



## Algemene Rekenkamer Curaçao

Aan de Voorzitter en leden  
van de Staten van Curaçao  
Wilhelminaplein 4  
Alhier

Uw nummer:

Uw brief van:

Ons nummer:  
073/10/CUR

Willemstad, 3 november 2010

Onderwerp:  
Rapport informatiecampagnes  
Eilandgebied Curaçao inzake  
de verkiezingen van 20 april 2007 en het  
referendum van 15 mei 2009

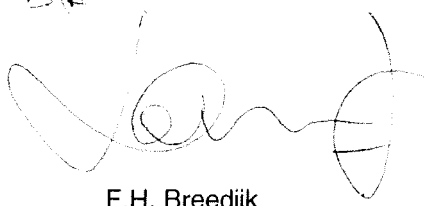
Per 10 oktober 2010 is het Eilandgebied Curaçao land geworden. In de plaats van het Bestuurscollege en de Eilandsraad, zijn de Raad van Ministers en de Staten gekomen. De werkzaamheden van de Algemene Rekenkamer Nederlandse Antillen zijn per 10 oktober 2010 voortgezet door haar opvolger, de Algemene Rekenkamer Curaçao (de Kamer). De Kamer is geen regeling bekend op basis waarvan dit rapport, dat handelt over het Eilandgebied Curaçao, verder dient te worden afgehandeld. Onder deze omstandigheden acht de Kamer de aanbieding aan de Staten van Curaçao het meest voor de hand liggen.

Hierbij biedt de Algemene Rekenkamer Curaçao uw College het definitief rapport aan, bevattende de uitkomsten van het onderzoek naar de informatiecampagnes Eilandgebied Curaçao inzake de verkiezingen van 20 april 2007 en het referendum van 15 mei 2009.



K.E. Ersilia RA  
Secretaris

Bla



F.H. Breedijk  
Voorzitter



Rapport informatiecampagnes van het eilandgebied  
Curaçao inzake de verkiezingen van  
20 april 2007 en het referendum van 15 mei 2009



## Algemene Rekenkamer Curaçao

### Rapport informatiecampagnes Eilandgebied Curaçao inzake de verkiezingen van 20 april 2007 en het referendum van 15 mei 2009

#### Inhoud

1	Inleiding	2
2	Samenvatting	2
3	Wet en regelgeving	3
4	De informatiecampagne naar aanleiding van het afwijzen van de Slotverklaring van 2 november 2006	4
4.1	Wat eraan vooraf ging	4
4.2	Inhoud van de campagne	4
4.3	Opdracht aan de consultant	5
4.4	De opdracht aan A NV, B en C NV	6
4.5	Conclusies	7
5	De informatiecampagne referendum van 15 mei 2009	7
5.1	Informatiecampagne Bestuurscollege referendum van 15 mei 2009	8
5.1.1	Aanbesteding	8
5.1.2	Uitvoering	9
5.1.3	Kosten	9
5.1.4	Conclusie campagne Bestuurscollege	10
5.2	Informatiecampagne Referendumcommissie referendum van 15 mei 2009	10
5.2.1	Aanbesteding	10
5.2.2	Uitvoering	11
5.2.3	Kosten	11
5.2.4	Conclusie campagne Referendumcommissie	12
6	Aanbeveling	12
7	Reactie van het Bestuurscollege	13

## 1 Inleiding

Per 10 oktober 2010 is het Eilandgebied Curaçao land geworden. In de plaats van het Bestuurscollege en de Eilandsraad, zijn de Raad van Ministers en de Staten gekomen. De werkzaamheden van de Algemene Rekenkamer Nederlandse Antillen zijn per 10 oktober 2010 voortgezet door haar opvolger, de Algemene Rekenkamer Curaçao (de Kamer). De Kamer is geen regeling bekend op basis waarvan dit rapport, dat handelt over het Eilandgebied Curaçao, verder dient te worden afgehandeld. Onder deze omstandigheden acht de Kamer de aanbieding aan de Staten van Curaçao het meest voor de hand liggend.

De Kamer heeft een verzoek van een drietal fracties van de Eilandsraad van 30 maart 2009 gehonoreerd om onderzoek te doen naar de financiering van de informatiecampagne voor de SI-optie bij het referendum van 15 mei 2009. Het door de Kamer uitgevoerde onderzoek was breder dan het door de eilandsraadsleden gevraagde onderzoek. De Kamer heeft besloten om ook onderzoek te doen naar de informatiecampagne voorafgaand aan de verkiezingen van 20 april 2007.

De Kamer is van mening dat wanneer de overheid een informatiecampagne organiseert die met publieke middelen is betaald, de verstrekte informatie betrouwbaar en objectief moet zijn. Dit geldt ook wanneer de campagne betrekking heeft op het informeren en motiveren van de bevolking om aan de verkiezingen of een referendum mee te doen. Een campagne die de bevolking oproept om een bepaalde keuze te maken, voldoet dan niet aan de eis van het verstrekken van objectieve informatie op basis waarvan de burger een eigen keuze kan maken. In dat geval is sprake van partijpolitieke propaganda, waarvoor de politieke partijen verantwoordelijk zijn, zowel wat betreft de inhoud als de financiering daarvan.

De Kamer merkt op dat het lang heeft geduurd voordat de door de Kamer gevraagde documenten beschikbaar waren. Overigens kon niet alle gevraagde informatie aan de Kamer worden getoond.

