

Watersportreconstructie Santa Clara



Datum : 21 april 2026

Aan : Gezaghebber, Openbaar Lichaam Bonaire

Van : EBBEN Partners

Inhoud

1	Inleiding.....	4
1.1	Aanleiding en doel van de opdracht.....	4
1.2	Onderzoeksvragen	4
1.3	Reikwijdte.....	4
2	Aanpak en verrichte werkzaamheden.....	5
2.1	Aanpak	5
2.2	Verrichte werkzaamheden	6
2.2.1	Analyse documenten.....	6
2.2.2	Onderzoek in openbare bronnen	6
2.2.3	Interviews.....	7
2.2.4	Wederhoorproces.....	8
3	Bevindingen	8
3.1	Caribbean Blokken en Klinkers Fabriek B.V.....	8
3.1.1	Algemeen	8
3.1.2	Verwerving percelen erven S	9
3.1.3	Bestemming en vergunning.....	13
3.1.4	Bouw en handhavingstraject.....	18
3.1.5	Resumé	20
3.2	Zandmannetje B.V.....	22
3.2.1	Algemeen	22
3.2.2	Tijdslijn.....	22
3.2.3	Resumé	26
3.3	BECO Bonaire BV	27
3.3.1	Algemeen	27
3.3.2	Tijdslijn.....	27
3.3.3	Resumé	28
3.4	Aankoop perceel erven Abraham.....	29
3.4.1	Algemeen	29
3.4.2	Start en argumentatie aankoop	30
3.4.3	Reglement van Orde Bestuurscollege	32
3.4.4	Verloop koopproces.....	33
3.4.5	Formele betrokkenheid Gedeputeerde Abraham bij de beraadslagingen en besluiten.....	43
3.4.6	Informeel betrokkenheid Gedeputeerde Abraham.....	44

3.4.7	Resumé	47
4	Conclusie.....	48
4.1	Totstandkoming en uitvoering van besluiten	48
4.2	Rol- en verantwoordelijkheidsverdeling.....	49
4.3	Eindconclusie	50

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel van de opdracht

In verband met vragen en publieke aandacht rondom de besluitvorming en grondtransacties in het gebied Santa Clara, heeft het Openbaar Lichaam Bonaire (hierna: het OLB) aan EBBEN Partners (hierna: EBBEN) de opdracht gegeven om een feitenreconstructie uit te voeren. Doel is om een feitenrelaas en tijdlijn op te stellen over het verloop van de besluitvorming en de betrokkenheid en rolverdeling van diverse actoren bij ontwikkelingen in Santa Clara. Deze feitenreconstructie - die in deze rapportage wordt weergegeven - zal worden gebruikt voor het doen van aanbevelingen voor beleidsmatige of organisatorische verbeteringen en, indien noodzakelijk, persoonsgericht of disciplinair vervolgonderzoek.

1.2 Onderzoeksvragen

Met het OLB is afgesproken dat de rapportage in ieder geval de volgende onderwerpen omvat:

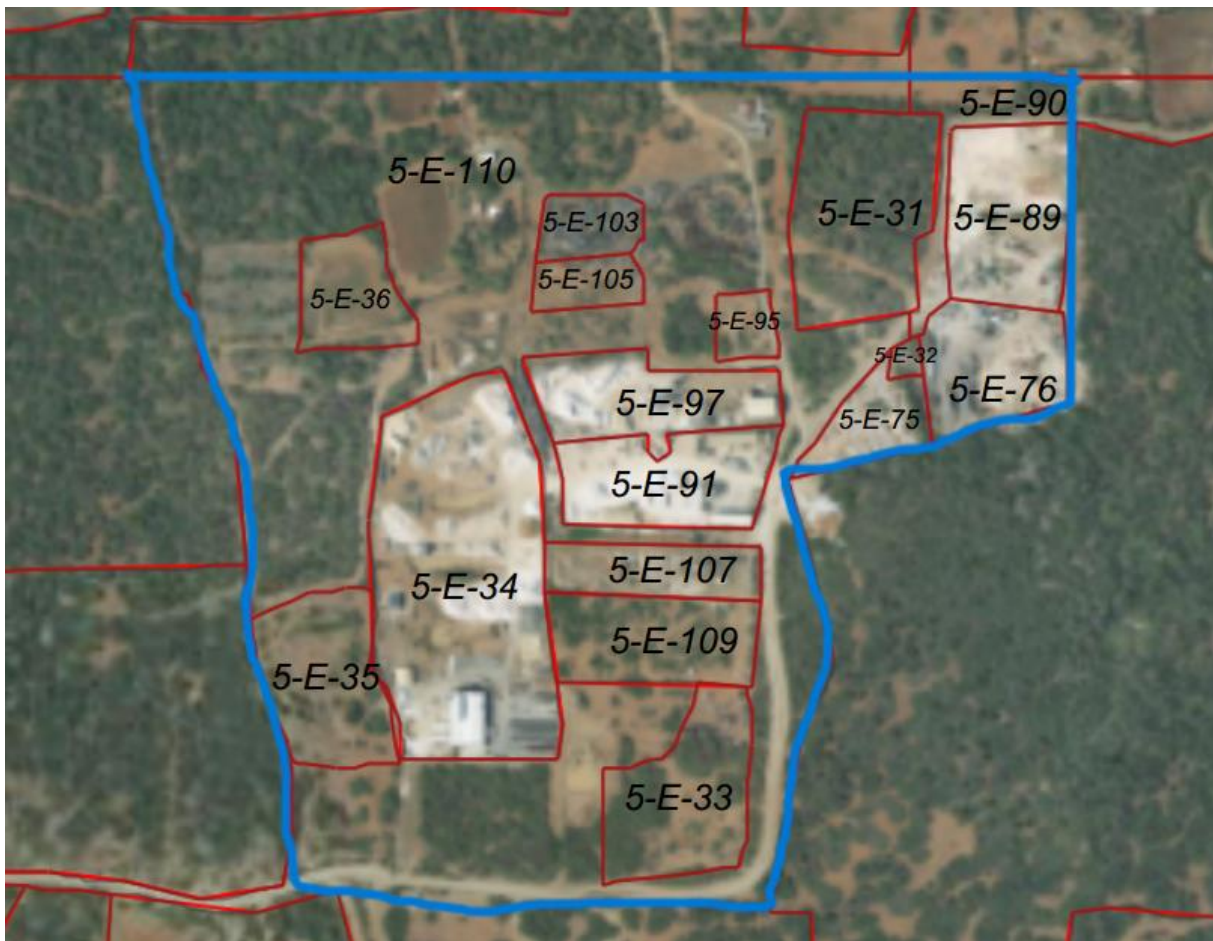
- Beschrijving van de totstandkoming en uitvoering van besluiten binnen het 'dossier Santa Clara'
- De genomen beslissingen en rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen bestuur, ambtelijke organisatie en externe partijen
- Een conclusie

Daarnaast is gevraagd een advies uit te brengen over leerpunten op het gebied van integriteit en governance en indien de bevindingen daartoe aanleiding geven, de aanbeveling om een persoonsgericht onderzoek uit te voeren.

1.3 Reikwijdte

Met het OLB is afgesproken dat de feitenreconstructie zich richt op de periode vanaf de ontwikkelingen om de zware industrie te concentreren op Santa Clara, tot heden. In diverse uitingen en gesprekken wordt dit het 'dossier Santa Clara' genoemd. Wij zijn gestart met de afbakening hiervan. Daarbij tekenden zich in eerste instantie drie casus af. Ten eerste de gang van zaken rond de Caribbean Blokken en Klinkers Fabriek BV (hierna: CBKF), ten tweede 't Zandmannetje en ten derde de grondaankoop van de erven Abraham.

Om vast te stellen of wij hierin compleet waren, hebben wij bij het kadaster van Bonaire de standaardinformatie opgevraagd van alle percelen die binnen het gebied Santa Clara vallen. Santa Clara is de benaming van een gebied op het eiland dat niet exact beschreven staat. Voor het onderzoek hebben wij het gebied in aanmerking genomen dat in onderstaande afbeelding wordt omkaderd door de blauwe lijn:



Uit deze analyse kwam nog één situatie naar voren die wij vanwege parallele casuïstiek hebben betrokken bij de bevindingen: de erfpachtverlening en vergunningen van BECO BV (perceel 5-E-107 op bovenstaande afbeelding).

2 Aanpak en verrichte werkzaamheden

2.1 Aanpak

In maart 2023 heeft Bureau Integriteit OLB (hierna: BI) een rapport uitgebracht van een 'reflectieonderzoek' dat op verzoek van de Eilandsecretaris is uitgevoerd. De onderzoeksvragen luiden onder meer als volgt:

1. Hoe heeft de handhaving rondom de bouw van de blokkenfabriek (CBKF) plaatsgevonden?
2. Welke omstandigheden hebben bijgedragen tot de vertraagde start en ervaren obstakels in de handhaving?

Ten behoeve van dit rapport een tijdslijn gemaakt van de gang van zaken rondom de bouw en handhaving van de blokkenfabriek. Deze uitgebreide tijdslijn is tot stand gekomen via

deskresearch en interviews met direct betrokkenen. In deze rapportage van EBBEN hebben wij daar waar mogelijk gebruik gemaakt van de bevindingen en rapportage van het reflectieonderzoek. Dat was met name mogelijk voor een deel van de casuïstiek rond de CBKF (paragraaf 3.1) en 't Zandmannetje (paragraaf 3.2). Waar nodig hebben wij de bevindingen geverifieerd aan de hand van opgevraagde documenten en verklaringen.

Het OLB vond het onder meer van belang dat er voor de uitvoering van het onderzoek van EBBEN gebruik werd gemaakt van de binnen de diverse organisatieonderdelen aanwezige kennis. De reconstructie is uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van EBBEN, in co-creatie en met inzet van collega's van Bureau Integriteit. Deze co-creatie heeft gezorgd voor efficiency, en de inzet van binnen het bureau aanwezige capaciteit en kennis (uit eerdere onderzoeken).

EBBEN draagt de (eind)verantwoordelijkheid voor de opzet, onafhankelijke uitvoering en de inhoud van de rapportage. BI heeft zorggedragen voor de levering van lokale kennis, bestaande documentatie en toegang tot relevante bronnen en heeft operationele ondersteuning geboden.

In de week van 8-12 december 2025 is een onderzoeker van EBBEN op Bonaire aanwezig geweest en heeft met de collega's van BI een aantal interviews gevoerd en documenten verzameld. In de maanden daarna zijn nog aanvullende interviews gehouden via een video-verbinding en is nog een grote hoeveelheid aanvullende documenten opgevraagd.

Het onderzoek is afgesloten met wederhoor - met name met betrekking tot de bevindingen die betrekking hebben op de aankoop van het perceel van de erven Abraham.

2.2 Verrichte werkzaamheden

2.2.1 Analyse documenten

Via gesprekspartners, het eerder genoemde reflectieonderzoek en opvragingen bij Post&Archief van het OLB hebben wij een grote hoeveelheid documenten ontvangen. Deze zijn beoordeeld en betrokken bij de analyse van de gerapporteerde casuïstiek.

2.2.2 Onderzoek in openbare bronnen

Wij hebben onderzoek verricht in open bronnen, waaronder:

- Handelsregister van Bonaire
- Kadaster van Bonaire
- Nexis Diligence
- Diverse online nieuwsmedia
- Officiële bekendmakingen van de overheid van Bonaire
- Gepubliceerde informatie van ROB.

2.2.3 Interviews

Wij hebben de volgende personen uitgenodigd voor een interview.

Naam	Datum
Gezaghebber	8-12-2025
Directeur A Zandmannetje en Directeur B Zandmannetje	8-12-2025
Waarnemend directeur R&O C	9-12-2025
Programmamanager D	9-12-2025
Makelaar E	10-12-2025
Directeur F CBKF	10-12-2025
Adviseur G JAZ	10-12-2025
Eilandsecretaris H	11-12-2025
Beleidsadviseur I R&O	11-12-2025
Medewerker J, K en L Kadaster	11-12-2025
Directeur M T&H	12-12-2025
Gedeputeerde Abraham	12-12-2025
Voormalig gedeputeerde Den Heyer	15-12-2025
Voormalig gedeputeerde Kroon	18-12-2025
Voormalig gedeputeerde Cicilia	23-12-2025
Waarnemend afdelingshoofd financiën N	12-1-2026
Erfgenaam O	12-1-2026
Beleidsadviseur Q R&O	13-1-2026
Voormalig afdelingshoofd Realisatie R	13-1-2026

Voormalig directeur R&O Y, voormalig directeur R&O, hebben wij diverse keren uitgenodigd voor een interview. Hij bleek hiertoe niet bereid c.q. beschikbaar.

Aan de geïnterviewden is voorafgaand aan het interview toegelicht wat het doel van het onderzoek en interview is en wat de voorwaarden zijn van het interview (verslaglegging en gebruik in rapportage).

Van de interviews¹ hebben wij op hoofdlijnen een zakelijk verslag opgesteld. Dit verslag hebben wij in concept, ter controle op een juiste weergave van het gesprek, voorgelegd aan geïnterviewden met de mogelijkheid om daar inhoudelijk op te reageren.

2.2.4 Wederhoorproces

Wij hebben de bevindingen uit onze werkzaamheden aan een aantal partijen en personen voorgelegd voor wederhoor. Voor een deel is dat gebeurd tijdens de interviews die wij hebben gevoerd. Wij hebben een separaat wederhoor geboden aan Gedeputeerde Abraham met betrekking tot de bevindingen in paragraaf 3.4 (Aankoop perceel erven Abraham). Daartoe hebben wij hem op 30 januari 2026 inzage gegeven in het relaas van bevindingen. Op 17 februari 2025 heeft Gedeputeerde Abraham zijn annotaties bij de bevindingen opgeleverd en op 19 februari 2026 heeft hij daaraan per brief een algemene zienswijze aan toegevoegd. De annotaties zijn in de rapportage als zodanig herkenbaar (blauwe tekstkaders) toegevoegd. De brief van 19 februari 2026 is integraal als bijlage bijgevoegd.

Aan het eind van het onderzoek is een aanvullende bevinding gedaan over een e-mailbericht op 4 maart 2025 van Gedeputeerde Abraham aan de Eilandsecretaris en Programmamanager D. Bij dit e-mailbericht waren twee bijlagen gevoegd (zie hiervoor paragraaf 3.4.3). Op 23 maart 2026 is aan Gedeputeerde Abraham gevraagd om op dit bericht te reflecteren. Op maandag 30 maart 2026 heeft hij hierop gereageerd. Zijn reactie - als zodanig herkenbaar in een blauw kader - is integraal opgenomen in de betreffende context van deze rapportage.

3 Bevindingen

3.1 Caribbean Blokken en Klinkers Fabriek B.V.

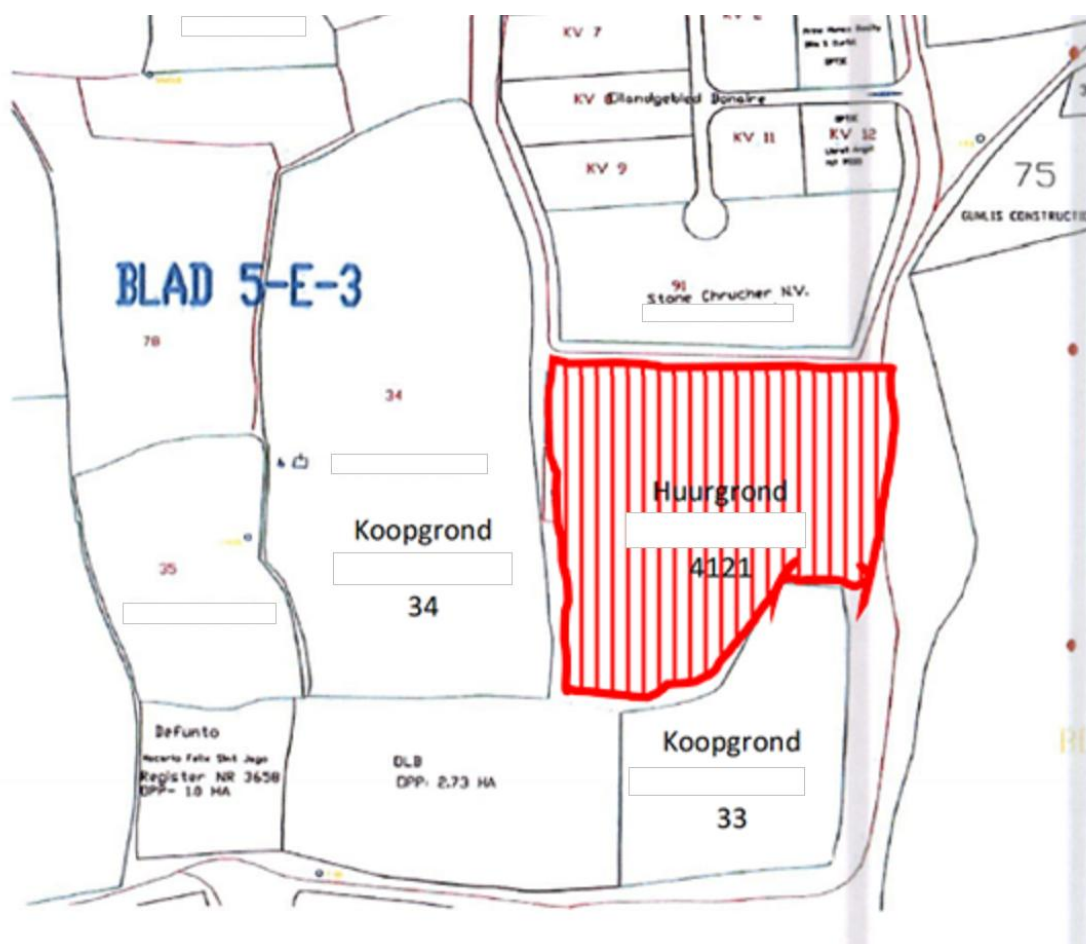
3.1.1 Algemeen

Caribbean Blokken en Klinkers Fabriek B.V. (hierna: CBKF) is opgericht op 8 september 2021. Het bedrijf houdt zich volgens het handelsregister bezig met vervaardiging van stortklare beton, vervaardiging van bakstenen, tegels en producten voor de bouw, van gebakken klei. Bestuurder is Directeur F CBKF.

¹ Met uitzondering van de gesprekken met de Gezaghebber en het kadaster

3.1.2 Verwerving percelen erven S

Persoon S was huurder van huurgrond perceel 4121, eigendom van OLB en gelegen te Santa Clara. Persoon S was tevens eigenaar van de aan de huurgrond grenzende percelen 5-E-33 en 5-E-34.



Persoon S was al sinds 2008 met OLB in gesprek over de ruil van deze gronden, vanwege de ervaren stofoverlast die agrarisch gebruik van de huidige grond niet goed mogelijk maakt. De stofoverlast zou onder andere worden veroorzaakt door het (buur)bedrijf Stone Crusher, dat al eerder vanwege dezelfde stofoverlast vanuit Antriol naar Santa Clara is verhuisd. Santa Clara is aangewezen voor de vestiging van zware bedrijven, eventueel door verhuizing vanuit andere plekken van het eiland. De grondruil-overeenkomst tussen OLB en Persoon S is echter niet tot stand gekomen.

