

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 een verbetering van het 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 het verzoek en beperkt zich tot de uitvoering van de VTH-taken met betrekking tot bouwen, milieu en natuur door het Openbaar Lichaam van Sint Eustatius (OLE). Voor het onderzoek heeft het projectteam van de ILT en LNV 2 bezoeken gebracht aan Sint Eustatius. Daarnaast zijn interviews afgenomen en zijn documenten en rapporten bestudeerd. Medewerkers van het OLE 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 Sint Eustatius niet voldoet aan de wettelijke vereisten en lokale verordeningen. Deze conclusie berust op de volgende constatering.

Overkoepelend

- Het bestuurscollege heeft het 'Uitvoeringsprogramma Toezicht en Handhaving' vastgesteld, het 'Beleidsdocument Toezicht en Handhaving' is niet vastgesteld.
- De scheiding tussen vergunningverlening en toezicht is gerealiseerd door deze bij verschillende medewerkers te beleggen. 'Checks and balances' zoals vastgestelde werkprocessen en collegiale toetsing ontbreken.
- Het OLE maakt geen gebruik van digitale systemen voor verifieerbare vergunningverlening, uitvoering van toezicht en handhaving. Registratie van documenten vindt op uniforme wijze plaats maar is onvolledig.
- Het OLE stuurt niet op de uitvoering van VTH-taken.
- Vergunningverleners en toezichthouders organiseren onderlinge afstemming, een integrale aanpak voor complexe dossiers ontbreekt.

Vergunningverlening

- Bouwvergunningen worden afgegeven volgens een concept flow-chart. Er is 1 hindervergunning verleend in 2020, door een extern ingehuurd vergunningverlener. Natuurvergunningen worden verleend voor wetenschappelijk onderzoek.
- Het OLE heeft geen actueel overzicht van bedrijven die op dit moment vergunningplichtig zijn en na inwerkingtreding van het Inrichtingen- en Activiteitenbesluit BES (IAB BES) een milieuvergunning moeten hebben.

Voorbeeld

Bij de bouw van het Golden Rock Resort zijn per bouwfase bouwvergunningen verstrekt. Voor verschillende activiteiten hadden ook natuurvergunningen aangevraagd en verleend moeten worden. Dit is niet gebeurd.

Toezicht

- Er is geen inspecteur aangesteld voor het toezicht op naleving van hindervergunningen.
- Er is 1 bouwinspecteur die 2 dagen per week toezicht op bouwvergunningen uitvoert.
- Er is geen inspecteur aangesteld die toezicht op de naleving van natuurvergunningen uitvoert.

Voorbeeld

Bij de afvalcentrale is een operator in dienst die volgens het OLE ook toeziet op naleving van de voorschriften van de hindervergunning. De operator meldt dat het toezicht door de unit VTH moet worden uitgevoerd. In de praktijk houden de unit VTH en de operator geen toezicht op naleving van de vergunningvoorschriften.

Handhaving

- Geconstateerde overtredingen blijven voortduren, het OLE treedt niet handhavend op.

Achterliggende oorzaken

Het OLE 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

- De unit VTH heeft langdurig geen manager, waardoor deze unit niet wordt aangestuurd. Medewerkers werken niet volgens een vastgestelde planning en reageren alleen op aanvragen, meldingen of klachten.
- Alle ontwerpbesluiten die worden voorgelegd aan het bestuur moeten een advies hebben van de afdeling Juridische Zaken. Deze afdeling bestaat uit 1 medewerker, waardoor de werkdruk hoog is en achterstanden ontstaan.

Middelen en processen

- De unit VTH heeft geen ondersteunende digitale systemen voor VTH en de registratie en archivering van stukken. Daardoor ontbreekt inzicht en overzicht.

Cultuur en bestuurlijke invloed

- Medewerkers van de unit VTH voelen zich niet gesteund door het bestuur bij de uitvoering van hun taken op het gebied van toezicht en handhaving. Daardoor wordt bij toezicht en handhaving terughoudend opgetreden.

Betrokkenheid van het Rijk

- Het Rijk heeft in 2018 ingegrepen en het lokale bestuur tijdelijk uit haar functie ontheven. Ondanks dit ingrijpen geeft het OLE onvoldoende invulling aan uitvoering van de VTH-taken voor bouwen, milieu en natuur.
- De datum van inwerkingtreding van het IAB BES is herhaaldelijk uitgesteld. Daardoor ontstaat een afwachtende houding bij ondernemers en het OLE met betrekking tot het aanvragen en verlenen van hindervergunningen. Het OLE heeft expliciet aangegeven te wachten op de inwerkingtreding van het IAB BES en tot die tijd geen hindervergunningen te verlenen.

Conclusie

De uitvoering van de VTH-taken door het OLE 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 (OD) 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 berusten bij het openbaar lichaam, de taken worden uitgevoerd door de omgevingsdienst. Het openbaar lichaam mandateert de directeur van deze omgevingsdienst voor het ondertekenen van vergunningen en handhavingsbeschikkingen.
- Start direct met het in kaart brengen en wegwerken van de achterstanden bij vergunningverlening binnen het OLE met ondersteuning en onder aansturing van de omgevingsdienst. Draag daarbij zorg voor het tijdig betrekken van de lokale natuurbeheerorganisatie en de adviseurs bij het VTH-proces.
- Door de grote fysieke afstand tot Sint Eustatius is bijzondere aandacht nodig voor de praktische uitvoering van de VTH-taken. Dit kan gerealiseerd worden door de huidige vergunningverleners en toezichthouders van het OLE nauw te betrekken bij de uitvoering van de taken door de omgevingsdienst.

Aanbeveling 2 (OLE)

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

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

Aanbeveling 3 (Rijk en OLE)

Draag zorg, in nauwe afstemming met het OLE, voor actuele en adequate wet- en regelgeving voor bouwen, milieu en natuur.

- Specifiek voor bouwen: Gebruik de BES-code om invulling te geven aan de functionele eisen van het bouwbesluit (OLE) en veranker deze code in een Ministeriële Regeling (Rijk).
- Specifiek voor milieu: Zorg voor een snelle inwerkingtreding van het IAB BES, waardoor de bedrijven met het grootste potentiële milieueffect gereguleerd worden.
- Specifiek voor natuur: Beoordeel of gevoelige gebieden en bufferzones aangewezen moeten worden (Rijk).

Aanbeveling 4 (Rijk)

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

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