## 2 Samenvatting

De in 2007 georganiseerde campagne "Informashon General Pais Kòrsou" was opgezet in het licht van de afwijzing van de slotverklaring. De campagne richtte zich onder andere op de uitleg over het afwijzen van de slotverklaring. De Kamer is van oordeel dat partijpolitieke standpunten uitgangspunten waren voor de informatiecampagne. De informatiecampagne over het referendum van 2009 heeft een oproep gedaan om te kiezen voor de optie "SI". In beide gevallen kan niet meer gesproken worden van objectieve informatieverstrekking en is de eis van objectieve informatieverstrekking losgelaten en heeft partijpolitieke propaganda zijn intrede gedaan. Wanneer gemeend wordt op deze manier een beleid of een visie van een Bestuurscollege naar de bevolking toe te moeten uitdragen of verdedigen, dan zijn op een gevaarlijke manier grenzen verlegd, met mogelijk zeer ongewenste gevolgen voor de toekomst. Naast een Eilandsraadsverkiezing en een referendum kan over een veelvoud aan onderwerpen een informatiecampagne worden georganiseerd. Alhoewel dit niet in de wet is vastgelegd, is de Kamer van mening dat behoorlijk bestuur inhoudt dat de politieke partijen verantwoordelijk zijn voor zowel de inhoud als de financiering van de uitingen van partijpolitieke standpunten. De Kamer is van oordeel dat het Bestuurscollege in strijd heeft gehandeld met de eis van objectieve informatieverstrekking. Hierdoor is een grens overschreden die de deur openzet voor het financieren van partijpolitieke (verkiezings)campagnes. De Kamer concludeert verder dat de kosten van de twee door het Bestuurscollege georganiseerde campagnes ad respectievelijk Ang 178.000 en Ang 189.000 ten onrechte ten laste van het eilandgebied zijn gebracht.

De aanbesteding van de opdrachten van de campagne "Informashon General Pais Kòrsou" is niet verlopen volgens de voorgeschreven procedures. Zo was de offerteprocedure al opgestart, alvorens een Terms of Reference (ToR) was

opgesteld. De gang van zaken ten aanzien van de gunning en uitvoering acht de Kamer om de volgende redenen opvallend en afwijkend:

- besluit tot opdrachtverstrekking was genomen voorafgaand aan het vaststellen van de ToR,
- betaling van een factuur die niet afkomstig was van de opdrachtnemer vond plaats direct na de besluitvorming door het Bestuurscollege,
- bewijs dat werkzaamheden zijn verricht ontbrak in de administratie van het eilandgebied.

Voor de uitvoering van een drietal opdrachten van de campagne "Informashon General Pais Kòrsou" was de beschikbare tijd zodanig kort dat de Kamer betwijfelt of het mogelijk was om een kwalitatief hoogwaardig product te leveren en of de prijs die werd betaald in verhouding staat tot die korte periode.

Uit de administratie blijkt ten aanzien van de twee door het Bestuurscollege georganiseerde campagnes onvoldoende of intern is vastgesteld dat de prestaties overeenkomstig de ToR en de opdrachtverstrekking zijn geleverd. Ondanks verwoede pogingen van het hoofd van de Dienst Communicatie en Voorlichting (DCV) om in het eerste kwartaal 2010 alsnog bewijsstukken boven tafel te krijgen, ontbreekt essentiële informatie wat betreft de twee door het Bestuurscollege georganiseerde campagnes. De Kamer concludeert dat, onzekerheid bestaat of alle gefactureerde en betaalde prestaties, overeenkomstig de ToR en de opdrachtverstrekking zijn geleverd. De reden hiervoor is dat er te weinig sporen van interne controle zijn aangetroffen, die hierop waren gericht, waardoor e.e.a. oncontroleerbaar is.

Ten aanzien van de informatiecampagne die door de referendumcommissie is georganiseerd, merkt de Kamer op dat de commissie zorgvuldig is geweest ten aanzien van de aanbesteding, de uitvoering, de administratie en de verantwoording van de kosten. Desalniettemin is de Kamer van oordeel dat de aanbesteding openbaar had moeten plaatsvinden. Ook had meer aandacht besteed moeten worden aan het zichtbaar maken van de interne controle gericht op het vaststellen dat de prestaties conform de ToR en de opdracht waren geleverd.

Tenslotte is het voor de Kamer niet duidelijk waarom het Bestuurscollege een eigen informatiecampagne, naast die van de referendumcommissie, heeft gevoerd. Omdat de doelstellingen van het eilandgebied en die van de referendumcommissie grotendeels met elkaar overeen kwamen, had kunnen worden volstaan met één campagne. Het had voor de hand gelegen dat dit de campagne die door de referendumcommissie was georganiseerd, zou zijn geweest.

### **3 Wet en regelgeving**

Voor dit onderzoek is de volgende wet- en regelgeving en zijn de volgende procedures van toepassing:

- A.B. 1953, no. 6 Eilandsverordening Financieel Beheer, zoals gewijzigd.
- P.B. 1953, no. 174 Comptabiliteitsvoorschriften Eilandgebieden, zoals gewijzigd.
- P.B. 1992, no. 113. Experimenteerbesluit comptabiliteitsvoorschriften eilandgebieden.
- P.B. 2001, no. 110 Landsbesluit versterking budgetdiscipline eilandgebieden
- Brief van 27 november 2007 inzake de gunningsprocedure van het Eilandgebied Curaçao
- Begroting van het Eilandgebied Curaçao 2006, 2007, 2008 en 2009

#### **4 De informatiecampagne naar aanleiding van het afwijzen van de Slotverklaring van 2 november 2006**

##### **4.1 Wat eraan vooraf ging**

Na de Statenverkiezing van het Land in 2006, vond er een wijziging plaats in de samenstelling van het bestuur op eilandsniveau. Op 28 november 2006 heeft de Eilandsraad tijdens een Eilandsraadvergadering besloten om de Slotverklaring van 2 november 2006, die ook door het eilandgebied Curaçao was ondertekend, af te wijzen.

