

Vergaderjaar 2024–2025

22 343

Handhaving milieuwetgeving

30 872

Landelijk afvalbeheerplan

Nr. 420

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN
EN KONINKRIJSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 april 2025

Dit overzicht is opgesteld om de Tweede Kamer een duidelijk beeld te geven van de relevante gebeurtenissen, bestuurlijke besluiten en juridische interventies rondom de afvalproblematiek bij Selibon Lagun, Bonaire. Het relaas volgt de chronologie van de feiten en belicht de juridische grondslagen, relevante inspectierapporten, bestuurlijke maatregelen en een gerechtelijke uitspraak. Het Gerecht in Eerste Aanleg heeft alle feiten en omstandigheden getoetst aan het relevante wettelijke kader en heeft hierover een gemotiveerd oordeel gegeven, resulterend in de conclusie dat er sprake was van taakverwaarlozing door het openbaar lichaam. Hiermee beschouw ik mijn toezegging (TZ202503-035) als afgedaan.¹

1. Inleiding en juridische context

Selibon Lagun, een overheidsvennootschap die volledig eigendom is van de Bonaire Holding Maatschappij (BHM), beheert de stortplaats Lagun en heeft als hoofdtaak het inzamelen en verwerken van afval.

In 2016 zijn specifieke afspraken gemaakt tussen het Bestuurscollege van Bonaire en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) binnen het programma «Afvalbeheer op Maat». Via dit programma stelt IenW middelen ter beschikking voor verbetering van het afvalbeheer op Bonaire, bijvoorbeeld voor de aanleg van milieustraten en ondersteuning bij afvalrecycling. In totaal is € 10 miljoen voor dit programma vanuit IenW ter beschikking gesteld. In 2020 werd het Natuur- en Milieubeleidsplan Caribisch Nederland (NMBP 2020–2030) door het Rijk samen met de openbare lichamen vastgesteld.

¹ Toezegging bij Situatie Selibon | Tweede Kamer der Staten-Generaal

Het NMBP is met name gericht op het behoud van koraal-ecosystemen. Duurzaam afvalbeheer neemt voor het behalen van dit strategische doel een belangrijke plaats in, waarin onder meer het doel werd gesteld om uiterlijk in 2030 volledig te stoppen met het storten van afval. Hierover bent u door mij, samen met de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, op 11 december 2024 geïnformeerd.²

Vanaf begin 2023 is het afvalbeheerprogramma echter stilgevallen, ondanks het beschikbaar stellen van middelen door het Rijk en afspraken binnen het Bestuursakkoord Bonaire 2018–2022. Dit stilvallen leidde tot een groeiend risico op milieuschade en problemen bij de stortplaats Lagun. Het behalen van de doelstelling van het NMBP om uiterlijk in 2030 volledig te stoppen met het storten van afval, raakte hiermee ook verder uit zicht.

Uiteindelijk heeft taakverwaarlozing door het OLB geleid tot ingrijpen door de waarnemend Rijksvertegenwoordiger bij het Bestuurscollege van het openbaar lichaam Bonaire. Het Bestuurscollege liet immers na bepaalde door de wet Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu Bonaire, Sint Eustatius en Saba (VromBES) gevorderde beslissingen te nemen. Deze ingreep vond plaats op grond van artikel 231 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (WolBES), dat indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing regelt.

Deze bevoegdheid stelt de waarnemend Rijksvertegenwoordiger in staat om namens het Bestuurscollege van Bonaire te handelen als het college nalaat door de wet gevorderde beslissingen te nemen. De casus Selibon Lagun illustreert de complexiteit en ernst van de situatie in relatie tot bestuurlijke verantwoordelijkheid, toezicht en handhaving op Bonaire.

2. Chronologie van de gebeurtenissen

Hier volgt een overzicht van de relevante gebeurtenissen die hebben geleid tot de indeplaatsstelling en de daaropvolgende rechterlijke toetsing. Voor het doorlopen van de indeplaatsstelling heeft de waarnemend Rijksvertegenwoordiger twee hoofdstukken van de bestuurlijke interventieladder van het «algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing» ook voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba in oktober 2024 van toepassing verklaard. Ook in de periode daarvoor heeft dit als uitgangspunt gediend voor de invulling van het interbestuurlijk toezicht. Het doorlopen van deze fasen gebruik ik dan ook voor het uiteenzetten van de gebeurtenissen.

