



Staatssecretaris I&W

ILT
Informatie, Netwerken en
Programmering
Netwerken Leefomgeving en
Wonen
Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

nota

Aanbieden onderzoeksrapport VTH BES eilanden

Datum
25 mei 2023

Ons kenmerk
ILT-2023/30200

Uw kenmerk
IENW/BSK-2022/216317

Bijlage(n)
3

Geachte mevrouw Heijnen,

Aanleiding

Op 4 oktober 2022 heeft u de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) verzocht een onderzoek uit te voeren naar de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving, de zogenoemde VTH-taken, voor bouwen, milieu (hinder) en natuur op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES). Ook heeft u verzocht op grond van de bevindingen aanbevelingen te doen voor het invoeren van zogenoemde 'checks and balances' zoals omschreven in het rapport van de commissie Van Aartsen.

Met deze brief bied ik u de conclusies, een korte samenvatting en de aanbevelingen van het onderzoek aan, samen met de drie rapporten over Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

Belang

Over het onderwerp heeft u meerdere malen met de Kamer gedebatteerd, o.a. naar aanleiding van diverse Kamervragen. Naar verwachting zullen de conclusies en aanbevelingen opnieuw tot Kamervragen en publiciteit over dit onderwerp leiden.

Gelijktijdig met u zal de DG Natuur en Visserij van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV/N&S) worden geïnformeerd.

Conclusies

De ILT concludeert dat de uitvoering van de VTH-taken voor bouwen, milieu en natuur op de drie eilanden niet voldoet aan de wettelijke vereisten en lokale verordeningen. De belangen die de wetgeving op het gebied van bouwen, milieu en natuur beoogt te beschermen, worden nu niet of onvoldoende beschermd. Door een veelheid aan soms sterk verweven oorzaken is een fundamentele wijziging van de uitvoering van de VTH-taken nodig om tot verbetering te komen.

Deze situatie bij de drie openbare lichamen is vergelijkbaar met de situatie van gemeenten en provincies in Europees Nederland tot 2013. Vanaf dat moment is de uitvoering van VTH-taken geleidelijk overgegaan naar omgevingsdiensten totdat dit in 2016 wettelijk werd vastgelegd. Ook de openbare lichamen zijn te klein om de benodigde kennis en ervaring te borgen in hun organisatie en om voldoende 'checks and balances' in de werkprocessen te kunnen aanbrengen. De omvang van

de eilanden als kleine gemeenschappen en de nabijheid van het bestuur bemoeilijken een professionele en onafhankelijke uitvoering van de VTH-taken nog verder.

ILT
Informatie, Netwerken en
Programmering
Netwerken Leefomgeving en
Wonen

Samenvatting onderzoek

Het onderzoek laat zien dat de openbare lichamen niet beschikken over de vereiste kennis en ervaring om de VTH-taken adequaat te kunnen uitvoeren. De uitvoering vindt in veel gevallen niet plaats op basis van een planning conform vastgestelde procedures zodat wettelijke termijnen worden overschreden.

Datum
25 mei 2023

Ons kenmerk
ILT-2023/30200

Uitvoeringsprogramma's voor de VTH-taken ontbreken of worden niet gehanteerd bij de werkzaamheden. Een adequaat digitaal systeem voor vergunningverlening, uitvoering van toezicht en handhaving ontbreekt of wordt slechts beperkt gebruikt. Daardoor kan niet of moeilijk vastgesteld worden of en zo ja, hoe de verschillende processtappen worden uitgevoerd.

Voor meerdere bedrijven en activiteiten is geen vergunning verleend, wettelijk verplichte adviseurs worden niet of niet tijdig betrokken bij vergunningverlening, besluiten worden niet tijdig bekendgemaakt, toezicht vindt plaats op ad hoc basis en handhaving leidt niet tot herstel van de overtreding.

De uitvoering wordt verder bemoeilijkt omdat regelgeving op onderdelen is verouderd. Verordeningen zijn na 2010 grotendeels niet geactualiseerd en overlappen nu deels met de Wet vrom BES en de Wet grondslagen natuurbeheer en bescherming BES (Wgnb BES). Dit leidt tot onduidelijkheid in de uitvoering. De vertraging bij inwerkingtreding van het Inrichtingen- en Activiteiten Besluit BES (IAB BES) leidt verder tot een afwachtende houding van de openbare lichamen met betrekking tot vergunningverlening. Daardoor wordt de regulering van milieubelastende bedrijven uitgesteld en ontbreekt een duidelijk en actueel kader. Op Saba worden milieubelastende bedrijven in het geheel niet gereguleerd.