Het toenmalige Bestuurscollege heeft besloten om het traject "Kòrsou Outonomo den Reino" stop te zetten en de Commissie Financiële Perspectieven Land Curaçao in te stellen. Op 7 maart 2007, werd deze commissie ingesteld en werd deze met terugwerkende kracht per 1 februari 2007 belast met het adviseren van het Bestuurscollege inzake de financiële problematiek van het Eilandgebied Curaçao. De bedoeling was om alternatieven aan te dragen ten behoeve van de oplossing van de schuldenproblematiek en de inrichting van de hoofdlijnen van het financieel beheer van het Land Curaçao. In deze commissie zijn 4 personen benoemd.

Volgens artikel 3 van het instellingsbesluit diende de Commissie uiterlijk zes weken na de inwerkingtreding van het besluit het Bestuurscollege een definitief verslag uit te brengen van haar werkzaamheden. De inwerkingtreding van het besluit was 1 februari 2007.

Ten aanzien van de kosten is in artikel 6 van het instellingsbesluit bepaald dat de leden een nog door het Bestuurscollege, na overleg met betrokkenen, vast te stellen vergoeding voor hun werkzaamheden zouden ontvangen. Verder is bepaald dat de reis- en verblijfkosten, honoraria en overige kosten van de commissieleden ten laste komen van de begrotingspost 1600214.4561. Op 7 maart 2007 adviseerde de eilandssecretaris het Bestuurscollege om een besluit te nemen over de hoogte van de vergoeding aan de leden, namelijk Ang 6.000 per maand, naar analogie van de voormalige adviseurs van de commissie staatkundige structuur. Formele besluitvorming over de hoogte van de vergoeding blijkt niet uit de aan de Kamer ter beschikking gestelde documenten.

De werkzaamheden en het resultaat van de verrichte werkzaamheden van de Commissie zijn vastgelegd in het rapport "Adviesrapport Commissie Financiële Perspectieven Land Curaçao Kòrsou, Autonoom en Verantwoordelijk" van 30 maart 2007 (het Adviesrapport).

In de vergadering d.d. 5 april 2007 heeft het Bestuurscollege onder meer het volgende besloten:

- de instellingsperiode van de commissie te verlengen tot en met juni 2007 in verband met de werkzaamheden voortvloeiende uit het rapport;
- de vergoeding aan de commissieleden door te laten lopen tot en met juni 2007.

Uit geen enkel ontvangen document blijkt welke additionele werkzaamheden zijn verricht in de periode van de verlenging. Uit de declaraties van de voorzitter, die niet op Curaçao woonde, blijkt dat hij in die periode wel op Curaçao is geweest.

##### **4.2 Inhoud van de campagne**

In de aanloop naar de Eilandsraadverkiezingen van 20 april 2007 heeft het Bestuurscollege van het Eilandgebied Curaçao besloten om o.a. een spoed informatiecampagne te organiseren en het adviesrapport van de Commissie Financiële Perspectieven Land Curaçao als uitgangspunt te hanteren.

De toen lopende publiciteitscampagne "Konstrukshon di Pais Kòrsou" werd stopgezet, ondanks een advies van de Afdeling Algemene en Juridische Zaken

(AJZ) van 13 maart 2007, waarin werd gesteld dat die campagne vanwege de reeds aangegane verplichtingen, niet zo maar kon worden gestopt.

- Op 27 maart 2007 heeft een gedeputeerde een voorstel aan het Bestuurscollege gedaan om een campagne op te starten **in het licht van de afwijzing van de slotverklaring**. De campagne zou zich moeten richten op de staatkundige structuur in het algemeen, de nationbuilding en uitleg over het afwijzen van de slotverklaring. Omdat volgens de gedeputeerde de campagne die door het vorige Bestuurscollege werd gevoerd, werd gehouden in het licht van de acceptatie van de slotverklaring, was hij van mening dat de nieuwe campagne de strekking van de afwijzing van de slotverklaring diende uit te dragen. **Ook moest het bureau aan wie de opdracht zou worden gegund, achter de gedachtegang van de afwijzing van de Slotverklaring staan.**

Gezien het voorgaande is de Kamer van oordeel dat partijpolitieke standpunten uitgangspunten waren voor de informatiecampagne.

In het voorstel van de gedeputeerde om akkoord te gaan met de informatiecampagne, werd niet aangegeven welk bedrag met de campagne gemoeid zou zijn. Omdat in de begroting voor deze campagne kennelijk geen gelden beschikbaar waren gesteld, heeft het hoofd van de Afdeling Financiën het Bestuurscollege in een memo geïnformeerd over de criteria waaraan onvoorziene uitgaven moeten voldoen. Volgens het hoofd van de afdeling Financiën voldeed de campagne daar niet aan. Daarom adviseerde hij gelden middels een begrotingswijziging door de Eilandsraad beschikbaar te stellen. Deze begrotingswijziging is, voor zover de Kamer heeft kunnen nagaan, nooit door de Eilandsraad geaccordeerd. Uiteindelijk zijn alle kosten ten laste van de post 922.02 'Niet in te delen uitgaven/Onvoorzien' van het boekjaar 2007 geboekt. Een overzicht van de bij de campagne betrokken bedrijven en de daarbij behorende kosten is opgenomen in bijlage 1 bij dit rapport. In totaal hebben de kosten rond Ang 178.000 bedragen.

