



Inspectie Leefomgeving en Transport  
*Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat*

# Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) door het Openbaar Lichaam Saba

Nulmeting van de uitvoering van VTH-taken met betrekking tot  
bouwen, milieu en natuur



Inspectie Leefomgeving en Transport  
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

# Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) door het Openbaar Lichaam Saba

Nulmeting van de uitvoering van VTH-taken met  
betrekking tot bouwen, milieu en natuur

Datum

1 juni 2023

## Colofon

Uitgegeven door

Inspectie Leefomgeving en Transport  
Toezicht publieke instellingen

088 489 00 00  
[www.ilent.nl](http://www.ilent.nl)  
[@inspectieLenT](https://twitter.com/inspectieLenT)

# Inhoud

**Samenvatting 5**

**Summary 8**

**Resúmen 11**

**1. Inleiding 14**

- 1.1 Aanleiding 14
- 1.2 Doelstelling 14
- 1.3 Aanpak onderzoek 14
- 1.4 Afbakening 15
- 1.5 Leeswijzer 15

**2. Saba en het Openbaar Lichaam 16**

- 2.1 Saba in feiten en cijfers 16
- 2.2 Het bestuur van het OLS 16
- 2.3 De ambtelijke organisatie 16
- 2.4 Rol van de Rijksvertegenwoordiger 18

**3. Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES 20**

**3.1 Algemeen 20**

- 3.1.1 Toezicht- en handhavingsbeleid, uitvoeringsprogramma 20
- 3.1.2 Monitoring, evaluatie en rapportage 20
- 3.1.3 Conclusies en aanbevelingen 20

**3.2 VTH Bouwen 21**

- 3.2.1 Beleid 21
- 3.2.2 Uitvoering 22
- 3.2.3 Conclusies en aanbevelingen 23

**3.3 VTH Milieu 24**

- 3.3.1 Beleid en programma 24
- 3.3.2 Uitvoering 24
- 3.3.3 Conclusies en aanbevelingen 25

**4. Wet grondslagen natuurbeheer- en bescherming BES 26**

**4.1 VTH Natuur 26**

- 4.1.1 Beleid 26
- 4.1.2 Uitvoering 27
- 4.1.3 Conclusies en aanbevelingen 28

**5. Speciale thema's 29**

**5.1 Aanleg Black Rock Harbour 29**

- 5.1.1 Uitvoering 29
- 5.1.2 Conclusie 29

**5.2 Klachten en signalen 30**

- 5.2.1 Beschrijving casus 30
- 5.2.2 Conclusies en aanbevelingen 30

<b>6.</b>	<b>Interviews en documentenonderzoek</b>	<b>31</b>
<b>6.1</b>	<b>Bevindingen</b>	<b>31</b>
6.1.1	Personeel en organisatie	31
6.1.2	Middelen en processen	31
6.1.3	Cultuur en bestuurlijke beïnvloeding	31
6.1.4	Betrokkenheid van het Rijk	31
<b>6.2</b>	<b>Conclusie</b>	<b>34</b>
<b>7.</b>	<b>Aanbevelingen</b>	<b>35</b>
<b>8.</b>	<b>Bijlagen</b>	<b>37</b>
8.1	Afkortingen	37
8.2	Referenties	38

## 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 luchtemissies (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 het aanwijzen van toezichthouders.

## Summary

### Assignment and investigation

On the 4<sup>th</sup> of October 2022, the State Secretary of Infrastructure and Water Management (Infrastructuur en Waterstaat, IenW) requested the Human Environment and Transport Inspectorate (Inspectie Leefomgeving en Transport), hereinafter ILT, to conduct an investigation into permits, supervision and enforcement (VTH) on Bonaire, St. Eustatius and Saba. The State Secretary also requested recommendations for improving the VTH system and introducing 'checks and balances'. The investigation was conducted in coordination with the Minister for Nature and Nitrogen of the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality (Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) hereinafter LNV.

This report presents the outcome of that investigation and focuses specifically on the execution of the VTH tasks relating to construction, the environment and nature by the Public Entity Saba (OLS). The project team formed by ILT and LNV visited Saba twice for the purposes of the investigation. In addition, interviews were conducted and documents and reports were studied. OLS employees cooperated fully in providing information for the investigation and ensured that the project team could interview the desired individuals.

### Results

The ILT concludes that the execution of VTH tasks relating to construction, the environment and nature on Saba does not comply with legal requirements and local regulations. This conclusion is based on the following observations.

#### Permits

- There is a Nuisance Ordinance in effect, but no businesses have been identified that require a permit under this ordinance.
- The OLS does not have an up-to-date list of businesses that are required to have an environment permit, or are subject to a reporting obligation, after the BES Establishment and Activities Decree (Inrichtingen- en Activiteitenbesluit BES), hereinafter IAB BES, comes into effect.
- Virtually no permits are issued.

#### *Example*

Saba's waste processing company collects household and commercial waste, separates it into waste streams and exports much of the waste. In the past, several waste streams were incinerated. Only timber and medical waste are incinerated now. This company does not have to have a permit and no requirements have been set in relation to waste acceptance, emissions to the air from the incinerator or storage of the incineration ash.

#### Supervision

- The OLS does not engage in supervision relating to construction, the environment/nuisance or nature.

#### *Example*

A business consists of several facilities that are close to each other: a quarry, a gas bottle filling station, a petrol station and a liquid fuel storage area. This company is not regulated by a permit; the OLS does not conduct supervision.

#### Enforcement



- Due to the lack of supervision, no enforcement takes place.

### **Underlying causes**

The OLS faces several bottlenecks that prevent adequate execution of VTH. The ILT has identified a number of causes in this regard.

#### Staff and organisation

- A permit issue officer has been appointed for construction, but there is no permit issue officer for nuisance or ecological permits.
- There are no supervisors for the nuisance and building permits. The open position for a building inspector has not been filled.

#### Resources and processes

- No schedule has been set for ecological supervision.
- No support systems are in place for VTH and document registration and archiving. There is a lack of overview as a result.

#### Culture and managerial influence

- The employees of OLS are managed ad hoc based on prior consent from the Executive Council (bestuurscollege, BC). Consequently, daily operations are under direct management control.

#### Involvement of the Dutch government

- The Dutch government has limited involvement in supporting the VTH process for construction, the environment or nature.
- Despite the fact that the OLS does not execute VTH tasks for construction and nature, the Kingdom Representative (Rijksvertegenwoordiger), hereinafter RV, has not carried out further investigation in the context of intergovernmental supervision (interbestuurlijk toezicht), hereinafter IBT. Nuisance is not currently included in the scope of IBT.
- The RV's application of IBT is complicated by the fact that the latter has powers but no supervisors have been designated to support his tasks.

### **Conclusion**

The OLS's execution of the VTH tasks is not in order. In addition, checks and balances are lacking within the organisation. The interests that laws relating to construction, the environment and nature are intended to protect are either not being protected at all, or not being protected adequately. Due to many, sometimes strongly interdependent causes, a fundamental change in the execution of VTH tasks is needed in order to improve the situation.

### **Recommendations**

The ILT recommends the following action to improve execution of the VTH tasks relating to construction, the environment and nature.

#### Recommendation 1 (Dutch government)

Rapidly transfer the execution of the entire VTH task package relating to construction, the environment and nature to a single existing environment agency in the Netherlands in Europe. This ensures retention of knowledge and experience, and guarantees continuity, while at the same time distancing the activities from the government.

- In line with the situation in the Netherlands in Europe, the public entity retains its powers and continues to have final responsibility. The tasks are

executed by the environment agency. The OLS gives the director of this environment agency a mandate to sign permits and enforcement orders.

- Immediately start to identify and eliminate permit issue backlogs within the OLS, under the management and with the support of the environment agency.
- Due to the significant physical distance to Saba, special attention is needed for the daily operational aspects of executing the VTH tasks. This can be achieved by closely involving the current OLS permit issue officers and supervisors in the environment agency's execution of the tasks.

#### Recommendation 2 (OLS)

Address the identified bottlenecks within the administrative organisation of the OLS quickly and in a focused manner, in close cooperation with the environment agency. Part of the VTH process will continue to be executed by the OLS despite recommendation 1.

- Staff and organisation: Prioritise recruitment to fill vacancies within the VTH process.
- Management: Set priorities on an annual basis and link them to a concrete schedule of work. Perform the work and monitor progress.
- Use of ICT: Make an unequivocal choice for support systems. Arrange training for the employees and focus management attention on consistent use of these systems.

#### Recommendation 3 (Dutch government and OLS)

In close coordination with the OLS, ensure up-to-date and adequate laws and regulations for construction, the environment and nature.

- Specifically for construction: Evaluate the 'Building and Housing Ordinance' (OLS and Dutch government). Use the BES code to implement the functional requirements of the Buildings Decree and anchor this code by means of a Ministerial Decree.
- Specifically for the environment: Ensure rapid entry into force of the IAB BES to regulate the businesses with the greatest potential environmental impact. The IAB BES sets out the required current and clear framework for programming and execution of the permit issue and supervision activities. The phased entry into force, as currently agreed for Saba, has led to a wait-and-see attitude on the part of the OLS and business owners. The environmental impacts of business activities cannot be regulated until the IAB BES comes into force.

