



Inspectie Leefomgeving en Transport  
*Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat*

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

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 Sint Eustatius

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 9**

**Resúmen 13**

**1. Inleiding 17**

- 1.1 Aanleiding 17
- 1.2 Doelstelling 17
- 1.3 Onderzoekaanpak 17
- 1.4 Afbakening 18
- 1.4 Leeswijzer 18

**2. Sint Eustatius en het Openbaar Lichaam 19**

- 2.1 Sint Eustatius in feiten en cijfers 19
- 2.2 Het bestuur van het OLE 19
- 2.3 De ambtelijke organisatie 20
- 2.4 Rol van de Rijksvertegenwoordiger 21

**3. Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES 23**

**3.1 Algemeen 23**

- 3.1.1 Toezicht- en handhavingsbeleid, uitvoeringsprogramma 23
- 3.1.2 Monitoring, evaluatie en rapportage 25
- 3.1.3 Conclusies en aanbevelingen 25

**3.2 VTH Bouwen 26**

- 3.2.1 Beleid 26
- 3.2.2 Uitvoering 27
- 3.2.3 Conclusies en aanbevelingen 29

**3.3 VTH Milieu 30**

- 3.3.1 Beleid en programma 30
- 3.3.2 Uitvoering 30
- 3.3.3 Conclusies en aanbevelingen 32

**4. Wet grondslagen natuurbeheer- en bescherming BES 33**

**4.1 VTH Natuur 33**

- 4.1.1 Beleid 33
- 4.1.2 Uitvoering 35
- 4.1.3 Conclusies en aanbevelingen 36

**5. Speciale thema's 37**

**5.1 Golden Rock Resort 37**

- 5.1.1 Casus 37
- 5.1.2 Conclusie 38

**5.2 Bebouwing onder de klif 38**

- 5.2.1 Beschrijving casussen 38
- 5.2.2 Conclusie 38

<b>5.3</b>	<b>Klachten en signalen</b>	<b>39</b>
5.3.1	Beschrijving casussen	39
5.3.1	Conclusie	40
<b>6.</b>	<b>Interviews en documentenonderzoek</b>	<b>41</b>
<b>6.1</b>	<b>Bevindingen</b>	<b>41</b>
6.1.1	Personeel en organisatie	41
6.1.2	Middelen en processen	42
6.1.3	Cultuur en bestuurlijke beïnvloeding	42
6.1.4	Betrokkenheid van het Rijk	43
<b>6.2</b>	<b>Conclusie</b>	<b>44</b>
<b>7.</b>	<b>Aanbevelingen</b>	<b>45</b>
<b>8.</b>	<b>Bijlagen</b>	<b>47</b>
8.1	Afkortingen	47
8.2	Referenties	48

## 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 ingehuurde 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 bouwphase bouwvergunningen verstrekt. Voor verschillende activiteiten hadden ook natuurvergunningen aangevraagd en verleend moeten worden. Dit is niet gebeurd.

### Toezicht

- Er is geen inspecteur voor het toezicht op naleving van hindervergunningen.
- Er is 1 bouwinspecteur die 2 dagen per week toezicht op bouwvergunningen uitvoert.
- Er is geen inspecteur 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 onderaansturing 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 designaleerde 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 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 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 St. Eustatius (OLE). The project team formed by ILT and LNV visited St. Eustatius twice for the purposes of the investigation. In addition, interviews were conducted and documents and reports were studied. OLE 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 related to construction, the environment and nature on St. Eustatius does not comply with legal requirements and local regulations. This conclusion is based on the following observations.

#### General

- The Executive Council has adopted the Implementation Programme for Supervision and Enforcement (Uitvoeringsprogramma Toezicht en Handhaving), however the Policy Document for Supervision and Enforcement (Beleidsdocument Toezicht en Handhaving) has not been adopted.
- The separation between permit issue and supervision was achieved by assigning these areas of focus to different employees. 'Checks and balances' such as documented work processes and peer review are lacking.
- The OLE does not use digital systems for verifiable permit issue and implementation of supervision and enforcement. Document registration is done uniformly but is incomplete.
- The OLE does not formally manage execution of the VTH tasks.
- Permit issue officers and supervisors organise the activities based on mutual agreement; an integrated approach to complex cases is lacking.

#### Permits

- Building permits are issued according to a draft flow chart. A single nuisance permit was issued in 2020, by an externally hired permit issue officer. Ecological permits are granted for scientific research.
- The OLE does not have an up-to-date list of businesses that are currently required to have permits and must have an environmental permit after the BES Establishment and Activities Decree (Inrichtingen- en Activiteitenbesluit BES), hereinafter IAB BES, comes into effect.

*Example*

When the Golden Rock Resort was built, building permits were issued for each phase of construction. Ecological permits should also have been applied for and issued for several activities. This did not happen.

Supervision

- There is no inspector to monitor compliance with nuisance permits.
- There is 1 building inspector who supervises building permits 2 days a week.
- There is no inspector to monitor compliance with ecological permits.

*Example:*

According to the OLE, one of the operators employed by the waste processing plant also monitors compliance with the requirements of the nuisance permit. The operator reports that supervision should be performed by the VTH unit. In practice, the VTH unit and operator do not monitor compliance with permit requirements.

Enforcement

- Infractions that have been observed continue, the OLE does not act to enforce the law and regulations.

**Underlying causes**

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

Staff and organisation

- The VTH unit has not had a manager for an extended period of time, so this unit operates without management control. Employees do not work to an established schedule and respond only to requests, reports or complaints.
- All preliminary decisions that are submitted to the government must be accompanied by an opinion from the Legal Affairs Department. This department consists of 1 employee, resulting in high working pressure and backlogs.

Resources and processes

- The VTH unit does not have any supporting digital systems for VTH and registering and archiving documents. There is a corresponding lack of transparency and overview as a result.

Culture and managerial influence

- Employees in the VTH unit do not feel that they have the government's support in performing their supervision and enforcement tasks. As a result, they adopt a cautious approach to supervision and enforcement.

Involvement of the Dutch government

- The Dutch government intervened in 2018, temporarily removing the local governing council from office. Despite this intervention, the OLE does not adequately perform the VTH tasks relating to construction, the environment and nature.
- The date of entry into force of the IAB BES has been postponed repeatedly. This has led to a wait-and-see attitude on the part of business owners and the OLE regarding applications for and the issue of nuisance permits. The OLE has explicitly stated that it will wait for the IAB BES to come into force and not issue nuisance permits until then.

### **Conclusion**

The OLE'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, but the tasks are executed by the environment agency. The public entity 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 OLE, under the management and with the support of the environment agency. In doing so, ensure timely involvement of the local nature management organisation and consultants in the VTH process.
- Due to the significant physical distance to St. Eustatius, special attention is needed for the practical aspects of executing the VTH tasks. This can be achieved by closely involving the current OLE permit issue officers and supervisors in the environment agency's execution of the tasks.

#### Recommendation 2 (OLE)

Address the identified bottlenecks within the administrative organisation of the OLE 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 OLE despite recommendation 1.

- Staff and organisation: Prioritise the recruitment of a VTH unit manager.
- Management: Set priorities on an annual basis. Link these priorities 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 OLE)

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

- Specifically for construction: Use the BES code to implement the functional requirements of the Buildings Decree (OLE) and anchor this code by means of a Ministerial Decree (Dutch government).
- Specifically for the environment: Ensure rapid entry into force of the IAB BES to regulate the businesses with the greatest potential environmental impact.

- Specifically for nature: Assess whether sensitive areas and buffer zones should be designated (Dutch government).

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

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

### Resultadonan

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

#### En general

- Kolegio ehekutivo a stipulá e 'Programa di Ehekushon Supervishon i Mantenshon', no a stipulá e 'Dokumentu di maneho Supervishon i Mantenshon'.
- A realisá separashon entre otorgamentu di pèrmit i supervishon pa medio di asignashon di nan serka diferente empleado. Falta 'Checks and balances' manera prosesonan di trabou stipulá i evaluashon kolegal.
- OLE no ta hasi uso di sistemanan digital pa implementashon di otorgamentu di pèrmit, ehekushon di supervishon i mantenshon verifikabel. Registrashon di dokumento ta sosodé di forma uniforme, pero no ta kompleto.
- OLE no ta enfoká riba ehekushon di e tareanan di VTH.
- Dunadónan di pèrmit i supervisor nan ku nan mes ta organisá koordinashon, falta un aserkamentu integral pa dosiènan kompleho.

#### Otorgamentu di pèrmit

- Ta otorgá pèrmitnan di konstrukshon segun un asina yamá konsepto di 'flow-chart'. Den 2020, un dunadó di pèrmit eksterno kontrató, a otorgá 1 pèrmit di molèster. Ta duna pèrmitnan di naturalesa pa investigashon sientífiko.
- OLE no tin un bista aktualisá di kompanianan ku na e momentunan akí ta obligá di tin pèrmit i ku tin mester di un pèrmit ambiental despues ku e Dekreto Desishon di Establesimentu i Aktivitat (IAB BES) drenta na vigor.

#### *Ehèmpel*

Durante di konstrukshon di Golden Rock Resort a otorgá pèrmit di konstrukshon pa kada fase di konstrukshon. Pa diferente aktivitat mester a pidi i otorgá pèrmitnan di naturalesa tambe. Esaki no a tuma lugá.

### Supervishon

- No a un inspektor pa supervishon di kumplimentu ku e pèrmitnan di molèster.
- Tin 1 inspektor di konstrukshon ku ta ehekutá supervishon 2 dia pa siman riba pèrmitnan di konstrukshon.
- No a un inspektor ku ta ehekutá supervishon riba kumplimentu ku pèrmitnan di naturalesa.

### Ehèmpel

Na e Sentro di desperdisio tin un operator den servisio ku segun OLE ta supervisá tambe riba kumplimentu ku e reglanan di e pèrmit di molèster. E operator ta bisa ku ta e unidat di VTH mester hasi supervishon. Den práktika e unidat di VTH i e operator no ta tene supervishon riba kumplimentu ku e reglanan di pèrmit.

### Mantenshon

- Violashonnan konstatá ta sigui, OLE no ta aktua den kuadro di mantenshon di lei.

### **E kousanan di esaki**

OLE ta hañ'é konfrontá ku diferente punto problemátiko ku ta stroba ehekushon adekua di VTH. ILT ta distinguí diferente motibu al respekto.