Op **20 oktober 2020** verstuurt adviseur Grondbeleid een advies aan het BC inzake het "doen van een aanbod aan de familie S". Het betreft de aankoop van beide koop-percelen van Persoon S voor een bedrag van \$ 314.000, plus de kosten voor het laten passeren van de aktes. Dit is het hoogste bedrag van twee taxaties die medio 2019 zijn uitgevoerd van respectievelijk \$ 275.000 en \$ 314.000. Dit bedrag zal geboden worden met het uitdrukkelijke voorbehoud van het vinden

van een dekking in de begroting die er op dat moment dus nog niet is. Het voornemen bestaat om deze dekking voor te leggen aan de eilandsraad ter finale besluitvorming.

In een mail van het afdelingshoofd Juridische en Algemene zaken van **11 november 2020** aan de advocaat van Persoon S zou zijn beschreven, zo wordt in een getekende interne notitie op **16 december 2020** aangegeven, dat *“gelet op de onnodige lange duur van de kwestie en de gedachte dat het wenselijk en opportuun is om een eind te maken aan deze langslpende kwestie, is gekozen is voor de hoogste waarde van de twee taxaties, waarbij dat uiteindelijk bedrag niet nog eens geïndexeerd wordt ten opzichte van 2019”*. In dezelfde mail zou aan de advocaat van Persoon S duidelijk gemaakt zijn, dat indien niet met het aanbod zou worden ingestemd, slechts nog een gang naar de rechter rest. Met dit *“alleszins voor de familie gunstige aanbod”* wordt beoogd om een voor zowel de familie S als het OLB langdurig en kostbaar traject te vermijden.

Voordat de zaak definitief kan worden beklonken overlijdt Persoon S. Hij laat een weduwe en zes kinderen achter (vanaf nu: erven S). OLB beraadt zich op de consequenties van dit overlijden voor de nog niet definitief bekrachtigde koopovereenkomst. In de BC-vergadering van **1 april 2021** wordt uiteindelijk een finaal aanbod voor de aankoop van de percelen besproken. Het BC besluit akkoord te gaan met de uitkering van een bedrag van \$400.000 USD. Dat is de hoogste van de twee taxaties (waarvan eerder al sprake was) plus een niet eerdergenoemde verhoging vanwege *“voortvloeiende, bijkomende kosten”*. De oppervlakte van beide percelen bedraagt in totaal 87.750 m².

Directeur F CBKF is een van de eigenaren van het eerdergenoemde Stone Crusher en van CBKF. Hij geeft naar eigen zeggen medio 2021 in een gesprek, met de gedeputeerde, D-DRO en hoofd van de afdeling Realisatie DRO, aangegeven geïnteresseerd te zijn in de gronden. Hij verklaart daarover in een interview: *“Dat was ons eerste gesprek. Ik wist dat het OLB al lang issues had met de familie S over hun grond. Er liepen zelfs procedures bij de rechtbank. Het OLB zou hun grond kopen voor \$400.000 USD. Toen ben ik met hen gaan zitten om te zeggen dat ik interesse had in de grond. Maar ik wilde de grond alleen kopen als de wijziging van de bestemming plaats zou vinden en de huurgrond overgedragen zou worden. OLB vond het een win-winsituatie. Ze zeiden: doe maar uw schriftelijke aanvraag en we zorgen dat het binnen no time gebeurt.”*

De schriftelijke weergave van het voorstel volgt op **15 juli 2021**. Stone Crusher stuurt een brief aan het bestuurscollege en adresseert deze aan P&A en Voormalig gedeputeerde Kroon. In de brief maakt Stone Crusher kenbaar bereid te zijn de percelen in eigendom van de familie S (E-5-33 en 34) over te nemen (althans, door de door haar op te richten vennootschap Caribbean Blokken en Klinkers Fabriek B.V., hierna CBKF). Daarbij verzoekt Stone Crusher het BC om te bevestigen dat:

1. Het Bestuurscollege bereid is om de bestemming van de Eigendomspercelen en de Huurgrond te wijzigen van Agrarisch-Kunuku in Bedrijventerrein Zwarte Bedrijven.

2. Het Bestuurscollege goedkeuring verleent aan een overdracht van de huur van de Huurgrond aan Stone Crusher (dan wel een door haar op te richten vennootschap), dan wel bereid is om de Huurgrond in erfpacht aan Stone Crusher uit te geven.

Na ontvangst van deze bevestigingen, zal Stone Crusher een concept voor een koopovereenkomst met de erven S opstellen, en dit concept aan hen voorleggen. In de koopovereenkomst zal Stone Crusher dan als opschortende voorwaarde opnemen dat de bestemming van de Eigendomspercelen wordt gewijzigd en de huurrechten betreffende de Huurgrond aan Stone Crusher worden overgedragen danwel de Huurgrond aan haar in erfpacht wordt uitgegeven.

Het officiële antwoord van OLB op de in de brief geformuleerde condities (1. bestemmingswijziging en 2. overdracht huurgrond) laat op zich wachten. Ondertussen pakt Directeur F CBKF door. Hij richt op **8 september 2021** CBKF op, met als activiteiten onder meer de vervaardiging van stortklare beton, bakstenen, tegels, en producten voor de bouw, van gebakken klei.

Blijkens informatie van het kadaster heeft CBKF op **21 januari 2022** de percelen van de familie S in eigendom verkregen. Directeur F CBKF c.q. CBKF is daarmee eigenaar van de twee kooppercelen, terwijl de bestemming en ook de overdracht van de huurgrond dan nog niet zijn geregeld. In een brief van CBKF aan het BC d.d. **7 maart 2022** refereert Directeur F CBKF aan een gesprek met Voormalig gedeputeerde Kroon op **20 januari 2022**, waarin deze zou hebben toegezegd dat CBKF kan starten met de bouw van de blokkenfabriek en dat die bouw zal worden gedoogd zolang de bestemming niet is gewijzigd en voor de blokkenfabriek geen bouwvergunning kan worden aangevraagd en verleend. Gedeputeerde Abraham heeft verklaard dat Directeur F CBKF hem een geluidsopname zou hebben laten horen van deze toezegging van Voormalig gedeputeerde Kroon.

Directeur F CBKF maakt zich daarover zorgen - gezien de timing en omdat het materieel voor de bouw van de blokkenfabriek al onderweg is. Hij biedt naar eigen zeggen aan Voormalig gedeputeerde Kroon een alternatief. Hij zou met de fabriek kunnen uitwijken naar het terrein van BonRecycle, dat kleiner en voor hem minder gunstig is, maar wel al de bestemming zware industrie heeft. Directeur F CBKF verklaart dat de gedeputeerde dit alternatief van de hand wees en toestemming gaf voor de start van de bouw, onder belofte van gedogen. *“De gedeputeerde zei: we hebben gezegd dat het gaat gebeuren, dus het gaat gebeuren. Je mag beginnen en het wordt gedoogd”*. Dat is voor Directeur F CBKF voldoende om door te gaan met het originele plan: bouw van de fabriek op de percelen die zijn aangeschaft van Persoon S.

Wij hebben de verklaring van Directeur F CBKF dat hij toezeggingen zou hebben gedaan over de bestemmingswijziging en vergunning voorgelegd aan Voormalig gedeputeerde Kroon. Voormalig gedeputeerde Kroon ontkent dit ten stelligste: *“Ik als persoon, gedeputeerde, kan geen toezegging geven aan niemand [...] Als er al toezeggingen zijn gedaan, die dan van de directie moeten zijn gekomen, niet van mij.”* Hij vervolgt: *“Meer formeel komt dit op neer dat ik als gedeputeerde met belanghebbenden/burgers kan praten en zelfs mijn politiek bestuurlijke*

visie over het onderwerp kenbaar kan maken maar geen toezeggingen doe.” Ook geeft hij aan dat hier een ‘taalkwestie’ kan spelen: “[U moet] rekening houden dat Papiamento niet alleen een taal is maar dat wij indien in Papiamento gesproken ook uiting geven aan hoe wij in onze cultuur met elkaar omgaan. Bijvoorbeeld, “het komt wel goed”, is in het Papiamento van Bonaire geen toezegging in juridische context. Namelijk, iedereen zegt tegen elkaar, op welk onderwerp dan ook, “het komt wel goed”. Tot waar ik mij kan herinneren heb ik, in dit specifiek geval, deze zin in Papiamento zelfs niet eens uitgesproken.” De verklaring van Voormalig gedeputeerde Kroon komt er samengevat op neer dat hij geen toezeggingen heeft gedaan en dat praten over een onderwerp geen toezegging is. Als er al toezeggingen zijn gedaan zijn ze door de directeur R&O gedaan. En ten slotte: als hij in het Papiamento zegt “het komt goed” dat dit geen toezegging is dat het goedkomt, en dat hij zich ook niet kan herinneren dat hij dit heeft gezegd.

Het afdelingshoofd Realisatie verklaart over de vermeende toezeggingen dat hij niet bij de bespreking van 20 januari 2022 is geweest, maar dat hij van de directeur R&O heeft gehoord dat er door Voormalig gedeputeerde Kroon toezeggingen zijn gedaan aan Directeur F CBKF. Na lezing van het concept-interviewverslag wil hij dit wijzigen in toezeggingen door het bestuurscollege, echter dit komt niet overeen met de geluidsopname van het interview, waar hij zegt dat Voormalig gedeputeerde Kroon deze toezegging zou hebben gedaan.

In de brief van **7 maart 2022** kondigt Directeur F CBKF het voornemen aan om een gebouw met een oppervlakte van 2000 m² op het perceel te bouwen voor de productie van betonblokken. In deze brief bevestigt Directeur F CBKF dat tijdens een bespreking op 20 januari 2022 door Voormalig gedeputeerde Kroon is toegezegd dat CBKF kan starten met de bouw van de blokkenfabriek en dat die bouw zal worden gedoogd zolang de bestemming niet is gewijzigd en voor de blokkenfabriek geen bouwvergunning kan worden aangevraagd en verleend.

CBKF herhaalt haar verzoek van **15 juli 2021** om de bestemming van de eigendomspercelen te wijzigen in ‘Bedrijventerrein - Zware bedrijven’ en om de huurgrond onder nummer 4124 aan haar in erfpacht uit te geven of dat perceel aan CBKF te verkopen. CBKF voegt daaraan toe dat zij voornemens is om zodra de bestemming is gewijzigd een vergunning voor haar activiteiten aan te vragen.

Directeur F CBKF bestelt, gesterkt door de positieve mondelinge toezeggingen die hij van Voormalig gedeputeerde Kroon zou hebben gehad, dus zonder expliciete (schriftelijke) zekerheid over bestemmingswijziging en grondoverdracht, de gewenste fabriek. Volgens de verklaring van Directeur F CBKF is daar een totale investering van ongeveer \$ 8,5 miljoen mee gemoeid.

Op **19 mei 2022** stemt de directeur van R&O namens het BC in met het stopzetten van het proces om de percelen 5-E-33 en 34 te verwerven, omdat deze inmiddels zijn ‘verkocht aan derden’. In het onderzoek is niet geheel duidelijk geworden waarom het BC, dat in eerste instantie bereid was om \$ 400.000 voor deze percelen te betalen, toentertijd uiteindelijk heeft afgezien van de verwerving van deze percelen. Uit interviews komt naar voren dat daar destijds onvoldoende middelen voor beschikbaar waren bij het OLB. Voormalig gedeputeerde Kroon verklaart

hierover: "Als het BC/Eilandsraad de middelen hiervoor niet heeft gealloceerd en ook geen politiek draagvlak is voor de aankoop, dan kan je niet overgaan tot koop."

3.1.3 Bestemming en vergunning

Voor het wijzigen van een bestemming is Ruimtelijk Ontwikkelingsplan Bonaire (kortweg ROB) leidend. De normale en meer tijdrovende procedure is een herziening van het ROB, waarbij de Eilandsraad bevoegd gezag is. In uitzonderlijke gevallen biedt het ROB de mogelijkheid voor zogenaamde "binnenplanse" wijzigingen, die individueel en met een relatief korte doorlooptijd worden afgehandeld onder het mandaat van de D-DRO. Er bestaan verschillende criteria op basis waarvan het OLB kan overgaan tot een binnenplanse wijziging. Het criterium dat voor de casuïstiek van deze rapportage relevant is, betreft artikel 69.7 van het ROB dat als volgt luidt:

Het Bestuurscollege is bevoegd het ruimtelijk ontwikkelingsplan te wijzigen voor initiatieven waarin het ruimtelijk ontwikkelingsplan niet voorziet en gericht zijn op het algemeen belang, op publieke voorzieningen of op initiatieven die economisch, toeristisch, recreatief of wat betreft het wonen of de werkgelegenheid een duidelijke toegevoegde waarde hebben voor Bonaire. Deze wijziging heeft geen betrekking op de natuurgebieden die zijn aangeduid als Ramsargebied. De wijziging kan alleen plaatsvinden indien de initiatiefnemer heeft aangetoond dat bij de ontwikkeling van het plan optimaal rekening is gehouden met het woon- en leefklimaat of met de natuurlijke, ecologische, landschappelijke, archeologische of cultuurhistorische waarden. Bij een initiatief waarvoor een toegevoegde waarde is vereist, moet ook in het onderzoek worden aangetoond dat deze toegevoegde waarde er daadwerkelijk is en wat deze toegevoegde waarde inhoudt.

Uit een interne notitie d.d. **19 mei 2022** van de afdeling Beleid en Projecten van de Directie R&O blijkt dat een bestemmingswijziging van de percelen die CBKF van de erven S heeft overgenomen nog niet is voorzien in de 12^e herziening van het ROB:

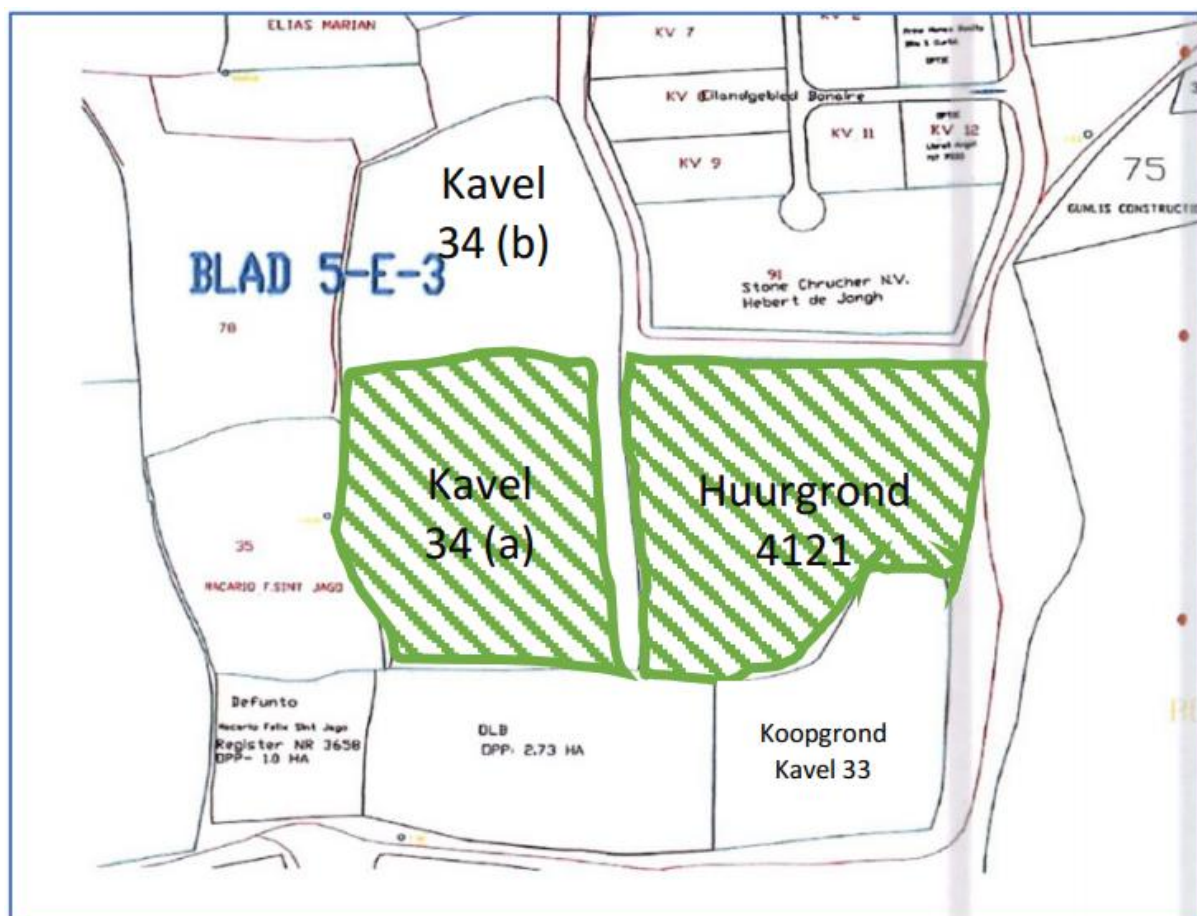
"Door de afdeling Beleid en projecten van R&O wordt de 12^e wijziging van het ROB voorbereid. Er is een ontwerp gereed dat de ambtelijke route loopt- voorafgaand aan aanbidding BC. In deze herziening, die dus nog concept is, wordt als enige herziening voor Santa Clara opgenomen, de wijziging van perceel 4124- de voormalige huurgrond van de familie [S]. In het ontwerp wordt de bestemming van dit perceel gewijzigd naar Zware Industrie om er asfaltcentrales te kunnen vestigen. Plan: verdelen in 3 terreinen, 2 voor de asfaltcentrales en 1 voor personen op wachtlijst of verhuizingen van bedrijven uit woonkernen. Het verzoek om de door Stone Crusher aangekochte percelen 5 E 33 en 5 E 34 ook te wijzigen naar bedrijventerrein is in dit ontwerp van de 12^e herziening dus niet meegenomen, omdat het ontbreekt aan afspraken die hiervoor voorwaardelijk zouden zijn. Mede omdat gevreesd kan worden dat er stofoverlast zal ontstaan voor de percelen ten westen ervan.

Om medewerking te kunnen verlenen aan het verzoek tot wijziging van de bestemming dienen een aantal zaken op voorhand te worden vastgelegd. Hierbij moet gedacht worden aan een planschadeovereenkomst, een buffergebied ter bescherming van naastgelegen percelen etc. Op dit moment is hier nog geen duidelijkheid over en kan de bestemming van de percelen (nog) niet worden gewijzigd."

Op **26 juli 2022** wordt advies uitgebracht aan de directeur R&O om in te stemmen met onder meer een binnenplanse wijziging van het perceel 4124 en een deel van 5-E-34 (beide gelegen in Santa Clara). Het gaat om een bestemmingswijziging van Agrarisch-Kunuku naar Bedrijventerrein-Zware Bedrijven. De wijzigingsbevoegdheid wordt gebaseerd op artikel 69.7 van het ROB. Als onderbouwing van het besluit wordt het volgende aangevoerd:

“Er is behoefte aan uitbreiding van het bedrijventerrein Santa Clara om te voorzien in ruimte voor de productie van asfalt, betonblokken en betonnen straatklinkers. Voor deze activiteiten zijn concrete initiatieven ingediend. Voor de aanleg en reconstructie van wegen en de bouw van woningen en andere gebouwen is het essentieel dat bedrijven als deze aanwezig zijn en voldoende kunnen produceren. Het betreft hier bedrijven met mogelijke milieugevolgen voor de omgeving. Daarom wordt ervoor gekozen deze te clusteren bij het huidige zware bedrijventerrein Santa Clara. Bedrijven in de categorie zware bedrijven hebben een milieuvergunning nodig waarin voorwaarden worden gesteld om milieuoverlast te voorkomen of te beperken.”

