



OPENBAAR LICHAAM
BONAIRE

Verslag van onderzoek

**Uitgevoerd naar aanleiding van het aan de Gezaghebber
verzonden overdrachtdossier BHM**

9 november 2020



Voorwoord door de Gezaghebber

Al bijna twee decennia groeit koninkrijksbreed de aandacht voor integriteit van de overheid. Bonaire heeft in de loop van de tijd, net als andere delen van het koninkrijk, op haar eigen manier onderdeel uitgemaakt van deze koninkrijksbrede ontwikkeling. De aandacht en ook de zorg voor de integriteit van de overheid op Bonaire is de afgelopen jaren sterk toegenomen. In ons bestuursakkoord is vastgelegd dat via het programma Betrouwbaar Openbaar Bestuur Bonaire, dat eerder door de Eilandsraad werd omarmd, structureel gewerkt zal worden aan de verbetering van de integriteit van de organisatie, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Belangrijke met elkaar verweven doelen zijn onder andere het zo veel mogelijk terugdringen van schendingen, het gemeld krijgen van zo veel mogelijk van de schendingen die desalniettemin plaatsvinden, en de zorgvuldige afhandeling daarvan. De Gezaghebber speelt als hoeder van de bestuurlijke en ambtelijke integriteit een belangrijke rol. Hij maakt daarbij waar nodig gebruik van de kennis en ervaring van (externe, maar steeds meer ook interne) specialisten, van bestaande wet- en regelgeving en van door de Eilandsraad vastgestelde codes en protocollen.

Op vrijdag 29 mei 2020 ontvingen circa vijftien personen, waaronder ikzelf, een serie e-mails ten aanzien van de (voormalige) directie van Bonaire Holding Maatschappij (verder BHM) met daarbij meer dan honderd bijlagen¹. De e-mails en de daarbij horende bijlagen worden door de scribent tezamen 'Overdrachtdossier BHM' genoemd. Hoewel daarom niet expliciet werd verzocht, heb ik als Gezaghebber gemeend de e-mails te moeten aanmerken als vermoeden van een mogelijke misstand.

Met de Eilandsraad zijn recent procesafspraken gemaakt over het omgaan met dergelijke vermoedens. Deze afspraken zijn vastgelegd in het 'gentle agreement' dat op 24 juni 2019 door alle leden van de Eilandsraad is getekend en voor mij een belangrijke leidraad is geweest voor het omgaan met het signaal over BHM. Het gentle agreement geeft niet alleen richting aan de te ondernemen stappen, maar ook aan de wijze waarop over de omgang met het signaal wordt gecommuniceerd.

U treft hierbij een verslag van de wijze waarop met het vermoeden is omgegaan, de onderzoeken die hebben plaatsgevonden, en de daaruit volgende conclusies en aanbevelingen.

Ik ben me ervan bewust dat zowel het proces van omgaan met het signaal als de communicatie daarover nieuw zijn voor Bonaire. Voor we met de Eilandsraad kwamen tot het gentle agreement, waren daarover geen afspraken gemaakt. Niet eerder werden deze afspraken zo in de praktijk gebracht en werd daarover op deze wijze verantwoording afgelegd.

¹ De e-mails werden gestuurd door mevrouw P. Bergwijn in haar functie van Beleidsadviseur BHM. Uit het dossier is op te maken dat verzending plaatsvindt mede namens de tijdelijk bestuurder van BHM, de heer B. Oleana, in het dossier aangeduid als de directie van BHM. Op het moment van verzending hadden beide personen aangekondigd de genoemde functies te zullen neerleggen.



Hoewel deze transparantie het bestuur wellicht kwetsbaar maakt, kiezen we er desalniettemin bewust voor. Omdat het past bij onze manier van werken aan de bestuurlijke integriteit en omdat we zo een bijdrage hopen te leveren aan het vertrouwen van de burger in ons bestuur. Het gentle agreement, de wijze waarop met het afgegeven signaal is omgegaan, de daaruit volgende onderzoeken en de verantwoording daarover zijn wat mij betreft tekenen van progressie op het terrein van integriteit.

Ik hoop dat eenieder het optreden naar aanleiding van het signaal kan zien voor wat het is: een stap voorwaarts in de ontwikkeling van de bestuurlijke integriteit van Bonaire.

Gezaghebber Rijna
9 november 2020



1. Beschrijving van het proces

Op vrijdag 29 mei 2020 ontvingen circa vijftien personen (waaronder de Gezaghebber van Bonaire de heer E. Rijna) een serie e-mails ten aanzien van de Bonaire Holding Maatschappij (verder BHM) met daarbij meer dan honderd bijlagen. De e-mails werden gestuurd door mevrouw P. Bergwijn in haar functie van beleidsadviseur BHM. Uit het dossier is op te maken dat verzending plaatsvindt mede namens de tijdelijke bestuurder van BHM, de heer B. Oleana, in het dossier aangeduid als de directie van BHM². Hoewel de verzendlijst ruimer is, is uit de aanhef van de e-mails af te leiden dat deze gericht zijn aan de Raad van Commissarissen (RvC) en de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA) van BHM.

De e-mails en de daarbij horende bijlagen worden door de scribent tezamen 'Overdrachtdossier BHM' genoemd. De eerste e-mail licht de opbouw van het overdrachtdossier toe. Na de eerste mail volgen vervolgmails die steeds een van de zeven problemen (door de scribent 'voorbeelden van politieke obstructie' genoemd) aan de orde stellen.

De zeven thema's worden in het dossier als volgt omschreven:

- benoeming commissarissen - ontbreken RvC's bij overheidsentiteiten onder BHM
- ontbreken van en niet benoemen van directeuren
- BonLab mogelijk failliet
- oneigenlijk gebruik van BHM door het Bestuurscollege
- (politieke) partijdigheid RvC BHM
- interne problemen bij dochtermaatschappijen, inclusief de holding
- politieke benoemingen.

De thema's samen maken volgens de scribent duidelijk 'hoe zeer de continuïteit en de bedrijfsvoering van BHM en haar vijf dochtervennootschappen worden geschaad en in gevaar worden gebracht'. Hoewel daarop in het overdrachtdossier niet expliciet wordt aangedrongen, heeft de Gezaghebber gemeend de e-mails te moeten opvatten als een signaal of vermoeden van mogelijke integriteitsschendingen. In lijn met het gentle agreement heeft de Gezaghebber ervoor gekozen vervolgens een triage van het materiaal te laten uitvoeren, met daarbij de centrale vraag welke vervolgstappen als noodzakelijk of gewenst worden geacht.

