

Doelmatigheid

Randvoorwaarden Uitvoering milieubeleid



Oktober 2015

Registratienummer 2014-0022

Inhoud

1	Rapport in het kort	3
1.1	Samenvatting, conclusie en aanbevelingen	3
1.2	Rapòrt resumí.....	7
2	Over dit onderzoek	12
2.1	Inleiding.....	12
2.2	Onderzoeksvraag	12
2.3	Normen.....	12
2.4	Onderzoekverantwoording	13
2.5	Leeswijzer	13
3	Organisatie	14
3.1	Organisatiestructuur	14
3.2	Organisatie en integriteit.....	16
3.3	Samenvatting	18
4	Formatie	19
4.1	Formatie en omvang.....	19
4.1.1	Unit Complexe industrieën	20
4.1.2	Unit vergunningverlening	22
4.1.3	Unit controle en handhaving.....	24
4.1.4	Unit natuurbeheer.....	25
4.2	Formatie en functies	25
4.3	Samenvatting	27
5	Personeel.....	29
5.1	Personeel: Vorming Opleiding en Training	29
5.1.1	Trainingen	29
5.1.2	Vorming Opleiding en Training plan.....	30
5.2	Personeel: performance	31
5.2.1	Opleidingseisen	32
5.2.2	Kwaliteit personeel.....	33
5.3	Personeel: Rechtspositie	35

5.4	Personeel: Integriteit	35
5.5	Samenvatting	36
6	Infrastructuur en materieel	38
6.1	Informatie-infrastructuur.....	38
6.2	Huisvesting	38
6.3	Facilitaire zaken	39
6.4	Materieel.....	40
6.5	Samenvatting	41
7	Wet en regelgeving	42
7.1	Inleiding.....	42
7.2	Landsverordening Bevordering Openbare Orde en Bescherming Gemeenschap (LBOOBG)	43
7.3	Landsverordening Vaste en Chemische afvalstoffen	44
7.4	Concept Landsverordening grondslagen Milieubeheer Curaçao	44
7.5	Hinderverordening.....	46
7.6	Samenvatting	46
8	Beheersinstrumenten	48
8.1	Administratieve instrumenten	48
8.2	Planning en control.....	49
8.3	Begroting en Financiën.....	51
8.4	Samenvatting	51
9	Ambtelijke en bestuurlijke reactie	52
10	Nawoord Rekenkamer	53

Bijlagen

1 Rapport in het kort

De samenvatting, conclusie en aanbevelingen zijn geschreven in het Nederlands en het Papiamentu. De Rekenkamer wil hiermee bereiken dat meer mensen kennis kunnen nemen van de inhoud van het rapport.

1.1 Samenvatting, conclusie en aanbevelingen

Samenvatting

De Rekenkamer is in haar eerste milieuonderzoek nagegaan of de overheid voldoet aan de voorwaarden om uitvoering van milieu en natuurbeleid mogelijk te maken. Als toetsingscriteria zijn de randvoorwaarden gebruikt die het ministerie van Gezondheid Milieu en Natuur (GMN) zelf ter zake heeft gesteld in de beleidsnotitie van 2012 voor de uitvoeringsorganisatie Milieu en Natuur Beheer (MNB). Deze randvoorwaarden zijn gelegen op de gebieden organisatie, formatie, personeel, infrastructuur en materieel, wet- en regelgeving en beheersinstrumenten.

De afgelopen jaren zijn diverse inspanningen gedaan om het functioneren van MNB te verbeteren. Mede door deze inspanningen zijn meerdere randvoorwaarden (op onderdelen) gerealiseerd:

Onder andere met behulp van USONA middelen zijn diverse investeringen gepleegd zoals beroepsgerichte cursussen voor het personeel, een integriteitstraining, opstellen van een gedragscode en beschrijving van de producten en werkprocessen/rollen/functies. Ook is een geautomatiseerd systeem aangeschaft, waarin vergunningsaanvragen worden bijgehouden, en zijn handboeken opgesteld waardoor een correcte uitvoering van de werkprocessen, waaronder de handhavingsprocedure, in opzet is gewaarborgd.

Verder zijn meetstations aangeschaft, heeft de Gemeentelijke Gezondheidsdienst Amsterdam enkele medewerkers van MNB tot meetstation beheerder opgeleid en is personeel getraind om de bevoegdheid tot Buitengewoon Agent van Politie te verkrijgen.

Het tekort aan dienstwagens is in 2014 opgelost, er is een geluidsmeter aangeschaft en voor bepaald materieel kan MNB in voorkomende gevallen een beroep doen op derden.

Door wetgeving is de rechtspositie van de medewerkers in opzet gewaarborgd. Betrekkelijk veel medewerkers hebben een rechtszaak tegen de overheid aangespannen vanwege ontevredenheid over de rechtspositie.

Met de inwerkingtreding van de Landsverordening Bevordering Openbare Orde en Bescherming Gemeenschap (LBOOBG) op 22 juli 2015 is een juridisch vacuüm voor MNB opgeheven. Daardoor kan MNB optreden tegen alle soorten milieubelastende handelingen, en niet alleen tegen die waarvoor op grond van de hinderverordening een vergunningplicht bestaat.

Onderstaand zijn de niet gerealiseerde randvoorwaarden opgenomen:

- Er is geen Vorming en Opleidings(VOT)plan opgesteld noch voldoende middelen begroot voor VOT.
- Er zijn onvoldoende geluidsmeters en is er geen meetinstrument om ter plaatse de luchtvervuiling te meten indien onder andere scholen daarover klagen.
- De huisvesting is niet adequaat.
- Er zijn onvoldoende procedurele maatregelen getroffen om de organisatie integriteit te waarborgen.
- En zijn geen unithoofden onder het hoofd van MNB benoemd.
- Er zijn onvoldoende medewerkers met specialistische kennis om de complexe industrieën tijdig te kunnen voorzien van een (gereviseerde) hindervergunning en de naleving van de voorwaarden gedegen te kunnen handhaven.
- Niet alle medewerkers, belast met de vergunningverlening en handhaving van de overige industrieën en milieubelastende activiteiten, functioneren voldoende en de verwachting is dat het disfunctioneren niet zal verbeteren door meer trainingen gezien hun (voor)opleidingsniveau, houding en motivatie. Door het huidige instroomplanningsbeleid van de overheid mogen alleen geprioriteerde functies ingevuld worden en geen

van bovengenoemde functies is geprioriteerd. Onder regie van het ministerie van Bestuur, Planning en Dienstverlening (BPD) is een flankerend beleidsvoorstel opgesteld dat ertoe moet leiden dat medewerkers die niet goed functioneren elders worden geplaatst waar hun kwaliteiten beter tot hun recht komen.

- Het is niet duidelijk wat de capaciteitsbehoefte is om de vergunningverlening en handhaving van de overige industrieën en milieubelastende activiteiten uit te voeren. Dit komt omdat geen inzicht bestaat in het aantal hindervergunningplichtigen en de mate van ernst van de verschillende milieuproblemen.
- Ook bestaat geen inzicht welke taken bij MNB belegd zullen blijven en welke onder de inspectie voor milieu (onderdeel van de Inspectie voor de Volksgezondheid) zullen vallen.
- Er is nog geen landsverordening Vaste en Chemische afvalstoffen tot stand gekomen waardoor er geen regels zijn voor het zich ontdoen van huishoudelijke afvalstoffen, grof huisvuil, bedrijfsafvalstoffen en autowrakken.
- Tot slot ontbreken nog steeds wettelijke normen voor lucht, bodem- en waterkwaliteit en is nog geen Milieu Effect Rapportage mogelijk omdat er nog geen landsverordening Grondslagen Milieubeheer bestaat.

Conclusie

De Rekenkamer concludeert dat het ministerie milieu en natuurbeleid slechts op een laag ambitieniveau zal kunnen uitvoeren omdat de meest essentiële (onderdelen van de) randvoorwaarden voor het kunnen uitvoeren van milieubeleid niet zijn gerealiseerd. Deze betreffen voldoende specialistische kennis ten behoeve van de complexe industrieën en het voldoende kunnen functioneren van het personeel ten behoeve van de overige industrieën én activiteiten. Door totstandkoming van de LBOOG beschikt MNB thans over een wettelijke basis om op te kunnen treden tegen alle soorten milieubelastende handelingen. Een effectieve handhaving van deze wet zal echter worden beperkt door onvoldoende deskundig personeel.

Zolang niet aan bovengenoemde randvoorwaarden is voldaan zullen de gepleegde inspanningen en investeringen derhalve niet bijdragen aan een betere uitvoering van milieubeleid.

Zolang bovendien geen inzicht bestaat in het aantal hindervergunningplichtigen op Curaçao én in de mate van ernst van de verschillende milieuproblemen, ontbreekt een basis om milieubeleidsdoelstellingen te kwantificeren en een reëel ambitieniveau voor het milieubeleid te bepalen.

Aanbevelingen

Gelet op de conclusies richten de aanbevelingen van de Rekenkamer zich met name op de eerdergenoemde essentiële voorwaarden. De Rekenkamer beveelt de minister aan om :

- Te bevorderen dat de Raad van Ministers (RvM) de ontwerplandsverordening Vaste en Chemische afvalstoffen zo spoedig mogelijk vaststelt en aan de Raad van Advies (RvA) aanbiedt zodat vaststelling door de Staten kan plaatsvinden.
- Er voor te zorgen dat zijn ministerie zo spoedig mogelijk een ontwerplandsverordening Grondslagen milieubeheer opstelt zodat deze het verdere proces van totstandkoming kan ingaan en kan worden voltooid. De Rekenkamer geeft de minister in overweging om hiervoor een plan van aanpak met termijnen op te laten stellen.
- In kaart te laten brengen wat de gevolgen op korte en lange termijn zijn voor de staat van het milieu én de volksgezondheid, als essentiële deskundigheid voor milieubeheer niet wordt ingevuld. Indien de overheid in beperkte mate optreedt tegen milieuvervuiling zal dat op termijn gevolgen hebben voor de gezondheid van de bevolking en dus ook voor de kosten van de gezondheidszorg en de handhaving door de overheid. Ook herstel van milieuschade in openbare ruimten komt ten laste van de overheid. De uitkomsten van het onderzoek kunnen mogelijk leiden tot een onderbouwde (her)prioritering van functies.
- Te bewerkstelligen dat het flankerend beleidsvoorstel zo snel mogelijk wordt vastgesteld door alle betrokken partijen, in de eerste plaats door de Raad van Ministers, zodat medewerkers die niet geschikt zijn voor de huidige functie elders geplaatst kunnen worden waar hun kwaliteiten wel

tot hun recht komen. De Rekenkamer beveelt de minister aan om vooruitlopend op de vaststelling van het flankerend beleid reeds bij zijn ministerie te laten inventariseren welke medewerkers om welke redenen in aanmerking komen voor dit traject zodat het traject voorspoedig kan verlopen. Voorts wordt de minister in overweging gegeven om voor de vrij te komen formatieplaatsen de juiste mensen aan te trekken.

- Een inventarisatie uit te laten voeren van de vergunningplichtigen op Curaçao en de mate van de ernst van de milieuproblemen door de verschillende groepen vergunningplichtigen. Het overzicht dat in het Eindrapport Milieunormen van 11 juni 2007 is opgenomen zou mogelijk als voorbeeld daarvoor kunnen dienen.

1.2 Rapòrt resumí

Resúmen

Den su promé investigashon di medio ambiente, Kontraloria General a kontrolá si gobièrnu ta kreando e kondishonnan nesesario pa ehekushon di e maneho di medio ambiente i naturalesa. Komo kriterio pa evaluá esaki, a usa e prekondishonnan ku ministerio di Salubridat, Medio Ambiente i Naturalesa (SMAN) mes a establese al respekto den e nota di maneho di 2012 dirigí na e organisashon di ehekushon: Maneho di Medio Ambiente i Naturalesa (MMAN). E prekondishonnan ei tin di aber ku aspektonan di organisashon, formashon, personal, infrastruktura i ekipo di trabou, legislashon i instrumento di maneho.

Último añanan, tabatin diferente esfuerso hasi pa mehorá e manera ku MMAN ta funshoná. Danki entre otro na e esfuersonan akí, a logra kumpli ku vários (parti) di e prekondishonnan akí:

Ku fondo di entre otro USONA, a hasi diferente invershon. Entre otro, tabatin kurso profeshonal i un training di integridat pa miembronan di personal, a formulá un kódigo di kondukta i deskribí e produktonan i proseso di trabou, ròl i funshon. Tambe, a kumpra un sistema outomatisá pa atministrá e petishonnan di pèrmit i a formulá manual pa garantisá ku, en prinsipio, e prosesonan di trabou, inkluso e prosedimentu di imposishon di kumplimentu (handhavingsprocedure), ta ser ehekutá korektamente.

Ademas, a kumpra stashon pa midi polushon, Gemeentelijke Gezondheidsdienst Amsterdam a duna algun kolaboradó di MMAN formashon pa nan fungi komo atministradó di stashon di midimentu i a prepará sierto miembro di personal pa por karga outoridat di Buitengewoon Agent van Politie.

Na 2014 a solushoná e falta di vehíkulo di trabou i a kumpra un aparato pa midi zonido. Ademas, ora MMAN tin mester di sierto ekipo, den sierto kaso e por optené esakinan for di tersero.

Pa medio di legislashon e posishon hurídiko di e kolaboradornan ta strukturalmente garantisá. Relativamente hopi empleado a kuminsá kaso den korte kontra gobièrnu debí ku nan ta malkontentu ku nan posishon hurídiko. Entrada na vigor di Landsverordening Bevordering Openbare Orde en Bescherming Gemeenschap LBOOBG (Ordenansa Nashonal Órden Públiko i Protekshon di Komunitat), dia 22 di yüli 2015, a yena un bashí hurídiko ku MMAN tabata konfrontá. A base di e ordenansa akí, awor MMAN por intervení den tur tipo di akto ku tin un efekto negativo riba medio ambiente, no únikamente esunnan ku segun Ordenansa di Molèster por sosodé solamente ku un pèrmit.

Aki ta sigui un lista di e prekondishonnan ku no a kumpli kuné:

- No a formulá un plan di Formashon i Preparashon (FiP) ni presupuestá sufisiente fondo pa FiP.
- No tin sufisiente aparato pa midi zonido i no tin un instrumento pa midi polushon di aire na sitionan mes, ora entre otro skolnan hasi un keho tokante polushon.
- No tin alohamentu adekuá.
- No a tuma sufisiente medida den sentido di formulá prosedimentu pa garantisá integridat di e organisashon.
- No a nombra hefe di unidat pa kai bou di e hefe di MMAN.
- No tin sufisiente personal ku konosementu spesialisá di manera ku e pèrmitnan (revisá) di molèster pa e ramonan di industria mas kompleho por sali denter di e plaso ku lei ta preskribí i pa por imponé kumplimentu di e kondishonnan na un manera minusioso.