### Personal i organisashon

- E unidat di VTH pa largu tempu no tin un mèneder, di manera ku e unidat aki no haña guia. Empleadonan no ta traha segun un planifikashon stipulá i ta reakshoná solamente riba petishon, denuncia òf keho.
- Tur proyekto di desishon ku presentá na gobièrnu mester tin un konseho di e sekshon di Asuntunan Hurídiko. E sekshon akí ta konsistí di 1 empleado, di manera ku e preshon di trabou ta grandi i ta surgi retrasonan.

### Rekurso- i prosesonan

- E unidat di VTH no tin sistemanan di apoyo digital pa VTH i pa registrashon i archivamentu di dokumento. Pa e motibu falta konosementu i bista general.

### Kultura i influensia atministrativo

- Empleadonan di e unidat di VTH no ta sinti ku nan tin sosten di mandatarionan ora di ehekutá nan tareanan riba tereno di supervishon i mantenshon. Pa e motibu ei nan ta aktua ku reserva ora ta trata supervishon i mantenshon.

### Embolbimentu di Gobièrnu Sentral

- Na 2018 Gobièrnu Sentral a intervení i suspendé e gobièrnu lokal temporalmente for di su funshon. Apesar di e intervenshon akí, OLE no ta ehersé e tareanan di VTH pa konstrukshon, medioambiente i naturalesa sufisientemente.
- A posponé repetidamente e fecha di entrada na vigor di e IAB BES. Pa e motibu ei ta surgi un aktitut di sinta warda serka empresarionan i OLE relashoná ku petishonnan pa i otorgamentu di pèrmitnan di molèster. OLE a duna eksplisitamente di konosé ku e ta wardando riba entrada na vigor di e IAB BES i ku te ku e momento ei no ta duna pèrmit di molèster.

### **Konklushon**

Ehekushon di e tareanan di VTH di parti di OLE no ta na òrdu. Den e organisashon falta ademas 'checks and balances'. E interesnan ku legislashon riba tereno di konstrukshon, medioambiente i naturalesa ta pretendé di protehé, no ta ser protehé

òf no ta ser protehé sufisientemente. Debí na hopi kousa, tin bia fuertemente ligá na otro, tin mester di un kambio fundamental den ehekushon di e tareanan di VTH pa logra mehorashon.

### **Rekomendashonnan**

ILT ta hasi e siguiente rekomendashonnan pa logra mehorashon den ehekushon di e tareanan di VTH relashoná ku konstrukshon, medioambiente i naturalesa.

#### Rekomendashon 1 (Gobièrnu Sentral)

Pone ehekushon di e pakete di tarea kompleto di VTH pa konstrukshon, medioambiente i naturalesa riba término kòrtiku bou di 1 serviso ambiental (OD) 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 responsabilidat final ta keda serka e entidat públiko, e serviso ambiental ta ehekutá e tareanan. Entidat públiko ta duna e direktor di e serviso ambiental akí mandato pa firma pèrmitnan i desishon nan di mantenshon (di lei).
- Kuminsá inmediatamente ku inventarisashon i eliminashon di retraso den dunamentu di pèrmit serka OLE ku apoyo di i bou di guia di e serviso ambiental. Sòru pa embolbí organisashonnan di naturalesa i konseheronan na tempu den e proseso di VTH.
- Debí na e distansia físiko grandi ku Sint Eustatius mester tin atenshon speshal pa ehekushon práktiko di e tareanan di VTH. Por realisá pa medio di estrecho embolbimentu di e aktual dunadónan di pèrmit i supervisornan di OLE den ehekushon di e tareanan di parti di e serviso ambiental.

#### Rekomendashon 2 (OLE)

Atendé e puntonan problemátiko den e organisashon atministrativo di EPB rápido i dirigí, den estrecho kooperashon ku e serviso ambiental. Apesar di rekomendashon 1, EPE lo keda ehekutá un parti di e proseso di VTH.

- Personal i organisashon: Duna prioridat na reklutashon di un mèneder di e sekshon di VTH.
- Guia: stipulá anualmente prioridatnan. Mara esakinan na un planifikashon konkreto di trabounan. Ehekutá e trabounan i vigilá nan progreso.
- Uso di ICT: Hasi un eskoho kla pa sistemanan di apoyo. Pèrkurá pa duna empleadonan instruksjon i guia nan pa nan hasi uso konsekuente di e sistemanan akí.

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

Pèrkurá, den estrecho koordinashon ku OLE, pa lei i legislashon aktualisá i adekuaado pa konstrukshon, medioambiente i naturalesa.

- Spesífikamente pa konstrukshon: Hasi uso di e kódigo di BES pa konkretisá e eksigensianan funshonal di e desishon di konstrukshon (EPE) i ankra e kódigo akí den un Areglo Ministerial (Gobièrnu Sentral).
- Spesífikamente pa medioambiente: Pèrkurá pa e IAB BES drenta rápido na vigor, di manera ku por regulá kompanianan ku e tin efekto ambiental potensial mas grandi.
- Spesífikamente pa naturalesa: Evaluá si mester asigná áreanan delikado i zonan delimitá (Gobièrnu Sentral).

#### Rekomendashon 4 (Gobièrnu Sentral)

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

- Stipulá un kuadro di maneho pa aplikashon di instrumentonan di IBT.

- Pèkurá pa nombra supervisoran pa aporte administrativo 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) om een onderzoek uit te voeren en aanbevelingen te doen ten behoeve van 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 het verzoek van de staatssecretaris van IenW. 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 van Sint Eustatius verleent vergunningen aan burgers en bedrijven, draagt 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/hinder en natuur.

Het doel van het onderzoek is het toetsen van de uitvoering van de VTH-taken aan het normenkader op grond van de Wet vrom BES, de Hinderverordening en de Wet grondslagen natuurbeheer- en bescherming 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 Onderzoekaanpak

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 OLE en is de stand van zaken van wetgeving, toezichts- en handavingsprogramma's van het OLE 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 Sint Eustatius bracht. Bij het 1<sup>e</sup> bezoek werd verder kennisgemaakt en zijn interviews afgenomen. Ook is het normenkader gepresenteerd. Het OLE 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 dossiers geselecteerd en geanalyseerd. Daarnaast heeft de ILT verdiepende interviews afgenomen van medewerkers van het OLE 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. Dit concept is voor een feitencheck in wederhoor voorgelegd aan het OLE. 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 grondslagen natuurbeheer- en bescherming BES (Wet GNB BES). Het ontwerp-IAB is nog niet in werking getreden en is 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 Wet GNB 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.

## **1.4 Leeswijzer**

De bevindingen in dit rapport berusten op een analyse van de geselecteerde dossiers, de documenten die daarover door het OLE zijn aangeleverd en de interviews die zijn afgenomen met personen binnen en buiten het OLE. 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 2018 is op basis van de 'Tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint Eustatius' de eilandsraad ontbonden en zijn een regeringscommissaris en een plaatsvervangend commissaris benoemd. In 2020 is in het kader van de geleidelijke terugkeer naar de democratie een nieuwe eilandsraad gekozen. In verschillende wetten en verordeningen zijn verantwoordelijkheden toegekend aan het bestuurscollege en de eilandsraad. Vanwege deze bijzondere situatie hadden het bestuurscollege en de eilandsraad op verschillende momenten verschillende bevoegdheden. In het rapport wordt daarom gesproken over 'het bestuur'.

In hoofdstuk 2 staat een korte beschrijving over Sint Eustatius en het bestuur, de ambtelijke organisatie en de positie binnen Nederland. Ook wordt hier de rol van de Rijksvertegenwoordiger (RV) kort 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.

Hoofdstuk 5 beschrijft het dossier Golden Rock Resort (GRR). Ook wordt aandacht besteed aan de manier waarop het OLE is omgegaan met een klacht.

Hoofdstuk 6 beschrijft observaties op basis van de interviews voor zover die verder 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 ondersteunen.

## 2. Sint Eustatius en het Openbaar Lichaam

### 2.1 Sint Eustatius in feiten en cijfers

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

Op 1 januari 2021 had Sint Eustatius 3.142 inwoners. De verwachting van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) is dat de bevolking tot 2032 met 400 inwoners zal toenemen. Lange tijd was Sint Eustatius alleen bereikbaar per vliegtuig. Sinds eind november 2021 vaart er een ferry waardoor het eiland nu ook via zee is verbonden met Saba en Sint Maarten. De economie op het eiland is voor een groot deel afhankelijk van de aanwezigheid van een olieterminal. Het OLE probeert de economie te diversifiëren, door ook in te zetten op hoogwaardig en duurzaam toerisme en landbouw.

### 2.2 Het bestuur van het OLE

Sint Eustatius wordt bestuurd door een eilandbestuur en de Nederlandse Rijksoverheid. Het belangrijkste verschil met Europees Nederland is dat er sprake is van een andere bestuurlijke indeling. 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.

Sint Eustatius maakt momenteel een overgangperiode door. In 2018 is de 'Tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint Eustatius' ingevoerd om de bestuurlijke orde te herstellen, bestuurlijke werkprocessen te verbeteren en de ambtelijke organisatie te herstructureren. De Memorie van Toelichting noemt hierbij ook het op orde brengen van het stelsel van verordeningen en vergunningverlening en een daarbij horend handavings- en toezichtsregime. Met de invoering van de wet werd de eilandsraad tijdelijk ontbonden en werden een regeringscommissaris en een plaatsvervangend commissaris benoemd. In 2020 is de 'Wet herstel voorzieningen Sint Eustatius' aangenomen om de tijdelijke voorzieningen te verlengen en regels vast te stellen voor een geleidelijk herstel van het bestuur van het openbaar lichaam. Belangrijke stappen waren de verkiezing in oktober 2020 van de eilandsraad door de inwoners van Sint Eustatius en de benoeming van 2 commissarissen door de eilandsraad op 4 oktober 2022. Op 15 mei 2023 hebben de inwoners van Sint Eustatius een nieuwe eilandsraad gekozen en zijn 2 gedeputeerden aangesteld. De eilandsraad bestaat uit 5 eilandsraadsleden.

