



nationale ombudsman

Rapport

Het openbaar lichaam Bonaire schoot tekort na melding illegale afgraving grond met diabaas

Het oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over het openbaar lichaam Bonaire gegrond.

De inleiding

Dit rapport gaat over de klacht van Yoyce.¹

Yoyce woont sinds 2019 in een kunuku, een landelijk gebied op Bonaire. Ze is daar gaan wonen om rust te hebben en dieren te kunnen houden. Sinds het najaar van 2022 wordt er daar illegaal grond met diabaas afgegraven waardoor er grote diepe gaten ontstaan. In die gaten wordt vervolgens illegaal afval (tuinafval en grofvuil) gedumpt. Dit gebeurt voor en achter het huis van Yoyce. In dit rapport staan de bevindingen en het oordeel van de Nationale ombudsman over de klacht.

De achtergrond

Jarenlang was er geen delfstoffenbeleid op Bonaire. Dit is een groot probleem bij de winning van diabaas. Diabaas is een grondstof die voor de bouw van huizen en de aanleg van wegen op Bonaire nodig is. Door het winnen van diabaas ontstaan er heel grote gaten in de grond. Deze gaten worden daarna gebruikt om illegaal afval in te dumpen. Al in 2009 heeft de Inspectie van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan het Bestuurscollege van het OLB aandacht gevraagd voor deze kwestie. De inspectie had een "milieuvlucht" uitgevoerd en het vermoeden gekregen van illegale activiteiten waardoor mogelijk schade aan natuur en milieu ontstond.

Pas op 17 december 2024 heeft de eilandsraad van het OLB delfstoffenbeleid vastgesteld. Hiermee moet de winning, het beheer en de exploitatie van delfstoffen op Bonaire optimaal worden gereguleerd.

De klacht

Yoyce klaagt over de wijze waarop het openbaar lichaam Bonaire (OLB) met haar is omgegaan nadat zij aan het OLB aangaf dat er in haar woonomgeving illegaal diabaas wordt afgegraven, illegaal afval wordt gedumpt en zij hiervan ernstige overlast heeft.

Dit is er gebeurd

Vanaf oktober 2022 klopt Yoyce regelmatig aan bij de balie van de directie Toezicht & Handhaving (T&H) van het OLB met haar klacht over T&H. Ze klaagt erover dat er op de weg voor haar huis met grote vrachtwagens hard aan- en afgereden wordt met diabaas. Dit gebeurt zeven dagen per week de hele dag door vanaf zes uur in de ochtend. De situatie is in de loop der jaren verergerd. Haar huis verzakt nu en er zijn gevaarlijke situaties op de weg. De weg is voor de bewoners slecht begaanbaar, zeker in regenseizoenen. Yoyce maakt zich grote zorgen om het woonklimaat, de verkeersveiligheid en de afwatering van het gebied waar zij woont. Yoyce meldt ook dat er in de gaten van de afgravingen illegaal afval wordt gedumpt en dat er hierdoor schade ontstaat voor het milieu. Ze hoopte dat met haar klacht het OLB naar haar zou luisteren en actie zou ondernemen om het afgraven te stoppen.

Bij de balie van T&H kreeg ze te horen dat niemand op het eiland toestemming krijgt om diabaas af te graven en dat er geen vergunning is om afval te dumpen in de grote afgraving bij haar huis, maar dat het OLB hier niets tegen doet omdat er geen beleid is.

Yoyce voelde zich niet gehoord en niet geholpen door de overheid. Haar problemen lijken voor het OLB niet te bestaan.

Half november 2022 wendde Yoyce zich daarom tot de Nationale ombudsman.

¹ Fictieve naam.

Naar aanleiding van de klacht van Yoyce heeft de ombudsman aandacht voor deze kwestie gevraagd, in eerste instantie bij de afdeling T&H. Ook hebben medewerkers van de ombudsman tijdens hun werkbezoeken deze zaak met die afdeling besproken. De kwestie is bekend en is zelfs één van de zes prioriteiten van het Bestuurscollege van het OLB. De illegale afgravingen worden in kaart gebracht en nieuwe afgravingen moeten worden gemeld. In de tussentijd ontwikkelde de afdeling Ruimte en Ontwikkeling (R&O) van het OLB beleid.