- No ta tur e empleadonan enkargá ku dunamentu di pèrmit i imposishon di kumplimentu pa e otro industria- i aktividatnan ku ta afektá medio ambiente ta funshonando debidamente. Ademas, en bista di nan aktitut, motivashon i nivel di preparashon (previo), no ta premirá ku e falta di prestashon akí ta algu ku por solushoná mediante mas training. Bou di gobièrnu su maneho aktual riba tereno di planifikashon di kontratashon di personal, ta pa e funshonnan di mas prioridat so tin mag di buska personal, i niun di e funshonnan en kuestion no ta funshon priorisá. Bou di direkshon di ministerio di Gobernashon, Planifikashon i Servisio (GPS), a formulá un proposishon di maneho komplementario a base di kua lo por transferí e empleadonan ku no ta funshonando debidamente i duna nan un funshon ku en bista di nan kualifikashon ta mas adekuá pa nan.
- No tin muchu klaridat tokante e kantidat di personal ku tin mester pa emishon di pèrmit i imposishon di kumplimentu pa loke ta trata e otro ramonan di industria i aktividatnan ku ta afektá medio ambiente. Esei ta debí ku no tin un bon bista di kuantu persona òf entidat lo mester tin pèrmit di molèster ni kon grave e diferente problemanan di medio ambiente ta.
- Tampoko no tin bista di kua ta e tareanan ku MMAN lo keda enkargá kuné i kua lo bai kai bou di Inspekshon di Medio Ambiente (ku ta parti di Inspekshon di Salubridat).
- Ainda no a bin ku un ordenansa nashonal di Desperdisio Sólido i Kímiko. Komo resultado, no tin regla tokante kon mester deshasí di sushi di kas, sushi grandi ('gròf') di kas, sushi di negoshi i resto di outo.
- Pa finalisá, ainda no tin norma fihá den lei tokante kalidat di aire, suela i awa, ni no por traha Rapòrt di Efekto Riba Medio Ambiente (Milieu Effect Rapportage) pasobra no tin un ordenansa nashonal tokante Base di Maneho di Medio Ambiente.

Konklushon

Kontraloria ta yega na e konklushon ku, debí na e echo ku e (partinan prinsipal di e) prekondishonnan pa por ehekutá e maneho di medio ambiente no a bira realidat (esta, sufisiente konosementu spesialisá pa atendé e ramonan mas kompleho di industria i un nivel di prestashon adekuá di e personal ku tin ku

atendé e otro ramo- i aktividatnan), Ministerio di Medio Ambiente i Maneho di Naturalesa lo no por ta masha ambisioso den ehekushon di su labornan. Introdukshon di LBOOG ta duna MMAN un base hurídiko pa intervení awor kontra tur sorto di akto ku ta afektá medio ambiente. Pero debí na falta di personal kompetente, aplikashon efektivo di e lei akí lo keda limitá.

Tanten ku no kumpli ku e prekondishonnan menshoná, e esfuerso- i invershonnan hasí lo no kontribuí na un mihó ehekushon di e maneho di medio ambiente.

Ta bin aserka ku, tanten ku no tin un bista di kuantu persona òf entidat na Kòrsou lo mester tin pèrmit di molèster ni kon grave e diferente problemanan di medio ambiente ta, no ta eksistí un base pa por kuantifiká ophetivo di medio ambiente ni pa fiha na un manera realístiko kiko bo ke logra ku e maneho di medio ambiente.

Rekomendashon

En bista di e konklushonnan, e rekomendashonnan ku Kontraloria ta hasi aki tin di aber spesífikamente ku e kondishonnan esensial ya menshoná. Kontraloria ta rekomendá minister pa:

- Duna su aporte pa Konseho di Minister (KdM) fiha e proyekto di ordenansa nashonal di Desperdisio Sólido i Kímiko i presentá esaki na Konseho di Konsulta (Raad van Advies) mas pronto posibel, pa Parlamento por aprob'é.
- Sòru pa su ministerio formulá mas pronto posibel un proyekto di ordenansa nashonal tokante Base di Maneho di Medio Ambiente, pa e proseso di atend'é i aprob'é por kuminsá kana. Pa logra esei, Kontraloria ta proponé pa minister formulá un plan di proyekto partí den etapa.
- Laga inventarisá e konsekuensianan pa situashon di medio ambiente i tambe di salubridat públiko riba término kòrtiku i largu, si no empleá perisia esensial pa maneho di medio ambiente. Si gobièrnu no tuma suficiente medida kontra kontaminashon di medio ambiente, ku tempu esei lo tin konsekuensia pa salú di pueblo i pues tambe pa e gastunan di gobièrnu relashoná ku salubridat públiko i imposishon di kumplimentu. Saniamentu di dañu na medio ambiente den área públiko ta kore pa

kuenta di gobièrnu. A base di e resultadonan di e investigashon, por resultá ku mester (re)evaluá prioridat di sierto funshon.

- Logra pa tur e partidonan enbolbí, i na promé lugá Konseho di Minister, fiha e proposishon di maneho komplementario mas pronto posibel, pa e empleadonan ku no ta adekuá pa nan funshon aktual por pasa pa kumpli ku otro funshon ku sí ta mas adekuá en bista di nan kualifikashon. Pa e trayekto por transkurí ku éksito, Kontraloria ta rekomendá minister pa for di awor, en espera di fihamentu di e maneho komplementario, kuminsá inventarisá kua ta e empleadonan di su ministerio ku ta bini na remarke pa e trayekto akí, i pa ki motibu. Ademas, ta proponé na minister pa buska personal adekuá pa e kuponan di trabou ku lo bira liber.
- Laga hasi un inventarisashon di kuantu persona òf entidat na Kòrsou lo mester tin pèrmit di molèster i inventarisá gravedat di e diferente problemanan di medio ambiente kousá pa kada grupo di persona i entidat ku mester tin un pèrmit di molèster. Podisé e resúmen ku tin den e Rapòrt Final di Norma di Medio Ambiente di 11 di yüni 2007 por sirbi komo ehèmpel pa esei.

2 Over dit onderzoek

2.1 Inleiding

Een groter bewustzijn en begrip van de milieuproblematiek in de afgelopen jaren, hebben er toe geleid dat overheden wereldwijd meer aandacht besteden aan het milieu. Aandacht die zich vertaalt in wetgeving, beleid, budgettering en tot slot overheidshandelen gericht op het verantwoordelijk omgaan met natuur en milieu. Rekenkamers hebben de taak om dit handelen te toetsen op doel – en rechtmatigheid en voor zover nodig de volksvertegenwoordiging te informeren over de bevindingen.



Bron foto: ESO

Gezien deze ontwikkelingen, acht de Rekenkamer het noodzakelijk in haar eerste onderzoek op het gebied van milieu na te gaan of de overheid voldoet aan de randvoorwaarden voor het uitvoeren van het milieubeleid.

2.2 Onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt:

Voldoet de overheid aan de minimale voorwaarden om de uitvoering van het milieu en natuurbeleid mogelijk te maken?

2.3 Normen

De uitvoeringsorganisatie Milieu- en Natuurbeheer (MNB) maakt onderdeel uit van het ministerie van Gezondheid Natuur en Milieu. In 2012 is een Beleidsnotitie Milieu- en Natuurbeheer opgesteld voor MNB. In de beleidsnotitie is onderscheid gemaakt tussen richtingsbeleid en inrichtingsbeleid. Het richtingsbeleid geeft richting aan de organisatie. Dat is datgene wat men gaat doen en de doelen die men wil bereiken. Het betreft beleidsinhoudelijke zaken. Het inrichtingsbeleid

heeft betrekking op personele, financiële en materiële zaken. Het betreft zaken die in hoge mate bepalend zijn voor de mate waarin en de omstandigheden waaronder de beleidsinhoudelijke zaken zowel kwantitatief als kwalitatief kunnen worden uitgevoerd. In dit onderzoek is getoetst in hoeverre het inrichtingsbeleid is uitgevoerd. Dit is namelijk in hoge mate bepalend voor de realisatie van het richtingsbeleid.

2.4 Onderzoekverantwoording

De onderzochte periode is van juli 2012 tot maart 2015.

De toegepaste onderzoeksmethoden zijn:

- documentenanalyse en;
- interviews.

De Rekenkamer heeft het conceptrapport op 18 juni 2015 voor ambtelijk hoor en wederhoor aangeboden met een reactietermijn van twee weken. Op 13 augustus 2015 is een reactie ter zake ontvangen.

2.5 Leeswijzer

De nota van bevindingen volgt in hoofdlijnen de structuur van het inrichtingsbeleid (dus de normen). In de hoofdstukken 2, 3, 4 komen respectievelijk de Organisatie, de Formatie en het Personeel aan bod, waarna in de hoofdstukken 5, 6 en 7 respectievelijk de Infrastructuur en Materieel, de Wet- en regelgeving en de Beheersinstrumenten worden behandeld. In hoofdstuk acht is een samenvatting opgenomen van de bevindingen. Voor de leesbaarheid begint elke paragraaf met het inrichtingsbeleid (de randvoorwaarde) voor dat specifieke onderwerp.

3 Organisatie

3.1 Organisatiestructuur

Inrichtingsbeleid:

Het inrichtingsbeleid is er op gericht om, gelet op de omvang van de formatie van MNB van 32¹ vte², in de structuur van de organisatie onder het afdelingshoofd, nog een hiërarchisch niveau op te nemen. Dit niveau kan bestaan uit drie of vier leidinggevende functies.

Zowel in het businessplan van het ministerie van Gezondheid, Milieu en Natuur (GMN) uit 2010 als in het formatieoverzicht dat de minister van GMN op 5 december 2012 voor MNB heeft vastgesteld³ is voor deze uitvoeringsorganisatie een organisatiestructuur opgenomen met een hiërarchische laag onder het hoofd. In tegenstelling tot de structuur van het businessplan zijn in het formatieoverzicht wel vte voor unithoofden opgenomen.

Het hiërarchisch niveau onder het hoofd van MNB bestaat volgens het formatieoverzicht uit de volgende units:

- Unit bedrijfsvoering en educatie;
- Unit natuurbeheer;
- Unit vergunningverlening;
- Unit controle en handhaving;
- Unit complexe vergunningen (in de praktijk de unit complexe industrieën genoemd).

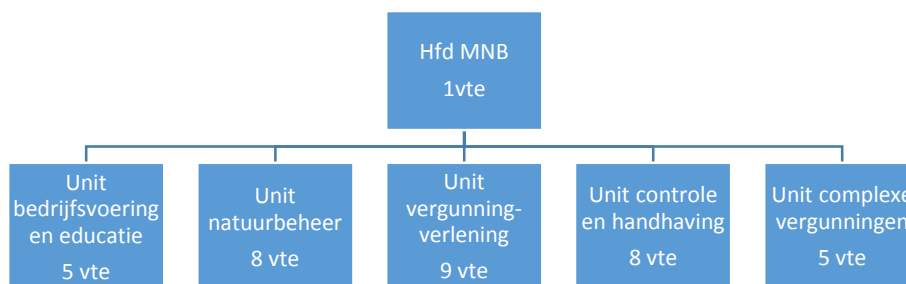
De units vergunningverlening, controle en handhaving en complexe vergunningen voeren met name het milieubeheer uit.

¹ Dit is het start aantal voltijdseenheden uit het formatie-overzicht uit 2012. Dit komt overeen met de startformatie uit het businessplan.

² Voltijdseenheden.

³ Met uitzondering van de afdeling natuurbeheer.

Figuur 2.2. Organogram MNB volgens formatieoverzicht MNB december 2012



De feitelijke organisatie van MNB is grotendeels volgens deze organisatiestructuur ingericht, dus ingedeeld naar bovengenoemde units. De voornaamste oorzaken waardoor nog steeds geen unithoofden zijn benoemd⁴ zijn:

- De aanwijzing door de Rijksministerraad in juli 2012⁵. Door de aanwijzing gold tot maart 2014 een vacaturestop en mochten alleen kritische functies ingevuld worden⁶.
- Het besluit tot een beleid van ‘instroomplanning’⁷ door de overheid na de opheffing van de aanwijzing in maart 2014. Daardoor mochten alleen geprioriteerde functies worden ingevuld. In dit verband is voor het ministerie van GMN voor 2014 een externe instroom van 11 vte gepland voor geprioriteerde functies⁸. De invulling van de functie van unithoofd is niet geprioriteerd in 2014. Voor 2015 is de instroom nog niet formeel vastgesteld.

Door het ontbreken van unithoofden (lees afdelingshoofden) moet normaliter het Hoofd van MNB dagelijks direct leiding geven aan 20⁹ personen. Dit wordt als een te grote ‘span of control’ voor één persoon ervaren omdat daardoor niet tijdig kan worden ingegrepen indien de kwaliteit en voortgang van de op te

⁴ Andere oorzaken zijn dat de organisatiestructuur niet door de Raad van Ministers is vastgesteld en dat het ministerie eerst een andere structuur voor MNB wil opstellen.

⁵ Bij Koninklijk Besluit 338 van 13 juli 2012 is een aanwijzing gegeven aan het bestuur van Curaçao.

⁶ Circulaire van 29 oktober 2012 no. 2012/059193 waarin een aantal criteria zijn opgenomen waardoor een aantal functies toch ingevuld mogen worden.

⁷ Het doel is om het overheidsapparaat eind 2017 blijvend afgeslankt te hebben.

⁸ Voorstel van de Stuurgroep Optimalisering Functioneren Overheidsapparaat d.d. 8 mei 2014, geaccordeerd door de RvM op 14 mei 2014.

⁹ Volgens bijlage 2: formatie-bezetting juli 2014. Flankerend beleidsvoorstel augustus 2014.

leveren werkzaamheden onvoldoende is. Ook is er geen ruimte om de medewerkers te begeleiden bij het toepassen van de verkregen kennis en vaardigheden in het kader van de versterking van MNB.

Momenteel is de situatie ernstiger dan bovengeschetst omdat de uitvoeringsorganisaties MNB en Agrarisch en Visserij Beheer beiden geen Hoofd hebben, en deze dus direct aangestuurd moeten worden door de sectordirecteur van de sector Landbouw Milieu en Natuur.

3.2 Organisatie en integriteit

Inrichtingsbeleid:

Het inrichtingsbeleid is er op gericht de organisatie integer in te richten, waarbij zoveel als mogelijk de kwetsbaarheid van functies wordt voorkomen.

Om de organisatie integer in te richten moeten kwetsbare handelingen of kwetsbare combinaties van handelingen scherp in beeld worden gebracht. Het takenpakket van functies moet zodanig worden samengesteld dat waar mogelijk functionarissen niet onnodig in kwetsbare posities worden geplaatst. Procedures moeten zodanig worden ingericht dat medewerkers optimaal worden beschermd tegen kwetsbaarheid.

Er heeft geen expliciete inventarisatie plaatsgevonden van kwetsbare handelingen of kwetsbare combinaties van handelingen. MNB ziet alle functies als kwetsbaar en dus gevoelig voor integriteitschendingen.

Als voorbeelden zijn genoemd:

- het met voorrang behandelen van vergunningen. Er is een wachtlijst. Medewerkers van de afdeling kunnen echter benaderd worden met het verzoek een bepaalde vergunning met voorrang te behandelen;
- het behandelen van klachten van vrienden of kennissen. Het kan voorkomen dat een medewerker moet optreden tegen een vriend of goede kennis;
- het afhandelen van vergunningen tegen persoonlijke betaling.