#### Recommendation 4 (Dutch government)

Strengthen the position of the Kingdom Representative to achieve effective intergovernmental supervision.

- Establish a policy framework for the use of intergovernmental supervision instruments.  
Provide administrative support for the Kingdom Representative in fulfilling his/her intergovernmental supervision duties by appointing supervisors.

## Resúmen

### Enkargo i investigashon

Riba 4 di òktober 2022 sekretario di estado di Infrastruktura i Kalidat di Awa (IenW) a pidi Inspekshon di Medioambiente i Transporte (Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), pa hasi un investigashon riba otorgamentu di pèrmitnan di mantenshon (di lei) i supervishon (VTH), na Boneiru, Sint Eustatius i Saba. E sekretario di estado a pidi tambe pa hasi rekomendashonnan pa mehorá e sistema di VHT i pa introdusí asina yamá 'checks and balances'. A hasi e investigashon den koordinashon ku minister di Naturalesa i Nitrógeno di ministerio di Agrikultura, Naturalesa i Kalidat di Alimento (LNV).

E rapòrt aki ta kumpli ku e petishon akí i ta limitá su mes na e ehekushon di e tareanan di VTH di parti di Entidat Públiko Saba (OLS) relashoná ku konstrukshon, medioambiente i naturalesa. Pa e investigashon e tim di proyekto di ILT i LNV a hasi 2 bishita na Saba. Mas aleu a tene entrevista i a studia dokumento i rapòrt. Empleadonan di EPS, sin duda, a suministrá informashon pa e investigashon i a pèrkurá pa e tim di proyekto por a entrevistá e personanan deseá.

### Resultado

ILT ta konkluí ku implementashon di tareanan di VTH relashoná ku konstrukshon, medioambiente i naturalesa na Saba no ta kumpli ku e rekisitonan legal i ordenansanan lokal. E konklushon akí ta basá riba e siguiente opservashonnan.

#### Dunamentu di pèrmit

- Tin un Ordenansa di Molèster na vigor, por no a apuntá kompanianan ku tin mester di un pèrmit basá riba e ordenansa akí.
- OLS no tin un lista aktualisá di kompanianan ku, despues ku e Desishon Organisashon i Aktivitat (Inrichtingen- en Activiteitenbesluit BES (IAB BES) a drenta na vigor, tin mester di un pèrmit òf tin e obligashon pa registrá nan mes.
- Kasi no ta dunando pèrmit.

#### *Ehèmpel*

E kompania di Saba ku ta prosesá desperdisio ta rekohé sushi di kas i di kompania, ta separá distinto fluho i ta eksportá un gran parti di e sushi. Den pasado tabata kima diferente fluho di sushi. A limitá e kimamentu awor na palu i desperdisio médiko. E kompania akí no tin mester di un obligashon di pèrmit, no a stipulá eksigensianan pa por ehèmpel aseptashon di sushi, emishon di e instalashon di kombustion den aire (emishon) òf pa almasenamentu di shinishi di kombustion.

#### Supervishon

- OLS no ta hasi supervishon relashoná ku konstrukshon, medioambiente/molèster òf naturalesa.

#### *Ehèmpel*

Un kompania ta konsistí di diferente parti ku ta keda pegá ku otro: un sitio pa saka piedra, un stashon pa yen silinder di gas, un lugá pa tènku i almasená kombustibel líkido. E kompania akí no ta regulá pa medio di un pèrmit, OLS no ta hasi supervishon.

#### Mantenshon

- Debí na falta di supervishon no tin mantenshon (di lei) ta tumando lugá.

### **E kousanan di esaki**

OLS ta konfrontando diferente puntonan problemátiko ku ta strobando implementashon adekuaado di VTH. ILT ta distinguí diferente motibu al respekto .

#### Personal i organisashon

- A nombra un dunadó di pèrmit pa konstrukshon, pero ningun dunadó di pèrmit pa pèrmitnan di molèster òf naturalesa.
- Falta supervisornan pa pèrmitnan di molèster i konstrukshon. No ta yena e vakatura pa un inspektor di konstrukshon ku ta habrí.

#### Rekurso i prosesonan

- No a traha un plan di supervishon pa naturalesa.
- No tin sistemanan di sosten pa VHT i registrashon i archivamentu di dokumento presente. Pa e motibu ei no tin un bista general.

#### Kultura i influensia atministrativo

- Ta duna guia ad hoc na kolaboradónan di OLS a base di un akuerdo ku kolegio ehekutivo (BC) a sera di antemano. Pa e motibu ei por papia di un kontrol direkto riba e trabounan diario.

#### Partisipashon di Gobièrnu Sentral

- Gobièrnu Sentral tin un partisipashon limitá den dunamentu di sosten na e proseso di VTH pa konstrukshon, medioambiente òf naturalesa.
- Apesar di e echo ku OLS no ta implementá tareanan di VHT pa konstrukshon i naturalesa, e Representante di Reino (RV), no a hasi investigashon mas detayá den kuadro di supervishon intergubernamental (IBT). Molèster na e momentunan akí no ta kai bou di IBT.
- Aplikashon di IBT di parti di RV ta ser kompliká, komo ku e tin e kompetensia si, pero no a nombra supervisornan pa apoy'é den su tareanan.

### **Konklushon**

Ehekushon di e tareanan di VHT di parti di OLS no ta na òrdu. Ademas falta 'checks and balances' den e organisashon. E interesnan ku legislashon riba tereno di konstrukshon, medioambiente i naturalesa ta pretendé di protehé, no ta protehé òf no ta protehé sufisientemente. Debí na hopi kousa, tin bia fuertemente ligá ku otro, tin mester di un kambio fundamental den ehkushon di e tareanan di VHT pa logra mehorashon.

### **Rekomendashonnan**

ILT ta hasi e siguiente rekomendashonnan pa mehorá ehkushon di e tareanan di VHT relashoná ku konstrukshon, medioambiente i naturalesa.

#### Rekomendashon 1 (Gobièrnu Sentral)

Riba término kòrtiku mester pone ehkushon di henter e pakete di tarea di VHT pa konstrukshon, medioambiente i naturalesa, bou di 1 servisio ambiental eksistente na Hulanda Oropeo. Asina ta garantisá konosementu, eksperensia i kontinuidat i ta logra tene gobièrnu na un distansia.

- Konforme e situashon na Hulanda Oropeo, e kompetensia i responsabilidadat final ta keda den man di e entidat públiko. E servisio ambiental ta ehkutá e tareanan. OLS ta duna mandato na e direktor di e servisio ambiental akí pa firma pèrmit- i desishonnan di mantenshon (di lei).
- Kuminsá inmediatamente ku inventarisashon i eliminashon di retrasonan den dunamentu di pèrmit den OLS, ku sosten i guia di e servisio ambiental.

- Debí na e distansia físiko grandi ku Saba, ehekushon diario di e tareanan di VTH ta rekerí atenshon speshal. Por logra esaki pa medio di embolbimentu estrecho di e dunadónan di pèrmit i supervisoran di OLB den ehekushon di e tareanan di parti di e servisio ambiental.

#### Rekomendashon 2 (OLS)

Atendé rápido i dirigí, e puntonan problemátiko señalá den e organisashon atministrativo di OLS, den estrecho kooperashon ku e servisio ambiental. Apesar di rekomendashon 1, OLS lo keda ehikutá un parti di e proseso di VHT.

- Personal i organisashon: Duna prioridat na reklutamentu pa e vakaturanan den e proseso di VTH.
- Guia: Stipulá prioridatnan anualmente i mara esakinan na un planifikashon konkreto di e trabounan. Ehikutá e trabounan i vigilá nan progreso.
- Uso di ICT: Hasi un eskoho kla pa sistemanan di apoyo. Pèrkurá pa instrukshon di e kolaboradónan i guia nan pa nan hasi uso konsekuente di e sistemanan akí.

#### Rekomendashon 3 (Gobièrnu Sentral i OLS)

Pèrkurá den koordinashon estrecho ku OLS, pa legislashon i regulashon aktualisá i adekua pa konstrukshon, medioambiente i naturalesa.

- Spesífikamente pa konstrukshon: Evaluá e 'Building and Housing Ordinance' (OLS i Gobièrnu Sentral). Hasi uso di e kódigo di BES pa duna contenido na e eksigensianan funshonal di e desishon di konstrukshon i ankra e kódigo akí den un Areglo Ministerial.
- Spesífikamente pa medioambiente: Pèrkurá pa implementashon rápido di e IAB BES, di manera ku ta regulá e kompanianan ku tin mas impakto riba medioambiente. IAB BES ta duna e kuadro aktual i kla pa programashon i implementashon di dunamentu di pèrmit i supervishon. Den e palabrashon aktual pa e implementashon drenta gradualmente na vigor pa Saba, ta surgi un aktitut di sinta warda serka OLS i e empresarionan. No por regulá e impaktonan ambiental debí na aktividatnan komersial empresarial, tanten ku e IAB BES no a drenta na vigor.

