

Samen naar beter

Evaluatieonderzoek besluitvormingstraject vergunningverlening
Chogogo Dive & Beach Resort



Samen naar beter

Evaluatieonderzoek besluitvormingstraject
vergunningverlening Chogogo Dive & Beach Resort

Rapport
Openbaar Lichaam Bonaire

Inhoudsopgave

H1 Inleiding	4
1.1 Doel- en vraagstelling	4
1.2 Onderzoeksaanpak	4
1.3 Validiteit en betrouwbaarheid	5
1.4 Leeswijzer	6
H2 Context	8
2.1 Inleiding	8
2.2 Toekomst van Bonaire	9
2.3 Openbaar Lichaam Bonaire	9
2.4 Samenwerking betrokken ministeries en Rijksvertegenwoordiger	11
H3 Reconstructie	12
3.1 Aanloop	12
3.2 Onderzoekperiode	12
3.3 Uitloop	16
H4 Bevindingen	17
H5 Conclusies	26
H6 Aanbevelingen	29
Bijlage 1: Bestudeerde documenten	32
Bijlage 2: Lijst van gevoerde gesprekken	33
Colofon	35

Dit document (inclusief eventuele bijlagen) is opgesteld door BMC en de (auteurs)rechten met betrekking tot de inhoud en het format van dit document berusten bij BMC. Dit document is uitsluitend bedoeld voor gebruik door de opdrachtgever en mag niet worden gepubliceerd of aan anderen ter beschikking worden gesteld zonder uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van BMC.

H1 | Inleiding

In december 2021 heeft het Chogogo Dive & Beach Resort (hierna: Chogogo) de deuren op Bonaire geopend. De bouw, en zeker ook de aanleg van het strand, heeft veel stof doen opwaaien en discussies ontketend. Niet alleen op Bonaire, maar ook vanuit Den Haag¹, heeft het geleid tot vragen over de vergunningsaanvragen, de manier waarop de vergunningen zijn beoordeeld, verleend en gehandhaafd, en hoe de besluitvorming heeft plaatsgevonden.

1.1 Doel- en vraagstelling

Het Openbaar Lichaam Bonaire (OLB) is een organisatie in ontwikkeling en wil leren van doorlopen trajecten en processen. Omdat Chogogo een van de eerst echt grote projecten (resort) op Bonaire is waarmee het OLB te maken kreeg, heeft het Bestuurscollege (BC) op 22 december 2021 onderstaande bestuursopdracht geformuleerd:

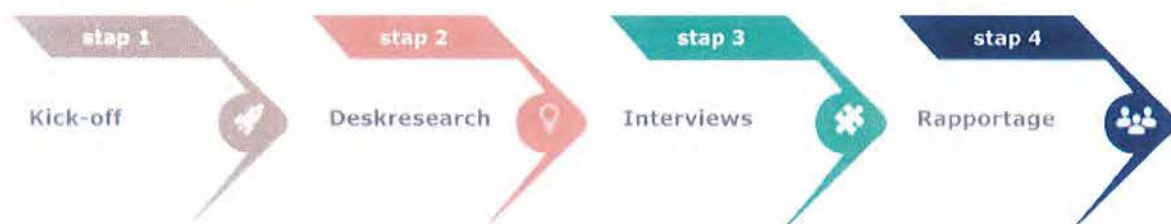
Een evaluatie van het besluitvormingstraject rondom het dossier Chogogo, gericht op besluitvorming vanaf 12 augustus 2021 (datum in behandeling genomen aanvraag aanleg strand) tot 19 januari 2022. De evaluatie is bedoeld om het volgende na te gaan:

- 1. het traject van advisering en besluitvorming;*
- 2. taken, rollen en verantwoordelijkheden van betrokken personen/instanties (ambtelijk, bestuurlijk en externen);*
- 3. aanbevelingen te doen hoe dit traject in het vervolg soepeler dan wel effectiever kan plaatsvinden.*

De evaluatie moet zowel een feitelijke reconstructie van het besluitvormingsproces, inclusief de advisering in de periode van 12 augustus 2021 tot 19 januari 2022 opleveren, als concrete aanbevelingen om toekomstige (besluitvormings)processen te verbeteren. De evaluatie is dan ook duidelijk een lerend onderzoek en geen 'afrekenonderzoek'.

1.2 Onderzoeksaanpak

Om de evaluatie uit te kunnen voeren, conclusies te kunnen trekken en aanbevelingen te kunnen doen, is informatie verzameld. Daarvoor zijn de volgende stappen doorlopen:



Figuur 1: stappenplan

¹ Antwoorden op Kamervragen over de bescherming van het koraal tegen de zandstorting van het Chogogo Dive and Beach Resort op Bonaire, 14 maart 2022 (DGNVLG / 22049081).

Kick-off

Het onderzoek is gestart met een kennismaking tussen de coördinator en de leden van de Evaluatiecommissie inclusief de ondersteuning. Tijdens deze kick-off is de aanpak besproken en zijn praktische werkafspraken gemaakt over de aankondiging van het onderzoek, de planning (zeker ook in relatie tot de relatief korte doorlooptijd), de te bestuderen documenten en de te interviewen personen. De lijst met de te interviewen personen is in de voorbereiding ook afgestemd met de Eilandsecretaris.

Deskresearch

De tweede stap bestond uit het bestuderen van de beschikbare en beschikbaar gestelde documenten en informatie. Het gaat dan onder andere om de ingediende aanvragen, de genomen besluiten, om (interne) notities, adviezen, beleidsstukken en correspondentie met de initiatiefnemers. Gedurende het onderzoek en tijdens de interviews zijn meerdere documenten beschikbaar gekomen en deze heeft de Evaluatiecommissie meegenomen.

Interviews

Om de documenten en ontvangen informatie toe te lichten en de achtergronden en context in te kleuren, zijn gesprekken gevoerd met leden van de Eilandsraad, de leden van het BC, directieleden, afdelingshoofden, ambtelijk medewerkers, vertegenwoordigers betrokken ministeries, vertegenwoordigers van Stinapa en de initiatiefnemer. Van de gesprekken zijn verslagen op hoofdlijnen gemaakt die de onderzoekers voor een check op de feiten aan de geïnterviewden hebben voorgelegd. De verslagen zijn door de Evaluatiecommissie gebruikt om deze rapportage tot stand te brengen en zijn niet gedeeld.

Rapportage

Na het bestuderen van de documenten en het houden van de interviews heeft de Evaluatiecommissie de bevindingen op papier gezet en deze rapportage opgesteld. In deze rapportage is een reconstructie gemaakt van de advisering en besluitvorming tussen 12 augustus 2021 en 19 januari 2022. Vervolgens heeft de Evaluatiecommissie conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan.

1.3 Validiteit en betrouwbaarheid

In het onderzoek is gebruikgemaakt van kwalitatieve (deskresearch en interviews) onderzoeksmethoden. Bij deze methoden is betrouwbaarheid en representativiteit van de uitkomsten belangrijk. Het woord representatief betekent bij bijvoorbeeld kwantitatief onderzoek iets anders dan bij kwalitatief onderzoek. Bij kwantitatief onderzoek heeft representativiteit te maken met getallen (zoals steekproefomvang, betrouwbaarheidsmarge, etc.), terwijl het bij kwalitatief onderzoek gaat om het verkrijgen van inzicht in meningen, houdingen en gedragingen. Met andere woorden: bij kwalitatief onderzoek staan de meningen centraal en niet de aantallen mensen die een mening aanhangen. Wij hebben deze meningen en gedragingen zo goed mogelijk in beeld proberen te brengen door:

- Alle geledingen van de organisatie en externe actoren, en daarmee alle c.q. zoveel mogelijk (verschillende) meningen en invalshoeken, te betrekken bij het onderzoek: Eilandsraad, BC, directie, management, medewerkers, Stinapa, betrokken ministeries en initiatiefnemer.

- Om kwalitatieve uitspraken te kunnen doen, is het van belang dat ook een voldoende groot aantal respondenten zijn gesproken zodat (theoretische) saturatie optreedt. Met meer dan twintig interviews met in totaal 26 gesprekspartners vanuit de verschillende invalshoeken en actoren is hier ruimschoots aan voldaan.
- De interviews zijn uitgevoerd overeenkomstig de daarvoor geldende criteria:
 - De interviews zijn afgenomen door verschillende onderzoekers (interbeoordelaarsbetrouwbaarheid).
 - De onderzoekers zijn onafhankelijk (waardevrijheid en onpartijdigheid).
 - De interviews zijn semigestructureerd afgenomen, dat wil zeggen dat gebruik is gemaakt van een topiclijst met gespreksonderwerpen. Deze lijst is gebruikt als een soort checklist om er zeker van te zijn dat alle onderwerpen uit de vraagstelling aan bod komen. Maar er is uiteraard ook ruimte gelaten voor persoonlijke opvattingen en belevingen. Een interviewprotocol is voorafgaand aan het interview toegestuurd aan alle gesprekspartners, zodat zij zich goed konden voorbereiden maar ook eventuele (afwijkende) meningen en perspectieven konden ophalen voorafgaand aan het gesprek.
 - Van de interviews zijn verslagen (voor de Evaluatiecommissie) gemaakt (navolgbaarheid).
 - Er zijn verschillende bronnen aangeboord en methoden toegepast. Door deze aanpak wordt de vraagstelling vanuit verschillende invalshoeken belicht: interviews, observaties, documenten en cijfers. Het onderzoek geeft zo een breed beeld waardoor de onderzoeksvragen goed kunnen worden beantwoord. Ook in de analyse heeft triangulatie plaatsgevonden doordat we vanuit de verschillende perspectieven (actoren en bronnen) hebben gekeken. Van daaruit heeft de Evaluatiecommissie geprobeerd patronen te vinden, de rode draad te identificeren, et cetera. Het gaat dus niet om de mening van een persoon (of personen).

Het bovenstaande garandeert dat de bevindingen zoals de Evaluatiecommissie deze presenteert generaliseerbaar zijn voor de totale populatie. De uitkomsten zijn ook reproduceerbaar, dat wil zeggen dat als het onderzoek wordt herhaald de resultaten ongeveer hetzelfde zullen zijn. De uitkomsten zijn echter niet kwantificeerbaar. Dat wil zeggen dat niet is aan te geven hoeveel 'voor-' en 'tegenstanders' een bepaalde (kwalitatieve) bevinding telt. Zoals eerder beschreven is dit ook niet het doel van kwalitatief onderzoek: het gaat erom inzicht te verkrijgen in wat er speelt en/of heeft gespeeld in de organisatie. Inzicht dat gebruikt kan worden om aanbevelingen te formuleren en de volgende stappen te zetten. Daar is geen statistische representativiteit voor nodig.

1.4 Leeswijzer

Na deze inleiding schetsen we in hoofdstuk 2 de context die van belang is bij dit onderzoek. In hoofdstuk 3 reconstrueren we de gang van zaken in de aanloop naar en de periode tussen 12 augustus 2021 en 19 januari 2022. In hoofdstuk 4 zetten we onze bevindingen op papier die we in hoofdstuk 5 laten volgen door conclusies. In hoofdstuk 6 sluiten we het rapport af met de aanbevelingen.