Bij de inrichting van de organisatie in december 2012 is op de volgende wijze rekening gehouden met kwetsbare handelingen en het integriteitsrisico¹⁰:

- De unit Complexe vergunningen is bewust met zowel ‘vergunningverlening’ als ‘controle en handhaving’ belast omdat deze unit klein is en de werkzaamheden specialistisch, politiek gevoelig en veelal lang cyclisch zijn¹¹. De bemoeienis van het hogere ambtelijke niveau en de politieke top bij dergelijke hindervergunningen en handhaving zou de integriteit van de unit voldoende borgen.
- De uitvoering van standaard, relatief kort-cyclisch werk, is bewust bij twee units ondergebracht: een unit ‘vergunningverlening’ en een unit ‘controle en handhaving’, omdat dit type werk verder af staat van de ambtelijke en politieke leiding.

Er zijn geen andere procedurele maatregelen getroffen om de medewerkers optimaal te beschermen tegen kwetsbaarheid.

Integriteitschendingen zijn niet aan de orde van de dag, maar hebben wel plaatsgevonden. In één geval heeft een medewerker die solistisch werkzaamheden buitendienst uitvoerde, onbevoegd diensten tegen betaling aan derden aangeboden. De organisatie schrijft thans niet voor dat medewerkers controlewerkzaamheden niet solistisch mogen uitvoeren of dat zij regelmatig moeten rouleren.

¹⁰ Afdelingsplan MNB 30 November 2011.

¹¹ Deze samenvlechting van vergunningsverlening enerzijds en controle en handhaving anderzijds zal worden opgeheven als de milieu inspectie operationeel is

3.3 Samenvatting

Er is in de organisatiestructuur een hiërarchische laag opgenomen onder het hoofd van MNB maar de leidinggevende functies van deze laag zijn niet ingevuld. De belangrijkste oorzaak daarvan is de aanwijzing door de Rijksministerraad in juli 2012 gevolgd door een beleid van instroomplanning door de overheid vanaf maart 2014. Ook overige leidinggevende functies ontbreken. Daardoor is de span of control te groot en kan minder aansturing en monitoring van de werkzaamheden plaatsvinden dan wenselijk is.

Er is bij de inrichting van de organisatie impliciet rekening gehouden met het integriteitsaspect. Er zijn geen andere procedurele maatregelen getroffen om integriteitsrisico's te verminderen. Er hebben integriteitsschendingen plaatsgevonden waardoor in 2014 een medewerker is ontslagen.

4 Formatie

4.1 Formatie en omvang

Inrichtingsbeleid:

Het inrichtingsbeleid gaat er van uit dat, gelet op de omvang van de formatie, in de samenstelling meer sprake zal zijn van 'generalisten' dan van 'specialisten'. Voor zaken waarin werkelijk hoogwaardig specialistische kennis is vereist, kan deze kennis van buiten MNB worden betrokken. Het voorgaande laat onverlet dat de Regering opdracht kan geven om één of meer specialistische functies in de formatie op te nemen specifiek met het oog op de grote industrieën.

Zowel in het businessplan van 2010 als in het formatieoverzicht van 5 december 2012 zijn vte voor generalistische en specialistische functies opgenomen. De specialistische functies zijn nodig doordat voor het verrichten van de verschillende taken van MNB uiteenlopende kennis van een verschillend niveau nodig is. Niet alle werkzaamheden van MNB kunnen dus door dezelfde medewerkers worden uitgevoerd.

In bijlage 1. zijn het formatieoverzicht volgens het businessplan (1a) en het formatieoverzicht van GMN van 5 december 2012 (1b) opgenomen.

Er is in de samenstelling van de formatie sprake van meer generalistische dan specialistische functies. Er zijn te weinig specialistische functies ingevuld voor de complexe industrieën. Voor de functies die standaardvergunningen moeten afhandelen en die de controle en handhaving van onder meer deze vergunningen moeten uitvoeren is de capaciteitsbehoefte niet duidelijk. In de volgende paragrafen wordt hierop ingegaan.

4.1.1 Unit Complexe industrieën

Onder de complexe industrieën vallen onder meer de aan Petróleos de Venezuela SA (PDVSA/Isla) Raffinaderij, Aquallectra, BOO (Build, Own & Operate) , Curaçao Refinery Utilities (CRU) en de tankstations. In het



formatieoverzicht van 5 december 2012 zijn 5 tot 7 vte opgenomen voor deze unit. Momenteel werken er drie personen voor deze unit, waarvan één niet voltijds.

MNB heeft een tekort aan medewerkers met specialistische kennis om vergunningen voor complexe industrieën op te stellen en/of aan te passen. Als voorbeeld is tijdens het onderzoek de aanpassing van de hindervergunning van de Isla genoemd:

- De vergunning is verleend voor de duur van de huurovereenkomst tussen PDVSA en Refineria di Kòrsou N.V., onder meer onder de voorwaarde dat de voorschriften om de vijf jaar aan een evaluatie onderworpen worden. Deze evaluatie heeft nooit plaatsgevonden.
- De overheid heeft al jaren het voornemen om de voorschriften in de hindervergunning van de Isla aan te scherpen, waaronder het voorschrijven van internationale richtlijnen of Europese normen voor de luchtkwaliteit in plaats van de huidige Amerikaanse normen.
- Volgens het eindrapport project Versterking Milieudienst Curaçao¹² was de eerste uitdaging van dit project onder andere de aanpassing van de hindervergunning van de Isla raffinaderij. De bestaande hindervergunning moest zodanig worden aangepast dat deze adequaat en handhaafbaar is, zodat op basis daarvan de noodzakelijke milieumaatregelen kunnen worden geëist en voldaan kan worden aan de luchtkwaliteitseisen. In het kader van het project heeft een externe deskundige in december 2010 een eerste concept gereviseerde vergunning Isla opgesteld¹³.

Er is nog steeds geen definitieve gereviseerde hindervergunning Isla. Gedurende het onderzoek is een tekort aan gespecialiseerd personeel voor het afhandelen

¹² In september 2009 is dit project van start gegaan en ná 10 oktober 2010 gecontinueerd.

¹³ Eindrapport project Versterking Milieudienst Curaçao.

c.q. reviseren van complexe hindervergunningen als één van de oorzaken daarvan genoemd. Momenteel zou nog één advies ontbreken om de revisie van de vergunning af te kunnen ronden.¹⁴.

Ook voor het handhavingsaspect van de complexe industrieën is specialistische kennis nodig, met name van procestechnologen. In de formatie van 2012 is daarvoor 1 vte opgenomen; deze vte is niet ingevuld. Er zijn drie procestechnologen nodig voor een betere handhaving van de complexe industrieën om onderstaande redenen:

- Alle complexe industrieën kunnen frequenter en intensiever gecontroleerd worden. Als voorbeeld is de Isla genoemd. De Isla beslaat een groot terrein met handhavingsaspecten. Het heeft acht installaties. Ingeval van meerdere procestechnologen kan MNB bij de Isla op meer plaatsen tegelijk controleren en zo een helicopterview krijgen. Ook kan MNB frequenter en intensievere controles uitvoeren dan nu het geval is.
- De kwaliteit van de handhaving verbetert doordat er voldoende medewerkers zijn met inzicht in de processen van de complexe industrieën.
- Ingeval van meerdere procestechnologen kan meer onderling overlegd worden.
- Er is kennis beschikbaar om risicoanalyses te maken van de gebieden waar handhaving door MNB moet gebeuren.
- MNB beschikt over (meerdere) gesprekspartners op niveau voor de complexe industrieën.

Het inrichtingsbeleid voor MNB biedt ruimte voor het inhuren van ontbrekende hoogwaardige specialistische kennis. Gedurende de onderzoeksperiode is er geen hoogwaardig specialistische kennis ingehuurd om de volgende redenen:

- In de organisatieopzet van 5 december 2012 is uitgegaan van een interne invulling van specialistische functies, specifiek met het oog op de grote industrieën.

¹⁴Volgens het Eindrapport project Versterking Milieudienst Curaçao en interviews met medewerkers van MNB was een andere oorzaak dat niet alle adviesdiensten van de overheid nog advies hadden uitgebracht.

- Inhuur vereist voorbereiding, dus tijd. Er moet worden nagegaan wat en voor welk bedrag ingehuurd moet worden, welke procedure daarop van toepassing is (één of drie offertes, openbaar aanbesteden enz.) en de procedures moeten doorlopen worden.

Momenteel (augustus 2015) worden er specialisten ingehuurd in het kader van de raffinaderij. Er is geen duidelijkheid verkregen of de inhuur bestemd is voor controle/inspectie van de Isla of voor de revisie van de hindervergunning van de Isla.

Er is een bedrag van ANG. 60.200,- begroot op de begroting 2015 van MNB voor advieskosten van derden. Daarmee zal het tekort van twee procestechnologen niet volledig gedekt kunnen worden.

4.1.2 Unit vergunningverlening

In het formatieoverzicht van 5 december 2012 zijn 5 tot 8 vte opgenomen voor de unit vergunningverlening. De Rekenkamer heeft geen eenduidige informatie ontvangen over het aantal personen dat bij deze unit werkt. Volgens het ministerie komt dit mede doordat tijdelijk medewerkers van MNB elders zijn geplaatst en visa versa.

Het is niet duidelijk in hoeverre de formatie en de huidige capaciteit voor deze unit voldoende zijn:

- MNB heeft geen inzicht in het aantal hindervergunningplichtigen en dus geen inzicht in de omvang van haar werkgebied. In de wet¹⁵ (zie bijlage 2) zijn namelijk geen bedrijfstypen maar milieubelastende activiteiten aangewezen waarvoor een hinder-vergunning verplicht is. Het gaat om een opsomming van vele uiteenlopende activiteiten waarvoor MNB stuk voor stuk zou moeten nagegaan welke bedrijven deze activiteiten uitvoeren. In beperkte mate is in de wet ook naar bedrijfstypen verwezen, bijvoorbeeld hotels, maar alleen als die nader genoemde milieubelastende activiteiten uitvoeren. Per hotel zou MNB dus moeten worden nagegaan of sprake is van een hindervergunningplicht.

¹⁵AB 1994 no 42 (Ter uitvoering van artikel 1 lid 2 van de hinderverordening). Dit betreft een Eilandsbesluit HAM dat na 10/10/10 de status van een landsbesluit heeft gekregen.

- De overheid heeft niet aangegeven welk beleid zij ten aanzien van de hindervergunningplicht wil voeren: binnen welke termijn wil de overheid realiseren dat alle vergunningplichtigen over een vergunning beschikken, of zal de overheid alleen van de grootste milieuvervuilers een vergunning eisen en de rest gedogen? Welke keus gemaakt wordt heeft gevolgen voor de periodieke hoeveelheid te verwachten vergunningsaanvragen. Het ministerie heeft in dit verband aangegeven dat alle milieubelastende activiteiten hindervergunningplichtig zijn maar dat prioriteiten gesteld moeten worden. De prioritering ingeval van vergunningverlening en handhaving is echter niet aangegeven.

In het Eindrapport Milieunormen van 11 juni 2007 zijn de milieubelastende activiteiten op basis van bedrijfstypen gegroepeerd. In tabel 3.1 is het overzicht uit genoemd rapport opgenomen. Dit zou voor MNB als basis kunnen dienen bij het in kaart brengen van de hindervergunningplichtigen.

Tabel 3.1. Bedrijfstypen met milieubelastende activiteiten¹⁶

Activiteit	
1	Energiecentrales/ grote stookinstallaties
2	Producenten van bouwmaterialen
3	Metaalconstructie, bewerking
4	Op- en overslag van olie
5	Scheepsbouw en reparatie
6	Benzine tankstations
7	Voedingsmiddelen
8	Luchthavens
9	Hotels, restaurants, cafe's
10	Wasserijen, dry cleaning
11	Afvalverwerking
12	Garages, autospuiterijen
13	Laboratoria, ziekenhuizen, tandartsen, medische scholen
14	Ongedierte bestrijding
15	Aannemers, bouw- en sloopbedrijven

¹⁶ Eindrapport Milieunormen van 11 juni 2007. Dit overzicht is niet limitatief omdat in het eindrapport de bedrijfsactiviteiten zijn opgenomen die op alle eilanden binnen de voormalige Nederlandse Antillen voorkwamen. Er kunnen dus nog andere bedrijfsactiviteiten met milieubelastende activiteiten op de overige eilanden zijn die niet op Curaçao voorkomen.

4.1.3 Unit controle en handhaving

In het formatieoverzicht van 5 december 2012 zijn 7 tot 11 vte opgenomen voor de unit controle en handhaving. Het is de Rekenkamer niet duidelijk geworden hoeveel personen in de praktijk bij deze unit werken daar geen eenduidige informatie hierover is verkregen.

Ook voor deze unit is niet duidelijk in hoeverre de formatie en de huidige capaciteit voldoende zijn:

- Zoals eerder vermeld heeft MNB geen inzicht in het aantal vergunningplichtigen.
- Zoals eerder vermeld heeft het ministerie geen handhavingsbeleid ter zake bepaald.
- Er is, voor zover dat kon worden nagegaan, tot nu toe niet vastgesteld welke toezichtstaken bij de nog in te stellen inspectie voor Milieu & Natuur belegd zullen worden en welke taken onder de MNB zullen blijven, en waarvoor dus capaciteit bij MNB nodig blijft.

Volgens artikel 9, onderdeel e van de Landsverordening Ambtelijke Bestuurlijke Organisatie (LABO), heeft het Ministerie van GMN onder andere als taak het toezicht op de volksgezondheid, gezondheidszorg, milieu en de diergezondheidszorg. Vóór 10 oktober 2010 was de Inspectie voor de Volksgezondheid wettelijk niet belast met het toezicht op het milieu maar viel dit onder de toenmalige milieudienst. In 2010 is in het businessplan van het Ministerie GMN opgenomen dat de Inspectie voor de Volksgezondheid uitgebreid moet worden met een Inspectie-onderdeel Milieu en Natuur zodat aan de LABO kan worden voldaan. Per 1 februari 2015 heeft deze uitbreiding plaatsgevonden. De wettelijke basis daarvoor is nog niet geregeld daar in de Landsverordening Inspectie voor de Volksgezondheid het onderdeel milieu niet is meegenomen. Ook in het landsbesluit 'Organisatie en taakstelling onderdelen inspectie voor de Volksgezondheid' is 'milieu' niet meegenomen waardoor de toezichthoudende taken en bevoegdheden nog niet formeel bij wet aan de Inspectie zijn toebedeeld.

Vooralsnog is in het businessplan van GMN voor dit nieuwe inspectieonderdeel een formatie voorgesteld van 6 vte (1 inspecteur, 1 adjunct inspecteur, 2 inspectiemedewerkers (HBO) en 2 technische medewerkers (MBO).

4.1.4 Unit natuurbeheer

De unit natuurbeheer kampt met een tekort. Volgens het formatieoverzicht van 5 december 2012 zou deze unit 7 a 9 vte moeten bevatten. In werkelijkheid werken er 4 mensen waarbij met name de functies op de laagste niveaus zijn ingevuld. Deze treden binnenkort uit dienst vanwege natuurlijke afvloeiing. Er zijn geen medewerkers voor de specialistische werkzaamheden zoals het toezien op de naleving van het RAMSAR verdrag¹⁷ en andere verdragen.

4.2 Formatie en functies

Inrichtingsbeleid:

Het inrichtingsbeleid is er op gericht om in de nieuwe organisatie transparantie en volledige, specifieke duidelijkheid te creëren voor de leidinggevenden en medewerkers ten aanzien van structuur, processen, rollen en functies.