#### Rekomendashon 4 (Gobièrnu Sentral)

Fortalesé e posishon di Representante di Reino pa implementashon di e tarea di IBT.

- Stipulá un kuadro di maneho pa aplikashon di instrumentonan di IBT. Nombra supervisoran pa garantisá sosten atministrativo di e Representante di Reino, ora di ehersé su tarea di IBT.

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Op 4 oktober 2022 verzocht de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) een onderzoek uit te voeren en aanbevelingen te doen voor een goed functionerend stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, de BES-eilanden.

Met dit rapport geeft de ILT invulling aan dit verzoek. Het onderzoek is uitgevoerd in afstemming met de minister voor Natuur en Stikstof van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

## 1.2 Doelstelling

Het bestuurscollege (BC) van Saba verleent vergunningen aan burgers en bedrijven, draagt vervolgens zorg voor het toezicht op de naleving en treedt zo nodig handhavend op. Dit onderzoek richt zich specifiek op de VTH-taken met betrekking tot bouwen, milieu en natuur.

Doel van het onderzoek is het toetsen van de uitvoering van de VTH-taken aan het normenkader op grond van de Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer (vrom) BES, de Hinderverordening en de Wet grondslagen natuurbeheer- en bescherming (gnb) BES en de onderliggende regelgeving. De resultaten van deze toetsing zijn vervolgens als een nulmeting vastgelegd. Aan de hand van deze nulmeting doet de ILT aanbevelingen om de uitvoering van deze taken te verbeteren en als dit nodig is aanvullende zogenoemde 'checks and balances' in te voeren.

## 1.3 Aanpak onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in 3 fasen: de voorbereidingsfase, de onderzoeksfase en de rapportagefase.

In de voorbereidingsfase is het projectteam ingesteld met medewerkers van de ILT en LNV. Via videovergaderingen zijn kennismakingsgesprekken gevoerd met relevante personen binnen het OLS en is de stand van zaken van wetgeving, toezichts- en handavingsprogramma's van het OLS in kaart gebracht. Ook is de status van al lopende verbeterplannen besproken. Op basis van de wetten, besluiten en verordeningen is het toetsingskader voor het onderzoek vastgesteld.

Tijdens de onderzoeksfase zijn 2 bezoeken aan Saba gebracht. Bij het 1<sup>e</sup> bezoek werd verder kennism gemaakt, zijn interviews afgenomen en is het normenkader gepresenteerd. Het OLS heeft geen thema's of dossiers voorgesteld voor verder onderzoek. Tot slot is informatie verzameld en zijn concrete werkafspraken gemaakt over het verdere verloop en de communicatie over het onderzoek. Tijdens het 2<sup>e</sup> bezoek zijn geselecteerde dossiers geanalyseerd. Daarnaast heeft de ILT verdiepende interviews afgenomen van medewerkers van het OLS en van organisaties die ook actief zijn in het VTH-proces.

In de rapportagefase zijn de bevindingen vastgelegd in een conceptrapport, zonder conclusies en aanbevelingen. Dat concept is voor een feitencheck in wederhoor

voorgelegd aan het OLS. Als de reacties daartoe aanleiding gaven, zijn deze verwerkt in het rapport.

In het rapport zijn de bevindingen voor 'beleid en programma' en voor 'uitvoering' beschreven. Deze worden getoetst aan het normenkader van de Wet vrom BES, hoofdstuk 5 van het ontwerp Inrichtingen- en Activiteitenbesluit BES (IAB BES), de Hinderverordening en de Wet GNB BES. Het ontwerp-IAB is nog niet in werking getreden en dus geen formeel normenkader. Tenslotte zijn conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd voor het verbeteren van de uitvoering en de 'checks and balances'.

## **1.4 Afbakening**

De scope van het onderzoek wordt bepaald door het verzoek van de staatssecretaris van 4 oktober 2022, het normenkader Wet vrom BES en onderliggende wet- en regelgeving, de Hinderverordening en het normenkader Wgnb BES en onderliggende wet- en regelgeving.

Het onderzoek beperkt zich tot de periode 2020 tot en met 2022. Als in de geselecteerde dossiers belangrijke stappen zijn gezet die buiten deze periode vielen, zijn deze ook opgevraagd en betrokken bij de beoordeling.

## **1.5 Leeswijzer**

De bevindingen in dit rapport berusten op een analyse van de geselecteerde dossiers, de documenten die daarover door het OLS zijn aangeleverd en de interviews die zijn afgenomen met personen binnen en buiten het OLS. De ILT kan op basis van deze beperkte steekproef geen volledig en absoluut beeld presenteren. De bevindingen zijn echter voldoende overtuigend en overeenkomend om tot conclusies en aanbevelingen te komen.

In hoofdstuk 2 staat een korte beschrijving over Saba en het bestuur, de ambtelijke organisatie en de positie binnen Nederland. Ook wordt hier kort de rol van de Rijksvertegenwoordiger toegelicht.

In hoofdstuk 3 vindt u een beschrijving van beleid, programmering en uitvoering van VTH-taken voor bouwen en milieu/hinder.

Het beleid en de uitvoering van VTH-taken voor natuur staat in hoofdstuk 4.

In hoofdstuk 5 wordt de voorbereiding van de nieuwe haven beschreven. En de manier waarop het OLS is omgegaan met een klacht. Deze informatie is aangedragen door een bedrijf op Saba.

Hoofdstuk 6 beschrijft observaties op basis van de interviews, voor zover die verdere duiding geven aan bevindingen uit de dossieronderzoeken. Daarbij worden ook gerelateerde onderzoeken gebruikt van andere instanties die de bevindingen over het functioneren van het VTH-stelsel op de BES-eilanden ondersteunen.

## 2. Saba en het Openbaar Lichaam

### 2.1 Saba in feiten en cijfers

Saba is een zogenoemd Openbaar Lichaam binnen Nederland, ook wel een 'bijzondere gemeente'. Tot 2010 maakte Saba deel uit van de Nederlandse Antillen. Sinds 10 oktober 2010 hoort het eiland, net als Bonaire en Sint Eustatius, tot Caribisch Nederland (CN). Samen met Sint Eustatius en Sint Maarten hoort Saba tot de Bovenwindse Eilanden van CN.

Saba is een vulkanisch eiland van ongeveer 13 km<sup>2</sup> en is qua grootte ongeveer de helft van het Waddeneiland Schiermonnikoog. Op 1 januari 2022 telt Saba 1.911 inwoners en ongeveer 750 huishoudens. Dit is vergelijkbaar met een kleine gemeente als het Gelderse Rozendaal. De laatste 5 jaar is de bevolking met zo'n 11% afgenomen (meer emigranten dan immigranten). Dit is met name te verklaren door een sterke afname van het aantal studenten, uit de Verenigde Staten en Canada, aan de medische faculteit, de Saba University School of Medicine. Dit is een gevolg van de orkanen van 2017 en de Covid-19 crisis. Voorheen was ongeveer een kwart van de bevolking (500) medische studenten. Dat aantal is gedaald tot zo'n 150.

Volgens de prognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek zullen er in 2030 op Saba 9% meer inwoners wonen dan in 2022.

Naast de medische faculteit als economische pijler is het eiland vooral gericht op toerisme.

### 2.2 Het bestuur van het OLS

Saba wordt bestuurd door een eilandbestuur en de Nederlandse Rijksoverheid. Het belangrijkste verschil met Europees Nederland is dat er een andere bestuurlijke indeling is. De bestuurslaag van de provincie ontbreekt, maar ook andere organisaties zoals een waterschap of een omgevingsdienst zijn niet aanwezig. Hierdoor is het openbaar lichaam voor veel onderwerpen verantwoordelijk die in Europees Nederland bij andere publieke instanties zijn belegd.

De eilandsraad is het hoogste bestuursorgaan van het OLS. De eilandsraad stelt de kaders en ziet toe op het werk van het BC. Het beleid wordt door het BC bepaald, tenzij deze bevoegdheid expliciet bij de eilandsraad is gelegd. De eilandsraad wordt door de inwoners van Saba gekozen en bestaat uit 5 eilandsraadsleden.

Het BC zorgt voor het dagelijks bestuur van Saba. Zij bereiden eilandsraadsbesluiten voor en voeren die vervolgens uit. Het BC is ook bevoegd om zelf beslissingen te nemen, zoals het verlenen van vergunningen of het aangaan van contracten. Het college wordt bij deze taken ondersteund door de ambtelijke organisatie onder leiding van de eilandsecretaris.