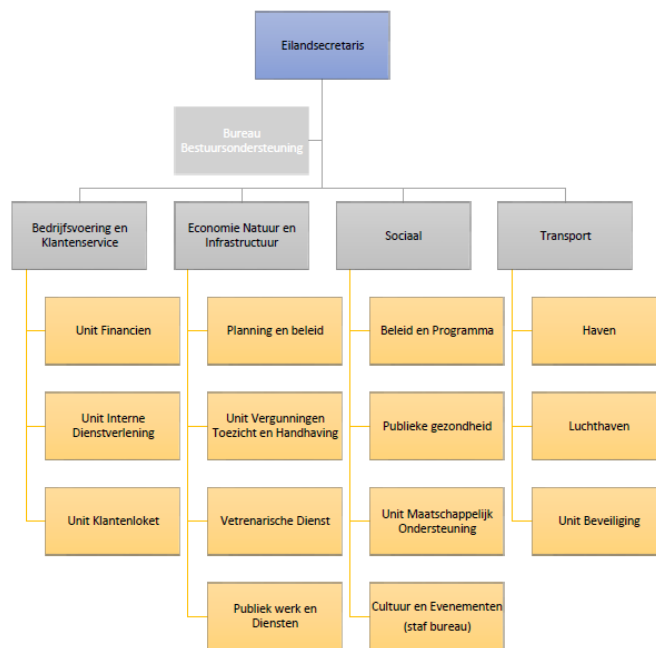
Voorlopig houdt de regeringscommissaris extra bevoegdheden, zoals de benoeming van personeel en de verantwoordelijkheid voor de begrotingen inclusief financiële reglementen en de goedkeuring van andere verordeningen. Sinds 18 maart 2023 is het personeelsrecht hersteld. Daarmee heeft de eilandsraad en benoemde verantwoordelijke gedeputeerde de taken en verantwoordelijkheden voor personeel teruggekregen. Voor herstel van het budgetrecht wordt momenteel de procedure gevolgd om dit via Koninklijk Besluit terug te geven aan de eilandsraad per eind mei of begin juni 2023. De regeringscommissaris blijft verantwoordelijk voor de

gezaghebberstaken en voor de taken van de RV, totdat wordt overgegaan naar de laatste fase van de wet waarbij een gezaghebber wordt aangesteld.

## 2.3 De ambtelijke organisatie

Aan het hoofd van de ambtelijke organisatie staat de eilandsecretaris. De secretaris ondersteunt het bestuurscollege en is voorzitter van het directieteam. Het OLE is onderverdeeld in 4 directies: Bedrijfsvoering & Klantenservice, Economie, Natuur & Infrastructuur, Sociaal en Transport. De afdeling Juridische Zaken valt onder het Bureau Bestuursondersteuning.

Figuur 1: Ambtelijke organisatie



Iedere directie wordt geleid door een directeur. De directeuren vormen samen met de eilandsecretaris het directieteam. De belangrijkste taak van de organisatie is om besluiten voor te bereiden en uit te voeren.

Voor dit onderzoek sprak de ILT met medewerkers van verschillende directies, met name van de directie Economie, Natuur & Infrastructuur (ENI). Daar is het hele VTH-proces ondergebracht. De scheiding tussen vergunningverlening en toezicht is gerealiseerd door deze bij verschillende medewerkers te beleggen.

### Mandaatregeling

Het verlenen van vergunningen is niet gemandateerd. Per 1 januari 2023 is mandaat verleend aan de directeur ENI en de unitmanager VTH voor het tekenen van handhavingsbeschikkingen.

In de mandaatregeling uit 2018 is niet voorzien in mandaat voor vergunningverlening of het opleggen van handhavingsbeschikkingen (Besluit van 22 mei 2018 nummer 5.1 tot vaststelling van de mandaatregeling Sint Eustatius 2018).

Bij besluit van 6 september 2022 is het mandaat voor het tekenen van bestuursrechtelijke handhavingsbesluiten per 1 januari 2023 aan de directeur ENI en de unitmanager VTH gegeven.

#### *Aanwijzing toezichthouders*

In de Eilandsverordening toezichthouders Sint Eustatius worden bevoegdheden en verplichtingen van toezichthouders benoemd. In de verordening worden geen toezichthouders aangewezen, er is geen aanwijzingsbesluit toezichthouders.

In de Eilandsverordening toezichthouders Sint Eustatius worden bevoegdheden en verplichtingen van toezichthouders benoemd (Besluit van de regeringscommissaris van 12 maart 2019 nummer 5.2). In deze verordening worden geen toezichthouders aangewezen, maar deze worden in artikel 1 gedefinieerd:

“Onder toezichthouder wordt in deze en andere eilandsverordeningen verstaan: een persoon, bij of krachtens een eilandsverordening belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens een eilandsverordening”.

Toezichthouders en Bavpol medewerkers worden aangewezen via een besluit van het Bestuurscollege. Er is geen aanwijzingsbesluit toezichthouders verstrekt.

### **Vergunningverlening**

#### *Hindervergunningen*

Er is geen vergunningverlener voor hindervergunningen. Voor het afgeven van 1 hindervergunning is capaciteit extern ingehuurd bij de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant. Deze omgevingsdienst adviseert en ondersteunt het OLE bij vergunningverlening, toezicht en handhaving.

#### *Bouwvergunningen*

Er is 1 vergunningverlener voor bouwvergunningen. Een 2<sup>e</sup> vergunningverlener heeft zowel bouw- als en natuurvergunningen in het werkpakket.

#### *Natuurvergunningen*

Er is 1 vergunningverlener met natuur- en bouwvergunningen in het werkpakket.

### **Toezicht en handhaving**

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

## **2.4 Rol van de Rijksvertegenwoordiger**

De RV is de schakel tussen de Rijksdepartementen en de 3 openbare lichamen in CN. Hij heeft tot taak het bevorderen van goed bestuur en houdt toezicht op de besluiten van het bestuurscollege en de eilandsraad, bijvoorbeeld op personeelsbenoemingen. Hij fungeert op deze wijze als 'ogen en oren' voor de ministers. De RV heeft onder andere de bevoegdheid tot het uitoefenen van interbestuurlijk toezicht (IBT).

De situatie op Sint Eustatius is anders dan de situatie op Bonaire en Saba. Op 7 februari 2018 heeft het Rijk met de 'Tijdelijke wet taakverwaarlozing Sint Eustatius' het bestuur van het eiland vervangen door een regeringscommissaris. Dit omdat de eilandsraad, het bestuurscollege en de gezaghebber hun taken niet goed uitvoerden. De regeringscommissaris bestuurt het eiland totdat het bestuur van Sint Eustatius weer op orde is. Tijdens die periode zal de RV zijn taken en bevoegdheden op grond

van de WoIBES niet uitoefenen. Inmiddels is de terugkeer naar lokaal bestuur in gang gezet op grond van de 'Wet herstel voorzieningen Sint Eustatius'. Op 15 mei 2023 hebben de inwoners van Sint Eustatius een nieuwe eilandsraad gekozen en zijn er 2 gedeputeerden aangesteld. De regeringscommissaris houdt een rol binnen het bestuur totdat het lokaal bestuur volledig is hersteld.

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

### 3.1 Algemeen

#### 3.1.1 Toezicht- en handhavingsbeleid, uitvoeringsprogramma

Het bestuur heeft de documenten 'Policy Supervision and Enforcement' en 'Implementation Agenda Supervision and Enforcement' opgesteld. Het beleidsplan is niet formeel vastgesteld, het uitvoeringsprogramma wel. Gezamenlijk voldoen ze grotendeels aan de eisen uit het ontwerp-IAB.

In hoofdstuk 5 van het ontwerp Inrichtingen- en Activiteiten Besluit BES (IAB BES, voorziene inwerkingtreding per 1 juli 2023) worden eisen gesteld aan het toezicht- en handhavingsbeleid (artikel 5.1) en het uitvoeringsprogramma (artikel 5.2). De regelgeving waaraan getoetst wordt, is dus nog niet van kracht.

Het OLE heeft het document 'Policy Supervision and Enforcement' verstrekt. Het document heeft geen datum en is niet vastgesteld door het bestuur. Het document beschrijft het beleid en de manier waarop dit zal worden uitgevoerd. Daarnaast is het document 'Implementation Agenda Supervision and Enforcement, version June 2022' verstrekt. Dit is op 4 oktober 2022 vastgesteld.

Beide documenten hebben betrekking op alle toezichts- en handhavingstaken van OLE, dus meer dan alleen de taken die voortvloeien uit de Wet vrom BES. Sommige onderdelen die in het beleidsplan opgenomen moeten zijn, zijn opgenomen in het uitvoeringsprogramma.

Het beleidsplan is getoetst aan de eisen van het ontwerp-IAB. Daarbij is het volgende vastgesteld.

- Looptijd (artikel 5.1)  
Het beleidsplan heeft geen startdatum voor het beleid en programma en geeft ook geen looptijd aan.
- Doelen en prioriteiten (artikel 5.1 lid 2a)  
In paragraaf 2.5 worden de doelen beschreven. Er zijn 5 doelen opgenomen:
  - The community understands why rules are in place and compliance increases.
  - The government is transparent in their supervision and enforcement, which creates a level playing field.
  - Noncompliance is identified and dealt with in an effective manner.
  - Relevant governmental and nongovernmental organizations communicate and cooperate effectively.
  - The OLE has the ability to guide and redirect efforts and capacity if necessary.In hoofdstuk 5 worden de doelen uitgewerkt met de bijbehorende activiteiten om deze doelen te bereiken.
- Risicoanalyse voor doelen en prioriteiten (artikel 5.1, lid 2c)  
De risicoanalyse is niet bedoeld om de 5 genoemde beleidsdoelen te bepalen. Met behulp van een matrix (Table 2: Risk Matrix, pagina 10) is een risicoanalyse van de verschillende typen overtredingen gemaakt. Annex 1 geeft vervolgens per regelgeving en artikel aan of dit een hoge, midden of lage prioriteit heeft. Ook wordt aangegeven in hoeverre de huidige capaciteit

tot beperkingen leidt, waardoor uiteindelijk een lagere prioriteit wordt toegekend dan uit de matrix volgt.

De methodiek van risicoanalyse en het eindresultaat zijn beschreven. De risicoanalyse van de afzonderlijke verplichtingen en verboden per regelgeving zelf zijn niet beschreven. Ook is niet aangegeven waarom bepaalde prioriteiten zijn verlaagd en andere niet.

