



Inspectie Leefomgeving en Transport  
*Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat*

# Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) door het Openbaar Lichaam Bonaire

Nulmeting van de uitvoering van VTH-taken met betrekking tot  
bouwen, milieu en natuur



Inspectie Leefomgeving en Transport  
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

# Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) door het Openbaar Lichaam Bonaire

Nulmeting van de uitvoering van VTH-taken met  
betrekking tot bouwen, milieu en natuur

Datum

1 juni 2023

## Colofon

Uitgegeven door

Inspectie Leefomgeving en Transport  
Toezicht publieke instellingen

088 489 00 00  
[www.ilent.nl](http://www.ilent.nl)  
[@inspectieLenT](https://twitter.com/inspectieLenT)

# Inhoud

**Inhoud 3**

**Samenvatting 5**

**Resúmen 10**

**Summary 15**

**1. Inleiding 20**

- 1.1 Aanleiding 20
- 1.2 Doelstelling 20
- 1.3 Aanpak onderzoek 20
- 1.4 Afbakening 21
- 1.5 Leeswijzer 21

**2. Bonaire en het Openbaar Lichaam 23**

- 2.1 Bonaire in feiten en cijfers 23
- 2.2 Het bestuur van het OLB 23
- 2.3 De ambtelijke organisatie 23
- 2.4 Rol van de Rijksvertegenwoordiger 26

**3. Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES 27**

**3.1 Algemeen 27**

- 3.1.1 Toezicht- en handhavingsbeleid, uitvoeringsprogramma 27
- 3.1.2 Monitoring, evaluatie en rapportage 28
- 3.1.3 Conclusies en aanbevelingen 28

**3.2 VTH Bouwen 29**

- 3.2.1 Beleid 29
- 3.2.2 Uitvoering 30
- 3.2.3 Conclusies en aanbevelingen 33

**3.3 VTH Milieu 34**

- 3.3.1 Beleid en programma 34
- 3.3.2 Uitvoering 35
- 3.3.3 Conclusies en aanbevelingen 39

**4. Wet grondslagen natuurbeheer- en bescherming BES 40**

**4.1 VTH Natuur 40**

- 4.1.1 Beleid 40
- 4.1.2 Uitvoering 42
- 4.1.3 Conclusies en aanbevelingen 45

**5. Speciale onderwerpen 46**

**5.1 Illegaal storten afval 46**

- 5.1.1 Beleid 46
- 5.1.2 Uitvoering 46
- 5.1.3 Conclusies en aanbevelingen 47

<b>5.2</b>	<b>Duurzame kustbebouwing</b>	<b>47</b>
5.2.1	Beleid	47
5.2.2	Uitvoering	47
5.2.3	Conclusies en aanbevelingen	52
<b>5.3</b>	<b>Dossier ontwikkeling resort</b>	<b>53</b>
5.3.1	Beschrijving casus	53
5.3.2	Conclusies	53
<b>5.4</b>	<b>Klachten, zienswijzen en handhavingsverzoeken</b>	<b>54</b>
5.4.1	Beschrijving casussen	54
5.4.2	Conclusies en aanbevelingen	55
<b>6.</b>	<b>Interviews en documentenonderzoek</b>	<b>56</b>
<b>6.1</b>	<b>Bevindingen</b>	<b>56</b>
6.1.1	Personeel en organisatie	56
6.1.2	Middelen en processen	58
6.1.3	Cultuur en bestuurlijke beïnvloeding	60
6.1.4	Betrokkenheid van het Rijk	61
<b>6.2</b>	<b>Conclusie</b>	<b>64</b>
<b>7.</b>	<b>Aanbevelingen</b>	<b>65</b>
<b>8.</b>	<b>Bijlagen</b>	<b>67</b>
8.1	Afkortingen	67
8.2	Referenties	68

## Samenvatting

### **Opdracht en onderzoek**

Op 4 oktober 2022 heeft de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) verzocht om een onderzoek uit te voeren naar vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De staatssecretaris verzocht ook aanbevelingen te doen voor een verbetering van het stelsel en het invoeren van zogenoemde 'checks and balances'. Het onderzoek is uitgevoerd in afstemming met de minister voor Natuur en Stikstof van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

Op 10 oktober 2022 vroeg de gezaghebber van Bonaire of de ILT een beoordeling van het lopende interne verbetertraject van het Openbaar Lichaam Bonaire (OLB) kon uitvoeren en daaruit conclusies zou kunnen trekken met betrekking tot toezicht en handhaving op het gebied van milieu en leefomgeving.

Dit rapport geeft invulling aan de beide verzoeken en beperkt zich tot de uitvoering van de VTH-taken met betrekking tot bouwen, milieu en natuur op Bonaire. Voor het onderzoek heeft het projectteam van de ILT en LNV 2 bezoeken gebracht aan Bonaire. Daarnaast zijn interviews afgenomen en zijn documenten en rapporten bestudeerd. Medewerkers van het OLB hebben zonder terughoudendheid informatie voor het onderzoek verstrekt en ervoor gezorgd dat het projectteam de gewenste personen kon interviewen.

### **Resultaten van het VTH-onderzoek**

De ILT concludeert dat de uitvoering van VTH-taken met betrekking tot bouwen, milieu en natuur op Bonaire niet voldoet aan de wettelijke vereisten en lokale verordeningen. Deze conclusie berust op de onderstaande constatering.

#### Overkoepelend

- Het bestuurscollege heeft het Uitvoeringsprogramma Toezicht en Handhaving vastgesteld, een bijbehorend inspectieprogramma ontbreekt.
- De directie Ruimte & Ontwikkeling (DR&O) is onder andere verantwoordelijk voor vergunningverlening. De directie Toezicht & Handhaving (DR&O) is verantwoordelijk voor toezicht en handhaving. Binnen deze directies ontbreken noodzakelijke 'checks and balances', zoals een concrete en vastgestelde planning, vastgestelde werkprocessen en collegiale toetsing.
- Het VTH-proces is niet inzichtelijk. Het OLB maakt geen adequaat gebruik van digitale systemen voor verifieerbare vergunningverlening, uitvoering van toezicht en handhaving. Registratie van documenten is onvolledig en wordt op verschillende manieren uitgevoerd.
- DR&O en DT&H sturen niet gericht op de uitvoering van VTH-taken.
- DR&O en DT&H stemmen de werkzaamheden onderling niet structureel af. Hierdoor ontbreekt een integrale aanpak voor complexe dossiers.

#### Vergunningverlening

- DR&O heeft geen actueel overzicht van bedrijven die een hindervergunning moeten hebben.
- Wettelijk verplichte adviseurs (waaronder de Commissie Natuurbeheer Bonaire, de brandweer en interne afdelingen) worden niet of niet op tijd betrokken bij een vergunningprocedure.

- (Ontwerp)vergunningen worden niet of niet op tijd gepubliceerd, zodat belanghebbenden niet of niet op tijd worden geïnformeerd. Dit heeft gevolgen voor hun rechtspositie.
- Er zijn achterstanden met betrekking tot vergunningverlening. Wettelijke termijnen worden niet bewaakt.

*Voorbeeld*

Een loods, overkapping en fabriek in aanbouw blijken geen bouwvergunningen te hebben. Na een aantal maanden zijn de bouwwerkzaamheden afgerond en heeft het OLB voor de loods met overkapping een bouwvergunning afgegeven. Voor de fabriek is geen bouwvergunning afgegeven.

Toezicht

- Toezicht wordt niet planmatig uitgevoerd en alleen op basis van klachten en incidenten.
- DT&H stelt dat alle toezichtcapaciteit daarmee volledig wordt ingezet.

*Voorbeeld*

Een afvalbedrijf heeft na aanhoudende klachten van omwonenden over overlast op eigen initiatief een onderzoek laten uitvoeren. Op basis van de resultaten besluit het bedrijf de verbrandingsoven stil te leggen. Het OLB heeft dit bedrijf niet aantoonbaar geïnspecteerd.

Handhaving

- Bij overtredingen vindt niet consequent handhaving plaats.
- Handhaving wordt niet consequent doorgezet tot en met het innen van dwangsommen, waardoor overtredingen niet worden hersteld.

*Voorbeeld*

Er zijn 2 kustbebouwingsprojecten gerealiseerd zonder dat alle vereiste natuur- en bouwvergunningen zijn afgegeven. Daardoor zijn tijdens de bouw niet de juiste voorzieningen getroffen om de kust en het koraal te beschermen. Handhavende acties van het OLB leiden niet tot ongedaan maken van de overtredingen.

**Achterliggende oorzaken**

Het OLB wordt geconfronteerd met verschillende knelpunten die een correcte uitvoering van VTH in de weg staan. De ILT onderscheidt daarbij een aantal oorzaken.

Personeel en organisatie

- De eisen aan personeel zijn toegenomen, terwijl scholing en begeleiding bij de uitvoering van de taken is achtergebleven.
- Vacatures, ook voor het management, zijn moeilijk in te vullen en staan langere tijd open. Aanstellingen worden na afloop van de periode van 3 jaar regelmatig niet verlengd. Dit gaat ten koste van continuïteit en een gevoel van verantwoordelijkheid.
- Meerdere verbetertrajecten lopen langdurig naast elkaar zonder vastgestelde einddatum. Dit leidt tot onduidelijkheid over verantwoordelijkheden binnen de organisatiestructuur.

#### Middelen en processen

- Ondersteunende systemen voor VTH en registratie van stukken worden onvoldoende benut.
- Beleid, programma's en projectplannen worden regelmatig ter vaststelling aan het bestuurscollege aangeboden zonder dat dit door het bestuurscollege wordt behandeld of vastgesteld.

#### Cultuur en bestuurlijke invloed

- Het OLB biedt geen veilige werkomgeving waar medewerkers zich gesteund voelen door de ambtelijke leiding als ze beslissingen moeten nemen die niet kunnen rekenen op bestuurlijke instemming.
- Medewerkers van het OLB worden geïnstrueerd om vergunningen af te geven. Zij worden ook geïntimideerd om handhavende acties niet op te starten of door te zetten.
- Uit onderzochte dossiers blijkt dat illegale situaties achteraf worden gelegaliseerd. Dit kan in uitzonderingsgevallen acceptabel zijn, op Bonaire komt dit echter regelmatig voor.

#### Betrokkenheid van het Rijk

- Door het Rijk wordt gestuurd op beleid en programmering, terwijl de daadwerkelijke uitvoering onderbelicht blijft.
- De datum van inwerkingtreding van het Inrichtingen- en Activiteitenbesluit BES is meerdere keren uitgesteld. Daardoor krijgen ondernemers en het OLB een afwachtende houding met betrekking tot het aanvragen en verlenen van hindervergunningen.
- De Rijksvertegenwoordiger beschikt over de bevoegdheid tot het toepassen van interbestuurlijk toezicht (IBT), maar een beleidskader voor de toepassing van het IBT ontbreekt en er zijn geen toezichthouders aangewezen voor de ondersteuning van deze taak.
- Het OLB wordt belast door werkbezoeken, stuurgroepen en taskforces met een ambitieniveau dat niet overeenkomt met de uitvoeringskracht. Daardoor krijgen reguliere werkzaamheden minder prioriteit.

#### **Conclusie**

De uitvoering van de VTH-taken door het OLB is niet op orde. In het proces ontbreekt rechtszekerheid waardoor willekeur kan ontstaan. De belangen die de wetgeving op het gebied van bouwen, milieu en natuur beoogt te beschermen, worden niet of onvoldoende beschermd. Inspanningen van het OLB en het Rijk om hierin verbetering te brengen hebben onvoldoende resultaat gehad. Door deze veelheid aan soms sterk verweven oorzaken is een fundamentele wijziging van de uitvoering van de VTH-taken nodig om tot verbetering te komen.

Het OLB heeft niet de vereiste kennis en ervaring om de VTH-taken adequaat te kunnen uitvoeren. Voor meerdere bedrijven en activiteiten is geen vergunning verleend. Wettelijk verplichte adviseurs worden niet consequent en tijdig betrokken bij vergunningverlening. Besluiten worden niet naar behoren bekendgemaakt en de processen zijn niet inzichtelijk. Toezicht vindt plaats op ad hoc basis en handhaving leidt niet tot herstel van de overtreding.

De omvang van Bonaire als kleine gemeenschap en de nabijheid van het bestuur maken een professionele en onafhankelijke uitvoering van het VTH-proces moeilijker. Dat wordt versterkt door het ontbreken van adequate 'checks and balances' binnen de organisatie. De Rijksvertegenwoordiger geeft in zijn rol als laatste 'check and balance' in het VTH-proces beperkt invulling aan deze

verantwoordelijkheid. Hij heeft wel bevoegdheden maar geen toezichthouders voor de ondersteuning van zijn taken.

### **Aanbevelingen**

De ILT doet de volgende aanbevelingen voor verbetering van uitvoering van de VTH-taken met betrekking tot bouwen, milieu en natuur.

#### Aanbeveling 1 (Rijk)

Breng op korte termijn de uitvoering van het volledige VTH-takenpakket voor bouwen, milieu en natuur onder bij 1 bestaande omgevingsdienst in Europees Nederland. Zo worden kennis, ervaring en continuïteit geborgd en wordt er ook afstand tot het bestuur gerealiseerd.

- Conform de situatie in Europees Nederland blijven de bevoegdheid en eindverantwoordelijkheid bij het openbaar lichaam. De uitvoering van de taken wordt belegd bij de omgevingsdienst. Het openbaar lichaam mandateert de directeur van deze omgevingsdienst voor het ondertekenen van vergunningen en handhavingsbeschikkingen.
- Start direct met in het kaart brengen en wegwerken van de achterstanden bij vergunningverlening binnen het OLB met ondersteuning en onderaansturing van de omgevingsdienst.
- Door de grote fysieke afstand tot Bonaire is bijzondere aandacht nodig voor de praktische uitvoering van de VTH-taken. Dit kan gerealiseerd worden door de huidige vergunningverleners en toezichthouders van het OLB nauw te betrekken bij de uitvoering van de taken onder aansturing van de omgevingsdienst.

#### Aanbeveling 2 (OLB)

Pak de gesignaleerde knelpunten binnen de ambtelijke organisatie van het OLB snel en gericht aan, in nauwe samenwerking met de in aanbeveling 1 genoemde omgevingsdienst. Een deel van het VTH-proces zal namelijk ondanks aanbeveling 1 door het OLB uitgevoerd blijven worden.

- Organisatiestructuur: Geef duidelijkheid over de lopende verbeterprojecten via de Stuurgroep Verbeterplannen DR&O/DT&H en rond deze projecten zo spoedig mogelijk af.
- Personeel en Organisatie: Geef prioriteit aan het werven voor vacatures binnen het VTH-proces en het afronden van lopende projecten, waaronder het zogenoemde project 'Revitalisering OLB'.
- Sturing: Stel jaarlijks prioriteiten vast en koppel deze aan een concrete planning van werkzaamheden. Voer de werkzaamheden uit en bewaak de voortgang.
- Gebruik van ICT: Maak een eenduidige keuze voor ondersteunende systemen. Draag zorg voor instructie van medewerkers en stuur op het consequent gebruik van deze systemen.

#### Aanbeveling 3 (Rijk en OLB)

Draag, in nauwe afstemming met het OLB, zorg voor actuele en adequate wet- en regelgeving voor bouwen, milieu en natuur.

- Specifiek voor bouwen: Evalueer de huidige bouwverordening en verschaft duidelijkheid over de rechtsgeldigheid van oude bouwverordeningen (OLB en Rijk). Gebruik de BES-code om invulling te geven aan de functionele eisen uit het Bouwbesluit en veranker deze code in een Ministeriële Regeling.
- Specifiek voor milieu: Zorg dat het IAB BES snel in werking treedt, waardoor de bedrijven met het grootste potentiële milieueffect gereguleerd worden.



Het IAB BES verschaft het noodzakelijke kader voor programmering en uitvoering van vergunningverlening en toezicht.

- Specifiek voor natuur: Evalueer of alle categorieën waarvoor een natuurvergunning is vereist een uitgebreide procedure met advies moeten doorlopen (OLB). Beoordeel of gevoelige gebieden en bufferzones aangewezen moeten worden (Rijk).

Aanbeveling 4 (Rijk)

Versterk de positie van de Rijksvertegenwoordiger voor de toepassing van de IBT-taak.

- Stel een beleidskader vast voor de toepassing van IBT-instrumenten.
- Zorg voor ambtelijke ondersteuning bij het vervullen van deze IBT-taak door het aanwijzen van toezichthouders.

## Resúmen

### **Enkargo i investigashon**

Riba 4 di òktober sekretario di estado di Infrastruktura i Kalidat di Awa (IenW) a pidi Inspekshon di Medioambiente i Transporte, (Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) pa hasi un investigashon riba dunamentu di pèrmit, supervishon i mantenshon (di lei) (VTH) na Boneiru, Sint Eustatius i Saba. E sekretario di estado a pidi pa hasi rekomendashonnan tambe pa mehorá e sistema i pa introdusí 'checks and balances'. A hasi e investigashon den koordinashon ku minister di Naturalesa i Nitrógeno di ministerio di Agrikultura, Naturalesa i Kalidat di Alimento (LNV).

Riba 10 di òktober 2022, gezaghebber di Boneiru a puntra si ILT por a hasi un evaluashon di e trayekto di mehorashon interno di entidat públiko Boneiru ku ta kanando i si por a saka konklushonnan di esei relashoná ku supervishon i mantenshon (di lei) riba tereno di medioambiente i ambiente di bida.

E rapòrt akí ta kumpli ku ámbos petishon i ta limitá su mes na ehekushon di e tareanan di VTH relashoná ku konstrukshon, medioambiente i naturalesa na Boneiru. Pa e investigashon e tim di proyekto di ILT i LNV a hasi 2 bishita na Boneiru. Ademas a hasi entrevista i a studia dokumento i rapòrt. Empleadonan di OLB, sin duda, a suministrá informashon pa e investigashon i a pèrkurá pa e tim di proyekto por a entrevistá e personanan deseá.

### **Resultado di e investigashon di VTH**

ILT ta konkluí ku implementashon di di e tareanan di VTH relashoná ku konstrukshon, medioambiente i naturalesa no ta kumpli ku e eksigensianan legal i ordenansanan lokal. E konklushon akí ta basá riba e opservashonnan akibou menshoná.

#### En general

- Kolegio ehekutivo a stipulá e Programa di implementashon Supervishon i Mantenshon, falta un programa di inspekshon korespondiente.
- Direktorado di Planifikashon i Desaroyo (DR&O) ta entre otro responsabel pa otorgamentu di pèrmit. Direktorado Supervishon i Mantenshon (DT&H) ta responsabel pa supervishon i mantenshon. Den e direktoradonan akí falta 'checks and balances' nesesario, manera un plan konkreto stipulá, prosesonan di trabou stipulá i evaluashon evaluashon kolegial.
- E proseso di VTH no ta transparente. OLB no ta hasi uso adekuaado di sistemanan digital pa dunamentu di pèrmit, ehekushon di supervishon i mantenshon verifikabel. Registrashon di dokumento ta deficiente i ta tuma lugá na diferente manera.
- DR&O i DT&H no ta manehá ku enfoke riba ehekushon di tareanan di VTH.
- DR&O i DT&H no ta koordiná e trabounan di forma struktural ku otro. Pa e motibu akí falta un aserkamentu integral pa dosiénan kompleho.

#### Dunamentu di pèrmit

- DR&O no tin un bista general aktualisá di kompanianan ku tin mester di un pèrmit di molèster.
- No ta embolbí e konseheronan rekerí pa lei òf no ta embolbí nan na tempu (inkluyendo e Komishon Maneho di Naturalesa Boneiru, brantwer i sekshonnan interno) den un prosedura di pèrmit.

- No ta publiká (konsepto di) pèrmitnan òf no ta publiká nan na tempu, di manera ku no ta informá esnan interesá òf no ta informá nan na tempu. Esaki tin konsekuensia pa nan posishon hurídiko.
- Tin retraso relashoná ku otorgamentu di pèrmit. No ta tene términonan legal na bista.

*Ehèmpel*

Ta resultá ku un depósito, dak i fábrika den konstrukshon no tin pèrmit di konstrukshon. Despues di un par di luna ta finalisá e trabounan di konstrukshon i OLB ta duna un pèrmit di konstrukshon pa e depósito i dak. Pa e fábrika no a duna pèrmit di konstrukshon.

Supervishon

- No ta ehekutá supervishon den forma planifiká i solamente a base di keho i insidente.
- DT&H ta bisa ku pa esei ta hasi uso di e kapasidat di supervishon kompleto.

*Ehèmpel*

Despues di kehonan persistente di habitantenan den besindario tokante molèster, un kompania di desperdisio riba propio inisiativa ta laga hasi un investigashon. Basá riba e resultadonan e kompania ta disidí di para e fòrnu di kombustion. OLB no proba ku a inspektá e empresa akí.

Mantenshon

- Den kaso di violashonnan no ta hasi mantenshon (di lei) di forma konsekuente.
- No ta sigui di forma konsekuente ku mantenshon (di lei) i ku kobransa di multanan imponé, di manera ku no ta koregí violashonnan.

*Ehèmpel*

A realisá 2 proyekto di konstrukshon riba kosta sin ku a duna tur pèrmit di naturalesa i di konstrukshon rekerí. Pa e motibu ei no a tuma e medidanan korekto pa protehé kosta i koral. Akshon pa mantené lei di parti di OLB no ta kondusí na korekshon di e violashonnan.

**E kousanan di esaki**

OLB ta hañé konfrontá ku diferente puntonan problemátiko ku ta opstakulisá ehekushon korekto di VTH. ILT ta distinguí diferente kousa.

Personal i en organisashon

- Ta eksigí mas di e personal, miéntras ku kapasitashon i guia den ehekushon di e tareanan a keda atras.
- Ta difísil pa yena vakaturanan, pa gerensia tambe, i ta keda habrí pa largu tempu. Regularmente no ta prolongá nombramentunan despues di un periodo di 3 aña. Esaki ta bai a kosto di kontinuidat i sentido di responsabilidadat.
- Diferente trayekto di mehorashon ta kana pa largu tempu banda di otro, sin ku tin un fecha di finalisashon stipulá. Esaki ta kondusí na vaguedat tokante responsabilidadat den e struktura organisatorio.

