

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 '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

2 kustbebouwingsprojecten worden gerealiseerd zonder de vereiste natuur- en bouwvergunningen. 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 handavingsbeschikkingen.
- Start direct met in het kaart brengen en wegwerken van de achterstanden bij vergunningverlening binnen het OLB met ondersteuning en onder aansturing 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.