De uitgevoerde triage leidde tot enkele concrete en een serie meer algemene aanbevelingen. Op twee punten was volgens het triageadvies nader onderzoek vereist: de (onzakelijke) inhuur en benoemingen binnen BHM en de aanschaf van led-verlichting voor het stadion. De Gezaghebber heeft opdracht gegeven tot uitvoering van beide nadere onderzoeken. De schouw van de inhuur en benoemingen werd grotendeels intern door Openbaar Lichaam Bonaire (OLB)

² Op het moment van verzending hadden beide personen de genoemde functies neergelegd.



uitgevoerd op basis van de studie van documenten. Voor de kwestie stadionverlichting werd BING ingehuurd. Beide nadere onderzoeken hebben geleid tot een advies.

In het bijgaande worden zowel het triageadvies als de resultaten van beide nadere onderzoeken samengevat weergegeven.

De communicatie in het beschreven proces vond zo veel mogelijk plaats in lijn met principes en procesafspraken van het gentle agreement. Waar het gaat om bespreking in de Eilandsraad, heeft afstemming met het presidium plaatsgevonden. Naast transparantie zijn daarbij ook beginselen van privacy en zorgvuldigheid naar alle betrokkenen gewogen.



2. Opzet van de triage en uitkomsten van het triageadvies

Onderdeel van het genoemde BOBB-programma (Betrouwbaar Openbaar Bestuur Bonaire) is de werving, selectie en inhuur van twee interne integriteitsadviseurs. Deze adviseurs zullen onder andere als taak krijgen de Gezaghebber te adviseren over te nemen vervolgstappen bij een vermoeden van een schending (een zogenoemd triageadvies). Ten tijde van het signaal was selectie en opleiding van deze twee ambtenaren niet afgerond. De functie van integriteitsadviseur van de Gezaghebber is om die reden ad interim uitgevoerd door Moniek Bouland namens Governance & Integrity International BV (verder G&I).

Op 10 juni 2020 heeft Gezaghebber Rijna aan G&I gevraagd hem te adviseren ten aanzien van door hem te nemen vervolgstappen inzake het 'overdrachtdossier'.

Het gevraagde advies analyseert per onderdeel van het overdrachtdossier (de eerdergenoemde zeven voorbeelden) de aangetroffen informatie, duidt de gedane beweringen en adviseert per onderdeel over het vervolg. In hoofdstuk 4 van het triage-advies worden alle adviezen voor vervolgacties samengevat. Dit hoofdstuk met samengevatte adviezen, dat wordt voorafgegaan door enkele overkoepelende bevindingen, is hieronder integraal opgenomen:

2.1 *Enkele overkoepelende bevindingen*

Overheidsentiteiten, overheidsdeelnemingen zijn complex te besturen. De afgelopen decennia heeft het denken over good public governance een vlucht genomen. Op Bonaire leeft al langer het besef dat ook hier herijken, opnieuw vormgeven en wellicht ook anders optreden van en binnen overheidsdeelnemingen gewenst is. Het onderzoek van crmLiNK, de algemene onderschrijving van de bevindingen en de intentie van de politiek om de aanbevelingen ervan tot uitvoering te brengen, hebben het speelveld veranderd en geleid tot een transitieperiode, waarin het eiland zich nu bevindt.

Het overdrachtdossier past in deze transitie. Het is bovenal een weergave van een persoonlijk gevoelde spagaat van een betrokken, tijdelijke bestuurder, een door de maanden heen wegebbend vertrouwen en ten slotte een onwerkbaar situatie. Hoewel het op basis van de documenten niet met zekerheid is vast te stellen, lijken betrokkenen vanaf najaar 2019 uit de startblokken te gaan met een verschil in opvatting over politiek en overheidsentiteiten en over inhoudelijke zaken, bijvoorbeeld ten aanzien van de opheffing van BHM. In de loop van de maanden verscherpen en verdiepen de meningsverschillen zich. Totdat ten slotte een situatie ontstaat waarin de opvattingen steeds lastiger lijken te verenigen en ook de persoonlijke werkrelaties verstoord raken. Het dossier kent tal van illustraties van deze verstoorde verhoudingen en (dis)kwalificatie van het functioneren van vele personen, met wie moest worden samengewerkt.



Scribent doet in het dossier op diverse functionarissen en organen, waaronder het College financieel toezicht (Cft) en de staatssecretaris, een appel om naast de aanbevelingen uit het crmLiNK-rapport, werk te laten maken van wat hij kwalificeert als het onderliggende probleem: de verwevenheid tussen entiteiten en politiek. Hoewel de opvattingen over dit thema uiteen kunnen lopen, de opvatting van de scribent niet algemeen en eerder persoonlijk is (en op punten in tegenspraak kan zijn met de nieuw ingeslagen weg van overheidsentiteiten op Bonaire), biedt het dossier volop grond voor deze cri de coeur.

Het lijkt inderdaad noodzakelijk om naast de aanbevelingen van crmLiNK ook tijd te maken voor en prioriteit te geven aan het onderliggende debat over de weging van belangen en de balans hiertussen. Over welke politieke invloed eigenlijk en gewenst is en welke vele vormen van politieke invloed dat niet zijn. Er kan geleerd worden van wat er elders is gevonden en ervaren, maar bovenal moet de discussie door en voor Bonaire worden gevoerd.

Scribent lijkt in dit debat de mening toegedaan dat politieke opvattingen over het algemeen niet thuishoren in de AVA en dat in de overheidsidentiteit het bedrijfsbelang gediend moet worden en veel minder het algemeen belang. Waar scribent afwijkingen constateert of denkt te constateren van deze zelf geïntroduceerde nullijn, spreekt hij soms in ferme taal van politieke beïnvloeding, politieke obstructie en politieke benoemingen en worden beschuldigingen geuit aan het adres van tal van personen. Daarbij is weinig aandacht voor de reguliere en eigenlijke plaats van de overheid in de overheidsentiteiten zoals bijvoorbeeld crmLiNK die beschrijft. Dit leidt tot uiteenlopende beschuldigingen, beoordelingen en diskwalificaties richting een keur aan personen, niet altijd voldoende onderbouwd en soms hun oorsprong eenvoudig vindend in een verschil van opvatting met de tijdelijke bestuurder. In het dossier lopen derhalve diverse soorten beweringen door elkaar: vermoedens van oordeelsfouten, suggesties van mogelijke schendingen, symptomen van niet werkende governance en (dis)kwalificaties van personen.

Alle beweringen tezamen worden onder dezelfde noemer gehangen: er zou sprake zijn van structurele, politieke obstructie die de continuïteit en de bedrijfsvoering van BHM en haar vijf dochtervennootschappen in gevaar heeft gebracht. In gecombineerde en opgetelde vorm zijn er niet voldoende concreet onderbouwde vermoedens om deze tamelijk stevige beschuldiging naar specifieke politieke spelers te staven. Separaat bekeken, is het op diverse punten van het dossier wel degelijk belangrijk om te leren en lijkt op andere punten inderdaad concrete actie geboden.



