

EINDRAPPORT

Uitvoering op afstand

Provinciaal opdrachtgeverschap voor uitvoering VTH-taken bij majeure risicobedrijven

Provincie Flevoland | mei 2016



| Voorwoord |

In het kader van het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO) zijn Gedeputeerde Staten bevoegd gezag voor de meest risicovolle bedrijven in Nederland. Dit betekent dat zij verantwoordelijk zijn voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving bij deze bedrijven. De provincies voeren de zogeheten VTH-taken niet (meer) zelf uit; deze zijn op afstand geplaatst en worden in opdracht van de provincies uitgevoerd door gespecialiseerde BRZO-omgevingsdiensten. Deze BRZO-omgevingsdiensten moeten zorgen voor een professionele uitvoering van de VTH-taken, waarbij majeure risicobedrijven in gelijke gevallen op een gelijke wijze worden behandeld. De provincies hebben, als opdrachtgever van de BRZO-omgevingsdiensten, invloed op de kwaliteit van de uitvoering. Een belangrijke opdracht, omdat zware ongevallen zoals de brand bij Chemie-pack in 2011, moeten worden voorkomen en de gevolgen daarvan voor mens en milieu moeten worden beperkt. In totaal gaat het om zo'n 460 majeure risicobedrijven in Nederland, waarvan er bijna 200 in de Randstedelijke provincies gevestigd zijn.

De Randstedelijke Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar hoe de vier Randstedelijke provincies hun rol als opdrachtgever van de BRZO-omgevingsdiensten hebben ingevuld. Daarnaast hebben we – aan de hand van signalen uit de praktijk - ook inzicht geboden in de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven in een apart beschrijvend hoofdstuk.

Dit rekenkameronderzoek is uitgevoerd met medewerking van de ambtelijke organisaties van de Randstedelijke provincies, vertegenwoordigers van majeure risicobedrijven, medewerkers van de omgevingsdiensten DCMR, OD NZKG en OZHZ, een juridische expert en externe veiligheidsexperts. Er was bij alle betrokkenen sprake van een grote bereidheid om mee te werken aan het onderzoek. De Rekenkamer dankt de betrokkenen voor hun medewerking aan dit onderzoek.

Het onderzoek is uitgevoerd door Maarten Franken MSc. (onderzoeker), Manon Laan MSc. (onderzoeker) en drs. Steven van Oostveen (projectleider).

dr.ir. Ans Hoenderdos-Metselaar MBA
bestuurder/directeur Randstedelijke Rekenkamer

Inhoudsopgave

Conclusies en aanbevelingen	4
Reactie Gedeputeerde Staten	9
Nawoord Rekenkamer	12
Provincievergelijking	13
1 Inleiding	17
1.1 Aanleiding en achtergrond	17
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	20
1.3 Afbakening	21
1.4 Beoordelingskader	22
2 Overzicht majeure risicobedrijven	25
3 Beleidskaders	27
3.1 Vastgestelde beleidskaders	27
3.2 Communicatie bij beleidswijzigingen	30
4 Opdrachtverlening	32
4.1 Concrete opdracht	32
4.2 Jaarlijkse actualisatie	34
5 Mandatering	36
5.1 Mandaat aan directeur BRZO-omgevingsdienst	36
5.2 Kwaliteit mandaat	36
5.3 Aanpassing mandaat	38
6 Verantwoording	39
6.1 Verantwoordingswijze	39
6.2 Bestuurlijk gevoelige dossiers	41
6.3 Verantwoording van GS aan PS	42
7 Opdrachtgever en/of eigenaar	43
8 Inzicht in uitvoering VTH-taken	45
Bijlage A Geraadpleegde bronnen	51
Bijlage B Geraadpleegde personen	53
Bijlage C Landelijke ontwikkelingen rondom majeure risicobedrijven	54
Bijlage D Afkortingenlijst	55

Conclusies en aanbevelingen

Nederland telt ruim 460 majeure risicobedrijven. Dit zijn de meest risicovolle bedrijven in Nederland. Hiervan vallen zo'n 400 bedrijven onder het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO).¹ Doelstelling van het BRZO is het voorkomen van zware ongevallen en het beperken van de gevolgen daarvan voor mens en milieu. Een andere categorie majeure risicobedrijven zijn de zogeheten RIE-4 bedrijven (Richtlijn Industriële Emissies, categorie 4). Dit zijn complexe chemiebedrijven die werken met verontreinigende stoffen, die bij vrijkomen of door overdracht via water, lucht of bodem nadelige gevolgen voor het milieu hebben. Vaak vallen RIE-4 bedrijven ook onder het BRZO. Circa 60 RIE-4 bedrijven in Nederland vallen niet onder het BRZO. De BRZO-bedrijven en de RIE-4 bedrijven tezamen worden in dit rapport aangeduid als majeure risicobedrijven.

Gedeputeerde Staten (GS) zijn bevoegd gezag voor de majeure risicobedrijven, wat inhoudt dat ze verantwoordelijk zijn voor vergunningverlening, toezicht en handhaving bij deze bedrijven. Deze zogeheten VTH-taken worden vanaf 2013 in opdracht van de provincie uitgevoerd door gespecialiseerde omgevingsdiensten (de BRZO-omgevingsdiensten).

Per 1 januari 2016 zijn GS het bevoegd gezag van alle majeure risicobedrijven geworden als gevolg van de overgang van het bevoegd gezag van gemeenten naar provincies. Daarnaast moeten Provinciale Staten (PS) een verordening over de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken vaststellen (naar verwachting voor 1 juli 2016²). Ook is het drie jaar geleden dat gespecialiseerde BRZO-omgevingsdiensten zijn opgericht. Een goede aanleiding om na te gaan of de Randstedelijke provincies hun rol als opdrachtgever aan de BRZO-omgevingsdiensten goed invullen. Daarnaast wil de Rekenkamer inzicht bieden in de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven.

Centrale onderzoeksvraag

Vult de provincie haar rol als opdrachtgever van BRZO-omgevingsdiensten voor de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven goed in en welke aandachtspunten zijn er door betrokkenenesignaleerd bij de uitvoering van de VTH-taken bij deze majeure risicobedrijven?

Het deel van de centrale onderzoeksvraag dat gaat over de gesignaleerde aandachtspunten is vanwege het illustratieve karakter ervan niet in de hieronder weergegeven conclusie opgenomen. Zie hoofdstuk acht voor de uitkomsten van dit deel van het onderzoek.

Conclusie

De provincie Flevoland vult haar rol als opdrachtgever van de BRZO-omgevingsdienst voor de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven voldoende in. De provincie verleent een goede opdracht. Het verleende mandaat aan de directeur van de OD NZKG is robuust, maar er ontbreekt een ondermandaat bij de OD NZKG. De provincie Flevoland heeft documenten vastgesteld die betrekking hebben op de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven. Deze zijn voor dit beleidsveld echter nauwelijks kaderstellend en weinig concreet. Wel zal in 2016/2017 het VTH-beleid worden herijkt waarbij een integraal kader (nota VTH) zal worden opgesteld voor de uitvoering van de VTH-taken door de omgevingsdiensten. GS hebben de verantwoording over de uitvoering

¹ Het beleidsveld wordt gekenmerkt door een groot aantal afkortingen. In bijlage D zijn de belangrijkste afkortingen opgenomen.

² Gedurende het bestuurlijk wederhoor is de definitieve datum bekend geworden, namelijk 14 april 2016. Bron: Overheid.nl (2016), zoek.officielebekendmakingen.nl. De Rekenkamer heeft ervoor gekozen om de oorspronkelijke tekst te laten staan, zodat herleidbaar blijft op welke tekst GS reageren in hun bestuurlijke reactie (die integraal is opgenomen in dit rapport).

van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven door de BRZO-omgevingsdienst over het algemeen nog niet goed geregeld.

Toelichting

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in zeven onderzoeksvragen, die hieronder zijn opgenomen en beantwoord. Deze antwoorden vormen tevens een toelichting op de weergegeven conclusie. Hierbij wordt ingegaan op de volgende onderwerpen; het overzicht van majeure risicobedrijven, de beleidskaders, de opdrachtverlening, het mandaat, de verantwoording en de rol van GS als eigenaar en/of als opdrachtgever. Aanbevelingen aan PS zijn per onderwerp opgenomen.

Overzicht majeure risicobedrijven

1. Hoe zorgt de provincie ervoor dat ze de beschikking heeft over een volledig en actueel overzicht van het aantal majeure risicobedrijven waarvoor ze bevoegd gezag is?

De BRZO-omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG) houdt het bedrijvenbestand bij in een digitaal informatiesysteem. De OD NZKG is hierbij afhankelijk van de lokale omgevingsdienst in de provincie Flevoland, de omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek (OFGV). De OFGV dient bij de OD NZKG aan te geven wanneer een bedrijf als een majeur risicobedrijf moet worden beschouwd. Dit is een aandachtspunt, omdat de kennis over majeure risicobedrijven geconcentreerd is bij de OD NZKG. Mede om dit probleem te ondervangen organiseert de OD NZKG een informatiebijeenkomst voor lokale omgevingsdiensten. Op 1 januari 2016 was de provincie bevoegd gezag voor in totaal vier majeure risicobedrijven (zie [Bevinding 1](#)).

Beleidskaders

2. Heeft de provincie duidelijke beleidskaders vastgesteld voor de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven?

De provincie Flevoland heeft documenten vastgesteld die betrekking hebben op de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven. Deze zijn voor dit beleidsveld echter nauwelijks kaderstellend en weinig concreet. Er ontbreekt een integraal kader (nota VTH) voor de uitvoering van VTH-taken. In 2016/2017 zal het VTH-beleid worden herijkt, waarbij een nota VTH zal worden opgesteld. De provincie houdt de OD NZKG op de hoogte van de vigerende provinciale kaders en communiceert beleidswijzigingen tijdig, maar niet op een eenduidige wijze. Overigens komen veel beleidswijzigingen voort uit Europese en landelijke wet- en regelgeving (zie [Bevinding 2a](#) en [Bevinding 2b](#)).

Aanbeveling 1

Zie erop toe dat GS een nota VTH opstellen die als kader fungeert voor de uitvoering van de VTH-taken door de OD NZKG.

Bij afsluiting van het onderzoek hebben PS nog geen verordening vastgesteld over de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken. Deze zal naar verwachting uiterlijk juni 2016 op voordracht van GS door PS worden vastgesteld (zie [Bevinding 2a](#)).

Aanbeveling 2

Zie erop toe dat de kwaliteitsverordening VTH voor 1 juli 2016 kan worden vastgesteld.³

Opdrachtverlening

3. Heeft de provincie een goede opdracht verleend aan de BRZO-omgevingsdienst voor de uitvoering van de VTH-taken bij de majeure risicobedrijven?

De provincie verleent een goede opdracht aan de OD NZKG, want deze is concreet en wordt conform afspraak jaarlijks geactualiseerd. De totstandkoming van de geactualiseerde opdracht vindt plaats in overleg met de OD NZKG. Vaststelling van de opdracht gebeurt nog niet voorafgaand aan het jaar waarop de opdracht betrekking heeft (zie [Bevinding 3a](#) en [Bevinding 3b](#)).

Aanbeveling 3

Vraag GS om ervoor te zorgen dat de opdracht aan de OD NZKG wordt vastgesteld voor aanvang van het jaar waarop deze betrekking heeft.

Zowel de provincie als de OD NZKG geven aan dat de capaciteit en expertise bij de provincie voor het verlenen van een goede opdracht voldoende is. Wel stelt de provincie eind 2015 dat de kennis en capaciteit voor het opstellen van beleid over VTH een zorgpunt is, omdat veel van deze kennis en capaciteit voor VTH-taken overgegaan is naar de omgevingsdiensten (zie [Bevinding 3a](#)).

Mandaat

4. Heeft de provincie een goed mandaat verleend aan de BRZO-omgevingsdienst voor het nemen van beslissingen bij de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven?

De provincie heeft een goed mandaat verleend aan de OD NZKG. Het mandaatbesluit van de provincie Flevoland aan de directeur van de OD NZKG is voldoende robuust, omdat op een enkele uitzondering na, alle (beslissings-) bevoegdheden bij de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven zijn gemandateerd aan de directeur van de OD NZKG. De VTH-taken bij de majeure risicobedrijven worden door de OD NZKG uitgevoerd. In de onderzochte periode januari 2013 – januari 2016 heeft de directeur het mandaat behouden en is dit niet ingetrokken door GS.