H2 | Context

2.1 Inleiding

Het valt niet meer te ontkennen: Bonaire maakt een enorme ontwikkeling door. De afgelopen jaren is de bevolking van ruim 19.500 inwoners op 1 januari 2018 naar ruim 22.500 inwoners op 1 januari 2022²; in vier jaar tijd is het aantal inwoners met ongeveer drieduizend gestegen, ongeveer vijftien procent. Een vergelijkbare trend, weliswaar onderbroken door de COVID19-pandemie, is zichtbaar in het aantal toeristen dat Bonaire bezoekt. In 2014 bezochten ruim 120.000 toeristen Bonaire, in 2019 was dat aantal gegroeid tot bijna 160.000.³ In het laatste kwartaal van 2021 lag het aantal toeristen op 44.000, tien procent meer dan het laatste kwartaal van 2019.⁴

Effecten van deze groei zijn ook waar te nemen. De prijzen van grond en woningen stijgen, het aantal nieuwe, op toerisme gerichte, initiatieven neemt toe en de werkloosheid daalt. Daarnaast zijn de prijzen voor het levensonderhoud door de verschillende crises enorm gestegen in 2022. Of dit een gewenste tendens is, hangt af van wie deze vraag gesteld krijgt. Er bestaan op dit moment verschillende visies over hoe de toekomst van Bonaire eruit moet zien.

In het bestuursprogramma 2019-2023 heeft het BC de volgende hoofdlijnen geformuleerd⁵:

- *Sociaaleconomische ontwikkeling* - We bevorderen voor iedereen een leefbaar inkomen en een plezierige en veilige woonomgeving.
- *Kansen voor iedereen door goede vorming* - We creëren (nieuwe) kansen voor een ieder door middel van het 'leven lang leren concept'.
- *Duurzame economische ontwikkelingen* - We creëren een Bonaire waarbij economische ontwikkeling duurzaam wordt ingezet en in balans is met natuur- en cultuurbeheer. Bonaire als *Blue Destination* is het uitgangspunt.
- *Betrouwbare, betaalbare, duurzame en veilige infrastructuur* - We creëren veilige en goede wegen en wijken, we ontwikkelen een nieuwe vrachthaven, breiden het vliegveld uit, werken aan toegankelijk en betaalbaar openbaar vervoer en zorgen voor een goede en betaalbare digitale infrastructuur.
- *Behoorlijk bestuur en een goed functionerend overheidsapparaat* - We zorgen voor een transparant en stabiel bestuur. Het overheidsapparaat wordt omgevormd tot een servicegerichte organisatie die uitstekende dienstverlening nastreeft.
- *Financiële onderbouwing, middelen en haalbaarheid* - Bovenstaande ambities kunnen alleen worden gerealiseerd als het financieel beheer op orde is, een slimmer en eerlijker inkomstenmodel voor het Openbaar Lichaam wordt geïntroduceerd en strategische allianties worden aangegaan met nationale en internationale partijen.

² <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/83774NED>

³ Trends in the Caribbean Netherlands 2021, pagina 29

⁴ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/12/toerisme-caribisch-nederland-deels-hersteld-in-2021>

⁵ 'Van ons allemaal - Door ons allemaal - Voor ons allemaal', Bestuursprogramma Bestuurscollege Bonaire 2019-2023, pagina 3

Bovenstaande hoofdlijnen vloeien onder andere voort uit het in 2018 tussen het OLB en het Rijk gesloten Bestuursakkoord 2018 waarin de samenwerking aan een duurzame ontwikkeling van Bonaire is vastgelegd.

2.2 Toekomst van Bonaire

De kort in paragraaf 2.1 geschetste ontwikkelingen hebben invloed op de toekomst van Bonaire. Uit de gesprekken is duidelijk gebleken dat er verschillende visies bestaan over hoe de toekomst van Bonaire eruit moet zien. Die verschillende inzichten bestaan binnen alle geledingen: in de Eilandsraad, in het huidige BC, in de ambtelijke organisatie en ook in de buitenwereld. Opvallend is dat de (hoofdrol)spelers het échte gesprek hier niet over voeren; het komt in de dagelijkse praktijk vooral impliciet aan de orde en een (individuele) visie blijkt vaak in de opstelling van actoren in individuele dossiers, zoals bijvoorbeeld bij Chogogo.

Uit de interviews blijkt dat er grofweg twee stromingen zijn als het gaat over de toekomst van Bonaire. De ene stroming wil graag het 'oude' Bonaire zoveel mogelijk behouden, de andere stroming is voor het stimuleren van economische ontwikkeling. Bij de meer behoudende stroming is sprake van een voorkeur voor kleinschalige activiteiten, *high end* toerisme, het behoud en belang van natuur zijn belangrijk met aandacht voor de lokale bevolking. De stroming die voorstander is van meer (economische) ontwikkeling vindt de natuur en lokale bevolking ook belangrijk, maar ziet tegelijkertijd ook ruimte voor grootschalige initiatieven en staat open voor toerisme breder dan alleen het hogere segment.

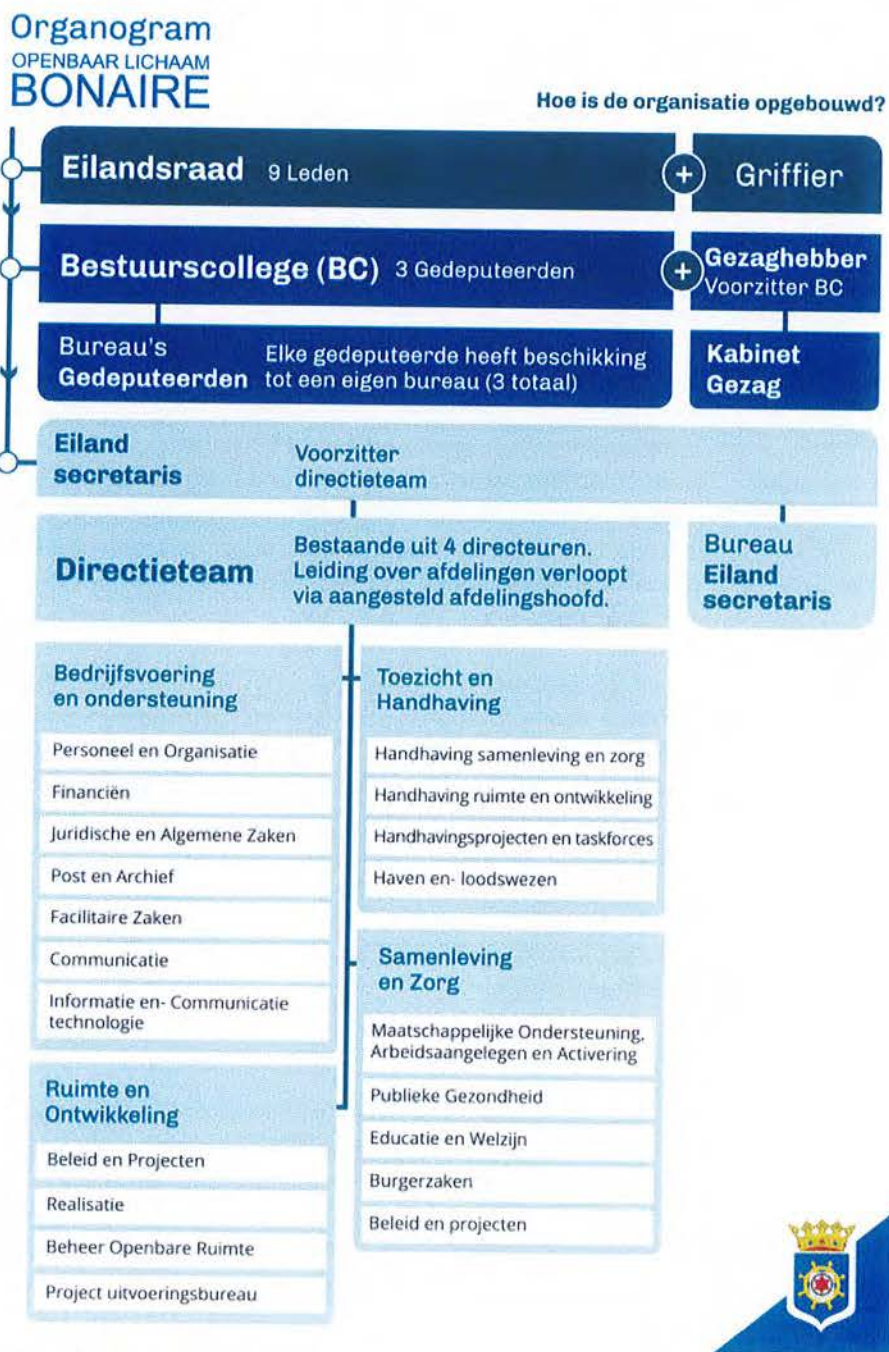
Een keuze tussen de 'groei- en de conserveringsfilosofie' (dan wel varianten daarvan) is nog niet gemaakt, noch politiek, noch breed maatschappelijk. Het niet maken van een keuze, en deze keuze verankeren in beleid en regelgeving, maakt dat onduidelijkheid bestaat en blijft bestaan. Daarnaast betekent het dat bij ieder initiatief een afweging nodig is waarvoor de verschillende spelers, die niet altijd op hetzelfde spoor zitten, om tafel zouden moeten voor (voor)overleg, advisering en/of besluitvorming. Gebrekkige coördinatie en/of communicatie als gevolg van onvoldoende afstemming kan dan leiden tot polariserende positionering tussen de spelers. Daarbij komt dat de aspecten natuur en milieu maatschappelijk in betekenis zijn toegenomen. Het aantal grote projecten neemt toe en hun impact verscherpt de verhouding tussen de 'groei- en conserveringsfilosofie'.

2.3 Openbaar Lichaam Bonaire

Het OLB (zie figuur 2) bestaat uit de Eilandsraad (vier fracties met in totaal negen leden), het BC (Gezaghebber en drie Gedeputeerden en de ambtelijke organisatie onder leiding van de Eilandsecretaris. De ambtelijke organisatie bestaat uit vier directies ieder onder leiding van een directeur. De vier directeuren, samen met de Eilandsecretaris, vormen het directieteam dat leiding en sturing geeft aan de organisatie. Onder de directeuren vallen afdelingshoofden die belast zijn met de dagelijkse aansturing van de afdelingen.

De Gedeputeerden hebben ieder eigen adviseurs (bureau Gedeputeerde) tot hun beschikking en het kabinet ondersteunt en adviseert de Gezaghebber. Binnen het OLB bestaan verschillende inzichten over de sturingsfilosofie waar het gaat over het uitgangspunt dat

bestuurders geen rechtstreeks contact hebben met de ambtenaren; alles verloopt via de directeur die informatie weer deelt met zijn/haar afdelingshoofden en/of medewerkers.



Figuur 2: organogram OLB

In het Algemeen mandaat- volmacht- en machtigingenbesluit OLB 2021, vastgesteld door het BC op 27 augustus 2021, valt te lezen dat het BC bevoegdheden heeft gemandateerd aan directeuren en afdelingshoofden. Dit betekent dat het OLB ervoor heeft gekozen veel over te laten aan de ambtelijke organisatie. Daar spreekt vertrouwen uit en betekent tegelijkertijd dat de organisatie een grote verantwoordelijkheid heeft. In artikel 7.1 staan de voorwaarden beschreven waaraan de gemandateerde moet voldoen. Dit betekent ook dat bijvoorbeeld bij politiek gevoelige en/of complexe besluiten ingevolge art. 7.1 afstemming nodig is met de verantwoordelijk portefeuillehouder. In de praktijk van het besturen zal die afstemming bij voorkeur zich uitstrekken tot het BC en zal integrale afstemming in het Directieteam noodzakelijk zijn, zeker wanneer meerdere directies betrokken zijn.