- Capaciteit (artikel 5.1 lid 2d IAB)  
Het beleidsplan geeft geen inzicht in de feitelijk beschikbare, formatieve of benodigde capaciteit. Dit is opgenomen in het uitvoeringsprogramma.
- Toezicht- en sanctiestrategie (artikel 5.1 IAB)  
In paragraaf 4.2 is de toezichtsstrategie beschreven met de prioriteiten 'high' (hoog), 'medium' (midden) en 'low' (laag). Zie Table 2: Priority and Intensity of supervision, pagina 8. Met behulp van een risicomatrix wordt de prioriteit van de afzonderlijke verplichtingen en verboden bepaald. Paragraaf 4.3 beschrijft de handhavingsstrategie, waarbij is aangesloten bij landelijke handhavingsstrategie zoals die in Europees Nederland wordt gebruikt. Er zijn geen afspraken met andere handhavingspartners opgenomen. Er is een apart Handhavingsarrangement Afvalstoffenverordening en Warenwet BES Sint Eustatius verstrekt. Dit document heeft geen datum of ondertekening.
- Bekendmaking beleidsplan (artikel 5.5 IAB)  
Het beleidsplan is niet bekend gemaakt.

Het uitvoeringsprogramma is getoetst aan de eisen van het ontwerp-IAB. Daarbij is het volgende vastgesteld.

- Looptijd (artikel 5.2, lid 1)  
Het uitvoeringsprogramma is vastgesteld voor de periode 2022 tot en met 2025. De prioriteiten zijn voor het kalenderjaar 2023 uitgewerkt.
- Uitwerking doelen uit het beleidsplan (artikel 5.2, lid 1)  
De doelen in het beleidsplan zijn algemeen. Deze worden in het uitvoeringsprogramma in onder andere 6 prioriteiten uitgewerkt.
- Prioriteiten  
Voor 2023 zijn 6 prioriteiten vastgesteld:
  - Business operating without correct licenses
  - Shipping containers
  - IAB
  - Roaming animals
  - Waste
  - BuildingDaarnaast zijn onderwerpen benoemd die voor 2024 en 2025 prioriteit zouden kunnen krijgen. De doelen en uit te voeren activiteiten zijn duidelijk en gekwantificeerd.
- Risicoanalyse voor prioriteiten (artikel 5.1, lid 2c)  
De prioriteiten worden op basis van 3 criteria gekozen: 'Potential harm to environment and nature', 'Safety for the people of Statia' en 'Economic development of Statia'. Op termijn wordt een meer robuust en transparant instrument ontwikkeld voor risicoanalyse.
- Capaciteit (artikel 5.1 lid 2d IAB)  
De benodigde capaciteit per prioriteit in 2023 is opgenomen, waarbij inzichtelijk is gemaakt dat 25% van de benodigde capaciteit beschikbaar is. Ook voor de reguliere taken is aangegeven hoeveel FTE nodig is en hoeveel daarvan beschikbaar is. Ruim 80% van de benodigde capaciteit is ook



daadwerkelijk beschikbaar. Het is niet duidelijk hoe en op basis van welke gegevens de capaciteit is berekend.

- Afstemming andere betrokken stakeholders (artikel 5.1, lid 4)  
Er wordt aandacht besteed aan betrokken stakeholders waarmee afstemming moet plaatsvinden door middel van periodieke overleggen. Er zijn geen afspraken opgenomen.
- Bekendmaking Uitvoeringsprogramma (artikel 5.5 IAB)  
Het uitvoeringsprogramma is niet bekend gemaakt.

### **3.1.2 Monitoring, evaluatie en rapportage**

Het bestuur heeft in 2022 de documenten 'Policy Supervision and Enforcement' en 'Implementation Agenda Supervision and Enforcement' opgesteld. De 1<sup>e</sup> evaluatie van deze documenten kan in 2023 worden uitgevoerd. In het uitvoeringsprogramma is uitgewerkt hoe de monitoring zal plaatsvinden.

In hoofdstuk 5 van het ontwerp-IAB BES (IAB, voorziene inwerkingtreding per 1 juli 2023) worden eisen gesteld aan monitoring, evaluatie en rapportage met betrekking tot het beleidsplan (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.

Het uitvoeringsprogramma besteedt aandacht aan de manier van monitoring en de jaarlijkse rapportage. Aangezien in 2022 voor het eerst het beleidsplan is opgesteld, kan de 1<sup>e</sup> evaluatie en rapportage in 2023 plaatsvinden.

### **3.1.3 Conclusies en aanbevelingen**

#### *Conclusies*

- Het toezichts- en handhavingsbeleid is opgesteld, maar niet vastgesteld.
- Het uitvoeringsprogramma voor toezicht en handhaving is vastgesteld.

#### *Aanbeveling*

- Stel het toezichts- en handhavingsbeleid vast.

## 3.2 VTH Bouwen

### 3.2.1 Beleid

#### *Bouwverordening en handhavingsbeleid*

Het bestuur heeft in 2022 de bouwverordening vastgesteld, deze is aangepast aan de Wet vrom BES.

Het bestuur heeft bij besluit van 27 september 2022 de 'Bouwverordening Sint Eustatius 2022' vastgesteld. De Bouwverordening 2022 is aangepast aan de Wet vrom BES. Daarbij is de 'Bouw- en woningverordening 1984' ingetrokken.

#### *Handhavingsbeleid*

In het document 'Policy Supervision and Enforcement' worden het toezicht en de handhaving met bijbehorende prioritering beschreven. Voor het onderdeel bouwen wordt onder andere verwezen naar de Wet vrom BES en de Bouw- en woningverordening 1984. Deze laatste is ingetrokken en vervangen door de Bouwverordening 2022. Daarmee is de juridische basis op onderdelen niet meer correct. Ook worden de gebruiksvergunningen en constructieve veiligheid uit het BES Bouwbesluit genoemd met een verwijzing naar de BES-code.

In het document 'Implementation Agenda Supervision and Enforcement 2022-2025' (versie juni 2022) wordt onder andere vermeld:

"Het bouwtoezicht is jarenlang onvoldoende geweest. Hierdoor is de staat van gebouwen op het eiland niet bekend. Dit veroorzaakt grote veiligheidsrisico's en vergroot de kans op ongelukken".

Voor het opleggen van bestuursrechtelijke sancties is een ambtelijk stappenplan opgesteld.

#### *Welstandnota*

Het bestuur heeft geen welstandnota vastgesteld.

Het bestuur moet een welstandnota vaststellen volgens artikel 2.5 Wet vrom Bes. Bouwwerken mogen niet in strijd zijn met de redelijke eisen van welstand, zoals opgenomen in deze nota. Bij een bouwaanvraag moet het bestuur beoordelen of er geen sprake is van strijd met de redelijke eisen van welstand. Is dat wel het geval? Dan moet de bouwvergunning geweigerd worden. Omdat het bestuur geen welstandnota heeft vastgesteld, kan zij deze toets niet uitvoeren.

#### *Openbaar register*

Het bestuur heeft geen openbaar register ingesteld.

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

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

De BES-code is niet formeel als beleidsregel vastgesteld, maar wordt in de praktijk gehanteerd bij de toetsing van de bouwaanvragen.

Het BES Bouwbesluit 2017 beschrijft technische eisen waaraan aanvragen voor bouw- en gebruiksvergunningen moeten worden getoetst. Een bouwwerk moet voldoende bestand zijn tegen gecombineerde permanente belasting, veranderlijke belasting en wind (artikel 2.1). Het bestuur moet door middel van beleidsregels aangeven wanneer er voldaan wordt aan desbetreffende functionele eis. 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, in de praktijk wordt wel aan deze code getoetst bij aanvragen van een bouwvergunning.

### 3.2.2

#### **Uitvoering**

##### *Informatie en dossiervorming*

Bouwvergunningen en processtukken worden bij de unit VTH geregistreerd en bewaard.

Voor de selectie van bouwvergunningen zijn voor 2020 en 2021 2 lijsten verstrekt. Voor 2022 is per ongeluk geen lijst verstrekt. De dossiers zijn op aanvraag als fysieke versie bij de vergunningverlener beschikbaar. Met het digitaal opslaan van dossiers is vorig jaar een start gemaakt.

Het OLE stelt dat bij bouwaanvragen ook bouwtekeningen en technische specificaties moeten worden ingediend, om na te gaan of deze voldoen aan wet- en regelgeving. Ook wordt beoordeeld of de plannen passen binnen het Ruimtelijk Ontwikkelingsplan (ROP). In de dossiers van de bouwvergunningen ontbreken deze beoordelingen.

##### *Procedure*

Voor het verlenen van bouwvergunningen is een concept-stroomschema opgesteld. Er is geen formeel vastgestelde procesbeschrijving.

Het OLE heeft een concept-stroomschema 'processes building permits' verstrekt. Hierin wordt op hoofdlijnen de vergunningverleningsprocedure voor bouwaanvragen weergegeven. Daarbij wordt vermeld welke documenten overlegd moeten worden en welke adviseurs betrokken worden. Het document is niet bestuurlijk vastgesteld en heeft geen gedetailleerde procesbeschrijving met de achtereenvolgende stappen, verantwoordelijkheden en termijnen.

##### *Adviseurs*

Voor het indienen van een bouwaanvraag wordt een standaardformulier gebruikt. Hier is een 'CHECKLIST BUILDING AND HOUSING DEPARTMENT' bijgevoegd die bedoeld is voor intern gebruik. Hierop staat vermeld welke afdelingen of directies geraadpleegd moeten worden, onder andere Domain Department, Traffic Department, Fire Department. In de onderzochte dossiers is deze lijst niet ingevuld.

### *Bouwvergunningen*

Dossiers zijn onvolledig, waardoor niet beoordeeld kan worden of het proces van vergunningverlening op de juiste manier is verlopen. Uit de besluiten blijkt niet welke adviezen zijn ingewonnen en uit de motivatie blijkt niet waarom het bouwwerk vergund kan worden.

Het OLE heeft 1 bouwvergunning voor een woning verstrekt en 2 bedrijfsgerelateerde bouwvergunningen. Van deze 2 heeft 1 betrekking op een 'beachbar' en de andere op een grote vijver. Het OLE stelt dat de overige bouwdoossiers op een vergelijkbare manier zijn samengesteld. Uit een controle bleek dit ook het geval te zijn.