Een ondermandaat ontbreekt bij de OD NZKG. Hierdoor hebben medewerkers van de OD NZKG geen bevoegdheid om namens GS besluiten te nemen bij de uitvoering van de VTH-taken. In de uitvoering zijn niet alleen brieven ondertekend door de directeur, maar ook door medewerkers van de OD NZKG. De OD NZKG heeft eind 2015 aangegeven bezig te zijn met het opstellen van een ondermandaat voor de provincie Flevoland. Het regelen van ondermandaat is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de omgevingsdienst, maar de provincie had het ontbreken hiervan moeten signaleren (zie [Bevinding 4a](#) en [Bevinding 4b](#)).

Aanbeveling 4

Vraag GS erop toe te zien dat de directeur van de OD NZKG zo spoedig mogelijk een ondermandaat vaststelt.

³ Gedurende het bestuurlijk wederhoor is bekend geworden dat de bijbehorende wetswijziging niet op 1 juli 2016 inwerking treedt, maar al op 14 april 2016 inwerking is getreden.

Verantwoording

5. Hebben GS de verantwoording over de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven door de BRZO-omgevingsdienst goed geregeld en worden PS bij belangrijke ontwikkelingen door GS geïnformeerd?

GS hebben de verantwoording over de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven door de BRZO-omgevingsdienst over het algemeen nog niet goed geregeld.

GS hebben met de OD NZKG duidelijke afspraken gemaakt over wanneer, waarover en op welke wijze gerapporteerd dient te worden aan de provincie. Conform deze afspraken rapporteert de OD NZKG in tertaalrapportages (1x per 4 maanden) en jaarrapportages. De indicatoren waarover wordt gerapporteerd geven nog onvoldoende inzicht in de kwaliteit van de uitvoering. Dit geldt niet alleen voor Flevoland, maar voor heel Nederland (zie [Bevinding 5a](#)).

Aanbeveling 5

Vraag GS indicatoren op te stellen die beter inzicht geven in de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven. Dit kan bijvoorbeeld in landelijk verband worden afgesproken.

In het mandaatbesluit is een verantwoordingsplicht opgenomen voor de directeur van de OD NZKG die ieder half jaar schriftelijk verslag dient uit te brengen aan GS over het uitgeoefende mandaat. Een dergelijk verslag wordt nog niet halfjaarlijks uitgebracht. Wel ontvangt de provincie afschriften van afzonderlijke besluiten (zie [Bevinding 5a](#)).

Aanbeveling 6

Vraag GS om ervoor te zorgen dat de directeur van de OD NZKG conform het mandaatbesluit halfjaarlijks een schriftelijk verslag verstrekt aan GS over het uitgeoefende mandaat.

GS hebben geen duidelijke overlegmomenten afgesproken met de OD NZKG. De overleggen vinden naar behoefte tussen GS en de OD NZKG plaats. Tevens voeren GS geen overleg met de OD NZKG over bestuurlijk gevoelige dossiers op bedrijfsniveau. De ambtelijke organisatie ontvangt notities bij eventuele incidenten en bespreekt deze tijdens de portefeuillehouderoverleggen met de gedeputeerde (zie [Bevinding 5a](#) en [Bevinding 5b](#)).

Aanbeveling 7

Vraag GS om afspraken te maken met de directeur van de OD NZKG op welke wijze zij geïnformeerd willen worden over bestuurlijk gevoelige dossiers. Dit kan bijvoorbeeld via een periodiek overleg.

PS zijn door GS in de periode januari 2013 - januari 2016 op een aantal momenten geïnformeerd. Er bestaan echter geen concrete afspraken tussen GS en PS over de informatie die PS wensen te ontvangen over de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven, ook niet in het geval van incidenten (zie [Bevinding 5c](#)).

Aanbeveling 8

Spreek met GS af op welke wijze en waarover u geïnformeerd wilt worden over de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven.

Opdrachtgever en/of eigenaar

6. Zorgt de provincie ervoor dat haar (eventuele) rol als eigenaar van de BRZO-omgevingsdienst gescheiden blijft van haar rol als opdrachtgever van de BRZO-omgevingsdienst?

De provincie Flevoland is enkel opdrachtgever van de OD NZKG. De provincie heeft een onderbouwde keuze gemaakt om geen deelnemer te worden van de gemeenschappelijke regeling OD NZKG (zie [Bevinding 6b](#)).

Inzicht in de uitvoering

7. Welke aandachtspunten signaleren de betrokkenen bij de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven door de BRZO-omgevingsdienst?

In hoofdstuk 8 geeft de Rekenkamer inzicht in de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven. Dit beschrijvende hoofdstuk is tot stand gekomen door het houden van interviews met vertegenwoordigers van acht majeure risicobedrijven, vier vergunningverleners en vier inspecteurs. Deze betrokkenen uit de praktijk signaleren verschillende aandachtspunten bij de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven door de BRZO-omgevingsdiensten. De door hen aangegeven aandachtspunten zijn vervolgens voorgelegd aan twee externe veiligheidsexperts, die ze in algemene zin herkennen.

Vanwege het illustratieve karakter van dit deel van het onderzoek heeft de Rekenkamer er geen conclusies aan verbonden.

Reactie Gedeputeerde Staten



PROVINCIE FLEVOLAND

Randstedelijke Rekenkamer
Mevrouw Dr.Ir. A.W.C. Hoenderdos-Metselaar
Teleportboulevard 110
1043 EJ AMSTERDAM

Postbus 55
8200 AB Lelystad

Telefoon
(0320)-265265
Fax
(0320)-265260
E-mail
provincie@flevoland.nl
Website
www.flevoland.nl



Verzenddatum

26 APR. 2016

Onderwerp

Bijlagen

Uw kenmerk

Ons kenmerk

1902857

Bestuurlijke reactie Opdrachtgeverschap Brzo

Geachte mevrouw Hoenderdos-Metselaar,

Op 5 april 2016 heeft u ons een concept bestuurlijke nota *Uitvoering op afstand. Provinciaal opdrachtgeverschap voor uitvoering VTH-taken bij majeure risicobedrijven* gestuurd. U heeft onderzoek gedaan naar het opdrachtgeverschap van de vier Randstedelijke provincies voor de Omgevingsdiensten Brzo (Besluit Risico's Zware Ongevallen 2015). In deze brief reageren wij op deze concept nota en geven wij aan hoe we omgaan met de conclusie en aanbevelingen. Deze zijn vooral gericht op Provinciale Staten, maar materieel kunnen wij aangeven hoe wij de aanbevelingen zouden kunnen oppakken.

Als centrale vraag heeft u onderzoek gedaan naar de provinciale invulling van de rol als opdrachtgever van Brzo-omgevingsdiensten voor de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven. Het tweede aspect is daarbij minder expliciet aan bod gekomen: welke aandachtspunten zijn er door betrokkenen gesignaleerd bij de uitvoering van de VTH-taken bij deze majeure risicobedrijven. Sinds 1 januari 2016 zijn wij bevoegd gezag voor vier inrichtingen in Flevoland. In absolute aantallen is dit een geringe hoeveelheid bedrijven wanneer we dit vergelijken met de cijfers die voor Noord-Holland en Zuid-Holland gelden en waarbij de complexiteit van de inrichtingen vragen om een andere schaal van optreden dan in onze provincie. Dat neemt niet weg dat wij ons bewust zijn van onze verantwoordelijkheid en werk maken van de professionalisering van ons opdrachtgeverschap.

Uw conclusie luidt:

"De provincie Flevoland vult haar rol als opdrachtgever van de BRZO-omgevingsdienst voor de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven voldoende in. De provincie verleent een goede opdracht. Het verleende mandaat aan de directeur van de OD NZKG is robuust, maar er ontbreekt een ondermandaat bij de OD NZKG. De provincie Flevoland heeft documenten vastgesteld die betrekking hebben op de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven. Deze zijn voor dit beleidsveld echter nauwelijks kaderstellend en weinig concreet. Wel zal in 2016/2017 het VTH-beleid worden herijkt waarbij een integraal kader (nota VTH) zal worden opgesteld voor de uitvoering van de VTH-taken door de omgevingsdiensten. GS hebben de verantwoording over de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven door de BRZO-omgevingsdienst over het algemeen nog niet goed geregeld".

Inlichtingen bij
drs. G. de Vos

Doorkiesnummer
0320 265759

Bezoekadres
Visarendreef 1
Lelystad

Bladnummer

2

Ons kenmerk:

1902857

In deze conclusie kunnen wij ons vinden. Met name op het beleidsmatige aspect hebben wij al te kennen gegeven dat we dit in 2016 zullen opstellen. Het laatste aspect van uw conclusie, waarin u aangeeft dat wij onze verantwoording niet op orde hebben, herkennen wij niet. Het is wettelijk geregeld dat wij verantwoording afleggen over de uitvoering van VTH-taken en dat doen wij in ons jaarprogramma en jaarrapportage. Deze rapportages sturen wij ter kennisname aan Provinciale Staten. Het is aan de staten om het verslag te agenderen en te bespreken. Overigens hebben de tussentijdse voortgangsrapportages van de OD NZKG tot op heden geen aanleiding gegeven om Provinciale Staten tussentijds te informeren.

Hierna gaan we kort in op de aan Provinciale Staten gerichte aanbevelingen en geven aan wat onze aanpak is.

Aanbeveling	Reactie college
1 Zie erop toe dat GS een nota VTH opstellen die als kader fungeert voor de uitvoering van de VTH-taken door de OD NZKG.	Deze aanbeveling kunnen wij onderschrijven. En de opstelling van een beleidsnota VTH is voorzien voor 2016, mede gebaseerd op de evaluatie in 2015.
2 Zie erop toe dat de kwaliteitsverordening VTH voor 1 juli 2016 kan worden vastgesteld.	Deze aanbeveling onderschrijven wij. Inmiddels is deze verordening beeldvormend besproken met de statencommissie. De vaststelling is gepland voor 25 mei 2016.
3 Vraag GS om ervoor te zorgen dat de opdracht aan de OD NZKG wordt vastgesteld voor aanvang van het jaar waarop deze betrekking heeft.	Deze aanbeveling onderschrijven wij. Wij spannen ons in om alle opdrachten voorafgaand aan de periode waarop deze betrekking hebben vast te stellen. Daarvoor zijn wij echter afhankelijk van het tijdig en volledig aanleveren van de informatie door de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied. Ook daar is de intentie aanwezig om tijdig te leveren. Hierover wordt bestuurlijk en ambtelijk afgestemd. Hierbij merken wij op dat wij ons jaarlijkse uitvoeringsprogramma (PUL) wel in december voorafgaand aan het kalenderjaar wordt vastgesteld.
4 Vraag GS erop toe te zien dat de directeur van de OD NZKG zo spoedig mogelijk een ondermandaat vaststelt.	Deze aanbeveling onderschrijven wij. We zullen de OD NZKG vragen dit met het oog op rechtmatige besluiten op te pakken.
5 Vraag GS indicatoren op te stellen die beter inzicht geven in de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken bij majeuze risicobedrijven. Dit kan bijvoorbeeld in landelijk verband worden afgesproken.	Wij onderschrijven deze aanbeveling en nemen dit zo veel mogelijk op in de nota VTH. Gelet op ons kwantitatief geringe inrichtingenbestand zullen wij hierin landelijk niet het voortouw nemen.
6 Vraag GS om ervoor te zorgen dat de directeur van de OD NZKG conform het mandaatbesluit halfjaarlijks een schriftelijk verslag verstrekt aan GS over het uitgeoefende mandaat.	Deze aanbeveling onderschrijven wij en vragen om een halfjaarlijks verslag.

Bladnummer

3

Ons kenmerk:

1902857

7	Vraag GS om afspraken te maken met de directeur van de OD NZKG op welke wijze zij geïnformeerd willen worden over bestuurlijk gevoelige dossiers. Dit kan bijvoorbeeld via een periodiek overleg.	Wij onderschrijven deze aanbeveling en zullen nadere afspraken maken over de informatie van bestuurlijk gevoelige dossiers. Daarbij zoeken we naar een efficiënte afspraak gelet op het beperkte aantal majeure risicobedrijven.
8	Spreek met GS af op welke wijze en waarover u geïnformeerd wilt worden over de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven.	Momenteel informeren we PS conform de eisen uit de Wabo en het Bor over het jaarprogramma, het VTH-beleid en de evaluatie daarvan. De wensen van de staten wachten wij op dit onderwerp af.

Wat ons betreft is het onderzoeksproces prettig verlopen. Met deze reactie geven we invulling aan onze aanpak van de aanbevelingen. Op één detail willen we kort reageren. In het hoofdstuk Conclusies en aanbevelingen oordeelt u - op pagina 5 - ten onrechte dat de lokale omgevingsdienst onvoldoende in staat zou zijn om in te schatten wanneer een inrichting een majeur risicobedrijf wordt en daarmee moet vallen onder de OD NZKG. De lokale omgevingsdienst is juist goed op de hoogte en signaleert tijdig wanneer een bedrijf een majeur risicobedrijf is of wordt. In de praktijk zien we dat hierover prima afstemming is tussen beide Omgevingsdiensten. Op pagina 24 van het rapport is dat uw opvatting eveneens.