De percelen die in aanmerking zouden komen voor de binnenplanse wijziging staan ingetekend op onderstaande afbeelding:



Op **31 augustus 2022** besluit de directeur R&O namens het bestuurscollege om het ontwerpbesluit ten Publicatie behoefte van een vijftal binnenplanse wijzigingen van het ROB t.b.v. algemeen belang ter inzage te leggen.

Op **23 september 2022** dient (de advocaat van) 't Zandmannetje een zienswijze in tegen dit voorgenomen besluit, waarbij zij bezwaar maken tegen de bestemmingswijziging van perceel 5-E-34 en de huurgrond met registratienummer 4124 naar 'Bedrijventerrein Zwarte Bedrijven'.

Op **29 september 2022** vraagt CBKF een bouwvergunning aan voor de bouw van een loods met overkapping op perceel 5-E-34.

Op **19 oktober 2022** besluit de directeur van de directie R&O namens het bestuurscollege om wijzigingsbesluit 2022-02 vast te stellen, waarbij onder meer de bestemmingswijziging van 5-E-34 en 4124 in 'Bedrijventerrein-Zwarte Bedrijven' (met de aanduiding 'beton- en asfaltcentrales') wordt doorgevoerd. In het advies wordt niet benoemd dat er sprake is van een zienswijze/bezwaar.

Op **1 december 2022** stuurt de advocaat van 't Zandmannetje een reminder voor het bezwaar dat hij op 23 september had gestuurd, omdat hij nog niets zou hebben vernomen.

Op **2 december 2022** ontvangt de directeur van de directie R&O het advies om het wijzigingsbesluit in te trekken en opnieuw vast te stellen. Reden hiervoor is dat het besluit aanvankelijk was genomen onder de aanname dat er geen bezwaar was ingediend tegen het voorgenomen besluit. Vervolgens kwam voornoemd bezwaar van 23 september in beeld, dat op tijd bleek te zijn ingediend. Het advies werd uitgebracht met een Nota van beantwoording op de bezwaren, waarbij de bezwaren van 23 september werden verworpen. Op 13 december 2022 heeft de directeur van directie R&O namens het bestuurscollege ingestemd conform het advies.

Op **16 december 2022** bericht de directeur directie R&O namens het OLB aan advocaat van 't Zandmannetje dat de bezwaren worden afgewezen. Verder wordt meegedeeld dat omdat het wijzigingsbesluit 2022-02 aanvankelijk is genomen zonder op dit bezwaar te beslissen, dit besluit wordt ingetrokken. Daar wordt echter aan toegevoegd dat er geen bezwaar bestaat om het concept wijzigingsbesluit ongewijzigd opnieuw vast te stellen, wat dus inmiddels was gebeurd.

Op diezelfde dag, **16 december 2022**, wordt het wijzigingsbesluit (onder vermelding van het afgewezen bezwaar) opnieuw vastgesteld en dit wordt op **11 januari 2023** gepubliceerd.

Op **16 december 2022** verstrekt het bestuurscollege een bouwvergunning aan CBKF voor het bouwen van een loods en overkapping t.b.v. een blokken en klinkers fabriek.

Op **26 januari 2023** heeft 't Zandmannetje een beroepschrift ingediend bij het gerecht in eerste aanleg. De rechtbank verzoekt het OLB op 27 januari 2023 om uiterlijk **24 februari 2023** een verweerschrift in te dienen.

Op **3 november 2023** doet het gerecht in eerste aanleg van Bonaire uitspraak in de beroepszaak van 't Zandmannetje tegen het besluit van het OLB om de bestemming van perceel 5-E-34 te Santa Clara te wijzigen van 'Agrarisch - Kunuku' in 'Bedrijventerrein - Zwarte bedrijven'. Wij merken op dat het vonnis in die zin dubbelzinnig is dat er enerzijds expliciet wordt gesteld dat de bestemmingswijziging van perceel 5-E-34 wordt beoordeeld, en anderzijds wordt er gesproken

van de 'bestreden beschikking', waarin ook de bestemmingswijziging van huurperceel 4124 van het OLB is betrokken. Uiteindelijk vernietigt het gerecht de beschikking als geheel, waardoor dus de facto ook de bestemmingswijziging van de huurgrond wordt teruggedraaid.

Relevant zijn enkele overwegingen die het gerecht maakt ten aanzien van de inhoudelijke bezwaren van 't Zandmannetje. Ten eerste de grondslag die het OLB heeft aangevoerd voor de binnenplanse wijziging van de percelen. Dit betreft artikel 69.7 van het ROB. Volgens het OLB is deze bestemmingswijziging in dit geval mogelijk, omdat deze het algemeen belang dient, namelijk de economische ontwikkeling op Bonaire. De rechter concludeert dat deze wijzigingsbevoegdheid voldoende begrensd is omdat het moet gaan om een initiatief dat 1) in het algemeen belang is, 2) gericht is op publieke voorzieningen, of 3) een toegevoegde waarde heeft voor Bonaire.

Daarbij komt dat als een initiatief aan één van deze voorwaarden voldoet, een aanvullende eis geldt. De initiatiefnemer moet in dat geval zelf aantonen dat hij bij de ontwikkeling van zijn plan optimaal rekening heeft gehouden met het woon- of leefklimaat, dan wel met bepaalde (in artikel 69.7 ROB genoemde) waarden. Bij een initiatief waarvoor een toegevoegde waarde is vereist, geldt bovendien nog een derde eis, namelijk dat moet worden aangetoond dat deze toegevoegde waarde er daadwerkelijk is, en wat deze inhoudt.

Het gerecht bevestigt de motivering van het OLB dat er bij deze binnenplanse wijziging sprake is van een zaak van algemeen belang. Het initiatief van CBKF dient immers de economische ontwikkeling van Bonaire vanwege de grote behoefte aan bouwmaterialen en daarmee dus het algemeen belang.

Waar de schoen uiteindelijk wringt voor het gerecht en het enige overblijvende argument voor vernietiging is het feit dat de initiatiefnemer moet aantonen dat hij bij de ontwikkeling van zijn plan optimaal rekening heeft gehouden met het woon- of leefklimaat, dan wel met bepaalde (in artikel 69.7 ROB) genoemde waardes. Het Gerecht stelt vast dat de derde-partij deze onderbouwing niet heeft gegeven. Het Gerecht kan op basis van de nu beschikbare informatie niet vaststellen of er in het omliggende gebied bepaalde waardes zijn waarmee rekening moet worden gehouden, laat staan dat daarmee door de initiatiefnemer "optimaal" rekening is gehouden, zoals artikel 69.7 ROB voorschrijft.

Op **25 januari 2024** stuurt de advocaat van de CBKF een brief aan het BC en de Directie R&O waarmee hij een rapport aanbiedt van WildConscience: Study of Natural and Cultural Values in 45 hectares at Santa Clara Bonaire. Het rapport is uitgebracht op **28 december 2023**. De conclusie komt er kort gezegd op neer dat CBKF optimaal rekening heeft gehouden met het woon- en leefklimaat. Daarbij volgt volgens CBKF dat de omstandigheid dat het terrein is gelegen tussen het reeds bestaande industrieterrein en de openbare weg, logischerwijs met zich meebrengt dat het terrein vrijwel geen relevante natuurlijke, ecologische, landschappelijke, archeologische of cultuurhistorische waarde vertegenwoordigt. Met de enige aanwezige natuurlijke en ecologische waarde zou CBKF optimaal rekening hebben gehouden.

Op **28 mei 2024** besluit de eilandsecretaris namens het bestuurscollege om onder meer wijzigingsbesluit 2024-02 ter inzage te leggen. In dit wijzigingsbesluit wordt voorzien in de binnenplanse wijziging van de bestemming Agrarisch-Kunuku naar de bestemming 'Bedrijventerrein-Zware Bedrijven' met de aanduiding 'beton- en asfaltcentrales', ter plaatse van de grond met registratienummer 4124 en een gedeelte van perceel 5-E-34 te Santa Clara. Dit wijzigingsplan ligt van **3 juni 2024** tot **17 juni 2024** ter inzage. Relevant is dat er in de tussentijd wordt gewerkt aan de 12^e partiële herziening van het Ruimtelijk Ontwikkelingsplan Bonaire. Daarin werd in eerste instantie voorzien in de uitbreiding van het gebied 'zware bedrijvigheid ten zuiden van Santa Clara (overigens alleen voor het perceel 4124 van het OLB zelf). Naar aanleiding van het binnenplanse wijzigingsbesluit vervalt deze wijziging in de ontwerp herziening.

Op **15 juni 2024** dient de advocaat van 't Zandmannetje een zienswijze in tegen de binnenplanse wijziging van het Ruimtelijk Ontwikkelingsplan Bonaire ter plaatse van de grond met registratienummer 4124 en een gedeelte van perceel 5-E-34 te Santa Clara, waarbij de bestemming "Agrarisch-Kunuku" wordt gewijzigd naar de bestemming "Bedrijventerrein-Zware Bedrijven", met de aanduiding "beton- en asfaltcentrales". 't Zandmannetje kan zich niet met het ontwerpbesluit verenigen. De bezwaren betreffen deels een herhaling van zetten, waarbij bezwaren worden geuit tegen de argumentatie dat de wijziging het algemeen belang zouden dienen. Verder beargumenteert 't Zandmannetje kort gezegd dat het onderzoek van WildConscience onvoldoende de vernietigingsgrond van de gerechtelijke uitspraak 3 november 2023 ondervangt. Ten slotte zou het voor de voorgenomen activiteiten noodzakelijk zijn om een milieu effect rapportage (MER) uit te voeren, wat ten onrechte niet gedaan zou zijn.

Op **29 augustus 2024** wordt het bestuurscollege door de directie R&O geadviseerd om de binnenplanse wijziging 2024-02 vast te stellen en te publiceren. Bij het advies is tevens een conceptbrief gevoegd aan 't Zandmannetje, waarin de bezwaren in de zienswijze d.d. 15 juni 2024 worden verworpen.

Op de vergadering van **11 september 2024** besluit het bestuurscollege om het advies niet op te volgen en de binnenplanse wijziging 2024-02 niet vast te stellen. Op 17 september 2024 bericht het bestuurscollege aan zowel CBKF als aan 't Zandmannetje dat voorgenomen bestemmingswijziging niet zullen worden doorgevoerd. Uit het rapport van WildConscience zou blijken dat niet volledig is voldaan aan de vereisten van artikel 69.7 ROB. Het rapport zou onvoldoende inzicht bieden in de wijze waarop rekening is gehouden met de relevante waarden, waaronder het woon- en leefklimaat.

Op **18 oktober 2024** komt het OLB een intentieovereenkomst overeen met 't Zandmannetje voor de uitgifte in erfpacht van gronden aan 't Zandmannetje;

Op **4 december 2024** neemt het bestuurscollege drie besluiten die samenhangen met 'de casus 't Zandmannetje'. Ten eerste wordt besloten dat de bestemmingswijziging alleen wordt doorgevoerd ten behoeve van de domeingronden. Ten tweede wordt aangestuurd op het afhandelen van de erfpachtaanvraag van onder meer 't Zandmannetje. En ten slotte wordt

besloten om een VSO te sluiten voor de overname van eigendomsgronden met kettingbeding voor uitgeven van erfpachtrechten.

Over dat laatste punt verklaart Gedeputeerde Abraham dat is besloten om voor alle gronden in overheidsbezit binnen de betreffende contour, vanaf de vuurwerkopslag richting het westen en zuiden, een traject te starten om de bestemming te wijzigen naar Zware Industrie. Daarnaast bevestigt hij dat het bestuurscollege heeft besloten in een tweede fase te kijken naar overige gronden. Hij verklaart dat daarbij eerst is geprobeerd Directeur F CBKF te bewegen de 6,7 hectare aan de overheid te verkopen, met het oog op het versterken van publieke regie en het voorkomen van monopolyposities. Gedeputeerde Abraham schetst dat het doel is om zoveel mogelijk industriële bestemming in publieke handen te hebben ten behoeve van marktstimulering en concurrentie.

Gedeputeerde Abraham verklaart dat industrieterrein schaars is. Hij licht toe dat een wijziging van de bestemming de grondprijs sterk verhoogt. Er zijn meerdere gesprekken gevoerd tussen de overheid en Directeur F CBKF over verkoop van de grond. Volgens hem heeft Directeur F CBKF aangegeven niet geïnteresseerd te zijn.

3.1.4 Bouw en handhavingstraject

Op **4 april 2022** schrijft de advocaat van 't Zandmannetje een brief aan het BC met een drieledig verzoek:

- een WOB(BES)-verzoek ten aanzien van alle verleende vergunningen en bijbehorende documenten voor de percelen 5-E-34 en 5-E-35²
- een bezwaar tegen eventueel verleende vergunningen op nader aan te dragen gronden;
- een handhavingsverzoek tegen de bouw.

Op **7 april 2022** constateren een inspecteur en een afdelingshoofd Ruimte & Ontwikkeling van de dienst Toezicht en Handhaving (verder DTH) de bouw van wat later de Blokkenfabriek blijkt te zijn. De inspecteurs stellen vast dat de bouwactiviteiten in een vergevorderd stadium verkeren, lichten hun directeur in en stellen een rapport van bevindingen op. Na de constateringen heeft DTH contact gelegd met Directeur F CBKF. Van hem hebben zij twee verzoekschriften ontvangen, gedateerd **15 juli 2021** en **7 maart 2022**.

Uit de adviesnota van 6 juni 2022 betreffende de bouwstop blijkt dat er op 7 april de volgende overtredingen zijn geconstateerd:

1. Bouwen zonder bouwvergunning (artikel 2.2.1a Wet Vrom BES) en zijn tevens in strijd met de bestemmingsvoorschriften van het perceel;
2. In strijd met de bestemmingsvoorschriften van het ROB (artikel 3.1.1). De huidige bestemming van het gebied is Agrarisch - Kunuku;

² In het WOB-verzoek en de reactie daarop van 5 mei 2022 (zie hieronder) wordt gerefereerd aan de percelen 5-E-34 en 5-E-35. Dit moet zijn 5-E-33 en 5-E-34.

3. Ontbreken aanlegvergunning (ROB, artikel 3.6.l.b, oppervlakteverhardingen)
4. Ontbreken hindervergunning (Hinderverordening Bonaire van 12 dec. 1994, no. 3, artikel 3.1)

Op **5 mei 2022** beantwoordt het hoofd JAZ het verzoek van 't Zandmannetje. Het WOB-Bes verzoek zal niet worden ingewilligd. Belangrijkste reden is dat er geen bouwvergunning en/of hindervergunning is aangevraagd en derhalve ook niet afgegeven voor de betreffende percelen. Hoofd JAZ geeft wel aan dat de brief van 't Zandmannetje is doorgestuurd naar DTH met het verzoek om het handhavingsverzoek in behandeling te nemen.

Diezelfde dag nog, op **5 mei 2022**, antwoordt de advocaat van 't Zandmannetje dat er inmiddels weer meer dan een maand is verstreken en het Bestuurscollege heeft nagelaten te reageren op het verzoek tot handhaving. Hij sommeert het bestuurscollege om voor vrijdag **6 mei 2022** om 13 uur schriftelijk te laten weten welke handhavingsmaatregelen zijn genomen. Bij het uitblijven van een reactie dreigt de advocaat met het vragen van een voorlopige voorziening bij het gerecht. 't Zandmannetje houdt het OLB aansprakelijk voor eventuele schade.

Op **6 juni 2022** wordt de Directeur DTH geadviseerd om kennis te nemen van de overtreding door CBKF en om in te stemmen met het opleggen van een bouwstop. Op **9 juni 2022** stemt de Directeur DTH in met dit advies. Opmerkelijk is dat de schriftelijke kennisgeving van de bouwstop al op **7 juni 2022** is overhandigd aan Directeur F CBKF. Op **13 juni 2022** wordt de advocaat van 't Zandmannetje door DTH geïnformeerd dat het handhavingstraject is opgestart.

Op **14 juni 2022** dient Directeur F CBKF naar eigen zeggen de aanvraag voor een bouwvergunning digitaal in. Zijn verzoek wordt ontvangen, maar niet geregistreerd vanwege de voorwaarde dat de bestemming eerst moet zijn gewijzigd. Wij verwijzen naar de vorige paragraaf waar wij hebben opgemerkt dat blijkens de vergunningverlening de aanvraag pas op **29 september 2022** daadwerkelijk is geregistreerd.

Op **23 juni 2022** wordt door toezichthouders van DTH geconstateerd dat er werkzaamheden worden verricht aan de kapconstructie van het bedrijfsgebouw van CBKF. In de weken erna wordt dit intern besproken bij DTH. CBKF argumenteert dat de kapconstructie en wanden worden gebouwd om het materieel dat daaronder staan te beschermen tegen slechte weersinvloeden. Intern wordt bij DTH besloten om geen maatregelen te treffen omdat er een legalisatietraject zou zijn gestart. Daarmee wordt naar alle waarschijnlijkheid gerefereerd aan de voorbereiding van het advies van **26 juli 2022** om voor een deel van het perceel 5-E-34 een bestemmingswijziging naar Bedrijventerrein-Zware Industrie door te voeren.

Op **27 juni 2022** stuurt de advocaat van 't Zandmannetje een e-mail waarin hij zich erover beklagt dat ondanks de aangekondigde maatregelen de bouwwerkzaamheden onverkort doorgang zouden vinden. Hij dringt erop aan om geïnformeerd te worden over de stappen die het OLB neemt om te handhaven.

Op **12 juli 2022** dient de advocaat van 't Zandmannetje een beroepschrift in (sector bestuursrecht) gecombineerd met een verzoek tot het treffen van een bestuursrechtelijke

voorlopige voorziening. Dit verzoek is op **13 juli 2022** doorgezonden aan het BC, waarbij tot **27 juli 2022** de tijd is gegeven om een verweerschrift in te dienen. Aanleiding voor het verzoek om een voorlopige voorziening: het feit dat het BC niet handhaaft op illegale bouwwerkzaamheden. Op **22 juli 2022** volgt een brief van de advocaat van 't Zandmannetje aan de rechtbank met het verzoek haast te maken met het bepalen van een datum. Omdat de werkzaamheden door BC worden toegestaan en de zaak urgentie heeft.

De bouwstop (van 9 juni 2022) heeft niet geleid tot het stoppen met alle bouwactiviteiten. De bouw kon (schijnbaar ongestoord) doorgang vinden. De kapconstructie en de zijwand waarvan hier sprake is wordt uiteindelijk voltooid op **27 juli 2022**. Er hebben geen zichtbare handhavende acties plaatsgevonden en van een last onder dwangsom is geen sprake- ook niet wanneer op **31 augustus 2022** bij een inspectie blijkt dat in de fabriek al wordt geproduceerd. De bestemming is dan nog niet gewijzigd, de bouwvergunning is niet afgegeven en de bouwstop is nog formeel van kracht.

Op **16 november 2022** bespreekt het BC de situatie in het gebied Santa Clara en de omgeving daarvan. Er wordt besproken dat er kans is op legalisatie. Het bestuurscollege wacht de toekenning van bouwvergunningen, overdacht van terreinen en binnenplanse wijzigingen af. Hindervergunning is vooralsnog niet van toepassing in deze situatie. Het Bestuurscollege verzoekt directie R&O om prioriteit te geven aan dit proces en deze af te ronden per **21 november 2022**.

In 2024 krijgt de handhaving een nieuwe dynamiek vanwege de uitspraak op **3 november 2023** waarbij de rechter de bestemmingswijziging van **16 november 2022** heeft vernietigd. Op **12 april 2024** dient 't Zandmannetje wederom een handhavingsverzoek in, omdat op dat moment er nog geen nieuw besluit is genomen over de bestemmingswijziging. Op **11 juni 2024** reageert het OLB dat er op dat moment zicht is op legalisatie en dat het handhavingsverzoek om die reden wordt afgewezen.