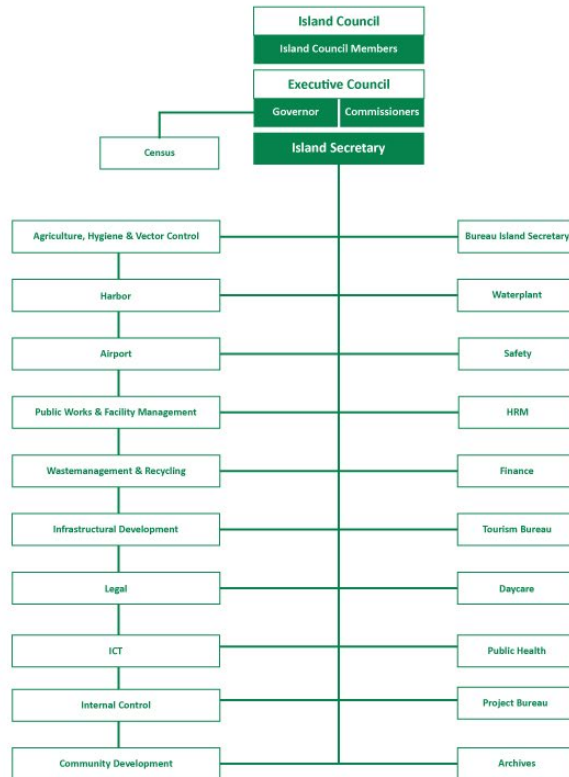
### 2.3 De ambtelijke organisatie

Aan het hoofd van de ambtelijke organisatie staat de eilandsecretaris. De secretaris ondersteunt het BC. Het OLS was onderverdeeld in 20 afdelingen: Agriculture, Hygiene & Vector Control, Harbour, Airport, Public Works & Facility Management, Waste management & Recycling, Infrastructural Development, Legal, ICT, Internal Control, Community Development, Water plant, Safety, HRM, Finance, Tourism Bureau, Day care, Public Health, Project Bureau and Archives.



Midden 2022 is de organisatie aangepast. Het OLS heeft hiervan geen recent overzicht of organogram verstrekt. Onderstaand organogram is de situatie voor de aanpassing.

Figuur 1: Organogram OLS tot midden 2022



De verdeling van het portfolio binnen het bestuur is als volgt:

- Gezaghebber: Census, Personnel Affairs and the organization, Disaster Management, Protocol, Public Safety, Communications (GIS) en Digitalization and IT.
- Gedeputeerde: General Affairs, Finance and Economic Affairs, Agriculture, Animal husbandry and fisheries, Planning and Infrastructure, SEC, Public Works, Constitutional Affairs, Tourism, Water, Harbor, Airport, Nature and Environment en Sanitation and Waste Management.
- Gedeputeerde: Archives, Youth Affairs, Gender Affairs, Cadaster, Education, Community Development, Social Housing, Health and Hygiene (GGD), Satel, Social and Labor Affairs, EU Funds en Culture and Sports.

Iedere afdeling wordt geleid door een afdelingshoofd. Zij vormen samen met de eilandsecretaris het managementteam. De belangrijkste taak van de ambtelijke organisatie is om besluiten van de eilandsraad en het BC voor te bereiden en uit te voeren. Bij het OLS werken ongeveer 240 medewerkers. Voor dit onderzoek is gesproken met medewerkers van verschillende afdelingen, met name van het Project Bureau, Public Safety and Disaster, Legal en Infrastructural Development (het 'Planning Bureau').

### *Mandaatregeling*

Het BC heeft het verlenen van vergunningen en het opleggen van handhavingsbeschikkingen niet gemandateerd.

Het BC heeft geen mandaatregeling vastgesteld waarmee het verlenen van vergunningen wordt gemandateerd. Ook het opleggen van handhavingsbeschikkingen is niet gemandateerd. Alle besluiten moeten door het BC worden vastgesteld.

### *Aanwijzing toezichthouders*

Het BC heeft handhavers aangewezen. Iedere handhaver is verantwoordelijk voor specifieke regelgeving. Een medewerker van Saba Conservation Foundation (SCF) is aangewezen als handhaver voor natuurregelgeving.

Bij afzonderlijke besluiten van 6 juni 2022 zijn 6 individuele medewerkers, waaronder de medewerker van SCF, als handhaver voor specifieke regelgeving aangewezen. Van de aangewezen medewerkers is er inmiddels 1 met pensioen. Hoewel in de besluiten de term 'handhaver' wordt gebruikt, wordt daarmee waarschijnlijk 'toezichthouder' bedoeld.

## **Vergunningverlening**

### *Hindervergunningen*

Er is geen vergunningverlener aangesteld voor hindervergunningen.

### *Bouwvergunningen*

Bij het 'Planning Bureau' is 1 bouwvergunningverlener aangesteld voor het verlenen van bouwvergunningen.

### *Natuurvergunningen*

Er is geen vergunningverlener aangesteld voor natuurvergunningen.

## **Toezicht en handhaving**

De afdeling Crisis & Disaster is verantwoordelijk voor het toezicht op alle regelgeving waarvoor OLS verantwoordelijk is. Alle toezichthouders ('Handhavers van het Openbaar Lichaam'), behalve de toezichthouder van SCF, vallen onder deze afdeling. Er zijn 4 toezichthouders die het taakveld milieu of natuur in hun pakket hebben. Er is geen toezichthouder aangesteld voor de naleving van bouwvergunningen of hindervergunningen.

## **2.4 Rol van de Rijksvertegenwoordiger**

De Rijksvertegenwoordiger (RV) is de schakel tussen de Rijksdepartementen en de 3 openbare lichamen in Caribisch Nederland. Zijn taak is het bevorderen van goed bestuur en toezicht houden op de besluiten van het BC en de eilandsraad, bijvoorbeeld op personeelsbenoemingen. Hij is zo de 'ogen en oren' voor de ministers. Verder bevordert de RV de samenwerking tussen de rijksambtenaren op Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de samenwerking met de besturen. Op dit moment wordt de functie van RV vervuld door de waarnemend RV.

De RV heeft onder andere de bevoegdheid tot het uitoefenen van interbestuurlijk toezicht (IBT). Dit is een belangrijke 'check and balance' in het VTH-stelsel. Als onderdeel van deze taak kan hij aan de desbetreffende minister mededeling doen

van besluiten van de eilandsbesturen die naar zijn mening voor vernietiging in aanmerking komen (artikel 222 WoIBES).

De RV kan op grond van zijn IBT-bevoegdheid ook in de plaats treden wanneer het BC of de gezaghebber een gevorderde beslissing niet of niet naar behoren neemt (artikel 231 WoIBES). Met andere woorden: als er sprake is van taakverwaarlozing dan kan de RV in de plaats treden van het lokale bestuur.

## 3. Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES

### 3.1 Algemeen

#### 3.1.1 Toezicht- en handhavingsbeleid, uitvoeringsprogramma

Het BC heeft geen Uitvoeringsprogramma Toezicht en Handhaving vastgesteld.

Hoofdstuk 5 van het ontwerp Inrichtingen- en Activiteiten Besluit BES (IAB BES, geplande inwerkingtreding per 1 juli 2023) stelt eisen aan het toezicht- en handhavingsbeleid (artikel 5.1) en het uitvoeringsprogramma (artikel 5.2). Dit toetsingskader is op dit moment nog niet van kracht. Voor 2022 is een voorstel gedaan voor een handhavingsstrategie voor enkele thema's door de afdeling Crisis & Disaster.

Het BC heeft geen Uitvoeringsprogramma Toezicht en Handhaving vastgesteld. Het ministerie van IenW is op 26 augustus 2021 met Saba een gefaseerde inwerkingtreding overeengekomen voor de verschillende bedrijfscategorieën van het IAB. De vergunningplicht voor categorie III wordt een jaar na inwerkingtreding van het IAB van kracht. De meldingsplicht voor categorie II en de algemene regels voor categorie I worden 2 jaar na inwerkingtreding van kracht. Overigens werd er op dat moment nog vanuit gegaan dat het IAB op 1 april 2022 in werking zou treden.

#### 3.1.2 Monitoring, evaluatie en rapportage

Er is geen uitvoeringsprogramma Toezicht en Handhaving vastgesteld. Monitoring, evaluatie en rapportage zijn niet van toepassing.

Hoofdstuk 5 van het ontwerp-IAB BES (IAB, voorziene inwerkingtreding per 1 juli 2023) stelt eisen aan monitoring, evaluatie en rapportage met betrekking tot het uitvoeringsprogramma (artikel 5.3 en 5.4). Het bestuur moet de resultaten en de voortgang bewaken en jaarlijks aan de eilandsraad en de minister rapporteren over de voortgang en het bereiken van de doelen.

Er is geen uitvoeringsprogramma vastgesteld. Daardoor kunnen monitoring, evaluatie en rapportage niet plaatsvinden.

#### 3.1.3 Conclusies en aanbevelingen

##### *Conclusie*

- Het OLS heeft geen toezichts- en handhavingsbeleid vastgesteld en de uitvoering van het toezicht is niet geprogrammeerd.

##### *Aanbeveling*

- Stel toezichts- en handhavingsbeleid vast, stel een uitvoeringsprogramma op en draag zorg voor de uitvoering.

## 3.2 VTH Bouwen

### 3.2.1 Beleid

#### *Bouwverordening*

Het OLS heeft een eilandverordening vastgesteld die regels over bouwen bevat. Deze verordening is niet aangepast aan de Wet vrom Bes.

Op grond van het algemeen overgangsrecht van de Invoeringswet heeft de eilandsraad op 6 september 2010 een positieve lijst vastgesteld van eilandelijke regelgeving die blijft gelden na de transitie in 2010. Op deze lijst zijn de 'Building and Housing Ordinance 1999' (AB 1999) en de wijziging van de verordening 2004 (AB 2004)' opgenomen.

