

Samenvatting

Opdracht en onderzoek

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

Dit rapport geeft invulling aan dit verzoek en beperkt zich tot de uitvoering van de VTH-taken met betrekking tot bouwen, milieu en natuur door het Openbaar Lichaam van Saba (OLS). Voor het onderzoek heeft het projectteam van de ILT en LNV 2 bezoeken gebracht aan Saba. Daarnaast zijn interviews afgenomen en documenten en rapporten bestudeerd. Medewerkers van het OLS hebben zonder terughoudendheid informatie voor het onderzoek verstrekt en ervoor gezorgd dat het projectteam de gewenste personen kon interviewen.

Resultaten

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

Vergunningverlening

- Er is een Hinderverordening van kracht, maar er zijn geen bedrijven aangewezen die vergunningplichtig zijn op grond van deze verordening.
- Het OLS heeft geen actueel overzicht van bedrijven die na inwerkingtreding van het Inrichtingen- en Activiteitenbesluit BES (IAB BES) een milieuvergunning moeten hebben of meldingsplichtig worden.
- Er vindt nagenoeg geen vergunningverlening plaats.

Voorbeeld

Het afvalverwerkingsbedrijf van Saba zamelt huishoudelijk- en bedrijfsafval in, scheidt de verschillende stromen en exporteert een groot deel van het afval. In het verleden werden meerdere afvalstromen verbrand. Het verbranden is nu beperkt tot hout en medisch afval. Voor dit bedrijf geldt geen vergunningplicht, er zijn geen eisen gesteld aan bijvoorbeeld de inname van afval, de luchtmissies (uitstoot) van de verbrandingsinstallatie of de opslag van verbrandingsassen.

Toezicht

- Het OLS voert geen toezicht uit met betrekking tot bouwen, milieu/hinder of natuur.

Voorbeeld

Een bedrijf bestaat uit verschillende onderdelen die dicht bij elkaar liggen: een steengroeve, een vulstation voor gasflessen, een tankstation en de opslag van vloeibare brandstoffen. Dit bedrijf wordt niet gereguleerd door een vergunning, het OLS voert geen toezicht uit.

Handhaving

- Door het ontbreken van toezicht vindt geen handhaving plaats.

Achterliggende oorzaken

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

Personeel en organisatie

- Er is een vergunningverlener aangesteld voor bouwen, maar geen vergunningverlener voor hinder- of natuurvergunningen.
- Toezichthouders voor de hinder- en bouwvergunningen ontbreken. De openstaande vacature voor een bouwinspecteur is niet ingevuld.

Middelen en processen

- Voor het toezicht op natuur is geen planning vastgesteld.
- Ondersteunende systemen voor VTH en registratie en archivering van stukken zijn niet aanwezig. Daardoor ontbreekt overzicht.

Cultuur en bestuurlijke invloed

- De medewerkers van het OLS worden ad hoc aangestuurd op basis van voorafgaand akkoord van het bestuurscollege (BC). Daardoor is sprake van een directe sturing op de dagelijkse werkzaamheden.

Betrokkenheid van het Rijk

- Het Rijk is beperkt betrokken bij ondersteuning van het VTH-proces voor bouwen, milieu of natuur.
- Ondanks het feit dat het OLS geen uitvoering geeft aan de VTH-taken voor bouwen en natuur heeft de Rijksvertegenwoordiger (RV) in het kader van interbestuurlijk toezicht (IBT) geen nader onderzoek uitgevoerd. Hinder valt op dit moment niet onder het IBT.
- De toepassing van IBT door de RV wordt bemoeilijkt omdat deze wel bevoegdheden heeft, maar er geen toezichthouders zijn aangewezen voor de ondersteuning van zijn taken.

Conclusie

De uitvoering van de VTH-taken door het OLS is niet op orde. Daarnaast ontbreken binnen de organisatie 'checks and balances'. De belangen die de wetgeving op het gebied van bouwen, milieu en natuur beoogt te beschermen, worden niet of onvoldoende beschermd. Door veel, soms sterk verweven oorzaken is een fundamentele wijziging van de uitvoering van de VTH-taken nodig om tot verbetering te komen.

Aanbevelingen

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

Aanbeveling 1 (Rijk)

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

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

Aanbeveling 2 (OLS)

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

- Personeel en organisatie: Geef prioriteit aan het werven voor vacatures binnen het VTH-proces.
- Sturing: Stel jaarlijks prioriteiten vast en koppel deze aan een concrete planning van werkzaamheden. Voer de werkzaamheden uit en bewaak de voortgang.
- Gebruik van ICT: Maak een eenduidige keuze voor ondersteunende systemen. Zorg voor instructie van medewerkers en stuur op het consequent gebruik van deze systemen.

Aanbeveling 3 (Rijk en OLS)

Zorg in nauwe afstemming met het OLS voor actuele en adequate wet- en regelgeving voor bouwen, milieu en natuur.

- Specifiek voor bouwen: Evalueer de 'Building and Housing Ordinance' (OLS en Rijk). Gebruik de BES-code om invulling te geven aan de functionele eisen van het bouwbesluit en veranker deze code in een Ministeriële Regeling.
- Specifiek voor milieu: Zorg voor een snelle inwerkingtreding van het IAB BES, waardoor de bedrijven met het meeste milieueffect gereguleerd worden. Het IAB BES geeft het vereiste actuele en duidelijke kader voor programmering en uitvoering van vergunningverlening en toezicht. Bij de nu overeengekomen gefaseerde inwerkingtreding voor Saba ontstaat een afwachtende houding bij het OLS en bij ondernemers. Milieueffecten door bedrijfsactiviteiten kunnen niet worden gereguleerd zolang het IAB BES niet in werking is getreden.

Aanbeveling 4 (Rijk)

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

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