3.1.5 Resumé

Dit resumé is opgesteld ter bevordering van de leesbaarheid en toegankelijkheid van deze sectie. Het vormt geen volledige of zelfstandige weergave van de bevindingen, analyses en conclusies zoals uiteengezet in de voorafgaande paragrafen. Aan dit resumé kunnen geen rechten worden ontleend. Eventuele oordeelsvorming, conclusies of beslissingen dienen uitsluitend te worden gebaseerd op de inhoud van het rapport in zijn geheel.

Na een lange voorgeschiedenis, waarbij de familie S in een discussie met het OLB is verwickeld, besluit het bestuurscollege eind 2021 om deze discussie te beslechten door een bod uit te brengen van \$ 400.000 op de percelen 5-E-34 en 5-E-35. Deze percelen - met de bestemming

Agrarisch-Kunuku - hebben een gezamenlijke oppervlakte van 87.750 m². Dit komt neer op een prijs van \$ 4,56/m²³.

In een samenloop van omstandigheden, waarbij het OLB uiteindelijk om budgettaire overwegingen afziet van de aankoop, stapt CBKF/Directeur F CBKF in en neemt op 21 januari 2022 de percelen over van de erven S voor hetzelfde bedrag als het OLB voornemens was te betalen (\$ 400.000). CBKF heeft dat gedaan in de verwachting dat de bestemming van deze percelen gewijzigd zou worden in 'Zware bedrijven'. Uit het onderzoek zijn verschillende feiten bekend geworden waarop CBKF deze verwachting kon baseren:

1. Het ligt niet voor de hand dat CBKF voor een aanzienlijk bedrag zou overgaan tot de aankoop van een stuk grond waarop zijn geen bedrijfsactiviteiten zouden mogen gaan ontplooien.
2. Evenmin ligt het voor de hand dat zij een miljoeneninvestering zouden plegen zonder dat zij een stevige verwachting had dat deze bestemmingswijziging ook daadwerkelijk zou plaatsvinden.
3. Uit verschillende verklaringen - van CBKF én andere partijen - komt de sterke aanwijzing naar voren dat de toezegging van de bestemmingswijziging ook daadwerkelijk is gedaan door de gedeputeerde en/of functionarissen van de directie R&O.
4. Hoewel het onderzoek geen harde bewijzen heeft opgeleverd dat deze toezegging daadwerkelijk is gedaan, hebben wij wel een brief van CBKF aangetroffen (7 maart 2022, onder meer geadresseerd aan de Voormalig gedeputeerde Kroon), waarin bevestigd is dat de toezegging werd gedaan. Wij hebben geen correspondentie van het OLB aangetroffen waarin deze toezegging of deze bevestiging worden ontkracht c.q. weersproken.
5. Ten slotte blijkt uit het daadwerkelijke handelen van het OLB dat het voornemen om de bestemming te wijzigen in Zware bedrijven ook daadwerkelijk bestond. In de loop van 2022 is hierover intern geadviseerd, heeft er besluitvorming dienaangaande plaatsgevonden en is de bestemming op 16 december 2022 ook daadwerkelijk gewijzigd (althans voor het gedeelte van perceel 5-E-34 waarop de Blokkenfabriek van CBKF inmiddels was verzezen).

Toen de initiële bestemmingswijziging gerealiseerd was, is op diezelfde datum (16 december 2022) aan CBKF een bouwvergunning verstrekt voor de bouw van een loods en overkapping die inmiddels al in bedrijf was genomen.

Al vrij snel na de start van de bouw van de loods, is 't Zandmannetje hiertegen in verweer gegaan. Dit heeft geleid tot een handhavingstraject waarover weliswaar formele besluitvorming heeft plaatsgevonden (onder andere een bouwstop), maar die in de loop van 2022 niet daadwerkelijk is doorgezet vanwege het traject van legalisatie dat al vanaf de zomer van 2022 gaande was, en dat uiteindelijk heeft geleid tot de bestemmingswijziging.

³ Wij merken op dat deze grondprijs de gangbare waarde vertegenwoordigt van grond met de bestemming Agrarisch-Kunuku. Indien wij de m²-prijs van het perceel Abraham (zie verderop in deze rapportage) als benchmark gebruiken (\$14,90/m²) is de waarde van grond met de bestemming Zware bedrijven meer dan drie keer zo hoog)

Als gevolg van de doorgezette bezwaren hiertegen van 't Zandmanneltje - ook na de bestemmingswijziging - is op 3 november 2023 de bestemmingswijziging door de rechter vernietigd. Vanaf dat moment verkeert de situatie van de Blokkenfabriek in een schemergebied. Er is een bouwvergunning - die voor zover wij hebben kunnen vaststellen niet is ingetrokken - maar deze is gevestigd op een perceel dat daarvoor na 3 november 2023 niet meer de juiste bestemming heeft. Pogingen van CBKF en het OLB om de tekortkomingen op basis waarvan de bestemmingswijziging door de rechter is vernietigd te repareren, stuiten op verzet van 't Zandmanneltje en monden uiteindelijk uit in een besluit van het bestuurscollege om de bestemming van alleen de domeingronden te wijzigen en de bestemming van de grond waarop de blokkenfabriek is gebouwd ongewijzigd te laten.

Uit verklaringen en interne stukken blijkt wat de reden hiervoor is. Het OLB stuurt erop aan om de percelen 5-E-33 en 5-E-34 alsnog in eigendom te verkrijgen en deze vervolgens gesplitst aan meerdere gegadigden in erfpacht uit te geven teneinde de economische bedrijvigheid te stimuleren. CBKF is daar voorsnog niet op ingegaan. Dit is de impasse die tot op de dag van vandaag bestaat. Ondertussen voert CBKF op het perceel activiteiten uit die niet overeenkomen met de vigerende bestemming.

3.2 Zandmanneltje B.V.

3.2.1 Algemeen

't Zandmanneltje BV is opgericht op **18 juni 2021**. De hoofdactiviteit betreft de detailhandel in bouwmaterialen (zand, cement en beton). Bestuurders zijn Directeur A Zandmanneltje en Directeur B Zandmanneltje.

3.2.2 Tijdlijn

In de loop van 2021 zoekt het bedrijf een terrein voor de doorontwikkeling van hun onderneming. Ze vinden een stuk grond in Santa Clara voor een aantrekkelijke huurprijs. Ze wenden zich tot het loket van DRO met de vraag welke stappen ze moeten zetten voor een vergunning. De reactie van de medewerker van DRO zou volgens hen zijn geweest dat dit niet zou zijn toegestaan omdat dit grond betrof waarop geen bestemming zware industrie zou rusten. 't Zandmanneltje is daarop naar eigen zeggen uitgeweken naar een kleiner, minder gunstig terrein met een hogere huurprijs. Dit betrof een deel van het perceel waarop Wilca Beton & Transport N.V. was gevestigd.

De gang van zaken rond de toewijzing van grond aan 't Zandmanneltje hangt in grote mate samen met de ontwikkelingen rond de CBKF die wij in paragraaf 3.3 hebben beschreven. Niet ver van het terrein waar 't Zandmanneltje sinds 2021 gevestigd was, zagen zij vanaf begin 2022 een bouwwerk verrijzen dat later de blokkenfabriek van CBKF bleek te zijn. In het licht van de eerdere afwijzing die zij hadden gekregen om vlak bij dat perceel hun werkzaamheden te vestigen, hebben de bestuurders van 't Zandmanneltje door hun advocaat op **4 april 2022** een brief laten sturen aan het OLB met een 1) een WOB-verzoek, 2) een handhavingsverzoek en 3) een bezwaar tegen eventueel verleende vergunningen. Daarop volgt een aantal acties van (de advocaat van)

't Zandmannetje en respectievelijk reacties van het OLB die wij elders al hebben gerapporteerd (zie met name paragraaf 3.3), maar die wij hier omwille van de overzichtelijkheid herhalen:

Datum	Actie	Wie
4 april 2022	WOB-verzoek, handhavingsverzoek, bezwaar tegen vergunning	't Zandmannetje
5 mei 2022	Het WOB-verzoek zal niet worden ingewilligd omdat de gevraagde vergunningen niet zijn verleend. Het handhavingsverzoek wordt doorgestuurd naar Directie T&H	OLB
13 juni 2022	De advocaat van 't Zandmannetje door DTH geïnformeerd dat het handhavingstraject is opgestart.	OLB
27 juni 2022	De advocaat van 't Zandmannetje stuurt een e-mail waarin hij zich erover beklagt dat ondanks de aangekondigde maatregelen de bouwwerkzaamheden onverkort doorgang zouden vinden. Hij dringt erop aan om geïnformeerd te worden over de stappen die het OLB neemt om te handhaven.	't Zandmannetje
12 juni 2022	De advocaat van 't Zandmannetje dient een beroepschrift in (sector bestuursrecht) gecombineerd met een verzoek tot het treffen van een bestuursrechtelijke voorlopige voorziening.	't Zandmannetje
22 juli 2022	Brief van de van 't Zandmannetje aan de rechtbank met het verzoek haast te maken met het bepalen van een datum. Omdat de werkzaamheden door BC worden toegestaan en de zaak urgentie heeft.	't Zandmannetje
23 september 2022	Na de zomer krijgt de inzet van (de advocaat van) 't Zandmannetje een andere wending als het voorgenomen besluit voor bestemmingswijziging wordt gepubliceerd. De advocaat van 't Zandmannetje dient een zienswijze in tegen dit voorgenomen besluit.	't Zandmannetje
16 december 2022	Bericht aan advocaat van 't Zandmannetje dat de bezwaren worden afgewezen.	OLB
26 januari 2023	't Zandmannetje dient een beroepschrift in bij het gerecht in eerste aanleg.	't Zandmannetje
3 november 2023	Het gerecht vernietigt de beschikking van de bestemmingswijziging.	Gerecht in eerste aanleg.

12 april 2024	't Zandmannetje doet een handhavingsverzoek vanwege strijdig gebruik van grond door Stone Crusher	't Zandmannetje
28 mei 2024	Wijzigingsbesluit 2024-02 (wijziging bestemming perceel blokkenfabriek) wordt ter inzage gelegd.	OLB
11 juni 2024	Het handhavingsverzoek van 't Zandmannetje wordt afgewezen, 't Zandmannetje heeft beroep ingesteld (kenmerk BON202400331)	't Zandmannetje
15 juni 2024	't Zandmannetje dient een zienswijze in tegen de voorgenomen binnenplanse wijziging.	't Zandmannetje

Bovenstaande aanpak van 't Zandmannetje om op te komen tegen een in hun ogen ongelijke behandeling door het OLB, loopt samen met een aanvraag die zij op **20 februari 2023** bij het OLB doen om vanwege uitbreidingen in aanmerking te komen voor een stuk grond van 15.000 m². Dit verzoek krijgt opvolging op **16 oktober 2024**. 't Zandmannetje, refererend aan de aanvraag van **20 februari 2023** en een gesprek dat zij met het OLB gehad zouden hebben in **september 2024**, wijzigt namelijk op die datum op verzoek van het OLB het gevraagde aantal m² van 15.000 in 20.000.

Het OLB en 't Zandmannetje zijn vervolgens op **18 oktober 2024** een intentieovereenkomst overeengekomen, met daarin opgenomen de uitgangspunten van de uitgifte in erfpacht van gronden door het OLB aan 't Zandmannetje. Partijen zijn in overleg getreden en hebben overeenstemming bereikt dat gronden met een grootte van circa 18.800 m² in erfpacht worden uitgegeven aan 't Zandmannetje, ten behoeve van de uitbreiding van de bedrijfsactiviteiten.

Op **28 januari 2025** wordt het bestuurscollege geadviseerd om akkoord te gaan met de uitgifte in erfpacht van een perceel domeingrond (1.88 Ha) aan 't Zandmannetje. In de overwegingen van het advies worden de vereisten volgens de Didam-arresten⁴ meegenomen. Uit de motivatie in de concept-publicatietekst staat hierover het volgende:

"Het OLB zal het perceel domeingrond niet via een openbare selectieprocedure in erfpacht uitgeven, maar één-op-één in erfpacht verstrekken aan de naamloze vennootschap 't Zandmannetje statutair gevestigd op Bonaire. Dit gebeurt in het kader van het treffen van een minnelijke regeling en de behoefte om daarmee direct bij te dragen aan de lokale gebiedsontwikkeling op het eiland. Het OLB beschouwt 't Zandmannetje de enige serieuze kandidaten voor deze gronduitgifte, gebaseerd op de volgende overwegingen:

- *Het OLB rekening houdende met het algemeen belang een minnelijke regeling wenst te treffen met 't Zandmannetje;*

⁴ 26 november 2021 (ECLI:NLHR:2021 :1778) en 15 november 2024 (ECLI:HR:2024:1661)

- 't Zandmannetje in 2023 een verzoek heeft ingediend bij het OLB om het betreffende perceel domeingrond in erfpacht uit te geven ten behoeve van de uitbreiding van haar bedrijfsactiviteiten;
- Partijen sinds 2024 in gesprek zijn over de nadere uitwerking van de minnelijke regeling, de wijze waarop dit geschiedt en de voorwaarden waaronder een overdracht als compensatie kan plaats vinden;

Gelet op het voorgaande is het OLB van oordeel dat er op grond van objectieve, redelijke en toetsbare criteria slechts een serieuze gegadigde ('t Zandmannetje) in aanmerking komt voor een gronduitgifte en de daaruit voortvloeiende levering van het in deze publicatie bedoelde perceel."

Tegen de voorgenomen overdracht kunnen geen zienswijzen, bezwaren of beroep worden ingediend. Indien men toch bezwaar wil maken, moet dit geschieden via een kort geding.

Op **29 januari 2025** gaat het bestuurscollege hiermee akkoord. Wat er vervolgens onder meer had moeten gebeuren is dat de bekendmaking van het voornemen tot uitgifte van een erfpachtperceel domeingrond gepubliceerd had moeten worden. Er zijn sterke aanwijzingen dat het voornemen om dat ook daadwerkelijk te doen aanwezig was. Dit blijkt onder meer uit de tekst van het advies, waarin expliciet wordt gerefereerd aan de Didam-arresten, uit de verklaringen van direct betrokkenen en uit de latere vaststellingsovereenkomst tussen het OLB en 't Zandmannetje (zie hieronder) waarin ook expliciet aan compliance met de Didam-arresten wordt gerefereerd.

Voor zover wij hebben kunnen reconstrueren, is de voorgenomen publicatie door een aantal organisatorische ontwikkelingen in het ongerede geraakt. Begin 2025 overleed de toenmalig Directeur R&O na een langdurige ziekte en zorgde een sterke wisseling van de wacht met een aantal waarnemend/interim directeuren voor de nodige onrust bij de directie R&O. Tegelijkertijd was het advies voor de erfpachtuitgifte voorbereid en opgesteld door een externe jurist, wiens contract kort na het uitbrengen van zijn advies op **28 januari 2025** ten einde liep. Wij hebben begrepen dat normaliter de behandelend ambtenaar (in dit geval de adviserende jurist) na definitieve goedkeuring contact zou moeten opnemen met de afdeling Communicatie om de publicatie te laten plaatsen op de kanalen van het OLB. Naar alle waarschijnlijkheid is dat door zijn vertrek en rommelige situatie op de Directie R&O op dat moment niet gebeurd.

Kennelijk gaat men er intern bij het OLB van uit dat aan alle vereisten van het advies is voldaan en op **9 juli 2025** wordt de eilandsecretaris geadviseerd het eilandbesluit voor de erfpachtuitgifte aan 't Zandmannetje te ondertekenen.

Voormalig gedeputeerde Cicilia verklaart hierover dat alle voorbereidingsstappen voor publicatie (advies, besluitvorming, conceptpublicatie) waren doorlopen, maar dat de uiteindelijke publicatie niet is geplaatst. Volgens haar had dat nooit mogen gebeuren en hebben de checks and balances in dit geval op meerdere punten in de keten gefaald.

Op **19 augustus 2025** wordt er uiteindelijk een vaststellingsovereenkomst getekend tussen 't Zandmannetje en het OLB. Kort gezegd komt de overeenkomst erop neer dat het OLB bereid is om 18.800 m² in erfpacht uit te geven aan 't Zandmannetje, ten behoeve van de uitbreiding van

de bedrijfsactiviteiten. In ruil daarvoor is 't Zandmannetje bereid om procedure met het kenmerk BON202400331 (beroep tegen afwijzing handhavingsverzoek CBKF) in te trekken.

Volgens de overeenkomst zal het OLB zich inspannen om (planologische) publiekrechtelijke medewerking te verlenen aan de beoogde uitbreiding van de faciliteit in Santa Clara van 't Zandmannetje, alsmede alle overige vereiste vergunningen. Daarbij zal het OLB voor de toegewezen gronden een wijziging van de bestemming bewerkstelligen naar "Bedrijventerrein - Zware bedrijven", althans een passende bestemming voor de huidige bedrijfsactiviteiten en de beoogde uitbreiding van bedrijfsactiviteiten van 't Zandmannetje.

Op **2 september 2025** ondertekent de eilandsecretaris het eilandbesluit tot erfpachtuitgifte aan 't Zandmannetje van het perceel dat inmiddels is ingemeten en perceelnummer 5-E-109 heeft gekregen.

Op **2 oktober 2025** wordt de akte voor de uitgifte van erfpacht van voornoemd perceel gepasseerd bij de notaris.

3.2.3 Resumé

Dit resumé is opgesteld ter bevordering van de leesbaarheid en toegankelijkheid van deze sectie. Het vormt geen volledige of zelfstandige weergave van de bevindingen, analyses en conclusies zoals uiteengezet in de voorafgaande paragrafen. Aan dit resumé kunnen geen rechten worden ontleend. Eventuele oordeelsvorming, conclusies of beslissingen dienen uitsluitend te worden gebaseerd op de inhoud van het rapport in zijn geheel.

't Zandmannetje onderneemt al sinds haar oprichting in 2021 pogingen om de beschikking te krijgen over een stuk grond waarop zij haar bedrijfsactiviteiten kan ontplooien. Naar eigen zeggen stuiten ze daarbij op weerstand en tegenwerking van het OLB. Tegelijkertijd zien zij tot hun verbazing en frustratie CBKF concurrerende activiteiten ontplooien op een perceel dat daartoe (nog) niet de verplichte bestemming heeft, en waarvoor derhalve (nog) geen vergunning kan zijn afgegeven.

Sinds april 2022 voeren zij middels besprekingen, zienswijzen, bezwaren, handhavingsverzoeken en rechtszaken verweer tegen een bestemmingswijziging voor het perceel van CBKF. Deze campagne is uiteindelijk succesvol als in oktober 2024 een intentieovereenkomst met het OLB wordt overeengekomen voor de uitgifte van een erfpachtperceel. Uit de vaststellingsovereenkomst hierover van augustus 2025 tussen het OLB en 't Zandmannetje, blijkt dat 't Zandmannetje het staken van hun verzet tegen de gang van zaken rond de Blokkenfabriek inzetten als wisselgeld voor het verkrijgen van dit erfpachtperceel. Dit leidt in oktober 2025 tot de daadwerkelijke uitgifte van een perceel in erfpacht aan 't Zandmannetje.