De 'Building and Housing Ordinance 1999' is ten onrechte niet aangepast aan de Wet vrom BES. Daardoor zijn artikelen in de verordening blijven staan die nu in de wet zijn opgenomen.

#### *Welstandnota*

De eilandsraad heeft geen welstandnota vastgesteld.

De eilandsraad moet een welstandnota vaststellen (artikel 2.5 Wet vrom Bes). Bouwwerken mogen niet in strijd zijn met de redelijke eisen van welstand, zoals opgenomen in deze nota. Bij de beoordeling van een bouwaanvraag moet het BC beoordelen of er geen sprake is van strijd met de redelijke eisen van welstand. In dat het geval moet de bouwvergunning geweigerd worden. Doordat de eilandsraad geen welstandnota heeft vastgesteld, kan de toets niet uitgevoerd worden.

#### *Openbaar register*

Het BC heeft geen openbaar register ingesteld.

Aanvragen om bouwvergunningen en verleende bouwvergunningen moeten ingeschreven worden in een openbaar register dat door het BC is ingesteld (artikel 2.8, lid 5 Wet vrom BES).

Het BC heeft geen openbaar register ingesteld.

#### *BES Bouwbesluit en BES-code*

De functionele eisen uit het BES Bouwbesluit zijn niet nader uitgewerkt. De BES-code is niet als beleidsregel vastgesteld en wordt niet gehanteerd bij de toetsing van de bouwaanvragen.

Het BES Bouwbesluit 2017 beschrijft de technische- en functionele eisen voor de toetsing van een aanvraag voor een bouw- en gebruiksvergunningen. Een bouwwerk moet voldoende bestand zijn tegen gecombineerde permanente belasting, veranderlijke belasting en wind (artikel 2.1). Het BC kan door middel van beleidsregels aangeven wanneer er voldaan wordt aan deze functionele eis, maar

heeft dit niet nader uitgewerkt. Ook de minister kan een ministeriële regeling vaststellen ter uitwerking van deze eisen (artikel 6.2), dit is niet gebeurd. De BES-code is in december 2010 in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties opgesteld. Deze code kan als beleidsregel ter beoordeling van het aspect 'constructieve veiligheid' gelden. De BES-code is niet als beleidsregel vastgesteld en in de praktijk wordt bij aanvragen van een bouwvergunning niet aan deze code getoetst.

### 3.2.2 Uitvoering

#### *Informatie en dossiervorming*

Het OLS heeft 1 bouwvergunning verstrekt maar geen bijhorende processtukken.

Voor de selectie van bouwvergunningen zijn overzichten opgevraagd van de vergunningen die in de periode 2020 tot en met 2022 zijn verleend. Van 2020 en 2021 zijn geen overzichten verstrekt. De informatie is binnen de organisatie verspreid en grotendeels in fysieke vorm opgeslagen. Over 2022 is informatie verstrekt van 1 bouwaanvraag waarvoor de vergunning is verleend en van 1 aanvraag waarvan de status onduidelijk is. De afdeling Finance heeft een overzicht verstrekt van 2020 tot en met 2022 waaruit op basis van de betaalde bouwleges blijkt dat er in die periode 34 bouwvergunningen zijn verleend.

#### *Procedures*

Het OLS heeft geen procesbeschrijving vastgesteld voor het verlenen van bouwvergunningen.

Aanvragen komen binnen bij het secretariaat van de eilandsecretaris en worden doorgestuurd naar het 'Planning Bureau'. Deze stuurt de aanvraag met een advies terug naar het secretariaat waarna het wordt besproken in het BC. De vorige vergunningverlener hield een papieren archief bij en heeft dit archief niet overgedragen. Bouwvergunningen van grote projecten zoals de aanleg van de nieuwe haven worden ook voor advies voorgelegd aan het 'Planning Bureau'. Er is geen werkproces voor het verlenen van bouwvergunningen vastgesteld.

#### *Adviseurs*

Het is niet duidelijk welke adviseurs betrokken worden bij de bouwvergunningverlening. In het advies van 'Planning Bureau' wordt verwezen naar de brandweer. In het dossier is dit advies niet aangetroffen.

#### *Bouwvergunningen*

Het dossier is onvolledig, waardoor niet beoordeeld kan worden of het proces van vergunningverlening op de juiste wijze is verlopen. De bouwvergunning ontbreekt in het dossier.

In het dossier ontbreken meerdere documenten zoals de bouwvergunning, publicaties van de aanvraag en de verleende vergunning en checklisten. Het dossier bevat een advies van het 'Planning Bureau' waarin is aangegeven dat de aanvraag intern en met de brandweer is besproken en dat de vergunning verleend kan worden. De uitgebrachte adviezen ontbreken in het dossier. In de 'building permit fee' wordt verwezen naar de datum waarop de bouwvergunning is verleend. Het dossier is onvolledig, waardoor niet beoordeeld kan worden of het proces op de juiste wijze is verlopen.

### *Toezicht en handhaving*

Het OLS voert geen toezicht uit op de verleende bouwvergunningen en illegale bouwactiviteiten.

## **3.2.3 Conclusies en aanbevelingen**

### *Conclusies*

- De regelgeving voldoet niet volledig aan de Wet vrom BES. De eilandverordening met bouwregels is niet aangepast aan de Wet vrom BES, een welstandsnota ontbreekt en er is geen openbaar register ingesteld.
- De uitvoering van bouwvergunningverlening verloopt niet adequaat en er vindt geen toezicht en handhaving plaats.

### *Aanbevelingen*

- Pas de 'Building and Housing Ordinance' aan de Wet vrom BES aan.
- Beoordeel welke instrumenten behouden kunnen worden door deze op te nemen in andere eilandsverordeningen. Bijvoorbeeld gebaseerd op de Wet grondslagen Ruimtelijke Ordening BES.
- Onderzoek in samenspraak met het Rijk of de wet moet worden aangepast voor bepalingen die niet in eilandsverordeningen geregeld kunnen worden.
- Gebruik de BES-code om invulling te geven aan de functionele eisen (OLS) en veranker dit in een ministeriële regeling (Rijk).
- Stel een welstandsnota vast en stel een openbaar register in.
- Stel een procesbeschrijving vast voor het verlenen van bouwvergunningen.
- Zorg voor uniforme registratie en archivering van de processtukken.
- Stel een toezicht en handhavingsbeleid vast voor VTH op gebied van milieu, natuur en bouwen, koppel hieraan een jaarlijks uitvoeringsprogramma. Evalueer de uitvoering jaarlijks en stel, als dit nodig is het beleid bij.
- Zorg voor adequaat toezicht op verleende bouwvergunningen en treedt in voorkomende gevallen handhavend op.

## 3.3 VTH Milieu

### 3.3.1 Beleid en programma

#### *Milieuprogramma*

De eilandsraad heeft een milieuprogramma vastgesteld, dit voldoet niet aan de eisen van de Wet vrom BES.

De eilandsraad heeft in maart 2021 de 'Implementation Agenda for Nature & Environment Policy on Saba 2020-2030' vastgesteld. Dit is het uitvoeringsprogramma van het Natuur en Milieu Beleidsplan Caribisch Nederland (NMBP-CN) 2020-2030, vastgesteld door de minister van LNV en de staatssecretarissen van IenW en BZK. In het document staan milieubeleidsinstrumenten voor zover deze relevant zijn voor het beheersen van druk op de koraalriffen.

Het document voldoet niet aan de inhoudelijke eisen die aan een milieuprogramma worden gesteld en wordt niet jaarlijks vastgesteld. Daarmee is dit document geen milieuprogramma als bedoeld in artikel 1.5 van de Wet vrom BES.

#### *Hinderverordening*

Het OLS heeft geen categorieën van bedrijven aangewezen die onder de Hinderverordening vallen. Dit betekent dat bedrijven niet over een hindervergunning hoeven te beschikken.

Saba heeft een Hinderverordening vastgesteld (Eilandsverordening van 19 juni 1964) die is opgenomen op de positieve lijst van wetgeving die na 10 oktober 2010 geldig bleef. Er is geen eilandbesluit waarbij bedrijven worden aangewezen als bedoeld in artikel 1 van de Hinderverordening. Dit betekent dat er geen enkele vorm van bedrijvigheid onder de Hinderverordening valt. Ongeacht omvang en milieubelasting hoeven bedrijven geen hindervergunning te hebben.

#### *Ambtelijke organisatie OLS*

Het OLS heeft geen vergunningverlener voor hindervergunningen aangesteld. Er is geen toezichthouder aangesteld voor hindervergunningen.

### 3.3.2 Uitvoering

Het OLS geeft geen uitvoering aan de VTH-taken voor de Hinderverordening.

Op basis van een inventarisatie heeft het OLS een beeld gegeven van de bedrijven die actief zijn op Saba en die op grond van het ontwerp IAB vergunningplichtig zouden kunnen zijn (de categorieën III en IV). Daarbij is 1 bedrijf genoemd dat in categorie IV zou kunnen vallen. Verder zouden 4 andere bedrijven in categorie III kunnen vallen. De afvalstortplaats met een afvalverbrandingsinstallatie zou onder categorie III kunnen vallen. Dit bedrijf wordt beschreven in hoofdstuk 5 onder 'Klachten en signalen'.