Yoyce ontving ongeveer een jaar nadat ze haar klacht bij de ombudsman indiende, in november 2023 een schriftelijke reactie op haar klacht van T&H. Het kwam erop neer dat er inspecties waren gedaan en er werd geconstateerd dat door de werkzaamheden de leefomgeving voor Yoyce zeer moeilijk is. Het OLB doelde hierbij op met hoge snelheid aan en afrijdende vrachtwagens, het lawaai dat dit met zich meebrengt, de toestand van de zandwegen waardoor de auto van Yoyce veel schade oploopt en het gevaar dat dit alles met zich meebrengt. In de reactie wordt vermeld dat Yoyce in februari 2023 voor een gesprek bij T&H was uitgenodigd. Daar was toen aan haar verteld dat T&H in afwachting was van beleid van R&O om de problematiek duurzaam aan te pakken. Verder stemde T&H met het Korps Politie Caribisch Nederland (KPCN) af dat er werkafspraken werden gemaakt met de chauffeurs van de vrachtwagens (niet op hoge snelheid rijden en niet tot 22.00 uur doorwerken) vanwege de overlast van stof, geluid en vooral om de veiligheid van omwonenden te borgen. Tot slot hadden T&H en KPCN in september 2023 een bezoek aan het gebied en haar huis gebracht.

Voor Yoyce was de reactie van het OLB niet bevredigend omdat het haar niet ging om beleid. Ze wilde dat het OLB oog heeft voor haar en haar familie en de omstandigheden waarin zij leven. Ze wees op de ontstane schade voor de gezondheid, de schade aan hun huis en vervoermiddelen.

De ombudsman heeft daarna opnieuw aandacht voor de zaak gevraagd. Zowel bij T&H als ook bij het kabinet van de gezaghebber. Ook bleven medewerkers van de ombudsman tijdens hun werkbezoeken aan Bonaire deze zaak bespreken met T&H. De diverse contacten hebben ertoe geleid dat er in maart 2024 een gesprek is geweest met Yoyce en de directeur van T&H en een inspecteur van T&H. In juni 2024 is er een gesprek geweest tussen Yoyce, de (waarnemend) gezaghebber en de desbetreffende gedeputeerde. Opnieuw is aan Yoyce uitgelegd dat er geen afgravingsbeleid is en dat het daarom moeilijk is om te handhaven op illegaal afgraven. Er was toen beleid in voorbereiding, waarbij plekken op Bonaire zouden worden aangewezen waar het afgraven van diabaas is toegestaan. De gezaghebber en gedeputeerde erkennen dat het afgraven een groot probleem is voor het eiland en de bewoners en dat het hoge prioriteit heeft hier structuur in aan te brengen. Yoyce gaf aan dat er volgens haar niet legaal gegraven kan worden als het nergens wordt toegestaan. De gedeputeerde gaf hierop aan dat er een aantal afgravingen al jaren wordt gedoogd, maar niet weet of dit ook de afgravingen bij het huis van Yoyce zijn. Er werd toegezegd dat uit te zoeken en er werd toegezegd dat een inspecteur van T&H naar haar schade aan haar huis zou komen kijken. Na de gesprekken in juni 2024 bleef het stil, terwijl de hoeveelheid afval sterk toeneemt en de overlast nog erger wordt.

Ook na de gesprekken vroeg de ombudsman tijdens de werkbezoeken van september en november 2024 en maart 2025 aan T&H om Yoyce op de hoogte te houden van de ontwikkelingen. Ook vroeg de ombudsman om een oplossing voor Yoyce, zolang er nog geen beleid was vastgesteld.

In april 2025 hebben medewerkers van de ombudsman de situatie ter plekke gezien. Ze zagen grote afgravingen en veel zwerfafval. Ook zagen ze dat de vrachtwagens veel stof veroorzaakten. De weg is slecht begaanbaar met kuilen.