Ook hier ontstaat echter een impasse omdat 't Zandmannetje nu weliswaar beschikt over een erfpachtperceel, maar er op dit perceel tot op heden de bestemming Agrarisch-Kunuku rust. 't Zandmannetje mag daarop dus nog niet haar bedrijfsactiviteiten uitvoeren. Voor zover wij

hebben kunnen vaststellen heeft 't Zandmannetje tot op heden ook nog niet formeel haar bezwaren laten vallen tegen de gang van zaken rond de blokkenfabriek.

3.3 BECO Bonaire BV

3.3.1 Algemeen

Beco Bonaire BV (hierna: Beco) is opgericht op 26 september 2010. Het bedrijf houdt zich volgens het handelsregister bezig met burgerlijke en utiliteitsbouw, waaronder wegenbouw en stratenmaken. Het bedrijf houdt zich tevens bezig met asfaltproductie. Bestuurder en enig aandeelhouder is Bestuurder X BECO.

3.3.2 Tijdlijn

Op **23 juli 2021** dient Bestuurder X BECO namens Beco een verzoek in bij het OLB om een stuk grond van 5000 m2 in erfpacht te verkrijgen 'in de buurt van Santa Clara'. Als reden voor de aanvraag op die locatie geeft Bestuurder X BECO aan dat dit te maken heeft met de bestemming van de gronden 'Bedrijventerrein/Zware bedrijven'.

Op **12 oktober 2021** krijgt Bestuurder X BECO reactie van de afdeling Realisatie, namens het bestuurscollege, dat zijn verzoek in behandeling wordt genomen zodra hij de leges daartoe heeft voldaan. Op **25 oktober 2021** worden de leges voldaan.

Op **28 februari 2022** wordt de directeur R&O geadviseerd over de aanvraag van Bestuurder X BECO. Het advies is om akkoord te gaan met de uitgifte aan Beco van 14.232 m2 aan domeingrond te Santa Clara. Er is niet duidelijk geworden waarom dit een akkoord betreft voor een perceel dat bijna drie keer zo groot is als de oppervlakte die door Beco wordt aangevraagd. Evenmin is duidelijk om welk perceel dit zou gaan. Uit informatie van het kadaster blijkt dat er binnen het gebied Santa Clara geen perceel is ingemeten van deze omvang. Wat opvalt in het advies is dat de stappen die moeten worden gezet volgens het Didam-arrest (**26 november 2021**) ontbreken. Uit extra navraag bij Post&Archief blijkt dat deze overweging kennelijk (ten onrechte) niet is gemaakt.

Uit het advies komt naar voren dat het bekend is dat Beco de aangevraagde grond wil gebruiken voor de productie van asfalt en de opslag en weging van grondstoffen. Blijkens de ondertekening gaat de directeur R&O daarmee op **18 juli 2022** namens het Bestuurscollege akkoord.

Op **28 juli 2022** ontvangt Beco het bericht van het OLB dat er een vestigingsvergunning is verstrekt. In de brief wordt er onder meer op gewezen dat het voor het uitoefenen van de bedrijfsactiviteiten noodzakelijk kan zijn om nog andere vergunningen aan te vragen, zoals een Bouwvergunning, Aanlegvergunning of Hinderwetvergunning.

Op **30 september 2022** stuurt het waarnemend hoofd afdeling Realisatie aan de Directeur R&O een brief waarin hij aangeeft dat de toekenningsbrief naar aanleiding van voornoemd besluit nog niet aan de directie van Beco is toegestuurd. De reden hiervoor zou zijn dat BMW zich op het

nabije perceel 5-E-97 zal gaan vestigen. Om die reden is de toegewezen locatie aan Beco naar het noorden verschoven. Het zuidelijke deel zou dan worden verkaveld voor andere bedrijven. Bestemming voor deze locatie zou volgens deze brief al gewijzigd zijn.⁵

Op **1 november 2022** wordt het besluit van de directeur R&O namens het bestuurscollege gepubliceerd dat hij heeft ingestemd om een domeingrond van ca. 14.232 m² groot te Santa Clara aan BECO Bonaire B.V. uit te geven voor het optrekken en hebben van een asfaltplant, opslagplaats en bijbehorende faciliteiten.

Op **23 mei 2023** wordt het advies uitgebracht aan de directeur R&O om perceel 5-E-107 ter grootte van 12.009 m² in erfpacht uit te geven aan Beco voor het optrekken en hebben van een asfaltplant, opslagplaats en bijbehorende faciliteiten. Dit advies wordt ter besluit ondertekend door de directeur R&O.

In een ongedateerde brief deelt de directeur R&O namens het bestuurscollege aan Bestuurder X BECO mee dat een stuk domeingrond van 12.006 m² te Santa Clara aan Beco wordt uitgegeven. Op het bijgaande kaartje van de percelen ter plaatse staat Beco ingetekend op perceel 5-E-107.

Op **27 juni 2023** bevestigt het bestuurscollege het besluit om perceel 5-E-107 in erfpacht uit te geven aan Beco. Blijkens de notariële akte voor uitgifte van erfpacht, gebeurt dit op **14 juli 2023**. Volgens de notariële akte dient het perceel door de erfpachter gebruikt te worden conform de bestemming zoals aangegeven in het Ruimtelijke Ontwikkelingsplan Bonaire (ROB).

Op **10 december 2025** ontvangt de directie R&O een aanvraag milieuvergunning van Beco voor het vervaardigen van asfalt. Bij de stukken van de aanvraag zit een handgeschreven verklaring van Bestuurder X BECO - gedateerd 8 oktober 2025 - dat hij namens BECO per e-mail al op 11 juni 2025 een aanvraag vergunning IAB BES zou hebben ingediend bij het OLB.

3.3.3 Resumé

Dit resumé is opgesteld ter bevordering van de leesbaarheid en toegankelijkheid van deze sectie. Het vormt geen volledige of zelfstandige weergave van de bevindingen, analyses en conclusies zoals uiteengezet in de voorafgaande paragrafen. Aan dit resumé kunnen geen rechten worden ontleend. Eventuele oordeelsvorming, conclusies of beslissingen dienen uitsluitend te worden gebaseerd op de inhoud van het rapport in zijn geheel.

Na een aanvraag daartoe medio 2021 van Beco wordt de toewijzing van een perceel in erfpacht door het OLB in behandeling genomen. Medio 2023 - twee jaar later - valt het besluit van het OLB om deze aanvraag te honoreren en wordt de uitgifte van erfpacht gepasseerd bij de notaris. In de tussentijd hebben er twee relevante gebeurtenissen plaatsgevonden. Op 21 november

⁵ Wij merken op dat ten tijde van de datering van deze brief het traject gaande was om de bestemming van onder meer de domeingrond waarvan het te verstrekken perceel onderdeel uitmaakte te wijzigen naar 'Bedrijventerrein - Zware bedrijven'. De daadwerkelijke bestemmingswijziging heeft plaatsgevonden op 16 december 2022. Dit heeft geduurd tot 3 november 2023, toen de rechter dit besluit heeft vernietigd.

2021 heeft de Hoge Raad het Didam-arrest gewezen en op 16 december 2022 is de bestemming van het perceel dat in erfpacht wordt uitgegeven gewijzigd in Zware bedrijven.

Voor zover wij hebben kunnen vaststellen heeft het OLB bij zijn besluitvorming geen opvolging gegeven aan de verplichtingen die volgen uit het Didam-arrest (waaronder transparantieplicht).

Op het moment van uitgifte van erfpacht rust er op het perceel een bestemming Zware bedrijven. Een paar maanden later wordt deze bestemming door tussenkomst van de rechter weer teruggedraaid naar Agrarisch-Kunuku. Twee jaar later - in december 2025, de asfaltfabriek van Beco is op dat moment al in bedrijf - vraagt het bedrijf de verplichte milieuvergunning aan. Wij hebben geen stukken aangetroffen waaruit blijkt dat deze aanvraag in behandeling is genomen. Dat ligt ook voor de hand omdat er een vergunning wordt aangevraagd voor een activiteit die volgens het vigerende bestemmingsplan niet is toegestaan.

Ook hier weer is een impasse bereikt waarbij een actieve onderneming door het OLB grond toegewezen heeft gekregen voor de uitvoering van activiteiten die volgens het bestemmingsplan niet zijn toegestaan en waarvoor de vergunningaanvraag dus niet in behandeling kan worden genomen.

3.4 Aankoop perceel erven Abraham

3.4.1 Algemeen

Het onderwerp van deze paragraaf betreft de voorgenomen aankoop door het OLB van een perceel met de kadastrale aanduiding 5-E-31. Het betreft een stuk grond met de bestemming "Bedrijventerrein - Zware bedrijven" met een oppervlakte van 30.200 m² (hierna: het perceel).

De grond is door vererving in eigendom gekomen van de 'erven Abraham'. Dit betreffen twee zussen die in Nederland wonen en een broer, Erfgenaam O, die in New York woont. In het kader van dit onderzoek hebben wij contact opgenomen met Erfgenaam O die informatie heeft verschaft over de gang van zaken rond de verkoop van het perceel. Uit informatie van verschillende interviews kwam naar voren dat hij van de erven degene was die met name contacten onderhield met de makelaar en Gedeputeerde Abraham en later met Voormalig gedeputeerde Cicilia.

Blijkens de akte van de voorafgaande verkrijging is het perceel in 1975 in eigendom gekomen van Erfgenaam O senior. Het stuk grond is volgens Erfgenaam O nooit gebruikt, het lag braak. Het zou voor Erfgenaam O senior met name een sentimentele waarde hebben gehad. Na zijn overlijden in september 2020 en het overlijden van de moeder van de erven Abraham in januari 2024 is de verkoop van het perceel meegenomen in de nalatenschapsafwikkeling.

Gedeputeerde Abraham en de erven Abraham zijn volle neven en nichten - hun vaders waren broers.

De eerste signalering bij het OLB van het perceel vond volgens Voormalig gedeputeerde Cicilia, destijds gedeputeerde, al plaats in 2024. Dat was in het kader van een analyse die zij uitvoerde in de context van de casus rond het Zandmannetje (zie paragraaf 3.4). Bij de analyse van de eigendomsverhoudingen, erfpacht/huur/eigendom en de relatie tot de "paarse vlek⁶" in Santa Clara zag zij een kavel met de naam Abraham in het gebied met de bestemming 'Zware bedrijvigheid'. Zij heeft toen aan Gedeputeerde Abraham gevraagd wat hij daarvan wist. Dat kon hij niet meteen vertellen, maar hij kwam later terug met de informatie dat het om grond van (familie) Erfgenaam O ging, een oom van hem.

In wederhoor gaf Gedeputeerde Abraham de volgende reactie:

"Later is weken of maanden later, nadat het bekend werd dat het te koop stond. Uit wat ik uit deze lezing verneem, ben ik daarvan geïnformeerd door mijn neef."

3.4.2 Start en argumentatie aankoop

Wij hebben informatie geanalyseerd die ten grondslag ligt aan het besluit om het perceel in eigendom van het OLB te verwerven. De vraag dient zich aan welke objectieve afwegingen er zijn gemaakt voor deze stap. De primaire basis voor de aankoop van grond is vastgelegd in het Grondbeleid Bonaire 2022-2025, vastgesteld door de Eilandsraad op 11 oktober 2022. Met betrekking tot de aankoop van grond staat hierover het volgende vermeld:

"Er wordt in principe een terughoudend beleid gevoerd bij inkoop van grond voor grondontwikkeling in verband met de bestaande voorraad, tenzij het gaat om een afrondende aankoop, in een door de Eilandsraad vastgesteld exploitatiegebied. Het OLB koopt andere grondposities alleen als dit, mits goed gemotiveerd, nodig is voor de goede uitvoering van haar taken en beleid of voor strategische doeleinden met een algemeen belang. Dat kan zijn omdat bijvoorbeeld anders een onveilige/ongewenste situatie in stand blijft of de mogelijkheid bestaat dat een private partij een richting opgaat met het gebied die niet wenselijk is vanuit bestuurlijk belang en het beleid van het OLB. Financieel gewin (veiligstellen van winstkansen) is geen doel op zich binnen het aankoopbeleid van het OLB. Wanneer een aankoop een onrendabele top heeft dan wordt die meteen afgeboekt ten laste van de OLB-middelen. De Eilandsraad wordt door het college geïnformeerd over de gedane aankopen en over een eventuele onrendabele top conform art. 168 en art. 171 lid 4 van de wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba."

In het advies van 3 juni 2025 van Programmamanager D (Programmamanager Vastgoed en Huisvesting) die de opdracht heeft gekregen om uitvoering te geven aan de aankoop staat het volgende:

"Aanleiding:

Het kavel 5-E-31 is een bedrijfsterrein voor zware bedrijven, met een omvang van 30.200 m². Er zijn niet veel bedrijfsterreinen voor zware bedrijvigheid beschikbaar op Bonaire en het perceel is van groot belang en strategische waarde voor de bredere strategie voor economische ontwikkeling. De

⁶ Paars gekleurde contour op de kaart als indicatie van een gebied met bestemming Zware bedrijven

aankoop van het perceel biedt de mogelijkheid om kansen te creëren voor meerdere lokale bedrijven om te groeien, operationele kosten te verlagen en de lokale economie te versterken.

Het in eigendom verkrijgen van het perceel is van groot belang om het langetermijnbeleid te waarborgen en het algemeen belang van de inwoners te dienen. Het stelt het OLB tevens in staat om monopolistische posities van dominante bedrijven te beperken en gezonde concurrentie te bevorderen.

Knelpunten/ probleemstelling:

Er zijn weinig bedrijfsterreinen voor zware bedrijvigheid beschikbaar op Bonaire. De huidige terreinen zijn in het bezit van of in gebruik bij een aantal dominante bedrijven waardoor de werking van gezonde concurrentie uitblijft.

Juridisch en beleidsinhoudelijk Kader:

Te bereiken resultaat:

Door de aankoop van het bedrijfsterrein kansen creëren voor meerdere lokale bedrijven om te groeien, operationele kosten te verlagen en de lokale economie te versterken. Daarnaast het waarborgen van het langetermijnbeleid en het beperken van de monopolie posities om gezonde concurrentie te bevorderen waardoor er meer concurrerende marktwerking ontstaat en economische diversiteit. De marktwerking leidt uiteindelijk tot lagere prijzen en verhoogde kwaliteit van goederen en diensten voor de gemeenschap.

Oplossing/ advies:

Een formeel bod uitbrengen om het perceel 5-E-31 aan te kopen en door de verwerving van het perceel 5-E-31 kansen te creëren voor meerdere lokale bedrijven om te groeien, de lokale economie te versterken en concurrerende marktwerking te bevorderen.

Uitvoering:

Bureau Eilandsecretaris | Programmamanager Vastgoed & Huisvesting”

Uit de tekst van het besluit van 11 juni 2025 om een bod uit te brengen blijkt dat deze redenering door het Bestuurscollege wordt overgenomen:

“Het Bestuurscollege van Bonaire heeft interesse in de aankoop van de eigendomsgrond Kavel # 5 E 3, gelegen te Santa Clara. De kavel is een bedrijfsterrein voor zware bedrijven met een omvang van 30.200 m2. Er zijn niet veel bedrijfsterreinen voor zware bedrijvigheid beschikbaar op Bonaire en het perceel is van groot belang en strategische waarde voor de bredere strategie voor economische ontwikkeling. De aankoop van het perceel biedt de mogelijkheid om kansen te creëren voor meerdere lokale bedrijven om te groeien, operationele kosten te verlagen en de lokale economie te versterken.

Het in eigendom verkrijgen van het perceel is van groot belang om het langetermijnbeleid te waarborgen en het algemeen belang van de inwoners te dienen. Het stelt het OLB tevens in staat om monopolistische posities van dominante bedrijven te beperken en gezonde concurrentie te bevorderen. De huidige terreinen met deze bestemming zijn in het bezit van of in gebruik bij een aantal dominante bedrijven waardoor de werking van gezonde concurrentie uitblijft.

Door de aankoop van het bedrijfsterrein worden kansen gecreëerd voor meerdere lokale bedrijven om te groeien, operationele kosten te verlagen en de lokale economie te versterken. Daarnaast wordt het langetermijnbeleid gewaarborgd en de monopolie posities beperkt om gezonde concurrentie te bevorderen, waardoor er meer concurrerende marktwerking ontstaat en economische diversiteit. De marktwerking leidt uiteindelijk tot lagere prijzen en verhoogde kwaliteit van goederen en diensten voor de gemeenschap.

Het Bestuurscollege wenst een formeel bod uit te brengen om het perceel 5-E-31 aan te kopen en door de verwerving van het perceel kansen te creëren voor meerdere lokale bedrijven om te groeien, de lokale economie te versterken en concurrerende marktwerking te bevorderen."

Ook in de mail van 23 mei 2025 van Voormalig gedeputeerde Cicilia aan de makelaar wordt deze redeneerlijn bestendigd. Zij schrijft:

"This land plays a critical role in our broader economic development strategy. By securing it, we can create opportunities for numerous local companies to grow, reduce operational costs, and strengthen the local economy. Government ownership of this land is crucial to ensure long-term policy stability and to serve the best interests of our residents. It also allows us to prevent monopolistic practices by a few dominant companies, which in turn fosters healthy competition. A competitive environment benefits everyone by lowering prices and improving the quality of goods and services available to our community."

Bij het onderzoek zijn geen gedetailleerde berekeningen en/of een uitgewerkte business case bekend geworden. Resumerend stellen wij vast dat er in het grondbeleid ruimte is voor een besluit van het bestuurscollege om grond aan te kopen, mits de Eilandsraad over de gedane aankoop wordt geïnformeerd. Dergelijke aankopen dienen goed gemotiveerd te zijn. Als een van de redenen om over te gaan tot verwerving van grond wordt genoemd: strategische doeleinden met een algemeen belang. Een nadere uitwerking van de norm 'goed gemotiveerd' hebben wij bij onze reconstructie niet aangetroffen.

3.4.3 Reglement van Orde Bestuurscollege

In de volgende paragrafen wordt gerefereerd aan de plicht van een gedeputeerde om de vergaderruimte te verlaten bij kwesties waar sprake kan zijn van een persoonlijk belang. Deze plicht is ontleend aan artikel 14 lid 2 jo. artikel 18 van het Reglement van Orde van het Bestuurscollege (vastgesteld bij Eilandsbesluit van 20 december 2013)⁷.

Het relevante onderdeel van Artikel 18 luidt:

Artikel 18 Onthouden van stemming

1. Een lid van het bestuurscollege neemt niet deel aan de stemming en verlaat de vergaderruimte gedurende de stemming over:
 - a. een aangelegenheid die hem rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat of waarbij hij als vertegenwoordiger is betrokken;

⁷ Deze bepaling is ontleend aan art. 69 jo 29 van de WolBES

b. [...]

Artikel 14.2 luidt:

Artikel 14 Besluiten

1. [...]
2. *Indien artikel 18 van toepassing is verlaat het lid van het bestuurscollege die het aangaat tijdens de beraadslaging en stemming over het betreffende onderwerp de vergaderruimte.*
3. [...]

Een middellijk persoonlijk belang in de context van bestuursrecht en integriteit is in de regel niet beperkt tot een specifieke familiegraad (ook hier niet in het RvO van het bestuurscollege). Het criterium is of een besluit de functionaris "rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat". Dit betekent dat het belang niet alleen een partner, kinderen of ouders (1e graad) kan betreffen, maar ook verder weg gelegen familieleden (zoals broers, zussen, neven/nichten) of zelfs vrienden, indien er sprake is van een zodanig nauwe relatie dat de onpartijdigheid in het geding is.

Kortom, er is hier sprake van een open norm ("persoonlijk belang") om integriteitsrisico's zo goed mogelijk te ondervangen, ongeacht hoe ver de familieband formeel is. Bij twijfel over onpartijdigheid door familiebanden, dient een gedeputeerde derhalve niet deel te nemen aan de stemming of beraadslaging.