Dit onderdeel van het MNB-beleid houdt in dat achtereenvolgens:

- 1. de te leveren (primaire en secundaire) producten en diensten helder en eenduidig geformuleerd moeten zijn;*
- 2. de werkprocessen en de daaraan gekoppelde rollen en verantwoordelijkheden eveneens helder en eenduidig moeten zijn geformuleerd en belegd;*
- 3. er een één op één relatie moet zijn tussen de werkprocessen, de rollen en de functiebeschrijvingen, die bovendien voor alle betrokkenen inzichtelijk en begrijpelijk moet zijn;*
- 4. er voor MNB specifieke functiebeschrijvingen moeten worden opgesteld en dat niet, en zeker niet in deze fase van het bestaan van MNB, volstaan kan worden met generieke functiebeschrijvingen. Deze laatste leiden, zoals de (zeer ruime) ervaring inmiddels heeft geleerd, tot onduidelijkheden bij zowel leidinggevenden als medewerkers, met als gevolg misverstanden, ergernissen en bezwaren.*

Als onderdeel van het project ‘versterking milieudienst Curaçao’ is het document ‘Adequaat Procesbeheer 2012’ opgesteld (totale kosten, inclusief workshop aan het personeel ANG. 150.000,-). Daarmee is in belangrijke mate voldaan aan de eerste twee eisen. Ook zijn in het kader van eerdergenoemd project

¹⁷ Het RAMSAR verdrag is een internationale multilaterale overeenkomst inzake milieubescherming.

specifieke functiebeschrijvingen opgesteld voor MNB (kosten ANG 30.100,-). De overheid schrijft echter dienst specifieke en generieke functiebeschrijvingen voor. Een dienst specifieke functie komt binnen de hele overheid in slechts 1 organisatieonderdeel voor, voorbeeld 'medewerker groenvoorziening'. Een generieke functie komt bij meer dienstonderdelen voor, bijvoorbeeld 'medewerker Inspectie, Toezicht, Handhaving & Controle'¹⁸. MNB gebruikt de volgende generieke en dienst specifieke functiebeschrijvingen voor de ingevulde formatieplaatsen:

Tabel 3.2. Functiebenamingen feitelijke formatie MNB¹⁹

Hoofd MNB	1
Waarnemend hoofd MNB ²⁰	1
Medewerker Management ondersteuning C	2
Projectleider- D ²¹	1
Medewerker communicatie-D	1
Inspectie & Controle Volksgezondheid-A ²²	2
Medewerker Inspectie Toezicht Handhaving & Controle (ITH&C) -C	4
Medewerker Inspectie Toezicht Handhaving & Controle (ITH&C)- D	9
Medewerker Inspectie Toezicht Handhaving & Controle (ITH&C)- F	2
Medewerker Inspectie Toezicht Handhaving & Controle (ITH&C)- G	1
Technisch Medewerker –A (dammen enz.)	1
Medewerker Groenvoorziening A (stranden en plantsoenen)	2
Medewerker Groenvoorziening B	1
	30 ²³

Binnen MNB leidt de generieke functiebeschrijving, door de algemene formulering, bij meerdere medewerkers tot onduidelijkheid over de te verrichten werkzaamheden met als gevolg misverstanden, ergernissen en bezwaren.

De beleidsunit Human Resource Organisatie Ontwikkeling & IT (HR-OO-IT) van het ministerie van BPD onderkent dat de huidige beschrijvingen soms de gewenste duidelijkheid missen en werkt thans aan nieuwe beschrijvingen die

¹⁸ In een generieke functiebeschrijving staan niet de concrete werkzaamheden van een functie, maar een meer algemene beschrijving van wat er van een medewerker wordt verwacht. Normaliter staan daarin ook de functie-eisen die daarvoor nodig zijn. In het algemeen wordt als één van de voordelen van generieke functiebeschrijvingen genoemd dat de functiebeschrijving, bij het veranderen van taken en werkzaamheden binnen de bandbreedte van de functie, niet steeds aangepast hoeft te worden. Een medewerker die vergunningverlening doet kan dan dus zonder functieaanpassing ingezet worden voor controle en handhaving.

¹⁹ PZ GMN, Personeelsdossiers.

²⁰ Tot juni 2014.

²¹ Formeel bij MNB. Feitelijk niet.

²² Formeel niet onder MNB.

²³ Bij het verschijnen van dit rapport is het totaal aantal feitelijke medewerkers minder door pensioen van het waarnemend hoofd, ontslag en detineren van ITH&C medewerkers (3) en feitelijke werkzaamheid van een medewerker bij AVB. Volgens verkregen informatie bedraagt het huidige aantal medewerkers 23.

meer passen bij de Nieuwe Bestuurlijke Organisatie. Als de nieuwe functiebeschrijvingen zijn afgerond, zullen die aangeboden worden aan de Secretarissen Generaal met het verzoek deze, binnen de gegeven grenzen, aan te passen aan het eigen ministerie.

4.3 Samenvatting

De realisatie van de randvoorwaarden op het gebied van 'formatie' is als volgt:

- Er zijn met behulp van Usona middelen specifieke functiebeschrijvingen opgesteld. De overheid schrijft echter generieke functies voor. Deze functies ervaart het ministerie als onduidelijk. Het ministerie van BPD heeft dit onderkend en is bezig de generieke functiebeschrijvingen aan te passen.
- Niet alle formatieplaatsen voor vergunningverlening en handhaving van de complexe industrieën zijn ingevuld. Daardoor heeft MNB een tekort aan gespecialiseerd personeel voor het (tijdig) afhandelen c.q. reviseren van complexe hindervergunningen. Door het tekort kunnen bestaande hindervergunningen niet tijdig worden aangepast aan actuele internationale milieunormen/regels en kunnen bedrijven dus niet beboet worden bij overschrijding van deze normen omdat zij wel aan de (verouderde) normen in de hindervergunning voldoen.
- Voor de handhaving van de complexe industrieën is slechts 1 formatieplaats opgenomen voor een procestechnoloog (welke ook is ingevuld) terwijl er volgens het ministerie 3 procestechnologen nodig zijn. Daardoor kunnen minder vaak en minder intensieve controles plaatsvinden dan MNB zou willen en een kwalitatief mindere handhaving. Ook is minder onderling overleg mogelijk, kan geen risicoanalyse plaatsvinden van de gebieden waar MNB moet handhaven, en heeft MNB niet meerdere gesprekspartners op niveau voor complexe industrieën.
- Het is niet duidelijk hoeveel formatieplaatsen nodig zijn voor de vergunningverlening voor niet- complexe industrieën en de handhaving van deze en de overige milieubelastende handelingen omdat er geen inzicht is in het aantal vergunningplichtigen op Curaçao. Bovendien heeft de overheid niet aangegeven welk handhavingsbeleid zij ten aanzien

van de vergunningsplicht wil voeren. Dat heeft namelijk invloed op de hoeveelheid te verwachten vergunningsaanvragen.

- Er kan niet eenvoudig, aan de hand van de milieubelastende activiteiten die in de wet zijn opgenomen, een inventarisatie van de vergunningplichtigen uitgevoerd worden.
- Het is nog niet duidelijk hoeveel capaciteit bij MNB nodig zal blijven nu de inspectie voor Milieu & Natuur (onderdeel van de Inspectie voor de Volksgezondheid) is ingesteld. Voor zover dat kon worden nagegaan is namelijk tot nu toe niet vastgesteld welke toezichtstaken bij deze inspectie belegd zullen worden en welke taken onder de MNB zullen blijven.

5 Personeel

5.1 Personeel: Vorming Opleiding en Training

Inrichtingsbeleid:

Het inrichtingsbeleid is er op gericht om leidinggevenden en medewerkers in staat te stellen om zich de kennis, kunde en competenties te verwerven die vereist zijn om de functie op voldoende niveau uit te kunnen voeren. Om het niveau van kennis, kunde en competenties op peil te brengen en te houden dienen er structureel voldoende middelen (tijd en geld) te worden gereserveerd voor vorming, opleiding en training. Hiertoe dient een Vormings- Opleidings- en Trainingsplan opgesteld (VOT-plan) opgesteld te worden.

5.1.1 Trainingen

In het kader van het eerdergenoemde project Versterking Milieudienst Curaçao zijn tot en met 2014 diverse beroepsgerichte cursussen aangeboden²⁴. Een overzicht van deze cursussen is in bijlage 3 opgenomen.

In totaal hebben deze cursussen ongeveer ANG. 622.000,- gekost, maar in dit bedrag zijn ook kosten begrepen voor het opstellen van procesbeschrijvingen en de aanschaf van een geautomatiseerd vergunningsaanvraag systeem.

Naast de trainingen uit hoofde van het eerdergenoemde project heeft de Gemeentelijke Gezondheidsdienst Amsterdam (GGD) een basis- en vervolgcursus 'meetstation beheerder' gegeven aan vier medewerkers en een vijfde persoon is bezig met de cursussen. Van de vijf personen zijn nog drie bij MNB werkzaam, waarvan één voltijds als meetstation beheerder en een ander deels. De voltijds meetstation beheerder zal op korte termijn een verdiepingscursus volgen om de meetresultaten te kunnen analyseren en te interpreteren en de gegevens in te kunnen voeren. Dit, om te bepalen welke van de grote industrieën verantwoordelijk is voor welk aandeel van de gemeten luchtvervuiling. Aan de Rekenkamer is medegedeeld dat er namelijk meerdere mogelijke vervuilers zijn, te weten de Isla, BOO, Aqualectra en ook de vervuiling door het gemotoriseerd verkeer op de Schottegatweg.

²⁴ Eindrapportage SEI-project Versterking Milieudienst opgesteld door GMN.

Tot slot heeft MNB zelf geïnvesteerd in een intensieve training voor de bevoegdheid van Buitengewoon Agent van Politie²⁵.

In het project 'Versterking milieudienst' is geen training van medewerkers voor 'natuurbeheer' meegenomen omdat deze unit nog niet bemenst was.

5.1.2 Vorming Opleiding en Training plan

In het afdelingsplan van MNB d.d. 30 november 2011 is het voornemen opgenomen om in het 2^e kwartaal van 2012 een VOT plan opgesteld te hebben waarbij een planmatige aanpak met de volgende stappen is opgenomen:

1. het vastleggen van de werkprocessen, rollen, functies en een competentieboek;
2. het per functie vastleggen van de vereiste competenties met als resultaat functie gebonden competentieprofielen (FCP);
3. het uitvoeren van een 0-meting door per medewerker in kaart te brengen van de reeds verworven competenties met als resultaat persoonsgebonden competentieprofielen (PCP). (Een eerste meting zou inmiddels hebben plaatsgevonden bij aanvang van het basistrainingsprogramma. Na afloop van het programma zou opnieuw een meting plaatsvinden naar de situatie van dat moment).
4. het matchen van FCP en PCP, waardoor per medewerker en per groep medewerkers verschillen in aanwezige en vereiste kennis en competenties in beeld komen en daarmee de behoefte aan opleidingen c.q. herplaatsing;
5. het opstellen van opleidingsplannen voor individuele en groepen medewerkers (persoonlijke opleidingsplannen (POP) en groepsopleidingsplannen (GOP);
6. het op basis van het geheel aan POP en GOP, kennis van de arbeidsmarkt, financiële kaders en operationele mogelijkheden opstellen van het VOT-plan voor MNB;
7. het uitvoeren van het VOT-plan;
8. het borgen van de resultaten van het VOT-plan (door middel van een certificeringssysteem en –register).

²⁵ Eindrapportage SEI-project Versterking Milieudienst' opgesteld door GMN.

De mate van realisatie is als volgt:

- De werkprocessen, rollen en functies zijn vastgelegd in het document 'Adequaat Procesbeheer'.
- Vóór aanvang van de eerste cursussen, in het kader van het project Versterking milieudienst Curaçao, heeft een consultant een 0-meting per medewerker uitgevoerd om een beeld te krijgen van de reeds verworven competenties en zo de cursusbehoefte vast te kunnen stellen. Dit betroffen vertrouwelijke gesprekken en deze zijn daarom niet vastgelegd.
- Geen van de overige stappen (2, 4, 5, 6) is uitgevoerd.
- Per geplande datum is dus ook geen VOT-plan opgesteld. Inmiddels zou in 2014 een concept VOT-plan zijn opgesteld. De Rekenkamer heeft dit concept, ondanks een verzoek daartoe, niet ontvangen.

In de begroting van GMN is voor MNB een bedrag van ANG 3,5 miljoen opgenomen. Daarvan betreft ANG 1,6 miljoen personeelslasten en is ANG 3.900,- begroot voor vorming, opleiding en training van het personeel van MNB.

5.2 Personeel: performance

Inrichtingsbeleid:

Het inrichtingsbeleid is er op gericht dat functies vervuld worden door functionarissen met de kwaliteiten om de betreffende functie op voldoende niveau uit te kunnen oefenen. De functionarissen dienen toegerust te zijn om de producten en diensten van MNB op het juiste kwalitatieve niveau en met de juiste kwantiteit te kunnen leveren. Voorkomen moet worden dat een leidinggevende en/of medewerker, een blok aan het been wordt van de organisatie en een bron van irritatie. Dit, omdat zij bij gebrek aan de juiste kennis, kunde en competenties, niet op voldoende kwalitatief en kwantitatief niveau kunnen bijdragen aan het realiseren van de producten en diensten van MNB.

5.2.1 Opleidingseisen

In het formatieoverzicht van 5 december 2012 zijn de navolgende opleidingsniveaus voor de diverse functies van MNB opgenomen.

Tabel 4.1 Opleidingseisen volgens formatieoverzicht MNB 2012²⁶

	WO	HBO	MBO	LBO
Hoofd afdeling MNB	X			
Hoofd unit Bedrijfsvoering en Educatie / Jurist MNB	X			
Medewerker managementondersteuning			X	
Financieel Medewerker (ook léges)			X	
Medewerker Voorlichting, Educatie en Communicatie		X		
Hoofd unit Natuurbeheer / Projectleider Onderzoek		X		
Programmamanager (bioloog)		X		
Medewerker Natuur- en Landschapsbeheer			X	
Medewerker Landschapsbeheer (strand, rif, plantsoen)				X
Senior Medewerker Natuurbeheer en –onderzoek		X		
Hoofd unit Vergunningverlening		X		
Senior Medewerker Vergunningverlening		X		
Medewerker Vergunningverlening			X	
Administratief Medewerker / Applicatiemedewerker			X	
Hoofd unit Controle en Handhaving		X		
Senior medewerker Controle en Toezicht		X		
Medewerker Controle en Toezicht			X	
Milieucontroleur			X	
Hoofd unit Complexe Vergunningen/ Specialist Milieubeheer	X			
Specialist Milieubeheer (chemische procestechnologie)	X			
Senior Medewerker Milieubeheer (milieutechniek)		X		
Beheerder Meetstations Luchtkwaliteit		X		

Ook in het businessplan van GMN zijn voor het merendeel van de functies van MNB vergelijkbare opleidingseisen opgenomen (zie bijlage 1a). Daarnaast heeft het ministerie aangegeven dat het vereiste opleidingsniveau om bij MNB goed te kunnen functioneren minimaal MBO + Technisch is.

Op grond van de documenten in de personeelsdossiers heeft de Rekenkamer vastgesteld dat het merendeel van het personeel niet aan het bovenstaande opleidingsniveau voldoet of wel daarover beschikt maar voor een opleiding die

²⁶ Overzicht formatie 5 december 2012.

geen tot weinig affiniteit met milieubeheer heeft (bijvoorbeeld een MBO management opleiding).