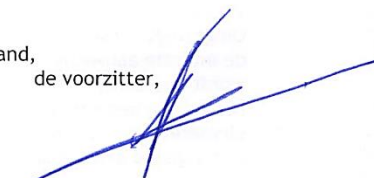
De bespreking van uw rapport in Provinciale Staten zien wij met belangstelling tegemoet.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Flevoland,
de secretaris,

de voorzitter,


mr. drs T. van der Wal


L. Verbeek

| Nawoord Rekenkamer |

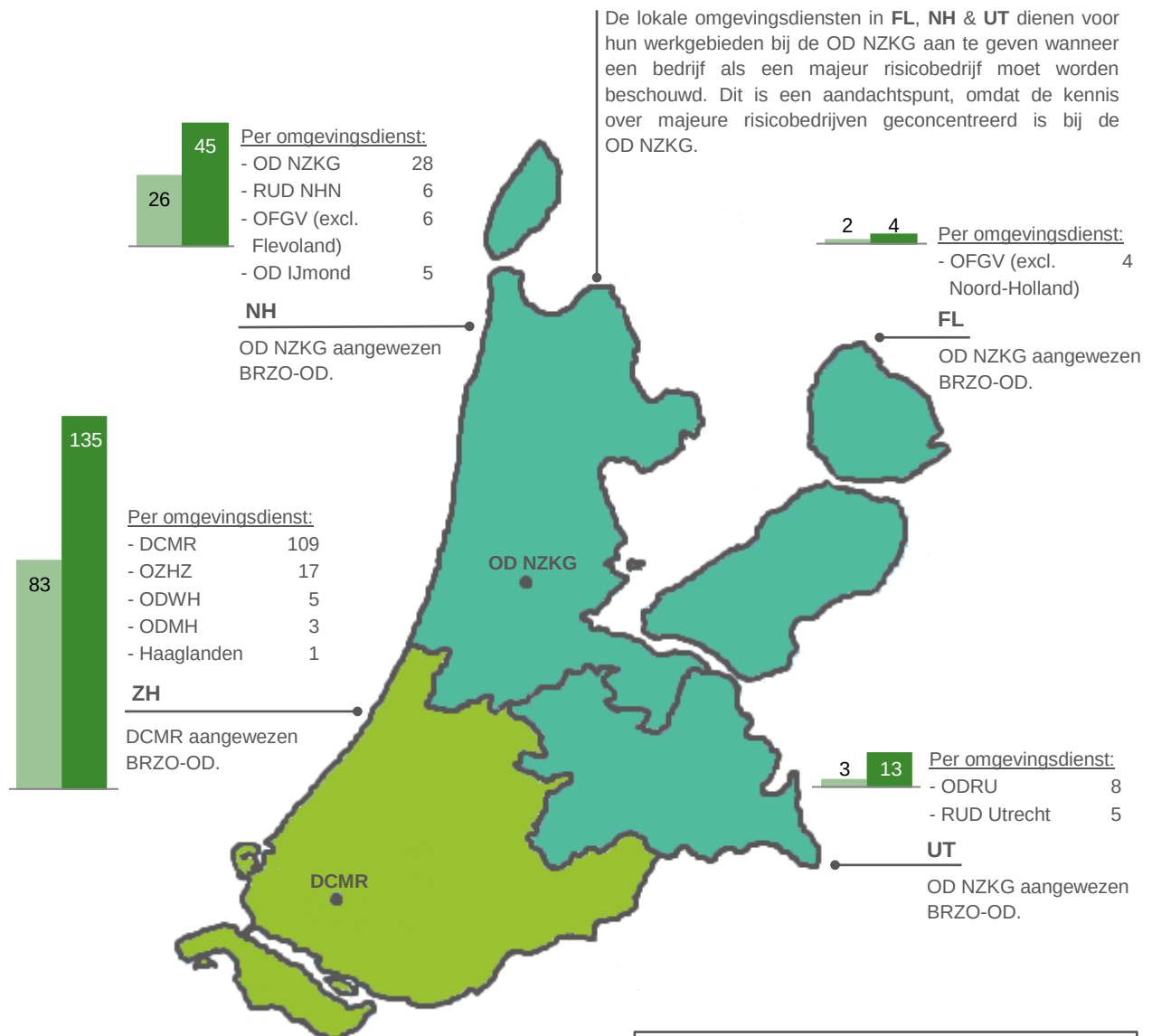
De Rekenkamer dankt GS voor hun reactie. Wij zijn verheugd dat het college zich kan vinden in de aanbevelingen en deze zal betrekken bij het verder vormgeven van het opdrachtgeverschap aan de BRZO-omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied. Op een enkel punt geven wij graag nog een reactie.

Voor wat betreft onze conclusie over de verantwoording willen we benadrukken dat hiermee niet gesteld is dat de provincie het 'niet op orde heeft'. De Rekenkamer constateert dat een aantal aspecten beter geregeld kan worden, zoals het formuleren van indicatoren die inzicht geven in de kwaliteit van de uitvoering, de verantwoordingsplicht over het uitgeoefende mandaat, het voeren van overleggen over bestuurlijk gevoelige dossiers en het maken van concrete afspraken met PS over de te ontvangen informatie. GS onderschrijven onze aanbevelingen, die we ten aanzien van deze aspecten hebben gedaan.

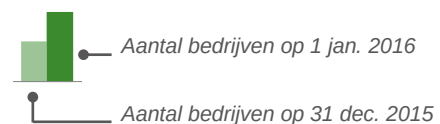
De behandeling van het rapport in PS zien we met belangstelling tegemoet.

Provincievergelijking

Overzicht majeure risicobedrijven



Toelichting:



De verandering is het gevolg van de overgang van het bevoegd gezag van de gemeenten naar de provincies.

Toelichting op de kleuren:

■ aandachtspunt ■ op orde

Beleidskaders

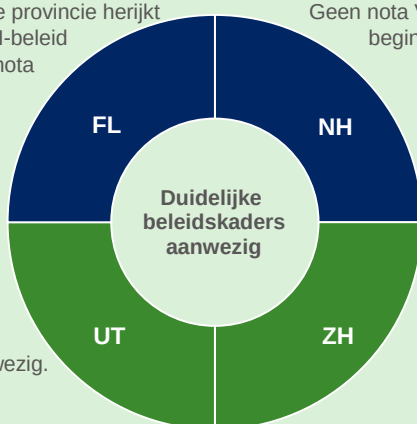
Geen nota VTH. De provincie herijkt 2016/2017 het VTH-beleid en zal daarbij een nota VTH opstellen.

Geen nota VTH. De provincie is begin 2016 bezig met opstellen van een nota VTH.

Kwaliteitsverordening VTH vastgesteld door PS

ja

nee



Strategie VTH aanwezig.

Nota VTH aanwezig.



Verordening dient naar verwachting uiterlijk 1 juli 2016 te zijn vastgesteld.

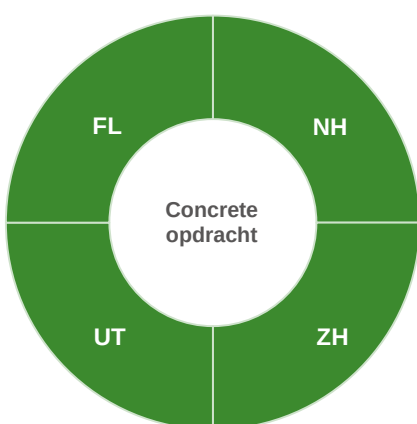
Tijdig communiceren beleidswijzigingen

ja

nee



Opdrachtverlening



De opdrachten in **FL, NH, UT & ZH** zijn concreet, omdat onderscheid is gemaakt tussen vergunningverleningstaken, toezichttaken en handhavingstaken. In de opdracht is daarnaast een lijst opgenomen met majeure risicobedrijven. Ook de begrote uren en middelen zijn opgenomen.

Jaarlijkse actualisatie

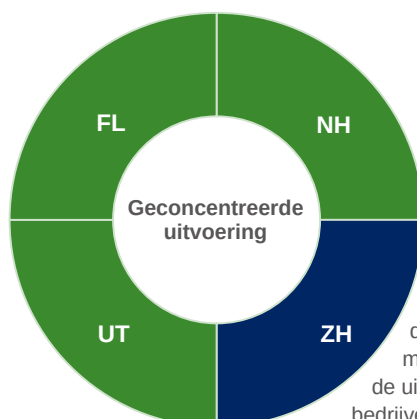
ja

nee



De opdrachten aan de BRZO-OD worden jaarlijks geactualiseerd, maar vaststelling van de opdracht gebeurt in **FL, NH, UT & ZH** nog niet voorafgaand aan het jaar waarop de opdracht betrekking heeft.

In **FL, NH & UT** is sprake van geconcentreerde uitvoering, dit wil zeggen dat de uitvoering alleen door de aangewezen BRZO-OD wordt gedaan.

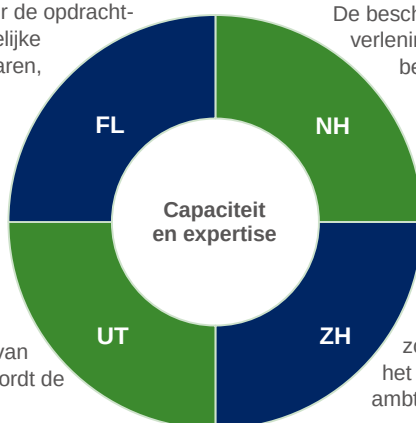


In **ZH** is sprake van gedeconcentreerde uitvoering, omdat de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven ook door OZHZ gedaan wordt. De DCMR huurt medewerkers in van ODMH en ODWH voor de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven in de werkgebieden van deze twee omgevingsdiensten.

Opdrachtverlening (vervolg)

De beschikbare capaciteit voor de opdrachtverlening wordt door de ambtelijke organisatie als voldoende ervaren, er is behoefte aan kennis en capaciteit voor het opstellen van beleid over VTH.

De beschikbare capaciteit wordt door de ambtelijke organisatie als voldoende ervaren. Vanwege de toename van het aantal bedrijven in 2016 wordt de capaciteit uitgebreid.

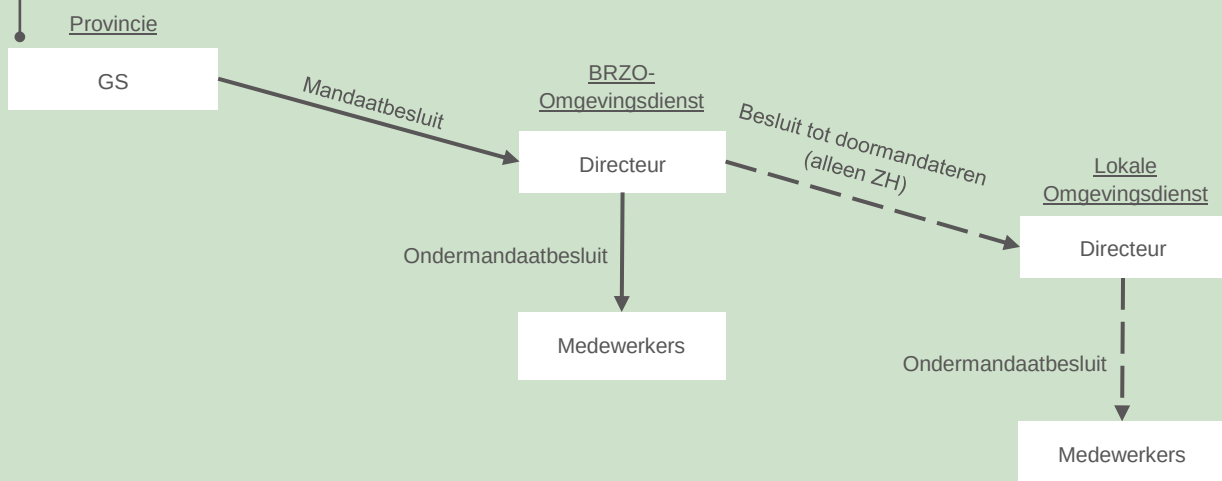


De beschikbare capaciteit voor de opdrachtverlening en het opstellen van uitvoeringsbeleid wordt door de ambtelijke organisatie als voldoende ervaren.

De beschikbare capaciteit voor zowel de opdrachtverlening als voor het opstellen van beleid wordt door de ambtelijke organisatie als krap ervaren.