Aan de Kamer konden geen documenten worden getoond, waaruit blijkt dat intern is vastgesteld dat de geleverde producten/diensten wat betreft de hoeveelheden, kwaliteit en prijs overeenkomen met de opdracht.

#### 4.3 Opdracht aan de consultant

Door een consultant is op 21 maart 2007 een schriftelijke offerte t.b.v. het Bestuurscollege geschreven. Het totaalbedrag van de offerte bedraagt Ang 99.435 inclusief 5% OB. Eerder, op 18 maart 2007, had een bedrijf uit Venezuela een offerte ingediend (Ang 113.850). Een derde offerte was gedateerd 26 maart 2007 (kosten Ang 118.098,75). De offertes zijn, voor zover de Kamer heeft kunnen nagaan, wel door de gedeputeerde, maar niet door de coördinator Bestuurlijke Ontwikkeling of de DCV beoordeeld, hetgeen in strijd is met de interne procedures en richtlijnen. Verder is het opmerkelijk dat de offerteprocedure heeft plaatsgevonden zonder dat de ToR was vastgesteld. In de eerste week van april 2007 heeft het Program Management Office (PMO) een ToR voor het Communicatietraject naar aanleiding van het Adviesrapport Commissie Financiële Perspectieven Land Curaçao opgesteld. Volgens de ToR moesten de offertes uiterlijk 10 april 2007 bij het Bestuurscollege zijn ingediend.

In haar advies van 2 april 2007 heeft de Afdeling AJZ het Bestuurscollege erop gewezen, dat uitgegaan werd van een onderhandse aanbesteding. Verder adviseerde de Afdeling AJZ het Bestuurscollege om de juiste procedure te doorlopen dan wel aanvullende gegevens en informatie op te vragen, alvorens de gunning van de werken goed te keuren. Het was volgens de Afdeling AJZ namelijk zo dat de vereiste documenten en informatie om te kunnen garanderen dat de bedrijven de gewenste prestaties kunnen leveren, nog niet voorhanden waren. Zo ontbrak volgens de Afdeling AJZ een duidelijke specificatie van de te verrichten werkzaamheden, dan wel te leveren producten met bijbehorend tijdspad en een betaalschema. De Afdeling AJZ verwees onder andere naar de bepalingen van de

Beheersverordening (met name artikel 12), maar ook naar de door het Bestuurscollege in diverse documenten vastgelegde richtlijnen, zoals de Richtlijnen voor Consultants en de Standaard Algemene Administratieve bepalingen (SAAB) en bij de ROA 1958 (het Reglement Openbare Aanbesteding). Zonder dat de ontbrekende documenten en informatie beschikbaar waren, ging het Bestuurscollege op 4 april 2007 akkoord om de opdracht aan de hierboven genoemde laagste inschrijver te gunnen (met dien verstande dat het besluit ter bekrachtiging aan de eilandsraad zou worden voorgelegd) en om de kosten ten laste van de post onvoorzien te brengen. Verder werd aangegeven dat de DCV een aanvullend voorstel aan het Bestuurscollege zou voorleggen voor wat betreft de staatkundige structuur.

Op 3 april 2007 heeft de consultant de gedeputeerde van Algemene Zaken schriftelijk verzocht om een factuur te betalen van een bedrijf dat wel een offerte had ingediend, maar aan wie de opdracht niet werd gegund. Gevraagd werd om het bedrag volgens die factuur ad US\$ 53.000 over te maken op een rekening bij een plaatselijke bank. Opmerkelijk is dat dit verzoek werd gedaan één dag voordat het Bestuurscollege had besloten de opdracht aan de consultant te gunnen. Overigens is op te merken dat de bewuste factuur niet is voorzien van een stempel en een handtekening voor akkoord van de DCV. Op 4 april 2007 zijn de kosten in de financiële administratie verantwoord en een dag later heeft de betaling plaatsgevonden.

In een brief van 25 april 2007 vraagt het Bestuurscollege aan de eilandsraad om de onderhandse aanbesteding, tot een bedrag van Ang 99.435, aan de laagste inschrijver te bekrachtigen. Voor zover de Kamer heeft kunnen nagaan, is het voorstel niet door de Eilandsraad behandeld. Bekrachtiging door de eilandsraad van de onderhandse aanbesteding was overigens niet voorgeschreven, omdat het bedrag van de opdracht lager was dan Ang 100.000.

Of de opdracht schriftelijk aan de consultant is verstrekt, blijkt niet uit de aan de Kamer ter beschikking gestelde documenten.

Samenvattend zijn de bevindingen:

- zonder de door de Afdeling AJZ noodzakelijk geachte documenten heeft het Bestuurscollege besloten de opdracht te gunnen aan de consultant;
- een schriftelijke opdracht kon de Kamer niet worden getoond;
- een factuur van de consultant kon de Kamer niet worden getoond;
- een factuur van een ander dan de consultant is betaald;
- betaling vond plaats één dag na het besluit van het Bestuurscollege om de opdracht aan de consultant te gunnen;
- bewijs dat de prestatie is geleverd kon de Kamer niet worden getoond;
- enig bewijs van interne controle ontbreekt.