Daarop besloot de ombudsman in juni 2025 tot een formeel onderzoek naar de klacht van Yoyce.

In september 2025 heeft de Nationale ombudsman persoonlijk samen met de eilandsecretaris van het OLB de locatie waarover Yoyce klaagt, bezocht. De ombudsman is hiervan geschrokken.

Tot begin november 2025 had de ombudsman geen reactie ontvangen op zijn vraag aan het OLB om een oplossing.

Reactie OLB op de klacht en op de bevindingen

De directie T&H begrijpt dat Yoyce de situatie in haar woonomgeving als belastend ervaart en dat directe nabijheid van afgravingen en afvaldumping tot overlast kan leiden. Ook erkent T&H dat de uitkomst van de klachtbehandeling voor Yoyce wellicht onbevredigend is.

Maar de directie T&H heeft naar eigen zeggen de signalen van Yoyce serieus genomen en betrokkenheid getoond. Zo heeft T&H meerdere keren een gesprek met haar gehad en schriftelijk gereageerd op haar klacht. Verder heeft T&H inspecties in het desbetreffende gebied uitgevoerd en afstemming gezocht met KPCN en binnen haar beperkte beleids- en bevoegdheidskaders met KPCN werkafspraken gemaakt ter vermindering van de overlast. Ook is T&H een bewustwordingscampagne rondom afvaldumping gestart.

Tegelijkertijd voelt de directie T&H zich niet als enige directie van het OLB verantwoordelijk voor wat er hier is misgegaan. T&H vindt dat deze problematiek rondom diabaaswinning en afvaldumping het mandaat van de directie T&H overstijgt en dat ook andere beleidsdomeinen van het OLB hun verantwoordelijkheid moeten nemen. Zo ligt volgens T&H de duurzame oplossing - en wellicht in belangrijke mate - bij beleidsontwikkeling, vergunningverlening, ruimtelijke ordening en bestuursrechtelijke besluitvorming. T&H geeft aan hierin te kunnen signaleren, adviseren en binnen haar mogelijkheden te reageren, maar is niet in de positie om zelfstandig structurele maatregelen te nemen, aldus de directeur van T&H.

In verband met de geleden schade wijst T&H Yoyce erop dat dit binnen het privaatrecht valt.

Tot slot vindt T&H dat zij de klacht van Yoyce hiermee heeft afgehandeld op een manier die redelijkerwijs van haar gevraagd kon worden. Verdere besluitvorming en structurele maatregelen vergen volgens T&H een integrale aanpak van het OLB en kan niet uitsluitend bij T&H worden neergelegd.

Aanvullende reactie Yoyce

Yoyce waardeert dat T&H aangeeft haar zorgen te begrijpen en dat zij inspanningen heeft gedaan, zoals gesprekken, inspecties en afstemming met KPCN. Maar de verdere reactie van T&H dat de directie niet als enige verantwoordelijk is, maar het OLB als geheel, ziet Yoyce als een bestuurlijke lacune. Door het ontbreken van beleid, is Yoyce jarenlang blootgesteld aan illegale afgravingen, illegale afvaldumping, zwaar vrachtverkeer en verzakkingsschade aan haar woning. Zij heeft hierover talloze keren aan de bel getrokken via het algemene OLB-adres, maar daarop nooit een concreet aanspreekpunt of een inhoudelijke reactie gekregen. Dat T&H nu haar klacht als afgehandeld beschouwd, terwijl haar persoonlijke problemen en schade blijven bestaan, ervaart Yoyce als bijzonder onbehoorlijk. Ook de reactie op haar schadevergoedingsverzoek vindt zij onjuist en onbevredigend. Juist omdat de overheid heeft nagelaten beleid te maken, is er volgens Yoyce een duidelijke verantwoordelijkheid om de door haar geleden schade te vergoeden en niet af te wentelen op een privaatrechtelijke procedure.