Er zijn momenteel geen bedrijven aangewezen die onder de vergunningplicht vallen. Daarmee geeft het OLS geen uitvoering aan VTH op gebied van hindervergunningen.



### **3.3.3 Conclusies en aanbevelingen**

#### *Conclusies*

- Het milieuprogramma voldoet niet aan de eisen.
- Het OLS geeft geen uitvoering aan de VTH-taken voor hindervergunningen.
- Het OLS heeft geen inzicht in de milieubelasting door de bedrijven.

#### *Aanbevelingen*

- Maak een overzicht van de bedrijven die onder het IAB BES over een milieuvergunning moeten beschikken.
- Zorg voor een snelle inwerkingtreding van het IAB BES waardoor de bedrijven met het grootste potentiële milieueffect gereguleerd worden. Het IAB BES geeft het noodzakelijke kader voor programmering en uitvoering van vergunningverlening en toezicht.

## 4. Wet grondslagen natuurbeheer- en bescherming BES

### 4.1 VTH Natuur

De Wet grondslagen natuurbeheer- en bescherming BES (Wgnb BES) stelt regels ter bescherming en beheer van de natuur en de daarin voorkomende dier- en plantensoorten.

#### 4.1.1 Beleid

*Wet grondslagen natuurbeheer en -bescherming BES*

- Natuurplan

Het BC heeft een natuurplan vastgesteld via de 'Implementation Agenda for Nature & Environment Policy on Saba 2020-2030'. Er vindt geen jaarlijkse verslaglegging plaats.

Het BC moet iedere 5 jaar een natuurplan vaststellen met goedkeuring van de eilandsraad (artikel 9 lid 1 Wgnb BES) waarbij onder andere het Natuur en Milieu Beleidsplan Caribisch Nederland (NMBP-CN) in acht wordt genomen. In 2020 is dit NMBP-CN 2020-2030 vastgesteld door de minister van LNV en de staatssecretarissen van IenW en BZK. In maart 2021 is door het BC een natuurplan vastgesteld via de 'Implementation Agenda for Nature & Environment Policy on Saba 2020-2030'.

Het BC moet jaarlijks vóór 1 juni verslag doen aan de eilandsraad en de minister van LNV over de uitvoering van het natuurplan (artikel 9, lid 4 Wgnb BES). Deze jaarlijkse verslaglegging vindt niet plaats.

- Natuurparken en beschermde soorten

De eilandsraad heeft het Mount Scenery National Park en het Saba National Marine Park ingesteld. Er zijn regels ter bescherming en beheer van de parken ingesteld. SCF is aangesteld als beheerder van de natuurparken.

Het Saba National Marine Park is ingesteld in de Eilandsverordening Marien Milieu Saba (EVmS) (25 juni 1987, na staatkundige wijziging 10 oktober 2010), op grond van artikel 10 lid 1 Wgnb BES. De Eilandsverordening Nationaal Park Mount Scenery stelt het Mount Scenery National Park in ter bescherming van dier- en plantensoorten en artefacten. Op dit natuurpark zijn eisen van toepassing uit internationale verdragen, deze zijn niet uitgewerkt in lokale regelgeving.

Het BC is verantwoordelijk voor het beheer van de natuurparken. De SCF is aangesteld als beheerder van de natuurparken. In de EVmS is geen bepaling opgenomen waarmee een organisatie met het beheer van het natuurpark kan worden belast. De personen belast met het beheer van het natuurpark zijn tevens belast met het opsporen van de bij de EVmS strafbaar gestelde feiten.

### *Eilandsverordening Marien Milieu Saba*

Het BC heeft een zoneringsplan voor het Saba National Marine Park ingesteld. Er zijn geen beheerplannen voor de natuurparken vastgesteld.

- Het is verboden om handelingen te verrichten in strijd met het zoneringsplan in het Saba National Marine Park. Dit zoneringsplan moet vastgesteld worden bij eilandsbesluit (artikel 2 EVmS). Er is een zoneringsplan vastgesteld bij Eilandsbesluit Marien Milieu (25 juni 1987, na staatskundige wijziging 10 oktober 2010).
- Het natuurpark is onderverdeeld in de volgende zones: algemeen gebruik, duikrecreatie, ankering en algemeen recreatief gebruik. Het is verboden meerboeien te vernielen, beschadigen, verwijderen of plaatsen zonder schriftelijke toestemming van het BC (artikel 10). Er zijn geen nadere voorschriften voor het gebruik van meerboeien vastgesteld.
- Het is verboden in het Saba Nationaal Marine Park handelingen te verrichten die schadelijk zijn voor het marien milieu (artikel 8 EVmS). Ook is het verboden enige stof te lozen in, of uitvloeiend naar het Saba Nationaal Marine Park, met uitzondering van vis of visafval, visvoer, koelwater van schepen en spoelwater van onderwatertoiletten van schepen (artikel 11 EVmS).
- Op grond van artikel 14 kan het BC alleen ontheffing verlenen voor de verboden in de EVmS voor wetenschappelijke of educatieve doeleinden. In 'bepaalde gevallen' kan het BC ontheffing verlenen voor commerciële doeleinden. Dit geldt alleen voor het verbod koralen en andere op of in de bodem levende ongewervelde dieren en planten te doden, af te breken, te vangen of te verzamelen. Het begrip 'bepaalde gevallen' is niet verder toegelicht. Voor het verlenen van een ontheffing moet het BC deskundig advies inwinnen.

#### **4.1.2**

#### **Uitvoering**

##### *Vergunningverlening*

Het OLS heeft geen procedure vastgesteld voor het verlenen van natuurvergunningen.

Er zijn geen procedures of werkprocessen vastgesteld voor vergunningverlening, schriftelijk akkoord of voor de milieueffectrapportage. Voor een ontheffing moet deskundig advies worden ingewonnen door het BC. Hiervoor is geen procedure vastgesteld.

##### *Advisering*

Het OLS heeft geen vergunningverlener aangesteld voor natuurvergunningen. Voor alle zaken met betrekking tot natuur wordt in het algemeen de SCF om advies gevraagd.

##### *Milieueffectrapportage (m.e.r.) en m.e.r.-adviezen*

Ontwikkelingen of veranderingen van de kustzone die het marien milieu van het Saba Marien Park kunnen beïnvloeden moeten voorafgegaan worden door een onafhankelijke m.e.r.. Er zijn geen regels vastgesteld waaraan een m.e.r. moet voldoen.

Voor de aanleg van de nieuwe haven van Saba is een m.e.r. ingediend. Daarin wordt als compensatiemaatregel onder andere voorgesteld om 250 koraalkoloniën te verplaatsen. Deze m.e.r. ligt momenteel ter beoordeling bij het bevoegd gezag.

#### *Natuurvergunningen*

Het OLS heeft geen natuurvergunningen verleend. Voor meerboeien is geen schriftelijke toestemming verleend.

De EVmS stelt een vergunningplicht in voor het tegen betaling vervoeren van personen binnen het Saba National Marine Park. Er zijn geen vergunningen verleend. Het verwijderen en (her)plaatsen van meerboeien wordt uitgevoerd door de SCF. Hiervoor wordt geen schriftelijke toestemming gevraagd of verleend.

#### *Toezicht*

Het OLS voert geen toezicht uit op natuurvergunningen, de SCF houdt toezicht in het Saba Nationaal Marine Park.

Het OLS voert geen toezicht uit op de naleving van natuurvergunningen. De SCF heeft 1 medewerker aangewezen als handhaver voor specifieke natuurwet- en regelgeving. Die medewerker is sinds juni 2022 ook BAvPol'er (Buitengewoon Ambtenaar van Politie). Deze persoon wordt regelmatig gevraagd voor toezicht en handhaving voor zaken die geen betrekking hebben op natuurvergunningen, zoals bijvoorbeeld verdenkingen van drugsmokkel. Tot op heden wordt uitsluitend opgetreden door middel van toezicht en voorlichting. Er is nog niet handhavend opgetreden.

In de EVmS is de SCF als beheerder van het Saba Nationaal Marine Park belast met opsporing, deze taak wordt niet uitgevoerd.

### **4.1.3 Conclusies en aanbevelingen**

#### *Conclusie*

Het OLS geeft geen invulling aan het VTH-proces voor natuurvergunningen. Er worden geen vergunningen afgegeven, toezicht vindt in beperkte mate plaats door de SCF. Er vindt geen handhaving plaats.