Uit deze dossiers blijkt het volgende:

- Het advies aan het bestuur en de bouwvergunning verwijzen naar de 'Bouwen woningverordening 1984'. Deze verordening is echter ingetrokken.
- De interne checklist voor het dossier is niet ingevuld. Daardoor is een beoordeling op volledigheid niet mogelijk.
- De dossiers bevatten het advies aan het bestuurscollege, de legesbrief, de meetbrief en de notariële akte.
- Publicaties van de aanvraag en de vergunning, inhoudelijke beoordelingen, checklisten en adviezen, waaronder het brandweeradvies en de toets aan de BES-code ontbreken in de dossiers.
- In de adviezen aan het bestuur is aangegeven dat met betrekking tot het 'Spatial Development Plan' positief is geadviseerd en dat de vergunningverlener de bouwkundige- en elektrische tekeningen akkoord heeft bevonden. De bijbehorende beoordeling ontbreekt.
- Voor de bouwlocatie van de woning worden meerdere huisnummers vermeld.
- De bouwaanvraag voor de woning ontbreekt. Daardoor is niet vast te stellen of de vergunning binnen de wettelijke termijn is verleend.
- De bouwvergunningen bevatten een opsomming van gegevens met standaard verwijzingen en voorschriften. Er ontbreekt een motivering waarom het aangevraagde bouwwerk vergund kan worden.
- Aan de bouwvergunning is de voorwaarde verbonden dat 'strength calculations and drawings of the concrete and/or the steel structure' vooraf moeten worden goedgekeurd door de bouwinspecteur. Uit het dossier blijkt niet of dat ook is gebeurd.

De aangeleverde dossiers zijn onvolledig. Daardoor kan de ILT niet beoordelen of het proces van vergunningverlening op de juiste manier is verlopen en of de vergunning binnen de wettelijke termijn is verleend.

### *Toezicht en handhaving*

Het OLE heeft geen inspectierapporten of handavingsdossiers verstrekt. Toezicht en handhaving van de bouwregelgeving kan daardoor niet worden beoordeeld.

Het OLE voert toezicht uit op bouwvergunningen en illegale bouwactiviteiten, maar heeft geen inspectierapporten of handavingsdossiers verstrekt. Deze waren niet beschikbaar. Daardoor kan geen oordeel gegeven worden over de manier waarop toezicht op en handhaving van de bouwregelgeving wordt uitgevoerd.

### 3.2.3 Conclusies en aanbevelingen

#### *Conclusies*

- De Bouwverordening 2022 is aangepast aan de Wet vrom BES. Een welstandnota ontbreekt en er is geen openbaar register ingesteld.
- Het OLE heeft geen procesbeschrijving voor vergunningverlening vastgesteld. Er is wel een concept-stroomschema 'processes building permits' verstrekt.
- Registratie van vergunningen en processtukken gebeurt op een uniforme manier, maar is onvolledig.
- Als gevolg van onvolledige dossiers en summiere motivering kan niet beoordeeld worden of het proces van vergunningverlening op de juiste manier verloopt.
- Toezicht en handhaving vinden niet aantoonbaar plaats.
- 'Checks and balances' zoals vastgestelde werkprocessen en collegiale toetsing ontbreken.

#### *Aanbevelingen*

- Stel een welstandsnota vast en stel een openbaar register in.
- Gebruik de BES-code om invulling te geven aan de functionele eisen (OLE) en veranker dit in een ministeriële regeling (Rijk).
- Stel een procesbeschrijving vast voor het verlenen van bouwvergunningen.
- Draag zorg voor uniforme registratie van de processtukken.
- Zorg, op basis van handhavingsbeleid en -programma, voor toezicht op verleende bouwgunningen en illegale bouwactiviteiten en treed zo nodig handhavend op.

### 3.3 VTH Milieu

#### 3.3.1 Beleid en programma

##### *Milieuprogramma*

Het bestuur heeft een milieuprogramma vastgesteld. Dit voldoet niet aan alle eisen.

Het bestuur heeft in april 2021 de 'Implementation Agenda for Nature & Environment Policy on Statia 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 zijn milieubeleidsinstrumenten opgenomen, 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 het geen volwaardig milieuprogramma als bedoeld in artikel 1.5 van de Wet vrom BES.

##### *Implementatieplan Inrichtingen- en activiteitenbesluit*

Uitvoering van het 'Implementatieplan IAB' vindt niet plaats.

In februari 2022 heeft het bestuur het 'Implementatieplan Inrichtingen- en activiteitenbesluit 2021-2022' vastgesteld. Dit plan beschrijft activiteiten om invoering van het IAB te ondersteunen, waaronder een milieu-informatiepunt voor bedrijven. Het project is stopgezet vanwege capaciteitsgebrek bij OLE. Het betreft 1 van de prioriteiten zoals genoemd in het uitvoeringsprogramma.

##### *Vergunningverlening*

De unit VTH heeft geen overzicht van vergunningplichtige bedrijven. Er zijn meerdere bedrijven zonder hindervergunning in werking. Het OLE wacht met het verlenen van vergunningen tot de inwerkingtreding van het IAB BES.

De unit VTH heeft geen vergunningverlener voor hindervergunningen. De afvalcentrale beschikt over een hindervergunning uit 2020, die is opgesteld door een externe vergunningverlener van Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant. Ondanks het feit dat meerdere bedrijven geen hindervergunning hebben, heeft het OLE ervoor gekozen om geen hindervergunningen te verlenen en te wachten op de inwerkingtreding van het IAB BES.

##### *Toezicht en Handhaving*

Er is geen toezichthouder voor de hindervergunningen.

De unit VTH heeft geen toezichthouder die toezicht uitvoert op de naleving van de hindervergunningen.

#### 3.3.2 Uitvoering

Voor het dossieronderzoek is het enige bedrijf geselecteerd dat een recente hindervergunning heeft. Daarnaast loopt er 1 vergunningaanvraag voor een hindervergunning. Dit dossier wordt besproken in hoofdstuk 5, omdat dit dossier gekoppeld is aan een signaal/klacht.

### *Informatie en dossiervorming*

Registratie en archivering van de hindervergunning met de bijbehorende stukken is niet volledig.

- Het OLE heeft 1 hindervergunning verleend, deze vergunning dateert uit september 2020.
- Deze vergunning is door het OLE verstrekt, de bijbehorende voorschriften zijn opgevraagd bij de externe vergunningverlener. Er zijn geen andere processtukken verstrekt, zoals aanvraag, adviezen of de bekendmaking.

### *Procedure*

Het dossier is onvolledig, het proces van vergunningverlening kan daardoor niet worden beoordeeld.

- In het besluit zijn de doorlopen stappen navolgbaar beschreven.
- Door het ontbreken van het dossier kan dit proces niet geverifieerd worden.

### *Adviseurs*

In het dossier is geen advies van de aangewezen adviseurs aangetroffen.

In het besluit wordt onder het kopje 'procedure' aangegeven dat de adviseurs in gelegenheid zijn gesteld om advies te geven. Uit de tekst blijkt echter niet of de adviseurs een advies hebben gegeven en zo ja, wat dat advies is geweest.

### *Hindervergunningen*

In het besluit is de gevolgde procedure beschreven en is duidelijk beschreven aan welke regelgeving en technische richtlijnen is getoetst. Het resultaat van de toetsing is navolgbaar beschreven.

Uit het besluit blijkt aan welke normen en richtlijnen met Best Beschikbare Technieken (BBT) de aanvraag is getoetst. De gevolgde procedure wordt navolgbaar beschreven. Het besluit is gemotiveerd en de juiste rechtsmiddelen worden genoemd. Bij het opstellen van de hindervergunning wordt rekening gehouden met delen van de Wet vrom BES, die op korte termijn van kracht worden. Daarnaast worden BBT-informatiedocumenten gebruikt om toepassing van BBT te beoordelen. Uit het besluit blijkt dat omwonenden bezwaren (zienswijze) tegen het ontwerpbesluit hebben ingediend. De bezwaren zijn in de motivering beschreven en de reactie daarop is uitgebreid en gemotiveerd.

### *Toezicht en handhaving*

De unit VTH voert geen toezicht uit op naleving van de hindervergunning.

De unit VTH heeft geen toezichthouder die inspecties op hindervergunningen uitvoert. Bij de afvalcentrale is een operator in dienst die volgens het OLE ook toeziet op naleving van de voorschriften. De operator meldt dat het toezicht door de unit VTH zou moeten worden uitgevoerd. In de praktijk wordt geen toezicht gehouden op naleving van de vergunningvoorschriften.

### **3.3.3 Conclusies en aanbevelingen**

#### *Conclusies*

- Het milieuprogramma voldoet niet aan de eisen.
- Het VTH-proces voor hindervergunningen vindt niet plaats. Er is 1 hindervergunning verleend, hierop vindt geen toezicht plaats.

#### *Aanbeveling*

- Start met vergunningverlening voor bedrijven die zowel onder de Hinderverordening als onder het IAB vergunningplichtig zijn.



## 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 bestuur heeft een natuurplan vastgesteld via de 'Implementation Agenda for Nature & Environment Policy on Sint Eustatius 2020-2030'. Er vindt geen jaarlijkse verslaglegging plaats.

Het bestuurscollege moet iedere 5 jaar een natuurplan vaststellen, met goedkeuring van de eilandsraad (artikel 9 lid 1 Wgnb BES). Daarbij moet onder andere het NMBP-CN in acht worden genomen. In 2020 is dit NMBP-CN 2020-2030 vastgesteld door de minister van LNV en de staatssecretarissen van IenW en BZK. In april 2021 is door het bestuur een natuurplan vastgesteld via de 'Implementation Agenda for Nature & Environment Policy on Sint Eustatius 2020-2030'.

Het bestuurscollege 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 Sint Eustatius Nationaal Marine Park en het Quill/Boven Nationaal Park ingesteld. Er zijn regels ter bescherming en beheer van de parken ingesteld. St. Eustatius National Parks Foundation (STENAPA) is aangesteld als beheerder van de nationale parken.

Het Sint Eustatius National Marine Park is ingesteld in de Marien Milieu verordening Sint Eustatius (MMvE) van 1 november 2016 (artikel 10 lid 1 Wgnb BES). Op basis van de Verordening bescherming fauna en flora Sint Eustatius (VbfE) zijn per eilandbesluit gezichtsbepalende of unieke natuurlandschappen aangemerkt. Op grond van dit besluit zijn verschillende gebieden aangemerkt. Enkele gebieden vallen binnen het Quill/Boven Nationaal Park en hebben dezelfde internationale bescherming als natuurparken die zijn ingesteld volgens artikel 10 lid 1 Wgnb BES.