De vergunningverlening (natuur en bouwen) door het OLB is belegd bij de afdeling Realisatie, onderdeel van de directie Ruimte en Ontwikkeling (DR&O). Bij grote(re) projecten is de afdeling Beleid en Projecten (B&P) de aangewezen afdeling om de eerste, voorbereidende gesprekken met de initiatiefnemers te voeren. Het toezicht en de handhaving door het OLB zijn verdeeld over de directie Toezicht en Handhaving (DT&H) en Stinapa. DT&H houdt toezicht en handhaaft op het onderdeel bouwen en Stinapa neemt, met mandaat van het BC en op basis van een beheersovereenkomst, het onderdeel natuur (onder andere Marine Park) voor haar rekening.

2.4 Samenwerking betrokken ministeries en Rijksvertegenwoordiger

Het OLB werkt op het terrein van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) ook samen met de ministeries Infrastructuur en Waterstaat (I&W) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Het ministerie van I&W heeft tot taak om het OLB te ondersteunen bij de wettelijke taken op VTH-terrein. Daarnaast ondersteunt het ministerie bij het op peil houden en/of verbeteren van de kwaliteit van de vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Het ministerie van LNV heeft de verantwoordelijkheid voor de natuur op Bonaire overgedragen aan het OLB; de minister blijft wel eindverantwoordelijk en neemt ook de internationale rapportageverplichting voor zijn rekening. De minister heeft de bevoegdheid om, als daar aanleiding voor zou zijn, een inspecteur aan te stellen die namens het ministerie een casus of situatie kan onderzoeken. Verder heeft de minister de mogelijkheid om een door het OLB verleende vergunning te vernietigen als de natuur bedreigd wordt.

De Rijksvertegenwoordiger fungeert als 'de ogen en oren' voor de verschillende ministers op Bonaire. Daarnaast bevordert hij de samenwerking tussen de rijksambtenaren op Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de samenwerking met de besturen. De Rijksvertegenwoordiger houdt toezicht op de besluiten van het BC en de Eilandsraad om op deze manier het goed bestuur te bevorderen.

Dit betekent dat, op enkele kleine onderdelen en een aantal formele mogelijkheden na, de rol van de beide ministeries vooral ondersteunend, adviserend en daarmee informeel van aard is; de verantwoordelijkheid ligt bij het OLB.

H3 | Reconstructie

3.1 Aanloop

Het dossier Chogogo begint, ook als het specifiek gaat om de aanleg van het strand en de bijbehorende vergunningen, al in augustus/september 2017. In mailwisseling tussen ambtenaren van de afdeling B&P onderdeel van DR&O en de projectleider voor de bouw van het resort is door middel van een vier pagina's tellende notitie ook aandacht besteed aan de aanleg van het kunstmatig strand. In de notitie stelt het OLB op verschillende onderdelen van het project vragen waarop (de vertegenwoordiger van) de initiatiefnemer antwoorden geeft:

Vraag OLB: *"Wordt de bestaande keermuur vervangen/verplaatst? Voor het aanbrengen/wijzigingen van een kunstmatig strand is een natuurvergunning nodig waarbij de richtlijnen kunstmatige stranden van toepassing zijn."*

Antwoord Chogogo:

"Het is de bedoeling om de bestaande keermuur te vervangen / verbeteren. Zie de 3D impressies."

Op 22 juli 2021 heeft Stinapa op uitnodiging van Chogogo een overleg en een rondleiding op het terrein. Reden voor deze uitnodiging is gelegen in het feit dat Chogogo geen contact heeft weten te leggen met vertegenwoordigers van het OLB. Tijdens dit overleg is gesproken over de (nog) noodzakelijke vergunningen, waaronder de vergunningen voor de aanleg van het strand. De mondeling gegeven informatie is door Stinapa op 23 juli 2021 per mail gedeeld met Chogogo. Deze mail is op 24 juli 2021 beantwoord door Chogogo met de mededeling dat ze "een en ander komende weken zullen oppakken".

3.2 Onderzoekperiode

Op 12 augustus 2021 dient Chogogo formeel een aanvraag in voor de aanleg van een kunstmatig strand. In de dagen voorafgaand aan de formele aanvraag (7 en 9 augustus 2021) is er tussen het OLB en Stinapa contact geweest via de mail omdat een schip met artificieel zand bestemd voor Chogogo onderweg is naar Bonaire. Stinapa wil vanuit de rol van toezichthouder graag weten van het OLB wat de stand van zaken is rondom de (aanvraag van de) vergunningen en op welke manier samen op te trekken indien nodig. In een reactie per mail geeft DT&H aan dat het OLB deze casus ambtelijk oppakt.

Dan blijft het tot 12 oktober 2021 stil in dit dossier. De aanvraag voor de vergunning om een kunstmatig strand aan te leggen is in deze twee maanden niet opgepakt door het OLB. Dit heeft te maken met de grote achterstanden die er zijn bij vergunningverlening en de inwerkperiode van een nieuwe vergunningverlener bij de afdeling Realisatie van DR&O. Op 12 oktober 2021, als DT&H en Stinapa constateren dat het zand wordt uitgereden en geplaatst wordt langs de kust, gaat de bal weer rollen. Vanuit de rol van opsporing (Bavpoller - Buitengewoon agent van politie) heeft Stinapa op 12 oktober 2021, in afstemming met DT&H en het Openbaar Ministerie (OM) uiteindelijk proces verbaal opgemaakt omdat een overtreding is geconstateerd. Opvallend aspect op deze 12e oktober is het feit dat Stinapa twee keer met medewerkers van DT&H op de locatie is geweest en dat de eerste keer twee

DT&H-handhavers constateerden dat er niets aan de hand was terwijl hun collega's later op de dag constateerden dat er sprake was van een ernstig delict.

Op verzoek van het OM heeft op 12 oktober 2021 een overleg plaatsgevonden waarbij vanuit OLB-zijde niet alleen DT&H maar ook Juridische en Algemene Zaken (JAZ) is aangeschoven. Ook Stinapa was bij dit overleg aanwezig. Tijdens dit overleg is tussen JAZ en DT&H een discussie ontstaan over hoe op dat moment te handelen: DT&H wilde het uitrijden van het zand en het aanleggen van het kunstmatige strand onmiddellijk doen stoppen (spoedeisende bestuursdwang), terwijl JAZ van mening was dat handhaving nog niet aan de orde was omdat meer onderzoek (wel of geen vergunningsaanvraag) nodig was en het ging om een politiek zeer gevoelige zaak.

Op 13 oktober 2021 is er een overleg tussen DT&H en Stinapa over het oppakken van de bestuursrechtelijke handhaving waarvoor Stinapa als toezichthouder een inspectierapport opstelt en DT&H aan de slag gaat met het bepalen en opstellen van de last onder dwangsom. Het besluit tot een last onder dwangsom, gemandateerd aan DT&H, is genomen en op 15 oktober 2021 aangeboden aan Chogogo.

Op 19 oktober 2021 communiceert de vergunningverlener van de afdeling Realisatie dat er inderdaad een aanvraag voor de aanleg van een kunstmatig strand is ingediend bij het OLB op 12 augustus 2021. Een dag later, op 20 oktober 2021, constateren DT&H en Stinapa bij een inspectie dat een deel van het zand is uitgereden langs de kustlijn; Stinapa dient vanuit de toezichthoudende rol een bestuurlijk inspectierapport in bij DT&H. Op 25 oktober 2021 ontvangt het OLB namens de advocaat van Chogogo een zienswijze op de aanzegging van de last onder dwangsom en op 26 oktober 2021 heeft de eilandsecretaris de verbeurdverklaring van de last onder dwangsom aan Chogogo overhandigd.

Nadat de vergunningverlener van de afdeling Realisatie de aanvraag heeft bestudeerd medio oktober 2021 is de conclusie getrokken dat het een onvolledige aanvraag betreft. In afstemming met Chogogo is gevraagd om met aanvullende informatie te komen waarover het OLB een besluit kan nemen. Ook hebben op 4 november 2021 de Gezaghebber en de verantwoordelijk Gedeputeerde contact gelegd met Chogogo om gezamenlijk te zoeken naar een constructieve oplossing waarbij de wettelijke voorschriften in acht zijn genomen en de zorgen (dreigende financiële consequenties) van de initiatiefnemers omtrent een tijdige opening geadresseerd zijn.

De afdeling B&P heeft op 8 november 2021 een advies voorbereid voor de BC-vergadering van 9 november 2021, waarvan DT&H en JAZ een kopie hebben ontvangen. De afdeling B&P adviseert het BC om de gevraagde vergunning niet te verlenen. Belangrijkste argument om de vergunning niet te verlenen is de kwaliteit van het zand.⁶

Naar aanleiding van de bespreking van het advies van 9 november 2021 en de tijdens de BC-vergadering op tafel komende nieuwe en aanvullende informatie over het gebruik van

⁶ Exacte tekst van het advies luidt: "Uw bestuurscollege wordt geadviseerd om geen vergunning te verlenen voor het aanleggen van het kunstmatige strand in de huidige vorm, namelijk met het geïmporteerde rivierzand dat niet van dezelfde kwaliteit is als het ter plaatse reeds aanwezige strand."

hetzelfde zand op meerdere plaatsen op Bonaire plus de in 2015 aan Coco Beach verleende vergunning voor de aanleg van een kunstmatig strand met hetzelfde type zand heeft het BC besloten dit voorstel vooralsnog aan te houden. Vanwege de verschillende inhoudelijke en juridische standpunten is aan HBN Law gevraagd een advies (*second opinion*) uit te brengen en op 10 november 2021 brengen zij hun advies uit. De strekking van het advies is dat het afwijzen van een vergunningsaanvraag "gebaseerd op de enkele constatering dat rivierzand geen zeezand is zonder aanvullende motivering ... is onvoldoende om als (enige) afwijzingsgrond te dienen".

Op 11 november 2021 vindt een overleg plaats waarbij van het OLB vertegenwoordigers van DT&H en B&P aanwezig zijn, evenals de Gezaghebber, de Gedeputeerden en de eilandsecretaris en ook vertegenwoordigers van Stinapa. De lijn in dit gesprek is dat het de wens is om op zoek te gaan naar de mogelijkheden om alle ontwikkelingen bij Chogogo te vergunnen. In dit gesprek is ook aangegeven dat de keermuur het grootste obstakel was omdat die ervoor moet zorgen dat er geen zand naar en in de zee waait. Tijdens het coördinerend handhavingsoverleg van 12 november 2021, waar bovenstaande genoemde vertegenwoordigers van het OLB (met uitzondering van de eilandsecretaris) en Stinapa aanwezig waren samen met het OM, het ministerie van I&W en Omgevingsdienst NL (ODNL) is het dossier Chogogo ook besproken.