5.2.2 Kwaliteit personeel

Met de realisatie van het project Versterking Milieudienst Curaçao werden onder meer de volgende resultaten beoogd:

- verbetering van een handhavend optreden van de Milieudienst ook m.b.t. de Isla raffinaderij;
- verhoging van de kwaliteit van de medewerkers binnen de dienst;
- verhoging van het niveau van functioneren;
- vergroting van de kennis vergroting van het personeel;
- voldoende motivering van het personeel.

Unit complexe vergunningen

De eerdergenoemde opleiding tot meetstation beheerder heeft er toe geleid dat de meetstations op kwalitatief voldoende niveau door de unit beheerd kunnen worden. Verder wordt de kwaliteit van de huidige medewerkers door het ministerie als voldoende aangemerkt om handhavend op te treden en niet significant verbeterd door de trainingen uit hoofde van het project Versterking. De vereiste specialistische kennis op HBO niveau kan namelijk niet door middel van kortstondige trainingen verkregen worden. Zoals eerder opgemerkt in paragraaf 3.1.1. is bij deze unit sprake van een capaciteitstekort en staat niet zozeer de kwaliteit van de medewerkers ter discussie.

Units (standaard)vergunningverlening en controle en handhaving van niet-complexe industrieën

Het functioneren van een deel van de medewerkers, belast met vergunningverlening van standaardvergunningen en controle en handhaving van niet-complexe industrieën en overige milieuverontreiniging, wordt als onvoldoende beschouwd en niet aanmerkelijk verbeterd na de eerdergenoemde trainingen. De juridische en technische kennis is onvoldoende, en/of ontbreekt de motivatie en/of is de houding niet geschikt om de functie uit te oefenen. De verwachting van het ministerie is dat meer training en begeleiding niet tot verbetering van het functioneren van deze groep zal leiden omdat het

(voor)opleidingsniveau tekort schiet om het geleerde toe te kunnen passen en/of vanwege eerdergenoemde ongewenste houding en/of gebrek aan motivatie.

Doordat de kwaliteit tekortschiet en ook vanwege een tekort aan capaciteit bij andere diensten, verloopt de afhandeling van vergunningsaanvragen langzaam, neemt de reeds bestaande achterstand toe en is de kwaliteit van de opgestelde concept standaardvergunningen en processen-verbaal onvoldoende.

Verder hebben de units complexe industrieën en controle en handhaving van de niet complexe industrieën geen medewerkers die ervaring hebben met het toepassen van de administratieve sanctiemogelijkheid 'last onder dwangsom', inclusief het bepalen van de schade en de hoogte van het bedrag, bij constatering van milieunorm-overschrijdingen. Dit middel is nooit toegepast²⁷. Volgens verkregen informatie zou reeds vóór 10/10/10 een consultant, in opdracht van de voormalige milieudienst, een rapport²⁸ hebben uitgebracht waarin is vastgelegd hoe deze sanctiemogelijkheid toegepast moet worden.

Bij de overheid loopt uit hoofde van het Sociaal Statuut een traject om ambtenaren die niet op de juiste plek zitten een passende functie binnen de overheid óf een andere oplossing aan te bieden. In dit verband heeft de beleidsunit HR-OO-IT van het ministerie van BPD in augustus 2014²⁹ de eindversie van het concept Flankerend beleidsvoorstel aan het beraad van Secretarissen-generaal aangeboden. De RvM diende dit document goed te keuren alvorens de minister van BPD dit kon aanbieden aan het Centraal Georganiseerd Overlegorgaan Ambtenarenzaken (CGOA). Volgens verkregen informatie van het secretariaat van de RvM is er tot nu geen flankerend beleidsvoorstel aan de RvM aangeboden. Zolang het voorstel niet is goedgekeurd kan nog niet worden begonnen met onderdelen daarvan,

²⁷ Normaliter maakt MNB bij constatering van milieuovertredingen een proces-verbaal daarvan op en verstrekt het aan het OM ter verdere afhandeling. Het OM bepaalt vervolgens of tot vervolging wordt overgegaan of dat een schikking wordt getroffen. Indien tot vervolging wordt overgegaan kan de strafrechter een gevangenisstraf opleggen of een geldboete. De afhandeling van processen-verbaal leidt dus tot een hoge administratieve belasting voor het OM. Bovendien is het bedrag, bij oplegging van een geldboete laag, maximaal ANG. 5.000,-. Daarom zou het OM aan MNB voorgesteld hebben om administratieve sanctiemogelijkheden toe te passen, met name last onder dwangsom.

²⁸ Het rapport is opgevraagd bij GMN maar niet ontvangen.

²⁹ Aanbiedingsbrief directeur HR&O aan SG BPD d.d. 15 augustus 2014. document flankerend beleid. Volgens HR-OO-IT opgesteld door een commissie, bestaande uit vertegenwoordigers van het ministerie van BPD en de vakbonden ABVO, Straf, SAP en NAPB.

waaronder de inventarisatie van de personeelsleden die onder het flankerend beleid vallen.

5.3 Personeel: Rechtspositie

Inrichtingsbeleid:

Het inrichtingsbeleid is er op gericht om de rechtspositie van alle MNB functionarissen te beschermen. Rechtsposities die ten onrechte worden onthouden, maar evenzo rechtsposities die ten onrechte worden gegeven, zijn een zeer ernstige vorm van mismanagement en een voorbeeld van niet-integer handelen.

De rechtspositie van de medewerkers is in die zin beschermd dat zij op grond van de Landsverordening Materieel Ambtenarenrecht (LMA) niet zomaar ontslagen of geschorst kunnen worden of een rechtspositie worden onthouden.

Er heerst veel ontevredenheid onder het personeel over de rechtspositie. Relatief veel medewerkers hebben een rechtszaak tegen de overheid aangespannen omdat zij van mening zijn dat hen een rechtspositie wordt onthouden. De oorsprong van de problemen dateert veelal van vóór 2010. Dat de zaken nog lopen komt doordat betrokkenen meerdere malen bezwaar hebben gemaakt en doordat de overheid niet altijd binnen een redelijke termijn op de bezwaren van betrokkenen heeft gereageerd en daartoe door de rechter gesommeerd moest worden.

5.4 Personeel: Integriteit

Inrichtingsbeleid:

Het inrichtingsbeleid is er op gericht om MNB functionarissen, die zich willen wapenen tegen kwetsbaarheid en sterk willen staan tegen de verleidingen, daartoe te ondersteunen.

Er dient een notitie opgesteld te worden die ingaat op waarden, normen en ethisch juist handelen en wat de ambtenaar vanuit een professionele beroepsopvatting dient te zijn. Door middel van trainingen dient de bewustwording bij MNB-functionarissen ten aanzien van voornoemde onderwerpen te worden vergroot. Er dient een gedragscode ontwikkeld te worden voor de leidinggevenden en de medewerkers van MNB.

Er is geen notitie opgesteld die in gaat op waarden, normen en ethisch juist handelen.

In het kader van de Versterking Milieudienst is er een integriteitstraining geweest en is een gedragscode opgesteld. In de gedragscode staan afspraken over hoe je met elkaar en met cliënten om dient te gaan.

Daarnaast zijn er in de LMA diverse regels opgenomen die het integer handelen van de medewerkers moeten waarborgen. Er is bijvoorbeeld de verplichting opgenomen om bij indiensttreding een eed af te leggen³⁰. Verder is het verboden om een gift, of een belofte daartoe, van een derde aan te nemen, waarvan de ambtenaar weet of redelijkerwijs moet vermoeden, dat deze gedaan wordt teneinde hem te bewegen in zijn bediening iets te doen of na te laten. Evenzo is het verboden een gift, of een belofte daartoe, van een derde te verzoeken, indien de derde uit de omstandigheden, waaronder het verzoek wordt gedaan, redelijkerwijze moet begrijpen, dat de ambtenaar zich zal laten bewegen in zijn bediening iets te doen of na te laten ingeval het verzoek wordt ingewilligd³¹.

5.5 Samenvatting

Op personeelsgebied is de realisatie van de randvoorwaarden als volgt:

- Met behulp van USONA middelen zijn tot en 2014 diverse beroepsgerichte cursussen verzorgd voor het personeel van MNB. Er is geen Vorming Opleiding en Training (VOT)plan opgesteld en in de begroting is een relatief gering bedrag (ANG 3.900,-) gereserveerd voor VOT ten behoeve van MNB.
- Een belangrijk deel van de medewerkers voldoet niet aan het gestelde opleidingsniveau, of voldoet wel daaraan maar dan voor een opleiding die geen tot weinig affiniteit heeft met milieubeheer.
- Het functioneren van een deel van de medewerkers die belast zijn met vergunningverlening en handhaving van de niet-complexe industrieën en overige milieubelastende activiteiten wordt als onvoldoende ervaren. Dit kan niet opgelost worden door meer training en opleiding omdat het (voor)opleidingsniveau tekort schiet en de motivatie en de houding te wensen overlaat.

³⁰ Artikel 46 lid 1 van de LMA.

³¹ Artikel 59 lid 1 van de LMA.

- Er loopt in het kader van het Sociaal Statuut een traject bij de overheid om niet goed functionerende medewerkers elders te plaatsen waar hun kwaliteiten beter tot hun recht komen of een andere oplossing aan te bieden. Het onderliggende concept flankerend beleidsvoorstel is nog niet goedgekeurd door de Raad van Ministers. Daardoor kan het voorstel nog niet definitief afgerond met input van alle betrokken partijen, en kan evenmin worden gestart met inventarisatie van in aanmerking komende medewerkers en de mogelijke oplossingen per individuele medewerker.
- Er is geen notitie opgesteld over normen, waarden en ethisch juist handelen. Met behulp van USONA middelen is een integriteitstraining gegeven en als resultante een gedragscode opgesteld. Daarnaast zijn er in de LMA diverse regels opgenomen die het integer handelen van de medewerkers moeten waarborgen.
- De rechtspositie van de medewerkers is wettelijk beschermd. Relatief veel medewerkers hebben een rechtszaak tegen de overheid aangespannen uit ontevredenheid over de rechtspositie. De oorsprong van deze zaken dateert vaak van vóór 10/10/10.

6 Infrastructuur en materieel

6.1 Informatie-infrastructuur

Inrichtingsbeleid:

Het inrichtingsbeleid is er op gericht dat MNB gebruik maakt van het netwerk van het ministerie. Het beheer en onderhoud van het netwerk zal door het ministerie geregeld c.q. verzorgd worden. Voor het systeembeheer en technische beheer van de applicaties zal MNB gebruik maken van centrale voorzieningen en services van leveranciers. Voor applicatiebeheer, dBase-management en gebruikers-ondersteuning dient capaciteit te worden opgenomen in de formatie van MNB.

Het beheer en onderhoud van het netwerk wordt door het ministerie geregeld c.q. verzorgd. In het kader van de versterking van de milieudienst is een programma aangeschaft genaamd Key to Cliënt. Hierin dienen de vergunningsaanvragen geregistreerd te worden. Voor het systeembeheer en technische beheer van de applicatie maakt MNB gebruik van centrale voorzieningen en diensten van leveranciers. In het formatieoverzicht van 5 december 2012 is onder de unit vergunningverlening één vte opgenomen voor een administratief medewerker/applicatiebeheerder. In de praktijk wordt deze functie vervuld door een medewerker vergunningverlening, naast zijn reguliere werkzaamheden.

6.2 Huisvesting

Inrichtingsbeleid:

Het inrichtingsbeleid is er op gericht dat MNB beschikt over adequate huisvesting, die voldoet aan de ergonomische eisen van de ARBO, waarin de MNB-functionarissen in een geschikte werkomgeving en met behulp van ergonomisch verantwoorde apparatuur en meubilair de hun toebedeelde functies kunnen vervullen.

Het gebouw is in slechte staat en wordt als te klein ervaren om alle personeel daarin adequaat onder te brengen. Ook is er onvoldoende archiefruimte. Tot slot staat er geen naambord bij de ingang van het terrein zodat niet gelijk duidelijk is waar de uitvoeringsorganisatie MNB is gehuisvest. Omdat de

overheid op korte termijn centrale huisvesting beoogt wordt een beleid gevoerd om niet meer dan nodig te investeren in de huidige huisvesting van het ministerie.

6.3 Facilitaire zaken

Inrichtingsbeleid:

Het inrichtingsbeleid is er op gericht dat MNB gebruik maakt van de facilitaire voorzieningen die centraal voor de sector, dan wel centraal voor het ministerie zijn geregeld.

De volgende zaken worden centraal geregeld voor het hele ministerie, dus inclusief MNB:

- bewaking;
- schoonmaak van de panden. Dit is geregeld door de Shared Service Organisatie van BPD;
- aankoop en opslag schoonmaak artikelen en kantoorbenodigdheden. Er is een centraal magazijn voor het ministerie van GMN bij de GGD (Gezondheids- en Geneeskundige Dienst, tegenwoordig de uitvoeringsorganisatie Geneeskundige en Gezondheidszaken) Curaçao waarin schoonmaakartikelen en kantoorbenodigdheden (toner, kopieerpapier, etc.) zijn opgeslagen;
- telefooncentrale. Er zijn op de website van GMN drie telefoonnummers gepubliceerd waarop het ministerie te bereiken is. Via deze telefoonnummers zijn de medewerkers echter moeilijk te bereiken. Veel medewerkers van de uitvoeringsorganisatie MNB hebben daarom een mobiele telefoon van de dienst. Deze nummers zijn echter niet algemeen bekend voor het publiek;
- onderhoud en/of reparaties. Sommige klusjes worden zelf gedaan door medewerkers van de uitvoeringsorganisatie.

6.4 Materieel

Inrichtingsbeleid:

Het inrichtingsbeleid is er op gericht dat de functionarissen van MNB in materiële zin in staat moeten zijn om hun functie uit te oefenen.

Voor het kunnen verrichten van de werkzaamheden heeft MNB het volgende materieel nodig:

- vervoer. In 2014 is het tekort aan dienstwagens opgelost;
- meetinstrumentarium voor meting van de luchtkwaliteit. GMN beschikt over twee meetstations. Het meetstation Beth Haim is in december 2009 in werking getreden en het meetstation te Kas Chikitu in 2010. Beide stations zijn geaccrediteerd;
- meetinstrumentarium voor meting van de bodem- en grondwaterkwaliteit. In het TNO-rapport 2007-U-R0801/B is aanbevolen om daarvoor de volgende apparatuur aan te schaffen:
 - voor waterkwaliteitsmetingen: een Dr. Lange spectrofotometer.
 - voor monsternamen van bodem- en grondwater: een slangenpomp, Peilapparaat, Sensor meetset (Ph/mV/EC/Sal/O₂) en diverse toebehoren.