Op het Sint Eustatius National Marine Park en het Quill/Boven Nationaal Park zijn eisen van toepassing uit internationale verdragen op grond van de Wgnb BES. Voor het Sint Eustatius National Marine Park zijn deze verder uitgewerkt in lokale regelgeving.

Sint Eustatius National Parks Foundation (STENAPA) is aangesteld als beheerder van de natuurparken. Het beheer is met een overeenkomst geregeld.

Het bestuurscollege is verantwoordelijk voor het beheer van het natuurpark en de natuurlandschappen. Artikel 23 MMvE biedt de grondslag om het beheer van het natuurpark te mandateren aan een niet-overheidsgebonden rechtspersoon, met uitzondering van het binnen het Sint Eustatius National Marine Park gelegen havengebied. De beheerovereenkomst tussen het OLE en STENAPA voor het beheer van de nationale parken (Quill/Boven en Marine Park) is op 19 januari 2019 vastgesteld.

#### *Marien Milieu verordening Sint Eustatius*

Het bestuur heeft geen beheersmaatregelen vastgesteld.

Het bestuurscollege kan op advies van de beheerder van het mariene park bij eilandsbesluit nadere maatregelen nemen (artikel 8 MMvE). Dit betreft:

- Het vangen of verzamelen van dieren en planten in het mariene park voor wat betreft de hoeveelheid en minimale afmeting van de dieren en planten.
- Het wijzigen van het visvangst seizoen.
- Het verruimen of beperken van de regelingen waarbinnen het vangen van vis is toegestaan.

Er is geen eilandsbesluit ingesteld voor deze onderwerpen.

- Vergunningen

Er zijn geen verdere regels gesteld voor het gebruik van meerboeien. In de verordening worden 'vergunning' en 'schriftelijke toestemming' door elkaar gebruikt.

Het is verboden handelingen te verrichten in strijd met de verordening en die de belangen schaden van natuur en milieu binnen het mariene park (artikel 3 MMvE). Het is verboden om meerboeien te vernielen, beschadigen, verwijderen of plaatsen zonder schriftelijke toestemming van het bestuurscollege (artikel 11 MMvE). Verdere voorschriften voor het gebruik van meerboeien kunnen bij eilandsbesluit worden vastgesteld. Dit is niet gedaan.

Er is een vergunningplicht op grond van de verordening voor:

- Het vervoeren van personen tegen betaling binnen het mariene park.
- Het in gebruik hebben van een vulstation of een compressor voor het vullen van duikflessen in bezit te hebben.

Deze 2<sup>e</sup> vergunningplicht geldt niet voor bezoekende jachten.

Er is schriftelijke toestemming vereist van het Bestuurscollege voor het uitvoeren van commerciële duikactiviteiten in het mariene park (artikel 20). Het lijkt dat 'schriftelijke toestemming' en 'vergunning' door elkaar worden gebruikt in de verordening. Bij eilandsbesluit kunnen nadere regels gesteld worden aan het verkrijgen van een vergunning. Er is geen eilandsbesluit ingesteld.

Het bestuurscollege kan alleen ontheffing verlenen voor de verboden in de MMvE voor wetenschappelijk onderzoek en educatieve doeleinden (artikel 21). In bepaalde gevallen kan ontheffing worden verleend voor commerciële doeleinden alleen voor het verbod koraal, ongewervelde dieren of planten die leven op de zeebodem te verzamelen, plukken, af te breken of te doden. Er is niet nader gedefinieerd wanneer er sprake is van "bepaalde gevallen". Voordat een ontheffing wordt verleend, moet het bestuurscollege deskundig advies inwinnen.

- Milieueffectrapportage (m.e.r.)  
Wijzigingen en veranderingen in het kustgebied die invloed kunnen hebben op het onderwatermilieu van het mariene park, moeten vooraf via een milieueffectrapportage (m.e.r.) worden vastgesteld. Er zijn geen regels vastgesteld waaraan een m.e.r. moet voldoen.

#### *Verordening bescherming fauna en flora*

Voor het beschadigen, vernietigen of veranderen van gezichtsbepalende natuurlandschappen is ontheffing van het bestuurscollege vereist. Per eilandsbesluit zijn ontheffingsvoorwaarden vastgesteld.

Het is op grond van de Verordening bescherming fauna en flora Sint Eustatius (VbfE) niet toegestaan om gezichtsbepalende of unieke natuurlandschappen te beschadigen, vernietigen of veranderen (artikel 6). Als gezichtsbepalende natuurlandschappen of unieke bomen en planten zijn in het Eilandsbesluit bescherming fauna en flora (EbfE) de volgende gebieden aangemerkt: 'the Quill' (vanaf 250 meter hoogtelijn en de krater), 'Boven', 'Venus', 'Gilboa Hill', 'Signal Hill', 'Bergje', de kapokboom in de locatie 'Lower Town', en de klifwand in het gebied 'Lower Town'.

Het bestuurscollege kan ontheffing verlenen van de verboden in de verordening. Per eilandsbesluit kunnen ontheffingsvoorwaarden worden vastgesteld, dit is gedaan in het EbfE. Ontheffing kan op grond van artikel 4 EbfE worden verleend in geval van:

- het in gedrang komen van de verkeersveiligheid
- bedreiging van privé eigendommen door molest
- wetenschappelijk onderzoek

Een verzoek om ontheffing wordt voor advies voorgelegd aan de politie bij verkeersveiligheid en aan de dienst Openbare Werken van het OLE bij (bouw)technische beoordelingen. Voor het beoordelen van wetenschappelijk onderzoek wordt advies gevraagd aan een combinatie van de volgende instanties: natuur- en milieudeskundigen in dienst bij het OLE, het Departement van Volksgezondheid en Milieu Hygiëne (Vomil), een onafhankelijk (natuurdeskundig) instituut of organisatie (artikel 5 EbfE). Vomil was een departement tijdens het land Nederlandse Antillen, dit departement bestaat echter niet meer.

#### **4.1.2**

#### **Uitvoering**

##### *Vergunningverlening*

Het OLE heeft geen procedure vastgesteld voor het verlenen van een natuurvergunning.

Voor het verlenen van natuurvergunningen zijn geen procedures op basis van een eilandsbesluit vastgesteld. Voor een ontheffing moet deskundig advies worden ingewonnen door het bestuurscollege. Hiervoor is geen procedure vastgesteld. Er zijn wel interne werkprocessen vastgesteld voor het behandelen van een vergunningaanvraag.

##### *Adviseurs*

In de meeste gevallen wordt STENAPA om advies gevraagd met betrekking tot natuurvergunningen. Het OLE heeft besloten dat alle ontwerpbesikkingen voorzien moeten zijn van advies van Juridische Zaken. De afdeling Juridische Zaken bestaat

uit 1 medewerker. Deze meldt dat de werkdruk zeer hoog is, waardoor onvoldoende tijd beschikbaar is voor het verstrekken van alle gevraagde adviezen.

*Omgang met de m.e.r. en adviezen m.e.r.*

Het bestuur heeft geen criteria vastgesteld waaraan een m.e.r. moet voldoen.

In 1 dossier is vastgesteld dat een rapport is ingediend als m.e.r. waaruit blijkt dat geen onderzoek is uitgevoerd naar effecten op het mariene milieu. Er zijn geen maatregelen beoordeeld om eventuele negatieve effecten te voorkomen. Het bestuur heeft geen criteria vastgelegd waaraan een m.e.r. moet voldoen. De eis voor het uitvoeren van een m.e.r. heeft daarom geen toegevoegde waarde om tot een afgewogen besluit te komen.

*Natuurvergunningen*

Door het OLE worden natuurvergunningen verleend voor wetenschappelijk onderzoek.

- Het OLE heeft 4 natuurvergunningen verstrekt. Deze betreffen het uitvoeren van onderzoek in het Sint Eustatius National Marine Park.
- Het bestuurscollege heeft met de beheerovereenkomst aan STENAPA toestemming verleend voor het vervangen van meerboeien.
- Voor het herstel van de klif in de Lower Town is geen ontheffing verleend op grond van de VbFE.

*Toezicht*

STENAPA houdt toezicht in het Sint Eustatius National Marine Park en handhaaft op ad hoc basis. STENAPA heeft 1 persoon met BAvPol status in dienst.

Op grond van de beheerovereenkomst houdt STENAPA toezicht en ondersteunt het OLE bij handhaving door middel van de medewerker met BAvPol status. STENAPA streeft ernaar om 3 medewerkers in dienst te hebben met BAvPol. De BAvPol-status is alleen van toepassing op natuurgerelateerde zaken. Handhaving vindt plaats op ad hoc basis. In de MMvE is STENAPA als beheerder van het Sint Eustatius National Marine Park belast met opsporing. Hieraan wordt geen invulling gegeven.

#### **4.1.3 Conclusies en aanbevelingen**

*Conclusies*

- Het VTH-proces voor natuurvergunningen verloopt niet adequaat.
- Er worden alleen natuurvergunningen verleend voor het uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek.
- Er zijn geen criteria vastgesteld voor het uitvoeren van een m.e.r..

*Aanbevelingen*

- Stel procedures vast voor het verlenen van een natuurvergunning, inclusief m.e.r.-criteria.
- Zorg voor adequate uitvoering van de regelgeving, in het bijzonder als het gaat om verlening van ontheffingen, vergunningen en schriftelijke toestemming.

## 5. Speciale thema's

### 5.1 Golden Rock Resort

#### 5.1.1

##### Casus

Het dossier Golden Rock Resort (GRR), formeel Statia B.V., betreft de bouw van een resort op Sint Eustatius. Dit resort met meer dan 100 kamers, vergaderfaciliteiten, een zwembad, beachbar, duikvijver en een nieuwe weg vanaf de klif naar de zee is aangelegd in de periode 2019 tot 2022. In 2023 worden nog steeds nieuwe appartementen bijgebouwd. Voor de gebouwen op het terrein zijn meerdere bouwvergunningen door GRR aangevraagd en ook door het OLE verleend.