2.2 Adviezen samengevat

Al met al geeft het dossier de Gezaghebber aanleiding tot:

- het structureel herdenken en het (verder) vormgeven van een op Bonairiaanse leest geschoeide visie op de overheid als aandeelhouder;
- het op punten verduidelijken van de reeds bestaande governancestructuren (zoals grotendeels eerder aanbevolen door crmLiNK). Er bestaat nog niet voor iedereen voldoende helderheid over de rollen, verantwoordelijkheden en specifieke bevoegdheden van de diverse spelers (RvC, directie, AVA, maar ook Gezaghebber, kwartiermaker, stuurgroep en ambtelijk apparaat) en over hoe die in de praktijk toe te passen, bijvoorbeeld als het gaat om informatie-uitwisseling en onderlinge overlegstructuren;
- waar nodig, het verstrekken of veranderen van de governance: de invulling van cruciale posities, het tegengaan van concentratie of ongewenste combinaties van bevoegdheden en de verbetering en handhaving van de Governance Code Bonaire. Met prioriteit uitvoering geven aan de crmLiNK aanbevelingen;
- het verzakelijken, verstevigen en transparant maken van taakverdeling, beleid en procedures rondom het aanstellen, belonen en beoordelen van functionarissen (RvC, directie, maar ook adviseurs);
- het op twee punten doen van sterk verschillende vormen van nader onderzoek (hiertoe geeft het dossier aanleiding):
 - *Een reconstructie-onderzoek naar de gang van zaken rondom de besluitvorming, gunning en facturatie van werkzaamheden van de led-verlichting ten behoeve van het stadion.* Het onderzoek moet een reconstructie van gebeurtenissen bieden. Daarbij moet kunnen worden vastgesteld of er sprake is geweest van een overtreding van de van toepassing zijnde regels, en zo ja op welk punt en hoe deze overtredingen zouden moeten worden geclassificeerd. Naast waarheidsvinding en waar nodig, handhaving kan het onderzoek ook lessen voor de toekomst genereren. In het door een onafhankelijk bureau uit te voeren onderzoek zal specifiek aandacht moeten worden besteed aan de rol van gedeputeerde in deze.
 - *Een 'schouw' van de huidige (en recent voormalige) ingehuurde externe adviseurs en consultants.* Hierbij dient per externe kracht die door of binnen BHM (en haar dochters) is ingehuurd, een zakelijke beoordeling plaats te vinden van de verhouding tussen beloning, competenties en daadwerkelijk geleverde prestaties, alsmede de gevolgde aanstellingsprocedure. Op basis van de gevonden feiten moet per geval worden bepaald of er in redelijkheid kan worden gesproken van een zakelijke inhuur of dat daaraan kan worden getwijfeld. Het onderzoek zal lessen voor de toekomst genereren.

Naast bovenstaande adviezen zijn zeven aanvullende adviezen geformuleerd van meer algemene aard.



2.3 *Zeven aanvullende, algemene adviezen*

1. Verbeter de mogelijkheden voor zorgvuldig melden of klokkenluiden. De tijdelijke bestuurder heeft gemeend een overdrachtdossier te moeten maken om zijn signalen aan de orde te stellen. De Gezaghebber wordt geadviseerd binnen en buiten het OLB en voor de entiteiten zorg te dragen voor een beter en veilig meldsysteem en klokkenluidersregelingen. Het dossier grossiert in meer en minder onderbouwde beschuldigingen naar weerszijden. Overweeg voor overheidsentiteiten afspraken te maken over het omgaan met vermoedens in lijn met de afspraken die daartoe eerder zijn gemaakt in de Eilandsraad.
2. Ga verder met de uitvoering van de aanbevelingen van crmLiNK. Onderken publiekelijk de geconstateerde feiten en bevindingen en de aanbevolen oplossing en wees eerlijk over de tijd die dat in beslag zal nemen. Benoem de huidige situatie als overgangssituatie. Ga voortvarend te werk en maak de uitvoering hiervan prioriteit binnen het Bestuurscollege. Bespreek met de kwartiermaker en de stuurgroep de prioriteit en volgorde waarin aan de aanbevelingen wordt gewerkt. Communiceer hierover met betrokkenen. Manage de verwachtingen, inhoudelijk, qua timing en qua doorlooptijd.
3. Verbeter en actualiseer de Corporate Governance Code Bonaire. Maak zoals crmLiNK al aanbeveelt, gebruik van de nieuwere versie en van inzichten en best practices elders. Maar zet in op een Bonairiaanse versie: insulaire governance, passend bij de sociale en organisatorische structuur, demografie en schaalgrootte van het eiland. Zoek maatoplossingen, neem niet de elders bedachte oplossingen over zonder ze te toetsen aan de Bonairiaanse maat. Maak de code leidend voor alle entiteiten, zorg voor de statuutswijzigingen die daarvoor nodig zijn. Zet daarnaast voor alle entiteiten in op een passende gedragscode (leesbaar, met toelichting, voorbeelden en lastige vraagstukken uit de eigen organisatiepraktijk), die wordt nageleefd en actief gehandhaafd. De gedragscode zou aandacht moeten besteden aan onderlinge omgangsvormen en gewenste communicatie (onderling en via pers en social media). Spelers voor wie de gedragscode geldt, kunnen en moeten worden aangesproken wanneer hun handelen niet in overeenstemming is met de code.
4. Zorg voor passende opleiding en ondersteuning. Al eerder werd de noodzaak geopperd van en de mogelijkheden onderzocht voor een eigen opleidingstraject voor bestuurders, toezichthouders en ambtenaren. Wellicht in het kader van een bestuursacademie en in het kader van de samenwerking in de regio. Het dossier geeft hiervoor opnieuw aanleiding.



5. Heroverweeg de taakverdeling in het Bestuurscollege. Geef het Bestuurscollege het advies de taakverdeling ten aanzien van overheidsentiteiten te heroverwegen en waar mogelijk meer te verdelen. Werk zo vaker structureel samen aan dit thema. Zorg voor meer gecombineerde advisering en voorkom de concentratie van bevoegdheden in deze zo veel mogelijk.
6. Neem het voortouw en werk actief mee aan het herstel van vertrouwen, de onderlinge verhoudingen en effectieve communicatie tussen de direct betrokken spelers. Tegen het licht van de geschetste uitdagingen en de transitie waarin de overheidsentiteiten op Bonaire zich bevinden. Maak afspraken over hoe om te gaan met meningsverschillen en oordelen over ieders functioneren.
7. Wees transparant over de inhoud van dit advies. Wees terughoudend met het integraal delen van de analyse. De scribent van het dossier heeft zich veel vrijheid gegund ten aanzien van het oordelen over personen en functies, over hun betrouwbaarheid, functioneren en vermoedens van motieven, schendingen en oordeelsfouten. Er is getracht personen en kwalificaties zo veel mogelijk buiten het triageadvies te houden. Om te kunnen adviseren is dat niet op alle punten mogelijk gebleken. Op dat punt wordt terughoudendheid geadviseerd. Verder lijkt het belangrijk om de acties die op grond van het dossier worden ondernomen, te delen. En ook in de toekomst naar buiten te treden over verbeteringen en ontwikkelingen.