3.4.4 Verloop koopproces

De start van het verkoopproces vindt plaats op **4 februari 2025** als de erven Abraham de opdracht aan de makelaar Caribbean Homes Bonaire (Makelaar E) verstrekken om het perceel te verkopen. Deze makelaar was hen via kennissen aangeraden. Bij de erven bestond de gedachte dat de waarde van het perceel rond de \$ 100.000 zou bedragen. De makelaar heeft hen er echter op gewezen dat de grond een bestemming 'zwarte industrie' had en adviseerde tot verbazing van de erven een vraagprijs van \$ 395.000.

Nadat de erven akkoord waren met de inhoud van de verkoopadvertentie is de advertentie op **21 februari 2025** online gezet op de website van de makelaar.

Op **25 februari 2025** ontvangt de makelaar het eerste bod van Directeur F CBKF, die de vraagprijs biedt. De volgende dag, op **26 februari 2025** communiceert de makelaar dit aan de erven. Hoewel zijn zussen het bod willen accepteren, verklaart Erfgenaam O dat hij zich ongemakkelijk voelt bij het snelle bod op de vraagprijs en bij hem ontstaat naar eigen zeggen de vraag of het perceel niet tegen een te lage prijs in de markt is gezet door de makelaar. Om advies te vragen over de verkoopprijs, neemt hij op **26 februari 2025** nog contact op met zijn neef Gedeputeerde Abraham. In datzelfde gesprek vraagt Gedeputeerde Abraham hem of de erven bereid zouden zijn om de grond te verkopen aan de overheid (OLB). Erfgenaam O verklaart dat hij zijn neef doorverwijst naar de makelaar.

Bij zijn wederhoor gaf Gedeputeerde Abraham hierop de volgende reactie:

"nog' kan duiden op eerdere gesprekken hierover. Kan mij niet herinneren dat dit het geval is."

In zijn Algemene zienswijze op de bevindingen verklaart Gedeputeerde Abraham:

"Op basis van de strategische aard van dit object, de bestaande schaarste van dergelijke objecten, de risico op monopolievorming en het publiek belang dat daarmee gemoeid gaat, zijn de volgende handelingen verricht:

- 1. Er is geverifieerd of de erven bereid waren de overheid als gegadigde te overwegen;*
- 2. Er is bij de makelaar geverifieerd of er op dat moment nog juridische ruimte was voor andere gegadigden."*

De makelaar verklaart dat zij op **28 februari 2025** een reactie heeft ontvangen van de verkopers dat zij nog even willen wachten met het accepteren van het bod om te zien of er nog andere gegadigden zijn voor het perceel.

Op **4 maart 2025** stuurt Gedeputeerde Abraham de volgende mail aan de Eilandsecretaris en Programmamanager D:

"Geachte heren,

Hiermede een aanzet voor een (mogelijke) besluit van het BC en een bijgevoegde brief om onze interesse voor kavel #5E3 kenbaar te maken aan Caribbean Homes Bonaire.

Het betreft een eigendomsgrond van 30.200m2 met de bestemming Bedrijventerrein - Zware bedrijven.

Gezien het publiek belang, de schaarste van dergelijke terreinen en de hoge vraag, achten wij het wenselijk de mogelijkheden te verkennen.

Vraagprijs is USD 395.000, wat uitkomt op USD 13.08 per vierkante meter.
<https://caribbeanhomesbonaire.com/property/10903/santa-clara-kavel-5-e-31>

Er ligt al een bod op vraagprijs. Graag aangeven wat nodig is om onze interesse kenbaar te maken en de mogelijkheden tot aanschaf te onderzoeken.

Wij moeten in ieder geval zo snel als mogelijk ons interesse aan de verkoper kenbaar maken."

Als bijlage bij dit bericht zijn twee documenten gevoegd, te weten 1) Concept BC besluit - Strategische aankoop Santa Clara.docx en 2) Concept Brief - Interesse in eigendomsgrond Kavel # 5 E 3, Santa Clara.docx. Blijkens de documenteigenschappen van deze bestanden is Gedeputeerde Abraham de auteur ervan en zijn ze aangemaakt op **4 maart 2025**. De tekst van het Concept BC besluit komt letterlijk overeen met het BC besluit dat op **12 maart 2025** daadwerkelijk wordt genomen (zie hieronder). De tekst van de Concept Brief komt letterlijk

overeen met de brief die op **14 maart 2025** door de Eilandsecretaris aan de makelaar wordt gestuurd.

Bij zijn wederhoor gaf Gedeputeerde Abraham de volgende reactie:

"Zoals in eerder berichten aangegeven, heb ik in mijn kantoor die dag de verkregen informatie overgedragen in een overleg aan Programmamanager D belast met Voormalig gedeputeerde Cicilia als portefeuillehouder.

Zoals bekend was Programmamanager D toen recent aangetreden als medewerker in het OLB op het Portefeuille Vastgoed en Huisvesting en had zowel Programmamanager D als Voormalig gedeputeerde Cicilia niet alle model documenten van het OLB ter beschikking en waren ze nog niet al te vaardig in het opstellen van documentatie in voor het OLB gebruikelijke wijze.

Omdat ik die modellen wel voorhanden had, had ik op verzoek van zowel Programmamanager D en Voormalig gedeputeerde Cicilia ter plaatse van dat overdrachtsoverleg een aanzet opgesteld van de beschikbare informatie en de door hun geuite wenselijkheden. Die concepten heb ik op verzoek van beiden gedeeld met Programmamanager D en de Eilandsecretaris voor het door de daartoe bevoegden gewenste verdere afdoening. Daartoe kan je Programmamanager D, Eilandsecretaris H en Voormalig gedeputeerde Cicilia benaderen.

Derhalve staat er ook in het email 'aanzet voor een (mogelijke) besluit van het BC', omdat het als niets anders kan worden beschouwd dan een administratief secretariael verslag uit het overleg, en heb ik mij niet bemoeid met het feit of het door of voor het BC is geagendeerd, behandeld noch besloten. Het is dat u het stelt dat ik hierbij verneem dat beide documenten ongewijzigd zijn gebruikt door degenen daartoe bevoegd.

Het is wellicht mede vanwege mijn langere ervaring met het opstellen van bestuurlijke stukken en dat het mij soms wat sneller afgaat, dat ik vaker als het ware concepten opstel voor meerderen in het OLB ter ondersteuning."

Op **5 maart 2025** is er telefonisch contact geweest tussen Gedeputeerde Abraham en de makelaar. De lezingen over wie het initiatief heeft genomen tot het contact, lopen uiteen. De makelaar verklaart dat Gedeputeerde Abraham met haar contact zocht en aan haar kenbaar heeft gemaakt dat de overheid geïnteresseerd was in het perceel. Deze lezing van de makelaar wordt bevestigd door Erfgenaam O, die verklaart dat hij op diezelfde dag daarover via de mail door de makelaar is geïnformeerd. Gedeputeerde Abraham verklaart dat het initiatief bij de makelaar lag, met een vraag die bij de erven leefde, namelijk of de positie van Gedeputeerde Abraham als gedeputeerde geen belemmering zou kunnen zijn bij een verkoop van het perceel aan de overheid.

Bij zijn wederhoor gaf Gedeputeerde Abraham hierop de volgende reactie:

"Kenbaar heeft gemaakt geïnteresseerd te zijn klopt niet, Gedeputeerde Abraham is immers niet bevoegd daartoe, dat is des Bestuurscollege.

In het gesprek is er enkel gevraagd of er bereidwilligheid en ruimte was om een bod te overwegen indien de overheid daartoe geïnteresseerd zou blijken?

Immers, er was al een bod, derhalve indien partijen al overeen zijn gekomen, heeft het geen nut de informatie waarvan kennis is genomen überhaupt in kennis te delen met degenen die er over gaan.

Gesprek met makelaar ging enkel over of de verkopende partij nog openstond een voor het overwegen van een bod van de overheid, indien die daartoe bereid zou blijken. Was een proces vraag, geen inhoudelijke.

Tevens heeft de makelaar gesproken over twee andere percelen dat zij in aanbod hadden, een perceel voor de ziekenhuis te Mariadal en een perceel te Hoek Kaya Gen C. M. Piar en Kaya L. D. Gerharts.

Beiden mogelijk voor het OLB interessant gezien de door de Raad vastgestelde Centrum Visie en de parkeer uitdagingen in de binnenstad.

Daarover is er ook naderhand ook verder contact geweest, maar de vraagprijzen waren te boven van de beschikbare financiële ruimte van de overheid. (meerdere MIO elk)."

Op diezelfde dag, **5 maart 2025**, vindt voor de eerste keer overleg plaats in het bestuurscollege over het perceel van de erven Abraham (voorbereidingsoverleg). Uit de notulen van de BC-vergadering blijkt dat Gedeputeerde Abraham voor dit agendapunt niet heeft deelgenomen aan de beraadslaging en besluitvorming omtrent Santa Clara in verband met mogelijke schijn van belangenverstrengeling in verband met bloedverwantschap. Hij heeft zich beroepen op het verschoningsrecht en heeft de vergaderzaal verlaten.

Bij zijn wederhoor gaf Gedeputeerde Abraham de volgende reactie:

"Voorbespreking was of het OLB überhaupt interesse zou hebben tot het doen van een bod."

Op **8 maart 2025** neemt Persoon T⁸ via Whatsapp contact op met Erfgenaam O met het bericht dat Directeur F CBKF een bod heeft gedaan op het perceel en dat hij heeft vernomen dat er nog een bieder is. Persoon T geeft aan dat Directeur F CBKF bereid is hoger te bieden als dat mogelijk is. Op **9 maart 2025** appt Erfgenaam O aan Gedeputeerde Abraham dat hij het vreemd vindt dat hij is benaderd door Persoon T die kennelijk door de makelaar is geïnformeerd dat de overheid wil bieden op het perceel. Erfgenaam O verklaarde dat hij inmiddels weinig vertrouwen had in de makelaar.

Bij zijn wederhoor gaf Gedeputeerde Abraham de volgende reactie:

"Jullie geven niet aan of ik daarop ben ingegaan of op heb gereageerd. Kan me genoemde bericht niet eens herinneren, laat staan erop te hebben gereageerd, noch schriftelijk noch mondeling."

Op **12 maart 2025** wordt door het BC besloten dat er interesse bestaat om het perceel te kopen. In een voetnoot van het besluit staat⁹:

⁸ Persoon T is de aangetrouwde neef van Erfgenaam O. Deze laatste heeft verklaard dat een van zijn zussen Persoon T aanvankelijk had gevraagd om de verkoop van het perceel te regelen. De zus van Persoon T (Persoon U) is getrouwd met Persoon V.

⁹ 2025-03-12 - Z 25 026753 - BC besluit - Strategisch aankoop Santa Clara

“Gedeputeerde Abraham neemt geen deel aan de bespreking noch besluitvorming wegens familieverband”

Het besluit luidt letterlijk als volgt:

“Het Bestuurscollege beslist om een brief te versturen naar de aanbieder van eigendomsgrond Kavel # 5 E 3, gelegen te Santa Clara ter aantoning van de interesse van het OLB met het verzoek in gesprek voor nadere verkenning van mogelijke aankoop.”

Het besluit bevat de volgende toelichting:

Het Bestuurscollege van Bonaire heeft interesse in de mogelijke aankoop van de eigendomsgrond Kavel # 5 E 3, gelegen te Santa Clara. Dit perceel, met een omvang van 30.200 m², heeft de bestemming Bedrijventerrein - Zware bedrijven en is momenteel namens de eigenaren te koop aangeboden door Caribbean Homes Bonaire.

Een van de voornaamste overwegingen voor deze interesse is de gelimiteerde beschikbaarheid van kavels met de bestemming Bedrijventerrein - Zware bedrijven op Bonaire. Er is een groeiende vraag naar dergelijke kavels vanuit de bedrijfssector. Deze schaarste belemmert de economische ontwikkeling van het eiland en de vestiging van bedrijven die bijdragen aan werkgelegenheid en economische diversificatie. Daarnaast speelt het publiek belang een cruciale rol. De behoefte aan geschikte bedrijventerreinen is significant, vooral voor sectoren die specifieke ruimte- en milieuvoorwaarden vereisen. Het Bestuurscollege beoogt te voorzien in deze behoefte en strategische ruimtelijke ontwikkeling te bevorderen.

Het Bestuurscollege wenst in gesprek te treden met Caribbean Homes Bonaire om de mogelijkheden rondom de aankoop nader te verkennen. In dit kader wordt voorgesteld om onze interesse kenbaar te maken en een gesprek aangaan om de voorwaarden en verdere stappen te bespreken.”

Op **14 maart 2025** stuurt de Eilandsecretaris namens het Bestuurscollege van het OLB een brief aan de makelaar waarin hij de interesse van het OLB kenbaar maakt om het perceel te verwerven. Het OLB wil graag daarover in gesprek met de makelaar.¹⁰

Op **28 maart 2025** heeft Programmamanager D, die inmiddels namens het OLB is belast met deze kwestie, een afspraak bij de makelaar op kantoor. Daar worden de mogelijkheden van een bieding besproken en enkele formele zaken (zoals de benodigde PEP-verklaring voor deze transactie).

Op **13 april 2025** appt Erfgenaam O aan Gedeputeerde Abraham dat hij graag contact wil en dat met name zijn zussen ongeduldig beginnen te worden over de voortgang. Erfgenaam O heeft verklaard dat zijn zussen eigenlijk al meteen akkoord hadden willen gaan met het initiële bod van Directeur F CBKF van \$ 395.000.

¹⁰ 96560 - interest letter

Bij zijn wederhoor gaf Gedeputeerde Abraham hierop de volgende reactie

"Wordt niet aangegeven of ik daarop ben ingegaan of heb gereageerd."

Op **15 april 2025** belt Erfgenaam O met Gedeputeerde Abraham. Erfgenaam O verklaart hierover dat dit naar alle waarschijnlijkheid is gegaan over de verkoop van het perceel.

In de periode van **5-13 mei 2025** heeft de makelaar diverse malen een mail aan Programmamanager D gestuurd met de vraag wanneer de verkopers een bod kunnen verwachten van het OLB. Ondertussen wordt de druk opgevoerd door Persoon T die Erfgenaam O op **8 mei 2025** een appje stuurt met de vraag of hij nog geïnteresseerd is om het perceel aan Directeur F CBKF te verkopen. Erfgenaam O verwijst Persoon T naar eigen zeggen naar de makelaar.

De makelaar verklaart dat zij op **13 mei 2025** een nieuw bod van \$ 450.000 heeft ontvangen van Directeur F CBKF en dat zij dit bod heeft doorgestuurd naar de verkopers. Op **14 mei 2025** krijgt de makelaar van de verkopers de opdracht om het OLB te laten weten dat het bod van Directeur F CBKF inmiddels is verhoogd. Op **19 mei 2025** appt Erfgenaam O aan Gedeputeerde Abraham met de vraag of ze kunnen bellen.

Inmiddels is Programmamanager D bezig met het voorbereiden van een advies voor het bod van het OLB. Op **21 mei 2025** appt hij aan Voormalig gedeputeerde Cicilia dat hij daarmee bezig is, en dat het BC dan nog een besluit moet nemen over het advies om een bod uit te brengen.

Op diezelfde dag **21 mei 2025** voert Persoon T via een WhatsApp-bericht de druk bij Erfgenaam O nog verder op door een bericht van Directeur F CBKF door te sturen waarin deze laatste aangeeft dat de verkopers aan het wachten zijn op een bod van het OLB dat er in zijn ogen niet gaat komen. Erfgenaam O antwoordt diezelfde dag dat 'de overheid' mondeling het bod van Directeur F CBKF hebben geëvenaard. Persoon T vraagt hem vervolgens of ze het bod met \$ 15.000 kunnen verhogen.

Op diezelfde dag, **21 mei 2025**, stuurt Erfgenaam O een WhatsApp-bericht aan Gedeputeerde Abraham, waarin hij hem eraan herinnert dat het bod dat nu op tafel ligt van Directeur F CBKF \$ 450.000 bedraagt en dat zij het bod willen verhogen naar \$ 465.000. Hij maant zijn neef aan dat de overheid nu moet opschieten omdat de verkopers anders verder gaan met Directeur F CBKF. Zij hebben die dag ook nog kort telefonisch contact en Gedeputeerde Abraham appt Erfgenaam O vervolgens de contactgegevens van Voormalig gedeputeerde Cicilia.

Voormalig gedeputeerde Cicilia bevestigt dat Gedeputeerde Abraham haar heeft voorgesteld dat zij - gezien de familieband van hemzelf met de verkopers - rechtstreeks contact met Erfgenaam O zou hebben en dat Gedeputeerde Abraham haar nummer aan Erfgenaam O heeft verstrekt.

Op **22 mei 2025** probeert Erfgenaam O telefonisch contact te krijgen met Voormalig gedeputeerde Cicilia. Als hij haar niet te pakken krijgt, stuurt hij haar een WhatsApp-bericht

waarin hij aangeeft dat hij graag met haar de eventuele verkoop van het perceel aan het OLB wil bespreken. Hij refereert eraan dat dit daags ervoor in het BC besproken zou zijn. In de publieke besluitenlijst staat hierover geen vermelding. Ook in de interne stukken van het OLB hebben wij geen vermelding van dit onderwerp op 21 mei aangetroffen. Erfgenaam O geeft aan dat de makelaar al weken zou wachten op een aangekondigd bod van de overheid. De verkopers zouden volgens hem graag om tafel willen met de overheid, maar zij willen wel voortgang zien.

Ook de makelaar benadert Voormalig gedeputeerde Cicilia op **22 mei 2025** met de vraag een bod uit te brengen naar aanleiding van de letter of interest van maart 2025.¹¹

Voormalig gedeputeerde Cicilia verklaart dat zij op **23 mei 2025** Erfgenaam O heeft teruggebeld en geappt. Inhoudelijk zou zij hebben teruggekoppeld dat het OLB voornemens was een bod uit te brengen en de makelaar per e-mail te informeren. Zij gaf daarbij aan dat de e-mail namens het bestuurscollege is opgesteld en afgestemd, met uitzondering van Gedeputeerde Abraham.

Op diezelfde dag, **23 mei 2025**, mailt Voormalig gedeputeerde Cicilia aan de makelaar dat het OLB nog zeer geïnteresseerd is om het perceel te kopen. Zij benadrukt de strategische waarde van het perceel voor de overheid. Zij vraagt om iets meer tijd om de noodzakelijke interne stappen te zetten die nodig zijn om een formeel bod uit te brengen.

Op **1 juni 2025** stuurt Programmamanager D intern het BC advies ten behoeve van de aankoop van het perceel aan Voormalig gedeputeerde Cicilia en - naar eigen zeggen per abuis - ook aan Gedeputeerde Abraham. In deze eerste versie van het advies staat een voorgenomen bod van \$ 395.000 genoemd.

Gedeputeerde Abraham reageert dezelfde dag nog (**1 juni 2025**) op het feit dat hij een e-mailbericht ontvangt over dit onderwerp:

"Bonnochi [Programmamanager D],

Zoals eerder aangeven onthoud ik deelname aan de behandeling en besluitvorming met betrekking tot aankoop Santa Clara, aangezien erven Abraham bloedverwanten van mij betreft. In het belang van een zorgvuldige en objectieve besluitvorming en ter voorkoming van iedere schijn van belangenverstrengeling, acht ik het gepast en noodzakelijk om mij in deze kwestie terug te trekken.