Fase 1 – Signaleren

Toezicht begint bij het signaleren van mogelijke misstanden. Hoewel het vraagstuk rondom Selibon al langer een aandachtspunt was van zowel het Bestuurscollege als het Rijk heeft de invoering van het Inrichtingen en Activiteitenbesluit Bonaire, Sint Eustatius en Saba per 1 april 2024, in samenhang met een aantal branden, de signalering van de problematiek richting de waarnemend Rijksvertegenwoordiger in een versnelling gebracht:

- Op 28 maart 2024 en 10 mei 2024 breken er grote branden uit op de stortplaats van Selibon Lagun. Deze branden veroorzaakten ernstige rookontwikkeling, evacuaties van omwonenden en schade aan het milieu. Het OLB (en ook Selibon Lagun) slaagt er niet in de branden adequaat te beheersen en maatregelen te treffen, wat (nog steeds) leidt tot groeiende maatschappelijke onrust.

² Handhaving milieuwetgeving | Tweede Kamer der Staten-Generaal

- In haar nieuwe rol per 1 april 2024 heeft de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) in mei 2024 een eerste inspectie uitgevoerd naar het uitvoeren van de milieutaken door het openbaar lichaam. Daarbij is ook informatie opgevraagd met betrekking tot Selibon Lagun.
- Tijdens deze inspectie constateert de ILT ernstige tekortkomingen op het gebied van vergunningen, toezicht en handhaving. Er wordt gewezen op risico's voor het milieu (lucht, bodem en grondwater), branden op de stortplaats en de verontreiniging van het nabijgelegen zeewater.

Fase 2 – Informatie opvragen en valideren (mei – augustus 2024)

Deze fase richt zich op het beter in kaart brengen van de mogelijke misstanden, mede door het opvragen van informatie bij het betrokken bestuursorgaan, in dit geval het Bestuurscollege van Bonaire. De waarnemend Rijksvertegenwoordiger werd door de ILT geïnformeerd over de uitkomsten van de eerste inspectie in mei 2024. Naar aanleiding van de uitkomsten van dit onderzoek is besloten een tweede gerichte inspectie uit te voeren:

- In augustus 2024 volgde een tweede inspectie van de ILT, met opnieuw een vernietigend rapport.
- De ILT stelde vast dat Selibon geen adequate vergunning heeft voor de stortplaats en dat de bestaande vergunning uit 2018 slechts een deel van de activiteiten dekt. Het toezicht en de handhaving door het Bestuurscollege van Bonaire werd door de ILT beoordeeld als gebrekkig en niet in lijn met de wettelijke normen.
- Op basis van de inspectierapporten en de incidenten concludeerde de ILT dat er mogelijk sprake was van taakverwaarlozing door het Bestuurscollege van Bonaire. Het Bestuurscollege had onvoldoende gehandhaafd op vergunningvoorschriften en had nagelaten om structurele maatregelen te nemen.

Fase 3 – Actief toezicht (oktober 2024)

Het beleidskader stelt dat wanneer de toezichthouder – de waarnemend Rijksvertegenwoordiger – geconstateerd heeft dat er grond bestaat voor een interventie, hij afspraken maakt met de onder toezicht gestelde, het Bestuurscollege, over te nemen acties en termijnen:

- Na aanbidding van het rapport door de ILT op 21 oktober 2024 heeft de waarnemend Rijksvertegenwoordiger het Bestuurscollege van Bonaire om een reactie op het rapport gevraagd.
- Het Bestuurscollege heeft hier vervolgens op 1 november 2024 op gereageerd.

Fase 4 – Vooraankondiging indeplaatsstelling (november 2024)

De waarnemend Rijksvertegenwoordiger heeft geconstateerd dat de maatregelen van het Bestuurscollege – zoals weergegeven in de reactie van 1 november 2024 – niet concreet bijdragen aan het daadwerkelijk en op korte termijn verbeteren van de illegale en zorgwekkende situatie bij Selibon Lagun. Er wordt namelijk niet voorzien in maatregelen die een oplossing bieden voor de overtredingen uit het inspectierapport en er is te weinig aandacht voor de risico's voor het milieu, de volksgezondheid en natuur:

- Op 5 november 2024 vindt er een derde zware brand plaats die opnieuw evacuaties en buurtbewoners blootstelt aan gezondheidsproblemen. Deze brand leidt tot een spoedvergadering van de Eilandsraad en verheugd de maatschappelijke onrust.
- De waarnemend Rijksvertegenwoordiger heeft vervolgens geconstateerd dat er sprake is van taakverwaarlozing en dat er sprake is van

een spoedeisend belang waarbij hij op basis van de WoIBES verplicht is in de plaats te treden van het Bestuurscollege.