Reactie Bestuurscollege op de klacht

Desgevraagd heeft het Bestuurscollege apart gereageerd op de klacht. Het Bestuurscollege betreurt de ontstane situatie, zowel met betrekking tot de wijze waarop de diabaas afgravingen in de omgeving van Yoyce zich hebben ontwikkeld als de gevolgen hiervan voor haar woonsituatie, leefomgeving en gevoel van veiligheid. Het Bestuurscollege onderkent dat de opvolging vanuit het OLB in eerdere fasen niet tijdig of afdoende is geweest en dat dit bijgedragen heeft aan de onzekerheid waarin Yoyce zich bevindt. Het

Bestuurscollege acht het van belang om passende maatregelen te treffen voor zowel haar individuele situatie als voor de structurele problematiek.

Het Bestuurscollege vindt het van belang dat het OLB niet de bevoegdheid heeft om bestuurlijke boetes op te leggen. Een dergelijke bevoegdheid zou volgens het Bestuurscollege een belangrijk instrument vormen om illegale activiteiten effectief te kunnen bestrijden.

Beleidsvorming delfstoffen en diabaas

Het Bestuurscollege benadrukt dat inmiddels substantiële stappen zijn gezet richting een reguleringskader voor delfstoffenwinning op Bonaire. Hierbij geldt het volgende:

- de Startnotitie Delfstoffenbeleid is op 17 december 2024 door de Eilandsraad vastgesteld en vormt het richtinggevend kader voor de verdere beleidsvorming;
- het proces tot vaststelling van een formeel beleidskader, inclusief de planologische uitwerking en afwegingscriteria voor vergunningverlening en concessies, is in uitvoering. De benodigde voorbereidingen voor besluitvorming door het Bestuurscollege én — indien vereist — aanbidding van het definitieve beleidskader aan de Eilandsraad zijn gestart;
- parallel hieraan wordt gewerkt aan de voorbereiding van de Milieu Effect Rapportage (MER) voor de aangewezen locaties voor diabaaswinning;
- het jaar 2026 zal fungeren als transitieperiode, waarin een gedoog- en handhavingsregime wordt toegepast in afwachting van de volledige invoering van het beleidskader. Vanaf 1 januari 2027 zal uitsluitend gereguleerde winning plaatsvinden in de daartoe aangewezen gebieden en onder de voorwaarden van verleende concessies.

Deze trajecten moeten leiden tot een duurzame, beheerste en handhaafbare situatie waarin zowel economische ontwikkeling als bescherming van natuur, leefomgeving en veiligheid zijn geborgd.

Handhaving en operationele afspraken

De problematiek rondom illegale afgravingen en afvaldumping vraagt om een gezamenlijke inzet op toezicht en handhaving. Het Bestuurscollege rapporteert dat:

- tussen T&H en KPCN nadere werkafspraken worden geformaliseerd om handhavingsinterventies te versterken en te coördineren;
- T&H voert een geïntegreerde inventarisatie van afgravingslocaties uit, inclusief risicobeoordeling, prioritering en handhavingsopties;
- een handhavingsplan opgesteld wordt voor zowel het overgangsjaar 2026 als de reguleringsfase die aanvangt per 1 januari 2027.

Deze maatregelen moeten volgens het Bestuurscollege bijdragen aan het tegengaan van illegale activiteiten en het herstellen van een veilige en ordelijke situatie op de locaties waar delfstoffen worden gewonnen.

Ondersteuning aan Yoyce - schade en herstel

Met betrekking tot de situatie van Yoyce, benadrukt het Bestuurscollege bereid te zijn nadere afspraken te maken met Yoyce met betrekking tot het uitvoeren van herstelwerkzaamheden aan haar woning, voor zover deze aantoonbaar verband houden met de graafactiviteiten in haar nabijheid.