Mandatering

Het mandaatbesluit, ondermandaatbesluit en besluit tot doormandateren regelen welke besluiten de directeur en de medewerkers van de omgevingsdiensten in naam van GS mogen nemen.



Mandaatbesluit aanwezig

ja	nee
FL	
NH	
UT	
ZH	

Mandaatbesluit robuust

ja	nee
FL	
NH	
UT	
ZH	

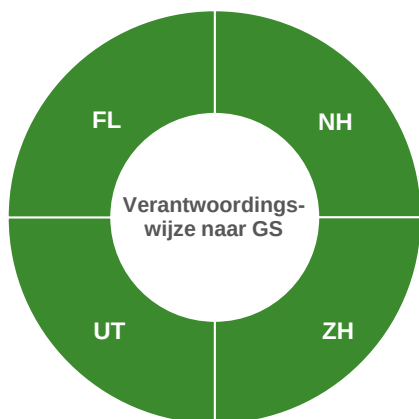
In FL, NH, UT & ZH is het mandaatbesluit robuust, omdat zoveel mogelijk (beslissings-) bevoegdheden aan de directeur van de BRZO-OD zijn gemandateerd.

Ondermandaatbesluit aanwezig

ja	nee
	FL
NH	
	UT
ZH	

Medewerkers van de OD NZKG hebben vanwege het ontbreken van het ondermandaat niet de bevoegdheid om in naam van GS Flevoland en GS Utrecht besluiten te nemen. In de onderzochte periode zijn brieven in naam van GS ondertekend door medewerkers van de OD NZKG. (FL & UT).

Verantwoording



De verantwoording in **FL, NH, UT & ZH** is goed geregeld, omdat er duidelijke afspraken zijn over de wijze van rapporteren en overlegmomenten, en conform afspraken wordt verantwoord.

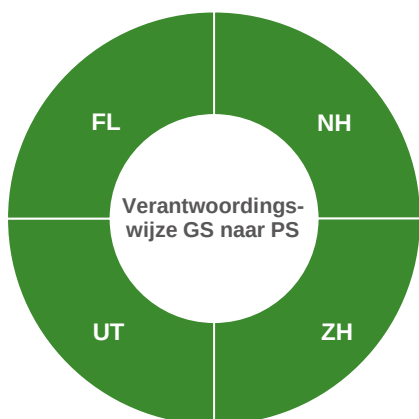
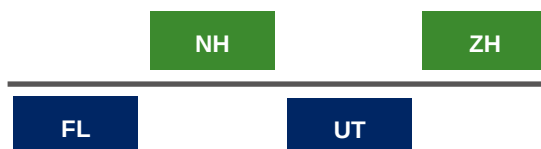
Voor **FL, NH, UT & ZH** geldt dat de gehanteerde indicatoren nog onvoldoende inzicht geven in de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken.

GS **NH & ZH** voeren periodiek overleg met de BRZO-OD over bestuurlijk gevoelige dossiers. GS **FL & UT** voeren hierover geen bestuurlijk overleg.

Bespreken
bestuurlijk
gevoelige dossiers

ja

nee

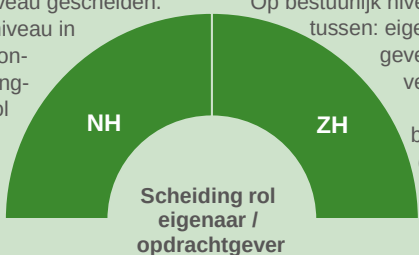


In **FL, NH, UT & ZH** zijn PS door GS geïnformeerd over de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven. Op een uitzondering na zijn er geen concrete afspraken tussen GS en PS over de informatie die PS wensen te ontvangen over de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven, ook niet in het geval van incidenten.

Opdrachtgever en/of eigenaar

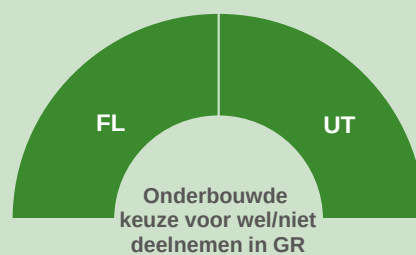
Opdrachtgever en eigenaar

Op ambtelijk niveau gescheiden. Op bestuurlijk niveau in het geval van conflicterende belangen. Eigenaarsrol wordt dan belegd bij een ander GS lid.



Op bestuurlijk niveau is onderscheid tussen: eigenaar en opdrachtgever. Op ambtelijk niveau is onderscheid tussen: eigenaar, beleid en opdrachtgever.

Alleen opdrachtgever



Zowel **FL** als **UT** kiezen er voor om op dit moment niet deel te nemen in de GR.

| 1 | Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

1.1.1 Aanleiding

In meer dan 460 bedrijven in Nederland worden op grote schaal gevaarlijke stoffen geproduceerd, verwerkt en/of opgeslagen. Dit betreffen onder andere complexe chemiebedrijven die werken met verontreinigende stoffen. Eventuele fouten of gebreken bij deze bedrijven kunnen leiden tot zware ongelukken voor mens en milieu. Bekende voorbeelden zijn de vuurwerkramp in Enschede (2000) en de brand bij Chemiepack in Moerdijk (2011).

Gedeputeerde Staten (GS) zijn bevoegd gezag voor deze majeure risicobedrijven, wat inhoudt dat ze verantwoordelijk zijn voor vergunningverlening, toezicht en handhaving bij deze bedrijven. Deze zogeheten VTH-taken worden vanaf 2013 in opdracht van de provincie uitgevoerd door gespecialiseerde omgevingsdiensten (BRZO-omgevingsdiensten, waarbij BRZO staat voor Besluit Risico's Zware Ongevallen). Bij de vorming van de omgevingsdiensten (OD's) was sprake van een implementatieperiode van twee jaar (2013 en 2014). In deze periode zouden alle OD's gevormd moeten zijn. Aan het eind van deze periode was met de Tweede Kamer een evaluatie van de OD's afgesproken.⁴ De evaluatie is in juli 2015 gepubliceerd en gaat in op het vernieuwde VTH-stelsel waaronder ook het stelsel van omgevingsdiensten.⁵ In de landelijke evaluatie is geen uitgebreide aandacht voor de uitvoering van taken door de BRZO-omgevingsdiensten en nauwelijks voor het provinciaal opdrachtgeverschap. Drie jaar na de oprichting van BRZO-omgevingsdiensten acht de Rekenkamer een goed moment om na te gaan of de Randstedelijke provincies hun rol als opdrachtgever aan de BRZO-omgevingsdiensten goed invullen en welke signalen er zijn bij de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven.

Ook zijn er twee ontwikkelingen waarom de Rekenkamer een onderzoek relevant acht, namelijk de uitbreiding van het bevoegd gezag van GS en het vaststellen van een kwaliteitsverordening door PS op korte termijn:

- Het aantal majeure risicobedrijven waarvoor GS bevoegd gezag is, is per 1 januari 2016 uitgebreid door de overgang van het bevoegd gezag van gemeenten naar provincies.⁶ Het gaat landelijk om 203 majeure risicobedrijven die onder het bevoegd gezag van GS zijn gekomen. Hierdoor zijn GS het bevoegd gezag van alle majeure risicobedrijven in Nederland geworden.⁷
- PS moeten naar verwachting voor de zomer 2016 een verordening over de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken vaststellen.⁸ Het kabinet was eerder voornemens om kwaliteitscriteria bij wet vast te leggen, maar zag daar vanaf. De VNG en het IPO hebben als alternatief een modelverordening opgesteld, om zorg te dragen dat er een uniforme werkwijze ontstaat.⁹ Deze verordening moet door PS (en gemeenteraden) worden vastgesteld.

⁴ Tweede Kamer (2011), Motie Houwers c.s. over de vorming van de RUD's – Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2012

⁵ Lysias (2015), Evaluatie van het vernieuwde VTH-stelsel

⁶ Besluit tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht (wijziging bevoegd gezag voor BRZO en RIE-4), 29 oktober 2015

⁷ SPPS (2015), Onderzoek financiële gevolgen van overdracht bevoegd gezag gemeentelijke BRZO en RIE-4 bedrijven naar provincies, p. 3

⁸ Gedurende het bestuurlijk wederhoor is de definitieve datum bekend geworden, namelijk 14 april 2016. Bron: Overheid.nl (2016), zoek.officielebekendmakingen.nl. De Rekenkamer heeft ervoor gekozen om de oorspronkelijke tekst te laten staan, zodat herleidbaar blijft op welke tekst GS reageren in hun bestuurlijke reactie (die integraal is opgenomen in dit rapport). In de verordening wordt o.a. ingegaan op het opleidingsniveau van de inspecteurs bij majeure risicobedrijven.

⁹ Kenniscentrum InfoMil (2015), www.infomil.nl

Daarnaast voer(d)en drie andere provinciale rekenkamers ook onderzoek uit naar het opdrachtgeverschap van de provincies bij de BRZO-omgevingsdiensten.¹⁰ Door een vergelijkbaar onderzoek uit te voeren, kan een uitgebreider, landelijker beeld ontstaan van dit opdrachtgeverschap. Ten slotte sluit dit onderzoek ook aan bij het streven van de Rekenkamer uit 2013 om in 2015 een breder onderzoek te doen naar de omgevingsdiensten.¹¹

Gezien voorgenoemde argumenten heeft de Rekenkamer een onderzoek naar de BRZO-omgevingsdiensten in juni 2015 voorgelegd aan de Programmaraadsleden, die het onderwerp hoog hebben geprioriteerd. Zodoende is na deze bijeenkomst besloten om een onderzoek te starten naar het opdrachtgeverschap van de provincies aan de BRZO-omgevingsdiensten.

1.1.2 Achtergrond

Nederland telt ruim 460 majeure risicobedrijven waarvan zo'n 400 bedrijven onder het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO) vallen. Doelstelling van het BRZO is het voorkomen van zware ongevallen en de gevolgen daarvan voor de menselijke gezondheid en milieu te beperken. Het BRZO 2015¹² is de Nederlandse implementatie van de Europese Seveso III richtlijn, die wet- en regelgeving op het gebied van arbeidsveiligheid, externe veiligheid en rampenbestrijding in één juridisch kader integreert. Een andere categorie risicobedrijven zijn de zogeheten RIE-4 bedrijven (Richtlijn Industriële Emissies, categorie 4). Dit zijn complexe chemiebedrijven die werken met verontreinigende stoffen, die bij vrijkomen of door overdracht via water, lucht of bodem nadelige gevolgen voor het milieu hebben.¹³ Vaak vallen RIE-4 bedrijven ook onder het BRZO. Circa 60 RIE-4 bedrijven in Nederland vallen niet onder het BRZO. De BRZO-bedrijven en de RIE-4 bedrijven tezamen worden aangeduid als majeure risicobedrijven.

Binnen BRZO-bedrijven wordt onderscheid gemaakt tussen een zware en een lichte categorie, afhankelijk van de soort en hoeveelheden gevaarlijke stoffen waarmee een bedrijf werkt. De lichte categorie wordt lagedrempel-inrichting (voorheen PBZO-bedrijven (Preventiebeleid Zware Ongevallen)) genoemd, omdat deze soort bedrijven een preventiebeleid en een veiligheidsbeheersysteem moeten hebben. Voor hogedrempelinrichtingen (voorheen VR plichtige bedrijven genoemd) geldt dit ook, maar deze bedrijven moeten tevens een risicoanalyse uitvoeren en een veiligheidsrapport (VR) opstellen.¹⁴

De verantwoordelijkheid om maatregelen te nemen om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan te beperken ligt bij de majeure risicobedrijven zelf.¹⁵ Zij moeten hierbij voldoen aan de eisen die vanuit het BRZO worden gesteld. Verschillende overheidsinstanties houden gezamenlijk toezicht om na te gaan of de majeure risicobedrijven zich houden aan wet- en regelgeving en de gewenste maatregelen treffen. Zo controleert de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW) de arbeidsveiligheid binnen een bedrijf, houdt de Veiligheidsregio zich bezig met de voorbereiding op en het bestrijden of beperken van rampen en zware ongevallen bij majeure risicobedrijven en ziet de provincie toe op naleving van de milieu- en externe veiligheidseisen.

¹⁰ De Noordelijke Rekenkamer, Rekenkamer Oost-Nederland en Rekenkamer Zeeland

¹¹ Randstedelijke Rekenkamer (2013), Quick scan Omgevingsdiensten, p. 4

¹² Per 8 juli 2015 is BRZO 1999 vervangen door BRZO 2015 naar aanleiding van de herziening van de Seveso-richtlijn. Belangrijke wijzigingen betreffen de indeling van gevaarlijke stoffen en de bijstelling van de indelingsgrenzen voor "giftig" en "ontvlambaar", waardoor er wijzigingen plaatsvinden in de lijst met bedrijven die onder het BRZO vallen.