De apparatuur voor de meting van waterkwaliteit en de monsternamen is niet beschikbaar binnen het ministerie. Door de samenwerking met de uitvoeringsorganisatie Openbare Werken (OW, de voormalige Dienst openbare Werken) wordt dit in de praktijk niet gemist. Momenteel meet OW namelijk de kwaliteit van het water en het ministerie kan gebruik maken van deze gegevens. GMN is in overleg met OW om op meer punten te meten. Dat is niet eenvoudig omdat OW niet voldoende personeel heeft voor deze taken. Indien MNB zelf watermonsters wil nemen maakt zij gebruik van materiaal van het Analytisch Diagnostisch Centrum (ADC);

- vaartuigen om ingeval van olie- of andere vervuiling op het water zo snel mogelijk een monster te kunnen nemen omdat anders moeilijk is te bewijzen waarvan de olie afkomstig is en wie de vervuiler is (want door het water verandert de samenstelling van de olievervuiling). MNB heeft

zelf geen vaartuigen maar wel een goede samenwerking met de havenveiligheidsinspectie die over vaartuigen beschikt;



Bron foto: NUFoto

- kleine blikken containers en handschoenen voor het nemen van monsters in geval van olievervuiling. De MNB beschikt niet hierover;

- meetinstrument voor meting geluidshinder. In 2014 is er een nieuwe geluidsmeter gekocht. Er zijn meer

geluidsmeters nodig maar er is geen geld hiervoor begroot;

- meetinstrument voor het meten van de luchtvervuiling ingeval scholen of anderen klachten hierover hebben. De MNB beschikt niet hierover;
- veiligheidskleding, schoenen, helmen. Er is voldoende materieel voor de handhavingswerkzaamheden bij de complexe industrieën.

MNB heeft aangegeven dat zij monster afname apparatuur nodig heeft voor het meten van grondverontreiniging door bijvoorbeeld het storten of lekken van verontreinigende stoffen.

6.5 Samenvatting

Voor de informatie-infrastructuur respectievelijk facilitaire zaken wordt gebruikt gemaakt van centrale voorzieningen en diensten van leveranciers respectievelijk centrale en/of sector voorzieningen. De huisvesting is niet adequaat maar er wordt niet meer dan nodig geïnvesteerd in de huidige huisvesting aangezien de overheid op korte termijn centrale huisvesting beoogt. MNB heeft in principe voldoende materieel en waar dit ontbreekt kan zij een beroep doen op anderen zoals Openbare Werken, havenveiligheidsinspectie en het ADC. MNB heeft nog wel de behoefte aan meer meetapparatuur voor geluidshinder en apparatuur om luchtvervuiling te meten.

7 Wet en regelgeving

7.1 Inleiding

Inrichtingsbeleid:

Het inrichtingsbeleid is erop gericht dat er een eigentijdse- wet en regelgeving tot stand komt op alle onderdelen van het beleidsdomein milieu- en natuurbeheer en wel zodanig dat deze tevens aansluit bij c.q. in overeenstemming is met internationale wet en regelgeving.

Volgens het afdelingsplan³² van MNB is de belangrijkste wet- en regelgeving op het gebied van Milieu- en Natuurbeheer:

- de eilandsverordening Bevordering Openbare Orde en Bescherming Gemeenschap (EBOOBG PB. 1980 no.19);
- de eilandsverordening vaste en chemische afvalstoffen 1995 (AB 1995 no 47);
- hinderverordening Curaçao 1994;
- landsverordening voorkoming van verontreiniging door schepen 1998;
- landsverordening grondslagen natuurbeheer en- bescherming 1998;
- verordening Rifbeheer Curaçao;
- diverse internationale verdragen (bijvoorbeeld Cites-verdrag).

De twee eerstgenoemde wetten zijn op de negatieve lijst³³ geplaatst en daarom vanaf 10 oktober 2010 niet meer geldig. Volgens GMN zijn de overige verordeningen nog actueel. Daarnaast is er moderne wet- en regelgeving nodig.

Ten tijde van het onderzoek werd gewerkt aan de volgende wetten:

- de landsverordening Bevordering Openbare Orde en Bescherming Gemeenschap (LBOOBG ter vervanging van de EBOOBG);
- de landsverordening Vaste en Chemische afvalstoffen (ter vervanging van de eilandsverordening);
- de Landsverordening grondslagen Milieubeheer;

³² Afdelingsplan Milieu- en Natuurbeheer, 30 november 2011.

³³ Alle wetten die in bijlage B van de Algemene overgangsregeling wetgeving en bestuur Land Curaçao (A.B. 2010, no. 87) zijn opgenomen zijn na 10/10/10 niet overgegaan naar het Land Curaçao; de zogenaamde negatieve lijst.

7.2 Landsverordening Bevordering Openbare Orde en Bescherming Gemeenschap (LBOOBG)

Zwerfvuil, (illegale) vuilverbranding en geluidsoverlast zijn voorbeelden van veel voorkomende milieu gerelateerde (maatschappelijke) problemen. Om deze problemen effectief aan te pakken is er een wet nodig op basis waarvan MNB kan optreden tegen overtredingen. Vóór 10/10/10 was dit de EBOOBG. Deze verordening was voornamelijk gericht op het bewaren van de openbare orde. Er waren hierin echter ook artikelen opgenomen die handelden over bovengenoemde milieu gerelateerde (maatschappelijke) problemen. Bij het voorbereiden van het wettelijk kader van het Land Curaçao is deze wet op de zogenaamde negatieve lijst geplaatst en daarom na 10/10/10 niet meer geldig.

De Regering heeft twee keer een ontwerp-landsverordening Bevordering Openbare Orde en bescherming Gemeenschap (LBOOBG) bij de RvA ingediend en hierover advies van laatstgenoemde ontvangen³⁴. In mei 2014 heeft de Regering de (tweede versie van de) ontwerp-landsverordening aangeboden aan de Staten. De Staten achtte dit wetsvoorstel niet rijp voor behandeling. Na wijzigingen door de Regering is de ontwerp-landsverordening in januari 2015 weer in de Centrale Commissie van de Staten behandeld. Uiteindelijk is de wet na de onderzoeksperiode van de Rekenkamer tot stand gekomen en op 22 juli 2015 inwerking getreden. Bij de totstandkoming van de wet zijn zes ministeries betrokken geweest, namelijk GMN, SOAW, Onderwijs Wetenschap Cultuur & Sport, Justitie, Verkeer Vervoer en Ruimtelijke Planning, Economische Ontwikkeling.

³⁴ Op 27 december 2011 en op 7 oktober 2013 is een ontwerp ingediend en op 18 april 2012 en 22 januari 2014 heeft de RvA gereageerd.

7.3 Landsverordening Vaste en Chemische afvalstoffen

De eilandsverordening Vaste en Chemische afvalstoffen is op de negatieve lijst geplaatst en daarom na 10/10/10 niet geldig. Deze wet bevatte regels voor onder andere:

- het zich ontdoen van huishoudelijke afvalstoffen;
- het zich ontdoen van grof huisafval;
- het zich ontdoen van bedrijfsafvalstoffen;
- het zich ontdoen, inzamelen en verwerken van autowrakken;
- het zich ontdoen van chemische afvalstoffen en ziekenhuis- en ander medisch afval;
- bepalingen ter bescherming van het milieu.

Ter vervanging van deze verordening heeft GMN een geactualiseerde ontwerp-landsverordening opgesteld. De verplichte startnotitie, waarin de financiële gevolgen van het wetsvoorstel zijn beschreven, is afgerond en de ontwerp-landsverordening is voor advies naar alle betrokken partijen gestuurd. In het kader van hoor en wederhoor heeft de SG aangegeven dat het (aangepaste) wetsontwerp inmiddels bij de Raad van Ministers is ingediend voor verdere behandeling.

7.4 Concept Landsverordening grondslagen Milieubeheer Curaçao

Het ministerie van GMN werkt aan een concept landsverordening Milieubeheer. De ontwerp-landsverordening grondslagen milieubeheer uit 2002 zal als uitgangspunt daartoe dienen.

In 2002 is een ontwerp-landsverordening grondslagen milieubeheer ambtelijk voorbereid door het toenmalige landsapparaat van de Nederlandse Antillen. Het ontwerp zou niet aan de Staten zijn voorgelegd vanwege onduidelijkheid over de regelgevende bevoegdheid op milieugebied. Op grond van de Eilandenregeling van de Nederlandse Antillen was dit een bevoegdheid van de eilanden. Alleen als het ontwerp gebaseerd was op verdragsverplichtingen zou het een bevoegdheid van het land betreffen en er bestond onduidelijkheid in

hoeverre de ontwerplandsverordening voortvloeide uit verdragen³⁵. Het achterwege blijven van de vaststelling van deze ontwerplandsverordening is meerdere malen in de media aangekaart. Het uitvaardigen van een dergelijke landsverordening is van belang om milieubeleid uit te kunnen voeren. Indien deze ontwerplandsverordening tot stand was gekomen zou optreden tegen milieubelastende handelingen ook mogelijk zijn geweest, zonder dat daarbij de EBOOBG/LBOOBG nodig was geweest en/of sprake was van een hindervergunning. Artikel 5 van de ontwerplandsverordening bepaalt namelijk het volgende:

‘Een ieder is verplicht zodanige zorg voor het milieu in acht te nemen dat nadelige gevolgen voor het milieu die door zijn handelen of nalaten kunnen worden veroorzaakt, voor zover dat in redelijkheid van hem kan worden gevergd, worden voorkomen dan wel, indien dit niet mogelijk is, zo veel mogelijk worden beperkt’.

Verder bepaalt artikel 58 van deze conceptlandverordening dat handelen in strijd met dit voorschrift, voor zover opzettelijk begaan, een misdrijf is en wordt gestraft met hetzij gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren, hetzij met een geldboete van ten hoogste ANG 1.000.000,-, hetzij met beide straffen. Voor zover niet opzettelijk begaan, is sprake van een overtreding en wordt dit handelen gestraft met hetzij gevangenisstraf van ten hoogste een jaar, hetzij met een geldboete van ten hoogste ANG 100.000,-, hetzij met beide straffen.

Het GMN verwacht dat het traject, om tot een nieuwe landsverordening grondslagen milieubeheer te komen, langer dan een jaar zal duren door het multidisciplinaire karakter van de landsverordening en de vele actoren die geraadpleegd moeten worden. Het bestrijkt namelijk vele gebieden, zoals normen voor lucht-, bodem- en waterkwaliteit, regels voor milieubelastende activiteiten en afvalstoffenverwerking, zowel vast, vloeibaar of chemisch.

Op grond van de toekomstige landsverordening grondslagen milieubeheer zal onder andere Milieu Effect Rapportage (MER) mogelijk zijn en worden de normen voor lucht-, bodem- en waterkwaliteit wettelijk verankerd.

³⁵ Antwoord van de staatssecretaris van Infrastructuur en milieu van Nederland n.a.v. vragen van de fractieleden over de invoering/aanpassing van milieuwetgeving voor de BES eilanden na 10 oktober 2010. Geen datum.

In het eindrapport Milieunormen Nederlandse Antillen ‘Lucht en Geluid, Water en Afvalwater, Afval’ van 11 juni 2007³⁶ is opgemerkt dat het voor de vastlegging van normen in landsbesluiten belangrijk is dat de ontwerplandsverordening Milieubeheer Curaçao wordt vastgesteld. In dit rapport zijn normen opgesteld voor lucht (inclusief geluid en geur), (afval)water en afval. Milieunormen zijn van belang zodat vastgesteld kan worden welke activiteiten wel en welke niet toelaatbaar zijn.

7.5 Hinderverordening

De hinderverordening maakt het mogelijk om op te treden tegen milieubelastende activiteiten met een bedrijfsmatig karakter die zijn aangewezen in een uitvoeringsbesluit. MER had al eerder verplicht gesteld kunnen worden bij de voorbereiding van activiteiten die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben. Een uitvoeringsbesluit, waarin deze activiteiten op grond van de hinderverordening³⁷ aangewezen moeten worden, is echter, voor zover kon worden nagegaan, nooit uitgevaardigd. Ook een uitvoeringsbesluit Financiële Zekerheidstelling³⁸ is tot nu niet tot stand gekomen. Tot slot kan op grond van de hinderverordening een boete van maximaal ANG. 5.000,- gegeven indien de verordening wordt overtreden.

7.6 Samenvatting

Op grond van de huidige wetgeving kan de overheid optreden tegen degenen die hindergunningplichtig zijn, door een vergunning te eisen, daaraan voorwaarden te verbinden, te zorgen dat de vergunning tijdig wordt aangepast indien de omstandigheden zich wijzigen, en toe te zien op de naleving van de vergunningsvoorwaarden. Om op te kunnen treden tegen overige milieubelastende handelingen ontbreekt de juridische basis. Inmiddels is dit gedeeltelijk opgelost doordat de Landsverordening ‘Bevordering Openbare Orde en Bescherming Gemeenschap’ (LBOOG) tot stand is gekomen. De eilandsverordening ‘Vaste en chemische afvalstoffen’ is echter nog niet vervangen door een landsverordening en ook is er nog geen landsverordening

³⁶ Het rapport is opgesteld door de werkgroep Milieunormering Nederlandse Antillen waarvan ook de voormalige milieudienst deel uitmaakte.

³⁷ Artikel 31 lid 1 van de Hinderverordening Curaçao.

³⁸ Artikel 33 lid 1 van de Hinderverordening Curaçao.

Grondslagen Milieubeheer tot stand gekomen. Inmiddels zou een ontwerpplandsverordening Vaste en chemische afvalstoffen zijn ingediend bij de Raad van Ministers voor verdere behandeling.

Er is nog geen nieuwe ontwerpplandsverordening grondslagen milieubeheer opgesteld. Het in 2002 opgestelde ontwerp zal als basis daarvoor dienen. De landsverordening zal zorgen dat milieunormen voor lucht, bodem en waterkwaliteit wettelijk worden verankerd, dat Milieu Effect Rapportage in bepaalde gevallen verplicht wordt gesteld en dat de overheid tegen alle milieubelastende handelingen kan optreden. Omdat er meerdere partijen betrokken zijn bij de totstandkoming wordt verwacht dat dit een jaar in beslag zal nemen.

8 Beheersinstrumenten

8.1 Administratieve instrumenten

Inrichtingsbeleid:

Het inrichtingsbeleid is erop gericht dat de werkzaamheden op gestructureerde en professionele wijze verricht worden, binnen het algemene uitgangspunt dat de overheid eenduidig, consistent en betrouwbaar in haar handelen moet zijn en dat ongelijkheid en willekeur actief worden tegengegaan.

MNB onderscheidt de volgende negen werkprocessen³⁹:

1. advisering inzake milieu- en natuurbeluid vanuit de praktijk van beleidsuitvoering;
2. opzetten en uitvoeren van voorlichtings- en educatieprogramma's;
3. uitvoeren van onderzoek in het kader van milieu- en natuurbeluid;
4. uitvoeren toezicht- en opsporingsacties op basis van meldingen en eigen waarnemingen;
5. behandelen van aanvragen voor hindervergunningen;
6. toezicht op naleving van vergunningsvoorwaarden;
7. handhaven van naleving van wet- en regelgeving op milieu- en natuurgebied;
8. beheren en behouden van natuur in en buiten parkgebieden en
9. beheren van onderdelen van de openbare ruimte.