Het Bestuurscollege is voornemens dit schade- en herstel traject op een zorgvuldige, transparante en onafhankelijke wijze te organiseren, zodat de omvang van eventuele schade, de causaliteit en de noodzakelijke reparaties op objectieve gronden kunnen worden vastgesteld. Het Bestuurscollege acht het van groot belang dat Yoyce in dit proces duidelijkheid, ondersteuning en reële perspectieven krijgt. Het Bestuurscollege blijft graag in constructief overleg met de Nationale ombudsman tijdens de verdere verwerking van het onderzoek en over de voortgang van zowel de beleidsontwikkeling als de individuele stappen richting Yoyce. Tot slot hecht het Bestuurscollege eraan om de interne procedures, communicatie en opvolging waar nodig te verbeteren om soortgelijke situaties in de toekomst te voorkomen.

Het oordeel van de Nationale ombudsman

Toetsingskader

Overheden moeten bij de uitvoering van hun taken op een behoorlijke manier omgaan met burgers en hun belangen. Dit betekent dat de overheid de burger serieus neemt en met respect behandelt. Overheden moeten niet als onpersoonlijke bureaucratieën werken. Zij hebben steeds oog voor de menselijke maat. Als het erop aan komt, zoekt de overheid persoonlijk contact. Zij voorkomt problemen met de burger of lost ze op met behulp van goede communicatie.

Aan de hand van behoorlijkheidsvereisten toetst de Nationale ombudsman of de overheid zich al dan niet behoorlijk heeft gedragen. In dit onderzoek toetst de Nationale ombudsman de manier waarop het OLB met Yoyce is omgegaan nadat zij melding had gedaan van illegale afgraving van diabaas, van illegale afvaldumping en van overlast. Hierbij toetst de Nationale ombudsman aan de behoorlijkheidsvereisten van **samenwerking** en **coulante opstelling**.

Het vereiste van **samenwerking** houdt in dat de overheid op eigen initiatief werkt in het belang van de burger met andere (overheids-)instanties samen en de burger niet van het kastje naar de muur stuurt. Een overheidsinstantie verschuift zich niet achter een beperkte taakstelling, maar neemt steeds zelf het initiatief om samen te werken met andere instanties. De overheid biedt de burger één loket voor zijn vraag of probleem. Dit geldt vooral als er binnen één overheidsinstantie verschillende directies zijn, zoals bij het OLB.

De ombudsman constateert dat toen Yoyce haar melding/klacht deed, het OLB nog geen delfstoffenbeleid had vastgesteld. Dit terwijl al jarenlang bekend was dat er op het eiland diabaas werd afgegraven en dat regelgeving hierover ontbrak. Ook constateert de ombudsman dat het illegaal afgraven gepaard gaat met intensief zwaar vrachtverkeer in de kunuku waar Yoyce woont. Verder heeft de ombudsman gezien dat er door het afgraven van diabaas grote diepe gaten in de grond zijn ontstaan waarin illegaal afval wordt gedumpt. Ook dit was bij het OLB bekend.

Als onder deze omstandigheden een burger zich meldt bij het OLB, dan mag van het OLB verwacht worden dat het OLB de burger niet in onzekerheid laat over wat er gaat gebeuren met de situatie en het delfstoffenbeleid, maar duidelijkheid geeft over wat het OLB met haar melding/klacht gaat doen.

De ombudsman constateert dat Yoyce na haar melding aanhoudend zelf haar klacht onder de aandacht van het OLB heeft moeten brengen door ook met grote regelmaat bij de balie van T&H langs te gaan en ook met regelmaat de ombudsman te benaderen. Niet is gebleken dat Yoyce bij T&H aan het verkeerde adres was. Zelfs al zou dat zo geweest zijn, dan is het aan T&H om haar klacht door te sturen of te bespreken met andere directies. De burger mag niet de dupe worden van interne kwesties bij een overheidsinstantie.

De ombudsman ziet dat T&H erkent dat het is misgegaan met toezicht en handhaving nadat er illegaal diabaas is afgegraven en illegaal afval is gedumpt in de woonomgeving van Yoyce. Maar T&H vindt dat deze problematiek rondom diabaaswinning en afvaldumping het mandaat van de directie T&H overstijgt. T&H nam niet het initiatief om, in samenwerking met andere directies/het Bestuurscollege, te onderzoeken wat dan wel mogelijk was richting Yoyce en het herstellen van de fout dat er geen delfstoffenbeleid was.