De VTH-situatie op Sint Eustatius laat eenzelfde beeld zien als Bonaire en Saba. Dit ondanks het bestuurlijk ingrijpen door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in 2018, waarbij het lokale bestuur tijdelijk is vervangen door een regeringscommissaris.

Ook constateert de ILT dat de beperkte uitvoering van VTH op Bonaire en Saba tot nu niet heeft geleid tot nader onderzoek door de Rijksvertegenwoordiger in het kader van interbestuurlijk toezicht (IBT).

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 zo snel mogelijk de uitvoering van de VTH-taken voor bouwen, milieu en natuur van de drie openbare lichamen 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 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 de openbare lichamen met ondersteuning en onder aansturing van de omgevingsdienst. Draag daarbij zorg voor het tijdig betrekken van de lokale natuurbeheerorganisaties en adviseurs bij het VTH-proces.
- Door de grote fysieke afstand tot de eilanden is bijzondere aandacht nodig voor de praktische uitvoering van de VTH-taken. Dit kan gerealiseerd worden door de huidige vergunningverleners en toezichthouders van het openbaar lichaam nauw te betrekken bij de uitvoering van de taken door de omgevingsdienst.

ILT
Informatie, Netwerken en
Programmering
Netwerken Leefomgeving en
Wonen

Datum
25 mei 2023

Ons kenmerk
ILT-2023/30200

Aanbeveling 2 (Openbare Lichamen):

Pak de gesignaleerde knelpunten binnen de ambtelijke organisatie van de openbare lichamen snel en gericht aan, in nauwe samenwerking met de omgevingsdienst. Een deel van het VTH-proces zal immers door het openbaar lichaam uitgevoerd blijven worden.

- Personeel en organisatie: Geef prioriteit aan het werven voor vacatures binnen het VTH-proces.
- 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 Openbare Lichamen):

Draag zorg voor actuele en adequate wet- en regelgeving voor bouwen, milieu en natuur.

- Specifiek voor bouwen: Verschaf duidelijkheid over de rechtsgeldigheid van oude bouwverordeningen, gebruik de BES-code om invulling te geven aan de functionele eisen uit het Bouwbesluit en veranker deze code in een ministeriële regeling.
- Specifiek voor milieu: Draag zorg voor een snelle inwerkingtreding van het IAB BES waardoor de bedrijven met het grootste potentiële milieueffect gereguleerd worden. Het IAB BES verschaft het noodzakelijke kader voor programmering en uitvoering van vergunningverlening en toezicht.

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 voldoende ambtelijke ondersteuning bij het vervullen van deze IBT-taak door het aanwijzen van toezichthouders.

Hoogachtend,

De Inspecteur-Generaal (wnd.) Leefomgeving en Transport

Dhr. dr. M.C. Wassenaar

Achtergrond - Onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode november 2022 tot en met april 2023 en was gericht op de uitvoering van de eerdergenoemde VTH-taken door de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in de periode 1 januari 2020 tot en met 31 december 2022. Het projectteam van de ILT en LNV heeft de drie eilanden tweemaal bezocht. Daarbij zijn interviews met medewerkers van de openbare lichamen afgenomen, is dossieronderzoek gedaan en is ook gesproken met burgers en relevante stakeholders. Dit onderzoek kon uitgevoerd worden dankzij de inzet en coöperatieve houding van alle gesprekspartners.

De bevindingen in de concept-rapporten zijn voor een feitencheck voorgelegd aan de openbare lichamen, de geïnterviewde organisaties en de betrokken beleidsdirecties van IenW en LNV. De reacties zijn verwerkt in de definitieve rapporten. De conclusies zijn gebaseerd op de analyse van de geselecteerde dossiers, de verstrekte documenten en de afgenomen interviews.

Er zijn nadrukkelijk verschillen tussen de wijze waarop de drie eilanden invulling geven aan de VTH-taken. Op die verschillen wordt in de afzonderlijke rapporten ingegaan. Hoewel er sprake is van een steekproef is de ILT van mening dat de bevindingen voldoende robuust zijn om tot conclusies en aanbevelingen te kunnen komen. Dit wordt versterkt door het feit dat het beeld dat in de rapporten wordt geschetst ook wordt herkend door de openbare lichamen.

ILT

Informatie, Netwerken en
Programmering
Netwerken Leefomgeving en
Wonen

Datum

25 mei 2023

Ons kenmerk

ILT-2023/30200