3. Opzet en uitkomsten van de intern uitgevoerde schouw

Het triageadvies geeft aan dat het overdrachtdossier op twee punten aanleiding geeft tot het doen van sterk verschillende vormen van nader onderzoek. Een daarvan betreft een 'schouw' van benoemingen en inhuur en de mate waarin deze als onzakelijk kunnen worden beschouwd³. Uitvoering van de schouw heeft plaatsgevonden door de adviseur integriteit a.i., met behulp van ambtelijke ondersteuning vanuit het OLB. Uitvoerders hebben een studie gemaakt van documenten, die in het bezit zijn van OLB en BHM.

In het onderstaande zijn de samenvattende conclusies en aanbevelingen uit de schouw opgenomen⁴.

3.1 **Samenvattende conclusies**

Samenvattende conclusies ten aanzien van benoemingen

Hoewel is vastgesteld dat bij de meeste recente van de in het overdrachtdossier besproken benoemingen, de bestaande regelgeving is gevolgd, zijn deze kwetsbaar gebleken voor gepercipieerde onzakelijkheid (inclusief politieke motivering) en de lastig weerlegbare beschuldiging daarvan. In lijn met wat crmLiNK daarover eerder opmerkte, komt deze kwetsbaarheid met name voort uit het niet openstellen van functies, het gebrek aan openbaarheid en de preselectie die veelal in handen is geweest van het bureau van de betrokken gedeputeerde.

Daarnaast heeft BHM in de periode 2016 een keer gediend als work-around langs vigerende regelgeving en is in diezelfde periode bij een benoeming sprake van vergaande onzakelijkheid, die aannemelijk werd ingegeven door politieke motieven. Deze beide kortdurende benoemingen, inmiddels ruim 4 jaar geleden, hebben de genoemde kwetsbaarheid vergroot en een voedingsbodem gecreëerd voor beschuldigingen van onzakelijkheid en oneigenlijk meewegen van politieke belangen bij alle daarna genoemde benoemingen.

Samenvattende conclusies ten aanzien van inhuur

Bij geen van de in deze schouw betrokken ingehuurde expertise is sprake van onrechtmatigheid noch van een kennelijk politiek motief bij de inhuur. Wel is op onderdelen sprake van

³ Onzakelijke benoemingen (en inhuur) met een eventueel politiek motief zijn benoemingen (en inhuur) die een onzakelijk karakter dragen omdat ze niet primair de zakelijke effectiviteitsdoelen van de organisatie dienen, maar waarbij oneigenlijke, dan wel persoonlijke belangen of politieke motieven (te zwaar) meewegen. Om onzakelijke benoemingen mogelijk te maken wordt veelal afgeweken van de binnen de organisatie ingerichte benoemingsprocedures, governance en checks-and-balances die juist zijn ontworpen om dergelijke benoemingen te voorkomen.

⁴ In het onderstaande worden, waar dat voor de duidelijkheid noodzakelijk is, (rechts)personen die zijn ingehuurd door BHM, met naam en toenaam genoemd. Het is belangrijk hier op te merken dat de schouw is gericht op de te leren lessen voor BHM en OLB en niet op het functioneren van deze externe partijen. Besproken onzakelijkheden worden de externe partijen niet verweten.



onzakelijkheid en de schijn daarvan, die gemakkelijk misverstandelijk kan worden geduid als een schending en de organisatie kwetsbaar maakt voor lastig te weerleggen beschuldigingen daarvan.

In het onderstaande worden de aangetroffen onzakelijke elementen bij inhuur samenvattend opgesomd.

- In het geval van de inhuur ten behoeve van TCB en Telbo kan een zekere onzakelijkheid worden opgemerkt bij de onderhandse wijze waarop de inhuur heeft plaatsgevonden (en is verlengd) en de onderbouwing van de salariering. Onzakelijk is bovendien dat met de ruim geformuleerde opdrachten de lumpsum betalingen en beperkte verantwoording niet voldoende is geanticipeerd op snelle afbouw, spoedige overdracht of omzetting naar een gunstiger contractvorm in de toekomst. Met name in het geval van Telbo is de duur van de inhuur buitensporig te noemen.
- Bij de inhuur van de juridische expertise is eveneens sprake van onzakelijkheid in het opdrachtgeverschap. Onzakelijke elementen zijn met name de onderhandse, intransparante behoeftestelling en gunning, de onduidelijke opdrachtverstrekking en contractvorming en de gebrekkige aansturing op resultaatverantwoording door de externe partij. Het is onduidelijk of toezicht op doelmatige besteding voldoende tijdig heeft plaatsgevonden.
- Bij de inhuur van de expertise voor projectmanagement en communicatie is naast de onduidelijke behoeftestelling en opdrachtverstrekking met name de aanzienlijke en structurele overschrijding van de afgesproken uren en het maandelijkse factuurbedrag en de gebrekkige verantwoording en onderbouwing daarvan onzakelijk te noemen.

Dergelijke onzakelijkheid bij inhuur heeft naast financiële consequenties ook economische gevolgen in termen van afhankelijkheid van marktpartijen, continuïteit en braindrain, concurrentieverhoudingen, efficiency en lokale marktontwikkeling.

Een van de taken van de overheid is het beschermen van de markt, toetreding en eerlijke concurrentie. Het is geboden dat zij optreedt en noch daadwerkelijk noch in perceptie onderdeel is van partijen die deze juist onder druk zetten. Het geheel aan onzakelijkheid kan op langere termijn de geloofwaardigheid van de overheid en overheidsentiteiten aantasten.

3.2 *Aanbevelingen*

3.2.1 *Aanbevelingen voor OLB*

- Bespreek de resultaten van de schouw, die in combinatie met de andere onderzoeken is uitgevoerd rond het overdrachtdossier (triageadvies, BING-onderzoek en schouw) met stakeholders, waaronder het Bestuurscollege, in de AVA en met de nieuwe bestuurder van BHM. Koppel de resultaten terug en zorg voor implementatie van de hieruit



voortkomende lessen. Maak werk van eerder omarmde aanbevelingen, met name uit het crmLiNK-rapport. Rapporteer en koppel terug. Streef transparantie na.