#### *Aanbevelingen*

- Stel beheerplannen voor de natuurparken vast.
- Evalueer de effectiviteit van toezicht en handhaving door de parkbeheerder en de BAvPol functie.
- Stel procedures vast voor vergunningverlening en milieueffectrapportage.
- Evalueer de Eilandsverordening Marien Milieu Saba, in het bijzonder op het gebied van:
  - Vergunningverlening (en schriftelijke toestemming)
  - De rol van de parkbeheerder voor toezicht en opsporing
  - De voorwaarden en procedure voor een milieueffectrapportage

## 5. Speciale thema's

### 5.1 Aanleg Black Rock Harbour

Om een beeld te krijgen van de manier waarop het OLS invulling geeft aan VTH bij een groot project waarbij zowel bouwen, milieu als natuur een rol speelt, is de aanleg van de nieuwe haven van Saba in het onderzoek betrokken. Het project zit in de voorbereidingsfase. Er is een locatie en ontwerp voor de nieuwe haven vastgesteld, verschillende onderzoeken zijn uitgevoerd en de benodigde vergunningen zijn aangevraagd.

#### 5.1.1 Uitvoering

Het OLS heeft een projectorganisatie opgezet voor de aanleg van de nieuwe haven van Saba.

- Deze projectorganisatie heeft in beeld gebracht welke vergunningen voor de aanleg van een nieuwe haven nodig zijn:
  - Wet maritiem beheer BES (Wmb BES)
    - Bouwvergunning van de Minister van IenW.
    - Vrijstelling van de Minister van IenW voor het lozen naar open zee.
  - Wgnb BES
    - Ontheffing of vrijstelling voor verplaatsing van 250 koloniën van beschermd koraal.
  - BES Bouwbesluit
    - Bouwvergunning OLS voor de havengebouwen op land.
  - EVmS
    - Vrijstelling van OLS voor aanleg van de haven en de verplaatsing van 250 koloniën van beschermd koraal.
  - Hinderverordening
    - Hindervergunning OLS voor een bedrijf met elektromotoren van 2 Pk en meer.
- De aanvraag voor de benodigde vergunningen is op 25 juli 2022 ingediend bij Rijkswaterstaat en voor de lokale vergunning ook bij het OLS.
- Er is een m.e.r. uitgevoerd voor de constructie van deze haven door een extern bureau. De m.e.r. constateert dat de bouw van de haven zal leiden tot schade aan beschermde koralen. Als compensatiemaatregel wordt onder andere voorgesteld om 250 koraalkoloniën te verplaatsen. Hiervoor is contact gelegd met verschillende wetenschappelijke instituten om na te gaan hoe deze verplaatsing kan worden uitgevoerd.
- De SCF is betrokken geweest bij bepaalde onderdelen van het onderzoek voor de m.e.r..
- De eindverantwoordelijkheid voor de compensatie- en mitigatiemaatregelen wordt door het OLS bij de aannemer belegd.
- De EVmS lijkt geen grondslag te bieden voor ontheffing voor de bouw van een haven wanneer deze leidt tot schade aan het marien milieu.

#### 5.1.2 Conclusie

De voorbereidingen voor de aanleg van de nieuwe haven worden uitgevoerd door een projectorganisatie van het OLS. Het proces verloopt zorgvuldig en op basis van een planning waarbij alle benodigde vergunningen inmiddels zijn aangevraagd.

## 5.2 Klachten en signalen

De manier waarop het OLS omgaat met klachten en signalen met betrekking tot VTH is verder bekeken. Op deze wijze is informatie van burgers en organisaties buiten het OLS betrokken bij het onderzoek. Er is 1 klacht in dit onderzoek betrokken. Aangezien er geen wettelijk toetsingskader voor deze omgang is en hiervoor ook geen procedure is opgesteld, worden de constatering alleen gebruikt in aanvulling op de overige onderzoekresultaten.

### 5.2.1 Beschrijving casus

#### *Klacht afvalverwerkingsbedrijf*

Bij het afvalverwerkingsbedrijf wordt het afval verzameld, gescheiden en gedeeltelijk verbrand. De afgelopen jaren is het afval steeds verder gescheiden zodat dit vervolgens per schip kan worden afgevoerd. Sinds eind 2022 worden alleen hout en medisch afval ter plaatse verbrand, dit gebeurt wekelijks. Het is de bedoeling het houtafval te verspanen zodat het als mulchlaag gebruikt kan worden. Het OLS stelt dat het medisch afval niet verscheept mag worden en dus op Saba moet worden verbrand.

Er zijn 2 verbrandingsinstallaties op het terrein aanwezig waarvan er 1 als achtervang dient. De assen die na verbranding overblijven worden in de open lucht opgeslagen. Bij regenval stromen deze verbrandingsassen de helling af en komen ze op het lagergelegen terrein terecht. Uit foto's en filmmateriaal blijkt dat er in het verleden ook meerdere branden zijn geweest op het terrein van het bedrijf. Het OLS geeft aan dat er klachten zijn over overlast van de rook afkomstig van de verbranding van het afval in het hoger gelegen dorpje St. John's. Het OLS zoekt samen met IenW naar een structurele oplossing voor de export van afval.

### 5.2.2 Conclusies en aanbevelingen

#### *Conclusies*

- Voor dit bedrijf kan geen hindervergunning afgegeven worden, omdat er geen vergunningplicht is. Er wordt geen toezicht uitgevoerd.
- Het OLS onderneemt geen adequate actie om de klachten over de afvalstortplaats aan te pakken.

#### *Aanbevelingen*

- Bevorder snelle inwerkingtreding van het IAB, zodat er een wettelijk kader is waarbinnen de afvalstortplaats in werking moet zijn.
- Vooruitlopend op het IAB: toets de activiteiten van de afvalverwerker aan het IAB en relevante Best Beschikbare Technieken (BBT)-documenten en pas de werking van het bedrijf daarop aan.

## 6. Interviews en documentenonderzoek

Tijdens het onderzoek zijn ook medewerkers van verschillende organisaties geïnterviewd. Zo schets de ILT een breder beeld van achterliggende processen en oorzaken van constatering die in de voorgaande hoofdstukken zijn beschreven.

Als mondelinge, niet-gedocumenteerde, informatie door tenminste 3 verschillende geïnterviewden werd bevestigd, is deze als voldoende gefundeerd beschouwd om hiervan gebruik te maken.

### 6.1 Bevindingen

#### 6.1.1 Personeel en organisatie

Het OLS is een kleine en platte organisatie. Er is veelvuldig contact tussen het BC en de uitvoerende medewerkers.

Voor de uitvoering van reguliere taken worden projectplannen opgesteld om zo goedkeuring van het BC of portefeuillehouder te krijgen voor de werkzaamheden. Ook komt het voor dat een portefeuillehouder een medewerker in een individuele casus aanstuurt.

#### 6.1.2 Middelen en processen

Archivering van de VTH-documenten vindt plaats door behandelend ambtenaar. Centraal wordt bijgehouden waar documenten zich binnen de organisatie bevinden.

OLS heeft geen centraal archief of een digitaal registratiesysteem. De documenten worden gearchiveerd bij de betreffende afdeling zelf. Er is 1 medewerker die een digitaal registratiesysteem bijhoudt en kan opzoeken waar een document zich bevindt.

#### 6.1.3 Cultuur en bestuurlijke beïnvloeding

- Het BC stelt prioriteiten vast voor de dagelijkse inzet van de beperkte capaciteit en middelen.
- Vooraf wordt voor regulier werk akkoord gevraagd om het achteraf terugfluiten van toezichthouder/medewerker te voorkomen.

Werkzaamheden worden in projectvorm voorgelegd aan het BC of de verantwoordelijk gedeputeerde of de gezaghebber om geaccordeerd te worden, ook als het om reguliere taken gaat. Zonder directe opdracht van het bestuur wordt niet geacteerd door medewerkers.

#### 6.1.4 Betrokkenheid van het Rijk

##### *Prioriteiten*

- Het Rijk is niet betrokken bij VTH bouwen, milieu/hinder en natuur.
- Voor de ontwikkeling en aanleg van de nieuwe haven is Rijkswaterstaat betrokken vanuit de eigen verantwoordelijkheid op grond van de Wet Maritiem Beheer BES.

Het Saba Package 2019-2022 (het Bestuursakkoord) stelt dat "het OLS en het Rijk al geruime tijd investeren in de kwaliteit van de ambtelijke organisatie. Dit proces wordt versterkt voortgezet". Genoemd worden onder meer:

- “Het OLS blijft investeren in verbetering van de interne organisatie. Onderdelen hiervan zijn het verder vastleggen van processen en procedures en het digitaliseren van stukken.”
- “Het OLS start een project ‘Archivering’. Daarbij is onder meer aandacht voor het archiveren (organiseren, bewaren en ontsluiten) en digitaliseren van zowel OLS materiaal (o.a. dossiers burgerzaken), als (historisch) materiaal dat in handen is van particulieren. Hierbij is de wens uitgesproken dat de diverse Rijksdiensten en het OLS samenwerken aan een gedeeld fysiek en digitaal archief op een aparte locatie.”

Deze afspraken hebben nog niet tot het gewenste resultaat geleid.

Het Rijk heeft beperkt ondersteuning geboden ter voorbereiding op de inwerkingtreding van het IAB BES. Er heeft geen inventarisatie van inrichtingen plaatsgevonden die onder het IAB BES vergunningplichtig of meldingsplichtig zijn. Ook is er geen toezichts-, handhavingsbeleid en uitvoeringsprogramma opgesteld als bedoeld in hoofdstuk 5 van het ontwerp-IAB.