Rekurso- i prosesonan

- No ta hasi uso suficiente di sistemanan di sosten di VTH i di registrashon di dokumento.
- Regularmente ta presentá maneho, programa i plannan di proyekto na kolegio ehekutivo, sin ku kolegio ehekutivo ta atendé òf stipulá esakinan.

### Kultura i influensia atministrativo

- OLB no ta ofresé un ambiente di trabou sigur kaminda empleadonan ta sintí ku nan tin sosten di mando atministrativo ora nan mester tuma desishonnan ku no ta konta ku aprobashon atministrativo.
- Ta instruí empleadonan di OLB pa duna pèrmit. Tambe ta intimidá nan pa no kuminsá òf sigui ku akshonnan den kuadro di mantenshon (di lei).
- For di dosiènan ku a investigá ta resultá ku despues ta legalisá situashonnan ilegal. Esaki por ta aseptabel den situashonnan eksepsional, sinembargo na Boneiru esaki ta sosodé regularmente.

### Embolbimentu di Gobièrnu Sentral

- Gobièrnu Sentral ta enfoká riba maneho i programashon, miéntas ku e implementashon real ta risibí poko atenshon.
- A posponé e fecha di entrada na vigor di e Desishon di Establesimentu i Aktivitat BES diferente bia. Pa e motibu ei empresarionan i OLB ta tuma un aktitut di sinta warda relashoná ku petishonnan i otorgamentu di pèrmitnan di molèster.
- Representante di Reino tin e kompetensia pa apliká supervishon intergubernamental (IBT), pero falta un kuadro di maneho pa aplikashon di IBT i no a nombra supervisoran pa duna sosten pa e tarea akí.
- Bishitanan di trabou, gruponan piloto i taskforcenan ku un nivel di ambishon ku no ta kuadra ku e forsa ehekutivo ta forma un peso pa OLB. Pa e motibu ei trabounan regular ta haña ménos prioridat.

### **Konklushon**

Implementashon di e tareanan di VTH di parti di OLB no ta na òrdu. Den e proseso falta siguridat hurídiko, loke ta pone ku por surgi arbitrariedat. E interesnan ku legislashon riba tereno di konstrukshon, medioambiente i naturalesa ta pretendé di ta protehé, no ta ser protehé òf no ta ser protehá sufisientemente. Esfuersonan di parti di OLB i Gobièrnu Sentral pa trese mehorashon den esaki no a duna sufisiente resultado. Debí na e kantidat di kousanan akí, hopi biaha fuertemente ligá na otro, ta rekerí un kambio fundamental di e tareanan di VTH pa logra mehorashon.

OLB no tin e konosementu i eksperensia rekerí pa por ehekutá e tareanan di VTH adekuadamente. No a duna pèrmit pa diferente kompania i aktivitat. No ta embolbí konsekuentemente i na tempu conseheronan rekerí pa lei ora di dunamentu di pèrmit. No ta publiká desishonnan manera debe ser i e prosesonan no ta transparente. Supervishon ta tuma lugá riba base ad hoc i mantenshon no ta kondusí na drecha e violashon.

E tamaño di Boneiru komo komunidad chikitu i distansia kòrtiku ku gobernantenan ta hasi ehekushon profeshonal i independiente di e proseso di VTH mas difisil. Esaki ta ser reforsá pa motibu di falta di 'checks and balances' adekado den e organisashon. E Representante di Reino den su ròl komo último 'check and balance' den e proseso di VTH ta duna contenido limitá na e responsabilidat akí. E tin kompetensianan si, pero no tin supervisoran pa dun'é sosten den su tareanan.

### **Rekomendashonnan**

ILT ta hasi e siguiente proposishonnan pa mehorashon di implementashon di e tareanan di VTH relashoná ku konstrukshon, medioambiente i naturalesa.

### Rekomendashon 1 (Gobièrnu Sentral)

Pone riba término kòrtiku e ehkushon di e pakete kompleto di tareanan di VTH pa konstrukshon, medioambiente i naturalesa bou di 1 servisio ambiental eksistente na Hulanda Oropeo. Asina ta garantisá konosementu, eksperensia i kontinuidat i ta logra pa krea distansia for di gobernantenan.

- Konforme e situashon na Hulanda Oropeo, kompetensia i responsabilidad final ta keda serka entidat públiko. Ta pone ehkushon di e tareanan bou di e servisio ambiental. Entidat públiko ta duna mandato na e direktor di e servisio ambiental akí pa firma pèrmitnan i desishonnan di mantenshon (di lei).
- Kuminsá mesora ku inventarisashon i eliminashon di retrasonan den dunamentu di pèrmit serka OLB ku sosten i bou di direkshon di e servisio ambiental.
- Debí na e distansia físiko di Boneiru tin mester di atenshon speshal pa implementashon práktiko di e tareanan di VTH. Por logra esaki, pa medio di estrecho embolbimentu di e aktual dunadónan di pèrmit di OLB den ehkushon di e tareanan bou di direkshon di e servisio ambiental.

### Rekomendashon 2 (OLB)

Atendé e puntonan problemátiko siñalá den e organisashon atministrativo di OLB rápidamente i dirigí, den estrecho kooperashon ku e servisio ambiental menshoná den rekomendashon 1. Apesar di rekomendashon 1 t'asina ku OLB lo sigui ehikutá un parti di e proseso di VTH.

- Struktura organisatorio: Duna klaridat riba proyektonan di mehorashon ku ta andando pa medio di e Grupo piloto Plannan di Mehorashon DR&O/DT&H i terminá e proyektonan aki mas pronto posibel.
- Personal i Organisashon: Duna prioridat na rekrutamentu pa e vakaturanan den e proseso di VTH i na finalisashon di proyektonan andando, inkluyendo e asina yamá proyekto 'Revitalisashon di OLB'.
- Guia: Stipulá anualmente prioridatnan i mara esakinan na un planifikashon di trabou konkreto. Ehikutá e trabounan i vigilá nan progreso.
- Uso di ICT: Hasi un eskoho kla pa sistemanan di apoyo. Pèrkurá pa instrukshon di empleadonan i guianan pa nan hasi uso konsekuente di e sistemanan akí.

### Rekomendashon 3 (Gobièrnu Sentral i OLB)

Pèrkurá, den estrecho koordinashon ku OLB, pa lei i regulashon aktualisá i adekuaado pa konstrukshon, medioambiente i naturalesa.

- Spesífikamente pa konstrukshon: Evaluá e aktual ordenansa di konstrukshon i duna klaridat tokante legitimidat di ordenansanan di konstrukshon bieu (OLB i Gobièrnu Sentral). Hasi uso di e Kódigo di BES pa kumpli ku eksigensianan funshonal di e Desishon di Konstrukshon i ankra e kódigo akí den un Areglo Ministerial.
- Spesífikamente pa medioambiente: Pèrkurá pa e IAB BES dreña rápidamente na vigor, di manera ku ta regulá kompanianan ku tin impakto potensial mas grandi riba medioambiente. E IAB BES ta suministrá e kuadro nesario pa programashon i ehkushon di dunamentu di pèrmit i supervishon.
- Spesífikamente pa naturalesa: Evaluá si tur e kategorianan pa kua un pèrmit di naturalesa ta rekerí, mester kana un proseso ku konseho amplio (OLB). Evaluá si mester apuntá áreanan delikado i zonanan delimitá (Gobièrnu Sentral).

Rekomendashon 4 (Gobièrnu Sentral)

Fortalesé posishon di e Representante di Reino pa loke ta trata implementashon di e tarea di IBT.

- Stipulá un kuadro di maneho pa aplikashon di hèrmèntnan di IBT.
- Pèrkurá pa nombra supervisoronan pa duna sosten atministrativo ora di ehersé e tarea di IBT akí.

## Summary

### **Assignment and investigation**

On the 4<sup>th</sup> of October 2022, the State Secretary of Infrastructure and Water Management (IenW) requested the Human Environment and Transport Inspectorate (Inspectie Leefomgeving en Transport), hereinafter ILT, to conduct an investigation into permits, supervision and enforcement (VTH) on Bonaire, St. Eustatius and Saba. The State Secretary also requested recommendations for improving the system and introducing 'checks and balances'. The investigation was conducted in coordination with the Minister for Nature and Nitrogen of the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality (Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) hereinafter LNV.

On the 10<sup>th</sup> of October 2022, the Island Governor of Bonaire asked if the ILT could conduct an assessment of the internal improvement process ongoing within the Public Entity Bonaire (OLB) and draw conclusions from it regarding supervision and enforcement in respect of the natural environment and the human environment.

This report presents the outcome of both investigations and focuses specifically on the execution of the VTH tasks relating to construction, the environment and nature on Bonaire. The project team formed by ILT and LNV visited twice Bonaire for the purposes of the investigation. In addition, interviews were conducted and documents and reports were studied. OLB employees cooperated fully in providing information for the investigation and ensured that the project team could interview the desired individuals.

### **Results of the VTH investigation**

The ILT concludes that the execution of VTH tasks relating to construction, the environment and nature on Bonaire does not comply with legal requirements and local regulations. This conclusion is based on the following observations.

#### General

- The Executive Council has adopted the Implementation Programme for Supervision and Enforcement (Uitvoeringsprogramma Toezicht en Handhaving), however an associated inspection programme is lacking.
- The Directorate of Spatial Planning and Development (directie Ruimte & Ontwikkeling), hereinafter DR&O, is responsible for permit issue among other things. The Directorate of Supervision & Enforcement (directie Toezicht & Handhaving), hereinafter DR&O, is responsible for supervision and enforcement. Within these Directorates, the necessary checks and balances such as concrete and approved scheduling, documented work processes and peer review are lacking.
- The VTH process is not transparent. The OLB does not adequately use digital systems for verifiable permit issue and verifiable implementation of supervision and enforcement. Document registration is incomplete and performed in different ways.
- DR&O and DT&H do not manage execution of the VTH tasks in a targeted manner.
- DR&O and DT&H do not structurally coordinate the work among themselves. As a result, an integrated approach to complex cases is lacking.

#### Permits

- DR&O does not have an up-to-date list of businesses required to have a nuisance permit.

- Legally required advisers, including the Bonaire Nature Management Commission (Commissie Natuurbeheer Bonaire), the fire department and internal departments, are either not involved in a permit process at all, or are not involved in a timely manner.
- (Preliminary) permits are either not published, or not published in a timely manner, so stakeholders are not informed or not informed in time. This has implications for their legal position.
- There are permit issue backlogs. Statutory deadlines are not monitored.

*Example*

A shed, roofed outside storage area and factory under construction appear not to have construction permits. The construction work was completed after several months and OLB then issued a building permit for the shed and roofed outside storage area. No construction permit was issued for the factory.

Supervision

- Supervision is not carried out in a planned manner and only on the basis of complaints and incidents.
- DT&H claims that the total available supervision capacity is deployed for this.

*Example*

A waste processing company commissioned an investigation on its own initiative after persistent complaints from local residents about nuisance. Based on the results, the company decided to shut down the incinerator. There is no evidence that OLB actually inspected this company.

Enforcement

- The enforcement applied in the case of infringements is not consistent.
- Enforcement is not seamlessly followed through up to and including the collection of penalty payments, resulting in infringements not being corrected.

*Example*

Two coastal development projects are being realised without all required ecological and building permits having been issued. As a result, the appropriate measures to protect the coast and coral were not implemented during construction. Enforcement action on the part of the OLB is not resulting in measures to reverse the impact of the infringements.

**Underlying causes**

The OLB faces several bottlenecks that prevent correct execution of VTH. The ILT has identified a number of causes in this regard.

Staff and organisation

- The demands placed on staff have increased, however training and coordination when executing the tasks are lagging behind.
- Vacant positions, including management positions, are difficult to fill and remain open for long periods of time. Appointments are regularly not renewed after the initial 3-year period. This is detrimental to continuity and the development of a sense of responsibility.
- Multiple improvement programmes run side by side for long periods of time with no identified end date. This leads to a lack of clarity about responsibilities within the organisational structure.



#### Resources and processes

- Support systems for VTH and document registration are not adequately used.
- Policies, programmes and project plans are regularly submitted to the Executive Council for adoption without them actually being considered or adopted by the Executive Council.

#### Culture and managerial influence

- The OLB does not provide a safe working environment where employees feel supported by the civil servants in leadership positions when they have to make decisions that do not automatically qualify for administrative approval.
- Employees of the OLB are instructed to issue permits. They are also subjected to intimidation to ensure that they do not start or pursue enforcement actions.
- The cases that were examined indicate that illegal situations are subsequently legalised. This may be acceptable in exceptional cases; on Bonaire, however, it is a regular occurrence.

#### Involvement of the Dutch government

- The Dutch government exercises administrative control through policy and programmes, but actual implementation is not adequately tracked.
- The date of entry into force of the BES Establishment and Activities Decree (Inrichtingen- en Activiteitenbesluit BES), hereinafter IAB BES, has been postponed several times. This has led to business owners and the OLB adopting a wait-and-see attitude regarding applications for and the issue of nuisance permits.
- The Kingdom Representative has the authority to apply intergovernmental supervision (Interbestuurlijk Toezicht), hereinafter IBT, but a policy framework for applying IBT is lacking and no supervisors have been designated to support this task.
- The OLB has its hands full with working visits, steering groups and task forces with a level of ambition that does not match their implementation capacity. This makes normal work less of a priority.

#### **Conclusion**

The OLB's execution of the VTH tasks is not in order. The process lacks legal certainty, which can lead to arbitrariness. The interests that laws relating to construction, the environment and nature are intended to protect are either not being protected at all, or not being protected adequately. Efforts on the part of the OLB and the Dutch government to improve this have not been sufficiently effective. Due to this multiplicity of sometimes strongly interdependent causes, a fundamental change in the execution of VTH tasks is needed in order to improve the situation.

The OLB does not have the knowledge and experience required to adequately execute the VTH tasks. Permits have not been issued for several businesses and activities. Legally required advisers are not involved consistently and in a timely manner in the permit issue process. Decisions are not published in the proper manner and the processes are not transparent. Supervision takes place on an ad hoc basis and enforcement does not lead to remediation of the infringement.

Bonaire's size as a small community and the Executive Council's proximity to that community make professional and impartial execution of the VTH process more difficult. This is compounded by the lack of adequate 'checks and balances' within the organisation. The Kingdom Representative, in his role as the final 'check and

balance' in the VTH process, is limited in his ability to act in accordance with this responsibility. He has powers but no supervisors to support the execution of his duties.

### **Recommendations**

The ILT recommends the following action to improve execution of the VTH tasks relating to construction, the environment and nature.

#### Recommendation 1 (Dutch government)

Rapidly transfer the execution of the entire VTH task package relating to construction, the environment and nature to a single existing environment agency in the Netherlands in Europe. This ensures retention of knowledge and experience, and guarantees continuity, while at the same time distancing the activities from the Executive Council.

- In line with the situation in the Netherlands in Europe, the public entity retains its powers and continues to have final responsibility. Actual execution of the tasks is assigned to the environment agency. The public entity gives the director of this environment agency a mandate to sign permits and enforcement orders.
- Immediately start to identify and eliminate permit issue backlogs within the OLB, under the management and with the support of the environment agency.
- Due to the significant physical distance to Bonaire, special attention is needed for the practical aspects of executing the VTH tasks. This can be achieved by closely involving the current OLB permit issue officers and supervisors in the execution of the tasks under the environment agency's control.

#### Recommendation 2 (OLB)

Address the identified bottlenecks within the administrative organisation of the OLB quickly and in a focused manner, in close cooperation with the environment agency referred to in 1. Part of the VTH process will continue to be executed by the OLB despite recommendation 1.

- Organisation structure: Clarify progress in ongoing improvement projects through the DR&O/DT&H Improvement Plans Steering Committee and complete these projects as soon as possible.
- Staff and Organisation: Prioritise recruitment for vacancies within the VTH process and completion of ongoing projects, including the 'OLB Revitalisation' project ('Revitalising OLB').
- Management: Set priorities on an annual basis and link them to a concrete schedule of work. Perform the work and monitor progress.
- Use of ICT: Make an unequivocal choice for support systems. Arrange training for the employees and focus management attention on consistent use of these systems.

#### Recommendation 3 (Dutch government and OLB)

In close coordination with the OLB, ensure up-to-date and adequate laws and regulations for construction, the environment and nature.

- Specifically for construction: Evaluate the current building regulations and clarify the validity of old building regulations (OLB and Dutch government). Use the BES code to implement the functional requirements of the Buildings Decree and anchor this code by means of a Ministerial Decree.

- Specifically for the environment: Ensure rapid entry into force of the IAB BES to regulate the businesses with the greatest potential environmental impact. The IAB BES sets out the required framework for programming and execution of the permit issue and supervision activities.
- Specifically for nature: Evaluate whether all categories requiring an ecological permit should go through an extended procedure with an advisory requirement (OLB). Assess whether sensitive areas and buffer zones should be designated (Dutch government).

Recommendation 4 (Dutch government)

Strengthen the position of the Kingdom Representative to achieve effective intergovernmental supervision.

- Establish a policy framework for the use of intergovernmental supervision instruments.
- Provide administrative support for fulfilling this intergovernmental supervision task by appointing supervisors.

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Op 4 oktober 2022 verzocht de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) een onderzoek uit te voeren en aanbevelingen te doen voor een goed functionerend stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de BES-eilanden.

Op 10 oktober 2022 heeft de gezaghebber van Bonaire de staatssecretaris van IenW verzocht of de ILT een visitatie van het Openbaar Lichaam Bonaire (OLB) kon uitvoeren in aanvulling op de daar gestarte verbetertrajecten.

Met dit rapport geeft de ILT invulling aan de beide verzoeken. Het onderzoek is uitgevoerd in afstemming met de minister voor Natuur en Stikstof van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

## 1.2 Doelstelling

Het bestuurscollege van Bonaire verleent vergunningen aan burgers en bedrijven, draagt zorg voor het toezicht op de naleving en treedt zo nodig handhavend op. Dit onderzoek richt zich specifiek op de VTH-taken met betrekking tot bouwen, milieu/hinder en natuur.

Doel van het onderzoek is het toetsen van de uitvoering van de VTH-taken aan het normenkader op grond van de Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer (vrom) BES, de Hinderverordening en de Wet grondslagen natuurbeheer- en bescherming (Wgnb) BES en de onderliggende regelgeving. De resultaten van deze toetsing zijn vervolgens als een nul-situatie vastgelegd. Aan de hand van deze nul-situatie doet de ILT aanbevelingen om de uitvoering van deze taken te verbeteren en waar nodig aanvullende zogenoemde 'checks and balances' in te voeren.

## 1.3 Aanpak onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in 3 fasen: de voorbereidingsfase, de onderzoeksfase en de rapportagefase.

In de voorbereidingsfase is het projectteam ingesteld met medewerkers van de ILT en LNV. Via videovergaderingen zijn kennismakingsgesprekken gevoerd met relevante personen binnen het OLB en is de stand van zaken van wetgeving, toezichts- en handavingsprogramma's van het OLB in kaart gebracht. Ook is de status van al lopende verbeterplannen besproken. Op basis van de wetten, besluiten en verordeningen is het toetsingskader voor het onderzoek vastgesteld.

Tijdens de onderzoeksfase zijn 2 bezoeken aan Bonaire gebracht. Bij het eerste bezoek werd nader kennism gemaakt en is het normenkader gepresenteerd. Ook zijn interviews afgenomen en zijn in afstemming met het OLB 2 prioritaire thema's en 1 dossier toegevoegd voor verder onderzoek. Tot slot is informatie verzameld en zijn concrete werkafspraken gemaakt over het verdere verloop en de communicatie over het onderzoek. Tijdens het 2<sup>e</sup> bezoek zijn geselecteerde dossiers geanalyseerd. Om invulling te geven aan het verzoek van de gezaghebber zijn lopende verbetertrajecten besproken met de projectleiders. Daarnaast heeft de projectgroep

verdiepende interviews afgenomen van medewerkers van het OLB en van organisaties die ook actief zijn in het VTH-proces.

In de rapportagefase zijn de bevindingen vastgelegd in een conceptrapport, zonder conclusies en aanbevelingen. Dit concept is voor een feitencheck in wederhoor voorgelegd aan het OLB. Als de reacties daartoe aanleiding gaven, zijn deze verwerkt in het rapport.

In het rapport zijn de bevindingen voor 'beleid en programma' en voor 'uitvoering' beschreven. Deze worden getoetst aan het normenkader van de Wet vrom BES, hoofdstuk 5 van het ontwerp Inrichtingen- en Activiteitenbesluit BES (IAB BES), de Hinderverordening en de Wgnb BES. Het ontwerp-IAB is nog niet in werking getreden en is dus geen formeel normenkader. Tenslotte zijn conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd voor het verbeteren van de uitvoering en de 'checks and balances'.

## **1.4 Afbakening**

De scope van het onderzoek wordt bepaald door het verzoek van de staatssecretaris van 4 oktober 2022, het verzoek van de gezaghebber van 10 oktober 2022, het normenkader van de Wet VROM BES en onderliggende regelgeving, de Hinderverordening en het normenkader Wet GNB BES en onderliggende regelgeving. Daarnaast zijn in afstemming met het OLB 2 prioritaire thema's en een dossier onderzocht. Het onderzoek beperkt zich tot de periode 2020 tot en met 2022. Echter, als in de geselecteerde dossiers belangrijke ontwikkelingen waren die buiten deze periode vielen, is deze informatie betrokken bij de beoordeling.

Het onderzoek is niet gericht op ruimtelijke ordening. Maar in de bouwdossiers waarbij het OLB toetste aan het Ruimtelijk Ontwikkelingsplan Bonaire, is dit aspect wel meegenomen.

## **1.5 Leeswijzer**

De bevindingen in dit rapport berusten op een analyse van de geselecteerde dossiers, de documenten die daarover door het OLB zijn aangeleverd en de interviews die zijn afgenomen met personen binnen en buiten het OLB. De ILT kan op basis van deze beperkte steekproef geen volledig en absoluut beeld presenteren. De bevindingen zijn echter voldoende overtuigend en overeenkomend om tot conclusies en aanbevelingen te kunnen komen.