##### Situatie

- Op 8 oktober 2018 uit STENAPA haar zorgen bij het OLE over het voornemen het ruimtelijk ontwikkelingsplan te wijzigen voor de bouw van een resort. In de brief onderstreept STENAPA het belang van een bouwvergunning die openbaar ter inzage wordt gelegd.
  - Sinds 2019 signaleert STENAPA meerdere mogelijke overtredingen van voornamelijk natuurwetgeving bij de aanleg en het in werking hebben van de voorzieningen. Het betreft:
    1. Het niet uitvoeren van een m.e.r. om de effecten van het resort zowel op het land als op het marine milieu in kaart te brengen.
    2. Het zonder vergunning lozen van residu-water uit de ontziltingsinstallatie, 'brine water'.
    3. Het mogelijk zonder vergunning lozen van water uit de duikvijver.
    4. Het zonder vergunning aanleggen van een weg vanaf het resort naar de zee waarbij een deel van de klif is weggegraven, wat tot erosie van de klif kan leiden. De klif is eigendom van GRR maar heeft de bestemming 'natuur'.
  - Deze overtredingen zijn door STENAPA schriftelijk gemeld aan het OLE. Er zijn meerdere pogingen gedaan om door middel van gesprekken afspraken te maken, maar deze afspraken worden niet consequent gemonitord of opgevolgd.
  - STENAPA heeft op 3 september 2021 een proces-verbaal opgemaakt van het zonder vergunning lozen van residu-water uit de ontziltingsinstallatie.
  - Het OLE heeft op 1 april 2022 een formele waarschuwingsbrief gestuurd aan GRR dat de overtredingen beëindigd moeten worden en dat de relevante vergunningen aangevraagd moeten worden.
  - Op 3 juni 2022 maakt STENAPA opnieuw proces-verbaal op van de overtredingen.
  - Op 16 februari 2023 heeft de ILT in het kader van dit onderzoek de volgende informatie opgevraagd bij het OLE:
    - Decision to change of Spatial Development Plan to allow for GRR.
    - Permits (building, nature and Hindrance) for solar park, lagoon (pumping in/out of seawater), osmosis installation/release of brine water.
    - Possible 'gedoogbeslissingen' by BC to allow for the release of brine water as long as no permits have been issued.
    - Environmental Impact Assessments: for building close to the cliff and for the release of brine water.
- Deze informatie is niet door het OLE verstrekt.
- GRR heeft een 'impact study' laten uitvoeren, het OLE accepteert deze studie als m.e.r.. STENAPA heeft aangegeven dat deze studie niet voldoet aan de kwaliteitseisen die aan een m.e.r. gesteld worden.

### **5.1.2 Conclusie**

Afspraken en toezeggingen van zowel GRR als het OLE met STENAPA worden niet nagekomen. Overtredingen blijven voortduren, tot op heden heeft het OLE niet handhavend opgetreden.

## **5.2 Bebouwing onder de klif**

In de zogenoemde 'Lower Town' van Oranjestad liggen onder aan de klif onder andere een hotel, een kantoorgebouw van STENAPA, een restaurant en de energie- en drinkwaterbedrijf van Sint Eustatius. Uit een onderzoeksrapport uit 2017 blijkt kort samengevat dat de klif instabiel is en dat er een aanzienlijk risico bestaat op vallend gesteente. Hierdoor kan de veiligheid niet worden gewaarborgd.

### **5.2.1 Beschrijving casussen**

#### *Situatie*

- Voor het hotel is in 2014 een bouwvergunning verleend voor een locatie onder aan de klif, waarna het hotel is gebouwd. Het hotel hoopte na verschillende vertragingen tijdens de bouw uiteindelijk in december 2019 gedeeltelijk open te kunnen gaan. Het OLE heeft het hotel in februari 2020 een bouwstop opgelegd, vanwege de onveiligheid die wordt veroorzaakt door de klif. Het hotel heeft daarna een rechtszaak aangespannen tegen het OLE omdat het uit veiligheidsoverwegingen niet open kan. Deze zaak is nog onder de rechter.
- STENAPA heeft aangegeven voornemens te zijn om een bouwvergunning aan te vragen voor verbouwing van het kantoor, gelegen onder de klif. STENAPA stelt geen informatie van het OLE te ontvangen over de veiligheid en de risico's voor het huidige en nieuw te bouwen kantoor onder de klif.
- Het energie- en drinkwaterbedrijf heeft het OLE als aandeelhouder en de ILT in haar rol als toezichthouder Wet elektriciteit en drinkwater BES herhaaldelijk geïnformeerd over de risico's van de instabiliteit van de klif. De ILT heeft de risico's eveneens onder de aandacht gebracht van het OLE. Tot op heden heeft het OLE geen adequate maatregelen getroffen om de risico's voor dit bedrijf te verkleinen of weg te nemen.

### **5.2.2 Conclusie**

In de beschreven gevallen onderneemt het OLE geen gerichte acties om de aanzienlijke risico's weg te nemen. Het OLE informeert de betrokken bedrijven niet consequent over de risico's en de voortgang van de acties die worden ondernomen.

## 5.3 Klachten en signalen

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

### 5.3.1 Beschrijving casussen

#### *Klacht over het afgraven van een heuvel*

Deze klacht valt mogelijk buiten de scope van het onderzoek omdat niet duidelijk is of voor deze activiteit een hindervergunning verleend had moeten worden. Gelet op de mogelijk ernstige consequenties van de activiteit is deze casus toch betrokken bij het onderzoek.

- In mei 2022 ontvangt de ILT van het OLE een verzoek om assistentie. Het verzoek betrof een klacht van de olieterminal over graafactiviteiten van een aannemersbedrijf. Hierbij werd de heuvel afgegraven waarop de blusvijver van de olieterminal ligt.
- De olieterminal heeft daarop het aannemersbedrijf aansprakelijk gesteld voor eventuele schade die als gevolg van de werkzaamheden kan ontstaan.
- Het OLE heeft het aannemersbedrijf daarop per brief bevolen de werkzaamheden te staken, waarop het bedrijf de graafactiviteiten heeft gestaakt. Op dat moment dreigde een deel van de helling reeds naar beneden te storten.
- Het OLE heeft het aannemersbedrijf ook verzocht een aanvraag voor een hindervergunning in te dienen.
- Deze aanvraag is door het bedrijf in juni 2022 ingediend, maar deze bleek niet ontvankelijk te zijn. Daarna is ondanks herhaalde verzoeken tot maart 2023 geen aanvullende informatie ingediend door het bedrijf.
- Het OLE onderneemt geen actie met betrekking tot de vraag of deze graafwerkzaamheden kunnen worden toegestaan, gelet op de risico's voor de blusvijver van de olieterminal.

#### *Melding bedrijf met verontreinigde flessen*

- In november 2022 ontvangt de ILT een melding van een bedrijf dat kampt met een afvalprobleem. Bij de olieterminal op Sint Eustatius worden regelmatig monsters genomen om de kwaliteit van de olie te beoordelen. De oliemonsters worden voor analyse aan het betreffende bedrijf aangeleverd in glazen flessen. Voor de analyse is een beperkte hoeveelheid olie nodig. Het restant wordt geleegd in een uitlekbak en wordt vervolgens opgeslagen in een grote opvangbak.
- De lege glazen flessen met olieresidu zijn het probleem. De olie kleeft aan de binnenzijde van de flessen en inmiddels worden vele duizenden flessen opgeslagen in kartonnen dozen en geplaatst in zeecontainers. Meerdere zeecontainers zijn gevuld met dozen met verontreinigde glazen flessen. Bij gebrek aan zeecontainers worden ook dozen met flessen in de buitenlucht opgeslagen.
- Deze situatie bestaat inmiddels 8 jaar en het blijkt niet mogelijk te zijn om deze met olie vervuilde flessen af te voeren. Het bedrijf is bereid om verantwoording te nemen voor de verwerking van deze flessen, maar ziet geen mogelijkheden en ontvangt geen medewerking om dit te realiseren.
- Het OLE heeft op 1 december 2021 een verzoek bij het ministerie van IenW ingediend voor een bijzondere uitkering om in eerste instantie de flessen

deugdelijk op te slaan. Deze bijzondere uitkering is verstrekt, het OLE heeft geen uitvoering gegeven aan het project.

**5.3.1 Conclusie**

In de beschreven gevallen onderneemt het OLE geen of onvoldoende actie om de klachten adequaat op te lossen.



## 6. Interviews en documentenonderzoek

Tijdens het onderzoek zijn medewerkers geïnterviewd van het OLE en van organisaties die op Sint Eustatius betrokken zijn bij het VTH-proces voor bouwen, milieu en natuur. Zo probeert de ILT een breder beeld te schetsen van achterliggende oorzaken van de bevindingen die in de voorgaande hoofdstukken zijn beschreven.

Als mondelinge, niet-gedocumenteerde informatie door tenminste 3 verschillende geïnterviewden is bevestigd, is deze in dit hoofdstuk gebruikt. Daarnaast is gebruik gemaakt van interne (concept)documenten van het OLE en van onderzoeken die zijn uitgevoerd door andere organisaties die raken aan VTH op de BES-eilanden.

### 6.1 Bevindingen

#### 6.1.1 Personeel en organisatie

Vacatures zijn moeilijk in te vullen en blijven lang open staan. De vacature voor unitmanager VTH is sinds december 2021 niet ingevuld.

Geïnterviewden geven aan dat vacatures op diverse plaatsen binnen het OLE om diverse redenen langdurig openstaan. De unit VTH heeft al 1,5 jaar geen manager. Soms worden tijdens het wervingsproces fouten gemaakt, zodat het proces opnieuw moet worden doorlopen. Bij de afdeling Juridische Zaken werkt 1 jurist die is belast met adviseren op alle wetstrajecten en deelname aan de bijbehorende werkgroepen. Het bestuur tekent geen enkel besluit zonder advies van de afdeling Juridische Zaken. Dit geldt ook voor eenvoudige vergunningen. Daardoor is de werkdruk groot en zijn achterstanden ontstaan.

Tot december 2022 werkte een tijdelijke beleidsmedewerker toezicht en handhaving vanuit BZK bij de unit. Ook deze plek is sindsdien nog niet vervuld. De toezichthouder voor bouwen is begin dit jaar ook gestart als projectleider voor sociale woningbouw binnen het OLE, maar werkt op speciaal verzoek nog 2 dagen per week als toezichthouder bouwen.

Deze bevindingen sluiten aan bij constatering die door de Raad voor de Rechtshandhaving in haar rapport 'Staat van de rechtshandhaving Caribisch Nederland 2021' zijn gedaan.