De ILT constateert dat er met betrekking tot VTH vanuit de betrokken departementen weinig tot geen aandacht is voor OLS. Het specifiek onderkende belang van ‘handhaving’ in het vorige Bestuursakkoord heeft geen nadere uitwerking gekregen op de thema’s bouwen, natuur en milieu/hinder.

Ook de Raad voor de Rechtshandhaving ziet ruimte voor verbetering en een meer proactieve houding waar het ondersteuning vanuit het ministerie betreft. “De Raad benadrukt het belang van sturing – en samenwerking – tussen beleid en uitvoering voor Caribisch Nederland. Sturing op kosten en verantwoording blijkt niet voldoende.”

In bredere zin hebben de Werkgroep Interbestuurlijke Beleidsonderzoeken en de Raad van State het ontbreken van een integrale en rijksbrede aanpak voor het beleid ten aanzien van Bonaire, Sint Eustatius en Saba gesignaleerd. Een gezamenlijke prioritering is belangrijk om beter te kunnen samenwerken met de eilanden en om resultaten te boeken voor de inwoners van Caribisch Nederland.

#### *IBT-verantwoordelijkheid van de Rijksvertegenwoordiger (RV)*

De RV heeft tot taak het bevorderen van goed bestuur (zie paragraaf 2.4). Hij houdt interbestuurlijk toezicht (IBT) op de besluiten van het BC en de eilandsraad. Als er in een specifieke casus sprake is van taakverwaarlozing kan de RV in de plaats treden van het lokale bestuur.

De ILT constateert dat ondanks het feit dat de VTH-taken op het terrein van bouwen en natuur nagenoeg niet worden uitgevoerd er geen onderzoek is gestart door de RV. Hinder is op dit moment geen medebewindstaak en valt derhalve niet onder het IBT. Op dit moment wordt niet voldaan aan de randvoorwaarden voor een effectieve inzet van het IBT door de RV. Daarvoor moet eerst net als in Europees Nederland een beleidskader opgesteld worden en ambtelijke ondersteuning beschikbaar zijn.



### *Wet en regelgeving*

- Door uitstel van de inwerkingtreding van het IAB BES ontstaat een afwachtende houding bij ondernemers en het OLS waardoor regulering van milieubelastende activiteiten uitblijft.
- Onder het aankomende IAB BES zullen hotels met meer dan 10 kamers over een milieuvergunning moeten beschikken als ze liggen in een aangewezen gevoelig gebied of een bufferzone. Omdat er geen gevoelige gebieden of bufferzones zijn aangewezen heeft deze vergunningplicht geen gevolgen.

Bij de transitie in 2010 is gekozen voor legislatieve terughoudendheid. Diverse Nederlands-Antilliaanse regelingen zijn per 10 oktober 2010 getransformeerd tot regelingen voor CN. Dit geldt ook voor de regelgeving op het terrein van VTH voor bouwen, milieu/hinder en natuur. Daarnaast is de Wet vrom BES vastgesteld die slechts gedeeltelijk in werking is getreden. Veel regelgeving is nog steeds vastgelegd in eilandelijke verordeningen die vaak niet zijn aangepast na 10 oktober 2010. Het Saba Package 2.0 stelt daarover: "De afgelopen jaren hebben duidelijk gemaakt dat de kwaliteit van de huidige wet- en regelgeving in Caribisch Nederland adequate oplossingen voor problemen vaak in de weg zit".

Uit de interviews kwam naar voren dat dit ook op VTH-gebied als een probleem wordt ervaren. Het OLS heeft onvoldoende menskracht om verordeningen op te stellen of te actualiseren. Daarnaast ziet het OLS dit vooral als taak van de wetgever.

Sinds oktober 2019 is het uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid losgelaten. In plaats daarvan geldt het principe van 'comply or explain'. Uitgangspunt is dat nieuw beleid, wetgeving en investeringen voor Europees Nederland ook gelden voor CN (comply). Als er goede en uitlegbare redenen zijn om daarvan af te wijken, wordt een uitzondering voor CN gemaakt (explain). De verwachting is dat met het principe van comply or explain onder andere de geldende regelgeving voor de BES actueler wordt.

Het aankomende IAB BES geeft voor milieu het noodzakelijke kader voor programmering en uitvoering van vergunningverlening en toezicht. Met de inwerkingtreding vervalt de hinderverordening. Voor Saba is de snelle inwerkingtreding van het IAB BES extra belangrijk omdat er momenteel geen regulering is van bedrijven met potentiële milieubelasting. Het IAB is echter nog niet in werking getreden en vormt dus geen formeel normenkader. De datum van inwerkingtreding is meerdere keren uitgesteld. Daarnaast zijn afspraken gemaakt dat de inwerkingtreding voor Saba gefaseerd zal plaatsvinden. Daardoor ontstaat met betrekking tot het aanvragen en verlenen van vergunningen een afwachtende houding bij ondernemers en het OLS en blijft regulering van milieubelastende activiteiten uit.

Onder het IAB BES zullen kleine bedrijven in categorie I onder algemene regels gaan vallen en worden de bedrijven in categorie II meldingsplichtig. De bedrijven in categorie III kunnen de meeste milieubelasting veroorzaken en worden vergunningplichtig. Ook zal een milieuvergunningplicht gaan gelden voor een hotel met 10 kamers of meer als dat in een gevoelig gebied of in de bufferzone gevestigd gaat worden. Omdat op dit moment geen gebieden zijn aangewezen als gevoelig gebied of bufferzone zal deze vergunningplicht voor geen enkel hotel gaan gelden.

## **6.2 Conclusie**

De interviews en het documentenonderzoek bevestigen de conclusies uit vorige hoofdstukken, waaruit blijkt dat de basis binnen het OLS voor reguliere uitvoering van VTH om diverse redenen niet op orde is. Daarvoor zijn achterliggende oorzaken onderscheiden met betrekking tot organisatie en personeel, middelen en processen, cultuur en bestuurlijke beïnvloeding en de betrokkenheid van het Rijk. Door veel, soms sterk verweven oorzaken is een fundamentele wijziging van de uitvoering van de VTH-taken nodig om tot verbetering te komen.

## 7. Aanbevelingen

De staatssecretaris van IenW heeft de ILT verzocht een onderzoek naar de uitoefening van lokale VTH-taken uit te voeren. De staatssecretaris verzocht ook om aanbevelingen te doen voor verbetering van het VTH-stelsel en het invoeren van 'checks and balances', zoals omschreven in het rapport van de commissie Van Aartsen. De ILT doet de volgende aanbevelingen.

### 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 onderaansturing 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)

Draag 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'. Gebruik de BES-code om invulling te geven aan de functionele eisen van het bouwbesluit (OLS) en veranker deze code in een Ministeriële Regeling (Rijk).
- Specifiek voor milieu:  
Zorg voor een snelle inwerkingtreding van het Inrichtingen- en Activiteitenbesluit (IAB), waardoor de bedrijven met het meeste milieueffect gereguleerd worden. Het IAB geeft het vereiste actuele en duidelijke kader voor programmering en uitvoering van vergunningverlening en toezicht. Bij de 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 niet in werking is getreden.

Aanbeveling 4 (Rijk)

Geef invulling aan de IBT-taak van de Rijksvertegenwoordiger.

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

## 8. Bijlagen

### 8.1 Afkortingen

BavPol	Buitengewoon agent van Politie
BBT	Best Beschikbare Technieken
BC	Bestuurscollege
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CN	Caribisch Nederland
DC	Digitale Checklists
ES	Eilandsecretaris
EVmS	Eilandsverordening Marien Milieu Saba
FinBES	Wet Financiën Bonaire, Sint Eustatius en Saba
IAB BES	Inrichtingen- en Activiteitenbesluit BES
IBT	Interbestuurlijk Toezicht
IenW	Infrastructuur en Water Management
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
LOB	Last onder bestuursdwang
LOD	Last onder dwangsom
LNV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
m.e.r.	Milieueffectrapportage
NMBP-CN	Natuur en Milieu Beleidsplan Caribisch Nederland 2020-2030
OD	Omgevingsdienst
OLS	Openbaar Lichaam Saba
RCN	Rijksdienst Caribisch Nederland
RV	Rijksvertegenwoordiger
SCF	Saba Conservation Foundation
VTH	Vergunningverlening, toezicht en handhaving
Wgnb BES	Wet grondslagen natuurbeheer- en bescherming BES
Wet vrom BES	Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES
WolBES	Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba

## **8.2 Referenties**

- Raad voor de Rechtshandhaving: Corruptiebestrijding 2022
- Raad voor de Rechtshandhaving: Staat van de Rechtshandhaving Caribisch Nederland 2021
- Raad voor de Rechtshandhaving: Handhaving natuur- en milieuwetgeving Caribisch Nederland 2019

### OLS

- Saba Package 2019-2022

Dit is een uitgave van de

**Inspectie Leefomgeving en Transport**

Postbus 16191 | 2500 BD Den Haag  
088 489 00 00

[www.ilent.nl](http://www.ilent.nl)

@inspectieLenT

Juni 2023