¹³ Kenniscentrum InfoMil (2015), www.infomil.nl

¹⁴ Kenniscentrum InfoMil (2015), www.infomil.nl

¹⁵ Art. 5 Besluit Risico's Zware Ongevallen 2015

BRZO-omgevingsdiensten

De provincies voeren de VTH-taken bij majeure risicobedrijven niet zelf uit, maar dit wordt vanaf 2013 gedaan door BRZO-omgevingsdiensten. In 2008 concludeerde de Commissie Mans onder andere dat de handhavingstaak (bij zowel BRZO-bedrijven als niet-BRZO-bedrijven) op dat moment over meer dan 500 verschillende instanties verdeeld was en dat deze fragmentatie leidde tot grote en ongerechtvaardigde verschillen in de aanpak van de handhaving en in de behandeling van burgers en bedrijven.¹⁶

Naar aanleiding van dit rapport zijn in 2009 afspraken gemaakt tussen de rijksoverheid, provincies en gemeenten over het structureel verbeteren van de vergunningverlening, toezicht en handhaving. Deze afspraken staan bekend als de zogeheten 'Package deal'. Eén van de gemaakte afspraken is de oprichting van omgevingsdiensten (OD, ook wel Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD) genoemd). In 2012 is door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) besloten om zes van de huidige negenentwintig omgevingsdiensten aan te wijzen om zich te specialiseren in de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven (zie Figuur 1).¹⁷ Doel was het professioneler inrichten van het toezicht en de handhaving bij majeure risicobedrijven en -mede daardoor- de veiligheidscultuur bij bedrijven en overheden te verbeteren.¹⁸



Figuur 1 BRZO-omgevingsdiensten in Nederland¹⁹

Sinds 2013 voert de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG) de VTH-taken bij majeure risicobedrijven uit voor de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht. De Omgevingsdienst DCMR Milieudienst Rijnmond (DCMR) voert deze taken uit voor de provincie Zuid-Holland (ook voor de provincie Zeeland, maar dat valt buiten de scope van dit onderzoek). De provincies hebben hiertoe een opdracht verleend aan deze omgevingsdiensten.

GS als bevoegd gezag, opdrachtgever en eventueel eigenaar

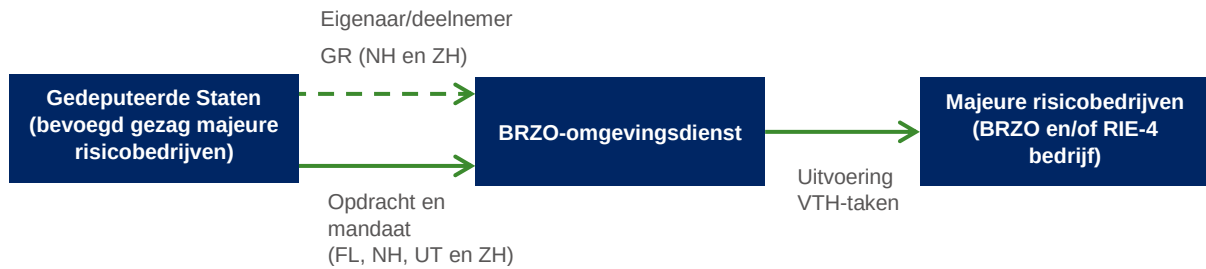
In Figuur 2 is weergegeven wat de verhoudingen zijn tussen GS, de BRZO-omgevingsdienst en de majeure risicobedrijven.

¹⁶ Mans e.a. (2008), De tijd is rijp

¹⁷ Ministerie van I&M (2012), Brief d.d. 26 juni, Stand van zaken RUD-vorming, BRZO-infrastructuur en financiële aspecten

¹⁸ Atsma (2011), Brief d.d. 8 december 2011, Toezicht en handhaving bij BRZO-bedrijven

¹⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2015), www.regioatlas.nl



Figuur 2 Verhouding GS – BRZO-omgevingsdienst – majeur risicobedrijf

GS zijn het Wabo bevoegd gezag van de majeure risicobedrijven.²⁰ Dit betekent dat zij bestuurlijk verantwoordelijk zijn voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving bij deze bedrijven. Gemeenten (colleges van B&W) waren tot voor kort nog bevoegd gezag voor een deel van de majeure risicobedrijven, maar per 1 januari 2016 is het bevoegd gezag van alle majeure risicobedrijven overgegaan naar de provincie.²¹ De uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven wordt gedaan door BRZO-omgevingsdiensten. Hiervoor verlenen GS een opdracht aan de BRZO-omgevingsdienst, bijvoorbeeld door middel van het afsluiten van een dienstverleningsovereenkomst (DVO). Deze opdrachtverlening aan de BRZO-omgevingsdienst is gebaseerd op beleidskaders die de provincie heeft vastgesteld en waarbinnen de VTH-taken moeten worden uitgevoerd. Om de opdracht te kunnen uitvoeren, verlenen GS mandaat aan de directeur²² van de BRZO-omgevingsdienst, zodat deze de bevoegdheid heeft om in naam van GS besluiten te nemen bij de uitvoering van de VTH-taken. GS kunnen instructies meegeven aan de BRZO-omgevingsdienst en tevens bestaat de mogelijkheid voor GS om het mandaat in te trekken en als mandaatgever de bevoegdheid zelf te blijven uitoefenen.²³ De directeur van de BRZO-omgevingsdienst kan tevens ondermandaat verlenen aan medewerkers van de BRZO-omgevingsdienst. GS blijven eindverantwoordelijk voor uitvoering van de VTH-taken bij de majeure risicobedrijven en de namens hen genomen besluiten. Zodoende is het voor GS van belang om via verantwoordingsrapportages en voortgangsoverleggen met de omgevingsdienst inzicht te hebben in de genomen besluiten en eventuele aandachtspunten in de uitvoering. GS dienen PS ten minste op hoofdlijnen te informeren over de uitvoering van de VTH-taken en ook in geval van incidenten bij majeure risicobedrijven.

OD NZKG en DCMR zijn Gemeenschappelijke Regelingen (GR) waaraan respectievelijk de provincie Noord-Holland en de provincie Zuid-Holland deelnemen, of met andere woorden eigenaar zijn. De provincies Flevoland en Utrecht zijn alleen opdrachtgever van de OD NZKG en nemen géén deel aan deze GR. In het vervolg van dit onderzoek zal worden gesproken over eigenaar en eigenaarsrol in die gevallen waar het gaat om de provincie als deelnemer aan de GR.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is inzicht bieden in de wijze waarop de provincie haar rol invult als opdrachtgever van de BRZO-omgevingsdiensten voor het uitvoeren van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven en voorstellen doen voor het verbeteren van het provinciale opdrachtgeverschap. Daarnaast willen we met dit onderzoek inzicht bieden in de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven door de BRZO-omgevingsdiensten.

²⁰ Art 2.4 lid 1 Wet algemene bepalingen omgevingsrechten en art. 3.3 Besluit omgevingsrecht

²¹ Art. 3.3 Besluit tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht, (wijziging bevoegd gezag voor BRZO en RIE-4), 29 oktober 2015

²² Voor de leesbaarheid is de mannelijke vorm in dit rapport gebruikt, ook wanneer - zoals feitelijk in de huidige situatie - de functie door een vrouw wordt uitgeoefend.

²³ Art. 10.6, 10.7 en 10.8 Algemene wet bestuursrecht

Centrale onderzoeksvraag

Vult de provincie haar rol als opdrachtgever van BRZO-omgevingsdiensten voor de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven goed in en welke aandachtspunten zijn er door de betrokkenen gesignaleerd bij de uitvoering van de VTH-taken bij deze majeure risicobedrijven?

De centrale onderzoeksvraag is beantwoord aan de hand van de volgende zeven deelvragen:

1. Hoe zorgt de provincie ervoor dat ze de beschikking heeft over een volledig en actueel overzicht van het aantal majeure risicobedrijven waarvoor ze bevoegd gezag is?
2. Heeft de provincie duidelijke beleidskaders vastgesteld voor de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven?
3. Heeft de provincie een goede opdracht verleend aan de BRZO-omgevingsdienst voor de uitvoering van de VTH-taken bij de majeure risicobedrijven?
4. Heeft de provincie een goed mandaat verleend aan de BRZO-omgevingsdienst voor het nemen van beslissingen bij de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven?
5. Hebben GS de verantwoording over de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven door de BRZO-omgevingsdienst goed geregeld en worden PS bij belangrijke ontwikkelingen door GS geïnformeerd?
6. Zorgt de provincie ervoor dat haar (eventuele) rol als eigenaar van de BRZO-omgevingsdienst gescheiden blijft van haar rol als opdrachtgever van de BRZO-omgevingsdienst?
7. Welke aandachtspunten signaleren de betrokkenen bij de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven door de BRZO-omgevingsdienst?

1.3 Afbakening

Dit onderzoek richt zich op:

- De provincie als bevoegd gezag voor de majeure risicobedrijven. Het gaat om zowel BRZO-bedrijven als RIE-4 bedrijven. BRZO-bedrijven zijn bedrijven die vallen onder het Besluit Risico's Zware Ongevallen 2015. RIE-4 bedrijven zijn complexe chemiebedrijven die vallen onder categorie 4 van de Richtlijn Industriële Emissies (2010/75/EU).
- De opdrachtverlening van de provincie aan de BRZO-omgevingsdienst voor wat betreft de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven.
- De onderzoeksperiode is januari 2013 tot en met januari 2016, omdat sinds 2013 de BRZO-omgevingsdiensten verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de VTH-taken op het gebied van BRZO. Vanaf dat moment is het opdrachtgeverschap van de provincie voor de BRZO-omgevingsdienst relevant.
- De provincies Flevoland, Noord-Holland, Utrecht en Zuid-Holland.
- Signalen die betrokkenen bij de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven hebben gegeven. Betrokkenen zijn vergunningverleners en inspecteurs van de BRZO-omgevingsdiensten DCMR en Noordzeekanaalgebied en vertegenwoordigers van acht majeure risicobedrijven.
- Bij het selecteren van de acht majeure risicobedrijven is uitgegaan van een evenredige verdeling van twee bedrijven per provincie. Aanvullende selectiecriteria waren de grootte van het bedrijf, het type bedrijf en de sector waarbinnen het bedrijf opereert.

Het onderzoek richt zich niet op:

- Het bredere stelsel voor vergunningverlening, toezicht en handhaving en de uitvoering door de omgevingsdiensten. In de landelijke evaluatie die recentelijk is uitgevoerd wordt hierop ingegaan;²⁴
- De overige (lokale) omgevingsdiensten in de provincies die niet als BRZO-omgevingsdienst zijn aangemerkt;
- Het beoordelen van de BRZO-omgevingsdiensten; en
- Het beoordelen van majeure risicobedrijven.

1.4 Beoordelingskader

De Rekenkamer hanteert voor het maken van haar bevindingen een beoordelingskader (zie Tabel 1 en de toelichting onder de tabel). Dit beoordelingskader is door de Rekenkamer opgesteld en daarna besproken met de ambtelijke vertegenwoordiger(s) van de provincies. Naar aanleiding van deze gesprekken is het beoordelingskader verder aangescherpt. Het is onder andere gebaseerd op de volgende bronnen:

- het Besluit Risico's Zware Ongevallen 2015 (BRZO 2015);
- het Besluit omgevingsrecht (Bor);
- de Modelverordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht;
- de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving); en
- rapporten van de Onderzoeksraad voor Veiligheid naar incidenten bij majeure risicobedrijven.

Tabel 1 Beoordelingskader

Onderzoeksvraag		Beoordelingscriterium	
1	Hoe zorgt de provincie ervoor dat ze de beschikking heeft over een volledig en actueel overzicht van het aantal majeure risicobedrijven waarvoor ze bevoegd gezag is?	1	De provincie houdt een volledig en actueel overzicht bij van de majeure risicobedrijven waarvan de provincie het bevoegd gezag is, of heeft de BRZO-omgevingsdienst opgedragen om een dergelijk overzicht bij te houden.
2	Heeft de provincie duidelijke beleidskaders vastgesteld voor de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven?	2a	De provincie heeft duidelijke kaderstellende documenten vastgesteld waarbinnen de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven moet plaatsvinden en houdt hierbij rekening met relevante ontwikkelingen en wijzigingen van wetgeving en beleid.
		2b	De provincie houdt de BRZO-omgevingsdienst op de hoogte van de vigerende provinciale kaders en communiceert beleidswijzigingen tijdig.
3	Heeft de provincie een goede opdracht verleend aan de BRZO-omgevingsdienst voor de uitvoering van de VTH-taken bij de majeure risicobedrijven?	3a	De opdracht aan de BRZO-omgevingsdienst voor de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven is concreet.
		3b	De opdracht wordt jaarlijks door de provincie geactualiseerd in overleg met de BRZO-omgevingsdienst.
4	Heeft de provincie een goed mandaat verleend aan de BRZO-omgevingsdienst voor het nemen van beslissingen bij de uitvoering van	4a	De provincie heeft de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven gemandateerd aan de directeur van de aangewezen BRZO-omgevingsdienst.