In hoofdstuk 2 staat een korte beschrijving over Bonaire en het bestuur, de ambtelijke organisatie en de positie binnen Nederland. Ook wordt hier kort de rol van de Rijksvertegenwoordiger (RV) toegelicht.

In hoofdstuk 3 vindt u een beschrijving van beleid, programmering en uitvoering van VTH-taken voor bouwen en milieu/hinder.

Het beleid en de uitvoering van VTH-taken voor natuur staat in hoofdstuk 4.

Het OLB heeft in het 'Uitvoeringsprogramma Toezicht en Handhaving 2022' een aantal prioriteiten benoemd. Hoofdstuk 5 beschrijft hoe 2 van deze prioriteiten worden uitgevoerd. Ook heeft de ILT een analyse gemaakt van een dossier dat door het OLB zelf is aangedragen voor dit onderzoek. Het hoofdstuk sluit af met de manier waarop het OLB is omgegaan met klachten, zienswijzen en

handhavingsverzoeken. Deze stukken zijn aangedragen door burgers die ILT benaderd hebben naar aanleiding van publiciteit over dit onderzoek.

Hoofdstuk 6 beschrijft observaties op basis van de interviews, voor zover die verdere duiding geven aan bevindingen uit de dossieronderzoeken. Daarbij worden ook gerelateerde onderzoeken gebruikt van andere instanties die de bevindingen over het functioneren van het VTH-stelsel op de BES-eilanden ondersteunen.

## 2. Bonaire en het Openbaar Lichaam

### 2.1 Bonaire in feiten en cijfers

Bonaire is een zogenoemd Openbaar Lichaam binnen Nederland, ook wel een 'bijzondere gemeente'. Tot 2010 maakte Bonaire deel uit van de Nederlandse Antillen. Sinds 10 oktober 2010 hoort het eiland, net als Sint Eustatius en Saba, tot Caribisch Nederland.

Bonaire is een eiland van ongeveer 288 km<sup>2</sup> en is daarmee 1,5 keer zo groot als Texel. Op 1 januari 2022 had Bonaire 22.573 inwoners. Dit is vergelijkbaar met een kleine gemeente als het Zeeuwse Borsele. De bevolking van Bonaire groeit snel. Tussen 2010 en 2022 is de bevolking met 45% gegroeid. Volgens de prognoses van het CBS zal de bevolking in 2030 met 16% zijn toegenomen ten opzichte van 2022.

De belangrijkste sector van de Bonairiaanse economie is het toerisme. Veel mensen werken in het toerisme of een van de toeleverende sectoren. Het toerisme heeft de afgelopen jaren een hoge vlucht genomen. Er komen jaarlijks 25 keer meer toeristen dan Bonaire inwoners heeft. Dit toegenomen toerisme leidt ook tot een toename van bouwactiviteiten.

Het OLB probeert de economie te diversifiëren door naast toerisme ook in te zetten op landbouw en de dienstverlenende sector.

### 2.2 Het bestuur van het OLB

Bonaire wordt bestuurd door een eilandbestuur en de Nederlandse Rijksoverheid. Het belangrijkste verschil met Europees Nederland is dat er sprake is van een andere bestuurlijke indeling. De bestuurslaag van de provincie ontbreekt, maar ook andere organisaties zoals een waterschap of een omgevingsdienst zijn niet aanwezig. Hierdoor is het OLB voor veel onderwerpen verantwoordelijk die in Nederland bij andere publieke instanties zijn belegd.

De eilandsraad is het hoogste bestuursorgaan van het OLB. De eilandsraad stelt de kaders en ziet toe op het werk van het bestuurscollege (BC). Het beleid wordt door het BC bepaald, tenzij deze bevoegdheid expliciet bij de eilandsraad is gelegd. De eilandsraad wordt door de inwoners van Bonaire gekozen en bestaat uit 9 eilandsraadsleden.

De eilandsraad kiest de gedeputeerden, die samen met de gezaghebber het BC vormen. Het BC zorgt voor het dagelijks bestuur van Bonaire. Zij bereiden eilandsraadsbesluiten voor en voeren die vervolgens uit. Het BC is bevoegd om zelf beslissingen te nemen, zoals het verlenen van vergunningen of het aangaan van contracten.

### 2.3 De ambtelijke organisatie

Het OLB kent een directiestructuur, waarbij de ambtelijke organisatie wordt aangestuurd door het directieteam. Het OLB is onderverdeeld in 4 directies: Bedrijfsvoering en Ondersteuning, Toezicht en Handhaving, Ruimte en Ontwikkeling, en Samenleving en Zorg. Het directieteam wordt gevormd door de directeuren van de 4 directies en de eilandsecretaris. De eilandsecretaris ondersteunt het BC, is voorzitter van het directieteam en daarmee verantwoordelijk voor het functioneren van de ambtelijke organisatie.

Figuur 1: Organogram Openbaar Lichaam Bonaire



De belangrijkste taak van de organisatie is om besluiten van de eilandsraad en het BC voor te bereiden en uit te voeren. Bij het OLB werken ongeveer 340 medewerkers.

Voor dit onderzoek is gesproken met medewerkers van verschillende directies, maar vooral van de directies Ruimte en Ontwikkeling (DR&O) en Toezicht en Handhaving (DT&H).

#### Mandaatregeling

Het verlenen van vergunningen is gemandateerd aan het afdelingshoofd DR&O. Het opleggen van handhavingsbeschikkingen is gemandateerd aan de directeur DT&H.



Bij besluit van 25 augustus 2021 heeft het BC een mandaatbesluit genomen met daaraan gekoppeld voorwaarden. In het register (versie 9 augustus 2021) is gespecificeerd welke functionarissen welk mandaat hebben. Voor het verlenen van een bouwvergunning, natuur- of milieuvergunning is het afdelingshoofd DR&O volledig bevoegd. Voor het opleggen van een handhavingsbeschikking last onder dwangsom (LOD), last onder bestuursdwang (LOB) of spoedeisende bestuursdwang is de directeur DT&H volledig bevoegd. Bij politiek gevoelige of complexe besluiten is afstemming nodig met de verantwoordelijk gedeputeerde.

#### *Aanwijzing toezichthouders*

Het BC heeft toezichthouders aangewezen. Toezichthouders van Stichting Nationale Parken Bonaire (STINAPA) zijn aangewezen als toezichthouder voor de Verordening natuurbeheer Bonaire.

Bij besluit van 12 december 2019, nummer 7 (archieffnummer P&A/2019001274) heeft het BC huidige en toekomstige medewerkers in de functies van inspecteur A, B, of C of senior inspecteur belast met het toezicht op de naleving van in het besluit genoemde wet- en regelgeving, waaronder de Hinderverordening Bonaire, de Verordening natuurbeheer Bonaire, de Wgnb BES en de Wet vrom BES.

Het BC heeft bij hetzelfde besluit huidige en toekomstige medewerkers van STINAPA aangewezen die zijn belast met toezichthoudende taken voor de Verordening natuurbeheer Bonaire en de uitwerkingsbesluiten. In een onderlinge werkverdeling is afgesproken dat STINAPA strafrechtelijk optreedt en de DT&H bestuursrechtelijk.

### **Directie Ruimte & Ontwikkeling**

#### *Hindervergunningen*

Voor het verlenen van hindervergunningen heeft DR&O geen gekwalificeerde vergunningverlener. Capaciteit wordt extern ingehuurd van de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant. Hiervoor wordt jaarlijks een contract gesloten voor het uitvoeren van specifiek genoemde vergunningprocedures. Er is wel een beleidsadviseur milieu aangesteld, deze is ook contactpersoon voor de externe vergunningverlener.

#### *Bouwvergunningen*

Binnen DR&O zijn 3 personen belast met de beoordeling van aanvragen voor een bouwvergunning.

#### *Natuurvergunningen*

DR&O heeft sinds augustus 2021 een persoon aangesteld die belast is met het verlenen van natuurvergunningen. In de periode januari 2018 tot augustus 2021 was geen gekwalificeerde vergunningverlener voor natuurvergunningen aangesteld. In die periode zijn de werkzaamheden toegewezen aan een medewerker die niet de functie van vergunningverlener had.

### **Directie Toezicht & Handhaving**

Er zijn 2 personen belast met inspecties op milieu/hinder en 2 personen voor inspecties op bouw.

## **2.4 Rol van de Rijksvertegenwoordiger**

De Rijksvertegenwoordiger is de schakel tussen de Rijksdepartementen en de 3 openbare lichamen in Caribisch Nederland. Zijn taak is het bevorderen van goed bestuur en toezicht houden op de besluiten van het BC en de eilandsraad, bijvoorbeeld op personeelsbenoemingen. Hij is zo de 'ogen en oren' voor de ministers. Verder bevordert de RV de samenwerking tussen de rijksambtenaren op Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de samenwerking met de besturen. Gelet op de VTH-dossiers die op Bonaire spelen, is het relevant om ook deze bevoegdheden bij het onderzoek te betrekken. Op dit moment wordt de functie van RV vervuld door de waarnemend Rijksvertegenwoordiger.

De RV heeft onder andere de bevoegdheid tot het uitoefenen van Interbestuurlijk Toezicht (IBT). Als onderdeel van deze taak kan hij aan de desbetreffende minister mededeling doen van besluiten van de eilandsbesturen die naar zijn mening voor vernietiging in aanmerking komen (artikel 222 Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Wol)BES).

De RV kan op grond van zijn IBT-bevoegdheid ook in de plaats treden wanneer het BC of de gezaghebber een gevorderde beslissing niet of niet naar behoren neemt (artikel 231 WolBES). Met andere woorden, als er sprake is van taakverwaarlozing dan kan de RV in de plaats treden van het lokale bestuur.

## 3. Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES

### 3.1 Algemeen

#### 3.1.1 Toezicht- en handhavingsbeleid, uitvoeringsprogramma

Het BC heeft het Uitvoeringsprogramma Toezicht en Handhaving 2022 in oktober 2022 vastgesteld. Het uitvoeringsprogramma voldoet niet aan alle eisen uit het ontwerp-IAB BES.

Hoofdstuk 5 van het ontwerp Inrichtingen- en Activiteiten Besluit BES (IAB BES, geplande inwerkingtreding 1 juli 2023) stelt eisen aan het toezicht- en handhavingsbeleid (artikel 5.1) en het uitvoeringsprogramma (artikel 5.2). Dit toetsingskader is op dit moment nog niet van kracht.

Het Uitvoeringsprogramma Toezicht en Handhaving 2022 (definitieve versie 31 mei 2022, vastgesteld in oktober 2022) beschrijft het beleid en de wijze waarop dit zal worden uitgevoerd. Het programma ziet op alle taken van DT&H en is dus breder dan uitsluitend de taken die voortvloeien uit de Wet vrom BES.

Dit uitvoeringsprogramma is getoetst aan de eisen van het ontwerp-IAB BES. Daarbij is het volgende vastgesteld.

- **Looptijd (artikel 5.1 en 5.2, lid 1)**  
Het uitvoeringsprogramma is vastgesteld voor 2022 en heeft daarmee de minimale looptijd van tenminste 1 kalenderjaar. Het programma is in oktober 2022 vastgesteld en dus niet voorafgaand aan het jaar dat het uitvoeringsprogramma beslaat.
- **Doelen en prioriteiten (artikel 5.1 lid 2a)**  
Er zijn 6 prioriteiten vastgesteld:
  - Illegaal storten van afval
  - Illegaal afgraven van diabaas
  - Duurzame kustbebouwing
  - Introductie nieuwe milieuwetgeving voor bedrijven
  - Voedselveiligheid
  - Illegale verhuur woningen voor recreatiePer prioriteit worden het doel en de activiteiten om de doelen te behalen geformuleerd (artikel 5.1, lid 2b). De vastgestelde doelen en uit te voeren activiteiten zijn niet altijd kwantificeerbaar. Het is niet in alle gevallen mogelijk om objectief te bepalen of de geformuleerde doelen zijn bereikt.
- **Risicoanalyse voor doelen en prioriteiten (artikel 5.1, lid 2c)**  
Er is geen risicoanalyse aanwezig. In het programma wordt aangegeven dat bij het bepalen van de prioriteiten is gekeken naar de missie, visie en statutaire taken van de directie T&H, het Bestuursprogramma (Schoon en Attractief) en het Natuur en Milieubeleidsplan. En naar analyses (data) op basis van eerdere bevindingen (PDCA).
- **Capaciteit (artikel 5.1 lid 2d IAB BES)**  
De benodigde capaciteit is opgenomen in het uitvoeringsprogramma. Het is niet duidelijk hoe en op basis van welke gegevens deze capaciteit is berekend, aangezien het aantal bedrijven per categorie niet is vastgelegd. Er wordt geen uitspraak gedaan over de benodigde financiën voor deze capaciteit.

- **Inspectieprogramma**  
Het uitvoeringsprogramma vermeldt dat een inspectieprogramma beschikbaar is, maar niet wordt gepubliceerd. Het inspectieprogramma is echter niet opgesteld.
- **Toezicht- en sanctiestrategie**  
In het uitvoeringsprogramma zijn in de bijlagen het sanctiebeleid en het gedoogbeleid opgenomen. Deze zijn vastgesteld als onderdeel van het uitvoeringsprogramma. Het sanctiebeleid en het gedoogbeleid hebben daarmee ook een looptijd van 1 jaar.
- **Bekendmaking Uitvoeringsprogramma (artikel 5.5 IAB BES)**  
Het uitvoeringsprogramma is niet bekend gemaakt.

### 3.1.2 Monitoring, evaluatie en rapportage

In oktober 2022 is het eerste Uitvoeringsprogramma Toezicht en Handhaving vastgesteld. De eerste evaluatie en rapportage over dit programma kunnen in 2023 plaatsvinden.

In hoofdstuk 5 van het ontwerp-IAB BES worden eisen gesteld aan monitoring, evaluatie en rapportage met betrekking tot het uitvoeringsprogramma (artikel 5.3 en 5.4). Het BC moet de resultaten en de voortgang bewaken. Het BC moet jaarlijks aan de eilandsraad en de minister rapporteren over de voortgang en het bereiken van de doelen.

De voortgang is gedurende de periode oktober tot en met december 2022 niet aantoonbaar gemonitord. Aangezien het eerste uitvoeringsprogramma in oktober 2022 is vastgesteld, kunnen in 2023 een 1<sup>e</sup> evaluatie en rapportage plaatsvinden.

### 3.1.3 Conclusies en aanbevelingen

#### *Conclusie*

- De uitvoering van het toezicht is niet geprogrammeerd omdat het inspectieprogramma ontbreekt.

#### *Aanbevelingen*

- Stel een inspectieprogramma op en draag zorg voor de uitvoering.
- Zorg voor adequate monitoring en evaluatie van het uitvoeringsprogramma.

## 3.2 VTH Bouwen

### 3.2.1 Beleid

#### *Bouwverordening*

Er zijn meerdere eilandsverordeningen vastgesteld met regels ten aanzien van bouwen. De 'Bouw- en woningverordening Bonaire 1961' en de wijziging uit 1994 zijn in 2010 op de positieve lijst geplaatst en dus nog van kracht. Dat geldt niet voor de overige verordeningen.

Het OLB heeft meerdere eilandsverordeningen verstrekt waar regels in staan ten aanzien van bouwen. Het gaat om de Bouw- en woningverordeningen uit 1934, 1935, 1961 en 1984. Deze verordeningen regelen op onderdelen dezelfde onderwerpen. Daarnaast staan in de 'Eilandsverordening ruimtelijke ontwikkelingsplanning Bonaire 1994' bepalingen die bouwen betreffen en wijzigt de 'Bouw- en woningverordening 1961'.

Op grond van het algemeen overgangsrecht van de Invoeringswet heeft de eilandsraad op 8 oktober 2010 een positieve lijst vastgesteld van eilandelijke regelgeving die, na de transitie in 2010, blijft gelden. Hierin zijn de 'Bouw- en woningverordening Bonaire 1961' en 'Eilandsverordening ruimtelijke ontwikkelingsplanning Bonaire 1994' opgenomen. De overige verordeningen zijn niet op de positieve lijst geplaatst en om die reden niet meer van kracht.

De 'Bouw- en woningverordening Bonaire 1961' is niet aangepast aan de Wet vrom BES. Hierdoor zijn enkele artikelen in de verordening blijven staan, die nu in de wet zijn opgenomen. DT&H hanteert voor de termijnen, op basis van een verstrekte algemene beschrijving van het verlenen van vergunningen, de voorschriften van de Wet vrom BES.

#### *Welstandsnota*

De eilandsraad heeft geen welstandsnota vastgesteld.

De eilandsraad moet een welstandsnota vaststellen (artikel 2.5 Wet vrom Bes). Bouwwerken mogen niet in strijd zijn met de redelijke eisen van welstand zoals opgenomen in deze nota. Bij de beoordeling van een bouwaanvraag moet het BC beoordelen of er geen sprake is van strijd met de redelijke eisen van welstand. In dat geval moet de bouwvergunning geweigerd worden. Doordat de eilandsraad geen welstandsnota heeft vastgesteld, kan deze toets niet worden uitgevoerd. Ambtelijk is aangegeven dat deze welstandsnota wel in concept gereed is.

#### *Openbaar register*

Het BC heeft geen openbaar register ingesteld.

Aanvragen en verleende bouwvergunningen moeten worden ingeschreven in een openbaar register dat door het BC is ingesteld (artikel 2.8, lid 5 Wet vrom BES). Het BC heeft geen openbaar register ingesteld.

### *BES Bouwbesluit en BES-code*

De functionele eisen in het BES Bouwbesluit zijn niet nader uitgewerkt. De BES-code is niet als beleidsregel vastgesteld en wordt niet gehanteerd bij de toetsing van de bouwaanvragen.

Het BES Bouwbesluit 2017 beschrijft technische eisen waaraan aanvragen voor bouw- en gebruiksvergunningen moeten worden getoetst. Een bouwwerk moet voldoende bestand zijn tegen gecombineerde permanente belasting, veranderlijke belasting en wind (artikel 2.1). Het BC kan door middel van beleidsregels aangeven wanneer er voldaan wordt aan deze functionele eis, maar heeft dit niet nader uitgewerkt. Ook de minister kan een ministeriële regeling vaststellen ter uitwerking van deze eisen (artikel 6.2), dit is eveneens niet gebeurd.

De BES-code is in december 2010 in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opgesteld. Deze code kan als beleidsregel ter beoordeling van het aspect 'constructieve veiligheid' gelden. De BES-code is niet als beleidsregel vastgesteld en in de praktijk wordt bij aanvragen van een bouwvergunning niet aan deze code getoetst.

## **3.2.2**

### **Uitvoering**

#### *Informatie en dossiervorming*

Bouwvergunningen en processtukken worden op verschillende plekken binnen de organisatie op verschillende wijzen geregistreerd.

Voor de selectie van bouwvergunningen zijn overzichten opgevraagd van bouwvergunningen die in de periode 2020 tot en met 2022 waren verleend. Er zijn 8 verschillende overzichten verstrekt met niet eenduidige informatie over aanvragen en bouwvergunningen, waardoor deze moeilijk of niet vergelijkbaar zijn. Daarnaast is het documentmanagementsysteem JOIN ingezien. De onderzochte dossiers bevatten niet alle relevante documenten en sommige dossiers bleken meerdere malen te zijn aangemaakt. Daardoor is het niet duidelijk in welk dossier de meest recente stukken worden opgeslagen en of de dossiers alle processtukken bevatten.

#### *Procedure*

Het OLB heeft geen procesbeschrijving vastgesteld voor het verlenen van bouwvergunningen.

DR&O heeft een korte algemene beschrijving verstrekt van de stappen die worden doorlopen vanaf de aanvraag tot aan het verlenen van de vergunning. Deze beschrijving geeft op hoofdlijnen inzicht in het proces en staat ook vermeld op de website van het OLB. Het OLB heeft geen gedetailleerde procesbeschrijving vastgesteld waarbij wordt aangegeven welke processtap op welk ogenblik door wie wordt gezet.

In het conceptdocument 'Institutioneel assessment, Openbaar Lichaam Bonaire, Directie Ruimte en Ontwikkeling' van 11 oktober 2021 is wel een procesbeschrijving 'Vergunningproces bouw Bonaire' opgenomen. Omdat dit echter een conceptdocument betreft, is de status van deze procedure onduidelijk. Daardoor kan het proces van vergunningverlening niet getoetst worden. Zo is bijvoorbeeld niet duidelijk wanneer de formele beslistermijn voor een bouwaanvraag start. Volgens de

Wet vrom BES is deze beslistermijn 16 weken na ontvangst van de aanvraag en 1 digitale ontvangstbevestiging van een bouwaanvraag suggereert dat de beslistermijn pas start nadat is beoordeeld of de aanvraag compleet is. Het formele proces start dan pas als een aanvraag compleet en ontvankelijk is. Dat zou een onjuiste invulling van de wet zijn.

#### *Adviseurs*

In de verstrekte procedure wordt melding gemaakt van toetsing van bouwaanvragen door de Bouwcommissie, bestaand uit interne afdelingen en de brandweer. In enkele besluiten wordt verwezen naar uitgebrachte adviezen. Deze zijn niet in de dossiers aangetroffen.

#### *Bouwvergunningen*

Dossiers zijn onvolledig, waardoor niet beoordeeld kan worden of het proces van vergunningverlening op de juiste wijze is verlopen. De vergunningen bevatten een beperkte hoeveelheid informatie. Niet altijd blijkt of adviezen zijn ingewonnen, de motivering van de besluiten is beperkt.

In het onderzoek is onderscheid gemaakt naar bouwvergunningen voor (particuliere) woningbouw en bouwvergunningen voor gebouwen en bouwwerken met een bedrijfsmatig karakter. Bij deze laatste groep zijn situaties geselecteerd waar ook milieu- of natuurvergunningen nodig kunnen zijn, zodat deze in samenhang beoordeeld kunnen worden. Daarnaast is een specifieke casus beschreven die tijdens het onderzoek veelvuldig door geïnterviewden is genoemd.