#### 4.4 De opdracht aan A NV, B en C NV

Het Bestuurscollege is wat betreft de offerteprocedure geadviseerd door het hoofd van het Program Management Office (PMO). Op 12 april 2007 werd geadviseerd de volgende opdrachten te gunnen aan:

- |   |            |
|---|------------|
| 1. A N.V., maken van een jingle en een sketch voor de televisie   | Ang 20.500 |
| 2. B, maken van een synopsis  | 20.000     |
| 3. C N.V., opstellen en uitvoeren van een effectief communicatieplan, ontwerpen van TV- en radio spots etc. | 35.000     |

Op respectievelijk 12 en 18 april 2007 heeft het Bestuurscollege overeenkomstig de advisering besloten. Vervolgens werden op 10 mei 2007 de overeenkomsten van opdracht getekend door betrokken partijen. De Kamer merkt hierbij op dat het ondertekenen van de overeenkomsten plaatsvond nadat de facturen al waren betaald.



Volgens de overeenkomsten moest de opdrachtnemers aan de opdrachtgever verantwoording afleggen over de wijze waarop zij zich van de opdracht hebben gekweten door een schriftelijke rapportage in te dienen bij de Gedeputeerde belast met Algemene Zaken van de uitgevoerde werkzaamheden. Deze rapportages kon de Kamer niet worden getoond. De door de bedrijven ingediende facturen vertonen geen sporen van interne controle; wel zijn de drie facturen voorzien van een stempel van de DCV en een handtekening voor akkoord. Documenten waaruit blijkt dat facturen terecht werden geaccordeerd konden de Kamer niet worden getoond.

Samenvattend zijn de bevindingen:

- de tijd tussen de besluitvorming door het Bestuurscollege en de datum van de verkiezingen bedroeg in twee gevallen slechts 2 weken en in het derde geval (het produceren van een jingle en sketch voor de TV) slechts 2 dagen!;
- bewijs dat de prestaties zijn geleverd kon de Kamer niet worden getoond;
- de opdracht werd nadat de werkzaamheden waren verricht, aan de drie bedrijven verstrekt.

#### 4.5 Conclusies

De informatiecampagne was opgezet in het licht van de afwijzing van de Slotverklaring van 2 november 2006 en werd georganiseerd met het oog op de toen aanstaande verkiezingen. Ook moest het bureau aan wie de opdracht zou worden gegund, achter de gedachtegang van de afwijzing van de Slotverklaring staan. De Kamer is van oordeel dat partijpolitieke standpunten uitgangspunten waren voor de informatiecampagne en dat daarmee de eis van objectieve informatieverstrekking werd losgelaten. Voor partijpolitieke propaganda zijn de politieke partijen verantwoordelijk, zowel voor wat betreft de inhoud als voor de financiering daarvan.

De Kamer concludeert verder dat de kosten van de campagne ten onrechte ten laste van het eilandgebied zijn gebracht. Tenslotte leverde de interne controle de Kamer onvoldoende bewijs dat de prestaties zijn geleverd overeenkomstig de opdrachten. Bovendien was de beschikbare tijd voor de uitvoering van de opdrachten zodanig kort, dat de Kamer betwijfelt of het mogelijk was om een kwalitatief hoogwaardig product te leveren en of de prijs die werd betaald in verhouding staat tot die korte periode.

#### 5 De informatiecampagne referendum van 15 mei 2009

Uit de financiële administratie van het eilandgebied Curaçao blijkt dat voor het organiseren van het referendum van 15 mei 2009, kosten zijn gemaakt door:

1. Het Bestuurscollege, informatiecampagne	Ang 709.091
2. De referendumcommissie, informatiecampagne	557.327
3. De afdeling Burgerlijke Stand, Bevolkingsregister en Verkiezingen (BSBV) van het centraal bestuurskantoor	762.245

De kosten die de afdeling BSBV heeft gemaakt hebben betrekking op onder andere de aanschaf van stemmachines (Ang 225.000) en kosten voor het organiseren van het referendum (Ang 537.000). Voor de organisatie van de verkiezingen heeft de afdeling Financien een bedrag van Ang 700.000 overgemaakt op de rekening van de afdeling BSBV. De niet door de afdeling BSBV gebruikte geldmiddelen zijn nog niet door de afdeling teruggestort op de bankrekening van de afdeling Financien. De reden hiervoor zou zijn, dat de afdeling BSBV nog niet de beschikking had over een formulier van Afdeling Financien, dat nodig is om de gelden terug te storten.

Omdat de bemoeienis van de afdeling BSBV geen betrekking had op het houden van een informatiecampagne, vallen de door de afdeling gemaakte kosten, buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

## 5.1 Informatiecampagne Bestuurscollege referendum van 15 mei 2009

### 5.1.1 Aanbesteding

Het Bestuurscollege heeft gebruik gemaakt van een PR-bureau om haar bij te staan bij het bepalen van de inhoud, de organisatie en de uitvoering van de informatiecampagne. Daartoe werd een ToR opgesteld. Volgens deze ToR was de doelstelling van de campagne dat de bevolking op een verantwoorde wijze een uitspraak kon doen op de dag van het referendum. Hiervoor was het van essentieel belang dat de bevolking:

- terdege was geïnformeerd over de inhoud en de betekenis van het voorgelegde pakket,
- op de hoogte was van de argumenten die ten grondslag hebben gelegen aan de totstandkoming van het pakket,
- gemotiveerd was om een verantwoorde keuze te doen uit de voorgelegde opties.

De ToR mist een nadere uitwerking van de aard en de omvang van de te leveren prestaties

Op 14 januari 2009 heeft het Bestuurscollege besloten om

- a. de ToR goed te keuren
- b. een selectiecommissie in te stellen die de aanbesteding zou uitvoeren en het Bestuurscollege ter zake zou adviseren;
- c. de opdracht onderhands aan te besteden.