²⁴ Lysias (2015), Evaluatie van het vernieuwde VTH-stelsel

Onderzoeksvraag		Beoordelingscriterium	
	de VTH-taken bij majeure risicobedrijven?	4b	Uit het verleende mandaat blijkt wie binnen de BRZO-omgevingsdienst welke besluiten mag nemen bij de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven, waarbij het mandaat voldoende robuust is. ²⁵
		4c	De provincie is nagegaan of het mandaat aan de directeur van de BRZO-omgevingsdienst moest worden aangepast door wijziging van het bevoegd gezag van majeure risicobedrijven van gemeenten naar provincie per 1 jan. 2016.
5	Hebben GS de verantwoording over de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven door de BRZO-omgevingsdienst goed geregeld en worden PS bij belangrijke ontwikkelingen door GS geïnformeerd?	5a	GS hebben vastgelegd op welke wijze de BRZO-omgevingsdienst verantwoording dient af te leggen over de uitvoering van VTH-taken bij de majeure risicobedrijven waarvoor de provincie bevoegd gezag is. De verantwoording vindt conform deze afspraken plaats.
		5b	GS voeren periodiek overleg met de BRZO-omgevingsdienst over bestuurlijk gevoelige dossiers op bedrijfsniveau.
		5c	GS informeren PS over de uitvoering van de VTH-taken door de BRZO-omgevingsdienst en de eventuele gevolgen (risico's) hiervan voor het toezicht op majeure risicobedrijven.
6	Zorgt de provincie ervoor dat haar (eventuele) rol als eigenaar van de BRZO-omgevingsdienst gescheiden blijft van haar rol als opdrachtgever van de BRZO-omgevingsdienst?	6a	GS hebben de rol van eigenaar (c.q. deelnemer aan de GR) gescheiden van de opdrachtgeversrol, zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau.
		6b	Indien de provincie enkel opdrachtgever is en geen eigenaar van de BRZO-omgevingsdienst, dan heeft de provincie een onderbouwde keuze gemaakt om geen deelnemer te worden in de Gemeenschappelijke Regeling.
7	Welke aandachtspunten signaleren de betrokkenen bij de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven door de BRZO-omgevingsdienst?	7	n.v.t.

Toelichting op de onderzoeksvragen en bijbehorende criteria

1. GS dienen zicht te hebben op alle majeure risicobedrijven waarvoor zij bevoegd gezag zijn. Dit overzicht is onder andere van belang bij het bepalen van de omvang van de VTH-taken die moeten worden uitgevoerd bij deze bedrijven. Het bijhouden van een overzicht kan uitbesteed zijn aan de BRZO-omgevingsdienst. Het aantal en soort majeure risicobedrijven is van invloed op de omvang van de te verlenen opdracht (inclusief het benodigde budget).
2. PS en/of GS dienen beleidskaders vast te stellen, waarbinnen de VTH-taken bij majeure risicobedrijven uitgevoerd moeten worden. Hierbij valt te denken aan de verordening over de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken door PS. De provincie geeft zo richting aan de wijze waarop de VTH-taken door de BRZO-omgevingsdiensten moeten worden uitgevoerd. Bij provinciale beleidswijzigingen dient de provincie deze tijdig te communiceren aan de BRZO-omgevingsdienst, zodat deze de uitvoering van de VTH-taken daarop kan aanpassen. Het gaat hierbij niet over Europese en landelijke wetswijzigingen, omdat de omgevingsdiensten ontwikkelingen op deze bestuurlijke niveaus zelf (moeten) bijhouden.

²⁵ Onder robuust verstaan we dat zoveel mogelijk (beslissings-)bevoegdheden zijn gemandateerd aan de directeur van de OD.

3. De verstrekte opdracht moet duidelijk maken welke VTH-taken bij welke majeure risicobedrijven door de BRZO-omgevingsdienst moeten worden uitgevoerd. Deze opdracht wordt jaarlijks in overleg met de omgevingsdienst geactualiseerd, zodat de uitvoering van de VTH-taken zoveel mogelijk aansluit bij de actuele situatie. Voor het kunnen verlenen van de opdracht en voor het nagaan of conform de opdracht is gewerkt, is het van belang dat de provincie capaciteit en expertise geborgd heeft. Dit kan zowel intern als extern geregeld zijn. De Rekenkamer heeft de benodigde capaciteit en expertise alleen beschreven en niet beoordeeld, omdat een duidelijk eis hiervoor ontbreekt.
4. Om de opdracht goed uit te kunnen voeren, dienen GS een mandaat te verlenen aan de directeur van de BRZO-omgevingsdienst. In het mandaat moet staan welke besluiten de directeur van de BRZO-omgevingsdienst namens GS mag nemen. Daarbij is het van belang dat de directeur zoveel mogelijk (beslissings-)bevoegdheden heeft gekregen, met andere woorden, dat het mandaat zo robuust mogelijk is. Op deze wijze staat de politieke besluitvorming meer op afstand en ligt de aandacht vooral bij de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken. De directeur van de BRZO-omgevingsdienst kan bevoegdheden ondermandateren aan zijn medewerkers, waarvan dan wel een afschrift aanwezig dient te zijn. Met de overgang van het bevoegd gezag van gemeenten naar provincies per 1 januari 2016 is het tevens van belang dat GS zijn nagegaan of aanpassing van hun verleende mandaat noodzakelijk was en indien nodig, zij het mandaat hebben aangepast.²⁶
5. Om na te kunnen gaan of de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven conform de opdracht is verlopen, moeten GS met de BRZO-omgevingsdienst duidelijke afspraken hebben gemaakt over de verantwoording. Verantwoording heeft betrekking op zowel verantwoordingsrapportages als periodieke overleggen. Op deze manier kunnen GS als opdrachtgever tijdig bijsturen indien nodig. Aangezien PS de (kaders vaststellen en) middelen beschikbaar hebben gesteld, dienen zij vervolgens door GS over de uitvoering van VTH-taken door de BRZO-omgevingsdiensten geïnformeerd te worden.
6. Sommige provincies zijn zowel eigenaar (deelnemer aan de gemeenschappelijke regeling) als opdrachtgever van de BRZO-omgevingsdienst. De rol van eigenaar is wezenlijk anders dan de rol van opdrachtgever. Om belangenverstrengeling te voorkomen dienen de twee rollen gescheiden te zijn. Sommige provincies zijn enkel opdrachtgever. In dat geval is het voor de provincie van belang om inzicht te hebben in de mogelijke (negatieve) gevolgen hiervan, zoals minder invloed op de totstandkoming van de kostprijs voor de uitvoering van de VTH-taken.
7. De signalen die betrokkenen bij de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven hebben afgegeven zijn illustratief. Hiervoor zijn geen beoordelingscriteria opgenomen.

²⁶ Besluit tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht (wijziging bevoegd gezag voor BRZO en RIE-4), 29 oktober 2015

| 2 | Overzicht majeure risicobedrijven

De Rekenkamer beoordeelt in dit hoofdstuk de wijze waarop de provincie zorgt dat ze op de hoogte is van het aantal majeure risicobedrijven waarvoor ze bevoegd gezag is.

Beoordelingscriterium 1:

De provincie houdt een volledig en actueel overzicht bij van de majeure risicobedrijven waarvan de provincie het bevoegd gezag is, of heeft de BRZO-omgevingsdienst opgedragen om een dergelijk overzicht bij te houden.

Bevinding 1:

De provincie Flevoland is op 1 januari 2016 bevoegd gezag voor in totaal vier majeure risicobedrijven. Deze liggen allen in het werkgebied van de lokale omgevingsdienst Flevoland, Gooi- en Vechtstreek (OFGV).

De BRZO-omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG) houdt het bedrijvenbestand bij in een digitaal informatiesysteem. De OD NZKG is hierbij deels afhankelijk van de lokale omgevingsdienst in de provincie Flevoland, de OFGV. De OFGV dient bij de OD NZKG aan te geven wanneer een bedrijf als majeur risicobedrijf moet worden beschouwd. Dit is een aandachtspunt, omdat de kennis over majeure risicobedrijven geconcentreerd is bij de OD NZKG. Mede om dit probleem te ondervangen organiseert de OD NZKG begin 2016 een informatiebijeenkomst voor een afvaardiging van vergunningverleners en toezichthouders van de lokale omgevingsdiensten.

Toelichting

In Tabel 2 is het aantal majeure risicobedrijven in Flevoland opgenomen. Hierbij is een onderscheid gemaakt naar het aantal hogedrempelinrichtingen (voorheen VR-plichtige bedrijven), lagedrempelinrichtingen (voorheen PBZO-bedrijven) en RIE-4 bedrijven die niet tevens BRZO-bedrijf zijn.

Tabel 2 Aantal majeure risicobedrijven in Flevoland (peildatum 1 januari 2016)²⁷

Werkgebied	BRZO-Hogedrempel	BRZO-Lagedrempel	RIE-4	Totaal
OFGV*	3	1	0	4

* Enkel het werkgebied van de OFGV in de provincie Flevoland (excl. Gooi en Vechtstreek)

Per 1 januari 2016 is het bevoegd gezag voor twee BRZO-bedrijven bedrijven overgegaan van Flevolandse gemeenten naar de provincie Flevoland.²⁸ De provincie Flevoland is daarmee op 1 januari 2016 bevoegd gezag van in totaal vier majeure risicobedrijven. Zoals aangegeven in Tabel 2 gaat het om drie hogedrempelinrichtingen en één lagedrempelinrichting. In de provincie Flevoland zijn geen RIE-4 bedrijven gevestigd. De omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG) is de aangewezen BRZO-omgevingsdienst om de VTH-taken uit te voeren bij de majeure risicobedrijven in Flevoland. De majeure risicobedrijven liggen echter niet in het werkgebied van de OD NZKG, maar in het werkgebied van de lokale Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek (OFGV).

De BRZO-omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG) houdt het bedrijvenbestand vanaf 2015 bij in een digitaal informatiesysteem (Mozard), waarin voor alle bedrijven de bedrijfsgegevens worden bijgehouden. Naast

²⁷ OD NZKG, e-mail, 8 januari 2016

²⁸ SPPS (2015), Onderzoek financiële gevolgen van overdracht bevoegd gezag gemeentelijke BRZO en RIE-4 bedrijven naar provincies en OD NZKG, e-mail, 8 januari 2016

de naam, adres en woonplaats (NAW)-gegevens zijn dit onder andere de aanwezige stoffen, de verstrekte vergunningen en de uitgevoerde controles. De provincie geeft aan dat zij geen formele afspraken heeft gemaakt met de OD NZKG over het beheer van het bedrijvenbestand.²⁹ Bij wijzigingen wordt de provincie geïnformeerd door de OD NZKG of vice versa.