- Maak conform crmLiNK-aanbevelingen werk van actief aandeelhouderschap. Verstevig de ambtelijke ondersteuning daarbij⁵.
- Werk in woord en daad actief mee aan het verzakelijken, verstevigen en transparant maken van de taakverdeling, het beleid en de procedures rondom het aanstellen, belonen en beoordelen van functionarissen binnen BHM. Neem afstand van de inzet van BHM-functies voor OLB-doelstellingen. Stop 'plaatsing' van voormalig OLB-medewerkers op BHM-functies. Maak met experts werk van een op Bonairiaanse leest geschikt herplaatsingsbeleid voor ex-OLB-medewerkers en voormalig politici. Heroverweeg de draaideurconstructie.
- Maak werk van het vergroten van het aantal potentiële kandidaten voor bestuurlijke functies. Zorg voor passende opleiding en ondersteuning. Draag waar dat kan, bij aan de totstandkoming van een eigen opleidingstraject voor bestuurders, toezichthouders en ambtenaren⁶.
- Voorkom de concentratie van invloed bij BHM of een specifieke gedeputeerde. Heroverweeg de taakverdeling ten aanzien van overheidsentiteiten in het Bestuurscollege, verdeel waar mogelijk de verantwoordelijkheden meer en werk binnen het Bestuurscollege structureel meer samen aan dit thema. Zorg voor meer gecombineerde advisering en voorkom de concentratie van bevoegdheden in deze zo veel mogelijk. Stop de informele rol van BHM en Bestuurscollege-leden met name in de (pre)selectiefase. Stop 'hand-picked' benoemingen.
- Draag als aandeelhouder bij aan en zorg voor verzakelijking van inhuur in het algemeen. Stuur op verzakelijking van contracten en verantwoording.
- Zet actief in voor het verzakelijken (en verkorten) van de inhuur van externe partijen. Ga na in hoeverre de duur van inhuur wordt veroorzaakt door de afwijzing van kandidaten door Bestuurscolleges in het verleden. Accepteer in de toekomst kandidaten die voldoen, eventueel met inachtneming van ondersteuningsconstructies of coaching van derden. Zorg dat bij iedere externe inhuur een afbouwconstructie en overdracht aan een interne (lokale) medewerker worden georganiseerd.

⁵ CrmLiNK beveelt aan hiervoor een ambtelijke afdeling deelnemingen in leven te roepen en beschrijft taken van deze afdeling.

⁶ CrmLiNK beveelt onder andere aan: OLB dient met prioriteit actie te ondernemen om het tekort aan geschikte en geschoolde commissarissen snel weg te werken. Dit dient te gebeuren door middel van een intensieve en snelle wervingsprocedure, waarbij kandidaten tijdelijk uit een bredere kring (andere eilanden, Nederland) worden geworven. Ook voor de langere termijn is het van belang om de raden en besturen kwalitatief te bemensen. Wij adviseren het Bestuurscollege hiertoe een strategische visie te ontwikkelen. De visie moet duidelijk maken hoe goed corporate governance deugdelijk en vakkundig moet worden toegepast en wat de daarbij passende persoons- en teamprofielen zijn. De visie dient vervolgens te worden omgezet in strategisch educatiebeleid. Permanente educatie is een voorwaarde voor de borging en ontwikkeling van kennis en kwaliteit.



3.2.2 Aanbevelingen voor BHM

- Professionaliseer en objectiveer de benoemingsprocedure en wees daarover transparant, zoals crmLiNK al eerder heeft aanbevolen. Stel vacatures open, zorg voor goede profielschetsen, noodzakelijke kwaliteiten en een helder en deugdelijk sollicitatieproces.
- Professionaliseer het inkoop-, gunnings- en inhuurbeleid. Draag zorg voor de toepassing daarvan en organiseer controle en monitoring. Zorg voor eerlijke concurrentie en een level playing field. Zorg als het nodig is, dat partijen van buiten kunnen meedingen. Zorg dat afwijkingen vroegtijdig worden gesignaleerd en besproken. Voorkom legal transplants, zorg ervoor dat het nieuwe beleid passend is voor Bonaire.
- Voorkom concentratie van bevoegdheden in de praktijk. Bijvoorbeeld door inhuur en financiële afwikkeling niet in één hand samen te brengen, niet op papier en niet in de praktijk.
- Verzakelijk de contracten met extern ingehuurd. Beschrijf opdrachten en stel eisen aan registratie en verantwoording van uren en resultaten. Zet in op tijdelijke inhuur. Draag bij iedere inhuur actief zorg voor overdracht en borging van kennis, en voorkom braindrain en afhankelijkheid. Expliciteer het tijdelijke karakter en maak de overdracht deel van de opdracht. Hou contractanten aan de afspraken. Controleer, monitor en vraag om verantwoording. Spreek aan. Overweeg arbeidscontracten voor iedere inhuur.
- Ga overschrijding van contracten in toekomst tegen en betaal overschrijdingen niet en zeker niet zomaar, zonder meer en langdurig uit. Neem daarvoor expliciete clausules op in het contract.
- Heroverweeg lopende contracten op nut en noodzaak, en op nadelige gevolgen en zakelijkheid.
- Vraag de accountant de rechtmatigheid en doelmatigheid van externe inhuur in de controle mee te nemen en zorg voor interne controle op beide zaken.



4. Opzet en uitkomsten van het BING onderzoek

Het triageadvies geeft aan dat het overdrachtdossier op twee punten aanleiding geeft tot het doen van sterk verschillende vormen van nader onderzoek. Het tweede onderzoek dat heeft plaatsgevonden betreft een reconstructie-onderzoek naar de gang van zaken rondom de besluitvorming, gunning en facturatie van werkzaamheden van de led-verlichting ten behoeve van het stadion. Deze opdracht is gegevens aan onderzoeksbureau BING. Het onderzoeksrapport is opgeleverd op 9 november 2020.

Hieronder volgen integraal de conclusies van het onderzoeksrapport van BING.

Beantwoording onderzoeksvragen

In het voorgaande hoofdstuk zijn onze bevindingen weergegeven. BING is gevraagd antwoord te geven op de volgende onderzoeksvragen, welke wij in dit afsluitende hoofdstuk zullen beantwoorden:

1. Wat is de toedracht geweest van de gebeurtenissen rondom de besluitvorming en gunning ten aanzien van de stadionverlichting:
 - a. Wie besloot tot de gunning en was deze partij of persoon gemachtigd?
 - b. Was de gunning doelmatig en rechtmatig volgens het van toepassing zijnde beleid?
 - c. Wat is de afweging geweest om met Unique Lights in zee te gaan?
 - d. Wat is de verklaring voor de overschrijding van ca. \$ 100.000, en bestaat hiervoor rechtmatige dekking in de afspraken die met het bedrijf zijn gemaakt?
2. Is er sprake is van (de schijn van) belangenverstremgeling bij ambtenaren of bestuurders die bij deze casus zijn betrokken?
3. Is er in de onderhavige casus sprake van handelingen van ambtenaren of bestuurders die anderszins in strijd zijn met de relevante regelgeving?
4. Zijn er bij het optreden van de gedeputeerde A in deze concrete, en benoemde casus, wet- en regelgeving of grenzen overschreden?

