het daartoe genomen besluit van 15 september 2009. Het Bestuurscollege meent voorts dat de aard van het zelfbeschikkingsrecht meebrengt dat verschil van mening binnen het Koninkrijk over de wijze waarop dat recht behoort te worden uitgeoefend desverzocht ter beoordeling staat aan de desbetreffende organen van de Verenigde Naties. Op grond daarvan zijn wij van mening dat een beoordeling daarvan in het kader van binnen het Koninkrijk voorziene toezichtsmechanismen kan worden aangemerkt als een oneigenlijk gebruik van die voorzieningen. In het verlengde daarvan kiest het Bestuurscollege ook niet voor het instellen van een kroonberoep als bedoeld in artikel 98 lid 2 van de Eilandenregeling Nederlandse Antillen tegen het besluit van de Gouverneur, zoals dat hierboven werd aangehaald.
3. **De door Bonaire voorgestane oplossing**

Ter oplossing van de voor Bonaire en haar bevolking niet aanvaardbare problemen en de gevolgen daarvan zoals die zijn ontstaan door het Bonairiaanse voornemen tot het houden van een referendum en de Nederlandse reactie daarop, bepleit het Bestuurscollege de volgende mogelijkheden.

1. Onmiddellijke hervatting van de vastgelegde schuldovername door Nederland overeenkomstig de daartoe in het kader van de staatkundige vernieuwing vastgestelde regelingen en voortzetting van de (financiering van) in het kader van het SEI overeengekomen projecten.
2. Om het democratisch deficit te verkleinen krijgt het Bestuurscollege van Bonaire een gekwalificeerd adviesrecht voor de totstandkoming van alle BES wet- en regelgeving. Bij deze vorm van advies verplicht de Rijksoverheid zich bij voorgenomen wetgeving uitdrukkelijk het advies van het Bestuurscollege over te nemen, tenzij de Rijksoverheid schriftelijk met redenen omkleed beargumenteert waarom (onderdelen van) het advies niet wordt/worden overgenomen. Voordat vervolgens behandeling in de Kamer plaatsvindt zal nog een gesprek hierover belegd worden tussen een vertegenwoordiger van het Rijk en een vertegenwoordiger van het Bestuurscollege. Dit adviesrecht wordt vastgelegd in de WOLBES.
3. Het bereiken van overeenstemming op korte termijn tussen Nederland en Bonaire over de verdeling van taken en bevoegdheden die thans nog behoren tot de taken van het land de Nederlandse Antillen. Na overeenstemming daarover hervat Nederland haar voor de transitie van die bevoegdheden noodzakelijke voorbereidende werkzaamheden op Bonaire, inclusief de reeds begonnen financiering daarvan.
4. De kwartiermakers van het RSC en (in een later stadium) de hoofden van de uitvoerende afdelingen van het RSC overleggen periodiek over hun werkzaamheden met de gedeputeerden die verantwoordelijk zijn voor hun beleidsterrein en stemmen hun werkzaamheden met hen af. Verslagen van deze overleggen worden gezonden naar het Bestuurscollege, de BES-commissaris en het betrokken ministerie. Aan de hand van deze overleggen zal een handboek ‘best practices’ worden samengesteld.
5. Bonaire organiseert op basis van een evaluatie een referendum. Op basis van een rapportage van het Bestuurscollege mede gebaseerd op de uitgebrachte gekwalifieerde adviezen (ad b) en de verslagen (ad d) zal aan de bevolking worden voorgelegd of men ja dan wel nee tevreden is over het functioneren van de staatkundige structuur.
6. Het recht op zelfbeschikking blijft een onvervreemdbaar recht van de bevolking en dient wettelijk te worden vastgelegd. Geen enkele staatkundige constructie heeft eeuwigheidswaarde. Dat heeft de constructie van het Statuut en het Land Nederlandse Antillen wel duidelijk gemaakt. Zo zou ook de integratie binnen Nederland op enig moment tegen het licht gehouden moeten worden, maar dat staat los van de huidige discussie.
   * + Briefwisseling BZK – Bonaire
     + Bijdrage Dr. Carlyle G. Corbin, Overseas Territories Report, IX 2.