Via de OFGV verneemt de provincie ook of er bedrijven zijn die onder het BRZO vallen.³⁰ De OFGV en de OD NZKG hebben een afsprakenkader met betrekking tot het BRZO vastgesteld. Eén van de afspraken is dat indien het lokale bevoegd gezag of de OFGV relevante informatie van bedrijven, particulieren of andere instanties ontvangt, deze ter behandeling wordt doorgegeven aan de OD NZKG.³¹ De OFGV dient vergunningaanvragen van majeure risicobedrijven door te sturen aan de OD NZKG.³²

De OFGV is het afgelopen jaar nagegaan welke majeure risicobedrijven in Flevoland gevestigd zijn en heeft geconcludeerd dat er geen majeure risicobedrijven zijn die enkel RIE-4 bedrijf zijn. In 2016 staat deze controle door OFGV opnieuw gepland.³³ Een aandachtspunt bij het bijhouden van de lijst met majeure risicobedrijven in het werkgebied van de lokale omgevingsdienst is dat de kennis over majeure risicobedrijven is geconcentreerd bij de OD NZKG. De lokale omgevingsdienst voert VTH-taken uit bij niet-majeure risicobedrijven (die vaak onder bevoegd gezag van gemeenten vallen). Indien een bedrijf een majeur risicobedrijf gaat worden, bijvoorbeeld door een wetwijziging of doordat zij meer gevaarlijke stoffen wil opslaan en daarvoor een vergunningaanvraag doet, dan is het aan de lokale omgevingsdienst om dit te constateren en vervolgens door te geven aan de OD NZKG. De uitvoering van VTH-taken zal dan overgaan van de lokale omgevingsdienst naar de OD NZKG en het bevoegd gezag van gemeente naar provincie (indien het bedrijf nog niet onder het bevoegd gezag van de provincie stond). De lokale omgevingsdienst dient in zijn werkgebied dus waar te nemen of een bedrijf onder het BRZO- en/of de RIE-4 komt te vallen, terwijl de kennis over deze majeure risicobedrijven juist geconcentreerd is bij de gespecialiseerde BRZO-omgevingsdienst. Hierdoor is er een risico aanwezig dat er majeure risicobedrijven zijn die nog niet als zodanig bekend staan. Mede om dit probleem te ondervangen organiseert de OD NZKG begin 2016 een informatiebijeenkomst voor een afvaardiging van vergunningverleners en toezichthouders van de lokale omgevingsdiensten.³⁴ De OD NZKG geeft aan dat het risico dat nog niet alle majeure risicobedrijven als zodanig bekend staan, een probleem is dat zich naar verwachting ook voordoet in andere provincies in Nederland.³⁵ De provincie geeft aan dat bij de lokale omgevingsdienst weliswaar geen specifieke BRZO-kennis aanwezig is, maar dat de lokale omgevingsdienst echter wel goed in beeld heeft wat de grenzen zijn dat een bedrijf onder het BRZO en/of de RIE-4 komt te vallen.³⁶

²⁹ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 21 december 2015

³⁰ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 21 december 2015

³¹ OD NZKG (2013), Afsprakenkader OD NZKG en OFGV over BRZO

³² Provincie Flevoland en OD NZKG (2014), Dienstverleningsovereenkomst 2014, bijlage 1 art. 19

³³ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 21 december 2015

³⁴ OD NZKG, interview, 22 december 2015

³⁵ OD NZKG, interview, 22 december 2015

³⁶ Provincie Flevoland (2016), Reactie feitelijk wederhoor onderzoek Omgevingsdiensten BRZO

| 3 | Beleidskaders

De Rekenkamer geeft in dit hoofdstuk een oordeel over de kaderstellende documenten die de provincie heeft vastgesteld waarbinnen de VTH-taken bij majeure risicobedrijven moeten worden uitgevoerd.

3.1 Vastgestelde beleidskaders

Beoordelingscriterium 2a:

De provincie heeft duidelijke kaderstellende documenten vastgesteld waarbinnen de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven moet plaatsvinden en houdt hierbij rekening met relevante ontwikkelingen en wijzigingen van wetgeving en beleid.

Bevinding 2a:

De provincie Flevoland heeft documenten vastgesteld die betrekking hebben op de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven. Deze zijn voor dit beleidsveld echter nauwelijks kaderstellend en weinig concreet. Het Provinciaal Uitvoeringsprogramma Leefomgevingstaken (PUL) bevat specifieke passages over het BRZO, maar heeft meer het karakter van een opdracht dan van een beleidskader. De provincie heeft tevens de Nota toezicht en handhaving fysieke leefomgeving 2011-2015, het Omgevingsplan Flevoland 2006-2015 en de Beleidsregel Gemeenschappelijk Kader Flevoland 2013, Regionale handhaving fysieke leefomgeving meegegeven aan de OD NZKG, maar in deze documenten zijn geen specifieke kaders opgenomen voor de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven. Er ontbreekt een integraal kader (nota VTH) voor de uitvoering van VTH-taken. In 2016/2017 zal het VTH-beleid worden herijkt, waarbij een nota VTH zal worden opgesteld. De verordening over de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken wordt naar verwachting uiterlijk juni 2016 door PS vastgesteld.

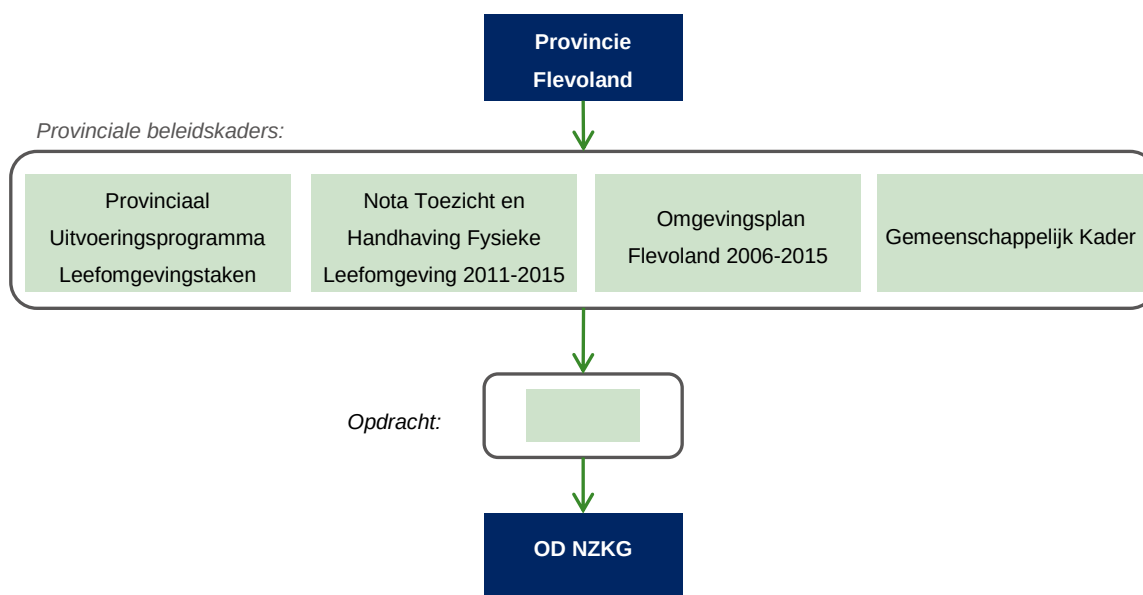
Toelichting

In de zogeheten dienstverleningsovereenkomst (DVO) zijn beleidsdocumenten opgenomen waaraan de omgevingsdienst zich als opdrachtnemer dient te houden.³⁷ Daarnaast is nog een aantal beleidsdocumenten aan de omgevingsdienst meegegeven buiten de DVO om. De meegegeven beleidsdocumenten zijn echter nauwelijks kaderstellend en weinig concreet voor de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven. De provincie heeft geen nota VTH opgesteld waarin een integraal kader voor de uitvoering van de VTH-taken is opgenomen.

In de onderstaande figuur zijn de aan de OD NZKG meegegeven provinciale beleidskaders opgenomen die relevant zijn voor de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven.³⁸ In hoofdstuk 4 is ingegaan op de opdracht van de provincie aan de OD NZKG.

³⁷ Provincie Flevoland en OD NZKG (2014), Dienstverleningsovereenkomst 2014, bijlage 1 art. 10

³⁸ Provincie Flevoland heeft meer kaders meegegeven aan de OD NZKG maar deze hebben geen betrekking op de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven.



Figuur 3 Schematische weergave documenten met betrekking tot beleidskaders

Een provinciaal kader dat specifieke passages over het BRZO bevat is het *Provinciaal Uitvoeringsprogramma Leefomgevingstaken 2016* (PUL 2016). Andere relevante provinciale beleidskaders zijn volgens de provincie de *Nota toezicht en handhaving fysieke leefomgeving 2011-2015*, het *Omgevingsplan Flevoland 2006-2015* en de *Beleidsregel Gemeenschappelijk Kader Flevoland 2013*, *Regionale handhaving fysieke leefomgeving* (Gemeenschappelijk Kader). Behalve het PUL 2016 gaan deze beleidskaders niet specifiek in op het BRZO, maar bevatten wel passages over externe veiligheid en/of bedrijven met grote risico's.

Het *Provinciaal Uitvoeringsprogramma Leefomgevingstaken 2016* (hierna: PUL 2016), vastgesteld door GS op 15 december 2015, bestaat uit vier hoofdstukken; een algemeen deel, het uitvoeringsprogramma OFGV, het uitvoeringsprogramma OD NZKG en het uitvoeringsprogramma thuishaken provincie.³⁹ De OD NZKG heeft input geleverd voor het opstellen van het uitvoeringsprogramma OD NZKG.

In het hoofdstuk Uitvoeringsprogramma OD NZKG zijn de relevante landelijke- en regionale ontwikkelingen op het gebied van BRZO opgenomen, de te verrichten activiteiten op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving bij de majeure risicobedrijven in Flevoland, een globale inschatting van de personele- en financiële middelen die hiervoor benodigd zijn en een uitwerking hoe de uitvoering, inclusief de voorbereiding en monitoring van VTH-taken bij majeure risicobedrijven door de OD NZKG zijn geborgd. Met betrekking tot personele en financiële middelen wordt aangegeven dat dit zal worden gespecificeerd in de DVO.⁴⁰

De Rekenkamer constateert dat het PUL 2016 gedetailleerd is en qua inhoud het karakter heeft van een opdracht in plaats van een beleidskader. In het PUL 2016 staat ook aangegeven dat het document moet worden gezien als jaarprogramma.⁴¹ De ambtelijke organisatie stelt dat het PUL een document is waarin GS aangeven wat ze het komende jaar willen doen op het gebied van VTH.⁴² Het PUL wordt ter kennisname aan PS gestuurd. Het PUL 2016 is anders vormgegeven dan het PUL 2015. Het hoofdstuk met het jaarprogramma 2015 voor OD NZKG was

³⁹ Thuishaken voor 2016 zijn onder andere vergunningverlening Groen, taken rondom de Monumentenwet en Geluid

⁴⁰ Provincie Flevoland (2015), Provinciaal Uitvoeringsprogramma Leefomgevingstaken 2016, p. 66

⁴¹ Provincie Flevoland (2015), Provinciaal Uitvoeringsprogramma Leefomgevingstaken 2016, p. 4

⁴² Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 21 december 2015

minimaal en bevatte enkel globaal de te verrichten activiteiten op het gebied van vergunningverlening en handhaving bij de majeure risicobedrijven in Flevoland.⁴³

De provinciale kaders hebben betrekking op toezicht en handhaving, voor vergunningverlening heeft de provincie geen kaders opgesteld. Uit het *Evaluatierapport Toezicht- en Handhavingsbeleid 2011-2015*, van de provincie, blijkt dat de geïnterviewden van de provincie Flevoland en de OFGV het toezicht- en handhavingsbeleid nauwelijks als kaderstellend ervaren en dat het wenselijk is dat de beleidscyclus voor de VTH-taken wordt doorontwikkeld, met name op het gebied van vergunningverlening.⁴⁴ Dankzij het PUL is inzichtelijk welke VTH-taken per jaar worden uitgevoerd, maar aangegeven wordt dat het PUL wel te weinig concreet en daarmee niet meetbaar is. De juiste elementen om het beleid te laten werken zijn aanwezig, alleen komt dit in de praktijk nog te weinig tot uiting, doordat documenten onvoldoende op elkaar aansluiten. GS hebben begin 2016 besloten het huidige toezicht- en handhavingsbeleid met maximaal twee jaar te verlengen.⁴⁵ In deze periode zal nieuw VTH-beleid worden ontwikkeld.⁴⁶

De *Nota Toezicht en Handhaving Fysieke Leefomgeving 2011-2015*, 29 november 2011 vastgesteld door GS en 15 december 2015 met maximaal drie jaar verlengd (totdat nieuw beleid is vastgesteld), "vormt de basis voor het handhavingsbeleid van de provincie".⁴⁷ De visie op toezicht en handhaving is beschreven in de vorm van zeven uitgangspunten:⁴⁸

- Toezicht is een kerntaak en integraal onderdeel van de provinciale verantwoordelijkheden;
- Toezicht richt zich op de grootste risico's voor de samenleving;
- Toezicht houden is samenwerken;
- De provincie als coördinator bij bovenlokale toezichtstaken;
- Toezicht biedt zekerheid voor de bescherming van de leefomgeving;
- Handhavend optreden als het moet; en
- Kwaliteitshandvest is uitgangspunt voor contacten met anderen.

Het onderwerp BRZO wordt niet specifiek in de nota behandeld.