Een correcte uitvoering van de werkprocessen 4 tot en met 7 is in opzet gewaarborgd doordat in het 'Handboek werkwijze hindervergunning 1994' en het 'Handboek GMN- processen Milieu en Natuurbeheer, proces hinderverordening (hindervergunning)', de wijze van uitvoering is voorgeschreven. Deze processen zijn in 2013 geactualiseerd en (ook grafisch) beschreven in het document 'adequaate procesbeheer 2012'. Verder is het tegengaan van ongelijkheid en willekeur bij de behandeling van vergunningsaanvragen in opzet gewaarborgd doordat de hinderverordening afdoeningstermijnen voorschrijft voor de overheid, en openbaarmaking van zowel de ontwerp- als de definitieve beschikking. Tevens biedt deze

³⁹ Bron: Document 'Adequate procesbeheer 2012'.

verordening de mogelijkheid aan de aanvrager en derden om tegen een beschikking bezwaar aan te tekenen dan wel in beroep te gaan.

Voor wat betreft het uitvoeren van toezicht- en opsporingsacties op basis van meldingen en eigen waarnemingen en het toezicht en de handhaving van de hinderverordening zijn ook voorzieningen getroffen die ongelijkheid en willekeur in opzet tegengaan. Zo biedt de hinderverordening de mogelijkheid om in administratief beroep te gaan tegen administratieve sancties zoals stopzetting van een activiteit, dwangsomoplegging en bestuursdwang. Verder waarborgt de beschrijving van deze werkprocessen door MNB in opzet dat de bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke handhavingsprocedure in alle opzichten door MNB op inhoudelijk, juridisch en procedureel correcte wijze wordt uitgevoerd, c.q. wordt ondersteund. Ook dient een ambtenaar die handhavend optreedt, daartoe bevoegd te zijn. Een ambtenaar is bevoegd indien hij/zij de opleiding Buitengewoon Ambtenaar van Politie met goed gevolg heeft afgesloten en beëdigd is als Buitengewoon Agent van Politie.

8.2 Planning en control

Inrichtingsbeleid:

Het inrichtingsbeleid is erop gericht dat de werkzaamheden planmatig en op effectieve, efficiënte wijze worden verricht. In de formatie van MNB dient capaciteit opgenomen te worden om uitvoering te geven aan zowel het opstellen als het actueel houden van werk- en inzetplanning, zowel voor de lange als de korte termijn. Tevens dient capaciteit opgenomen te worden voor monitoring en (bij)sturing.

In het formatieoverzicht van 5 december 2012 is 1 vte opgenomen voor een hoofd unit bedrijfsvoering en Educatie/Jurist. In de praktijk is deze functie niet ingevuld. Monitoring en (bij)sturing gebeuren door het hoofd van de uitvoeringsorganisatie doordat, zoals eerder in paragraaf 2.1 is aangegeven, geen leidinggevend voor de units zijn benoemd. De jurist van het ministerie ondersteunt MNB waar nodig en mogelijk. Het is de Rekenkamer niet duidelijk geworden of er een inzetplan is voor het handhaven van de complexe industrieën. Hierover is namelijk geen eenduidige informatie ontvangen en heeft de Rekenkamer het door haar gevraagde inzetplan voor 2014 niet ontvangen.

De overige werkzaamheden vinden momenteel plaats zonder een werk- en inzetplanning op basis van de ingeschatte mate van ernst van de milieuproblemen. Onderstaand is, als voorbeeld van de ingeschatte mate van ernst, een overzicht uit het Eindrapport Milieunormen van 11 juni 2007 opgenomen. Dit betreft categorieën bedrijven die als eerste in aanmerking zouden moeten komen voor een hindervergunning gelet op de geschatte relatieve ernst van de milieuproblemen.

Tabel 7.1. Bedrijfsmatige activiteiten met een inschatting van de relatieve ernst van milieuproblemen⁴⁰

Activiteit		Lucht en geluid	Water en afvalwater	Afval
1	Energiecentrales/ grote stookinstallaties	XXX	XX	XX
2	Producenten van bouwmaterialen	XX		XX
3	Metaalconstructie, bewerking	XXX	X	
4	Op- en overslag van olie	X	XX	X
5	Scheepsbouw en reparatie	X	XXX	XX
6	Benzine tankstations	XXX		
7	Voedingsmiddelen	X	XXX	
8	Luchthavens	XXX	XX	XX
9	Hotels, restaurants, cafe's	XX	XX	XX
10	Wasserijen, dry cleaning	XX	XXX	
11	Afvalverwerking	XXX	XX	
12	Garages, autospuiterijen	XXX	X	XXX
13	Laboratoria, ziekenhuizen, tandartsen, medische scholen		XX	XXX
14	Ongedierte bestrijding			X
15	Aannemers, bouw- en sloopbedrijven	XX		XXX

X = relatief lage belasting van het milieu XXX= relatief hoge belasting van het milieu

Tot slot wordt het opstellen van een werk- en inzetplan voor de unit vergunningverlening bemoeilijkt doordat er geen inzicht is in de voorraad ontvangen milieuvergunningsaanvragen en de uiterlijke termijn van afhandeling. Het geautomatiseerd systeem Key to Client, dat het kader van het project versterking milieu was aangeschaft om de vergunningsaanvragen en de afhandeling daarvan bij te houden, wordt namelijk nog niet optimaal gebruikt om een overzicht van de aanvragen te kunnen geven. De reden zou zijn dat het archief niet is opgeschoond en de af te handelen aanvragen dus niet geordend zijn opgeborgen.

⁴⁰ Het rapport is opgesteld ten tijde van de Nederlandse Antillen en gaat over alle eilanden die toentertijd deel daarvan uitmaakten, waaronder Curaçao. Het gaat om een selectie van prioritaire bedrijven die bovendien op alle toenmalige eilanden van de Nederlandse Antillen

8.3 Begroting en Financiën

Inrichtingsbeleid:

Het inrichtingsbeleid is erop gericht dat een jaarplan MNB wordt opgesteld dat in de vorm van functiebeschrijvingen, functiewaarderingen en vorming, opleiding & training een nadere uitwerking krijgt. Daarmee ontstaat een meer gedetailleerd inzicht in de personele en daarmee samenhangende lasten van MNB. Met het Jaarplan MNB zal worden bijgedragen aan de begroting van GMN en het vormt de basis voor de begroting betreffende MNB.

Er is geen jaarplan voor MNB opgesteld.

8.4 Samenvatting

Het eenduidig, consistent en betrouwbaar handelen van de overheid is in belangrijke mate in opzet gewaarborgd.

Het is de Rekenkamer niet duidelijk geworden of er een inzetplan is voor het handhaven van de complexe industrieën.

De overige werkzaamheden vinden momenteel plaats zonder een werk- en inzetplanning op basis van de ingeschatte mate van ernst van de milieuproblemen.

Het opstellen van een inzetplan voor vergunningverlening wordt bemoeilijkt doordat er geen inzicht is in de voorraad ontvangen vergunningsaanvragen en de uiterlijke termijn van afhandeling. Dit inzicht ontbreekt omdat het geautomatiseerde vergunningsaanvraag-systeem, dat met behulp van USONA middelen is aangeschaft, nog niet optimaal wordt gebruikt.

Ook voor de handhaving wordt het opstellen van een inzetplan bemoeilijkt omdat geen inzicht bestaat in de mate van ernst van de milieuproblemen zodat prioritering van de werkzaamheden aan de hand daarvan kan plaatsnemen.

Tot slot is in de formatie personele capaciteit opgenomen voor monitoring en bijsturing doch deze is niet ingevuld. Er is geen jaarplan MNB opgesteld.

9 Ambtelijke en bestuurlijke reactie

De Rekenkamer heeft op 18 juni 2015 de nota van bevindingen voor ambtelijk hoor en wederhoor aangeboden aan de Secretaris Generaal van het ministerie van GMN. Op 13 augustus 2015 heeft de Rekenkamer ter zake een reactie ontvangen en deze in het conceptrapport verwerkt.

Vervolgens heeft de Rekenkamer op 6 oktober 2015 het conceptrapport (inclusief conclusie en aanbevelingen) voor hoor en wederhoor aan de minister van GMN aangeboden met het verzoek om binnen 2 weken te reageren. De Rekenkamer zou het rapport na het verstrijken van deze termijn aan de Staten aanbieden.

De Rekenkamer heeft geen reactie van de minister ontvangen en gaat er derhalve van uit dat laatstgenoemde akkoord gaat met de inhoud van het rapport.

10 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer heeft onderzocht of de overheid voldoet aan de randvoorwaarden om milieu- en natuurbeleid uit te kunnen voeren. Daarbij zijn de randvoorwaarden die het ministerie van GMN ter zake heeft gesteld als uitgangspunt genomen.

De Rekenkamer concludeert dat het ministerie milieu- en natuurbeleid slechts op een laag ambitieniveau zal kunnen uitvoeren omdat de meest essentiële (onderdelen van de) randvoorwaarden voor het kunnen uitvoeren van milieubeleid niet zijn gerealiseerd.

Tot slot adviseert de Rekenkamer adviseert de minister om op korte termijn zorg te dragen voor een concreet actieplan waarin is opgenomen op welke wijze en binnen welke termijn de gesignaleerde tekortkomingen opgelost zullen worden en daarbij de aanbevelingen ter zake in dit rapport ter harte te nemen.

Bijlage 1a. Samenstelling formatie volgens businessplan GMN 2010⁴¹

	Start Formatie	Gewenste formatie
Directeur MNB	1	1
Programmamanager/projectleider	1	
Programmamanager/bioloog		1
Medewerker Management ondersteuning C	1	2
Afdeling milieubeheer		
Jurist (taakstelling milieu)		1
Medewerker communicatie D	1	1
Medewerker Inspectie Toezicht Handhaving & Controle (ITH&C) D	22	
Technisch medewerker Milieu Onderzoek en Ontwikkeling (HBO)		3
Technisch medewerker Milieu Effect Rapportage taakstelling (HBO)		2
Technisch medewerker Uitvoering milieuverordeningen (HBO)		2
Technisch medewerker Uitvoering milieuverordeningen (MBO)		15
Afdeling natuurbeheer		
Hovenier	1	2
Technisch Medewerker	2	
Technisch medewerker Uitvoering Natuurbeleid (o.a. CITES) (HBO)		3
Technisch Medewerker Landschapsbeheer (MBO)		4
Technisch Medewerker Civiel technicus en bioloog (HBO)		2
Technisch Medewerker Strandbeheer (MBO)		2
Medewerker Groenvoorziening B	1	
Medewerker Groenvoorziening A	2	
Medewerker communicatie		1
	32	42

Bijlage 1b. Samenstelling formatie MNB volgens formatieoverzicht 5 december 2012⁴²

	Start formatie	wens formatie
Hoofd afdeling MNB	1	1
Hoofd unit Bedrijfsvoering en Educatie / Jurist MNB	1	1
Medewerker management ondersteuning	1	1
Financieel Medewerker (ook léges)	1	1
Medewerker Voorlichting, Educatie en Communicatie	2	
Hoofd unit Natuurbeheer / Projectleider Onderzoek	1	1
Programmamanager (bioloog)	1	1
Medewerker Natuur- en Landschapsbeheer	2	2
Medewerker Landschapsbeheer (strand, rif, plantsoen)	3	3
Senior Medewerker Natuurbeheer en -onderzoek		2
Hoofd unit Vergunningverlening	1	1
Senior Medewerker Vergunningverlening	1	3
Medewerker Vergunningverlening	3	3
Administratief Medewerker / Applicatiemedewerker		1
Hoofd unit Controle en Handhaving	1	1
Senior medewerker Controle en Toezicht	2	2
Medewerker Controle en Toezicht	3	5
Milieucontroleur	2	3
Hoofd unit Complexe Vergunningen/ Specialist Milieubeheer	1	1
Specialist Milieubeheer (chemische procestechnologie)	1	1
Senior Medewerker Milieubeheer (milieutechniek)	2	3
Beheerder Meetstations Luchtkwaliteit	1	2

⁴¹ Bron: Business plan GMN 2010, blz. 96 en 207. NB. In het overzicht van de gewenste formatie zijn de medewerkers 'ITH&C' en 'groenvoorziening' ook als technische medewerkers aangeduid.

⁴² Bron: Overzicht van de formatie MNB d.d. 5 december 2012.

Bijlage 2



42

AFKONDIGINGSBLAD CURACAO
1994 no. 42

EILANDSBESLUIT, HOUDENDE ALGEMENE MAATREGELEN *van de 28ste december 1994 tot het stellen van regels ter uitvoering van artikel 1, tweede lid, van de Hinderverordening Curaçao 1994 (A.B. 1994, no. 40).*

HET BESTUURSCOLLEGE VAN HET
EILANDGEBIED CURACAO,

Overwegende, dat het ter uitvoering van artikel 1, tweede lid, van de Hinderverordening Curaçao 1994 (A.B. 1994, no. 40) nodig is regels te stellen ten aanzien van de aanwijzing van inrichtingen en andere milieubelastende activiteiten;

BESLUIT:

vast te stellen het volgende eilandsbesluit, houdende algemene maatregelen:

Artikel 1

Als inrichtingen bedoeld in artikel 1, tweede lid, van de Hinderverordening Curaçao 1994 (A.B. 1994, no. 40) worden aangewezen:

I. 1. Inrichtingen waar:

- a. één of meer elektromotoren aanwezig zijn met een vermogen of een gezamenlijk vermogen groter dan 1,5 kW, met dien verstande, dat bij de berekening van het gezamenlijk vermogen een elektromotor

- welke nitro-glycerine bevatten, in het bijzonder dynamiet; nitro-cellulose, in het bijzonder schietkatoen; ontplofbare mengsels, welke chloorzure of pikrinezure zouten bevatten; knalkwiksilver en andere knalsoorten en de daarmede vervaardigde preparaten; ontplofbare nitroverbindingen; munitieën, vuurwerken en ontstekingsmiddelen, waarin buskruit, schietkatoen of andere ontplofbare preparaten voorkomen; veiligheidskruitsoorten, in hoofdzaak bevattende ammoniaksalpeter of andere salpetersoorten, gemengd met organische nitroverbindingen, harsen of andere brandbare stoffen.
2. Inrichtingen bestemd tot bewaring van anorganische nitraathoudende stoffen of organische peroxyden.
- IV. 1. Inrichtingen voor het vervaardigen, bewerken, verwerken, opslaan of overslaan van de volgende stoffen, preparaten of andere produkten:
- A. stoffen of preparaten die zijn ingedeeld in de volgende categorieën:
- a. ontplofbaar;
 - b. oxyderend;
 - c. zeer licht ontvlambaar;
 - d. licht ontvlambaar;
 - e. ontvlambaar;
 - f. zeer vergiftig;
 - g. vergiftig;
 - h. schadelijk;
 - i. corrosief;
 - j. irriterend;
 - k. milieugevaarlijk;
 - l. carcinogeen;
 - m. teratogeen;
 - n. mutageen;

- B. produkten, waarin stoffen of preparaten, als bedoeld onder a. zijn verwerkt;
- C. cosmetische of farmaceutische produkten;
- D. geurstoffen of smaakstoffen;
- E. produkten op basis van elastomeren of kunststoffen;
- F. één of meer van de volgende stoffen of produkten:
 - a. ammoniak;
 - b. azijnzuur of azijnzuuranhydride;
 - c. benzeen, toluen, xyleen of naftaleen;
 - d. chloor;
 - e. ethanol met een gehalte van ten minste 94%;
 - f. fenol of cresol;
 - g. fosfor- of stikstofhoudende kunstmeststoffen;
 - h. fosforzuur;
 - i. isocyanaten;
 - j. onverzadigde organische verbindingen met een molecuulmassa van 110 of minder;
 - k. rayon of viscose;
 - l. salpeterzuur;
 - m. synthetische organische polymeren;
 - n. titaandioxide, vanadiumpentoxide, zinkoxide, molybdeenoxide of loodoxide;
 - o. zoutzuur;
 - p. zwavel, zwavelzuur, zwaveligzuur of zwaveldioxide;
 - q. aminen;
 - r. calciumcarbide (carbid) of siliciumcarbide (carborundum);
 - s. carbonblack;

- t. carbonilchloride (fosgeen);
 - u. fosfor;
 - v. koolstofdissulfide;
 - w. organische sulfiden (thioethers) of organische disulfiden;
 - x. thiolen (mercaptanen);
 - y. gehalogeneerde organische verbindingen;
 - z. methanol;
 - aa. aromatische aldehyden;
 - bb. esters van alifatische monocarbonsuren;
 - cc. eugenolderivaten;
 - dd. fenolische esters;
 - ee. ketonen met een molecuulmassa groter dan 150;
 - ff. terpetijnoliederivaten.
2. Voor de toepassing van onderdeel 1 blijven apotheken en praktijken voor de uitoefening van de geneeskunst als huisarts, de tandheelkunst en de diergeneeskunst buiten beschouwing.
- V. 1. Inrichtingen voor het vervaardigen, bewerken, verwerken, opslaan of overslaan van zeer licht ontvlambare, licht ontvlambare, ontvlambare of brandbare vloeistoffen.
2. Inrichtingen voor:
- a. het opslaan of overslaan van aardolie of koolwaterstoffen in vloeibare toestand;
 - b. het raffineren, kraken of vergassen van aardolie of aardoliefracties.
- VI. 1. Inrichtingen voor het vervaardigen, bewerken, verwerken, opslaan of overslaan van harsen, dierlijke of plantaardige oliën of vetten.
2. Inrichtingen voor het vervaardigen van:
- a. oliën en vetten uit dierlijke of plantaardige grondstoffen;
 - b. vetzuren of alkanolen uit dierlijke of plantaardige oliën of vetten.