Vraag 1 – Toedracht gunning stadionverlichting

Besluit gunning

Uit het onderzoek blijkt dat de voorzitter van de FFB de offertes van Unique Lights voor het vervangen van de verlichting rond de voetbalvelden in de stadions in Kralendijk en Rincon heeft getekend voor akkoord. Daarmee heeft hij in formele zin het besluit genomen tot gunning. Uit gegevens van het handelsregister van Bonaire blijkt dat het dagelijks bestuur van de FFB, bestaande uit de voorzitter, de secretaris en de penningmeester, de vereniging in en buiten rechte vertegenwoordigt. De vraag dient zich dus aan of de voorzitter van de FFB wel (intern) gemachtigd was om de offerte te tekenen en of Unique Lights daarvan mocht uitgaan. Naar ons oordeel is dit een vraagstuk dat zich buiten de sfeer van het OLB afspeelt en daarmee niet relevant is voor de beantwoording van de onderzoeksvragen.



Een ander vraagstuk is of de FFB bevoegd was om lichtmasten te bestellen voor faciliteiten die eigendom zijn van het eilandgebied Bonaire en waarover het OLB logischerwijs beschikkingsbevoegd is. Binnen de overheid van Bonaire is de afdeling Indebon onder meer belast met het onderhoud en beheer van de sportfaciliteiten. Hoewel FFB een evident belang heeft bij een verbetering van de faciliteiten, ligt het niet voor de hand dat zij hierin een investering gaan doen. De FFB is weliswaar al enige tijd in onderhandeling met het OLB met betrekking tot het sluiten van een beheersovereenkomst voor het onderhoud van het stadion in Kralendijk, echter deze onderhandelingen zijn tot op heden nog gaande. Los van de vraag of de voorzitter van de FFB intern bevoegd was om deze opdracht te verstrekken, was hij naar ons oordeel extern niet bevoegd om een besluit te nemen over het plaatsen c.q. vervangen van lichtmasten op faciliteiten waarbij de FFB alleen als gebruiker betrokken is. Overigens geldt dit des te meer voor het stadion in Rincon, omdat dit stadion niet valt onder voornoemde conceptbeheersovereenkomst.

Op de gunning door de voorzitter van de FFB is een belangrijk voorbehoud gemaakt. Hij heeft zijn akkoord gegeven 'onder voorbehoud van financiering door het Bestuurscollege'. Voor zover wij hebben kunnen vaststellen heeft het Bestuurscollege vooralsnog niet ingestemd met het financieren van de lichtmasten. Wel is er mogelijk een verwachting gewekt door het optreden van gedeputeerde A.

Doelmatig en rechtmatig

Aan de vraag van doelmatigheid (efficiëntie) en rechtmatigheid (conform het van toepassing zijnde beleid c.q. wet- en regelgeving) komen wij niet toe. Dit zouden vragen zijn die betrekking hebben op het handelen en nalaten van ambtenaren of bestuurders. Zoals hierboven al aangegeven is het gunningsbesluit niet genomen door een ambtenaar of bestuurder.

Keuze en afweging Unique Lights

Uit het onderzoek komt naar voren dat de betrokkenheid van Unique Lights bij deze kwestie is geïnitieerd buiten de (voorzitter van de) FFB en gedeputeerde A om. Zoals beschreven in het rapport is een eventuele vernieuwing van de lichtmasten in de stadions op Bonaire al sinds 2015 aan de orde. Via de directeur van TGWC - tevens voormalig directeur van Unique Lights - is Unique Lights hierbij betrokken geraakt. Unique Lights heeft in 2017/2018 een lichtstudie uitgevoerd in het stadion van Kralendijk, echter is dit project toen niet van de grond gekomen. Toen de directeur van Unique Lights in het najaar van 2018 op Bonaire was in verband met een aantal andere commerciële en operationele activiteiten, heeft hij naar eigen zeggen de indruk gekregen dat de vraag naar de nieuwe lichtmasten opnieuw is ontstaan.



De directeur van Unique Lights kon niet aangeven wie concreet gevraagd had om een offerte voor de vervanging van de lichtmasten. Wel heeft hij naar eigen zeggen gesproken met gedeputeerde A en de voorzitter van de FFB over de behoefte aan nieuwe lichtmasten. Unique Lights is voorts zonder 50% betaling vooraf (zoals aangegeven op de offertes) en zonder ongeclausuleerd akkoord op de offerte, overgegaan tot verscheping van de materialen naar Bonaire en Curaçao. Omdat de goederen liggen opgeslagen bij de douane, lopen de kosten tot op heden op. De directeur van Unique Lights heeft dit risico naar eigen zeggen genomen omdat er vanwege een te spelen internationale wedstrijd in september 2019 druk werd uitgeoefend door de voorzitter van de FFB. Daarnaast had hij naar eigen zeggen de mondelinge toezegging van de voorzitter van de FFB en gedeputeerde A dat het met de betaling goed zou komen.

Onze beoordeling is dat hier in zekere zin sprake is geweest van een opdracht op zoek naar een opdrachtgever. De voorzitter van de voetbalbond heeft in de veronderstelling verkeerd dat het OLB de opdrachtgever was aangezien zij verantwoordelijk zijn voor het onderhoud van de sportvelden in de stadions. Gedeputeerde A verklaarde dat in zijn ogen de (voorzitter van de) FFB de opdrachtgever is, aangezien zij de offerte hebben getekend. De directeur van Unique Lights heeft het vernieuwen van de stadionverlichting vanuit zakelijk oogpunt graag willen uitvoeren. Hij heeft naar aanleiding van een aantal gesprekken die hij in het najaar van 2018 op Bonaire heeft gevoerd, de conclusie getrokken dat er een concrete vraag bestond om de stadionverlichting te vernieuwen, zonder dat ondubbelzinnig duidelijk was wie daarvoor de opdrachtgever zou worden. Vanuit het OLB noch de FFB is een bewuste keuze gemaakt om zaken te doen met Unique Lights. Evenmin is sprake geweest van een aanbesteding.