De selectiecommissie heeft allereerst een voorselectie gemaakt van de communicatiebureaus. In totaal zijn een viertal bureaus benaderd. Omdat de aanbesteding onderhands zou plaatsvinden, heeft de selectiecommissie aan de bureaus meegedeeld dat alleen offertes beneden de Ang 100.000 konden meedingen naar de opdracht.

Twee bureaus hebben gereageerd op de uitnodiging. Eén van de twee heeft ingeschreven voor een bedrag van Ang 138.000 en de ander voor een bedrag beneden Ang 99.120 inclusief 5% OB.

In een advies aan het Bestuurscollege schrijft de selectiecommissie dat:

1. Er een correcte procedure is gevolgd, waarbij volledige openheid is betracht,
2. Volgens opgave van de DCV, voorafgaand aan de procedure, er geen andere plaatselijke communicatiebureaus waren, die aan de opdracht zouden kunnen voldoen, zodat het niet zinvol was om nog meer bureaus aan te schrijven voor een offerte,
3. Aangezien één deelnemer de vastgestelde maximumprijs heeft overschreden, moest deze worden uitgesloten van deelname,
4. De overgebleven deelnemer voldeed aan het gevraagde in de ToR en beschikte over voldoende capaciteit en expertise om de opdracht uit te voeren,

Het Bestuurscollege heeft overeenkomstig het advies van de selectiecommissie in februari 2009 besloten tot de gunning van de opdracht.

Het is voor de Kamer niet duidelijk geworden waarom het Bestuurscollege een eigen informatiecampagne, naast die van de referendumcommissie, heeft gevoerd. Omdat de doelstellingen van het eilandgebied en die van de referendumcommissie grotendeels met elkaar overeenkwamen, had kunnen worden volstaan met één campagne. Het had voor de hand gelegen dat dit de campagne die door de referendumcommissie was georganiseerd, zou zijn geweest.

### 5.1.2 Uitvoering

De uitvoering voor de opdracht werd begeleid door een stuurgroep 'Communicatie' onder voorzitterschap van de gedeputeerde van Algemene Zaken en Staatkundige Structuur. De DCV was verantwoordelijk voor het plaatsen en de controle op de plaatsing van de advertenties en de financiële afwikkeling door de afdeling Financiën. De Kamer stelde vast dat de facturen door de DCV zijn voorzien van interne controlesporen. Als bewijs dat de advertenties in de kranten zijn geplaatst, zijn de advertenties bij de facturen gevoegd. Wat betreft de advertentiespots die via de radio en televisie zijn uitgezonden, heeft de Kamer niet kunnen vaststellen dat de DCV heeft vastgesteld dat deze daadwerkelijk zijn uitgezonden. Wel heeft de Kamer kennis genomen van de betreffende 'scripts'.

Ondanks pogingen van het hoofd van de DCV in het eerste kwartaal van 2010, kon de Kamer het communicatieplan dat volgens de opdracht door het PR-bureau zou worden opgesteld, niet worden getoond. Volgens het hoofd van de DCV is het communicatieplan niet opgesteld. In een communicatieplan wordt gedetailleerd aangegeven hoe, wat, wanneer en door wie bepaalde uitingen gerealiseerd zullen worden. Wanneer een dergelijk plan ontbreekt, staat dit een planmatige uitvoering in de weg.

In de advertenties (kranten, radio en TV) van de campagne "Saka bo sòm" zijn onder andere twee slogans gebruikt, namelijk "Vota pa un Kòrsou Sigur" en "Vota SI pa un Kòrsou Sigur". De eerste slogan werd gebruikt tijdens de eerste fase van de campagne. Vanaf eind maart 2009 werd de tweede slogan gebruikt. In de eerste slogan werd de eerste lettergreep van het woord 'sigur' al in kapitalen en 'vet' afgedrukt. Hoewel dit geen letterlijke oproep om voor SI te keizen is, is dat toch op geraffineerde wijze gesuggereerd. Met de tweede slogan wordt duidelijk opgeroepen om te stemmen voor "SI". De kosten van het onderdeel "Saka bo sòm" hebben rond Ang 189.000 bedragen.

De totale kosten voor de informatiecampagne ten behoeve van het referendum van 15 mei 2009 hebben minimaal Ang 297.041 bedragen. De Kamer is niet overtuigd geworden van de noodzaak voor een andere door de overheid gefinancierde campagne, naast die van de referendumcommissie.

### 5.1.3 Kosten

De kosten van de informatiecampagne zijn geboekt op de rekening "Campanja pa Kòrsou autonomo". Op deze rekening worden alle advertentiekosten geboekt die te maken hebben met de aanstaande wijziging van de staatkundige structuur, inclusief die van het referendum van 15 mei 2009. De begroting voor deze totale post bedraagt in totaal Ang 1.2 miljoen. De kosten van de totale campagne hebben Ang 297.041 bedragen.