- VII. Inrichtingen voor:
 - a. het bewerken, verwerken, opslaan of overslaan van dierlijke of overige organische meststoffen;
 - b. het vervaardigen, bewerken, opslaan of overslaan van anorganische nitraathoudende meststoffen.
- VIII. Inrichtingen voor:
 - a. Het kweken, fokken, mesten, houden, verhandelen, verladen of wegen van dieren;
 - b. het slachten van dieren;
 - c. het vervaardigen, bewerken, verwerken, opslaan of overslaan van huiden, bont, leer of lederhalffabrikaten;
 - d. het bewerken, verwerken, opslaan of overslaan van produkten, die bij het slachten van dieren vrijkomen.
- IX. Inrichtingen voor:
 - a. het vervaardigen, bewerken, verwerken, opslaan of overslaan van vlees of vleeswaren;
 - b. het kweken, bewerken, verwerken, opslaan of overslaan van vis, weekdieren, schaaldieren of produkten, die bij de bewerking of verwerking daarvan vrijkomen;
 - c. het vervaardigen van brood, banket, chocoladeprodukten, beschuit, koek of biscuit;
 - d. het vervaardigen, bewerken of verwerken van voedingsmiddelen, genotmiddelen of grondstoffen daarvoor;
 - e. het vervaardigen, bewerken, verwerken, opslaan of overslaan van voedingsmiddelen voor dieren of grondstoffen daarvoor;
 - f. het telen, behandelen, verhandelen, opslaan of overslaan van landbouwprodukten.
- X. 1. Inrichtingen waar bestrijdingsmiddelen worden vervaardigd, bewerkt, opgeslagen of overgeslagen.

2. Onder bestrijdingsmiddelen wordt verstaan elke stof en elk mengsel van stoffen, alsmede micro-organismen en virussen, bestemd om te worden gebruikt bij:
 - a. het bestrijden of afweren van dieren, welke schade kunnen aanrichten aan planten en delen van planten;
 - b. het voorkomen of bestrijden van plantenziekten;
 - c. het voorkomen of bestrijden van ongewenste groei van planten, elders dan bedoeld in het tweede lid onder b, en het doden van loof;
 - d. het regelen of bevorderen van de groei van planten of delen van planten;
 - e. het tegengaan van bederf van voorvoeding van dieren bestemde plantaardige voortbrengselen;
 - f. het bestrijden of afweren van insecten en mijten, voorkomend op of bij dieren, door uitwendige toepassing, alsmede het bestrijden of afweren van slakken die als tussen-gastheer kunnen optreden voor ziekteverwekkers bij dieren welke instandhouding gewenst is;
 - g. het behandelen van opstallen, dienende tot verblijfplaats voor dieren, van mesthopen of van transportmiddelen voor dieren, melkwinningsapparatuur, ter bestrijding of afwering van insecten, mijten, virussen of micro-organismen dan wel door deze veroorzaakte omzettingsprodukten.
3. Voor de toepassing van het bij of krachtens dit eilandsbesluit bepaalde wordt onder bestrijdingsmiddel mede verstaan, elke stof en elk mengsel van stoffen alsmede micro-organismen en virussen, bestemd om te worden gebruikt bij:

- a. het bestrijden of afweren van dierlijke of plantaardige organismen of van virussen welke schade kunnen aanrichten aan plantaardige voortbrengselen, voor zover niet zijnde delen van planten, als bedoeld in het tweede lid;
- b. het bestrijden of afweren van dierlijke of plantaardige organismen of van virussen in of op:
 - 1. gebouwen en andere opstallen, niet dienende tot verblijfplaats voor dieren of kweekplaatsen voor planten;
 - 2. waterleidingsbedrijven, zweminrichtingen en wateren waarin wordt gebaad en gezwommen;
 - 3. vuilstortplaatsen;
 - 4. voer- en vaar- en vliegtuigen, niet zijnde transportmiddelen voor dieren;
- c. het bestrijden of afweren van dieren welke ziekten kunnen veroorzaken bij dan wel overbrengen op de mens;
- d. het bestrijden of afweren van dieren, anders dan bedoeld onder c, ter voorkoming van overlast voor de mens.

XI. Inrichtingen voor het winnen, vervaardigen, bewerken, verwerken, opslaan of overslaan van:

- a. keramische produkten, bak-, sier- of bestratingsstenen, dakpannen, porselein, aardewerk, kalkzandsteen, cement, cementmortel, cementwaren, gips of kalk;
- b. betonmortel of betonwaren;
- c. ertsen, mineralen, derivaten van ertsen of mineralen, minerale produkten of mergel;
- d. asbest of asbesthoudende produkten;
- e. glas of glazen voorwerpen;
- f. asfalt of asfalthoudende produkten;

- g. steen, gesteente, stenen voorwerpen of puin;
- h. zand of grind;
- i. grond.

- XII. Inrichtingen voor het vervaardigen, bewerken, verwerken, opslaan of overslaan van metalen, metalen voorwerpen of schroot dan wel behandelen van de oppervlakte van metalen of metalen voorwerpen.
- XIII. Inrichtingen voor het vervaardigen, onderhouden, repareren, behandelen van de oppervlakte, keuren, reinigen, verhandelen, verhuren of proefdraaien van:
 - 1º vliegtuigen;
 - 2º motoren, motorvoertuigen of vaartuigen;
 - 3º landbouwwerktuigen;
 - 4º bromfietsen.
- XIV. Inrichtingen voor het vervaardigen, bewerken, verwerken, behandelen, opslaan of overslaan van hout of kurk dan wel van houten, kurken of houtachtige voorwerpen.
- XV. Inrichtingen voor:
 - a. het vervaardigen, bewerken, verwerken, opslaan, overslaan of reinigen van textiel, woningtextiel, textielgrondstoffen, bont, leer, vlas of produkten hiervan;
 - b. het vervaardigen, bewerken, verwerken, opslaan of overslaan van papierstof, papier of produkten hiervan;
 - c. toepassen van grafische technieken.
- XVI. Inrichtingen:
 - a. waar met vuurwapens wordt geschoten of met ontvlambare of ontplofbare voorwerpen wordt geworpen;

- b. waar met de boog of met luchtdrukwapens wordt geschoten.
- XVII. Hotels, restaurants, pensions, café's, cafetaria's, snackbars en discotheken, alsmede aanverwante inrichtingen of gelegenheden waar tegen vergoeding logies worden verstrekt, dranken worden geschonken of spijzen voor directe consumptie worden bereid of verstrekt.
- XVIII.
- a. Inrichtingen waar drie of meer speelautomaten aanwezig zijn die zijn opgesteld voor gebruik door anderen dan de eigenaar of de houder;
 - b. dansscholen en andere inrichtingen waar een of meer voorzieningen aanwezig zijn voor het dansen;
 - c. sportscholen, sporthallen en andere inrichtingen, niet zijnde sportterreinen, waar een of meer voorzieningen of installaties aanwezig zijn voor het beoefenen van sport;
 - d. muziekscholen, muziekcoefenlokalen en andere inrichtingen waar een of meer voorzieningen aanwezig zijn voor het beoefenen van muziek;
 - e. sportterreinen, openluchttheaters en andere inrichtingen waar een of meer voorzieningen aanwezig zijn voor recreatieve doeleinden en waar een geluidsinstallatie is opgesteld;
 - f. inrichtingen voor het bieden van gelegenheid tot zwemmen;
 - g. inrichtingen of terreinen, geen openbare weg zijnde, waar gelegenheid wordt geboden tot het gebruiken van:
 - 1º gemotoriseerde modelvliegtuigen, -vaartuigen of -voertuigen;
 - 2º bromfietsen, motorvoertuigen of andere gemotoriseerde voer- of vaartuigen in wedstrijdverband, ter voorbereiding van wedstrijden of voor recreatieve doeleinden.

- XIX. 1. Inrichtingen voor het omzetten van:
- 1^o windenergie in mechanische, elektrische of thermische energie;
 - 2^o elektrische energie in stralingsenergie;
 - 3^o thermische energie in elektrische energie.
2. Voor de toepassing van onderdeel 1 onder 1^o, blijven buiten beschouwing windmolens of windturbines met een rotordiameter kleiner dan 2m.
3. Voor de toepassing van onderdeel 1 onder 2^o, blijven buiten beschouwing inrichtingen met een elektrisch vermogen of gezamenlijk vermogen voor de omzetting van die elektrische energie kleiner dan 4 kW.
4. Voor de toepassing van onderdeel 1 onder 3^o, blijven buiten beschouwing inrichtingen met een elektrisch vermogen of gezamenlijk vermogen kleiner dan 1,5 kW.
- XX. Inrichtingen voor het opslaan of overslaan van andere stuk- of bulkgoederen dan de stoffen, preparaten of produkten, die in een andere categorie worden genoemd, met een oppervlakte voor de opslag daarvan van 2000m² of meer.
- XXI. a. Ziekenhuizen;
- b. Inrichtingen voor het bieden van medische behandeling, verpleging of huisvesting tezamen met verzorging.
- XXII. Inrichtingen voor het reinigen van drukhouders, insluitsystemen, ketels, vaten, mobiele tanks, tank-auto's, tank- of bulkcontainers.
- XXIII. Inrichtingen voor het oefenen van brandbestrijdingstechnieken.
- XXIV. Inrichtingen voor het opslaan, behandelen of reinigen van afvalwater.

XXV. 1. Inrichtingen voor:**a. het opslaan van:**

- 1^o huishoudelijke afvalstoffen, die ten aanzien daarvan een capaciteit hebben van 5m³ of meer;
- 2^o bedrijfsafvalstoffen, die ten aanzien daarvan een capaciteit hebben van 5m³ of meer;
- 3^o autowrakken;
- 4^o gevaarlijke afvalstoffen;

b. het bewerken, verwerken, vernietigen of overslaan van afvalstoffen;**c. het op of in de bodem brengen van afvalstoffen om deze stoffen daar te laten;****d. het anderszins op de bodem brengen van afvalstoffen.****2. Voor de toepassing van onderdeel 1 worden onder huishoudelijke afvalstoffen of bedrijfsafvalstoffen niet begrepen dierlijke of overige organische meststoffen, niet zijnde zuiverings-slib, tenzij sprake is van het verbranden of vernietigen van die meststoffen dan wel het op of in de bodem brengen van die meststoffen om deze daar te laten.****3. Voor de toepassing van onderdeel 1 blijven buiten beschouwing inrichtingen voor het uitsluitend opslaan, behandelen of reinigen van afvalwater.****XXVI. Mijnen en bijbehorende bovengronds gelegen werken en inrichtingen.****Artikel 2**

Als milieubelastende activiteiten anders dan inrichtingen worden aangewezen:

- a. alle activiteiten die gebezigd worden door de inrichtingen vermeld in artikel 1, die echter niet plaatsgebonden zijn of elders plaatsvinden dan de lokatie van de inrichting;
- b. activiteiten, niet onder a bedoeld, waarvan redelijkerwijs verwacht kan worden dat het milieu daardoor nadelig belast wordt.

Artikel 3

Dit eilandsbesluit treedt in werking met ingang van de dag na die van zijn afkondiging.

Aldus vastgesteld in de vergadering van 28 december 1994.

De Gezaghebber,
Mr. S. M. BETRIAN

De Secretaris,
Mr. E. A. Vlieg

Dit eilandsbesluit is door mij afgekondigd op heden, de 28ste december 1994.

De Gezaghebber,
Mr. S. M. BETRIAN

Bijlage 3 Trainingen uit hoofde van het project Versterking Milieudienst Curaçao

Milieutechniek
Communicatietechniek
Juridische praktijk
Intensieve training in het opstellen van vergunningsaanvragen
Training on the job bedrijfsbezoeken
Excursie naar een waterzuiveringsinstallatie
Intensieve coaching van vier potentiële teamleaders
Intensieve begeleiding afdelingshoofd
Klanttevredenheid
Integriteit
Gedragcode
Schrijfcursussen Nederlandse taal
Presentatietechnieken
Individuele training en coaching alle medewerkers
Managementdrivers
Dilemma training
Performance management
Intervisie training
Projectmanagement
Training personeel om te werken met vergunningsaanvraag systeem (K2K)
Workshop processen MNB
Opleiding tot applicatiebeheerder voor K2K (beperkt aantal medewerkers)

Bijlage 4 Lijst van gebruikte afkortingen

Afkorting	Betekenis
ABVO	Algemene Bond voor Overheidspersoneel
ARBO	ArbeidsOmstandigheden
BOO	Build Own Operate
BPD	Bestuur Planning en Dienstverlening
CRU	Curacao Refinery Utility
GMN	Gezondheid Milieu en Natuur
HROOIT	Human Resource Organisatie Ontwikkeling en Informatie Technologie
LBOOB	Landsverordening Openbare Orde (landsverordening houdende ter vaststelling van regels ter bevordering van de openbare orde, rust en veiligheid, en ter bescherming van de gemeenschap)
LMA	Landsverordening Materieel Ambtenarenrecht
MNB	Milieu en Natuur Beheer
NAPB	Nederlands Antilliaanse Politie Bond
PDVSA	Petróleos de Venezuela S.A.
RVA	Raad van Advies
SAP	Sindikato Ambtenarnan di Polis
STRAF	Sindikato di Trahadornan di Aduana I Fiskalia
USONA	Uitvoeringsorgaan Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen
VOT	Vorming Opleiding en Training
VTE	VoltijdsEenheden