Ik verzoek u vriendelijk deze onderwerp bestuurlijk te overleggen met [Voormalig gedeputeerde Cicilia] en ambtelijk met de waarnemend Eilandsecretaris [Z], en mij voor deze zaak buiten de verdere behandeling te laten.

Mijn onttrekking is tevens bekend bij het college."

Voormalig gedeputeerde Cicilia reageert de volgende dag pas, op **2 juni 2025**. Zij merkt eveneens op dat Gedeputeerde Abraham niet betrokken is bij deze aankoop en zij verzoekt om toekomstige correspondentie naar haar en/of de Eilandsecretaris te sturen. Verder gaat zij in op

¹¹ 96560 - FW Santa Clara lot # 5 E 3

de vraag hoe het bedrag van \$ 395.000 tot stand is gekomen. Zij geeft daarbij aan dat de andere aanbieder inmiddels een bod van \$ 465.000 gedaan zou hebben. Programmamanager D geeft aan dat hij contact zal opnemen met de makelaar.

Voormalig gedeputeerde Cicilia stelt verder voor de volgende tekst in het geadviseerde besluit mee te nemen:

“Het Bestuurscollege besluit om een bod uit te brengen op kavel 5-E-31, gelegen te Santa Clara, voor de aankoop van het perceel ter grootte van 30.200 m², tegen een bedrag van \$395.000 exclusief kosten koper. Met deze aankoop wordt beoogd strategisch invulling te geven aan de economische ontwikkeling van Bonaire, kansen te creëren voor lokale bedrijven, gezonde marktwerking te bevorderen en het langetermijnbeleid van het openbaar lichaam te versterken.”

Later op die dag vindt er appverkeer plaats tussen Voormalig gedeputeerde Cicilia en Programmamanager D over contact met de makelaar. Deze heeft Programmamanager D in vertrouwen het bod van \$ 450.000 van Directeur F CBKF bevestigd. Ook zou de makelaar tegen hem hebben aangegeven dat het wellicht niet perse nodig is een hoger bod te doen of zelfs maar het bod te evenaren. Hij stelt voor \$ 450.000 in het advies te zetten en dan eerst een lager bod te doen (\$395.000).

Op **3 juni 2025** stuurt Programmamanager D het aangepaste advies en concept BC-besluit naar Voormalig gedeputeerde Cicilia. Hij adviseert om te starten met een bod van \$ 405.000. Het is niet duidelijk wat de achtergrond is van de sprong van \$ 395.000 naar \$ 405.000.

Op **4 juni 2025** wordt het advies voor de aankoop van het perceel besproken in het BC. Gedeputeerde Abraham neemt volgens de vergaderaantekeningen niet deel aan de beraadslagingen over dit punt.

Op **11 juni 2025** besluit het Bestuurscollege om een bod uit te brengen op de kavel. Wij merken op dat er van dit besluit twee versies bestaan: de (openbare) publieksversie¹² en de (vertrouwelijke) interne versie¹³. In de publieksversie - waarin alle openbare besluiten van het Bestuurscollege van 11 juni 2025 worden vermeld - staan de namen genoemd van de aanwezigen tijdens de vergadering. In het separate interne stuk - dat alleen gaat over het specifieke besluit om een bod uit te brengen - staat hierover genotuleerd dat Gedeputeerde Abraham niet deelneemt aan de beraadslagingen en besluitvorming over dit punt¹⁴. Het besluit luidt als volgt:

“Het Bestuurscollege besluit om een bod uit te brengen op kavel 5-E-31, gelegen te Santa Clara, voor de aankoop van het perceel ter grootte van 30.200 m², tegen een bedrag van maximaal \$450.000 exclusief kosten koper. Te beginnen met een start bod van \$405.000 exclusief kosten

¹² Vergadering_BC_d.d._11-06-2025_-_WK_24

¹³ 96560 - strategisch aankoop Santa Clara

¹⁴ Letterlijk staat er in het besluit: “De Gezaghebber heeft dit agendapunt als eerste behandeld tijdens de BC-vergadering van 11 juni 2026. Gedeputeerde Abraham heeft nog niet deelgenomen aan de vergadering, vanwege berichtgeving dat hij verlaat is conform artikel 7 van het Reglement van Orde van het Bestuurscollege. Daarnaast benoemt de voorzitter dat gedeputeerde Abraham, op basis van artikel 14 lid 2 juncto artikel 18 van het Reglement van Orde van het Bestuurscollege niet kan deelnemen bij beraadslaging en besluitvorming omtrent dit agendapunt.”

koper. Met deze aankoop wordt beoogd strategisch invulling te geven aan de economische ontwikkeling van Bonaire, kansen te creëren voor lokale bedrijven, gezonde marktwerking te bevorderen en het langetermijnbeleid van het openbaar lichaam te versterken.

Bekostiging vindt plaats via het investeringsbudget van het OLB.”

De dag erna, op **12 juni 2025**, hebben Voormalig gedeputeerde Cicilia en Erfgenaam O telefonisch contact.

Op **18 juni 2025** vindt er tussen Programmamanager D, Voormalig gedeputeerde Cicilia en de adjunct Eilandsecretaris via interne mail afstemming plaats over de begrotingspost voor de aankoop van het perceel.

Op diezelfde dag, **18 juni 2025**, appt Erfgenaam O aan Voormalig gedeputeerde Cicilia met de vraag waarom de overheid nog geen bod heeft gedaan. De volgende dag, op **19 juni 2025** antwoordt Voormalig gedeputeerde Cicilia dat ze erachteraan gaat. Uit het contact via Whatsapp dat zij daarna met Programmamanager D heeft, blijkt dat die nog geen bod heeft gedaan omdat hij naar eigen zeggen daar geen mandaat voor heeft. Nadat het mandaat intern is geregeld via de adjunct Eilandsecretaris, brengt Programmamanager D namens het OLB op **19 juni 2025** bij de makelaar een bod uit van € 405.000. Voormalig gedeputeerde Cicilia informeert Erfgenaam O diezelfde dag nog dat het OLB een bod heeft uitgebracht.

De volgende dag antwoordt Erfgenaam O via Whatsapp Voormalig gedeputeerde Cicilia:

“Ontvangen! Is het bod 405.000? Klopt dat? [Directeur F CBKF] zit op 465.000, dus je maakt het me niet makkelijk.”¹⁵

Voormalig gedeputeerde Cicilia reageer daarop als volgt:

“Bondia. Vraagprijs was 395k... Het gaat om de overheid en het algemeen belang. Kijk wat je voor ons kan doen. T gaat om een eerste bod. Onze Programmamanager is in goed contact met de makelaar.”

Op **25 juni 2025** mailt de makelaar aan Programmamanager D dat de verkopers het bod hebben besproken. Zij bevestigt nu schriftelijk dat de andere partij \$ 450.000 heeft geboden. Als het OLB dat bod kan evenaren gaat de voorkeur van de verkopers ernaar uit om het perceel aan de overheid te verkopen. Programmamanager D communiceert dat via Whatsapp aan Voormalig gedeputeerde Cicilia en adviseert om \$ 450.000 te bieden. Voormalig gedeputeerde Cicilia bevestigt in reactie dat Programmamanager D tot dat bedrag mandaat heeft gekregen en Programmamanager D appt dat hij het verhoogde bod gaat uitbrengen. Later op die dag brengt hij via de mail het bod van \$ 450.000 uit bij de makelaar.

Op **7 juli 2025** laat de makelaar via e-mail aan Programmamanager D weten dat de verkopers hebben ingestemd met het bod van het OLB en dat er kan worden overgegaan tot het opstellen

¹⁵ A risibí! E oferta ta 405k? Korekto? [Directeur F CBKF] ta na 465k, pues bo no ta hasié fásil pa mi

van de koopovereenkomst. Programmamanager D communiceert dat diezelfde dag intern aan Voormalig gedeputeerde Cicilia, Waarnemend Eilandsecretaris Z, Waarnemend afdelingshoofd financiën N en Medewerker W JAZ.

In de maanden erna vindt intern en met de makelaar diverse correspondentie plaats, waarin de formaliteiten voor het tot stand brengen van een koopovereenkomst worden besproken (mandatering, identificatie, etc.) Op **28 juli 2025** stuurt de makelaar een bericht aan Programmamanager D dat de koopovereenkomst voorgelegd zal worden aan de verkopers. Op **14 augustus 2025** wordt nog heen en weer gemaïld over de overeenkomst en de wens van de verkopers om aanpassingen.

Op **9 september 2025** laat de makelaar via mail aan Programmamanager D weten dat er nog discussie is tussen de erven over onderdelen van de koopovereenkomst. Op **15 september 2025** bericht de makelaar uiteindelijk dat de verkopers akkoord zijn met de koopovereenkomst. Vervolgens ontstaat via de mail echter een discussie – eerst tussen Programmamanager D en de makelaar, en vervolgens intern bij het OLB - of er een prijs in Euro's kan worden overeengekomen in plaats van in dollars. Uiteindelijk wordt vastgehouden aan een prijs in dollars en wordt op **20 oktober 2025** de verplichting aangemaakt voor \$ 450.000¹⁶. Daaraan gaat op diezelfde dag een mail vooraf van het afdelingshoofd Financiën aan de Eilandsecretaris en een aantal collega's van de afdeling Financiën. Dit betreft een doorgestuurde mail, waarin wordt geschreven over het aanmaken van een verplichting voor de aankoop van Santa Clara. In de cc staan alle gedeputeerden, waaronder Gedeputeerde Abraham.

Bij zijn wederhoor gaf Gedeputeerde Abraham daarop de volgende reactie:

"Gaarne de mail van Hoofd Financiën nader duiden. De mail was een verzoek aan de Eilandsecretaris voor het accorderen van verplichtingen inzake Santa Clara en Mentor, met het verzoek die van Mentor door de sturen aan de leden van het College. Daartoe was er geen verzoek v.w.b. Santa Clara. Geef ook aan dat de email geen inhoudelijke informatie bevat zoals aankoop som, voorwaarden of andere informatie inzake de casus Santa Clara."

Op **28 oktober 2025** mailt Programmamanager D aan de Eilandsecretaris de koopovereenkomst en bijbehorende stukken ter ondertekening. Deze overeenkomst wordt besproken in de BC-vergadering van **3 november 2025**. Volgens de vergaderaantekeningen neemt Gedeputeerde Abraham niet deel aan de beraadslagingen en besluitvorming over dit onderwerp.

Tijdens de BC-vergadering van **5 november 2025** besluit het bestuurscollege om akkoord te gaan met de uitvoering van de koopovereenkomst. Tevens wordt genotuleerd dat dit besluit wordt gepubliceerd na afronding van het koopproces. In de notulen van deze vergadering staat vermeld dat Gedeputeerde Abraham niet deelneemt aan de beraadslagingen en besluitvorming over dit agendapunt.

¹⁶ Ink_OpdrBf_2010202512221_bestNr 170831 - Bonaire Notaris AA

In de dagen daarna (**6-10 november 2025**) heeft Persoon T nog een paar keer contact met Erfgenaam O. Persoon T geeft aan dat Directeur F CBKF nog steeds geïnteresseerd is in het perceel en bereid is om zijn bod te verhogen tot \$ 455.000. Erfgenaam O verwijst hem naar de makelaar en voegt daaraan toe dat ieder bod onder \$ 500.000 geen zin heeft. Uiteindelijk bericht Persoon T dat Directeur F CBKF afhaakt.

Deze laatste correspondentie valt samen met de vragen van Eilandraadslid Thielman in de Eilandsraad en de berichtgeving in de media over het onderwerp. Ten tijde van het opmaken van deze rapportage – meer dan een jaar na het versturen van de interest letter door het OLB aan de makelaar – was de koopovereenkomst nog niet getekend door het OLB.

3.4.5 Formele betrokkenheid Gedeputeerde Abraham bij de beraadslagingen en besluiten

Onderzocht is op welke formele momenten de aankoop van het perceel is besproken in het Bestuurscollege. Conform de inventarisatie van de Eilandsecretaris¹⁷ blijkt dat deze voorgenomen aankoop zes maal is besproken in het bestuurscollege, namelijk op 5 en 12 maart 2025; 4 en 11 juni 2025 en 3 en 5 november 2025. 5 maart, 4 juni en 3 november betroffen voorbereidingsoverleggen en op 12 maart (besluit strategische aankoop), 11 juni (besluit uitbrengen bod) en 5 november (besluit akkoord koopovereenkomst) werden de formele besluiten genomen.

Van de vergaderingen van het bestuurscollege bestaan twee versies van de vastleggingen van de besluiten: een vertrouwelijke (interne) versie en een publiekversie, die op de website van het eilandsbestuur wordt gepubliceerd. In de publiekversie worden alleen de besluiten gepubliceerd en niet de voorbereidingsoverleggen. Tot dusverre is alleen het besluit van 11 juni gepubliceerd. Op de publieke besluitenlijst van 12 maart staat geen vermelding over de voorgenomen aankoop en de publieke besluitenlijst van 5 november was ten tijde van deze rapportage nog niet gepubliceerd.

Op de publieke besluitenlijsten staan in de kop de aanwezigen bij de vergadering bij naam genoemd. Op zowel de publieke besluitenlijst van 12 maart als die van 11 juni staat Gedeputeerde Abraham als aanwezige vermeld. Wij merken op dat deze aanwezigheid niet per agendapunt staat gespecificeerd, maar voor de gehele vergadering.

In de interne vastleggingen van de besluiten op 12 maart, 11 juni en 5 november staan de besluiten uitgebreider genotuleerd. Tevens staat in elk van deze besluiten de afwezigheid van Gedeputeerde Abraham bij dit agendapunt vermeld:

Datum	Tekst in notulen
12 maart 2025	In voetnoot: <i>“Gedeputeerde Abraham neemt geen deel aan de bespreking noch besluitvorming wegens familieverband”</i>

¹⁷ 20251119 D114462 Schrijven van het BC betreft bevestiging verschoning gedeputeerde Abraham

Datum	Tekst in notulen
11 juni 2025	<i>"De Gezaghebber heeft dit agendapunt als eerste behandeld tijdens de BC-vergadering van 11 juni 2026. Gedeputeerde Abraham heeft nog niet deelgenomen aan de vergadering, vanwege berichtgeving dat hij verlaat is conform artikel 7 van het Reglement van Orde van het Bestuurscollege. Daarnaast benoemt de voorzitter dat gedeputeerde Abraham, op basis van artikel 14 lid 2 juncto artikel 18 van het Reglement van Orde van het Bestuurscollege niet kan deelnemen bij beraadslaging en besluitvorming omtrent dit agendapunt."</i>
5 november 2025	<i>"Gedeputeerde Abraham neemt geen deel aan de beraadslaging noch besluitvorming over dit agendapunt (conform RvO 14 lid 2 juncto artikel 18)."</i>

Ook tijdens de voorbereidingsoverleggen van voornoemde besluiten, op respectievelijk 5 maart, 4 juni en 3 november heeft Gedeputeerde Abraham volgens de Eilandsecretaris niet deelgenomen aan de beraadslagingen. Dit is ook vastgelegd in de interne aantekeningen. Zoals eerder vermeld worden voorbereidingsoverleggen niet op de publieke besluitenlijst genotuleerd. Op de gepubliceerde besluitenlijsten van 5 maart en 4 juni staat Gedeputeerde Abraham ook weer voor de hele vergadering als aanwezige vermeld. Wij verwijzen naar onze eerdere opmerking hierover.

De afwezigheid van Gedeputeerde Abraham tijdens de besluitvorming en beraadslaging over de aankoop van het perceel wordt bevestigd door Voormalig gedeputeerde Cicilia, Voormalig gedeputeerde Den Heyer en de Eilandsecretaris.

Afsluitend stellen wij vast dat Gedeputeerde Abraham de auteur is van het BC besluit van 12 maart om de aankoop te doen en van de interest letter aan de makelaar, waarin het OLB zijn interesse kenbaar maakt om het perceel te kopen.

3.4.6 Informele betrokkenheid Gedeputeerde Abraham

In de tijdlijn van paragraaf 3.5.3 komt naar voren dat er gedurende het koopproces verschillende momenten zijn geweest waarop Gedeputeerde Abraham buiten de formele lijn betrokken is bij communicatie over de aankoop van het perceel door het OLB. Overigens stellen wij vast dat geen van de contactmomenten is geïnitieerd door hemzelf, maar steeds door zijn wederpartij in de communicatie. Dat begint bij de beginfase als het perceel in de verkoop gaat. Zijn neef, een van de erven die het perceel in de verkoop heeft neemt aanvankelijk contact hem Gedeputeerde Abraham om advies te vragen over de verkoopprijs. Het is toen wel Gedeputeerde Abraham geweest die de interesse van de overheid in het perceel aan de verkopers kenbaar heeft gemaakt, eerst bij zijn neef en nadat die hem doorverwees, bij de makelaar.

Bij zijn wederhoor gaf Gedeputeerde Abraham hierop de volgende reactie:

"Gedeputeerde Abraham heeft gevraagd naar de mogelijke bereidheid van de erven om een mogelijk bod van het overheid in overweging te nemen, indien het OLB c.q. Bestuurscollege daartoe verkiest."

Gedeputeerde Abraham was en is nimmer bevoegd namens het OLB 'interesse' kenbaar te maken of over te spreken en heeft dat ook niet gedaan.

Dat is enkel de bevoegdheid van het Bestuurscollege daarover te beslissen."

Voormalig gedeputeerde Cicilia verklaart dat het Gedeputeerde Abraham is geweest die haar in een één-op-één gesprek heeft gewezen op het feit dat dit perceel te koop stond en dat dit interessant kon zijn voor het OLB.

Bij zijn wederhoor gaf Gedeputeerde Abraham hierop de volgende reactie:

"Laatste zinssnede: 'en dat dit interessant kon zijn voor het OLB', is een waarde oordeel dat iets te ver gaat. Het kan doen overkomen alsof ik iets heb aangeraden of geadviseerd hierin.

Het overleg zal meer gegaan zijn van:

- [Voormalig gedeputeerde Cicilia] was belast met de beleidsdomeinen Grondzaken en Ruimtelijke Ontwikkeling.*
- De uitdagingen van het OLB inzake bestemming 'Zware Industrie' waar zij mee is belast, zijn ons allen in het college bekend.*
- Deze informatie is tot ons kennis gekomen, zoek uit of kijk of deze mogelijkheid wat kan betekenen in deze uitdagingen."*

Gedeputeerde Abraham verklaart hierover dat hij in de initiële fase met Voormalig gedeputeerde Cicilia en Programmamanager D heeft gebrainstormd over de mogelijkheden voor de aankoop van het perceel voor het OLB. Toen het proces verder kwam heeft hij zich naar eigen zeggen verschoond vanwege zijn familieband met de verkopers.

Bij zijn wederhoor gaf Gedeputeerde Abraham hierop de volgende reactie:

"Wij hebben besproken over de informatie dat ter kennis is gekomen over het beschikbaarheid van een erf met bestemming Zware Industrie waar de uitdagingen van het OLB in deze vraagstuk bij ons allen bekend was/is.

[Voormalig gedeputeerde Cicilia] was bestuurlijk belast met Grondzaken en Ruimtelijke Ontwikkeling.

Programmamanager D is Programma Manager Vastgoed & Huisvesting.

Het was meer een overleg voor het informeren van de ontvangen informatie ter beoordeling van degenen daartoe bevoegd of dat überhaupt iets is wat het OLB zou moeten overwegen.

In dat overleg hebben wij ook mijn bloedverwantschap besproken en heb ik aangegeven niet deel te nemen aan de inhoudelijke beraadslagingen en besluitvorming in deze casus."