Op 11 november 2021 heeft de afdeling B&P een hernieuwd advies geschreven voor de BC-vergadering van 12 november 2021. Tegelijkertijd met het indienen van het nieuwe advies is het advies van 8 november 2021 (dat in de BC-vergadering van 9 november 2021 is besproken) ingetrokken. De afdeling B&P adviseert het BC om de vergunning te verlenen onder de voorwaarde dat de vergunning wordt ingetrokken als uit onderzoek blijkt dat het gebruikte zand schadelijk is voor het koraal of het onderwaterleven. Belangrijkste argument om te adviseren de gevraagde vergunning te verlenen is de in 2015 aan Coco Beach verleende vergunning waarbij "zand van vermoedelijk dezelfde origine is gebruikt". In het advies geeft de afdeling B&P ook aan dat de keermuur niet geheel voldoet aan de eisen in het Eilandsbesluit onderwaterpark Bonaire.

De aangepaste vergunningsaanvraag is op 17 november 2021 door Chogogo ingediend bij het OLB. Deze aanvraag is volledig en het OLB neemt deze dan ook in behandeling waarmee de termijn van drie maanden gaat lopen. Dit betekent dat de vergunning niet verleend zal zijn op 1 december 2021, de datum waarop Chogogo de deuren wil openen.

Om de opening op 1 december 2021 inclusief het kunstmatige strand mogelijk te maken heeft het BC op 17 november 2021 een mondelinge dringende bestuursopdracht aan DR&O verstrekt om inspanningen te verrichten dit mogelijk te maken. Een overleg tussen Chogogo, de Gezaghebber en vertegenwoordigers van DR&O en DT&H, waarin is afgesproken dat de opening van 1 december 2021 gehaald wordt, lag hier onder meer aan ten grondslag. Deze bestuursopdracht heeft geleid tot het advies van DR&O, in samenspraak met JAZ en DT&H, van 19 november 2021 dat de mogelijkheid bestaat om een mondelinge gedoogbeschikking te verstrekken. In dit advies geeft DR&O aan dat het OLB de vergunningsaanvragen conform de wettelijke procedures af zal handelen. Het BC heeft via parafenbesluit hier unaniem mee ingestemd.

Op 19 november 2021 is vanuit DT&H een mail aan de leden van het BC inclusief de eilandsecretaris gestuurd waarin een afwijkende mening ten aanzien van het door DR&O uitgebrachte advies is geformuleerd. In de mail is te lezen dat vanuit DT&H men het niet eens is met het advies dat de mogelijkheid bestaat om mondeling te gedogen en vraagt het BC om het advies van DR&O aan te vullen zodat het bestuur over alle relevante informatie beschikt bij de uiteindelijke besluitvorming.

JAZ heeft hierop een ander advies uitgebracht, maar het BC-besluit was inmiddels ook unaniem genomen. De eilandsecretaris 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.

In de periode tussen 3 december 2021 en 17 januari 2022 is er door de waarnemend Rijksvertegenwoordiger een drietal brieven⁷ gestuurd waarop door het BC tot drie keer⁸ toe een reactie is gestuurd. De briefwisseling is geëindigd met een vierde brief en een reactie daarop in februari 2022⁹ (buiten de onderzoeksperiode). In deze brieven stelt de waarnemend Rijksvertegenwoordiger vanuit zijn rol een aantal informatieve vragen waarop het BC, in tweede instantie, antwoord geeft.

De vergunning, met daarin onder andere opgenomen dat voor 31 maart 2022 Chogogo moet voldoen aan een aantal voorwaarden (onder andere ten aanzien van de keermuur), is op 19 januari 2022 verstrekt. Ten tijde van het verstrekken van de vergunning is de uitslag van het onderzoek dat het OLB laat uitvoeren naar de kwaliteit van het gebruikte zand nog niet bekend.



Figuur 3: de belangrijkste momenten op een rij

⁷ De brieven van de waarnemend Rijksvertegenwoordiger dateren van 3 december 2021, 9 december 2021 en 30 december 2021.

⁸ De reacties op de gestuurde brieven door het BC dateren van 6 december 2021, 17 december 2021 en 17 januari 2022.

⁹ De brief en de reactie daarop dateren van respectievelijk 8 februari 2022 en 23 februari 2022.

3.3 Uitloop

Ook na het verlenen van de vergunning op 19 januari 2022 is het dossier Chogogo alles behalve gesloten. Het strafrechtelijke spoor, dat via het OM loopt, is na 19 januari 2022 nog steeds gaande. Het eerder genoemde onderzoek naar de kwaliteit van het zand en de in de vergunning opgenomen voorwaarden spelen ook nog na het verlenen van de vergunning. Daarnaast speelt onder andere ook nog het handhavingsverzoek dat Stinapa bij het OLB heeft ingediend. De periode na 19 januari 2022 valt niet onder de scope van het onderzoek, maar het heeft wel een rol gespeeld in de dynamiek in de gesprekken met betrokkenen.¹⁰

¹⁰ De interviews zijn eind juni en begin juli 2022 gehouden. De ontwikkelingen na 19 januari 2022 zoals bijvoorbeeld juridische trajecten die lopen of gelopen hebben en het ingediende handhavingsverzoek waarop nog niet op besloten is, hebben in de gesprekken wel een rol gespeeld. Het heeft geen invloed gehad op de feitelijke reconstructie, maar de dynamiek is voelbaar geweest en heeft effect op hoe de verschillende (samenwerkende) actoren zich tot elkaar verhouden.

H4 | Bevindingen

In hoofdstuk 2 is de context op hoofdlijnen geschetst en in hoofdstuk 3 is de reconstructie gemaakt van de gang van zaken. In dit hoofdstuk zullen de bevindingen een plek krijgen die de opmaat zullen zijn voor de conclusies (hoofdstuk 5) en de aanbevelingen (hoofdstuk 6).

De aanloop en de aanvraag

Als het initiatief gaat lopen in 2017 is er vanuit het OLB informatie gedeeld met Chogogo en zijn ze geattendeerd op het feit dat diverse vergunningen nodig zijn. Het gaat dan om onder andere een bouwvergunning en de vergunning voor het aanleggen van een kunstmatig strand. Opvallend is dat bij een bezoek op 22 juli 2021 op uitnodiging van de initiatiefnemer, waar alleen vertegenwoordiger van Stinapa en niet van het OLB aanwezig was, wederom informatie is gedeeld en wel door Stinapa. Het was logisch geweest als op basis van de uitnodiging aan Stinapa ook het OLB geïnformeerd zou zijn en samen met Stinapa aanwezig is.

In de mail die Stinapa een dag later heeft gestuurd als vastlegging van het overleg en de verstrekte informatie is een ambtenaar van het OLB in de cc meegenomen. Dat is natuurlijk goed en tegelijkertijd was het vanuit de rollen en de verantwoordelijkheden bezien logischer geweest als deze informatieverstrekking door (de vergunningverlener(s) van) het OLB was gedaan; Stinapa had het advies/verzoek informatie te delen bij het OLB kunnen leggen. Op deze manier was het qua rollen zuiverder en was er weer sprake van rechtstreeks contact tussen initiatiefnemer en OLB.

Uit meerdere gesprekken (zowel met OLB-vertegenwoordigers als externen) komt naar voren dat het soms lastig is contact te leggen met de juiste personen binnen het OLB. Daarnaast duurt het vaak lang voordat er een antwoord of een reactie komt, iets dat mede veroorzaakt wordt door de achterstanden in het werk. Het is ook niet duidelijk of het OLB in voldoende mate gestructureerd werkt met werkprocessen en/of checklists; voor bijvoorbeeld bouwvergunningen bestaan ze wel maar of dat ook voor andere processen het geval is, is niet duidelijk evenals het gestructureerde gebruik ervan.

Geconstateerd is dat de eerste aanvraag op 12 augustus 2021 bij het OLB binnen is gekomen. Het heeft tot in de tweede helft van oktober 2021 geduurd voordat feitelijk de aanvraag is opgepakt en het OLB ermee aan de slag is gegaan. Reden voor de twee maanden vertraging is een combinatie van factoren. Het OLB had in augustus 2021, en dat is nog steeds de situatie, een grote achterstand bij de vergunningverlening. Daarnaast is op 16 augustus 2021 een nieuwe vergunningverlener gestart die door de vorige vergunningverlener, die twee functies combineerde, is ingewerkt.

In de gesprekken is duidelijk geworden dat de capaciteit bij vergunningverlening krap is, zeker gelet op de aanwezige achterstand. Het vergunningverleningsproces binnen het OLB is nog nauwelijks gedigitaliseerd en geautomatiseerd, heeft een hoog handmatig karakter en moet over veel verschillende schijven; naast de wettelijke eisen zoals bijvoorbeeld de terinzagelegging is de ambtelijke route in de gesprekken als erg bureaucratisch omschreven.

Positief is dat de vergunning, vanaf het moment dat de aanvraag volledig was, in ongeveer de termijn van drie maanden (zonder gebruik te maken van de mogelijkheid tot het verlengen van de termijn) is verstrekt. Dit heeft natuurlijk als consequentie dat eerder ingediende aanvragen langer zijn blijven liggen omdat deze aanvraag 'voorrang' heeft gekregen.

Grote kloof

Binnen het OLB is het niet gebruikelijk dat bij ontwikkelingen, initiatieven en projecten de betrokken en verantwoordelijk bestuurder(s) met de betrokken ambtenaren afstemming en overleg hebben. Uit de interviews is gebleken dat er een kloof is tussen het BC en bepaalde onderdelen van de organisatie. Dit is niet de algemene organisatiefilosofie van het OLB en wordt ook niet nagestreefd. Niet bevorderlijk voor het verkleinen van de kloof is het uitgangspunt dat geen rechtstreeks contact tussen bestuurders en ambtenaren is toegestaan door de directeur R&O waaraan tijdens het onderzoek veelvuldig aan is gerefereerd. Uit de gesprekken komt naar voren dat in de praktijk dit uitgangspunt regelmatig 'geschonden' wordt en dat er rechtstreeks contact en afstemming tussen bestuurders en ambtenaren is. Dit is vaak bilateraal en het initiatief komt meestal vanuit de bestuurder.

Het nemen van besluiten, door het BC of een door het BC gemandateerde ambtenaar, vereist bij voorkeur een integrale voorbereiding en/of advisering. Uit de gesprekken is gebleken dat integraal en gezamenlijk voorbereiden en resultaatgericht adviseren binnen het OLB nog in de kinderschoenen staan en voor verbetering vatbaar zijn. De verschillende directies en afdelingen fungeren als eilandjes die te beperkt communiceren en samenwerken. Dat het OLB over meer dan twintig gebouwen is gehuisvest, werkt niet bevorderlijk. Een vergelijkbaar patroon is zichtbaar binnen het BC; er is meer sprake van het 'wethoudersmodel' dan van collegiaal bestuur.

Op alle niveaus, politiek, bestuurlijk en ambtelijk, is 'non-interventiegedrag' duidelijk waarneembaar. Op inhoud het goede en zakelijk gesprek of een discussie voeren, vinden velen lastig en gaan ze vaak uit de weg. In de praktijk betekent dit dat vaak of niet of secundair of via een omweg wordt gecommuniceerd. Het resultaat van deze gang van zaken is dat dossiers onvoldoende integraal worden aangepakt maar ook dat rolvervuiling, -vervaging en -onzuiverheid optreden.