- De waarnemend Rijksvertegenwoordiger stuurt dan ook op 13 november 2024 een voornemen tot indeplaatsstelling naar het Bestuurscollege. Hierbij krijgt het Bestuurscollege nog 1 dag om te reageren.
- Het Bestuurscollege legt Selibon dezelfde dag een last onder bestuursdwang op, die niet alle overtredingen afdekt.

Fase 5 – Besluit tot indeplaatsstelling met laatste termijn om alsnog zelf te voorzien en 6 – Sanctie indeplaatsstelling (november 2024–februari 2025)

Op 15 november 2024 heeft de waarnemend Rijksvertegenwoordiger besloten om in de plaats te treden van het Bestuurscollege van Bonaire vanwege taakverwaarlozing en heeft de volgende beslissingen genomen:

- Namens het Bestuurscollege een voornemen tot het opleggen van een last onder bestuursdwang aan Selibon Lagun;
- Namens het Bestuurscollege de eerder opgelegde last onder bestuursdwang in te trekken (wegens onvolledigheid, er ontbraken meerdere overtredingen in deze last onder bestuursdwang);
- Namens het Bestuurscollege de ingediende aanvraag voor een milieuvergunning van Selibon Lagun uit 2022 in behandeling te nemen.
- In verband met het spoedeisend belang heeft de waarnemend Rijksvertegenwoordiger besloten het Bestuurscollege geen laatste termijn meer te gunnen om alsnog zelf te voorzien in de te nemen besluiten.

Rechterlijke toetsing en vernietiging van de indeplaatsstelling (februari 2025)

Op het indeplaatsstellingsbesluit van de waarnemend Rijksvertegenwoordiger is de Wet administratieve rechtspraak Bonaire, Sint Eustatius en Saba van toepassing. Het Bestuurscollege kan tegen het besluit beroep aantekenen bij het Gerecht in Eerste Aanleg op Bonaire. Tevens kan het Bestuurscollege een verzoek om een voorlopige voorziening indienen:

- Het Bestuurscollege heeft gebruik gemaakt van deze mogelijkheid en heeft in de dag na het besluit van de waarnemend Rijksvertegenwoordiger beroep aangetekend tegen het indeplaatsstellingsbesluit.
- Het Gerecht in Eerste Aanleg heeft op 21 februari 2025 uitspraak gedaan.
- Het Gerecht oordeelt dat er sprake was van taakverwaarlozing door het Bestuurscollege en dat de waarnemend Rijksvertegenwoordiger in de plaats had moeten treden, maar vernietigt de indeplaatsstelling wegens een procedurefout. De waarnemend Rijksvertegenwoordiger had, conform de interventieladder in zijn eigen beleidskader (fase 5), het Bestuurscollege een laatste zeer korte termijn moeten geven om zelf maatregelen te nemen.
- Van belang is dat het Gerecht daarnaast oordeelt dat de door de waarnemend Rijksvertegenwoordiger ingetrokken en opgelegde lasten onder bestuursdwang hun werking niet verliezen, waardoor de maatschappelijke effecten van de ingreep behouden blijven.
- Ook alle inmiddels feitelijk gerealiseerde maatregelen hoeven niet ongedaan gemaakt te worden. Integendeel, het Gerecht oordeelt dat die maatregelen juist wenselijk en noodzakelijk zijn.
- De uitspraak onderstreept de noodzaak van een effectief en daadkrachtig bestuur als het gaat om milieubescherming en volksgezondheid. Duidelijk is dat er door een lange periode van het niet goed uitvoeren van taken rond vergunningverlening, toezicht en handhaving door het Bestuurscollege een gevaarlijke situatie was ontstaan waardoor

ingrijpen noodzakelijk was. De ingreep door de waarnemend Rijksvertegenwoordiger heeft aan de ergste risico's hiervan een einde gemaakt door acute gevaren te beheersen en noodzakelijke handhavingmaatregelen in gang te zetten.