#### *Woning-gerelateerde bouwvergunningen*

- Uit de 8 verstrekte overzichten zijn 3 bouwvergunningen voor het bouwen van woningen geselecteerd. 1 van de gevraagde bouwvergunningen is niet verstrekt en kon niet beoordeeld worden.
- Uit de 2 overige dossiers blijkt dat 1 van de bouwvergunningen binnen de wettelijke termijn is verleend. Bij de andere vergunning is sprake van termijnoverschrijding, waarbij niet is gebleken dat de beslistermijn (tijdig) is verlengd.
- Beide dossiers zijn onvolledig. Ze bevatten een bouwformulier, een ontvangstbevestiging en de verleende bouwvergunning. Tekeningen, publicaties van de aanvraag en de vergunning, inhoudelijke beoordelingen, checklisten en adviezen, waaronder het brandweeraadvies, ontbreken.
- De bouwvergunningen zelf (de besluiten) bevatten een minimum aan informatie, zijn een opsomming van gegevens en bevatten standaardvoorschriften. Er ontbreekt een concrete motivering waarom het aangevraagde bouwwerk vergund kan worden.
- Op het moment van indienen van een van de bouwaanvragen was een voorbereidingsbesluit van kracht. Of dit van invloed is geweest op de vergunning, blijkt niet uit het dossier. In het besluit tot verlening van de vergunning wordt hier niet aan gerefereerd.

#### *Bedrijf-gerelateerde bouwvergunningen*

- Van 8 bedrijven zijn in totaal 15 bouwvergunningen opgevraagd. Voor 3 bedrijven is geen dossier aangeleverd, in 2 andere gevallen is wel een dossier aangeleverd maar bleek geen bouwvergunning te zijn verleend.
- Daarmee zijn van 3 bedrijven in totaal 9 bouwvergunningen beoordeeld.

- In 8 gevallen is een bouwvergunning verleend, waarbij 3 keer sprake was van een (forse) termijnoverschrijding. 1 bouwaanvraag was tijdens het onderzoek nog in procedure.
- Voor alle dossiers geldt dat ze onvolledig zijn. Net als bij de woningen ontbreken in de dossiers vaak meerdere documenten, zoals publicaties van aanvragen en verleende vergunningen, inhoudelijke beoordelingen, checklisten en adviezen van derden of tekeningen.
- De tekeningen kunnen in enkele gevallen niet aan een bouwvergunning worden gekoppeld door het ontbreken van bijvoorbeeld een kenmerk. Hierdoor is niet duidelijk of de juiste tekening bij de bouwvergunning beschikbaar is.
- De besluiten waarbij de bouwvergunning wordt verleend lijken standaardbesluiten en zijn beperkt gemotiveerd, zonder verwijzing naar bijzondere omstandigheden zoals wijziging bestemmingsplan of een legalisatiesituatie. In 1 vergunning is de voorwaarde opgenomen dat een melding gedaan moet worden bij het OLB voordat met de bouw wordt gestart. In dit geval was de bouw ruim 8 maanden eerder zonder vergunning gestart.

#### *Casus bedrijf-gerelateerde bouwvergunning*

De bouw van een fabrieksgebouw is gestart zonder bouwvergunning en in strijd met het Ruimtelijk Ontwikkelingsplan Bonaire (ROB). De achteraf afgegeven bouwvergunning vermeldt dat dit een loods met overkapping betreft, het fabrieksgebouw zelf is niet vergund. In het dossier ontbreken relevante stukken, zodat niet kan worden vastgesteld of een beoordeling heeft plaatsgevonden. De strijdigheid met het ROB is achteraf hersteld door een aanpassing van het ROB.

Dit dossier betreft de bouw van een fabrieksgebouw met een bijbehorende loods met overkapping.

- Met de bouw van de loods met overkapping is in april 2022 gestart, voordat de ondernemer een bouwaanvraag bij het OLB had ingediend.
- Toen deze bouwactiviteiten werden ontdekt, is in september 2022 een aanvraag voor een loods met overkapping ingediend.
- Omdat sprake was van strijdigheid met het bestemmingsplan, is ook de procedure voor een wijziging van het bestemmingsplan gestart.
- Van het fabrieksgebouw zelf is geen (afzonderlijke) bouwvergunning beschikbaar. In het dossier is wel een aanvraagformulier voor het fabrieksgebouw aangetroffen, gedateerd 1 juni 2022. Dit formulier is niet ondertekend en heeft geen datum van ontvangst.
- DR&O stelt dat de ingediende aanvraag van september 2022 voor een 'loods met overkapping' ook de bouwaanvraag voor het fabrieksgebouw betreft.
- De aanvraag en de verleende bouwvergunning vermelden dat het om een loods met overkapping ten behoeve van een fabrieksgebouw gaat. Er wordt niet genoemd dat dit ook het fabrieksgebouw zou betreffen.
- In verband met de bouw van het bedrijf is het industrieterrein ter plaatse uitgebreid, waarvoor het ROB is gewijzigd. De besluiten tot wijziging van het ROB en het verlenen van de bouwvergunning zijn op dezelfde dag genomen. De wijziging van het bestemmingsplan is later bekendgemaakt op de website van OLB.
- Bij de wijziging van het bestemmingsplan is aangegeven dat de grond in eigendom is van OLB en in erfpacht wordt uitgegeven. Op het aanvraagformulier staat vermeld dat de aanvrager de grond in eigendom heeft.



- Het OLB heeft een eigen 'reflectieonderzoek' uitgevoerd om lering te trekken uit het verloop van dit proces. De ILT heeft verzocht om de resultaten van het reflectieonderzoek, deze zijn niet door het OLB verstrekt.

#### *Toezicht en handhaving*

Toezicht en handhaving leidt niet tot het voorkomen of het herstel van de overtredingen.

In het onderzoek zijn 3 dossiers beoordeeld. 1 dossier betreft kustbebouwing en wordt beschreven in hoofdstuk 5. De overige 2 dossiers worden hieronder kort beschreven.

- DT&H heeft in dit dossier geconstateerd dat zonder bouwvergunning en in strijd met het ROB bij/aan een fabriek bouwwerkzaamheden werden uitgevoerd. In een verslag van een intern handhavingsoverleg is vermeld dat de bouw 2 maanden na de constatering is stilgelegd. Het stilleggingsbesluit is niet verstrekt, in het dossier zijn geen documenten van het handhavingstraject aangetroffen. De overtreder vroeg een half jaar na de constatering van deze activiteit een bouwvergunning aan. Gedurende dat traject is door het OLB eveneens het bestemmingsplan aangepast. Daarmee is de strijdigheid met het ROB opgeheven en is de bouwvergunning verleend. De afgegeven bouwvergunning betreft uitsluitend de loods met overkapping ten behoeve van een fabriek, het fabrieksgebouw zelf is niet vergund.
- DT&H heeft in dit dossier vastgesteld dat sprake was van bouwen in afwijking van de verleende vergunning. Hiervoor is een last onder dwangsom (LOD) opgelegd. 2 weken nadat de LOD is opgelegd, vindt een controle plaats. Dan blijkt de overtreder zich niet te houden aan de last en wordt de dwangsom verbeurd verklaard. Het is niet gebleken dat de dwangsom is ingevorderd, er is niet aangetoond dat handhavende vervolgacties hebben plaatsgevonden om de overtreding ongedaan te maken.

### **3.2.3 Conclusies en aanbevelingen**

#### *Conclusies*

- De regelgeving voldoet niet volledig aan de Wet vrom BES: de bouw- en woningverordening is niet aangepast aan de Wet vrom BES, een welstandsnota ontbreekt, er is geen openbaar register ingesteld.
- De uitvoering van VTH voor bouwvergunningen verloopt niet adequaat.

#### *Aanbevelingen*

- Pas de geldende bouw- en woningverordening aan de Wet vrom BES aan.
- Bezie welke instrumenten behouden kunnen worden. Doe dit door deze op te nemen in andere eilandsverordeningen, bijvoorbeeld gebaseerd op de Wet grondslagen Ruimtelijke Ordening BES. Pas de wet aan voor bepalingen die niet in verordeningen geregeld kunnen worden.
- Stel een welstandsnota vast en stel een openbaar register in.
- Stel een procesbeschrijving vast voor het verlenen van bouwvergunningen.
- Draag zorg voor uniforme registratie van de processtukken bij de afdeling Post en Archief (P&A).
- Gebruik de BES-code om invulling te geven aan de functionele eisen van het bouwbesluit (OLB) en veranker deze code in een Ministeriële Regeling (Rijk).

## 3.3 VTH Milieu

### 3.3.1 Beleid en programma

#### *Milieuprogramma*

De eilandsraad heeft geen milieuprogramma vastgesteld.

De eilandsraad moet jaarlijks een milieuprogramma vaststellen (artikel 1.5 Wet vrom BES), waarbij onder andere het milieubeleidsplan in acht moet worden genomen. In 2020 is dit Natuur en Milieu Beleidsplan Caribisch Nederland 2020-2030 (NMBP-CN) vastgesteld door de minister van LNV en de staatssecretarissen van IenW en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

#### *De directie R&O*

DR&O beschikt niet over een overzicht van vergunningplichtige bedrijven. Zij heeft geen planning voor bedrijven die ten onrechte zonder hindervergunning in werking zijn. Capaciteit voor vergunningverlening wordt extern ingehuurd.

DR&O heeft voor het verlenen van hindervergunningen geen beleid of programma opgesteld. Er bestaat geen actueel overzicht van de bedrijven die momenteel onder de Hinderververordening vergunningplichtig zijn. Bij de inwerkingtreding van het IAB BES zullen meer bedrijven vergunningplichtig worden. Daarnaast zullen ook bedrijven meldingsplichtig worden, daarvan is geen actueel overzicht beschikbaar.

DR&O heeft geen overzicht verstrekt van de bedrijven die op dit moment een hindervergunning hebben, of een overzicht van de hindervergunningen die in de periode 2020 tot en met 2022 zijn verleend.

DR&O heeft geen vergunningverlener milieu aangesteld. Voor de beoordeling van aanvragen en het schrijven van de vergunningen wordt externe capaciteit bij de Omgevingsdienst Midden en West-Brabant ingehuurd. De werkzaamheden vinden plaats op basis van jaarlijkse contracten waarin de werkzaamheden concreet zijn benoemd. Voor 2023 is opnieuw een offerte aangevraagd voor het opstellen van tenminste 7 hindervergunningen.

De aanvragen betreffen in de meeste gevallen bedrijven die met een nieuwe activiteit willen starten of de activiteiten aanzienlijk willen uitbreiden. De extern ingehuurde vergunningverlener verzorgt het vooroverleg, beoordeelt de aanvraag en stelt de ontwerpbeschikking en definitieve beschikking op ter ondertekening door het BC.

#### *De directie T&H*

DT&H heeft een vastgesteld uitvoeringsprogramma met daarin onder andere een sanctiebeleid. Er is geen inspectieprogramma en geen overzicht van de vergunningplichtige bedrijven.

DT&H heeft het 'Uitvoeringsprogramma Toezicht en Handhaving 2022, definitieve versie 31 mei 2022' opgesteld. Hierin zijn het Toezichts- en handhavingsbeleid, Sanctiebeleid en Gedoogbeleid geformuleerd, een inspectieprogramma ontbreekt. Dit uitvoeringsprogramma is in oktober 2022 door het BC vastgesteld. In 2014 heeft Rijkswaterstaat in opdracht van het BC een inventarisatie van de bedrijven op Bonaire uitgevoerd, deze is daarna niet meer geactualiseerd.

Daarmee ontbreekt een actueel overzicht van het aantal bedrijven en van de categorie waarin de bedrijven onder het IAB BES zullen vallen.

DT&H geeft aan dat het toezicht reactief plaatsvindt aan de hand van nieuw verleende vergunningen of op basis van klachten. Daarmee wordt de beschikbare toezichtcapaciteit volledig gebruikt. Aan de prioriteiten die zijn beschreven in het uitvoeringsprogramma wordt sinds oktober 2022 gewerkt. Hiervoor is geen extra capaciteit beschikbaar gesteld.

### 3.3.2 Uitvoering

Voor het dossieronderzoek zijn 10 bedrijven geselecteerd. Van deze bedrijven zijn de hindervergunningen opgevraagd en ook alle procedurestukken. Ook zijn van deze bedrijven de inspectierapporten en andere handhavingsdocumenten opgevraagd. Uiteindelijk zijn 12 bedrijven onderzocht omdat 1 bedrijf op 2 locaties een vestiging had. Voor een ander bedrijf werd ook informatie over een vergelijkbaar bedrijf verstrekt.

- Bij 6 van de 12 bedrijven liep een vergunningsprocedure of een procedure voor een milieu-neutrale wijziging. Over 1 bedrijf is geen informatie ontvangen.
- Over 3 bedrijven heeft de externe vergunningverlener geoordeeld dat deze op grond van het IAB niet meer vergunningplichtig zullen zijn, of op dit moment niet vergunningplichtig zijn op grond van de Hinderverordening. Daarom zijn daar geen vergunningprocedures gestart.
- 1 bedrijf waarvoor een bouwvergunningprocedure speelde (legalisering achteraf) was niet bekend bij de externe vergunningverlener. Dit bedrijf was daarom niet beoordeeld op een eventuele hindervergunningplicht.

#### *Informatie en dossiervorming*

Registratie en archivering van vergunningen met bijbehorende stukken verlopen niet adequaat, waardoor de dossiers onvolledig zijn. Overzichten van lopende en verleende hindervergunningen zijn niet beschikbaar.

In de onderzoeksperiode liepen verschillende procedures voor hindervergunningen voor bestaande of nieuwe bedrijven.

- DR&O heeft geen overzicht verstrekt van de lopende vergunningprocedures. Verschillende medewerkers hebben op verschillende tijdstippen informatie over de geselecteerde dossiers verstrekt. Ook daarna hebben zij nog informatie per e-mail nagezonden. Van een deel van de informatie is de status niet duidelijk vanwege de vermelding 'concept' of 'definitief', maar zonder vermelding van 'vastgesteld door/namens BC'.
- Het digitale registratiesysteem JOIN wordt niet gebruikt voor de procedure van hindervergunningen. Omdat DR&O en de afdeling P&A niet alle gevraagde dossiers konden aanleveren, zijn in overleg ook (concept-) stukken opgevraagd bij de externe vergunningverlener. DR&O registreert sommige stukken zelf, waardoor niet alles bij P&A bekend en beschikbaar is.
- De afdeling P&A kan voor de geselecteerde dossiers snel nagaan of bepaalde stukken gearhiveerd zijn en kan deze stukken vervolgens ook direct aanleveren.
- Ondanks het feit dat individuele medewerkers zich inspanden om informatie aan te leveren, is geen dossier compleet aangeleverd.

### *Procedure*

DR&O heeft een procedure vastgesteld voor het verlenen van hindervergunningen. In de (ontwerp) hindervergunningen worden de genomen procedurestappen beschreven. Omdat de dossiers niet volledig zijn, zijn niet alle stappen aantoonbaar.

In het 'Handboek Directie Toezicht en Handhaving, Openbaar Lichaam Bonaire' van 19 december 2018 is een procedure vastgesteld voor het verlenen van hindervergunningen. Er wordt een lange en een korte procedure beschreven.

- Geen van de beoordeelde dossiers was volledig, zodat de ILT geen onderbouwd oordeel kan geven over de juistheid en tijdigheid van de doorlopen stappen.
- Beroep tegen een hindervergunning moet op dit moment, vanwege een foutieve omzetting van Antilliaanse wetgeving, worden ingesteld bij de eilandsraad. In de verleende hindervergunningen wordt dit ook zo vermeld. In het procesoverzicht in het 'Handboek directie Toezicht en Handhaving', staat ten onrechte dat beroep moet worden ingesteld bij de rechtbank. Met de inwerkingtreding van het IAB BES zal vanaf dat moment beroep bij de rechtbank moeten worden ingesteld.
- Bij de afdeling P&A is in het digitale systeem vastgesteld dat een kennisgeving is gedaan van een ontwerpbeschikking hindervergunning. Dit is voor 1 dossier gecontroleerd. In deze procedure heeft een omwonende bezwaar tegen de ontwerpbeschikking ingediend. In de definitieve beschikking is aangegeven wat de bezwaren inhielden, hoe de procedure is verlopen en wat de inhoudelijke reactie op de bezwaren is.

### *Adviseurs*

De onderzochte dossiers bevatten geen advies van de aangewezen adviseurs en geen handhavingstoets van DT&H.

Bepalingen van de Hinderverordening zijn uitgewerkt in een eilandsbesluit (Eilandsbesluit 7 juli 2008 nummer 2). Dit besluit bepaalt welke diensten en afdelingen in de gelegenheid moeten worden gesteld om advies te kunnen geven:

- Afdeling Milieu- en Natuurbeleid (MNB) van DROB
- Afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling en Volkshuisvesting (ROV) van DROB
- Brandweer
- Afdeling Juridische en Algemene Zaken (JAZ) van de Bestuursdienst
- De inmiddels vervallen Dienst Economische zaken en Arbeidsaangelegenheden (DEZA)

De onderzochte vergunningen vermelden dat de betreffende adviseurs in de gelegenheid zijn gesteld advies te geven. In de dossiers zijn geen adviezen aangetroffen, deze dossiers waren echter niet compleet. Daarmee is niet duidelijk of de betreffende diensten adviezen hebben gegeven.

DT&H is niet formeel als adviseur op de ontwerpbeschikking aangewezen, maar volgens de procedure uit het 'Handboek directie Toezicht en Handhaving' moeten medewerkers van DT&H in gelegenheid worden gesteld om een handhavingstoets uit te voeren. Dit blijkt niet uit de definitieve beschikkingen. Ook uit interviews blijkt dat ze niet in de gelegenheid worden gesteld om deze handhavingstoets uit te voeren.

Een definitieve hindervergunning wordt in afschrift gestuurd aan onder andere de verplichte adviseurs en DT&H. Medewerkers van DT&H stellen in de interviews dat ze geen afschriften van hindervergunningen ontvangen en uit de media moeten vernemen dat een vergunning is verleend. Uit navraag bij de afdeling P&A blijkt dat afschriften van hindervergunningen per mail aan een medewerker van DT&H worden verstuurd. De vergunningen blijken inderdaad bij deze persoon binnen te komen, deze worden gearhiveerd en vervolgens aan het afdelingshoofd doorgestuurd.

#### *Hindervergunningen*

In de (concept)besluiten is de gevolgde procedure beschreven en is duidelijk beschreven aan welke regelgeving en technische richtlijnen is getoetst. Het resultaat van de toetsing is navolgbaar beschreven.

Uit de (concept)besluiten blijkt aan welke normen en richtlijnen met Best Beschikbare Technieken (BBT) de aanvraag is getoetst. De gevolgde procedure wordt navolgbaar beschreven. De definitieve vergunningen zijn gemotiveerd en de juiste rechtsmiddelen worden genoemd. Bij het opstellen van de hindervergunning wordt rekening gehouden met delen van de Wet vrom BES die op korte termijn van kracht worden. Daarnaast worden BBT-informatie-documenten gebruikt om toepassing van BBT te beoordelen.

In 1 procedure is begin 2020 een aanvraag voor een hindervergunning ingediend. Daarna zijn vooruitlopend op de vergunning meerdere activiteiten/ installaties gerealiseerd en ook aan de aanvraag toegevoegd. Tot op dit moment (april 2023) is geen hindervergunning verleend, terwijl de activiteiten/installaties wel in werking zijn.

#### *Toezicht en handhaving*

Een inspectieprogramma ontbreekt. DT&H heeft geen documenten verstrekt waaruit blijkt dat bij de geselecteerde bedrijven inspecties hebben plaatsgevonden. Uitvoering van inspecties vindt plaats op basis van meldingen of klachten.

#### *Inspectieprogramma*

Het Uitvoeringsprogramma Toezicht en Handhaving 2022 vermeldt een inspectieprogramma, een dergelijk programma is niet opgesteld. De aangeleverde resultaten van inspecties zijn niet duidelijk geregistreerd en niet gestructureerd opgeslagen. Hierdoor ontstaat een beeld van ad-hoc uitgevoerde inspecties naar aanleiding van meldingen, klachten en incidenten.

#### *Inspecties*

Van de geselecteerde bedrijven zijn geen toezichts- of handhavings-documenten met betrekking tot aspecten uit de Hindervergunning verstrekt. DT&H kan niet aantonen dat na vergunningverlening een inspectie bij het bedrijf plaatsvindt. Ook zijn geen documenten van periodieke inspecties van hindervergunningen van de geselecteerde bedrijven verstrekt. Uit informatie van een burger bleek dat er wel een inspectie van de geluidsvoorschriften van de hindervergunning heeft plaatsgevonden bij 1 van de geselecteerde bedrijven.

- Voor 1 bedrijf heeft de externe vergunningverlener op basis van een aanvraag een concept-gedoogverklaring met voorwaarden opgesteld. De gedoogverklaring is door het OLB afgegeven met een looptijd van 1 jaar. Deze looptijd is inmiddels verstreken en niet verlengd. DR&O heeft wel een concept voor een 2<sup>e</sup> gedoogverklaring verstrekt, maar geen definitieve getekende versie. Dit betekent dat het bedrijf voor de betreffende activiteit zonder hindervergunning of gedoogverklaring in werking is. DT&H heeft niet aangetoond dat een inspectie op naleving van de (inmiddels verlopen) gedoogverklaring heeft plaatsgevonden.
- Na klachten van omwonenden over overlast is in februari 2023 1 installatie door het bedrijf zelf stilgelegd. Dit besluit is genomen op basis van resultaten van een extern onderzoek naar de oorzaak van de overlast. DT&H kan niet aantonen dat bij dit bedrijf inspecties zijn uitgevoerd, er zijn geen inspectierapporten verstrekt.
- Enkele jaren geleden is bij DT&H ter verbetering van registratie en opvolging van inspecties het softwareprogramma 'Digitale Checklisten' (DC) ingevoerd. De resultaten van iedere inspectie kunnen worden vastgelegd in een DC. Binnen DC kunnen verschillende selecties worden gemaakt waarmee rapportages geproduceerd kunnen worden. De gegevens kunnen onder meer verwerkt worden per tijdsperiode, per categorie bedrijf of per categorie voorschriften.
- Het gebruik van DC door de inspecteurs vindt incidenteel en willekeurig plaats en is niet opgenomen in het werkproces. De DC zijn niet geconcretiseerd voor bedrijven, voorschriften uit de hindervergunning zijn hierin niet opgenomen.