De ontwikkelingen in de samenleving gaan snel, de opgaven worden groter en complexer en de dynamiek neemt toe. Inwoners en ondernemers worden mondiger, de (social) media zitten er bovenop en de druk neemt meer en meer toe. De groeisput 'buiten' zorgt voor een organisatorische opgave 'binnen'; de organisatie is nog onvoldoende toegerust om op een goede manier invulling te geven aan de werkzaamheden die op het OLB afkomen. Dit geldt zowel op het gebied van kennis en kunde als voor de competenties en vaardigheden.

Het OLB heeft hierin, mede naar aanleiding van het Chogogo-dossier, een stap gezet door een werkgroep 'Grote Projecten' in het leven te roepen. In deze groep, die belast is met de grote projecten, hebben een vergunningverlener Bouwen, een vergunningverlener Natuur, een adviseur Ruimtelijk Ontwikkelingsplan Bonaire (ROB) en een financieel adviseur zitting. De groep staat onder leiding van een technisch voorzitter en begeleidt, adviseert en draagt bij

aan de realisatie van grote projecten. Onduidelijk is hoe de samenwerking en afstemming is met de afdeling B&P die ook een rol heeft (of had) bij de aanloop en/of start van grote projecten.

De kwantiteit lijkt over de volle breedte op orde, al is in de gesprekken door sommigen aangegeven dat het OLB als totale organisatie met minder formatie het werk kan doen. Er is wel sprake van een 'mismatch' aangezien sommige functies 'dun' bezet zijn terwijl op andere plekken in de organisatie afdelingen 'ruimer in het jasje zitten'. Het OLB is als organisatie aan het vergrijzen waar een relatief grote groep vlak voor hun pensioen zit. Nieuwe aanwas is voor een kleine organisatie op een Caribisch eiland lastig; het instrument strategische personeelsplanning (SPP) staat duidelijk nog in de kinderschoenen¹¹.

Geconstateerde overtreding

Het oppakken van de aanvraag is het gevolg van vragen naar aanleiding van het op 12 oktober 2021 geconstateerde uitrijden en storten van het geïmporteerde zand. Feitelijk is hier dan sprake van een overtreding aangezien de initiatiefnemer vergunningsplichtige activiteiten uitvoert zonder hiervoor een vergunning te hebben. Uit de gesprekken blijkt duidelijk dat iedereen het hier wel over eens is; hoe daar vervolgens mee om te gaan, daarover verschillen de meningen.

Met een geplande opening van het resort op 1 december 2021 is het dan al duidelijk dat het verlenen van een vergunning voor de aanleg van een kunstmatig strand een lastig verhaal zal zijn. De termijn voor het verlenen van een natuurvergunning bedraagt drie maanden en gaat lopen op het moment dat de aanvraag volledig is. Het feit dat het proces onvoldoende geautomatiseerd en gedigitaliseerd is en via veel (bureaucratische) schijven loopt, maakt dat deze doorlooptijd nauwelijks te verkorten is.

Vanaf het moment dat de overtreding is geconstateerd, gaat zowel het strafrechtelijke als het bestuursrechtelijke (handhaving)spoor lopen. Tegelijkertijd komt ook de dynamiek op gang als gevolg van het in gevaar komen van de geplande opening op 1 december 2021. Het overleg op 12 oktober 2021 op verzoek van het OM draagt negatief bij aan deze dynamiek omdat het OLB daar ten overstaan van andere partijen duidelijk laat zien niet met één mond te spreken. In het overleg geeft DT&H aan dat meteen optreden noodzakelijk is, terwijl JAZ de zaken eerst grondig uitgezocht wil zien.

Vanaf 12 oktober 2021 neemt de complexiteit toe omdat meerdere sporen tegelijkertijd gaan spelen en lopen. Het gaat over handhaving, zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk, het gaat over vergunnen en over gedogen. Daarnaast is er sprake van het uitvergrooten van beelden, meningen, opvattingen en handelingen terwijl de emotie ook toeneemt. En de belangen en/of beelden over de belangen, van de diverse actoren worden plotsklaps overduidelijk. Deze 'cocktail' zorgt ervoor dat een op zichzelf relatief eenvoudige casus heeft kunnen 'ontploffen'.

¹¹ Tijdens het hoor en wederhoor is duidelijk geworden dat het OLB in 2021 al gestart is met mobiliteits- en seniorenbeleid.

Uit de gesprekken en het onderzoek is gebleken dat de op 12 oktober 2021 ontstane situatie kenmerken van een 'crisis' krijgt. En in plaats van dat alle (hoofdrol)spelers met elkaar om tafel gaan om het proces uit te lijnen en de stappen te bepalen, schiet iedereen vanuit de eigen belangen ongecoördineerd en met weinig overleg in de actie en vindt er geen integrale advisering naar het BC plaats. Tijdens het onderzoek en uit de interviews is niet gebleken dat dit met verkeerde intenties is gebeurd, maar de effecten van het vanuit de eigen koker in de actie schieten zijn wel duidelijk. Wel onderhielden de processspelers (Directieteam en het management van de betrokken directies) contact met elkaar via een whatsapp-groep. Omdat de relaties reeds verstoord waren, was er geen sprake (meer) van een constructieve en resultaatgerichte integrale dialoog.

Het strafrechtelijke spoor dat via het opgemaakte proces verbaal bij het OM terecht is gekomen, laten we vanaf dit moment verder buiten beschouwing. Het is nog even goed om op te merken dat, zoals al eerder aangehaald is, dit duidelijk wel van invloed is geweest op de verdere gang van zaken; het heeft de verhoudingen waarschijnlijk nog meer op scherp gezet. Het bestuursrechtelijke spoor, zowel de handhaving als ook het gedogen en de uiteindelijke vergunningverlening werken we wel verder uit.

Last onder dwangsom

De geconstateerde overtreding en het opgemaakte inspectierapport hebben geleid tot de last onder dwangsom. Het opleggen van de last onder dwangsom is gemandateerd aan DT&H en DT&H heeft, gebruikmakend van het mandaat, de last onder dwangsom uiteindelijk op 15 oktober 2021 ook opgelegd. Belangrijkste reden voor het opleggen van de last onder dwangsom was, naast het feit dat de overtreding volgens DT&H duidelijk was, dat het OLB in casu wel op moest treden om geen ongewenst precedent te scheppen. Uit de interviews blijkt dat DT&H de Gezaghebber, als portefeuillehouder Handhaving, via een Whatsapp-bericht op de hoogte heeft gesteld en de eilandsecretaris heeft gevraagd om het BC te informeren en te checken op draagvlak.

Het mandaatbesluit biedt de mogelijkheid om bij politiek-bestuurlijk gevoelige en/of complexe situaties een dergelijk besluit door het BC te laten nemen en daar is in casu niet voor gekozen. Het is niet duidelijk wat hiervoor de afwegingen zijn geweest. Ook is niet duidelijk waarom ervoor is gekozen het BC indirect (via de eilandsecretaris) te (laten) informeren en niet voor een notitie of mail aan alle leden met bijvoorbeeld de vraag om hun reactie. De eilandsecretaris heeft aangegeven dat ze via de Whatsapp de instemming van het BC heeft ontvangen. Het lijkt een, volgens het mandaatbesluit toegestane, beslissing die enkel door DT&H is genomen waarbij aan de voorkant ten aanzien van de feitelijke situatie afstemming is geweest met het OM en Stinapa; het bestuur is geïnformeerd maar er heeft geen overleg en/of afstemming plaatsgevonden, ook niet met de portefeuillehouder. En uit de interviews is ook naar voren gekomen dat JAZ niet vooraf betrokken en geraadpleegd is.

Adviezen BC-vergadering november 2021

Net als voor DT&H geldt bij de last onder dwangsom geldt voor DR&O dat het al dan niet verlenen van een vergunning, en het besluit daarover, gemandateerd is. In tegenstelling tot DT&H was voor DR&O duidelijk dat dit dossier politiek-bestuurlijk gevoelig was en hier een besluit van het BC wenselijk was. Dit is dan ook het belangrijkste argument geweest om het

advies van 8 november 2021 (geagendeerd in de BC-vergadering van 9 november 2021) op te stellen. Opvallend is dat op dat moment nog geen als volledig beoordeelde aanvraag bij het OLB binnen was aangezien die op 17 november 2021 is ingediend.

Het advies van 8 november 2021 is opgesteld door de afdeling B&P van DR&O. Volgens het advies is dit afgestemd en voorbereid met JAZ, DT&H en Stinapa. Uit de gesprekken is gebleken dat ook de afdeling Realisatie (staat overigens niet op het advies onder "overleg gepleegd met"), waar de vergunningverleners onder vallen, betrokken is geweest bij dit overleg. Opvallend is dat, ondanks de integrale afstemming en voorbereiding van het advies, op 9 november 2021 tijdens de BC-vergadering nieuwe informatie op tafel komt. Een aantal bestuurders deelt deze informatie, terwijl de ambtelijke organisatie niet op de hoogte leek. Dit bevestigt het beeld dat adviezen aan het BC niet vooraf besproken worden met betrokken en/of verantwoordelijk portefeuillehouder(s) en het lijkt in ieder geval niet met dit advies te zijn gebeurd.

Met aanvullende informatie op tafel houdt het BC het advies aan en vraagt DR&O een nieuw advies voor te bereiden. En de nieuwe aangevulde aanvraag is nog niet ingediend bij het OLB. In tegenstelling tot het eerste advies (weigeren van de vergunning) is het advies van 11 november 2021 op basis van de aanvullende informatie om de vergunning, onder voorwaarden, te verlenen. Net als het eerste advies is dit advies ook breed en integraal (DT&H, JAZ, Stinapa) voorbereid. Onduidelijk is of dit advies wel met de betrokken en/of verantwoordelijk portefeuillehouder(s) is besproken. Tussen het eerste en het tweede advies is een *second opinion* gevraagd door het OLB aan HBN Law.

De adviezen zijn op basis van een gezamenlijke en integrale voorbereiding tot stand gekomen. Gelet op de gevoeligheid is een *second opinion* gevraagd. Deze werkwijze, weliswaar onder druk van de ontstane situatie en op basis van een nog niet volledige aanvraag, is prima. Uit het feit dat de voorbereiding integraal was, mag geconcludeerd worden dat de lijn in de adviezen een gedeelde lijn was. En omdat er nog wat onduidelijkheden waren, is het BC geadviseerd om de vergunning onder voorwaarden te verlenen. Het BC heeft dan ook ingestemd met dit advies op 12 november 2021 en DR&O heeft het advies van 8 november 2021 ingetrokken.

De beide adviezen zijn ook geschreven door DR&O wat in lijn is met de rollen, taken en bevoegdheden. Gelet op de complexiteit van het dossier en het feit dat afdeling B&P ook gedurende het proces continu betrokken en aangehaakt is geweest, is het niet onlogisch dat deze afdeling de steller van de adviezen is. De rol van de afdeling blijkt niet expliciet uit de adviezen, maar uit de gesprekken is gebleken dat vergunningverlening wel betrokken is geweest.