In de brief van de staatssecretaris van BZK van 29 mei 2019 aan de Tweede Kamer (Kamerstuk vergaderjaar 2018-2019, 35 000 IV, nummer 57) staat dat deze nieuwe organisatiestructuur door de regeringscommissaris is ontwikkeld:

"Een belangrijk ordeningsprincipe is het scheiden van de functies beleid, uitvoering en toezicht. Vanuit overwegingen van kennisbundeling worden werkzaamheden van dezelfde aard in één organisatorische eenheid ondergebracht. Zo worden alle toezicht- en handavingswerkzaamheden bij elkaar geplaatst, is versterking van de beleidsfuncties voorzien en zal er op termijn, als het nieuwe bestuursgebouw klaar is, een klantenloket worden ingericht."

Vergunningverlening en toezicht vinden plaats binnen dezelfde unit maar zijn bij verschillende personen belegd. Deze organisatievorm bevordert overleg en samenwerking en vormt geen belemmering voor een juiste uitvoering van VTH.

### 6.1.2 Middelen en processen

- Het digitale systeem voor toezicht (Digitale Checklist) is niet ingevoerd en wordt niet gebruikt.
- De medewerkers zijn onvoldoende opgeleid voor de uitvoering van VTH-taken.

Binnen de unit VTH is een pilot uitgevoerd met het systeem Digitale Checklist (DC). De pilot is door de medewerkers enthousiast ontvangen, maar heeft geen opvolging gekregen. Eén van de inspecteurs heeft een training gehad waarin gebruik en mogelijkheden van DC zijn toegelicht. Het systeem helpt om de inspecties voor te bereiden en op een tablet te administreren. Bovendien zijn de resultaten voor alle medewerkers toegankelijk. Ook de andere inspecteurs willen hierin worden opgeleid. De invoering laat echter op zich wachten, onder meer vanwege het ontbreken van een manager om dit proces op te starten en aan te sturen.

Geïnterviewden geven ook aan behoefte te hebben aan een opleiding in het opleggen van bestuursrechtelijke dwangmiddelen. De tijdelijke beleidsmedewerker voor toezicht en handhaving die vanuit BZK werkte binnen de unit, was onder meer aangesteld om hiervoor processen en procedures te beschrijven en medewerkers op te leiden. Deze beleidsmedewerker is echter voortijdig vertrokken. Het belang van werving, in combinatie met opleiden, talentmanagement, doorstroombeleid en loopbaanbeleid wordt onderschreven in de rapportage 'Strategische personeelsplanning' van Euro-hrm en Balance Consultancy.

De verantwoordelijkheid voor de VTH-documenten is belegd binnen de unit VTH en verloopt gedeeltelijk via fysieke documenten. Sinds enige tijd worden de dossiers voor bouwvergunningen ook digitaal opgeslagen. Binnen het secretariaat van de eilandsecretaris krijgen documenten op datum van binnenkomst een nummer en worden zij in Access geregistreerd met een verwijzing naar de fysieke vindplaats. De documenten zijn verspreid over de verschillende gebouwen van het OLE.

### 6.1.3 Cultuur en bestuurlijke beïnvloeding

Medewerkers van de unit VTH ondervinden geen steun van het bestuur voor de uitvoering van hun taken.

De unit VTH werkt sinds december 2021 zonder manager. Deze manager zorgde voor sturing en vormde de schakel tussen de unit en de directie. Door een groot gevoel van saamenhorigheid binnen de unit VTH werd de afwezigheid van een manager in eerste instantie door de medewerkers onderling opgevangen. Dit is echter gestopt toen medewerkers van de unit geen steun ondervonden bij het bestuur voor de uitvoering van hun taken. De inspecteurs adviseren soms om handhavend op te treden en daarbij boetes op te leggen, maar ontvangen geen terugkoppeling over de opvolging van deze adviezen.

In 2018 is gestart met de bouw van een groot resort dat inmiddels is gerealiseerd en in gebruik is. Bij dit project spelen grote economische belangen en is het bestuur nauw betrokken. Tegen geconstateerde overtredingen van met name natuurwetgeving wordt niet handhavend opgetreden, maar wordt geprobeerd om met overleg en afspraken tot oplossingen te komen. Toezichthouders van het OLE en STENAPA voelen zich daardoor niet gesteund en gaan zich terughoudend opstellen bij de uitvoering van hun taak zodat geen sprake is van structureel toezicht en handhaving. De Raad voor de Rechtshandhaving komt tot eenzelfde

conclusie in haar rapport 'Handhaving natuur- en milieuwetgeving in Caribisch Nederland 2019'.

#### **6.1.4 Betrokkenheid van het Rijk**

Het Rijk is op verschillende manieren direct of indirect betrokken bij het VTH-proces op Sint Eustatius. Hieronder worden deze verschillende manieren nader toegelicht.

##### *Prioriteiten*

Het bestuur van Sint Eustatius is rechtstreeks aangesteld door het ministerie van BZK. De afgelopen jaren zijn stappen gezet voor het herstel van de democratie. In maart 2023 waren er verkiezingen, een nieuwe eilandsraad is gekozen en de eilandsraad heeft 2 gedeputeerden gekozen. Ook is het personeelsrecht hersteld, waarmee de eilandsraad en benoemde verantwoordelijke gedeputeerde de taken en verantwoordelijkheden voor personeelsbeleid hebben teruggekregen. Het budgetrecht wordt naar verwachting per eind mei of begin juni 2023 teruggegeven aan de eilandsraad. De regeringscommissaris blijft verantwoordelijk voor de gezaghebberstaken, totdat wordt overgegaan naar de laatste fase. Daarbij wordt opnieuw een gezaghebber aangesteld.

In de afgelopen jaren heeft het bestuur veel werk verricht. De infrastructuur is verbeterd, wegenbouw wordt gecombineerd met behoud van water (via goten onder het wegdek) en een groot aantal verordeningen is vernieuwd. De ILT constateert echter dat op het gebied van VTH voor bouwen, milieu en natuur vrijwel geen verbeteringen zijn doorgevoerd.

##### *Verantwoordelijkheid van de Rijksvertegenwoordiger*

De taak van de RV is het bevorderen van goed bestuur (zie paragraaf 2.4). Hij houdt IBT op de uitvoering van medebewindstaken van het bestuurscollege en de eilandsraad. Als er in een specifieke casus sprake is van taakverwaarlozing, dan kan de Rijksvertegenwoordiger in de plaats treden van het lokale bestuur.

Tijdens de periode dat de regeringscommissaris het bestuur van het eiland vervangt, is bepaald dat de Rijksvertegenwoordiger zijn taken en bevoegdheden op grond van de WolBES niet uitoefent. In 2018 is een regeringscommissaris aangesteld die tijdelijk heeft voorzien in het bestuur van Sint Eustatius. Het OLE verkeert inmiddels in de laatste fase van herstel van de democratie.

Wanneer de situatie bij OLE op termijn weer genormaliseerd is en daarmee ook de IBT-taak van de RV, is het belangrijk dat de randvoorwaarden voor een effectieve inzet van het IBT door de RV vastgelegd worden. Dat betekent dat net als in Europees Nederland een beleidskader voor de toepassing van IBT opgesteld moet worden en dat er ambtelijke ondersteuning beschikbaar moet zijn voor een efficiënte en effectieve inzet van het instrument.

##### *Wet- en regelgeving*

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

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 en natuur. Daarnaast is de Wet vrom BES vastgesteld. Deze wet is slechts gedeeltelijk in werking getreden. Veel regelgeving is nog steeds vastgelegd in eilandelijke verordeningen die vaak niet zijn aangepast na 10 oktober 2010. Dit is anders voor OLE, waar veel verordeningen zijn geactualiseerd als onderdeel van de aanpak om de zaken bij OLE weer op orde te krijgen.

Uit de interviews bleek echter dat het OLE onvoldoende capaciteit heeft om verordeningen op te stellen of te actualiseren. Vooral aan juridische capaciteit is gebrek. Een voorbeeld is de invulling van de functionele eisen uit het Bouwbesluit. Het OLE gebruikt de BES-code hiervoor bij beoordeling van aanvragen voor een bouwvergunning, maar heeft dit document niet als regelgeving of beleidsregel vastgesteld.

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. Op dat moment komt de hinderverordening te vervallen. De datum van inwerkingtreding van het IAB BES is meerdere keren uitgesteld. Daardoor ontstaat een afwachtende houding bij ondernemers en het OLE en blijft regulering van milieubelastende activiteiten uit. Het OLE heeft expliciet aangegeven te wachten op de inwerkingtreding van het IAB BES en tot die tijd geen hindervergunningen te verlenen.

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, ook niet voor de grote resorts aan de kust.

## 6.2 Conclusie

De interviews en het documentenonderzoek bevestigen de conclusies uit vorige hoofdstukken, waaruit blijkt dat de basis binnen het OLE voor reguliere uitvoering van VTH om diverse redenen niet op orde is. Daarvoor zijn achterliggende oorzaken te 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 een 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 (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 onderaansturing 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 bij het vervullen van deze 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
EbfE	Eilandsbesluit bescherming fauna en flora Sint Eustatius
ENI	directie Economie, Natuur & Infrastructuur
ES	Eilandsecretaris
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
MMvE	Marien Milieu verordening Sint Eustatius
NMBP-CN	Natuur en Milieu Beleidsplan Caribisch Nederland 2020-2030
OD	Omgevingsdienst
OLE	Openbaar Lichaam Sint Eustatius
RCN	Rijksdienst Caribisch Nederland
ROB	Ruimtelijk Ontwikkelingsplan Bonaire
RV	Rijksvertegenwoordiger
STENAPA	Sint Eustatius National Parks Foundation
VbfE	Verordening bescherming fauna en flora Sint Eustatius
Vomil	Departement van Volksgezondheid en Milieu Hygiëne
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: Staat van de Rechtshandhaving Caribisch Nederland 2021
- Raad voor de Rechtshandhaving: Handhaving natuur- en milieuwetgeving Caribisch Nederland 2019
- Commissie van Wijzen: Nabijheid of distantie, een wereld van verschil – Sint Eustatius, altijd al een stiefkind geweest 2018
- Balance Consultancy Group: Openbaar Lichaam Sint Eustatius - Evaluatie Fijnstructuur 2023
- Eurohrm en Balance Consultancy: Strategische personeelsplanning, Openbaar Lichaam Sint Eustatius (maart 2023, eindrapportage versie 1.2)
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 35 000 IV, nummer 57

### OLE

- Uitvoeringsagenda toezicht en handhaving 2022-2025
- Mandaatregeling Sint Eustatius 2018
- Mandaat handhavingsbesluiten 2022
- Beleidsherziening Strategic Development Plan (1 juni 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