#### *Overig*

Om een indruk te verkrijgen van toezicht en handhaving is informatie over andere milieu-inspecties van DT&H opgevraagd, zoals inspectierapporten en handhavingsbeschikkingen. In 2 dossiers is handhavend opgetreden tegen overtredingen, in beide gevallen ging het om een garagebedrijf.

- Het 1e dossier was een ingevulde DC naar aanleiding van inspecties. DT&H heeft een hercontrole uitgevoerd, waarbij bleek dat enkele overtredingen waren opgeheven. Er zijn geen documenten verstrekt waaruit blijkt op welke wijze opvolging is gegeven aan de nog resterende overtredingen.
- Het 2e dossier betrof een waarschuwing en LOB. Van deze casus is geen inspectierapport of ingevulde DC verstrekt. Het is niet duidelijk of getoetst is aan het sanctiebeleid bij de keuze van opgelegde sanctie.
- DT&H heeft een start gemaakt met het inrichten van DC voor bedrijven. Voor het dossier waarbij gebruik is gemaakt van een DC is deze voorzien van de specifieke regelgeving en de daarbij behorende vragen.
- Vrijwel alle inspecties zijn uitgevoerd naar aanleiding van klachten. Bij hinderklachten, zoals geluidsoverlast, is overtreding van het ROB geconstateerd.
- DT&H volgt overtredingen niet consequent op met handhavend optreden en kan niet aantonen dat handhaving leidt tot het ongedaan maken van de overtreding.

### **3.3.3 Conclusies en aanbevelingen**

#### *Conclusies*

- Er is geen milieuprogramma opgesteld.
- De uitvoering van VTH voor hindervergunningen verloopt niet adequaat. Door het ontbreken van een overzicht van de bedrijven die onder de Hinderverordening vallen, kan geen aanpak voor vergunningverlening en geen inspectieprogramma worden opgesteld.
- De dossiervorming en archivering vindt plaats op verschillende momenten, op verschillende wijzen en in verschillende systemen.

#### *Aanbevelingen*

- Stel een milieuprogramma op.
- Maak een overzicht van de bedrijven die nu over een hindervergunning moeten beschikken en van de bedrijven die na inwerkingtreding van het IAB BES over een milieuvergunning moeten beschikken.
- Stel een inspectieprogramma op en inspecteer de betreffende bedrijven planmatig.
- Gebruik het systeem JOIN voor het proces van vergunningverlening en het systeem DC voor het toezicht.
- Draag zorg voor uniforme registratie van de processtukken bij de afdeling P&A.

## 4. Wet grondslagen natuurbeheer- en bescherming BES

### 4.1 VTH Natuur

De Wgnb BES stelt regels ter bescherming en beheer van de natuur en de daarin voorkomende dier- en plantensoorten.

#### 4.1.1 Beleid

*Wet grondslagen natuurbeheer en -bescherming BES*

- Natuurplan

Het BC heeft geen natuurplan vastgesteld. Omdat het natuurplan ontbreekt, kan geen jaarlijkse verslaglegging plaatsvinden.

Het BC moet iedere 5 jaar een natuurplan vaststellen met goedkeuring van de eilandsraad (artikel 9, lid 1 Wgnb BES) waarbij onder andere het NMBP-CN 2020-2030 in acht wordt genomen. In 2020 is dit NMBP-CN vastgesteld door de minister van LNV en de staatssecretarissen van IenW en BZK.

Sinds de inwerkingtreding van de Wgnb BES heeft het BC geen natuurplan vastgesteld. Wel blijkt uit de agenda en verslagen van vergaderingen van de eilandsraad dat een natuurplan al enkele jaren in voorbereiding is, maar er bestaat geen duidelijkheid over de voortgang.

Het BC moet jaarlijks vóór 1 juni verslag doen aan de eilandsraad en de minister van LNV over de uitvoering van het natuurplan (artikel 9, lid 4 Wgnb BES). Deze jaarlijkse verslaglegging vindt niet plaats omdat een natuurplan ontbreekt.

- Natuurparken en beschermde soorten

De eilandsraad heeft Bonaire National Marine Park en Washington Slagbaai Park ingesteld. Er zijn regels vastgesteld voor de bescherming en het beheer van de parken. STINAPA is aangesteld als beheerder van de natuurparken, het beheer is met een sluitende overeenkomst geregeld.

Het Bonaire National Marine Park is ingesteld in de Eilandsverordening instelling onderwaterpark Bonaire (27 maart 2018, nummer 11) op grond van artikel 10, lid 1 Wgnb BES. Voor het Washington Slagbaai Park wordt in de begripsbepalingen van het 'Eilandsbesluit natuurbeheer Bonaire' (EBnB) vermeld dat dit een natuurpark is. Op deze natuurparken zijn eisen van toepassing uit internationale verdragen die verder zijn uitgewerkt in het 'Eilandsbesluit onderwaterpark Bonaire' (EBoB) en EBnB. Aanvullend kent het ROB ook voorschriften voor de natuurparken.

Het BC is verantwoordelijk voor het beheer van het natuurpark en kan per eilandsbesluit een instantie met het beheer belasten (artikel 8, lid 1 Eilandsverordening natuurbeheer Bonaire - EVnB). De instantie Stichting Nationale Parken Bonaire (STINAPA) is per eilandsbesluit aangesteld als beheerder van de natuurparken (artikel 23 EBnB). Het beheer voor het Bonaire National Marine Park en voor het Washington Slagbaai Park geregeld is met een overeenkomst geregeld (artikel 24 EBnB).



Het BC heeft geen beheerplannen opgesteld en er zijn geen beheermaatregelen vastgelegd in een eilandsverordening.

Er zijn door het BC geen beheerplannen opgesteld (artikel 8, lid 2) of beheermaatregelen vastgelegd in een eilandsverordening (artikel 8, lid 3). Er zijn wel 2 eilandsbesluiten met regels voor natuurbeheer (EBoB en EBnB) en ook geeft het ROB aanvullende voorschriften voor natuurparken.

De eilandsraad draagt zorg voor de beheermaatregelen en de bescherming van soorten die zijn opgenomen in verschillende internationale verdragen. In EVnB EBoB, EBnB en in het ROB zijn beheermaatregelen en de bescherming van soorten voorgeschreven. Het betreft met name bouw- en gebruiksvoorschriften. De Ramsar-gebieden<sup>1</sup> zijn opgenomen in het ROB als een gebiedsaanduiding waarvoor aanvullende voorschriften gelden ten aanzien het bouwen en gebruiken van gebouwen en voor het opstellen van een milieueffectrapportage.

Het BC heeft geen gebruik gemaakt van de bevoegdheid tot het vaststellen van bufferzones voor de natuurparken.

De EVnB vermeldt dat bufferzones door het BC kunnen worden vastgesteld (artikel 4, lid 3 EVnB). In verschillende stukken wordt gesproken over een (Ramsar) bufferzone.

Het BC heeft geen gebruik gemaakt van deze bevoegdheid: in verordeningen en besluiten wordt geen bufferzone vastgesteld en ook in het ROB wordt dit begrip niet nader gedefinieerd.

In de toelichting op het ROB wordt wel gesteld:

*"Een aantal gebieden wordt aangemerkt als 'Ramsar-gebied'. Deze zijn op de plankaart met een aanduiding weergegeven. De aanduiding beslaat het gebied en de aangrenzende beschermingszone van 500 meter. Ter plaatse van deze aanduiding mogen bestaande gebouwen en functies niet worden uitgebreid of gewijzigd en mogen geen nieuwe ontwikkelingen plaatsvinden. Nieuwe ontwikkelingen zijn eventueel pas mogelijk indien uit een milieueffectrapportage blijkt dat de nieuwe ontwikkelingen geen schade toebrengen aan het als zodanig aangewezen Ramsar-gebied."*

Deze formulering suggereert dat het gebied dat op de kaart wordt weergegeven zowel het Ramsar-gebied als de beschermingszone/bufferzone omvat.

#### *Eilandsverordening natuurbeheer Bonaire*

- Commissie Natuurbeheer Bonaire

Het BC heeft een Commissie Natuurbeheer Bonaire (CNB) ingesteld die bestaat uit 3 leden.

Op grond van de EVnB is een eilandelijke CNB ingesteld (artikel 3 EVnB). De CNB adviseert het BC desgevraagd of uit eigen beweging over maatregelen ter uitvoering van deze eilandsverordening en natuurbeheer in het algemeen.

<sup>1</sup> Op basis van de Conventie van Ramsar aangewezen watergebieden van internationale betekenis.

Verder moet de CNB in staat gesteld worden een advies te geven over alle aanvragen voor een natuurvergunning of -onthefving voordat hier een besluit over genomen wordt.

De leden worden door het BC benoemd en de CNB moet uit minimaal 3 en maximaal 9 leden bestaan. Op dit moment zijn 3 leden door het BC benoemd in deze commissie. De aanwijzing door het BC is gemandateerd aan directeur R&O. Het BC heeft zelf tot op heden geen lid voorgedragen. De CNB mag ook zelf leden voordragen, het BC wijst de leden vervolgens aan.

- Milieueffectrapportage (m.e.r.)  
Voor bepaalde activiteiten is een m.e.r. verplicht (artikel 16 EVnB). Ook zijn regels gesteld aan de inhoud van en de procedure voor de uitvoering van een m.e.r. (artikel 21 EBnB en annex II). Per casus wordt een tijdelijke commissie m.e.r. ingesteld, die het BC adviseert over de richtlijnen voor de op te leveren m.e.r. Het BC stelt de richtlijnen vast.

#### 4.1.2 Uitvoering

##### *Informatie en dossiervorming*

Informatie voor het onderzoek van de geselecteerde dossiers is opgevraagd bij P&A. Deze dossiers bevatten in de meeste gevallen veel informatie. Informatie over de advisering door de CNB ontbrak echter voor een aantal dossiers, deze is van de CNB verkregen.

##### *Procedure*

Voor het verlenen van natuurvergunningen is geen procesbeschrijving vastgesteld.

Uiterlijk 90 dagen na ontvangst van de aanvraag moet het OLB beslissen op de aanvraag met een mogelijkheid tot verlenging van de termijn met 30 dagen (artikel 19 EVnB). In het conceptdocument 'Institutioneel assessment, Openbaar Lichaam Bonaire, Directie Ruimte en Ontwikkeling' van 11 oktober 2021 is een procesbeschrijving 'Vergunningproces natuur' opgenomen. Dit conceptdocument is niet formeel vastgesteld, waardoor ook het proces van vergunningverlening formeel niet getoetst kan worden.

##### *Vergunningverlening*

Het OLB had in de periode januari 2018 tot augustus 2021 geen gekwalificeerde vergunningverlener voor natuurvergunningen. De CNB wordt niet tijdig en structureel in de gelegenheid gesteld om te adviseren op ontvankelijke aanvragen voor een natuurvergunning. De geldigheidsduur van een m.e.r.-studie en m.e.r.-advies is niet vastgelegd.

DR&O had in de periode januari 2018 tot augustus 2021 geen gekwalificeerde vergunningverlener voor natuurvergunningen. In die periode zijn aanvragen toegewezen aan een medewerker die niet de functie van vergunningverlener had. Hierdoor zijn achterstanden ontstaan bij de behandeling van de aanvragen. Sinds augustus 2021 is een nieuwe vergunningverlener aangesteld. Aanvragen voor natuurvergunningen worden 'opgespaard' totdat deze in 1 keer gezamenlijk worden gepubliceerd en ter inzage worden gelegd.

#### *Advisering: Commissie Natuurbeheer Bonaire*

Aanvragen voor een natuurvergunning moeten voor advies worden voorgelegd aan de CNB. In het geval van een incomplete aanvraag, vraagt de CNB de aanvullende informatie op bij het OLB en de aanvrager. In een aantal van de onderzochte casussen neemt de CNB een rol aan als tussenpersoon of bemiddelaar tussen OLB en aanvrager. De CNB levert informatie over het proces voor zowel de natuurvergunning als ook andere typen vergunningen, over de benodigde documenten en informatie om de aanvraag in behandeling te kunnen nemen en over regelgeving. Als er in een aanvraag aspecten zitten waarvoor specifieke deskundigheid nodig is die niet bij een van de CNB-leden aanwezig is, betreft de CNB ook advies van een extern deskundige.

De CNB geeft aan dat ze over aanvragen wordt geïnformeerd op het moment dat deze ter inzage worden gelegd. In de periode dat het OLB niet over een vergunningverlener beschikte waren sommige aanvragen al ruim 1 jaar oud voordat de CNB ze ontving. De aanvragen die door het OLB voor advies worden toegezonden zijn regelmatig onvolledig, zodat aanvullende informatie opgevraagd moet worden. Dat gaat ten koste van de tijd voor de beoordeling. De CNB heeft bij het OLB kenbaar gemaakt dat de gehanteerde werkwijze niet in lijn is met de regelgeving. De gehanteerde werkwijze is echter niet aangepast.

De adviezen van de CNB worden niet altijd overgenomen in de natuurvergunningen die worden afgegeven. Ook worden vergunningen afgegeven waarin ten onrechte wordt gesteld dat de CNB in de gelegenheid is gesteld om te adviseren en dat geen bedenkingen zijn geuit. In een enkele vergunning wordt een negatief advies van de CNB ten onrechte vermeld als een positief advies.

De CNB ontvangt geen afschriften van de verleende vergunningen. Dit heeft recent geleid tot het indienen van een WOB-verzoek door de CNB om inzage te verkrijgen in de wijze waarop het advies is meegewogen bij de vergunningen.

De CNB geeft aan inmenging en druk op de advisering te ervaren. In een casus zou de CNB verzocht zijn een negatief advies over een vergunningaanvraag in te trekken. Dit advies heeft de CNB vervolgens veranderd in een 'ongevraagd advies', omdat de commissie ook ongevraagd advies mag uitbrengen. Een lid van de CNB geeft aan ontboden te zijn bij het BC en verzocht te zijn een advies te wijzigen. De huidige werkwijze leidt tot een verstoorde verhouding tussen het OLB en haar wettelijk adviseur.

#### *Omgang met de m.e.r. en adviezen m.e.r.*

Per casus is een tijdelijke commissie m.e.r. ingesteld die het BC adviseert over de richtlijnen voor een op te leveren m.e.r. Deze richtlijnen worden door het OLB ter inzage gelegd. De m.e.r. en het m.e.r.-advies worden als gewaarmerkte stukken vermeld als onderdeel van de vergunning. De stukken zelf worden niet als bijlagen aan de vergunning toegevoegd. Er is geen maximale termijn gesteld aan de geldigheid van de m.e.r. en het m.e.r.-advies. Het komt ook voor dat de m.e.r. en het advies dateren van meerdere jaren voor het besluit.

#### *Natuurvergunningen*

Voor het onderzoek zijn 6 dossiers beoordeeld.

- Een watersportbedrijf heeft een natuurvergunning aangevraagd. In het interne advies en het besluit wordt gesteld dat de CNB in de gelegenheid is

gesteld advies uit te brengen en geen bedenkingen heeft geuit. DR&O stelt dat de CNB geen advies heeft gegeven. CNB blijkt echter 2 maanden voor het bewuste besluit een negatief advies te hebben uitgebracht omdat bij de aanvraag informatie en documenten ontbraken om deze op juiste wijze in behandeling te kunnen nemen.

- Een watersportbedrijf heeft een natuurvergunning aangevraagd. De CNB heeft schriftelijk aangegeven niet te kunnen adviseren door ontbrekende informatie. Onder andere ontbrak informatie over de activiteit waarvoor de vergunning werd aangevraagd. De vergunning is verleend zonder dat de CNB op de hoogte werd gebracht.

In beroep tegen de vergunning heeft de aanvrager het BC verzocht de vergunning aan te passen. Mondeling is aan de aanvrager gemeld dat de vergunning gewijzigd kan worden, de wijziging is daarna in concept met de aanvrager besproken en vervolgens is de vergunning gewijzigd. De CNB was niet op de hoogte van de wijziging en heeft daarover geen advies kunnen uitbrengen.

- Een resort in een Ramsar-gebied waarvoor een m.e.r.-plicht bestaat heeft in 2020 een vergunning gekregen voor uitbreiding. De m.e.r. en het advies van de tijdelijke commissie m.e.r. dateren uit 2012. De CNB heeft in 2019 onder voorwaarden positief geadviseerd. De voorwaarden uit het advies van de commissie m.e.r. en van de CNB zijn meegenomen in het besluit. Het is onduidelijk of de m.e.r. en het advies na 8 jaar nog voldoende actueel zijn.
- In een vergunning wordt gesteld: "De Directeur van de Directie Ruimte en Ontwikkeling heeft namens het BC ingestemd om een natuurvergunning [...] te verlenen voor het bouwen van een woning gelegen op de grens van de bufferzone van het Ramsar gebied te [...]."

Het perceel ligt echter volledig binnen het Ramsar-gebied. Bovendien is in het ROB geen bufferzone vastgesteld of als zodanig opgenomen, waarmee een bufferzone juridisch gezien niet bestaat.

- In de aanvraag voor een natuurvergunning voor de uitbreiding van een resort in een Ramsar-gebied wordt verwezen naar de aanvraag voor de bouwvergunning van dezelfde activiteit en de daarbij behorende m.e.r. Dit is het enige geval in de onderzochte casussen waar voor inhoudelijke informatie wordt verwezen naar de bouwvergunning. De vergunning is eveneens verleend onder de door de CNB en commissie m.e.r. gestelde voorwaarden.

### *Toezicht*

Het toezicht wordt niet planmatig uitgevoerd.
---

Het toezicht wordt uitgevoerd door DT&H en STINAPA, waarbij het toezicht door STINAPA wordt uitgevoerd op basis van de overeenkomst(en) met het BC voor het beheer van de natuurparken. Het toezicht van STINAPA is gericht op natuur in met name het Bonaire National Marine Park.

De uitvoering van het toezicht is meer in detail beschreven in hoofdstuk 5.

### 4.1.3 Conclusies en aanbevelingen

#### *Conclusies*

Het VTH-proces voor natuurvergunningen verloopt niet adequaat.

- DR&O hanteert geen vastgesteld proces voor het verlenen van de vergunningen.
- De CNB wordt als adviseur niet tijdig en structureel in de gelegenheid gesteld om te adviseren op ontvankelijke aanvragen voor een natuurvergunning. De adviezen worden niet altijd op juiste wijze geciteerd in de vergunning.
- Het toezicht wordt niet planmatig uitgevoerd en de samenwerking tussen DT&H en STINAPA verloopt moeizaam.
- Handhaving wordt niet consequent doorgezet.
- In enkele gevallen probeert DR&O om de ontstane situatie achteraf te legaliseren door het afgeven van vergunningen en als dit nodig is het wijzigen van het ROB.

#### *Aanbevelingen*

- Stel een natuurplan vast.
- Stel een werkproces vast voor het verlenen van natuurvergunningen en betrek hierbij de CNB, met duidelijke beschrijving van rollen en verantwoordelijkheden.
- Informeer de CNB tijdig en volledig voor advisering over vergunningaanvragen.
- Houd planmatig toezicht in samenwerking met betrokken organisaties waaronder in het bijzonder STINAPA.
- Treed handhavend op tegen onvergunde situaties.

## 5. Speciale onderwerpen

Het OLB is bij aanvang van het onderzoek in de gelegenheid gesteld om onderwerpen ter beoordeling voor te leggen. Daarop zijn 2 zogenoemde prioritaire thema's uit het 'Uitvoeringsprogramma Toezicht en Handhaving 2022' ingebracht. Dit zijn illegaal storten van afval en duurzame kustbebouwing. Daarnaast is een dossier over de voorgenomen ontwikkeling van een resort ter beoordeling voorgelegd.

### 5.1 Illegaal storten afval

#### 5.1.1 **Beleid**

In het 'Uitvoeringsprogramma Toezicht en Handhaving 2022' is onder prioriteit 1 'Illegaal storten van afval' opgenomen. Het beleidskader wordt gevormd door het Afvalbeheer- en uitvoeringsplan Bonaire 2013-2022, waarin het voorkomen van zwerfvuil en illegale stort als een van de speerpunten is benoemd door onder meer het aanscherpen van toezicht en handhaving.

#### 5.1.2 **Uitvoering**

De rol voor DT&H bij de aanpak van het illegaal storten van afval in 2022 en 2023 is niet vastgesteld, zodat niet duidelijk is welke acties DT&H zal ondernemen.

Het BC heeft het 'Programma Afvalbeheer op Maat Bonaire' vastgesteld. Het conceptprojectplan 'Illegale stort en zwerfafval: Pilot Opruimen en Communicatie, 11 oktober 2022, versie 0.1 (concept)' is onderdeel van dit programma. Er is geen vastgestelde versie van dit projectplan verstrekt.

Het conceptprojectplan richt zich op een pilot voor de aanpak van illegale stort door het in kaart brengen van locaties, het opruimen van 4 geïnventariseerde locaties en een communicatiecampagne. Het doel van de pilot is het verzamelen van gegevens voor het verbeteren van de aanpak vanaf 2023. In januari 2023 wordt een communicatiecampagne ingericht. In februari tot met april 2023 vindt het opruimen van de 4 pilotlocaties met illegale stort plaats. In mei 2023 vindt vervolgens de evaluatie van het project plaats.

Het conceptprojectplan vermeldt geen rol voor DT&H, gesteld wordt dat Selibon verantwoordelijk is voor het opruimen van de illegale stortlocaties. Het is niet gebleken dat toezicht, handhaving, het sanctiebeleid en de interventiematrix een rol spelen bij deze aanpak. In het verslag van het tweewekelijkse handhavingsoverleg van DT&H van 11 januari 2023 staat dat voor 'Illegale stortingen' een projectvoorstel opgesteld moet worden. Niet duidelijk is wat dit projectvoorstel zal inhouden en hoe het zich verhoudt tot het conceptprojectplan.