In de begin periode (februari-mei 2025) neemt Erfgenaam O verschillende keren het initiatief tot contact met Gedeputeerde Abraham. Uit verschillende appjes van Erfgenaam O blijkt dat Gedeputeerde Abraham terughoudend is in het contact (appjes van Erfgenaam O: "Je reageert

nergens op!"; en "Je zou bellen!"). Op 21 mei 2025 stuurt Gedeputeerde Abraham de contactgegevens van Voormalig gedeputeerde Cicilia naar Erfgenaam O en zet de WhatsApp-correspondentie zich via die lijn voort.

Bij zijn wederhoor gaf Gedeputeerde Abraham hierop de volgende reactie:

"Contact c.q. gesprekken met [Erfgenaam O] gingen ook over verschillende andere onderwerpen. Hij is jaren actief in de Wereldwijde Financiële Sector zoals in Zürich en New York, en wilt graag als Eilandskind vanuit zijn kennis en netwerk een bijdrage doen aan Bonaire.

Zo hebben wij gesproken/gebrainstormd over mogelijkheden voor contacten via zijn netwerk in de United Nations en tevens hoe de financiële sector en kapitaalmarkt van Bonaire kan worden versterkt en bevordert voor Publiek/Private investeringen.

Dus de momenten dat wij wel hebben gebeld/gesproken, ging niet inhoudelijk over dit onderwerp, dat hadden wij al afgesproken.

Verwoording geeft een eenzijdig beeld, alsof er enkel contact werd gezocht inzake dit onderwerp."

Gedeputeerde Abraham bevestigt ook dat hij contact heeft gehad met zijn neef en zijn nichten over de verkoop van het perceel. Hij verklaart dat daarbij aan de orde is geweest dat hij zich afzijdig moest houden vanwege de familieband en dat zij zich voor een inhoudelijke bespreking hierover moesten wenden tot de makelaar en Voormalig gedeputeerde Cicilia.

Bij zijn wederhoor gaf Gedeputeerde Abraham hierop de volgende reactie:

"[Gedeputeerde Abraham] bevestigt dat hij regelmatig contact heeft met [Erfgenaam O] over van alles en noch wat, zoals het recente overlijden van zijn moeder, de verhoudingen binnen de familie, zijn tussenfase wonen in Zwitserland maar werken in New York en de impact daarvan op zijn gezin, het recentelijke verhuizen van zijn gezin van Zwitserland naar New York, etc etc etc.

Zoals ook deels aangegeven in het commentaar op de overige onderdelen.

Beschikbare WhatsApp berichten en belletjes met [Erfgenaam O] en Niet gedeeld met [naam onderzoeker] via WhatsApp.

En met nicht op 13 november, waarvan WhatsApp correspondentie is gedeeld met [naam onderzoeker].

Mijn voormalige telefoon is stuk gegaan op 4 september en de data was niet meer eruit te krijgen, dus heb geen whatsapp berichten meer van voor 4 september."

Intern zijn er twee momenten waarop Gedeputeerde Abraham in de interne informatielijn belandt over de aankoop van het perceel. Op 1 juni 2025 stuurt Programmamanager D hem en Voormalig gedeputeerde Cicilia een e-mailbericht met een concept van zijn advies over de aankoop. Zowel Gedeputeerde Abraham als Voormalig gedeputeerde Cicilia geven per omgaande aan dat Gedeputeerde Abraham vanwege bloedverwantschap met de verkopers en de mogelijke schijn van belangenverstrengeling niet bij de correspondentie over dit onderwerp betrokken moet worden.

In de tweede situatie, op 20 oktober 2025, staat hij in de cc van een doorgestuurde mail van het Hoofd Financiën, waarin geschreven wordt over de verplichting die wordt aangemaakt voor de aankoop van het perceel.

Bij zijn wederhoor gaf Gedeputeerde Abraham herop de volgende reactie:

"Gaarne voor een totaal beeld uitweiden aan wie de mail was gericht met welk verzoek en wat voor informatie in dat mail werd gedeeld.

Het betrof een mail aan de Eilandsecretaris c.q. Secretariaat voor een administratief proces in de overheidssystemen inzake twee onderwerpen. In de email staat geen inhoudelijke informatie inzake deze casus.

Gaarne aangeven wie allemaal in de cc waren.

Alle gedeputeerden zaten in de cc, waaronder mijn persoon."

3.4.7 Resumé

Dit resumé is opgesteld ter bevordering van de leesbaarheid en toegankelijkheid van deze sectie. Het vormt geen volledige of zelfstandige weergave van de bevindingen, analyses en conclusies zoals uiteengezet in de voorafgaande paragrafen. Aan dit resumé kunnen geen rechten worden ontleend. Eventuele oordeelsvorming, conclusies of beslissingen dienen uitsluitend te worden gebaseerd op de inhoud van het rapport in zijn geheel.

Aan de hand van de geldende regelgeving en de gedocumenteerde afwegingen die door het OLB c.q. het bestuurscollege zijn gemaakt bestaat er een argumentatie waarbij het bestuurscollege in redelijkheid het besluit heeft kunnen nemen om de aankoop van het perceel van de erven Abraham door te voeren.

Vervolgens is de vraag wat de rol is geweest van Gedeputeerde Abraham bij de aankoop. Helder is dat het bestuurscollege en ook Gedeputeerde Abraham zelf het Reglement van Orde aldus interpreteren dat hij zich gezien zijn familierelatie met de verkopers dient te onthouden van beraadslagingen en stemming met betrekking tot de voorgenomen aankoop van het perceel. Wij zijn van oordeel dat deze redenering correct is.

Wij hebben op basis van verklaringen van aanwezigen en direct betrokkenen en de vastleggingen daarvan in vergadernotities en bestuursbesluiten vastgesteld dat Gedeputeerde Abraham niet aanwezig is geweest bij de bestuursvergaderingen tijdens beraadslagingen en besluiten ten aanzien van de aankoop van het perceel van de erven Abraham.

Hierbij plaatsen wij een aantal belangrijke kanttekeningen. Gedeputeerde Abraham is vanaf het prille begin dat de erven Abraham het perceel te koop hebben gezet, wel via informele kanalen betrokken geraakt. Voor een deel was dat buiten zijn invloed omdat hij hiertoe meermaals werd benaderd door zijn neef. Uit het appverkeer dat ons ter hand is gesteld blijkt dat hij zich in dat contact regelmatig terughoudend opstelt.

Wij hebben echter ook vastgesteld dat Gedeputeerde Abraham op een aantal belangrijke momenten zelf initiatief heeft genomen om zich in het proces van aankoop van het perceel te mengen. Zo blijkt dat hij tijdens het eerste contact met zijn neef over het perceel heeft geverifieerd of de erven bereid waren om de overheid als gegadigde te overwegen. Daarnaast heeft hij contact opgenomen met de makelaar om te verifiëren of er nog ruimte was voor de overheid om mee te bieden.

Ook binnen het OLB heeft Gedeputeerde Abraham zich in de initiërende fase actief gemengd in het koopproces. Hij heeft de mogelijkheid tot aankoop gemeld bij de verantwoordelijke gedeputeerde. Daarnaast heeft hij al op 4 maart 2025 een mail gestuurd aan de eilandsecretaris en Programmamanager D, waarbij hij adviseert om op korte termijn de interesse van het OLB in het perceel kenbaar te maken. Tot slot blijkt hij de auteur te zijn van het bestuursbesluit van 12 maart 2025 om de interesse voor het perceel kenbaar te maken en van de brief aan de makelaar waarin deze interesse wordt verwoord.

4 Conclusie

Voor deze feitenreconstructie zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Beschrijving van de totstandkoming en uitvoering van besluiten binnen het 'dossier Santa Clara'
2. De genomen beslissingen en rol- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen bestuur, ambtelijke organisatie en externe partijen
3. Een conclusie

Deze vragen werken wij beknopt uit in de volgende paragrafen. Voor de specifieke besluitvorming en verantwoordelijkheden verwijzen wij naar de uitwerking van de casuïstiek in hoofdstuk 3. In dit hoofdstuk geven wij een globale analyse van de rode draad die wij in de onderzochte kwesties waarnemen.

4.1 Totstandkoming en uitvoering van besluiten

Ten eerste valt op dat de doorlooptijd van de verschillende dossiers aanzienlijk is, ook als in aanmerking wordt genomen dat de aard van de werkzaamheden met zich meebrengt dat zorgvuldige afwegingen worden gemaakt, waarbij meerdere diensten en functionarissen betrokken zijn.

De kwesties die directe aanleiding zijn geweest voor deze feitenreconstructie bevinden zich alle gevallen nog in een impasse. De Blokkenfabriek draait na de uitspraak van 3 november 2023 gewoon door, terwijl niet duidelijk is wat de status is van de bestemmingswijziging (laat staan vergunningen), met name van het perceel waarop de CBKF gevestigd is. Mogelijk wil het OLB de percelen 5-E-33 en 5-E-34 alsnog kopen van CBKF, en deze in erfpacht uitgeven maar wij hebben niet kunnen vaststellen dat daartoe momenteel concrete actie wordt ondernomen. 't Zandmannetje beschikt nu over een erfpachtperceel, waarop niet de voor hen vereiste

bestemming rust. Ook hier is niet duidelijk wat de status van de bestemmingswijziging is voor dit stuk domeingrond. De aankoop van het perceel van de erven Abraham staat inmiddels ook een tijd stil.

Voor zover wij kunnen beoordelen ligt een aantal 'missers' ten grondslag aan de huidige stilstand. Om te beginnen heeft het OLB de mogelijkheid gehad om de grond van de erven S in eigendom te verkrijgen. Deze kans is voorbij gegaan, waardoor de huidige situatie uiteindelijk heeft kunnen ontstaan.

Het tweede punt waar het misloopt is de strategie/tactiek bij de wijziging van de bestemming van de onderzochte percelen en het omgaan met de tactiek van 't Zandmannetje. Het OLB loopt daarbij steeds achter de feiten aan. CBKF is al aan het produceren voordat zelfs ook maar het advies tot stand is gekomen om tot bestemmingswijziging over te gaan; van een vergunning is nog helemaal geen sprake. Nadat uiteindelijk de bestemmingswijziging is doorgevoerd, is het OLB reactief ten opzichte van de acties van 't Zandmannetje. Er wordt een verkeerde inschatting gemaakt over de houdbaarheid van de bestemmingswijziging en over de achterliggende motivatie van 't Zandmannetje. Als dan tenslotte de onderhandelingen met 't Zandmannetje resulteren in een uitgifte van erfpacht, belandt de situatie in een schemergebied waarin nog steeds niet de juiste bestemmingen zijn doorgevoerd en - in het verlengde daarvan - de juiste vergunningen zijn aangevraagd en verleend.

Resumerend zien wij dat er een duidelijke visie ontbreekt op de industriële gebiedsontwikkeling en met name de strategie om die visie te realiseren. Daardoor valt het OLB in een aantal gevallen terug op ad hoc besluiten die op microniveau wellicht aanvaardbaar zijn, maar op macroniveau voor een ongewenste situatie zorgen.

Advies

- Analyseer de oorzaken van de soms aanzienlijke doorlooptijden van de (in dit geval) R&O-dossiers en maak een plan van aanpak om deze te verkorten.
- Doorbreek op korte termijn (binnen enkele weken) de impasse op de verschillende dossiers die onderwerp zijn van dit rapport en wees transparant over de afwikkeling ervan.
- Draag actief uit dat bestuurders in specifieke dossiers/situaties geen toezeggingen doen zonder collegiale en ambtelijke afstemming. Hanteer bij communicatie naar buiten altijd het 4-ogenprincipe.

4.2 Rol- en verantwoordelijkheidsverdeling

De rode draad die zichtbaar is bij de rollen en verantwoordelijkheden is dat de bal bij de onderzochte casus in veel gevallen in het midden blijft liggen. Daar waar het misloopt wachten bestuurders en ambtenaren vaak op elkaar, wordt er langs elkaar heen gewerkt of wordt de verantwoordelijkheid niet ervaren om de zaak vlot te trekken. Ondertussen zitten de burgers of bedrijven die afhankelijk zijn van besluitvorming formeel in de wachtstand, maar kiezen zij in veel

gevallen in de praktijk maar eieren voor hun geld, en gaan zij aan de slag, hopende dat het 'wel goed zal komen'.

Dit zorgt ook voor willekeur. Een bedrijf dat zich een stuk grond weet te verwerven tegen een lage prijs komt in een positie waarbij die grond mogelijk explosief in waarde stijgt doordat de overheid eigenlijk niet meer terug kan met een bestemmingswijziging. Een ander bedrijf dat een ware campagne voert tegen besluitvorming van de overheid, kan de obstakels die zij daarbij opwerpen uiteindelijk verzilveren om daarmee één op één een stuk grond in erfpacht te krijgen. Deze voorbeelden laten zien dat als de verantwoordelijkheden en rollen niet goed zijn belegd, de situatie in een impasse belandt, waarbij een elegante uitweg lastig wordt.

Advies

- Stel een regiefunctie in voor gevallen waarbij dossiers zich afspelen over verschillende directies heen, om te voorkomen dat de bal in sommige gevallen in het midden blijft liggen en niemand zich meer verantwoordelijk voelt.
- Zeker bij gevoelige onderwerpen als vergunningverlening, bestemmingswijzigingen en grondtransacties is het cruciaal dat deze voldoende zijn ingebed in strategie en beleid. Zorg ervoor dat deze strategie en beleid geen stroperigheid en lange doorlooptijden in de hand werken, waardoor er *short cuts* worden gezocht.
- (Gebrek aan) coördinatie tussen functionarissen en directies loopt als een rode draad door de onderzochte dossiers. Draag zorg voor gedegen procedures en een cultuur van vastlegging en overdracht, zodat het werk van functionarissen die met pensioen, ziek thuis of op non-actief staan effectief wordt voortgezet. Onderzoek daarnaast de mogelijkheden van intensivering van de samenwerking tussen de directies Toezicht & Handhaving en Ruimte & Ontwikkeling.

4.3 Eindconclusie

Allereerst concluderen wij dat wij bij de onderzochte kwesties geen feiten hebben vastgesteld waaruit wij moeten concluderen dat er sprake is van kwade opzet, zelfverrijking of andere onregelmatigheden.

Zoals eerder genoemd zien wij in de onderzochte casuïstiek een cocktail van onhandig manoeuvreren, ad hoc-besluitvorming en lange doorlooptijden. Vastgoed, grond en vergunningverlening zijn onderwerpen die inherent risicovol zijn en waar de overheid wordt onderworpen aan een stresstest met betrekking tot haar betrouwbaarheid. Bij de onderzochte dossiers ligt er voor het OLB een opgave om door te pakken op genomen besluiten en gewekte verwachtingen, de impasse op enkele pijn dossiers daadkrachtig te doorbreken en met transparante strategie en besluitvorming de omissies uit het verleden te repareren.

Advies

- Wij zien geen aanleiding voor een advies om een persoonsgericht onderzoek te laten uitvoeren. Verbeteringen op het gebied van (de beeldvorming rond) integriteit zullen met name te behalen zijn door de adviezen in de voorgaande paragrafen.

Bijlage - Wederhoor

Aan: De Onderzoekscommissie

T.a.v.: De heer [onderzoeker]

Kralendijk, Bonaire

Datum: 19 februari 2026

Betreft: Algemene zienswijze op concept-rapportage voornemen aankoop Santa Clara

Geachte heer [onderzoeker]

In navolging van mijn eerdere reactie op specifieke onderdelen van het concept-onderzoeksrapport, middels het door u beschikbaar gestelde platform, leg ik u hierbij mijn algemene zienswijze voor. Deze reactie dient te worden beschouwd als een algemene feitelijke weergave en verzoek van mijn zijde ten behoeve van het vervolg proces alvorens te geraken tot een definitieve rapportage.

De feitelijke aanleiding voor mijn betrokkenheid in de verkennende fase was een telefonische vraag van [erfgenaam O]. Deze vraag betrof een terrein met de bestemming 'Zware Industrie' dat door de erven reeds in de verkoop was gezet en waarop door derden een bod is gepleegd.

Op basis van de strategische aard van dit object, de bestaande schaarste van dergelijke objecten, de risico op monopolievorming en het publiek belang dat daarmee gemoeid gaat, zijn de volgende handelingen verricht:

1. Er is geverifieerd of de erven bereid waren de overheid als gegadigde te overwegen;
2. Er is bij de makelaar geverifieerd of er op dat moment nog juridische ruimte was voor andere gegadigden.

Overdracht en formele verschoning

Nadat de juridische ruimte voor een alternatieve gegadigde was bevestigd, zijn de volgende stappen ondernomen:

1. De verkregen informatie is direct ter kennis gebracht van de vakgedeputeerde, mevr. Anjelica Cicilia en de betrokken ambtenaren, teneinde hen in de gelegenheid te stellen de informatie formeel te wegen. In uw verslag noemt u dat moment van overdracht, brainstormen wat niet een correcte kwalificatie is van de aard van het overleg.
2. Gelijkijdig met deze overdracht heb ik mij officieel en onherroepelijk verschoond van het verdere proces, wat u kan verifiëren bij de betrokkenen.

Kwalificatie van communicatie in de feitenreconstructie

Ten aanzien van de methodiek in de feitenreconstructie verzoek ik u de volgende classificaties strikt door te voeren:

1. **Poging tot contact:** Er moet een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen het hebben van *contact* en een *poging tot contact door derden*. Elke zakelijke

benadering van de zijde van de erven, de makelaar of overige derden inzake de casus na de datum van verschoning, waarop geen inhoudelijke reactie van mijnerzijde is gevolgd, dient te worden gekwalificeerd als een eenzijdige "poging tot contact" hunnerzijds.

2. **Registratie van respons:** Bij elk van deze momenten dient feitelijk te worden vastgesteld of er *van mijn zijde gehoor of inhoudelijke reactie* is gegeven op de poging tot contact, en wat dan de inhoud van deze reactie was.
3. **Relatie-onderscheid:** In de reconstructie dient een methodologisch onderscheid te worden gemaakt tussen de geconstateerde private communicatie (familie-context) en de onbeantwoorde zakelijke benaderingen.

Verificatie van de feitelijke distantie

De effectiviteit van de verschoning is objectief te verifiëren via de functionarissen die het proces na de melding hebben overgenomen. Ik verzoek u in de rapportage te bevestigen, middels verificatie bij de *Gezaghebber, de overige leden van het Bestuurscollege en de betrokken vakambtenaren*, of ik:

1. Na de initiële melding heb getracht de casus met hen te bespreken en/of pogingen hunnerzijds daartoe heb ingewilligd of afgewezen;
2. Informatie heb opgevraagd noch ontvangen over de voortgang van de casus;
3. Instructie of zienswijze heb gegeven met betrekking tot de inhoud of uitkomst van het proces.

Al het bovenstaande is makkelijk te verifiëren uit de bestaande en voor u toegankelijke bronnen, waaruit het in stand houden van mijn verschoning zal blijken.

Deze algehele zienswijze en verzoeken is ter bevorderen van de kwaliteit van de rapportage en een onafhankelijke bevestiging of mijn rol beperkt is gebleven tot het signaleren van een mogelijke bestuurlijke kans en het ter kennis stellen daarvan aan de bevoegde functionarissen.

De volledige afwezigheid van respons op zakelijke benaderingen en het uitblijven van contact met collega-bestuurders en derden over dit onderwerp na het overdrachtsoverleg, dienen de feitelijke onderbouwing van de strikte naleving van de verschoning te vormen.

Hoogachtend

Dhr. Clark Abraham
Gedeputeerde Bonaire