Omschrijving	Bedrag in Ang	Toelichting op de kosten
Bai vota referendum	9,361	Advertentie om de bevolking aan te moedigen om deel te gaan nemen aan het referendum.
PR-bureau	99,120	Kosten van de ondersteuning door het PR-bureau.
Saka bo sòm	188,560	Advertenties in dagbladen, op TV en radio. De inhoud van de advertenties had in eerste instantie als de slogan "Vota pa un Kòrsou sigur" maar tijdens de campagne is die gewijzigd in "Vota SI pa un Kòrsou Sigur".
T.b.v. referendum	297,041	

#### 5.1.4 Conclusie campagne Bestuurscollege

De Kamer is van oordeel dat met de advertentiecampaigned "Saka bo sòm" geen objectieve en onafhankelijke informatie werd verstrekt, maar partijpolitieke propaganda. Wanneer gemeend wordt op deze manier een beleid of een visie van een Bestuurscollege naar de bevolking toe te moeten uitdragen of verdedigen, dan zijn op een gevaarlijke manier grenzen verlegd. Er is onvoldoende stilgestaan bij de mogelijk zeer ongewenste gevolgen voor de toekomst. Naast een Eilandsraadsverkiezing en een referendum kan over een veelvoud aan onderwerpen een informatiecampagne worden georganiseerd. Voor partijpolitieke propaganda zijn de politieke partijen verantwoordelijk, zowel wat betreft de inhoud als de financiering daarvan. De Kamer is van oordeel dat het Bestuurscollege in strijd heeft gehandeld met de eis van objectieve informatieverstrekking. Ook past een stemadvies niet binnen de doelstelling van de ToR. Wegens het ontbreken van een communicatieplan is de campagne niet planmatig uitgevoerd.

De Kamer concludeert dat de kosten van de campagne "Saka bo sòm" ten onrechte ten laste van het eilandgebied zijn gebracht. Tenslotte leverde de interne controle de Kamer onvoldoende bewijs dat de prestaties zijn geleverd overeenkomstig de opdrachten.

### 5.2 Informatiecampaigned Referendumcommissie referendum van 15 mei 2009

#### 5.2.1 Aanbesteding

Om de referendumcommissie bij te staan bij de voorbereiding en uitvoering van de voorlichtingscampagne heeft de commissie een PR-bureau ingehuurd. In de ToR zijn de volgende doelstellingen opgenomen:

1. Dat de burger beseft dat er uitsluitel moet komen over het resultaat van de Ronde Tafel Conferentie der Nederlanden, en dat hij als burger en deel van het volk hierin een belangrijke rol heeft;
2. Dat de burger het begrip referendum (beter) leert kennen en de functie begrijpt van het referendum als democratisch instrument;
3. Dat de burger begrijpt wat de vraagstelling omvat en wat de twee opties (Ja/Nee) impliceren waar hij uit kan kiezen, en wat de belangrijkste thema's zijn in het kader van de opties,
4. Dat de burger geïnteresseerd en betrokken raakt in de discussie over de staatkundige toekomst van zijn land en dat hij, als gevolg hiervan, actief participeert aan het proces door deel te nemen in de maatschappelijke discussie, zijn eigen mening vormt en op de dag van het referendum deze mening uitspreekt door een geldige stem uit te brengen op de optie van zijn voorkeur.
5. Dat de buitenwacht (internationale pers, lokale en buitenlandse investeerders) geïnformeerd raken over het proces en mede hierdoor hun vertrouwen in de lokale situatie behouden.

Om deze doelstelling te bereiken heeft de referendumcommissie de volgende actiepunten geformuleerd:

1. Overtuigen van de burger, dat de toekomst van Curaçao (in dit geval: de staatkundige toekomst) gelijk is aan zijn persoonlijke toekomst en die van zijn gezin en dat hij, als deel van het volk, degene is die daarin een belangrijke rol heeft;
2. Vergroten van de feitelijke kennis en het inzicht van de burger over het instrument referendum in de bepaling van de invulling van de status van Curaçao;
3. Vergroten, middels objectieve voorlichting van de feitelijke kennis en het inzicht van de burger in de onderwerpen, en met name de betekenis van de verschillende onderdelen van het resultaat van de Ronde tafel Conferentie als

de invulling van de status van Curaçao als autonoom land binnen het Koninkrijk der Nederlanden;

4. Stimuleren van een gezonde publieke discussie over het resultaat van de Ronde Tafel Conferentie en aansporen van de burger om, aan de hand van de vergaande informatie en indrukken, een eigen mening te vormen en deel te nemen aan de publieke en groepsdiscussies over het onderwerp;
5. Aansporen van de burger om, tot aan het einde van het informatieproces, de uiting van zijn mening concreet gestalte te geven door een geldige stem uit te brengen op de dag van het referendum;
6. Regelmatig en volledig informeren van de nieuwsmedia over onder meer de opzet en bedoeling van het referendum, de twee opties waaruit gekozen kan worden en de vraagstelling op het stembiljet.

De referendumcommissie heeft vier PR-bureaus benaderd voor een offerte. Twee van de vier bureaus hebben meegedeeld geen offerte te zullen indienen, waarvan één omdat die de informatiecampaignede voor het Bestuurscollege verzorgde. Een derde bureau heeft wel een presentatie gegeven, maar heeft geen offerte ingediend. Het vierde bureau heeft wel een schriftelijke offerte ingediend. De offerte bedroeg Ang 402.500, waarvan Ang 191.500 bestemd was voor advieswerk van het bureau zelf. De commissie heeft voor het vierde bureau gekozen.

Gezien het feit dat de informatiecampaignede volledig werd gefinancierd met publieke middelen en het bedrag van de offerte groter was dan Ang 100.000, is de Kamer van oordeel dat de referendumcommissie een openbare aanbesteding had moeten houden, overeenkomstig de beheersverordening van het eilandgebied Curaçao (AB 1953 no 6 Financieel beheer Curaçao, zoals gewijzigd).

### 5.2.2 Uitvoering

De referendumcommissie had de algemene leiding over de informatiecampaignede en was verantwoordelijk voor het verloop en de inhoud van de campagne. Het PR-bureau was belast met het uitbesteden van de productiewerkzaamheden aan en het onderhouden van contacten met onderaannemers, het onderhouden van contacten met advertentieafdelingen van pers, radio en televisie, controle of de advertenties zijn geplaatst en het regelen van betalingen door de commissie.