Bij de verstrekte dossiers bevond zich 1 document waarbij sprake is van een illegale storting van huisvuil. De dader kreeg 24 uur om dit te verwijderen en een betalingsbewijs te overleggen, waaruit moest blijken dat het afval bij de stortplaats was afgegeven. Er zijn geen stukken verstrekt waaruit blijkt dat de overtreding is opgeheven of dat handhavend is opgetreden.

### 5.1.3 Conclusies en aanbevelingen

#### Conclusie

- Prioriteit 1 'Illegaal storten van afval' is opgenomen in het 'Uitvoeringsprogramma Toezicht en Handhaving 2022' maar deze activiteit is niet gestart. De taken van DT&H voor deze prioriteit 1 zijn niet specifiek uitgewerkt.

#### Aanbevelingen

- Neem in het uitvoeringsprogramma voor het betreffende jaar alleen concrete taken voor DT&H op en bewaak de uitvoering.
- Herschik de vrijvallende capaciteit van DT&H in het geval van vertraging van het prioritaire project 1.

## 5.2 Duurzame kustbebouwing

### 5.2.1 Beleid

In het 'Uitvoeringsprogramma Toezicht en Handhaving 2022' is onder prioriteit 3 'Duurzame kustbebouwing' opgenomen. Deze prioriteit is als volgt omschreven.

*"De toename van de bevolking en het toerisme veroorzaakt ook een forse toename van het bouwen van woningen en verblijfsrecreaties langs de kust. Uit diverse wetenschappelijke onderzoeken is naar voren gekomen dat kustbebouwing de natuur en het aanwezige koraal in het onderwaterpark van Bonaire aantast. De negatieve impact op de natuur wordt onder meer veroorzaakt door de aantasting en verstoring van neststranden en vermindering van de natuurlijke vegetatie. Aantasting van het koraal wordt veroorzaakt door toename van erosie en gebrekkige afwatering waardoor zand en aarde tijdens regenbuien in de zee terecht komen. Hierdoor neemt de helderheid van het water af wat een negatieve impact heeft op het koraal. Ook de aanleg van kunststranden die niet voldoen aan de regels zorgt voor aantasting van het koraal. Dit zijn veelal situaties waarbij bouwvergunningen wel al legitiem zijn verleend, maar er (nog) geen natuurvergunning is verleend. Daarnaast komt het geregeld voor dat er te dicht bij de kust wordt of is gebouwd. Funderingen worden voornamelijk gevuld met diabaas. Langs de kust is dit verboden. Bij lekkage of schade aan deze funderingen kan diabaas in zee terechtkomen wat schadelijk is voor het koraal".*

### 5.2.2 Uitvoering

Voor de prioriteit 'Duurzame Kustbebouwing' is een taskforce ingericht. De werkzaamheden van deze taskforce zijn nog niet gestart. De ILT heeft in het onderzoek naar de uitvoering van het beleid 2 dossiers van bebouwing aan de kust beoordeeld.

#### Dossier 1 (Chogogo)

Sinds 2021 is bij dit bedrijf sprake van meerdere overtredingen van wet- en regelgeving op gebied van natuur. Inspecties zijn uitgevoerd en handhaving is in enkele gevallen gestart, de overtredingen zijn niet aantoonbaar ongedaan gemaakt.

Dit dossier betreft de bouw van een groot resort direct aan zee. Vlak voor de opening in december 2021 bleek dat er zonder vergunningen een kunstmatig strand was aangelegd. En dat een keermuur, die moest voorkomen dat het strandzand naar zee zou afspoelen, te laag was.

In opdracht van het BC is het proces van advisering en besluitvorming in het Chogogo-dossier voor de periode 12 augustus 2021 en 19 januari 2022 onderzocht door het adviesbureau BMC. In deze paragraaf is voor die periode gebruik gemaakt van het feitenrelaas uit dat onderzoek.

#### *Feitenrelaas*

- De eerste contacten tussen OLB en Chogogo over de aanleg van een kunstmatig strand dateren uit 2017.
- Op 22 juli 2021 heeft Chogogo overleg met STINAPA over de plannen en de vergunningen, omdat zij geen contact (kunnen) krijgen met OLB.
- Begin augustus 2021 blijkt een schip onderweg te zijn met het rivierzand. Chogogo dient 12 augustus 2021 formeel een aanvraag in voor een natuurvergunning voor 'het afwerken van een groot deel van het eigen terrein met strandzand'.
- Midden oktober 2021 concludeert OLB dat de aanvraag niet in behandeling kan worden genomen. Echter na indiening van de ontbrekende informatie, wordt de formele vergunningprocedure op 17 november 2021 gestart.
- Chogogo wacht de vergunningprocedure niet af en laat het zand storten. STINAPA is op 12 oktober 2021 2 keer met medewerkers van DT&H op de locatie geweest. De 1<sup>e</sup> keer constateerden 2 medewerkers van DT&H dat er geen sprake was van een overtreding. Later op de dag constateerden collega's dat er sprake was van een ernstig delict. STINAPA maakt in overleg met DT&H en het OM een proces-verbaal op omdat er sprake is van een overtreding.
- Chogogo zet de werkzaamheden voort omdat het hotel met het strand op 1 december 2021 zal openen.
- Bij het OLB zijn de meningen over spoedeisende bestuursdwang verdeeld. De afdeling JAZ is, in tegenstelling tot DT&H, van mening dat er geen spoedeisende bestuursdwang kon worden opgelegd. Dit omdat nader onderzoek noodzakelijk was en het politiek een gevoelige zaak betrof.
- Omdat het geïmporteerde zand inmiddels wel was gestort maar nog niet was uitgereden, wordt bij besluit van 15 oktober 2021 een preventieve LOD van 1,2 miljoen US dollar (USD) opgelegd tegen het uitrijden van het zand.
- Op 20 oktober 2021 wordt geconstateerd dat het zand is uitgereden en dat niet aan de last is voldaan. De dwangsom is daarmee verbeurd en dat wordt bij brief van 26 oktober 2021 aan Chogogo medegedeeld.
- Er zijn geen stukken verstrekt waaruit blijkt dat deze dwangsom daadwerkelijk is ingevorderd en betaald.
- De advocaat van Chogogo dient een zienswijze/bezwaar in tegen de opgelegde LOD. Het bezwaar is door het BC niet ontvankelijk verklaard.
- Op 4 november 2021 hebben de gezaghebber en de verantwoordelijke gedeputeerde contact gezocht met Chogogo om gezamenlijk naar een constructieve oplossing te zoeken met in achtneming van wet- en regelgeving en waarbij de (financiële) zorgen van Chogogo geadresseerd zijn.
- Een eerste advies van 8 november 2021 van OLB afdeling Beleid en Projecten (B&P) is negatief, omdat het geïmporteerde rivierzand niet dezelfde kwaliteit heeft als het aanwezige strand. Dit advies wordt door het BC op 9 november 2021 aangehouden. Tijdens het overleg komt namelijk nieuwe informatie naar voren. Hetzelfde zand is al eerder op meerdere plekken op Bonaire gebruikt en in 2015 is een vergunning voor een kunstmatig strand verleend waarbij hetzelfde zand is gebruikt.



- Omdat intern de inhoudelijke en juridische meningen uiteenlopen wordt een second opinion gevraagd aan het advocatenkantoor HBN Law. Dit kantoor stelt dat het ambtelijk advies, waarbij de vergunningaanvraag wordt afgewezen, gebaseerd is op het enkele feit dat het rivierzand betreft en geen zeezand. Dit biedt zonder nadere motivering te weinig grond om de aanvraag af te wijzen.
- Op 11 november 2021 vindt een intern ambtelijk en bestuurlijk overleg plaats met STINAPA. Doel van dit overleg is om mogelijkheden te verkennen voor het vergunnen van de ontwikkelingen. Er wordt een nieuw advies opgesteld met gelijktijdige intrekking van het advies van 8 november 2021.
- Geadviseerd wordt om de vergunning te verlenen, onder de voorwaarde dat deze weer wordt ingetrokken als uit onderzoek blijkt dat het gebruikte zand schadelijk is voor het koraal. Reden voor dit positief advies is de in 2015 verleende vergunning voor soortgelijk zand. Verder wordt vermeld dat de keermuur niet geheel voldoet aan de natuurverordening.
- De CNB geeft een negatief advies op deze aanvraag.
- Op 12 november 2021 is deze casus besproken in het Coördinatieoverleg Handhaving waarbij ook vertegenwoordigers van het ministerie van IenW aanwezig zijn.
- De vergunningprocedure is 17 november 2021 gestart met een geschatte looptijd van 3 maanden. De vergunning kan dus niet meer voor 1 december 2021 verleend worden. Het BC geeft mondeling een dringende opdracht aan DR&O om inspanningen te verrichten zodat de opening 1 december 2021 mogelijk is.
- Dat leidt tot een advies van 19 november 2021 van DR&O (in samenspraak met de afdeling JAZ en DT&H) dat een mondelinge gedoogbeslissing kan worden genomen.
- DT&H stuurt echter op 19 november 2021 een mail aan BC en de Eilandsecretaris (ES) waarin wordt aangegeven het niet eens te zijn met het advies dat mondeling gedoogd kan worden. De afdeling JAZ brengt hierop een ander advies uit, maar BC heeft al unaniem een besluit genomen. De ES heeft DT&H meermaals gevraagd om dit advies, als heroverwegingsadvies, in te brengen in de eerstvolgende BC-vergadering. De reactie van DT&H was uiteindelijk dat, met zicht op legalisatie en de besluitvorming rondom mondeling gedogen, een heroverweging van het BC niet nodig was.
- Op 2 december 2021 constateert STINAPA dat het zand helemaal is uitgereden en qua hoogte (nagenoeg) gelijk is aan de keermuur.
- In de periode december 2021 en begin januari 2022 vindt een briefwisseling plaats tussen de waarnemend RV en OLB. De waarnemend RV verzoekt op grond van zijn IBT-bevoegdheid in 3 achtereenvolgende brieven op 3, 9 en 30 december 2021 om nadere informatie over dit dossier. Het OLB beantwoordt deze vragen.
- De waarnemend RV onderneemt na ambtelijk overleg met de betrokken departementen geen verdere actie en maakt geen gebruik van verdergaande IBT-bevoegdheden op grond van de WolBES.
- De natuurvergunning wordt op 19 januari 2022 verleend voor het aanleggen van een kunstmatig strand en het aanpassen van de keermuur, onder andere onder de voorwaarden:
  - De keermuur moet worden aangepast om aan enkele voorwaarden te voldoen.
  - De werkzaamheden aan de muur moeten 31 maart 2022 zijn afgerond.

- De opvulling onder de zandlaag moet bestaan uit koraalstenen of koraalvingers.

In de vergunning wordt vermeld dat als niet voldaan wordt aan de voorwaarden, de vergunning kan worden ingetrokken waarop alles in de oude staat moet worden hersteld. Op 9 februari 2022 wordt de bouwvergunning voor de aanpassing van de keermuur verleend.

- Chogogo maakt bezwaar tegen beide vergunningen. DT&H meldt de bezwaarschriftencommissie in haar zienswijze over deze bezwaren, dat de bezwaren ongegrond zijn.
- DT&H stelt vervolgens een handhavingsplan op: instellen van inspectieteam, regelmatige controles, overleggen met interne afdelingen, overleggen met Chogogo over voortgang en wekelijks rapportage aan de directeur T&H. De directeur informeert periodiek het BC.
- In een inspectierapport van DT&H van 28 maart 2022 wordt gesteld dat de bestaande keermuur voldoet aan de vergunningsvoorschriften.
- Het OLB stelt dat de keermuur al op alternatieve wijze voldeed aan de voorwaarden. De vergunning betrof een legalisatie van de bestaande situatie.
- Op 28 maart en 19 april 2022 dient STINAPA een handhavingsverzoek in omdat Chogogo niet aan de voorschriften van de vergunning voldoet.
- Tegen het uitblijven van een formele beslissing dient STINAPA op 11 juli 2022 een bezwaarschrift in. Op 13 juli 2022 wijst het OLB het handhavingsverzoek af, omdat de keermuur aan de vergunningvoorschriften voldoet. Begin oktober 2022 concludeert het OLB dat er vormfouten zitten in het bezwaarschrift van STINAPA; deze worden door STINAPA aangevuld.
- STINAPA stuurt op 21 september 2022 een ingebrekestelling in verband met het uitblijven van de handhaving van het handhavingsverzoek. STINAPA heeft 2 keer ambtelijk overleg met het OLB over deze kwestie en in oktober 2022 vindt een gezamenlijke inspectie plaats.
- Naar aanleiding van Kamervragen wordt OLB in de zomer van 2022 om informatie gevraagd. De staatssecretaris van IenW concludeert op basis van de verkregen informatie dat de redenering van het BC niet duidelijk is: de keermuur zou voldoen aan de vereiste bouwhoogte en er zou sprake zijn van een legalisatie van hetgeen reeds gebouwd is. Dit behoeft verdere uitleg omdat dit niet met handhavingspartners is besproken. Ook is van belang dat het BC de resultaten van een onderzoek naar de kwaliteit van het gebruikte zand bij de besluitvorming betreft.
- Het onderzoeksrapport van de Universiteit Wageningen verschijnt in oktober 2022. De conclusie is dat het geïmporteerde zand schade kan toebrengen aan het koraal.
- Uit een controle door DT&H op 28 oktober 2022 blijkt dat niet aan de vergunning wordt voldaan en er wordt een voornemen LOD verzonden. Binnen 4 weken moeten de overtredingen ongedaan zijn gemaakt.
- Als dat niet blijkt te zijn gebeurd, wordt op 27 december 2022 een LOD opgelegd waarbij Chogogo wordt gelast om binnen 6 weken:
  - De keermuur constructief te verhogen, zodat de kruin van de keermuur op alle plekken tenminste 20 centimeter hoger gelegen is dan de bovenlaag van het zand.
  - Het diabaas onder de zandlaag te verwijderen in een gebied van 2,5 meter gemeten vanaf de keermuur. Het diabaas moet worden vervangen door koraalsteentjes of koraalvingers.

De dwangsom wordt vastgesteld op 2.000 USD per week dat de overtreding voortduurt, met een maximum van 250.000 USD.

- Uit de inspectie door DT&H van 8 februari 2023 blijkt dat de geconstateerde overtredingen niet ongedaan zijn gemaakt.
- Als reactie verzoekt Chogogo op 6 februari 2023 om nog 6 extra weken uitstel. Bij brief van 6 maart 2023 wordt de termijn verlengd tot 14 maart 2023.
- STINAPA en DT&H controleren de situatie op 15 maart 2023. Chogogo geeft zelf aan dat aan de ondergrond niets is gedaan. Geconstateerd is dat de hoogte van het zand ten opzichte van de keermuur niet voldoet.
- Na de constatering dat niet aan de last is voldaan, wordt bij brief van 15 maart 2023 de dwangsom verbeurd verklaard en ingevorderd bij besluit van 23 maart 2023.
- Chogogo heeft tijdens de inspectie aangegeven drainage aan te willen leggen, waarbij onduidelijk is of deze drainage wordt aangelegd in de al bestaande rioolbuizen of langs het strand. STINAPA stelt daarover in de brief van 24 maart 2023: "Dit baart ons zorgen; daar voor het gericht lozen van afvalwater (waaronder begrepen hemelwater) richting het Bonaire National Marine Park in beginsel een vergunning nodig is op basis van artikel 4 Eilandsbesluit Onderwaterpark Bonaire."

## Dossier 2

Sinds 2019/2020 is bij dit bedrijf sprake van meerdere overtredingen van wet- en regelgeving op gebied van natuur en bouwen (en Ruimtelijke Ordening, RO). DT&H heeft inspecties uitgevoerd en is in enkele gevallen handhaving gestart. Geen van de overtredingen is aantoonbaar ongedaan gemaakt.

Dit dossier betreft de bouw van een beachclub aan zee met enkele bijgebouwen en een duikschool.

### *Feitenrelaas*

- STINAPA heeft in 2019 activiteiten op grond van de natuurwetgeving stilgelegd. DT&H heeft niet aangetoond of daar daadwerkelijk gehoor aan is gegeven, ook zijn geen vervolgotrajecten bekend.
- 3 aanvragen uit 2019 voor een natuurvergunning zijn in 2021 afgewezen. Het betreft aanvragen voor een drijvende pier, keermuur en een zwemponton.
- DR&O maakt in maart 2019 melding bij DT&H over de aanleg of uitbreiding van een strand zonder natuurvergunning. Deze melding wordt in augustus 2019 herhaald.
- In juli 2020 voert DT&H een inspectie uit. In september 2020 wordt in een interne memo van het OLB vermeld dat STINAPA een handhavingprocedure is gestart en dit verder zal afhandelen.
- In een intern OLB-overleg wordt geconcludeerd dat DT&H de ondernemer zal melden dat een natuurvergunning voor het strand aangevraagd moet worden. DR&O heeft aangegeven dat er zicht is op legalisatie afhankelijk van de herkomst van het zand.
- Voor een gebouw van de duikschool dat zonder bouwvergunning is gerealiseerd, is in maart 2021 een vooraankondiging LOD verstuurd. Deze handhaving is niet doorgezet. Voor de exploitatie van een duikschool is ook een natuurvergunning vereist. Deze is niet aangevraagd en ook niet verleend.
- In 2020 vraagt de eigenaar toestemming voor verdere uitwerking van een plan dat betrekking heeft op de bouw van een boetiekhôtel, 10 lodges, 2

appartementen en een receptie, aansluitend aan het bestaande bedrijf. 1 jaar later deelt OLB mee dat dit niet binnen het ROB past en er geen medewerking wordt verleend.

- In oktober 2022 wordt in een intern memo nogmaals verwezen naar de handhavingsactie van STINAPA, waarbij wordt gesteld dat legalisatie van de huidige situatie met betrekking tot het strand onderzocht kan worden en dat dit afhankelijk is van de hoogwaterlijn.
- In dit interne memo is vermeld dat pro forma bezwaar is gemaakt tegen de afwijzende beschikkingen inzake de natuurvergunningaanvragen voor een zwemponton, keermuur en drijvende pier.
- De ondernemer doet, mede namens andere ondernemers, in een brief aan de gezaghebber zijn beklag over het functioneren van de ambtelijke diensten en STINAPA.
- In 2020 waren betrokken partijen van mening dat snel ingegrepen moest worden, omdat enkele illegale situaties niet te legaliseren waren. Tot op heden is niet aangetoond dat overtredingen zijn opgeheven of dat vergunbare situaties ook daadwerkelijk zijn vergund.

### 5.2.3 Conclusies en aanbevelingen

#### *Conclusies*

- Bij langlopende projecten waarvoor meerdere vergunningen noodzakelijk zijn ontbreekt regie op het proces.
- DR&O en DT&H overleggen niet structureel over vergunningprocedures en handhavingsacties. Daardoor ontstaat onduidelijkheid over de vraag wie verantwoordelijk is voor de volgende stap, DR&O of DT&H.
- Bouwplannen worden gerealiseerd zonder vergunningen en soms op niet toegestane locaties.
- Ingezette handhavingsacties worden niet consequent doorgezet en er wordt geen vergunningprocedure gestart om de situatie te legaliseren.
- In de casus Chogogo heeft DT&H handhaving volledig doorgezet tot en met de inningsbrief van de dwangsom. De overtredingen zijn nog niet ongedaan gemaakt.
- In de casus Chogogo heeft de waarnemend RV zich op grond van zijn IBT-bevoegdheden laten informeren. Na ambtelijk overleg met de betrokken departementen is niet de vervolgstap gezet om over te gaan tot indeplaatstreding van het BC.

#### *Aanbevelingen*

- Ontwikkel een beleidskader voor de toepassing van IBT-instrumenten door de RV en wijs toezichthouders aan voor de uitvoering.
- Zie hoofdstuk 3 en 4 voor aanbevelingen VTH.

## 5.3 Dossier ontwikkeling resort

Op verzoek van DR&O is een dossier onderzocht met betrekking tot de voorgenomen ontwikkeling van een resort. Dit betreft grootschalige woningbouw en een golfbaan, gepland in de directe nabijheid van het internationaal beschermd natuurgebied 'Lac Bonaire', dat valt onder de Ramsar-conventie.

### 5.3.1 Beschrijving casus

Dit dossier betreft een voorgenomen project waarbij 375 woningen (deels voor recreatie) en een golfbaan zijn gepland in de directe nabijheid van het natuurgebied 'Lac Bonaire' dat valt onder de Ramsar-conventie. Ambtelijk wordt op dit plan een negatief advies uitgebracht aan het BC. Desondanks worden op verzoek van het BC de gesprekken met de ondernemers voortgezet. In de laatste opzet is het aantal woningen in het plan fors toegenomen en is een golfbaan toegevoegd. Na de laatste opiniërende bespreking in het BC is ambtelijk een nieuw positief advies opgesteld.

Midden 2019 is door een investeringsgroep een verzoek ingediend tot wijziging van het ROB voor de bouw van 250 woningen op een locatie tegen 'Lac Bonaire' aan, in verband waarmee de bestemming 'open landschap' gewijzigd zou moeten worden in 'woningbouw'.

- Deze plannen worden op ambtelijk niveau in de periode 2020 tot 2022 3 achtereenvolgende keren met een uitgebreide onderbouwing negatief beoordeeld. Zowel planologisch en economisch als ook op het gebied van natuur, milieu, cultuurhistorie, hydrologie en ecologie.
- Het BC geeft DR&O de opdracht om met initiatiefnemers in gesprek te gaan en wil geadviseerd worden over de mogelijkheden voor het uitvoeren van het projectvoorstel.
- In mei 2022 worden, in tegenstelling tot eerdere adviezen, de plannen positief beoordeeld. De afdeling JAZ van het OLB is hierover zeer kritisch, ook gelet op de benodigde wijziging van het ROB en de beperkte onderbouwing van het gewijzigde advies.
- Begin december 2022 heeft het BC opiniërend gesproken over een aangepast projectvoorstel waarbij blijkt dat het project in omvang is toegenomen: van 250 naar 375 woningen (deels voor recreatie) inclusief een golfbaan in de bufferzone van het Ramsar-gebied en 65 sociale huurwoningen op een andere locatie op Bonaire. De investeringsgroep heeft de plannen aangepast na een overleg met gedeputeerden.
- Na deze bespreking volgt eind januari 2023 een nieuw ambtelijk positief advies met een aantal voorwaarden. Voor zover bekend heeft hierover nog geen definitieve besluitvorming plaatsgevonden. Het OLB heeft aangegeven dat besloten is deze casus voor te leggen aan een extern bureau.
- In december 2021 is door het BC een voorbereidingsbesluit genomen in verband met een nieuw ruimtelijk ontwikkelingsplan. Het doel van een voorbereidingsbesluit is om te voorkomen dat er ongewenste ontwikkelingen plaatsvinden in de periode van voorbereiding van de wijziging van de regels.