Gedogen

Op 17 november 2021 is de aangevulde aanvraag voor de aanleg van een kunstmatig strand ingediend. Op diezelfde dag ontvangt DR&O vanuit het BC een mondelinge dringende bestuursopdracht die de opening van Chogogo, inclusief strand, mogelijk moet maken. Uit de gesprekken is duidelijk gebleken dat hier de verschillende disciplines alles behalve op één lijn zaten, terwijl de door het BC verwachte uitkomst helder was. De vraag hier was niet of het

mogelijk was om een feitelijk illegale situatie, gelet op de geplande opening op 1 december 2021, toe te staan en zo ja, op welke manier dan. De opdracht was om de opening mogelijk te maken.

Uit de interviews is gebleken dat de ambtelijke organisatie een enorme druk heeft ervaren om dit uit te voeren. Dit heeft er ook toe geleid dat, in tegenstelling tot de adviezen van 8 en 11 november 2021, dit proces een stuk moeizamer is verlopen. Om te beginnen is uit het onderzoek gebleken dat het advies dat formeel is ingediend door DR&O door JAZ op papier is gezet. En ondanks dat op het advies staat dat het met DT&H is afgestemd, is hun afwijkende mening niet in het advies terechtgekomen. Vanuit het oogpunt van integraal werken is er sprake van overleg tussen de verschillende diensten; bij uitbrengen van het advies aan het BC is echter het standpunt van DT&H niet opgenomen.

Vanuit DT&H is ervoor gekozen, in afwijking van de intern gemaakte afspraken en nadat het BC het besluit heeft genomen, om via een mail aan de BC-leden en de eilandsecretaris (met de betrokken afdelingen en directies in de cc) hun afwijkende mening kenbaar te maken. Op deze manier had het BC wel de informatie op tafel, maar het was niet via de afgesproken route van een memo/notitie die via de eilandsecretaris aan de agenda van/stukken voor het BC wordt toegevoegd. De eilandsecretaris heeft DT&H de gelegenheid geboden een heroverweging in de eerstvolgende BC-vergadering te agenderen. Na het BC besluit reageert JAZ op dit advies van DT&H met als resultaat dat het BC twee, niet integraal afgestemde, adviezen heeft na het genomen besluit.

Het onderzoek en de gevoerde gesprekken maken duidelijk dat de advisering en besluitvorming over het mondeling gedogen flink wat stof heeft doen opwaaien. Om te beginnen is het door DR&O ervaren als een 'dienststopdracht', getuige ook eerste alinea ('aanleiding') uit het advies. Verder is duidelijk dat de verschillende disciplines binnen het OLB absoluut niet op één lijn zaten: JAZ is van mening dat mondeling gedogen op basis van jurisprudentie mogelijk is, terwijl DT&H van mening is dat dit niet kan.

De manier waarop is omgegaan met de mondelinge bestuursopdracht ('van bovenaf opgelegd') maakt duidelijk dat als het spannend is en de meningen uiteenlopen het lastig blijkt te zijn om, zowel in het bestuurlijk-ambtelijk als in het ambtelijk-ambtelijk samenspel, vanuit de inhoud en zakelijk een dergelijk vraagstuk aan te vliegen. De verschillende disciplines trekken zich terug op de eigen territoria en halen de ophaalbrug op in plaats van juist elkaar op te zoeken en te kijken naar de (on)mogelijkheden.

Op directieniveau is, net als eerder in het proces bijvoorbeeld is gedaan na de eerste bespreking in het BC door de eilandsecretaris en met de Whatsapp-groep 'Zand', geprobeerd om de disciplines bij elkaar te halen. Dat is op dit aspect onvoldoende gelukt vooral vanwege de inhoudelijke verschillen en de opgelopen spanningen gedurende het traject vanaf 12 oktober 2021. Ook het ontbreken van ervaring met projectmatig resultaatgericht samenwerken en hoe om te gaan met inhoudelijk tegenstrijdige standpunten is lastig gebleken. Mede vanwege de ervaren bestuurlijke druk gaat het management/de directie zaken zelf oppakken en overnemen in plaats van dat ze het inhoudelijke gesprek met de adviseurs en deskundigen organiseren en faciliteren.

Effecten dossier Chogogo

Het mag duidelijk zijn dat het dossier Chogogo stof heeft doen opwaaien. De gang van zaken heeft een aantal effecten teweeggebracht en zaken blootgelegd. Niet alleen binnen het OLB, ook in interactie met de Eilandsraad en andere, externe partners.

Om te beginnen is het beeld ontstaan, zowel binnen het OLB als 'buiten', dat het OLB en vooral ook het BC met twee of meerdere maten meet. De manier waarop is omgegaan met een op zichzelf illegale situatie heeft menig wenkbrauw doen fronsen. Het optreden van bestuurders heeft het beeld opgeroepen dat er nauwe banden zijn tussen initiatiefnemer en het bestuur.

Dit beeld heeft ook kunnen ontstaan omdat zowel de initiatiefnemer als bestuurders aangeven dat ze slecht contact krijgen met de inhoudelijk betrokken ambtenaren en om die reden elkaar opzoeken in de hoop en verwachting dat ze of informatie of beweging krijgen. De ondersteuning en advisering laten, evenals de bereikbaarheid en adequaat oppakken van ontwikkelingen, in hun ogen te wensen over.

Zoals al eerder uiteen is gezet is het toezicht en de handhaving voor een deel door het BC aan Stinapa gemandateerd. De gehele gang van zaken rondom Chogogo heeft het gevoel gecreëerd dat taken zijn gemandateerd en dus namens het OLB worden uitgevoerd, maar tegelijkertijd ze zich niet gesteund voelen als die taken conform wet- en regelgeving en de onderliggende beheersovereenkomst worden uitgevoerd.

Het zich niet gesteund voelen is ook aan de orde binnen de ambtelijke organisatie. Met name DT&H heeft, vergelijkbaar als Stinapa, het gevoel dat ze niet gesteund worden door het BC. En ook niet door directie. Het optreden door BC en directie op het moment dat er bedreigingen aan personeel van het OLB zouden zijn geuit door of namens initiatiefnemer en/of zijn omgeving wordt als niet toereikend ervaren. In de interviews is aangegeven dat dit veel effect heeft gehad op de ambtelijke organisatie en angst heeft ingeboezemd; medewerkers, en ook management, geven aan dat ze onvoldoende vertrouwen hebben dat het BC en de directie bij een vergelijkbare situatie adequaat en vertrouwenwekkend op gaat treden waardoor medewerkers de veilige route kiezen en, waar het kan, 'wegduiken'. Anderzijds merken het BC en het Directieteam dat adviezen niet altijd even betrouwbaar zijn of tijdig ingediend. De politieke sensitiviteit en het objectief en integraal adviseren zijn nog onvoldoende geborgd in het ambtelijke apparaat.

Volgens betrokkenen hebben de opstelling en het optreden van het BC ervoor gezorgd dat de verleende mandaten op basis van de in augustus 2021 vastgestelde mandaatregeling door hen als 'minder waard' zijn ervaren. Uit de gesprekken is gebleken dat door het optreden van het BC en sommige individuele leden het gevoel is ontstaan dat het mandaat is 'teruggepakkt'. Het effect hiervan is dat de ambtelijke organisatie minder geneigd is om volgens mandaat te handelen, ook omdat het handelen van het BC niet het gevolg is van goed

bestuurlijk-ambtelijk overleg. De organisatie heeft nog onvoldoende politieke-bestuurlijke sensitiviteit om te beseffen dat een dergelijke beslissing, die wellicht gemandateerd is, gelet op de gevoeligheid thuishoort bij het BC.

Het waarschijnlijk onbedoelde effect van dit gedrag is dat 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. Medewerkers geven aan dat ze veel moeite hebben met het feit dat ze onvoldoende hun professionele kennis, expertise en ervaring menen te kunnen brengen in de huidige context en in het dossier Chogogo specifiek. Dit kan ertoe leiden dat het bestuur in de advisering onvoldoende behoed wordt voor mogelijke valkuilen en fouten. Anderzijds kunnen adviseurs de werktevredenheid onaanvaardbaar verminderd vinden, iets dat onbedoeld tot uitstroom kan leiden.

Het zich terugtrekken en de veilige route kiezen heeft ook consequenties voor de samenwerking tussen de verschillende afdelingen en disciplines binnen het OLB. Het dossier Chogogo heeft duidelijk gemaakt dat samenwerking en integrale afstemming, zeker als het spannend is, als lastig ervaren wordt. Omdat de verschillen in inzichten, oplossingen en optreden tussen de verschillende afdelingen op momenten enorm verschillen, is de kloof tussen de afdelingen groter geworden. In de gesprekken is aangegeven dat de samenwerking voorheen beter was en dat sinds dit dossier de afstand vergroot is en de samenwerking verslechterd is.

De samenwerking met de betrokken ministeries I&W en LNV is aangehaald. Het dossier heeft, zoals al eerder gememoreerd, een aantal zaken blootgelegd dat de gesprekken vooral op VTH-terrein en op het vlak van natuur heeft geïntensiveerd. Het BC heeft bijvoorbeeld, vooruitlopend op en in lijn met de in voorbereiding zijnde AMvB waarin ook kwaliteitseisen voor de handhaving zijn opgenomen, een handhavingprogramma vastgesteld. Het vertrouwen tussen de betrokken ministeries en het OLB heeft door deze casus wel een deuk opgelopen. De brief van de waarnemend Rijksvertegenwoordiger en de ministeries ten tijde van de crisis zorgden voor het OLB voor 'extra' druk van buitenaf. De formele aanschrijving aan het OLB door de waarnemend Rijksvertegenwoordiger in een al verhitte situatie rondom Chogogo maakte de zaak alleen maar explosiever. Deze had wellicht voorkomen kunnen worden als men de voorkeur had gegeven aan wederzijdse consulterend vooroverleg. Een goede relatie en goede samenwerking met de betrokken ministeries en de rijksdiensten dragen niet alleen bij aan de kwaliteit maar doet de kans op het (moeten) opzoeken van de escalatie afnemen.

In een situatie van verscherpte verhoudingen en tegenstellingen in visies en belangen kunnen op zichzelf relatief kleine ontwikkelingen uitmonden in explosieve confrontaties. In een politiek-bestuurlijke context zit de volksvertegenwoordiging vanuit de politieke dynamiek bovenop het dossier, inclusief de kans op allerlei moties. Het beïnvloeden van de publieke opinie is onderdeel van het politieke spel, ook door de (sociale) media te benutten. Het zich bewust zijn hiervan betekent dat men daarmee rekening zal moeten houden en erop voorbereid moet zijn.

In een crisis achtige situatie manoeuvreren bestuurders normaliter behoedzaam om politieke escalatie te voorkomen. In het belang van het behouden van bestuurlijke stabiliteit worden veranderende standpunten in het algemeen bij voorkeur eerst in onderlinge vooroverleg besproken dan wel afgestemd. In onverwachte situaties, zoals dat zich voordeed in de Eilandsraad, is een alom gebruikte methode daartoe de mogelijkheid van het hanteren van een ordemaatregel, bijvoorbeeld het tijdelijk schorsen van het debat, om overleg mogelijk te maken.



H5 | Conclusies

Op basis van de reconstructie uit hoofdstuk 3 en de bevindingen in hoofdstuk 4, gecombineerd met de op hoofdlijnen geschetste context uit hoofdstuk 2 trekken we als Evaluatiecommissie in dit hoofdstuk onze conclusies die we in het volgende hoofdstuk laten volgen door onze aanbevelingen.