'Overschrijding' \$ 100.000

Bij aanvang van het onderzoek was één offerte bekend, te weten de offerte van \$ 251.670,78 voor het aanleggen van nieuwe verlichting in het stadion te Kralendijk. Tijdens het onderzoek bleek dat er sprake was van een tweede offerte voor de verlichting van het stadion in Rincon. Hierbij ging het om een bedrag van \$ 78.490,87. Deze twee bedragen zijn door Unique Lights per 30 april 2019 gefactureerd aan de FFB. Daarnaast heeft Unique Lights in oktober 2019 twee aanvullende facturen gestuurd voor respectievelijk \$ 19.064,30 en \$ 2.571,00 voor 'Demurragekosten'⁷. Het totaal is dan opgelopen tot \$ 351.796,95. In januari 2020 schrijft de directeur van Unique Lights in een e-mailbericht aan de voorzitter van de FFB dat de kosten inmiddels zijn opgelopen tot \$ 365.000.

In formele zin bestaat er dus een rechtmatige dekking voor de facturen omdat die betrekking hebben op de geoffreerde bedragen ($\$ 251.670,78 + \$ 78.490,87 = \$ 330.161,65$). Op deze

⁷ Vergoeding die aan de rederij betaald wordt voor een vertraging waar ze niet verantwoordelijk voor is en die langer duurt dan de afgesproken ligtijd.



facturen staat vermeld dat de transportkosten op nacalculatie worden berekend. Dat is niet conform de offertes, waarin de transportkosten staan opgenomen in het totaalbedrag.

Met betrekking tot de transportkosten en – als onderdeel daarvan – de demurrage-kosten stellen wij vast dat deze in januari 2020 volgens de directeur van Unique Lights waren opgelopen tot \$ 34.838,35 (365.000 – 330.161,65). Hiervan heeft Unique Lights tot op heden \$ 21.635,30 gefactureerd. De vraag of een claim van Unique Lights op de vergoeding van deze kosten rechtmatig is, is van civielrechtelijke aard, die de scope van deze beoordeling te buiten gaat.

In feitelijke zin stellen wij de volgende zaken vast:

- De transportkosten zijn conform offertes inbegrepen in de totaalprijs.
- Bij de facturatie vermeldt Unique Lights dat de transportkosten op nacalculatie in rekening worden gebracht. Dit is conform de offertes.
- Bij het tot stand komen van de opdracht en het besluit om de materialen te verzenden is Unique Lights voor de muziek uit gelopen (geen voorschot betaald en geen onvoorwaardelijke opdracht).
- Door de voorzitter van de FFB en gedeputeerde A is volgens de directeur van Unique Lights daarentegen aangedrongen om snel te leveren en het vertrouwen gewekt dat er betaald zou gaan worden.
- De vertraging vindt plaats door het uitblijven van betaling door de FFB.
- Unique Lights zou de demurrage-kosten hebben kunnen voorkomen door de materialen onder voorbehoud af te leveren aan de FFB, maar zij lopen daarbij wel het risico dat zij de goederen geleverd hebben en de facturen niet betaald krijgen.

Vraag 2 – Belangenverstremgeling

Bij (schijn van) belangenverstremgeling gaat het om vermenging van het publiek belang met het persoonlijk (of ander, niet publiek) belang van een bestuurder of ambtenaar. In het geval van belangenverstremgeling heeft een politicus zijn of haar invloed op het besluitvormingsproces en/of zijn of haar stem gebruikt om een persoonlijk belang veilig te stellen, of het belang van een ander of andere organisaties bij wie hij of zij een persoonlijke betrokkenheid heeft. Voor zover wij hebben kunnen vaststellen is er geen sprake van persoonlijke belangen van enig bestuurder of ambtenaar. Naar ons oordeel kan er van (de schijn van) belangenverstremgeling dan ook geen sprake zijn.

Vraag 3 – Handelingen ambtenaren of bestuurders in strijd met wet- en regelgeving

Naast gedeputeerde A zijn er bij het onderzoek geen andere bestuurders of ambtenaren in beeld gekomen die mogelijk in strijd hebben gehandeld met wet- en regelgeving.



Vraag 4 – Overtreding wet- en regelgeving of andere grenzen door gedeputeerde A

Voor zover wij hebben kunnen vaststellen heeft gedeputeerde A met betrekking tot de onderzochte kwestie geen handelingen verricht waarmee het OLB in formele zin is gebonden. Vanuit dat perspectief heeft hij dus geen wet- of regelgeving overtreden.

Daarmee is naar ons oordeel echter niet alles gezegd over de betrokkenheid van gedeputeerde A. Volgens de verklaringen van de directeur van Unique Lights en de voorzitter van de FFB was gedeputeerde A al vanaf het moment van uitbrengen van de offertes betrokken bij het traject. Volgens de voorzitter van de FFB was gedeputeerde A zelfs *in the lead* bij het behandelen van de offertes van Unique Lights. De directeur van Unique Lights verklaart dat hij op 3 maart 2019 de offertes voor de verlichting van de stadions in Kralendijk en Rincon in persoon heeft overhandigd aan gedeputeerde A. Gedeputeerde A laat deze verklaring bij wederhoor onweersproken. Vast staat dat gedeputeerde A bij Unique Lights heeft aangegeven dat de offerte niet aan hem, maar aan de voorzitter van de FFB moest worden uitgebracht, wat op 16 april 2019 ook is gebeurd.

De voorzitter van de voetbalbond heeft de offertes vervolgens op 7 mei 2019 getekend. De voorzitter gaf aan in de veronderstelling te hebben verkeerd dat het OLB al akkoord was met de offerte. Op verzoek van de voorzitter is toen wel een voorbehoud van financiering door het Bestuurscollege opgenomen op de offerte. Hoewel wij het niet waarschijnlijk vinden dat de voorzitter van de FFB en gedeputeerde A – mede gezien hun relatie via de UPB – in de tussentijd zoals zij zeggen nimmer hebben gesproken over deze kwestie, stellen wij vast dat de betrokkenheid van gedeputeerde A bij deze kwestie pas weer aan de oppervlakte komt in het najaar van 2019. De voormalig directeur van de BHM geeft aan dat hij toen indirect vernam dat gedeputeerde A wilde dat de BHM de facturen van Unique Lights zou voldoen. Gedeputeerde A verklaart dat hij dit gevraagd noch geëist heeft, maar dat hij de voormalig directeur van de BHM gevraagd heeft na te gaan in hoeverre BHM/BOG kon helpen meedenken in een oplossing voor de situatie. Hij refereert aan de mogelijkheden die de gelden van FWNB daartoe zouden kunnen bieden. Deze verklaring van gedeputeerde A is niet geheel consistent met de audio-opname van 16 januari 2020 die naar ons oordeel dwingender van toon is dan alleen de suggestie om te helpen een oplossing te vinden. Te horen is dat door gedeputeerde A gerefereerd wordt aan de opbrengsten van FWNB die aangewend zouden moeten worden voor de betaling van de facturen van Unique Lights. Gedeputeerde A geeft in dit gesprek aan dat hij de facturen om die reden al naar de voormalig directeur van de BHM had gestuurd. Hij zou de voormalig directeur van de BHM ook al hebben 'uitgelegd' dat BOG gewoon uitvoering moet geven aan de intentie van deze gelden. Hij voegt daaraan toe – op de expliciete vraag van de directeur van Unique Lights of de facturen betaald zullen gaan worden – dat de facturen zeker betaald zullen worden.