### 5.3.2 Conclusies

- Na meerdere negatieve ambtelijke adviezen voor een plan voor een grootschalig woningbouwproject tegen een Ramsar-gebied wordt het BC uiteindelijk positief geadviseerd.
- De afdeling JAZ beoordeelt de motivering voor het positief advies als onvoldoende.
- Na bestuurlijke en, in opdracht van het BC, ambtelijke overleggen met de initiatiefnemers wordt voorgesteld het aantal woningen te laten toenemen en het plan uit te breiden met een golfbaan.

## 5.4 Klachten, zienswijzen en handhavingsverzoeken

De ILT heeft de wijze waarop het OLB omgaat met klachten, zienswijzen en verzoeken tot handhaving met betrekking tot VTH nader beschouwd. Hiervoor zijn stukken beoordeeld die door burgers tijdens het onderzoek aan de ILT zijn verstrekt.

De WolBES (artikel 172 Afdeling IV) bepaalt dat de gezaghebber toeziet op een zorgvuldige behandeling van klachten door het eilandsbestuur. DT&H heeft een mailadres voor klachten op de website van het OLB. Het OLB heeft in 2013 een interne klachtenregeling vastgesteld die betrekking heeft op gedragingen van bestuurders of ambtenaren. In de toelichting is aangegeven dat klachten bijvoorbeeld betrekking kunnen hebben op het niet reageren op brieven, telefoontjes en meldingen en op onbehoorlijk gedrag van een ambtenaar.

Onderstaande casussen betreffen klachten van burgers ten aanzien van bouwen, milieu en natuur en de aanpak daarvan door de OLB. Er is geen bestuurlijk vastgestelde procedure of toetsingskader voor de behandeling van klachten van burgers over overlast gevende bedrijven of andere burgers.

De constatering in onderstaande situaties worden uitsluitend gebruikt in aanvulling op de overige onderzoekresultaten. De ILT geeft nadrukkelijk geen inhoudelijk oordeel over de klachten.

### 5.4.1 Beschrijving casussen

#### *Klacht burger*

Een burger klaagt sinds 2020 over overlast van geluid en verontreinigd stof door een bedrijf dat grenst aan het perceel waarop de woning staat. Deze burger geeft aan dat er in de afgelopen 3 jaar tenminste 25 officiële klachten/meldingen zijn ingediend bij het OLB. Daarop zou 1 keer een standaard bericht zijn ontvangen dat de klacht in behandeling is genomen. Daarna is niets meer vernomen. Op de overige klachten zou nooit zijn gereageerd.

De overlast vindt regelmatig plaats buiten kantoortijd en ook in het weekend. Dit bedrijf valt echter niet onder een categorie die op dit moment op grond van de Hinderverordening vergunningplichtig is.

DT&H voert enkele bedrijfsbezoeken uit waarbij de situatie wordt besproken, maar verdere stappen om de overlast te beperken blijven uit. DT&H ziet geen mogelijkheid tot juridisch optreden en lijkt deze situatie te accepteren. De betreffende ondernemer is tot nu toe niet bereid om ervoor te zorgen dat de overlast wordt beperkt door bijvoorbeeld de werkzaamheden tot kantooruren te beperken.

#### *Handhavingsverzoek stichting*

Een stichting die zich inzet voor het behoud van de natuurlijke waarden van een gebied heeft in 2021 3 schriftelijke handhavingsverzoeken ingediend bij het OLB vanwege vermeende overtredingen door de eigenaar van specifiek genoemde wet- en regelgeving. De stichting meldt dat op deze 3 handhavingsverzoeken geen reactie van het OLB is ontvangen. Zij heeft daarna ook geen verdere juridische stappen ondernomen.

#### *Klacht burger illegale bouwactiviteit*

Een burger dient in oktober 2022 een klacht in over activiteiten in een gebied waarvoor mogelijk een natuurvergunning verleend zou moeten worden. Deze burger verzoekt om een reactie en een klachtennummer. Op 6 opeenvolgende e-mails zou geen reactie zijn gekomen, telefonisch zou door het OLB geen klachtennummer verstrekt zijn.

#### *Zienswijze burgers op startnotitie m.e.r.*

Een aantal burgers heeft in 2022 een zienswijze ingediend op de startnotitie voor een m.e.r. die wordt uitgevoerd ten behoeve van de voorgenomen bouw van een woning in een gebied met een beschermde status (Ramsar-gebied). De burgers ontvangen een bewijs van ontvangst van hun zienswijze. De burgers stellen dat vervolgens zonder nader bericht over de zienswijze of de m.e.r. in november 2022 de natuurvergunning is verleend.

Toen zij informeerden of en hoe een bezwaar tegen de vergunning ingediend kon worden, werd door het OLB medegedeeld dat ze geen belanghebbenden zouden zijn en dus geen bezwaar konden indienen. Volgens deze burgers zou een gang naar de rechter zou te kostbaar worden.

#### *Geluidsklachten burger*

Een burger heeft in 2021 bezwaar gemaakt tegen de voorgenomen geluidsnormen in conceptvergunning van een bedrijf. In de definitieve vergunning zijn de geluidsnormen aangepast. Een half jaar na ingebruikname van het bedrijf zouden geluidmetingen uitgevoerd moeten worden. In september 2022 heeft de burger het geluidrapport van een extern bureau ontvangen. De burger is op basis van dit rapport van mening dat normen worden overschreden.

In september 2022 zijn door het extern bureau nogmaals geluidsmetingen uitgevoerd waaruit zou blijken dat het geluid nu binnen de norm valt. De burger is van mening dat de metingen niet representatief zijn uitgevoerd omdat nadien nog meerdere wijzigingen bij het bedrijf zijn doorgevoerd. Dit resulteert in een patstelling.

## **5.4.2 Conclusies en aanbevelingen**

### *Conclusie*

- Het OLB onderneemt geen gerichte acties, probeert niet tot een oplossing te komen en geeft niet consequent een zorgvuldige terugkoppeling aan de indieners van een klacht, zienswijze of verzoek.

### *Aanbeveling*

- Meld duidelijk en gemotiveerd aan de indiener van de klacht, zienswijze of verzoek wat het standpunt van het OLB is en wat het eventuele vervolg zal zijn.

## 6. Interviews en documentenonderzoek

Tijdens het onderzoek zijn medewerkers geïnterviewd van het OLB en van overige organisaties die op Bonaire betrokken zijn bij het VTH-proces voor bouwen, milieu en natuur. Zo probeert de ILT een breder beeld te schetsen van achterliggende oorzaken van de bevindingen die in de vorige hoofdstukken zijn beschreven.

Als mondelinge, niet-gedocumenteerde, informatie door tenminste 3 verschillende geïnterviewden is bevestigd, is deze in dit hoofdstuk gebruikt. Daarnaast is gebruik gemaakt van interne (concept)documenten van het OLB en van onderzoeken die zijn uitgevoerd door andere organisaties die raken aan het thema VTH op de BES-eilanden.

### 6.1 Bevindingen

#### 6.1.1 Personeel en organisatie

- DR&O en DT&H hebben te maken met langdurig openstaande vacatures.
- Directeuren en afdelingshoofden worden regelmatig aangesteld op een contract van maximaal 3 jaar.
- DR&O en DT&H hebben een breed takenpakket zodat prioritering en duidelijke aansturing cruciaal zijn. Deze prioritering en aansturing vinden echter onvoldoende plaats.
- Binnen het OLB lopen meerdere afzonderlijke verander- en verbetertrajecten die de uitvoering van VTH raken en die op verschillende tijdstippen zijn gestart.
- Het opleidingsniveau van medewerkers voldoet in veel gevallen niet meer aan de toegenomen eisen.

#### *Directie R&O*

De medewerkers zijn verdeeld over 4 afdelingen: Beheer Openbare Ruimte, Beleid & Projecten, Realisatie en het Project Uitvoeringsbureau. Daarnaast is er een stafafdeling die verantwoordelijk is voor onder andere financiële controle, kwaliteitszorg en officemanagement. De directie heeft een zeer breed takenpakket: Natuur en Milieu, Civiele Werken, Ruimtelijke Ordening en Erfgoed.

- Economische Zaken, Grondzaken, Vergunningverlening, Landmetingen, - Beheer openbare ruimte en gebouwen, Landbouw, Veeteelt en Visserij (LVV).
- Project Uitvoeringsbureau (PUB).
- Ondersteunende processen: Administratief, Juridische advies, financieel beheer, balie/Klant Contact Centre, Commissie Grote Projecten.

Citaat uit 'Aanpak DVP; versie BC mei 2022:

*"De directie bestaat uit 87,5 fte, maar in de praktijk is financiering voor 73,5 fte beschikbaar. Als gevolg van vergrijzing van het personeelsbestand komt van die 73,5 fte ongeveer 11 fte in aanmerking voor een zogenoemde 'seniorenregeling' voor vervroegde uitdiensttreding.*

*Het bovenstaand beeld maakt helder dat in de afgelopen jaren langzaam maar zeker ... de Directie R&O is geslonken in omvang, en de huidige effectiviteit veel lager is dan het oorspronkelijke uitgangspunt doet vermoeden. Dit terwijl ..... de vraag naar diensten van Directie R&O fors is toegenomen. Daarnaast stellen thema's als klimaatverandering, belang van natuurbeheer, de groei van het toerisme, de toename in en complexiteit van ruimtelijke ontwikkelingsvragen, de Directie R&O voor grote en soms lastig met elkaar te verenigen opgaven."*



*"Minder mensen kunnen wel degelijk nog steeds veel resultaat opleveren. Een andere constatering binnen het OLB en bij de Directie R&O zorgt echter dat dit niet kan plaatsvinden. Er is een dermate druk en invloed op de dagelijkse uitvoering, er is een breed palet aan verschillende sturende gremia, wat zorgt dat het kunnen stellen van gezamenlijke prioriteiten niet mogelijk is. Hierdoor loopt het ambtelijk apparaat vast en wordt niet de maximale productiviteit gehaald..... Er is onvoldoende duidelijkheid en toekomstvisie op de uit te voeren taken en dit levert een uitdaging op in de aansturing".*

#### *Directie T&H*

De directie bestaat uit ongeveer 66 fte, verdeeld over 4 afdelingen: Ruimte & Ontwikkeling, Samenleving & Zorg, Projecten & Taskforces en Haven- & Loodswezen. De afdelingen Veterinair en het Bureau Rijbewijzen horen feitelijk ook tot deze directie, maar bevinden zich in een overgang naar een nieuwe organisatiestructuur. Ook deze directie heeft een zeer breed takenpakket met toezicht op:

- Onderwijs, volksgezondheid, openbare hygiëne, voedselveiligheid, drinkwaterkwaliteit, ongediertebestrijding en het roeren van grafkelders.
- (Mariene) natuur, milieu, bouwen, wonen, ruimtelijke ordening, afval(stoffen), bodem, water, geluid, externe veiligheid en lucht.
- Vestigingsklimaat voor bedrijven, winkelsluitingstijden, prijzenbeleid, economische en strategische voorraden, ijkwezen, Electilokale belastingen en eigendommen, casino, drank- en horeca.
- Havens, zee en infrastructuur: beveiliging van de haven, rampenbestrijding op zee, verkeer, (openbaar) vervoer en transport van gevaarlijke (afval)stoffen, orde en veiligheid van de havens.

DR&O en DT&H hebben veel uiteenlopende taken. De VTH-taken voor bouwen, hinder/milieu en natuur zijn belegd bij 1 tot 3 medewerkers van het OLB die kennis moeten hebben van het volledige taakveld. Deze medewerkers zijn daarvoor niet speciaal opgeleid waardoor de werkzaamheden vaak niet voldoen aan de vereiste kwaliteit. De werkzaamheden voor de hindervergunningen zijn uitbesteed aan de Omgevingsdienst Midden- en West -Brabant. Deze vergunningverlener is opgeleid voor deze werkzaamheden en heeft specifieke kennis en ruime ervaring. Bovendien kan deze vergunningverlener als dat nodig is snel overleggen met collega's binnen zijn organisatie.

In de praktijk werken DR&O en DT&H voor VTH voornamelijk reactief, waarbij sturing op prioriteiten en een planmatige uitvoering ontbreekt. Er vindt geen reguliere afstemming plaats tussen de beide directies. Binnen DR&O ontbreekt afstemming als voor 1 casus meerdere typen vergunningen nodig zijn. De verschillende aanvragen worden los van elkaar in behandeling genomen.

#### *Verbeterprojecten en reorganisatie*

Voor DR&O en DT&H zijn meerdere onderzoeken uitgevoerd en (concept) verbeterplannen opgesteld voor de uitvoering van werkzaamheden. Deze onderzoeken en plannen worden besproken in de Stuurgroep Verbeterplannen DR&O/DT&H. Het betreft onder andere:

- Quick scan ten behoeve van deelverbeterplan DR&O (zomer 2022)
- Deelverbeterplan Trajectaanpak DR&O (18 januari 2021, versie 1.0)
- Institutioneel Assessment DR&O (11 oktober 2021, conceptversie 0.1)
- Quick scan Directie Toezicht & Handhaving (1 november 2022, conceptversie 2)

- Verbeterplan Directie Toezicht & Handhaving (11 november 2022, conceptversie 2.2)
- Voorstel tot reorganisatie DT&H (juni 2022, conceptversie 0.6)

Ongeveer 2 jaar geleden is binnen het OLB ook gestart met het project 'Revitalisering OLB'. Dit project is gericht op het ontwikkelen van een nieuw bedrijf van de gehele organisatie. In de afgelopen 2 jaar is vooral nagedacht over nieuwe organisatieprincipes en een ontwerp. In de 2<sup>e</sup> fase zal de nadruk liggen op de concretisering en uitvoering. Het streven is om in deze 2<sup>e</sup> fase alle verbeterprojecten binnen het OLB meer integraal aan te sturen en op elkaar af te stemmen.

#### *Personeel*

Als gevolg van grote bouwprojecten aan de kust is de complexiteit van vergunningverlening toegenomen en moet de relatief kleine organisatie het hoofd bieden aan ervaren ondernemers en grote projectontwikkelaars. De ambtelijke organisatie is daar niet op afgestemd, zo blijkt ook uit het BMC-rapport 'Samen naar beter'. Door verschillende geïnterviewden wordt aangegeven dat de omvang van het OLB niet tot problemen zou hoeven leiden als de huidige medewerkers geschoold en begeleid zouden worden om te voldoen aan de toegenomen eisen.

De directies R&O en T&H hebben te maken met langdurig openstaande vacatures en wisselingen op het niveau van directeur en afdelingshoofd. Het is moeilijk om hoger opgeleide medewerkers te werven en langdurig aan de organisatie te binden. Dat wordt versterkt door het feit dat leidinggevenden regelmatig op contractbasis worden aangesteld met een looptijd van maximaal 3 jaar en daarna (moeten) vertrekken. Daardoor ontbreekt continuïteit in de organisatie. En mede daardoor ontbreken regie op processen, een planning van activiteiten en dagelijkse aansturing van medewerkers waardoor achterstanden ontstaan. Ook wordt onvoldoende gestuurd op verbetering van de onderlinge afstemming en samenwerking tussen DR&O en DT&H.

De ILT constateert dat de verbetertrajecten in verschillende stadia van voorbereiding verkeren, veel (doorloop)tijd kosten en veel inzet van de ambtelijke organisatie vragen. Met de verbetertrajecten wordt de feitelijke uitvoering van VTH-taken niet op korte termijn verbeterd omdat een vertaling naar de dagelijkse praktijk vooralsnog ontbreekt.

Deze bevindingen sluiten aan bij constatering die zowel door de organisatie zelf in het 'Institutioneel Assessment', als in bredere zin door de Raad voor de Rechtshandhaving in haar rapport 'Staat van de rechtshandhaving Caribisch Nederland 2021' zijn gedaan.

### **6.1.2 Middelen en processen**

- Van meerdere concept-documenten is geen definitieve of vastgestelde versie beschikbaar.
- De digitale systemen voor vergunningverlening (JOIN) en toezicht (DC) zijn niet volledig ingevoerd en worden niet consequent gebruikt.
- DR&O en DT&H organiseren onvoldoende samenwerking en afstemming over het VTH-proces in lopende casussen.
- Medewerkers zijn verspreid gehuisvest in meerdere gebouwen. Dit vormt een extra drempel voor samenwerking en het delen van informatie.

Geïnterviewden geven aan dat beleidsvoornemens, programma's en projectplannen regelmatig ter vaststelling aan het BC worden aangeboden zonder dat tot behandeling of vaststelling wordt besloten. Van meerdere concept-documenten is geen definitieve of vastgestelde versie beschikbaar.

Bij DR&O is voor het proces van vergunningverlening het Document Management Systeem JOIN geïntroduceerd. Het systeem wordt met name voor bouwvergunningen gebruikt en niet voor hindervergunningen. Tijdens de introductie van JOIN is het proces tijdelijk stopgezet toen bleek dat bouwtekeningen niet digitaal konden worden toegevoegd aan het dossier. Het gebruik van dit systeem is niet verplicht gesteld en relevante documenten van een bouwaanvraag worden niet consequent in JOIN ingevoerd. Als reden om informatie niet in JOIN op te nemen is aangegeven dat bouwtekeningen niet digitaal ingevoerd konden worden, maar ook dat 'iedereen dan toegang heeft tot mogelijk gevoelige informatie.'

DR&O heeft recent besloten om voor een deel van het proces van vergunningaanvragen uitsluitend JOIN als registratiesysteem te gebruiken en procedurestukken niet te laten registreren bij P&A. Op deze wijze zou sneller en effectiever gewerkt kunnen worden. Echter, door willekeurig en niet gestructureerd gebruik van JOIN zijn processen niet herleidbaar en ontstaat het risico dat stukken uit het zicht verdwijnen.

In 2022 is door DR&O een project gestart om achterstanden bij bouwvergunningen aan te pakken. Hoewel het invoegen van bouwtekeningen inderdaad problemen bleek op te leveren, kon JOIN goed worden gebruikt en kon in enkele weken een deel van de achterstand worden weggewerkt. Dit project is kort daarop zonder nadere verklaring stopgezet.

Bij DT&H is enkele jaren geleden het softwareprogramma 'Digitale Checklisten' (DC) geïntroduceerd om de registratie en opvolging van inspecties te verbeteren. Voor het vastleggen van inspecties wordt een DC ingevuld, waarna verschillende selecties en rapportages gemaakt kunnen worden. Tijdens de introductie van DC is het proces tijdelijk stopgezet toen bleek dat er problemen waren met het gebruik van de licenties. Het systeem is inmiddels beschikbaar maar wordt niet structureel gebruikt bij het toezicht op bouw-, hinder- en natuurvergunningen. Van de in dit rapport beschreven casussen is door DT&H geen informatie verstrekt die afkomstig was uit DC.

De verantwoordelijkheid voor de VTH-documenten is verdeeld over de verschillende directies en verloopt gedeeltelijk via fysieke documenten. Registratie van stukken vindt op verschillende manieren in verschillende systemen bij verschillende afdelingen plaats. Dit bemoeilijkt het krijgen van een volledig overzicht van een dossier. De afdeling P&A kan opgevraagde stukken wel direct leveren als deze zijn aangeboden voor registratie en archivering.

DR&O en DT&H overleggen niet structureel over complexe casussen. Daarmee ontstaat afstand tussen de vergunningverlening en het toezicht en ontbreekt een gezamenlijke aanpak. Uit interviews is gebleken dat het voorkomt dat DR&O een melding ontvangt van een onvergunde situatie waarop DT&H wordt verzocht om handhavend op te treden. DT&H verlangt echter eerst zekerheid van DR&O om te voorkomen dat handhavend wordt opgetreden terwijl er zicht zou zijn op legalisatie. Medewerkers stellen dat handhaving meermalen door DT&H moest worden stopgezet omdat een niet-vergunde situatie achteraf werd gelegaliseerd.

De ILT constateert dat DR&O en DT&H in lopende casussen onvoldoende samenwerken en afstemmen om het VTH-proces goed te laten lopen. Daarnaast maken ze onvoldoende gebruik van de beschikbare ICT-systemen. Dit is ook in eerdere interne onderzoeken door het OLB zelf vastgesteld. De Raad voor de Rechtshandhaving komt tot eenzelfde conclusie in haar rapport 'Handhaving natuur- en milieuwetgeving in Caribisch Nederland 2019'.

De directies van het OLB, waaronder DR&O en DT&H, zijn ook verspreid over meerdere locaties en gebouwen. De geïnterviewden geven aan dat het ontbreken van 1 gezamenlijk gebouw de (informele) samenwerking en het delen van kennis als problematisch wordt ervaren.

### 6.1.3 Cultuur en bestuurlijke beïnvloeding

- Medewerkers spreken van een onveilige werksituatie.
- Medewerkers ondervinden bij vergunningverlening- en handhavingstrajecten directe of indirecte beïnvloeding door bestuurders.

Er bestaat een gevoel van een onveilige werksituatie binnen delen van het OLB, met name bij DR&O en DT&H. Dit doet zich voor op verschillende niveaus en in verschillende vormen. Hieronder wordt duiding gegeven aan de verschillende wijzen waarop zich dit voordoet.