Voor de aanleg van een kunstmatig strand is een vergunning nodig.

Iets dat praktisch niemand bestrijdt, is dat voor de aanleg van een kunstmatig strand een vergunning vereist is. In deze casus, waarvoor dat ook geldt, is het duidelijk dat er vergunningsplichtige activiteiten hebben plaatsgevonden op het moment dat er nog geen vergunning verleend was. Het plan (resort inclusief strand) dat in 2017 is ingediend, past in dat gebied en levert als zodanig geen conflict op tussen beleid en de voorgenomen ontwikkeling. Normaal gesproken had het zonder al te grote problemen kunnen leiden tot het verlenen van de vereiste vergunningen, al dan niet onder voorwaarden.

Complicerende ontwikkelingen leiden tot een *perfect storm*.

De ongelukkige wijze waarop het proces van vergunningaanvraag en -verlening verliep, leidde tot een *perfect storm*. Om te beginnen was het een van de eerste grote projecten op Bonaire en de organisatie is daar nog niet op afgestemd. Verder speelde het op het moment dat er sprake is van een groeiende bewustwording over de waarde van natuur en noodzaak het actief te beschermen. Daarnaast is er sprake van een sterkere profilering van posities voor groei en die van een meer conserverende aard als gevolg van de sterke groei van Bonaire; de maatschappelijke discussie daarover is allesbehalve beslecht. Het feit dat aan de aanleg van het strand is begonnen zonder vergunning, onder grote druk om het hotel te openen op 1 december 2021 en via een proces dat de schoonheidsprijs niet verdient c.q. op een wijze waaraan wordt getwijfeld of zij wettelijk voldoet, leidde tot een politiek en maatschappelijk conflicterende situatie.

Communicatie, overleg en afstemming zijn voor verbetering vatbaar.

Zowel in de aanloop naar de op 12 augustus 2021 ingediende aanvraag voor de vergunning voor het aanleggen van een kunstmatig strand als in de periode tussen deze aanvraag en het uiteindelijke besluit van 19 januari 2022 hebben de communicatie, de afstemming en het onderling overleg gefragmenteerd en onvoldoende integraal plaatsgevonden. De rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de betrokken actoren in deze casus zijn divers en overlappen of lijken soms te overlappen. In dit complexe en politiek-bestuurlijke gevoelige dossier is de afstemming niet altijd expliciet gemaakt en zijn afspraken niet altijd op een goede manier (raadpleegbaar en navolgbaar) vastgelegd.

Veel gebeurt ad hoc en zonder al te veel afstemming.

In het dossier Chogogo zijn veel zaken, met goede bedoelingen, vrij ad hoc en zonder al te veel afstemming aangepakt. Het overleg en de afstemming dat is geweest, was meestal summier en impliciet. Tussen direct betrokkenen op hetzelfde niveau (bijvoorbeeld medewerkers Stinapa en medewerkers DT&H of DR&O) was er op sommige momenten wel sprake van overleg of informeren (vaak via de mail), maar het informeren van en afstemmen met directie en/of bestuur gebeurde minder of in een later stadium. Effect hiervan is dat

kwesties zijn gaan smeulen en/of de druk hoger was op het moment dat optreden of beslissen echt nodig was.

Op alle niveaus, politiek, bestuurlijk en ambtelijk, is 'non-interventiegedrag' duidelijk waarneembaar.

Op inhoud het goede en zakelijk gesprek of een discussie voeren, vinden velen lastig en gaan ze vaak uit de weg vanwege in het verleden ervaren negatieve persoonlijke consequenties. In de praktijk betekent dit dat vaak of niet of secundair of via een omweg wordt gecommuniceerd. Het resultaat van deze gang van zaken is dat dossiers onvoldoende integraal worden aangepakt maar ook dat rolvervuiling, -vervaging en -onzuiverheid optreden.

Er bestaat een te grote kloof tussen het BC en de ambtelijke organisatie.

Mede door het uitgangspunt (van DR&O) en de bestaande praktijk dat er geen rechtstreeks contact is tussen bestuurders en ambtenaren (alles behoort via de directeur te lopen) maakt dat er in het dossier Chogogo sprake is van een te grote afstand. In dit complexe en politiek-bestuurlijk gevoelige dossier komt het soms aan op details, is de context van belang en spelen de verschillende belangen een grote rol. Het niet volledig geïnformeerd zijn heeft zowel voor bestuurders als voor ambtenaren soms lastige situaties opgeleverd die voorkomen hadden kunnen worden.

Politiek-bestuurlijke sensitiviteit en het bestuurlijk-ambtelijk samenspel staan nog in de kinderschoenen.

Een gevolg van de grote kloof tussen bestuur en ambtenaren is dat het samenspel tussen beide gremia minder goed ontwikkeld is. En dat geldt ook voor de politiek-bestuurlijke sensitiviteit. Door minder of niet in de nabijheid van elkaar te opereren is het lastiger om exact mee te krijgen waar bestuurders of ambtenaren precies mee bezig zijn en in de praktijk mee te maken krijgen; begrip voor elkaars positie en rol is daarmee moeilijker.

De kwantiteit en op sommige onderdelen ook de kwaliteit sluiten onvoldoende aan bij de ontwikkelingen.

De ontwikkelingen in de samenleving gaan snel, de opgaven worden groter en complexer en de dynamiek neemt toe. Inwoners en ondernemers worden mondiger, de (social) media zitten er bovenop en de druk neemt meer en meer toe. De groeispurt 'buiten' zorgt voor een organisatorische opgave 'binnen'; de organisatie is nog onvoldoende toegerust om op een goede manier invulling te geven aan de werkzaamheden die op het OLB afkomen. Dit geldt zowel op het gebied van kennis en kunde als voor de competenties en vaardigheden.

De belangen van de verschillende stakeholders zijn impliciet gebleven.

Dat er in dit dossier veel verschillende belangen een rol hebben gespeeld, is duidelijk. Uit het onderzoek is ook gebleken dat er veel beelden over de diverse belangen zijn en dat deze nauwelijks besproken zijn. En als ze aan de orde kwamen, dan was het ad hoc en was meteen actie gewenst of gevraagd. Dit ging niet altijd gepaard met een goede inhoudelijke afweging van de verschillende belangen. Het expliciet maken van belangen in een eerder stadium had de mogelijkheid geboden om vanuit relatieve rust naar oplossingen en mogelijkheden te kijken.

Werkprocessen zitten vaak in de hoofden van mensen.

De meeste inhoudelijk deskundige ambtenaren hebben de gang van zaken en de processen vooral in het hoofd zitten. Er zijn binnen het OLB onvoldoende beschreven werkprocessen, al bestaan er voor sommige producten (zoals bijvoorbeeld voor bouwvergunningen) wel checklists en procesbeschrijvingen. Deze lijken niet algemeen bekend en ook niet breed toegepast; vooral situationeel als de betrokken ambtenaar ervan op de hoogte is.

Het onderling vertrouwen heeft een flinke deuk opgelopen.

Het dossier Chogogo heeft gezorgd voor een flinke deuk in het vertrouwen. En dat geldt zowel op en als ook tussen de diverse niveaus. De gemaakte keuzes gedurende het proces hebben uitwerking gehad op de verhoudingen binnen het BC, binnen de ambtelijke organisatie en zeker ook tussen het BC en de ambtelijke organisatie. Het gevoel is ontstaan, zowel bij de ambtelijke organisatie als bij organisaties die namens het OLB optreden, dat ze er niet vanuit mogen gaan dat naar buiten toe optreden wordt gezien als één OLB. In de organisatie is de angst toegenomen en opereert men duidelijk voorzichtiger dan voorheen. Dit dossier heeft ook de relaties met de samenwerkingspartners zoals Stinapa, de betrokken ministeries en de waarnemend Rijksvertegenwoordiger geen goed gedaan.



H6 | Aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk formuleren wij onze aanbevelingen, toegeschreven op de verschillende actoren. Voordat we toekomen aan de aanbevelingen, benoemen we eerst nog een aantal positieve aangrijpingspunten (gunstige verandercondities) die wij gedurende het onderzoek geconstateerd hebben. Om te beginnen hecht praktisch iedereen die we gesproken hebben belang aan het evaluatieonderzoek; **draagvlak** is dus aanwezig. Daar komt bij dat er ook een goede **reden** is, aangezien niemand echt tevreden is en een goed gevoel heeft over de manier waarop het nu gaat.

Ook de **timing** klopt omdat het nog geen crisis is maar de **urgentie** wel omdat het systeem stevig onder druk staat. Er is sprake van **momentum** omdat, gelet op de ontwikkelingen op Bonaire, de noodzaak aanwezig is om zaken anders aan te pakken. We constateren bij alle gesprekspartners de **goede wil** en voldoende verandermotivatie, maar de winst- en verliesrekeningen verschillen (nog). Er is voldoende **potentie** en zijn er dus duidelijke verbeterknoppen waar al op korte termijn gezamenlijk aan te draaien is. Tot slot is er voldoende **ruimte** omdat de basis in de breedte binnen het OLB op orde lijkt: de verandering kan vorm krijgen 'terwijl de winkel open blijft'.

Eilandsraad

Geef de verbetering van het samenspel na de verkiezingen in 2023 een plek in het nieuwe coalitieakkoord, het (in)werkprogramma van het BC en werk-/concernplan van de ambtelijke organisatie.

Met de verkiezingen van 2023 in aantocht is het aan te raden om het samenspel ook expliciet een plek te geven in de documenten. Het is een natuurlijk moment om het ook te markeren zonder dat het nodig is te wachten met het starten van een verbetertraject. Dit biedt ook de gelegenheid te laten zien dat er serieus werk gemaakt wordt om het 'ingedeukte' vertrouwen gezamenlijk te gaan herstellen door het expliciet en publiekelijk te maken. Dit betekent dat eraan werken niet meer iets vrijblijvends zal zijn.

Organiseer periodiek, bijvoorbeeld één keer per kwartaal, informatiebijeenkomsten.

De Eilandsraad organiseert, in samenspraak met het BC periodiek (bijvoorbeeld één keer per kwartaal) informatiebijeenkomsten om zich te laten informeren over de stand van zaken bij de grotere projecten, ontwikkelingen en/of (aangekondigde) initiatieven. Het BC kan, met ondersteuning van de betrokken ambtenaren (werkgroep 'Grote Projecten'), op deze manier invulling geven aan hun actieve informatieplicht en de Eilandsraadsleden zijn als volksvertegenwoordigers goed op de hoogte van de (ruimtelijk-economische) ontwikkelingen op Bonaire. De Eilandsraad kan de controlerende rol goed uitoefenen omdat het de mogelijkheid biedt het BC vragen te stellen; voor wat betreft de kaderstellende rol biedt het gelegenheid de verkregen informatie mee te nemen bij het vaststellen van de planning- en control documenten.

Bestuurscollege

Informeer de Eilandsraad periodiek, bijvoorbeeld één keer per kwartaal, over de grote projecten.

Het BC informeert, op verzoek van de Eilandsraad, periodiek (bijvoorbeeld één keer per kwartaal) de Eilandsraadsleden over de stand van zaken bij de grotere projecten, ontwikkelingen en/of (aangekondigde) initiatieven. Het BC kan zich hierbij laten ondersteunen door de ambtelijke organisatie (werkgroep 'Grote Projecten'). Het BC geeft op deze manier laagdrempelig invulling aan de actieve informatieplicht en is transparant over de ontwikkelingen. Het informeren kan schriftelijk plaatsvinden of via de door Eilandsraad georganiseerde periode informatiebijeenkomsten.