De facturen van het PR-bureau inzake de advertentiekosten, waren niet voorzien van de bewijzen dat de advertenties zijn geplaatst of uitgezonden. Ook blijkt niet dat de facturen door de referendumcommissie intern zijn gecontroleerd. Deze interne controlewerkzaamheden zouden door het PR-bureau zijn uitgevoerd.

### 5.2.3 Kosten

Voor de informatiecampaignede van het referendumcommissie was een bedrag van Ang 712.000 begroot. Uiteindelijk heeft de referendumcommissie Ang 557.326,84 besteed. Het niet bestede bedrag is teruggestort op de rekening van de afdeling Financiën.

Onderstaande tabel geeft de relatie weer tussen de doelstellingen volgens de ToR en de gerealiseerde prestaties.

Doelstelling	Prestatie	Toelichting
1. Dat de burger beseft dat er uitsluitel moet komen over het resultaat van de Ronde Tafel Conferentie der Nederlanden, en dat hij als burger en deel van het volk hierin de belangrijke rol heeft;	Bulletin 3	In dit bulletin wordt het onderwerp van het referendum kort samengevat en wordt de bevolking opgeroepen om zijn eigen keuze te maken.
2. Dat de burger het begrip referendum (beter) leert kennen en de functie begrijpt van het referendum als democratisch instrument;	Bulletin 1	Een korte uitleg over het referendum als democratisch instrument om de bevolking te raadplegen over de belangrijke onderwerpen

Doelstelling	Prestatie	Toelichting
3. Dat de burger begrijpt wat de vraagstelling omvat en wat de twee opties (Ja/Nee) impliceren waar hij uit kan kiezen, en wat de belangrijkste thema's zijn in het kader van de opties,	Bulletin 2	Er wordt in dit bulletin nader ingegaan op het totale pakket van regelingen en afspraken, zoals dat is vastgesteld als resultaat van de RTC van 15 december 2008; de schuldsanering, een vijftal consensus rijkswetten en de toetsing van de staatsregeling van Curaçao en een aantal basiswetten.
4. Dat de burger geïnteresseerd en betrokken raakt in de discussie over de staatkundige toekomst van zijn land en dat hij, als gevolg hiervan, actief participeert aan het proces door deel te nemen in de maatschappelijke discussie, zijn eigen mening vormt en op de dag van het referendum deze mening uitspreekt door een geldige stem uit te brengen op de optie van zijn voorkeur.	Bulletin 1,2 3	
5. Dat de buitenwacht (internationale pers, lokale en buitenlandse investeerders) geïnformeerd raken over het proces en mede hierdoor hun vertrouwen in de lokale situatie behouden.	Bulletin 1,2,3	

Relatie doelstellingen en prestaties

#### 5.2.4 Conclusie campagne Referendumcommissie

Ten aanzien van de informatiecampagne die door de referendumcommissie is georganiseerd, merkt de Kamer op dat de commissie zorgvuldig is geweest ten aanzien van de uitvoering, de administratie en de verantwoording van de kosten. Desalniettemin is de Kamer van oordeel dat de aanbesteding openbaar had moeten plaatsvinden. Ook had meer aandacht besteed moeten worden aan het zichtbaar maken van de interne controle gericht op het vaststellen dat de prestaties conform de ToR en de opdracht waren geleverd; uit de administratie blijkt de interne controle onvoldoende.

#### 6 Aanbeveling

Beide informatiecampagnes van het Bestuurscollege waren niet objectief. Omdat de Kamer van mening is dat met overheidsgelden betaalde informatiecampagnes objectieve informatie moeten verschaffen, beveelt zij aan om in het vervolg:

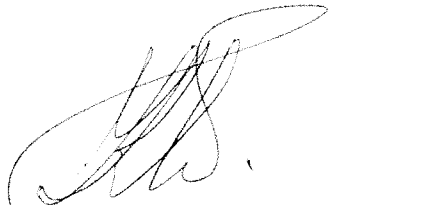
1. de uitvoerende organisatie (i.c. de referendumcommissie) ook te verplichten te handelen overeenkomstig de wet- en regelgeving van het eilandgebied, bijvoorbeeld ten aanzien van de openbare aanbesteding.
2. in een door het eilandgebied Curaçao betaalde informatiecampagne geen enkele partijpolitieke uitingen op te nemen.
3. de interne controle gericht op het vaststellen dat de prestaties conform de opdracht zijn geleverd te verbeteren en zichtbaar te maken.

7 **Reactie van het Bestuurscollege**

De Kamer heeft bij brief van 9 september 2010 het Bestuurscollege van het Eilandgebied Curaçao uitgenodigd haar commentaar te leveren op de bevindingen van de Kamer zoals neergelegd in het onderliggende rapport. Uit het feit dat de Kamer geen reactie van het Bestuurscollege of de Raad van Ministers van het Land Curaçao heeft ontvangen, concludeert de Kamer dat zij zich met de inhoud van het rapport kan verenigen.

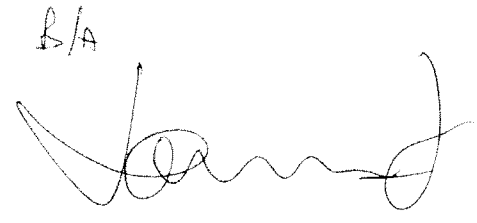
Willemstad, 3 november 2010

De Algemene Rekenkamer Curaçao



K.E. Ersilia RA  
Secretaris

B/A



F.H. Breedijk  
Voorzitter