#### *Wantrouwen op medewerkersniveau tussen DR&O en DT&H*

Als gevolg van ervaringen uit het recente verleden waarbij overtredingen van wet- en regelgeving achteraf zijn gelegaliseerd, ontstaat tussen medewerkers van DR&O en DT&H een onduidelijke situatie. Uit de dossiers is gebleken dat in die gevallen de onvergunde activiteit ongehinderd kan doorgaan en de situatie achteraf van de noodzakelijke vergunningen wordt voorzien. Dit werkt een sfeer van onderling wantrouwen en uiteindelijk gelatenheid bij de medewerkers in de hand.

#### *Rekening houden met bestuurlijke wensen of verwachtingen*

Velen vinden het lastig om op inhoud en zakelijk een casus te bespreken. Dit wordt vermeden vanwege in het verleden ervaren negatieve persoonlijke consequenties. Meerdere geïnterviewden maken melding van het ontbreken van steun van het hogere management en het BC. Dit maakt het lastig om professioneel en standvastig te blijven bij de uitvoering van de taken.

In het onderzoek van BMC wordt gesteld: "...diverse voor het dossier belangrijke ambtenaren menen niet meer vanuit hun professionaliteit te kunnen werken maar veel meer vanuit het door het BC, directie of management gewenste resultaat. In meerdere gesprekken is aangegeven dat de 'angstcultuur' weer terug is."

Dit heeft onder andere gevolgen voor een doelmatige handhaving:

"Bestuursrechtelijk handhaving vindt evenmin plaats. Als deze directie het BC voorstelt bestuursrechtelijk te handhaven, levert dat zelden iets op doordat het BC er geen gevolg aan geeft."

De Raad voor de Rechtshandhaving citeert een medewerker van DT&H: "Op Bonaire is 'stevig' overheidsoptreden, waarbij wordt doorgepakkt, al decennia zelden aan de orde. Vaak 'komt men er wel mee weg', en 'wordt de soep niet zo heet gegeten'. Praktijken die strijdig zijn met wettelijke bepalingen zijn al zo lang gedoogd, dat het vanzelfsprekendheden zijn geworden."

#### *Druk op medewerkers afkomstig van binnen het OLB*

Tijdens interviews zijn voorbeelden genoemd van pogingen tot beïnvloeding van het VTH-proces door bestuurders. Dit blijkt ook uit verstrekte documenten. De dossiers voor de ontwikkeling van een bouwproject tegen een natuurgebied en de bouw van een fabriek voor bouwblokken zijn daarvan voorbeelden. Ook is gebleken dat medewerkers van DT&H soms tijdens inspecties worden geïntimideerd of door leidinggevendenden of bestuurders worden geïnstrueerd om af te zien van handhavend optreden.

Belangen van ondernemers en andere belanghebbenden kunnen voor de bestuurders zwaarder wegen dan de belangen en bescherming van medewerkers. Deels wordt dit ingegeven door achterstanden bij de vergunningverlening waarvan de ondernemer 'niet de dupe' mag worden. De Raad voor de Rechtshandhaving citeert hierover uit het rapport Veiligheidsbeeld 2018: "Politieke patronage [zit] ingebakken in de cultuur". "Er bestaat nog steeds een ondoorzichtig web van partijfinanciering en politieke gunsten. Ondernemers geven vaak elke partij een donatie en in ruil daarvoor verwachten ze return on investment."

#### *Druk op medewerkers van buiten het OLB*

Zowel het afgeven van een vergunning als handhavend optreden kan lastig zijn op een klein eiland waar iedereen elkaar kent en ook buiten werktijd tegenkomt. In interviews wordt gesproken van intimidatie om een bepaalde actie niet of juist wel uit te voeren. Ook voormalige directeuren T&H en R&O hebben daarmee te maken gehad. Uit intern onderzoek is gebleken dat het regelmatig voorkomt dat burgers proberen om de ambtenaar direct te spreken, al dan niet in de privé-omgeving.

De ILT constateert op basis van interviews, interne documenten en eerdere rapporten dat medewerkers van DR&O en DT&H spreken van een onveilige werksituatie.

### **6.1.4 Betrokkenheid van het Rijk**

Het Rijk is op verschillende manieren direct of indirect betrokken bij het VTH-proces op Bonaire. Hieronder worden deze verschillende manieren nader toegelicht.

#### *Prioriteiten*

- Verschillende stuurgroepen opereren los van elkaar en zonder dat in afstemming met het OLB gezamenlijke prioriteiten zijn gesteld die passen bij de omvang van de ambtelijke organisatie.
- Het ambitieniveau is hoog zonder dat de basis bij het OLB op orde is.
- Veel projecten en activiteiten worden gestart zonder dat deze worden afgerond.

In het Bestuursakkoord hebben het OLB en het Rijk afspraken gemaakt met als doel de kwaliteit van leven en de dienstverlening van de overheid aan de burger te verbeteren. Hierin zijn 11 prioritaire thema's opgenomen die weer zijn onderverdeeld in 40 projecten. Deze projecten leiden tot een grote opgave voor het OLB en tot veel bezoeken van ministeriële delegaties die onder andere over deze projecten komen praten.

Thema 1 uit het Bestuursakkoord betreft het versterken van de bestuurskracht en de uitvoeringskracht. Hiervoor worden intensieve contacten onderhouden tussen het OLB en de Nederlandse ministeries, met name de ministeries van IenW, BZK en

LNV. Dit heeft ertoe geleid dat er alleen al door deze ministeries meerdere interdepartementale stuurgroepen zijn ingericht:

- Stuurgroep Organisatieontwikkeling
- Stuurgroep Financiën/Change team
- Stuurgroep Infrastructuur & Wegen
- Stuurgroep Haven
- Stuurgroep BIA
- Stuurgroep Land & Water
- Stuurgroep Verbeterplannen DR&O/DT&H

Naast de sturing door verschillende interdepartementale stuurgroepen, lopen binnen het OLB verschillende verbetertrajecten die zijn voortgekomen uit onderzoeken, analyses en quick scans, al dan niet gestimuleerd door een stuurgroep. Ook zijn er meerdere taskforces ingesteld om een specifiek doel te realiseren. Zo zijn onder andere een Taskforce Kustbebouwing, een Taskforce Elektriciteit en Drinkwater en een Taskforce Langetermijn oplossingen Brandstofvoorziening ingesteld. Tenslotte zijn ook meerdere projectteams ingesteld.

Het 'Uitvoeringsprogramma Toezicht en Handhaving 2022' is opgesteld met behulp van het ministerie van IenW om een verbetering van de uitvoering van de VTH-taken op het terrein van bouwen, milieu en natuur te realiseren. Er wordt door het OLB onvoldoende uitvoering gegeven aan dit programma: een inspectieprogramma ontbreekt en de prioriteiten 'Illegaal storten van afval' en 'Duurzame kustbebouwing' zijn niet gestart. Medewerkers van DT&H ervaren het aantal van 6 prioriteiten als teveel.

De introductie van het registratiesysteem JOIN bij DR&O en de introductie van DC bij DT&H zijn ook voorbeelden van een haperende uitvoering. De beide systemen zijn niet (volledig) geïmplementeerd, waardoor geen verbetering van de VTH-processen is gerealiseerd.

De ILT constateert dat er met betrekking tot VTH vanuit de betrokken departementen regelmatig ad hoc en incidentgericht wordt geacteerd. Er is druk om in stuurgroepen en taskforces versneld de door verschillende departementen geprioriteerde problemen of incidenten op te lossen. Rond deze prioritaire problemen worden projecten opgetuigd, waarbij de daadwerkelijke uitvoering van VTH slechts beperkt wordt meegenomen. Daarbij ontbreekt regie ten behoeve van een integrale en structurele aanpak met nadrukkelijke aandacht voor de uitvoering.

De werkzaamheden van de Stuurgroep Verbeterplannen DR&O/DT&H, de Taskforce Kustbebouwing en tenminste 4 prioriteiten uit het 'Uitvoeringsprogramma Toezicht en Handhaving 2022' zijn te vinden onder 1 en dezelfde noemer: "Draag zorg voor adequate vergunningverlening, toezicht en handhaving." Ondanks de geboden inzet en ondersteuning door het Rijk, vooral met betrekking tot beleid en programmering, is de uitvoering van VTH-taken door het OLB niet adequaat: er zijn achterstanden in vergunningverlening en er vindt geen planmatig toezicht plaats.

Ook de Raad voor de Rechtshandhaving ziet ruimte voor verbetering en een meer proactieve houding waar het ondersteuning vanuit het ministerie betreft. "De Raad benadrukt het belang van sturing – en samenwerking – tussen beleid en uitvoering voor Caribisch Nederland. Sturing op kosten en verantwoording blijkt niet voldoende."

In bredere zin hebben ook de Werkgroep Interbestuurlijke Beleidsonderzoeken en de Raad van State het ontbreken van een integrale en Rijksbrede aanpak voor het

beleid ten aanzien van Bonaire, Sint Eustatius en Saba gesignaleerd. Een gezamenlijke prioritering is belangrijk om beter te kunnen samenwerken met de eilanden en om resultaten te boeken voor de inwoners van Caribisch Nederland.

#### *Verantwoordelijkheid van de Rijksvertegenwoordiger*

De RV heeft in de casus Chogogo op grond van zijn IBT-bevoegdheid informatie opgevraagd over het proces. Na ambtelijk overleg met de betrokken departementen heeft hij geen gebruik gemaakt van zijn IBT-bevoegdheid om in de plaats te treden van het BC.

De RV heeft tot taak het bevorderen van goed bestuur (zie paragraaf 2.4). Hij houdt interbestuurlijk toezicht (IBT) op de besluiten van het BC en de eilandsraad. Is er in een specifieke casus sprake van taakverwaarlozing, dan kan de RV in de plaats treden van het lokale bestuur.

Uit het onderzoek naar het Chogogo-dossier (zie paragraaf 5.2.2) is gebleken dat door de waarnemend RV is geconstateerd dat er aanleiding was om het in de plaats treden te overwegen. Met de meest betrokken ministeries is daarover ambtelijk overleg gevoerd en is vervolgens besloten om daarvan af te zien.

De ILT constateert dat de IBT-bevoegdheid van de waarnemend RV tot het in de plaats treden van het OLB in deze casus niet is ingezet. Bij de discussie over de inzet van IBT door de RV of in de toekomst eventueel door een toezichtorganisatie, is het belangrijk om de randvoorwaarden voor een effectieve inzet van het IBT vast te leggen. Dat betekent dat er net als in Europees Nederland een beleidskader voor de toepassing van IBT opgesteld moet worden. En dat er ambtelijke ondersteuning beschikbaar moet zijn voor een efficiënte en effectieve inzet van het instrument.

#### Wet- en regelgeving

- Als gevolg van uitstel van de inwerkingtreding van het IAB BES ontstaat een afwachtende houding bij ondernemers en het OLB waardoor regulering van milieubelastende activiteiten uitblijft.
- Onder het aankomende IAB BES zullen hotels met meer dan 10 kamers een milieuvergunning moeten hebben, indien deze zijn gelegen in een aangewezen gevoelig gebied of een bufferzone. Omdat geen gevoelige gebieden of bufferzones zijn aangewezen, zullen hotels niet onder deze vergunningplicht vallen.

Bij de transitie in 2010 is gekozen voor legislatieve terughoudendheid. Diverse Nederlands-Antilliaanse regelingen zijn per 10 oktober 2010 getransformeerd tot regelingen voor Caribisch Nederland (CN). Dit geldt ook voor de regelgeving op het terrein van VTH voor bouwen, milieu/hinder en natuur. Daarnaast is de Wet vrom BES vastgesteld die slechts gedeeltelijk in werking is getreden. Veel regelgeving is nog steeds vastgelegd in eilandelijke verordeningen die vaak niet zijn aangepast na 10 oktober 20210. Uit de interviews kwam naar voren dat dit ook op VTH-gebied als een probleem wordt ervaren. Het OLB heeft onvoldoende menskracht om nieuwe verordeningen op te stellen of bestaande verordeningen te actualiseren. Daarnaast ziet het OLB dit vooral als taak van de wetgever en niet van het OLB. Dit geldt bijvoorbeeld voor de invulling van de functionele eisen uit het Bouwbesluit en het verschaffen van duidelijkheid over de status van de oude bouwverordeningen.

Sinds oktober 2019 is het uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid losgelaten. In plaats daarvan geldt het principe van 'comply or explain'. Uitgangspunt is dat nieuw beleid, wetgeving en investeringen voor Europees

Nederland ook gelden voor CN (comply). Als er goede en uitlegbare redenen zijn om daarvan af te wijken wordt een uitzondering voor CN gemaakt (explain). De verwachting is dat met het principe van comply or explain onder andere de geldende regelgeving voor de BES actueler wordt.

Het aankomende IAB BES verschaft voor milieu het noodzakelijke kader voor programmering en uitvoering van vergunningverlening en toezicht. Met de inwerkingtreding van het IAB BES zal de Hinderverordening vervallen. Het IAB BES is echter nog niet in werking getreden en vormt dus geen formeel normenkader. De datum van inwerkingtreding van het IAB BES is herhaaldelijk uitgesteld. Daardoor ontstaat met betrekking tot het aanvragen en verlenen van vergunningen een afwachtende houding bij ondernemers en het OLB, en blijft regulering van milieubelastende activiteiten uit.

Onder het IAB BES zullen kleine bedrijven in categorie I onder algemene regels gaan vallen en worden de bedrijven in categorie II meldingsplichtig. De bedrijven in categorie III kunnen de meeste milieubelasting veroorzaken en worden vergunningplichtig. Ook zal een milieuvergunningplicht gaan gelden voor een hotel met 10 kamers of meer als dat in een gevoelig gebied of in de bufferzone gevestigd gaat worden. Omdat op dit moment geen gebieden zijn aangewezen als gevoelig gebied of bufferzone zal deze vergunningplicht voor geen enkel hotel gaan gelden, ook niet voor de grote resorts aan de kust.

## **6.2 Conclusie**

De interviews en het documentenonderzoek bevestigen de in de voorgaande hoofdstukken beschreven conclusies waaruit blijkt dat de basis binnen het OLB voor reguliere uitvoering van VTH om diverse redenen niet op orde is. Daarvoor zijn achterliggende oorzaken onderscheiden met betrekking tot organisatie en personeel, middelen en processen, cultuur en bestuurlijke beïnvloeding en de betrokkenheid van het Rijk. Door deze veelheid aan soms sterk verweven oorzaken is een fundamentele wijziging van de uitvoering van de VTH-taken nodig om tot verbetering te komen.



## 7. Aanbevelingen

De staatssecretaris van IenW heeft de ILT verzocht een onderzoek naar de uitoefening van lokale VTH-taken uit te voeren. De staatssecretaris verzocht ook om aanbevelingen te doen voor een verbetering van het VTH-stelsel en het invoeren van 'checks and balances', zoals omschreven in het rapport van de commissie Van Aartsen. De ILT doet de volgende aanbevelingen.

### Aanbeveling 1 (Rijk)

Breng op korte termijn de uitvoering van het volledige VTH-takenpakket voor bouwen, milieu en natuur onder bij 1 bestaande omgevingsdienst in Europees Nederland. Zo worden kennis, ervaring en continuïteit geborgd en wordt er ook afstand tot het bestuur gerealiseerd.

- Conform de situatie in Europees Nederland blijven de bevoegdheid en eindverantwoordelijkheid bij het openbaar lichaam. De uitvoering van de taken wordt belegd bij de omgevingsdienst. Het openbaar lichaam mandateert de directeur van deze omgevingsdienst voor het ondertekenen van vergunningen en handhavingsbeschikkingen.
- Start direct met in het kaart brengen en wegwerken van de achterstanden bij vergunningverlening binnen het OLB met ondersteuning en onderaansturing van de omgevingsdienst.
- Door de grote fysieke afstand tot Bonaire is bijzondere aandacht nodig voor de praktische uitvoering van de VTH-taken. Dit kan gerealiseerd worden door de huidige vergunningverleners en toezichthouders van het OLB nauw te betrekken bij de uitvoering van de taken onder aansturing van de omgevingsdienst.

### Aanbeveling 2 (OLB)

Pak de gesignaleerde knelpunten binnen de ambtelijke organisatie van het OLB snel en gericht aan, in nauwe samenwerking met de in aanbeveling 1 genoemde omgevingsdienst. Een deel van het VTH-proces zal namelijk ondanks aanbeveling 1 door het OLB uitgevoerd blijven worden.

- Organisatiestructuur: Geef duidelijkheid over de lopende verbeterprojecten via de Stuurgroep Verbeterplannen DR&O/DT&H en rond deze projecten zo spoedig mogelijk af (OLB).
- Personeel en Organisatie: Geef prioriteit aan het werven voor vacatures binnen het VTH-proces en het afronden van lopende projecten, waaronder het zogenoemde project 'Revitalisering OLB'.
- Sturing: Stel jaarlijks prioriteiten vast en koppel deze aan een concrete planning van werkzaamheden. Voer de werkzaamheden uit en bewaak de voortgang.
- Gebruik van ICT: Maak een eenduidige keuze voor ondersteunende systemen. Draag zorg voor instructie van medewerkers en stuur op het consequent gebruik van deze systemen.

### Aanbeveling 3 (Rijk en OLB)

Draag, in nauwe afstemming met het OLB, zorg voor actuele en adequate wet- en regelgeving voor bouwen, milieu en natuur.

- Specifiek voor bouwen: Evalueer de huidige bouwverordening en verschaft duidelijkheid over de rechtsgeldigheid van oude bouwverordeningen (OLB en Rijk). Gebruik de BES-code om invulling te geven aan de functionele eisen uit het Bouwbesluit en veranker deze code in een Ministeriële Regeling.

- Specifiek voor milieu: Zorg dat het IAB BES snel in werking treedt, waardoor de bedrijven met het grootste potentiële milieueffect gereguleerd worden. Het IAB BES verschaft het noodzakelijke kader voor programmering en uitvoering van vergunningverlening en toezicht.
- Specifiek voor natuur: Evalueer of alle categorieën waarvoor een natuurvergunning is vereist een uitgebreide procedure met advies moeten doorlopen (OLB). Beoordeel of gevoelige gebieden en bufferzones aangewezen moeten worden (Rijk).

Aanbeveling 4 (Rijk)

Versterk de positie van de Rijksvertegenwoordiger voor de toepassing van de IBT-taak.

- Stel een beleidskader vast voor de toepassing van IBT-instrumenten.
- Zorg voor ambtelijke ondersteuning bij het vervullen van deze IBT-taak door het aanwijzen van toezichthouders.

## 8. Bijlagen

### 8.1 Afkortingen

BavPol	Buitengewoon agent van Politie
BBT	Best Beschikbare Technieken
BC	Bestuurscollege
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
B&P	Afdeling Beleid en Projecten van DR&O
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CN	Caribisch Nederland
CNB	Commissie Natuurbeheer Bonaire
DC	Digitale Checklists
DEZA	Dienst Economische Zaken en Arbeidsaangelegenheden
DR&O	Directie Ruimte en Ontwikkeling
DT&H	Directie Toezicht en Handhaving
EBnB	Eilandsbesluit natuurbeheer Bonaire
EBoB	Eilandsbesluit onderwaterpark Bonaire
ES	Eilandsecretaris
EVnB	Eilandsverordening natuurbeheer Bonaire
FinBES	Wet Financiën Bonaire, Sint Eustatius en Saba
IAB BES	Inrichtingen- en Activiteitenbesluit BES
IBT	Interbestuurlijk Toezicht
IenW	Infrastructuur en Water Management
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
JAZ	Afdeling Juridische en Algemene Zaken van de Directie Bedrijfsvoering en Ondersteuning
LOB	Last onder bestuursdwang
LOD	Last onder dwangsom
LNV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
m.e.r.	Milieueffectrapportage
MNB	Afdeling Milieu- en Natuurbeleid van DR&O
NMBP-CN	Natuur en Milieu Beleidsplan Caribisch Nederland 2020-2030
OD	Omgevingsdienst
OLB	Openbaar Lichaam Bonaire
P&A	Afdeling Post en Archief van de Directie Bedrijfsvoering en Ondersteuning
RCN	Rijksdienst Caribisch Nederland
ROB	Ruimtelijk Ontwikkelingsplan Bonaire
ROV	Afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling en Volkshuisvesting van DR&O
RV	Rijksvertegenwoordiger
STINAPA	Stichting Nationale Parken Bonaire
VTH	Vergunningverlening, toezicht en handhaving
Wgnb BES	Wet grondslagen natuurbeheer- en bescherming BES
Wet vrom BES	Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES
WoIBES	Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba

## 8.2 Referenties

- Raad voor de Rechtshandhaving: Corruptiebestrijding 2022
- Raad voor de Rechtshandhaving: Staat van de Rechtshandhaving Caribisch Nederland 2021
- Raad voor de Rechtshandhaving: Handhaving natuur- en milieuwetgeving Caribisch Nederland 2019
- BMC Yacht Group: Samen naar beter – Evaluatieonderzoek besluitvormingstraject vergunningverlening Chogogo Dive & Beach Resort - augustus 2022
- Beantwoording schriftelijke inbreng SO vaste commissie voor Koninkrijksrelaties d.d. 22 maart 2023 en periodieke update wetgevingsoverzicht Caribisch Nederland, 11 april 2023
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 35 925 IV, nummer 60
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 300 IV, nummer 11
- Eerste Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 200 VII, B
- Werken aan veiligheid en rechtvaardigheid in Caribisch Nederland - De JenV beleidsagenda 2021-2025 voor Caribisch Nederland

### OLB

- Quick scan ten behoeve van deelverbeterplan DR&O (zomer 2022)
- Deelverbeterplan Trajectaanpak DR&O (18 januari 2021, versie 1.0)
- Institutioneel Assessment DR&O (11 oktober 2021, conceptversie 0.1)
- Quick scan Directie Toezicht & Handhaving (1 november 2022, conceptversie 2)
- Verbeterplan Directie Toezicht & Handhaving (11 november 2022, conceptversie 2.2)
- Voorstel tot reorganisatie DT&H (juni 2022, conceptversie 0.6)

Dit is een uitgave van de

**Inspectie Leefomgeving en Transport**

Postbus 16191 | 2500 BD Den Haag  
088 489 00 00

[www.ilent.nl](http://www.ilent.nl)

@inspectieLenT

Juni 2023