Verbeter het contact tussen bestuur en ambtelijke organisatie op gestructureerde wijze waarbij bestuurder, directie en adviseurs in gesprek kunnen treden in een veilige omgeving. Zowel voor bestuurders als voor inhoudelijk betrokken ambtenaren is het goed om te weten wat er speelt en wat in overleggen is besproken en gedeeld. Voor bestuurders om bij vragen vanuit de Eilandsraad, de media, de ministeries of initiatiefnemers op een goede manier te kunnen antwoorden, voor ambtenaren om op de juiste manier invulling te geven aan beleid, beschikkingen, vergunningen et cetera. Door periodiek overleg te plannen, in het bijzijn van de betrokken directeur(en) en/of afdelingshoofd(en), kan de communicatie effectief en efficiënt plaatsvinden en is de kans op misverstanden of ongewenste uitkomsten kleiner. Dit overleg kan een (twee)wekelijks gepland en gestructureerd portefeuillehoudersoverleg zijn waarbij de betrokken directeur of afdelingshoofd in afstemming met de bestuurder een agenda voorbereidt.

Organiseer periodiek, bijvoorbeeld ieder kwartaal, een presentatie in de BC-vergadering van de werkgroep 'Grote Projecten'.

De ontwikkelingen op Bonaire gaan snel en de complexiteit neemt verder toe. Om ook vanuit de rol van het BC als geheel en als bestuurder individueel op een goede manier te kunnen besturen, kaders en richting mee te geven aan de ambtelijke organisatie en goed te kunnen acteren in de buitenwereld is het goed om op de hoogte te zijn wat er speelt. De werkgroep 'Grote Projecten', die in het leven is geroepen om de grotere, complexere en misschien ook wel politiek-bestuurlijk meer gevoelige projecten te begeleiden, is goed op de hoogte wat er speelt en kan dus het BC op een goede manier en op het juiste abstractieniveau van informatie voorzien.

Ambtelijke organisatie

Verbeter en versterk het integraal projectmatig werken.

Het integraal en projectmatig werken staat nog in de kinderschoenen en het is aan te raden dit te verbeteren en te versterken gelet op de ontwikkelingen op Bonaire. Het verbeteren en versterken kan een combinatie zijn van het trainen en opleiden van de betrokken ambtenaren, het organiseren en begeleiden van projectgroepen door management en/of directie en het evalueren van afgeronde projecten.

Voeg aan de werkgroep 'Grote Projecten' ook een vertegenwoordiger van DT&H en van Stinapa toe.

De werkgroep 'Grote Projecten' is in het leven geroepen om grote en complexe projecten op Bonaire te begeleiden en dit integraal aan te pakken. Op dit moment is toezicht en handhaving nog niet vertegenwoordigd en daarmee nog onvoldoende integraal. Het toevoegen van een vertegenwoordiger van DT&H en een van Stinapa, die beide een deel van

het toezicht en de handhaving namens het OLB verzorgen, versterkt de werkgroep omdat dan ook informatie en kennis vanuit dat werkveld aan tafel zit. Daarnaast zijn de communicatielijnen op deze manier korter zodat bij het opstellen van adviezen, besluiten of vergunningen en bij eventuele onverwachte ontwikkelingen het contact sneller tot stand kan komen. En is er sturing mogelijk op de zorgvuldigheid bij, en hoe om te gaan met, bijvoorbeeld vertrouwelijke stukken zowel binnen het OLB als bij (samenwerkings)partners.

Maak een begin met strategische personeelsplanning (SPP) en onderzoek de mogelijkheden tot samenwerking op dat vlak in de regio, de ministeries, rijksdiensten en eventueel ook Europees Nederlandse gemeenten.

De ontwikkelingen gaan snel en de complexiteit neemt toe. Dit vraagt meer en meer van de ambtenaren en de organisatie die daar op dit moment nog onvoldoende op zijn toegerust. Dit vraagt dus om een gerichte ontwikkeling van de huidige en eventuele nieuwe medewerkers op kennis, competenties en vaardigheden. Een andere mogelijkheid die het onderzoeken waard is, is het zoeken van de samenwerking in de regio om op deze manier deskundigheid die of schaars is of beperkt nodig is gezamenlijk aan te trekken of te ontwikkelen. Op deze manier kan op de drie K's (kwaliteit, kwetsbaarheid en kosten) waarde toegevoegd worden voor het OLB en voor de samenwerkende organisaties; een potentieel win-win-scenario.

Externe partijen

Ministerie I&W: continueer het coördinatieoverleg Handhaving en monitor de in gang gezette ontwikkelingen binnen het OLB.

Mede naar aanleiding van het dossier Chogogo is het coördinatieoverleg Handhaving in het leven geroepen om de kwaliteit van het toezicht en de handhaving in gezamenlijkheid op te pakken en te verbeteren waarbij de verantwoordelijkheid bij het OLB blijft liggen. De betrokken ministeries, en dan vooral I&W, kunnen hieraan een waardevolle bijdrage blijven leveren vooral in de rol van 'kritische vriend'. Een goede relatie en goede samenwerking met het ministerie van I&W, en dat geldt ook voor de andere betrokken ministeries en de rijksdiensten, draagt niet alleen bij aan de kwaliteit maar doet de kans op het (moeten) opzoeken van de escalatie afnemen.

Stinapa: betrek, zeker bij optreden in politiek-gevoelige dossiers, nog explicieter (de verantwoordelijke directies van) het OLB en het BC en/of de verantwoordelijk portefeuillehouder.

Het dossier Chogogo heeft laten zien dat een op zichzelf duidelijke casus en situatie veel stof kan doen opwaaien. Zonder ook maar iets af te doen aan de bevoegdheden die Stinapa (gemandateerd gekregen) heeft, is het in dergelijke dossiers aan te raden expliciet de afstemming te zoeken en de informatie (de te zetten stappen) te delen. Dit kan ruis en onduidelijkheid voorkomen en het biedt het OLB en de BC-leden de gelegenheid op mede op basis van de verstrekte informatie op een adequate manier te reageren op vragen vanuit de Eilandsraad, de samenleving en/of media.

Bijlage 1: Bestudeerde documenten

- Notitie 'Aandachtspunten bouwplan Chogogo Beach Hotel', augustus/september 2017
- Bestuursakkoord gesloten tussen De Staat der Nederlanden en Het Openbaar Lichaam Bonaire van 14 november 2018
- Bestuursprogramma 2019-2023 'Van ons allemaal - Door ons allemaal - Voor ons allemaal'
- Eilandsbesluit onderwaterpark Bonaire
- Eilandsverordening natuurbeheer Bonaire
- Gedragscode Gezaghebber inclusief toelichting
- Gedragscode Eilandgedeputeerden inclusief toelichting
- Algemeen mandaat- volmacht- en machtigenbesluit OLB 2021, inclusief mandaatregister
- Checklist voor tekening tbv aanvraag bouwvergunning
- Procedure bouwvergunning
- Natuurplan Bonaire 2020-2024 van januari 2020
- 'Plan voor land en water', beleidsplan natuur en milieu Caribisch Nederland 2020-2030 van maart 2020
- Voortgang Bestuursakkoord Bonaire, 7e Voortgangsrapport 2021
- Besluit DT&H (P&A2021003351) van 15 oktober 2021
- Zienswijze (137/TPE/75026338) aanzegging last onder dwangsom van 25 oktober 2021
- Aangetekende brief (P&A2021005373) van het OLB aan Chogogo
- BC-advies (PA2021005576) van 9 november 2021, inclusief bijlagen
- BC-advies (verlenen vergunning aanleg kunstmatig strand) van 11 november 2021, inclusief bijlagen
- Concept verslag Coördinatieoverleg Handhaving op 12 november 2021
- BC-advies (P&A2021006059) van 19 november 2021
- Brief van 3 december 2021 (Rv/2021u/028) van wnd. Rijksvertegenwoordiger aan BC
- Brief van 6 december 2021 (P&A2021006078) van het BC aan wnd. Rijksvertegenwoordiger
- Overzicht oppak (handhavings)dossier Chogogo Resort van 6 december 2021, opgesteld door Stinapa
- Brief van 9 december 2021 (Rv/2021u/030) van wnd. Rijksvertegenwoordiger aan BC
- Brief van 17 december 2021 (P&A2021006265) van het BC aan wnd. Rijksvertegenwoordiger
- Antwoorden op Kamervragen (2021Z24260) van 14 maart 2022

Bijlage 2: Lijst van gevoerde gesprekken

Datum	Functie	Organisatie
20 juni 2022	Gedeputeerde	Openbaar Lichaam Bonaire
20 juni 2022	Lid directieteam	Openbaar Lichaam Bonaire
21 juni 2022	Fractievoorzitter	Openbaar Lichaam Bonaire
21 juni 2022	Lid directieteam	Openbaar Lichaam Bonaire
21 juni 2022	Afdelingshoofd	Openbaar Lichaam Bonaire
22 juni 2022	Afdelingshoofd	Openbaar Lichaam Bonaire
22 juni 2022	Gedeputeerde	Openbaar Lichaam Bonaire
22 juni 2022	Gedeputeerde	Openbaar Lichaam Bonaire
22 juni 2022	Lid directieteam	Openbaar Lichaam Bonaire
23 juni 2022	Vergunningverlener	Openbaar Lichaam Bonaire
23 juni 2022	Beleidsmedewerker	Openbaar Lichaam Bonaire
24 juni 2022	Lid directieteam	Openbaar Lichaam Bonaire
24 juni 2022	Beleidsmedewerker	Openbaar Lichaam Bonaire
24 juni 2022	Directielid	Chogogo
27 juni 2022	Vergunningverlener	Openbaar Lichaam Bonaire
28 juni 2022	Beleidsmedewerker	Ministerie LNV
1 juli 2022	Manager	Ministerie I&W
1 juli 2022	Coördinerend beleidsmedewerker	Ministerie I&W
1 juli 2022	Gezaghebber	Openbaar Lichaam
1 juli 2022	Directielid	Stinapa
4 juli 2022	Manager	Stinapa
4 juli 2022	BavPoller	Stinapa
4 juli 2022	Vergunningverlener	Openbaar Lichaam Bonaire
12 juli 2022	Beleidsmedewerker	Openbaar Lichaam Bonaire
13 juli 2022	Wvd. Rijksvertegenwoordiger	Rijksdienst Caribisch Nederland
13 juli 2022	Beleidsjurist/adviseur	Rijksdienst Caribisch Nederland



BMC

Databankweg 26D
3821 AL Amersfoort

Postbus 490
3800 AL Amersfoort

(033) 496 52 00
info@bmc.nl
www.bmc.nl

KvK BMC Advies 32078667
IBAN NL91ABNA0504035754
BTW NL80.86.63.598 B.01

Colofon

Juli 2022

Classificatie : Vertrouwelijk

Leden Evaluatiecommissie :

- Dennis Richardson MBA MBI
- drs. ing. Reginaldo Doran
- mr. Roy Vervoort CMC

Projectnummer : P0029151

Kijk voor meer info op onze website: bmc.nl