De Nationale ombudsman vindt wel dat T&H Yoyce meerdere malen, desgevraagd door Yoyce of via de ombudsman, serieus heeft genomen door naar haar te luisteren en ter plekke inspectie te doen en contact te leggen met KPCN over vermindering van de overlast. De ombudsman vindt het, zoals gezegd, niet behoorlijk dat T&H de melding/klacht van Yoyce niet direct na ontvangst daarvan intern met andere directies/het Bestuurscollege heeft besproken en zelfs de klacht als afgehandeld heeft beschouwd. Dit is in strijd met het vereiste van samenwerking. Zoals gezegd geldt dat vereiste helemaal binnen één overheidsinstantie.

Het vereiste van **coulante opstelling** houdt in dat de overheid zich coulant opstelt als zij fouten heeft gemaakt. Zij heeft oog voor claims die redelijkerwijs gehonoreerd moeten worden en belast de burger niet met onnodige en ingewikkelde bewijsproblemen en procedures. De overheid is bereid om fouten toe te geven en zo nodig excuses aan te bieden. Daarbij zoekt de overheid bij het behandelen van schadeclaims naar mogelijkheden om tot een passende oplossing te komen.

De ombudsman vindt het niet behoorlijk dat T&H het verzoek van Yoyce om schadevergoeding afdoet als een privaatrechtelijke kwestie, waarvoor zij niet bij T&H moet zijn. Dit is in strijd met het vereiste van samenwerking en van coulante opstelling. T&H had, al dan niet na overleg met andere directies van OLB of het Bestuurscollege, moeten onderzoeken hoe een schade- en hersteltraject vorm kon krijgen. Dat de overheid er niet toe kwam delfstoffenbeleid op te stellen en toezicht en handhaving (nader) in te vullen, doet daar niet aan af.

De conclusie

De Nationale ombudsman vindt de klachten van Yoyce gegrond wegens strijd met de behoorlijkheidsvereisten van samenwerking en van coulante opstelling.

De instemming

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennisgenomen van het feit dat het Bestuurscollege:

- de ontstane situatie betreurt;
- erkent dat het nodige is misgegaan nadat Yoyce haar melding/klacht had gedaan;
- op gebied van legale winning van diabaas en handhaving de nodige stappen zet;
- bereid is nadere afspraken te maken met Yoyce met betrekking tot het uitvoeren van herstelwerkzaamheden aan haar woning, voor zover deze aantoonbaar verband houden met de graafactiviteiten in haar nabijheid.

De aanbeveling

De Nationale ombudsman doet het Bestuurscollege van het OLB de aanbeveling om binnen drie maanden na het openbaar worden van dit rapport met een concreet voorstel te komen op het verzoek van Yoyce om schadevergoeding. Bij het behandelen van het verzoek moet het Bestuurscollege rekening houden met hetgeen in dit rapport staat vermeld en met wat in de schadevergoedingswijzer van de Nationale ombudsman staat vermeld.²

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

² Zie bijlage en www.nationaleombudsman.nl

Bijlage

Schadevergoedingswijzer (brochure Nationale ombudsman februari 2011)

Deze brochure geeft een overzicht van zestien belangrijke spelregels voor het behoorlijk omgaan met schadeclaims. Deze spelregels vormen een handreiking voor de overheid om deze behoorlijke behandeling in de dagelijkse praktijk in te vullen.

Spelregels

"Coulante opstelling

4. De overheid heeft er oog voor dat er claims zijn van geringe omvang die de overheid redelijkerwijs moet honoreren. In die gevallen stelt de overheid zich coulant op en beroept zich niet zonder goede redenen op precedentwerking, gelijke behandeling en comptabiliteitsregels.
5. De overheid hanteert een coulante benadering indien vast staat dat zij fouten heeft gemaakt, maar de burger problemen heeft om de omvang van de schade met hard bewijs te staven."