Gedeputeerde A probeert hiermee de betaling van de facturen van Unique Lights te faciliteren door het inzetten van de FWNB-gelden. Deze betaling is weliswaar nog niet geëffectueerd, maar naar ons oordeel zou dit ook niet rechtmatig zijn. Mochten de FWNB-gelden waar het hier om gaat⁸ al beschikbaar komen voor BOG, dan is het nog maar de vraag hoe deze aangewend zullen worden. De beschikkingsbevoegdheid over deze gelden, eenmaal ter beschikking gesteld aan BOG, ligt bij de beleidsbepalers van BOG, die dit zullen doen binnen het afwegings- en normenkader van de eigen organisatie en die daarover verantwoording moet afleggen aan het Bestuurscollege. Voor zover wij kunnen beoordelen zijn het Bestuurscollege, noch gedeputeerde A beschikkingsbevoegd over deze gelden. De verwachtingen die gedeputeerde A bij de belanghebbenden wekt aangaande het beschikbaar zijn van deze gelden voor de betalingen aan Unique Lights zijn derhalve twijfelachtig, want in strijd met de Loterijverordening van Bonaire waar in staat dat BOG over deze gelden beschikt en daarover verantwoording aflegt aan het Bestuurscollege.

Daarnaast speelt er een ander punt waarbij gedeputeerde A een opvallende rol speelt. Dit betreft de stadionverlichting van Rincon. Op 3 maart 2019 krijgt gedeputeerde A twee offertes overhandigd van Unique Lights, één voor de verlichting in het stadion Kralendijk en één voor de verlichting in het stadion Rincon. Op 27 augustus 2019 gaat het Bestuurscollege – waaronder gedeputeerde A – akkoord met een offerte van het bedrijf FredCo, ter waarde van \$ 107.000 voor het omwisselen van alle gloeilampen naar ledlampen in het stadion Rincon. Ten eerste stellen wij vast dat deze offerte ca. \$ 29.000 (bijna 40%) duurder is dan de offerte van Unique Lights voor de verlichting van hetzelfde stadion. Daarnaast gaat gedeputeerde A hier akkoord met een opdracht, terwijl er al een traject liep met Unique Lights. De vraag is of hij dit redelijkerwijs heeft kunnen overzien. Het lijkt niet logisch dat hij instemt met de offerte van FredCo als hij zich had gerealiseerd dat Unique Lights hier ook voor had geoffreerd (en dat de voorzitter van de FFB deze offerte – onder voorbehoud van financiering door het Bestuurscollege – had goedgekeurd). In een later stadium volhardt hij echter in de ingeslagen weg door zich in te spannen voor betaling van de facturen van Unique Lights – inclusief de factuur voor Rincon – terwijl hij wist of in ieder geval behoorde te weten dat er al een bestuursbesluit was genomen om deze werkzaamheden aan een ander bedrijf te gunnen. Dit staat naar ons oordeel op gespannen voet met de norm van doelmatigheid die gedeputeerde A in acht zou moeten nemen bij zijn handelen.

Resumerend zijn wij van oordeel dat gedeputeerde A bij zijn handelen in deze kwestie een aantal kernbegrippen van bestuurlijke integriteit onvoldoende in acht geeft genomen. Bij de beoordeling op deze kernbegrippen nemen wij in de lokale situatie op Bonaire in aanmerking die door verschillende gesprekspartners onder de aandacht is gebracht. Bonaire is een insulaire gemeenschap van beperkte omvang.

⁸ Wij nemen hierbij de ca. \$ 1.000.000 zoals in het rapport beschreven als uitgangspunt.



Dit is voor met name de normering op gebied van (de schijn van) belangenverstrengeling en de toetsing daaraan een extra aandachtspunt. Eerder hebben wij echter vastgesteld dat dit onderwerp niet aan de orde is. Bij de begrippen waaraan wij hieronder toetsen is naar ons oordeel de specifieke situatie op Bonaire niet of zeer beperkt relevant. Die situatie doet namelijk niet af aan de normen van transparantie, betrouwbaarheid en zorgvuldigheid, die dan ook terecht als 'toetssteen' zijn opgenomen in (de toelichting op) de gedragscode voor gedeputeerden op Bonaire.

Ten eerste betrachtte gedeputeerde A in de kwestie met Unique Lights weinig transparantie bij zijn handelen. Daarnaast komen zijn verklaringen over zijn betrokkenheid en de verwachtingen die hij daarmee heeft gewekt, niet overeen met een aantal onafhankelijke verklaringen van andere betrokkenen en van een audio-opname waaruit op een essentieel punt het tegendeel blijkt van wat hij verklaart. Hij zegt dat hij nooit harde toezeggingen heeft gedaan, terwijl uit de opname blijkt dat hij zegt dat er zeker betaald gaat worden. Dit staat naar ons oordeel ook op gespannen voet met het principe van betrouwbaarheid. Gedeputeerde A doet toezeggingen die hij niet waar kan maken en waarvoor hij afhankelijk is van de instemming van zijn mede-collegeleden en/of bestuurders van BOG. Voor zover wij hebben kunnen vaststellen heeft hij deze instemming (vooralsnog) niet en overspeelt hij hiermee naar ons oordeel ten koste van het goede vertrouwen van een leverancier zijn hand.

Ten slotte heeft gedeputeerde A in deze kwestie het beginsel van zorgvuldigheid niet altijd in acht genomen. Hij heeft naar ons oordeel onvoldoende oog gehad voor de belangen van een leverancier, die – voor zover wij hebben kunnen vaststellen – weliswaar enigszins voortvarend, maar wel te goeder trouw een aanbieding heeft gedaan. Vervolgens is deze leverancier verzocht om met spoed te leveren vanwege een wedstrijd die in september 2019 in het stadion gespeeld zou moeten worden. Daarnaast is bij deze leverancier het vertrouwen gewekt dat hij hiervoor betaald zou worden. Dit vertrouwen ontleende de leverancier voor een belangrijk deel aan de betrokkenheid van gedeputeerde A vanaf het moment dat er sprake was van een offerte, tot latere episodes waarbij gedeputeerde A – naast zijn inspanningen via BHM en de KNVB – verzekerde dat het met de betaling goed zou komen. In bijna anderhalf jaar na de voorwaardelijke opdrachtverstrekking aan Unique Lights is gedeputeerde A er nog niet in geslaagd om deze kwestie op een zorgvuldige wijze tot een afwikkeling te brengen.