- Het Bestuurscollege draagt sinds 21 februari 2025 opnieuw de primaire verantwoordelijkheid voor structurele verbeteringen.
- De waarnemend Rijksvertegenwoordiger ziet toe op het van kracht blijven van de opgelegde maatregelen en lasten onder bestuursdwang. Hiermee bevindt het interbestuurlijk toezicht zich weer in fase 3 – actief toezicht.

Tweede bestuurlijk traject: Fase 3 actief toezicht (december 2024–heden)

De indeplaatsstelling van de waarnemend Rijksvertegenwoordiger in november 2024 zag op een specifiek aantal tekortkomingen uit het rapport van de ILT. De onvergunde situatie van de gehele stortplaats Selibon Lagun en de daarmee verbonden (ondergrondse) branden maakten hier geen onderdeel van uit:

- Eind december 2024 heeft de waarnemend Rijksvertegenwoordiger in het kader van interbestuurlijk toezicht (fase 2) een informatieverzoek aan het Bestuurscollege gedaan inzake de onvergunde situatie bij de stortplaats.
- Op dit verzoek heeft het Bestuurscollege conform de deadline eind januari 2025 op gereageerd.
- Op basis van deze reactie heeft de waarnemend Rijksvertegenwoordiger moeten concluderen dat er wederom aanleiding is voor een interventie en is hij overgegaan naar fase 3, actief toezicht.
- Dit heeft hij toegelicht in een gesprek met het Bestuurscollege.
- Begin maart heeft de waarnemend Rijksvertegenwoordiger het Bestuurscollege per brief verzocht een verbeterplan op te stellen waarin het uiteenzet hoe het komt tot een vergunde situatie bij de stortplaats, inclusief een (lange termijn) aanpak van de milieu, natuur en volksgezondheidsrisico's. In dit verbeterplan moeten termijnen worden opgenomen, waarop de waarnemend Rijksvertegenwoordiger zal toezien. Indien de termijnen niet worden gehaald, is dit een aanleiding voor verdere escalatie langs de interventieladder.
- Het Bestuurscollege heeft begin april – conform deadline – het verbeterplan aangeleverd. De waarnemend Rijksvertegenwoordiger is dit plan nu aan het bestuderen en zal hierover vervolgspraken (verbeterpunten) maken met het Bestuurscollege in het kader van actief toezicht.

Financiële verantwoording programma «Afvalbeheer op Maat»

Tijdens het Commissiedebat van 12 maart jongstleden (Kamerstuk 22 343, nr. 418) heeft de Kamer tevens verzocht te worden geïnformeerd over de verantwoording door het Openbaar Lichaam Bonaire van de door lenW verstrekte bijzondere uitkeringen in het kader van het programma Afval op Maat (AoM). Het Bestuurscollege heeft op 10 april 2025 per brief (kenmerk Z/25/025138, bijgevoegd) laten weten zich terdege bewust te zijn van het grote belang om de verantwoording snel en zorgvuldig af te ronden. Op basis van de huidige inzichten verwacht het Bestuurscollege dat de verantwoording medio juli 2025 aan het Ministerie van lenW kan worden toegezonden. In de brief heeft het Bestuurscollege ook een planning van het lopende verantwoordingsproces opgenomen.

Afsluitend

Zowel het Rijk als ook het Gerecht benadrukt dat samenwerking tussen het Bestuurscollege, de waarnemend Rijksvertegenwoordiger en het Rijk essentieel is voor een duurzame oplossing van de afvalproblematiek op Bonaire.

Hierbij is het belangrijk dat de primaire verantwoordelijkheid ligt bij het Bestuurscollege. Het interbestuurlijk toezicht, door de waarnemend Rijksvertegenwoordiger, wordt voortgezet, waarbij van het Bestuurscollege wordt verwacht dat het structurele verbeteringen doorvoert op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Met dit uitgebreide overzicht wordt inzicht geboden in de juridische, bestuurlijke en milieuproblemen rondom Selibon Lagun en de stappen die zijn ondernomen om de situatie te verbeteren. Het laat tevens zien welke uitdagingen nog voor de betrokken partijen liggen in het bereiken van een duurzame oplossing.

De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
F.Z. Szabó