Het *Omgevingsplan Flevoland 2006-2015* (hierna: Omgevingsplan), 2 november 2006 vastgesteld door PS is een samenbundeling van vier wettelijke plannen op provinciaal niveau: Milieubeleidsplan⁴⁹, Streekplan, Waterhuishoudingsplan en Provinciaal Verkeer- en Vervoerplan. In het Omgevingsplan is het externe veiligheidsbeleid van de provincie opgenomen, dat zich onder andere richt op risicovolle inrichtingen. Doel is om individuen en groepen te beschermen tegen ongelukken met gevaarlijke stoffen en tegen ontwrichtende effecten van een ramp. Als kader wordt meegegeven dat bij alle nieuwe en bestaande bestemmingsplannen en milieuvergunningen rekening moet worden gehouden met externe veiligheidsnormen.⁵⁰

In de *Beleidsregel Gemeenschappelijk Kader Flevoland 2013, Regionale handhaving fysieke leefomgeving* (hierna: Gemeenschappelijk Kader), vastgesteld door GS op 2 juli 2013, is het provinciale beleid met betrekking tot handhaving (de sanctiestrategie en het gedoogkader) vastgelegd. Het Gemeenschappelijk Kader is onder

⁴³ Provincie Flevoland (2014), Provinciaal Uitvoeringsprogramma Leefomgevingstaken 2015, p. 44

⁴⁴ Provincie Flevoland (2015), Evaluatierapport Toezicht- en Handhavingsbeleid 2011 – 2015, p. 4, 11

⁴⁵ Met uitzondering van de Nota toezicht en handhaving fysieke leefomgeving 2011-2015. Deze is 15 december 2015 door GS met maximaal drie jaar verlengd, of zoveel korter totdat nieuw beleid is vastgesteld.

⁴⁶ Provincie Flevoland (2015), Besluitenlijst vergadering Gedeputeerde Staten van Flevoland van 15 december 2015

⁴⁷ Provincie Flevoland (2011), Nota toezicht en handhaving fysieke leefomgeving 2011-2015, p.5 en Provincie Flevoland (2015), Besluitenlijst vergadering Gedeputeerde Staten van Flevoland van 15 december 2015

⁴⁸ Provincie Flevoland (2011), Nota toezicht en handhaving fysieke leefomgeving 2011-2015, p. 7

⁴⁹ De provincie is wettelijk verplicht om een milieubeleidsplan vast te stellen. Art. 4.9 Wet Milieubeheer. Met het Omgevingsplan voldoet de provincie aan deze eis.

⁵⁰ Provincie Flevoland (2006), Omgevingsplan Flevoland 2006-2015, paragraaf 4.1.5

andere gebaseerd op de Landelijke Handhavingsstrategie Brzo 1999.⁵¹ Het onderwerp BRZO wordt in het Gemeenschappelijk Kader verder niet genoemd. Regionaal is onderzocht op welke punten het Gemeenschappelijk Kader aangepast moet worden om te voldoen aan de Landelijke Handhavingsstrategie Brzo 1999. De provincie geeft aan dat deze punten zullen worden verwerkt in het Gemeenschappelijk Kader. Naar verwachting zal het herziende Gemeenschappelijk Kader in 2016 gereed zijn voor vaststelling door GS.⁵²

Komende beleidswijzigingen

De beleidskaders van 2015 gelden ook voor 2016, waarbij een aantal beleidskaders zal worden geactualiseerd, zoals het Gemeenschappelijk Kader. Ook worden aanvullende kaders aan de omgevingsdienst meegegeven zodra deze gereed zijn. In de periode 2016-2017 wordt het VTH-beleid inclusief de toezicht- en handhavingsstrategie herijkt en komt er een nota VTH. De nog op te stellen nota VTH zal naar verwachting de opvolger worden van het toezicht- en handhavingsbeleid dat wordt verbreed met vergunningverlening.⁵³ Tegenover de Rekenkamer heeft de ambtelijke organisatie aangegeven dat de omgevingsdiensten graag tot een uniforme nota VTH van alle opdrachtgevers (zowel provincies als gemeenten) komen, mede omdat de provincie ervan uitgaat dat dit een eis is die waarschijnlijk in het nieuwe Besluit Omgevingsrecht (Bor) komt.⁵⁴ Doordat hiervoor veel afstemming nodig is en de nota VTH moet worden vastgesteld door de gemeenten en in GS, kan dit een lastig traject worden. Tevens is het hierdoor mogelijk dat voor de OFGV een andere nota VTH gaat gelden dan voor de OD NZKG.⁵⁵

De verordening over de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken wordt naar verwachting uiterlijk juni 2016 door PS vastgesteld.⁵⁶

3.2 Communicatie bij beleidswijzigingen

Beoordelingscriterium 2b:

De provincie houdt de BRZO-omgevingsdienst op de hoogte van de vigerende provinciale kaders en communiceert beleidswijzigingen tijdig.

Bevinding 2b:

De provincie houdt de OD NZKG op de hoogte van de vigerende provinciale kaders via de dienstverlenings-overeenkomst (DVO). Niet alle relevante provinciale kaders staan echter in de DVO vermeld. Nieuw provinciaal beleid wordt tijdens overleggen met de OD NZKG besproken en toegestuurd na vaststelling. Indien de provincie het relevant acht, wordt aan beleidsmedewerkers van de OD NZKG gevraagd om een bijdrage te leveren bij het vormgeven van provinciaal beleid. Overigens komen veel beleidswijzigingen voort uit Europese en landelijke wet- en regelgeving.

Toelichting

De dienstverleningsovereenkomst (DVO) bevat provinciale beleidskaders die de OD NZKG dient te gebruiken bij de uitvoering van de VTH-taken. De Rekenkamer merkt op dat niet alle kaders (zoals opgenomen in paragraaf

⁵¹ Bij herziening van het Gemeenschappelijk Kader in 2016 zal de Landelijke Handhavingsstrategie in het beleidsdocument worden verwerkt. Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 21 december 2015

⁵² Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 21 december 2015

⁵³ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 21 december 2015

⁵⁴ Provincie Flevoland (2016), Reactie feitelijk wederhoor onderzoek Omgevingsdiensten BRZO

⁵⁵ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 21 december 2015

⁵⁶ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 21 december 2015

3.1) in de DVO vermeld staan. De provincie geeft aan dat een aantal kaders eind 2012/begin 2013 buiten de DVO om is meegegeven aan de OD NZKG.⁵⁷

In de DVO is aangegeven dat de provincie ervoor zorgdraagt dat het beleid beschikbaar is voor de OD NZKG.⁵⁸ De OD NZKG *“houdt rekening met de ontwikkelingen en implementatie van nieuwe regelgeving”* en *“de verdere ontwikkeling van het voldoen aan kwaliteitseisen”*.⁵⁹ In het mandaat aan de omgevingsdienst is opgenomen dat GS ervoor zorgen dat de directeur van de omgevingsdienst over alle benodigde informatie voor de uitvoering van aan hem opgedragen bevoegdheden beschikt, waaronder de door PS vastgestelde kaders en het door GS vastgestelde beleid. Tevens dient GS bij voorgenomen nieuw beleid of beleidswijzigingen in overleg te treden met de directeur over de uitvoeringsaspecten.⁶⁰

Nieuw provinciaal beleid wordt tijdens overleggen met de OD NZKG besproken en toegestuurd na vaststelling. Indien de provincie het relevant acht, dan wordt aan de beleidsmedewerkers van de OD NZKG gevraagd om een bijdrage te leveren aan het opstellen van het nieuwe beleid. Zo zijn het Gemeenschappelijk Kader en de Verordening Fysieke Leefomgeving toegestuurd voor een zienswijze. In de toekomst wil de provincie de OD NZKG meer betrekken bij het opstellen van beleid.⁶¹ Hierbij geldt wel dat het merendeel van de beleidskaders voor het BRZO voortkomt uit Europese en landelijke wet- en regelgeving. De provincie kan voornamelijk accenten leggen bij de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven.

⁵⁷ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 21 december 2015

⁵⁸ Provincie Flevoland en OD NZKG (2014), Dienstverleningsovereenkomst 2014, bijlage 1 art. 10

⁵⁹ Provincie Flevoland en OD NZKG (2015), Dienstverleningsovereenkomst actualisatie 2015, bijlage 1 art. 1, p. 4

⁶⁰ Provincie Flevoland (2015), Mandaat/machtigingenbesluit BRZO/RIE NZKG 2015 (nr. 1806148), art. 5

⁶¹ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 21 december 2015

| 4 | Opdrachtverlening

De Rekenkamer geeft in dit hoofdstuk een oordeel over de opdracht die de provincie aan de BRZO-omgevingsdienst heeft verleend voor de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven.

4.1 Concrete opdracht

Beoordelingscriterium 3a:

De opdracht aan de BRZO-omgevingsdienst voor de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven is concreet.

Bevinding 3a:

De provincie verleent een concrete opdracht aan de OD NZKG voor de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven in de vorm van een dienstverleningsovereenkomst (DVO). In de DVO is de door de OD NZKG opgestelde bedrijvenlijst opgenomen en wordt een onderscheid gemaakt tussen de vergunningverleningstaken, toezichtstaken en handhavingstaken. Per taak en per majeur risicobedrijf zijn de begrote uren en middelen opgenomen, welke gelden als basis voor de verantwoordingsrapportages. Ook landelijke- en provinciale (te verwachten) ontwikkelingen zijn opgenomen.

Vanuit het opdrachtgeverschap bij de afdeling Ruimte en Economie was in 2015 0,1 à 0,2 fte betrokken bij de aansturing van de OD NZKG. Zowel de provincie als de OD NZKG geven aan dat de capaciteit en expertise bij de provincie voor het verlenen van een goede opdracht voldoende is. Wel stelt de provincie eind 2015 dat de kennis en capaciteit voor het opstellen van beleid over VTH een zorgpunt is, omdat veel van deze kennis en capaciteit voor VTH-taken overgegaan is naar de omgevingsdiensten. De ambtelijke organisatie heeft behoefte aan 0,5 tot 1 fte voor onder andere het opstellen van een nota VTH, die de provincie zelf zal gaan opstellen met input van de omgevingsdiensten.

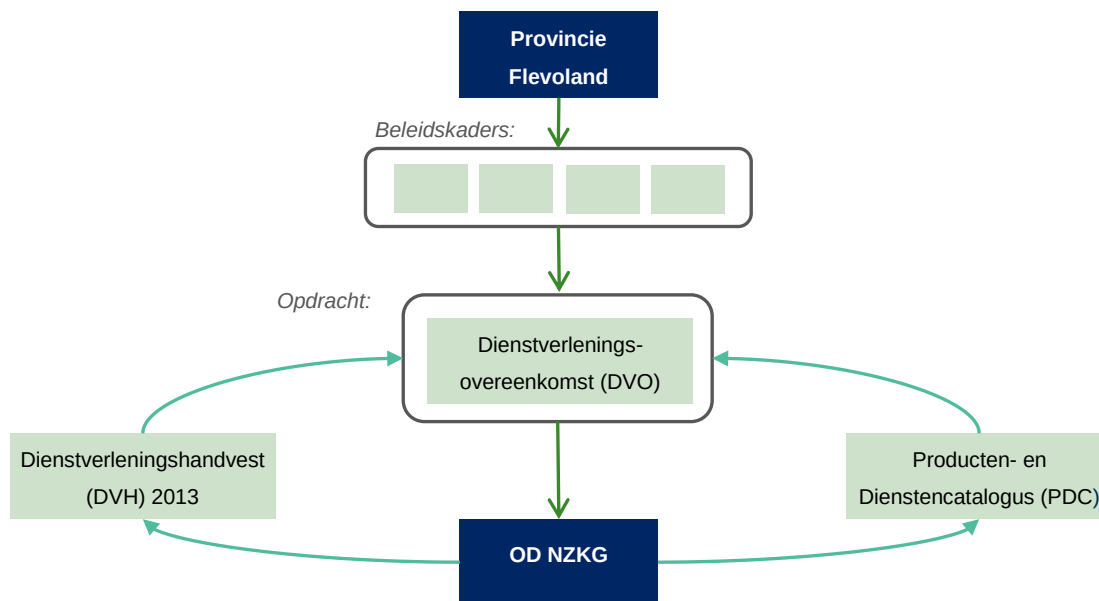
Toelichting

De provincie verleent een concrete opdracht aan de OD NZKG voor 2016 in de vorm van een *Dienstverleningsovereenkomst* (DVO).⁶² De OD NZKG heeft daarnaast een *Dienstverleningshandvest* (DVH) opgesteld, waarin afspraken (algemene voorwaarden) zijn opgenomen die gelden voor de opdrachtgever en opdrachtnemer. De opdracht van de provincie moet voldoen aan het DVH.⁶³ Ook is er een jaarlijks door de OD NZKG op te stellen *Producten- en Dienstencatalogus* (PDC). In de PDC zijn de standaardkwaliteitseisen voor de te leveren producten en diensten en de daarbij behorende prijsstelling opgenomen.⁶⁴ In Figuur 4 is zijn de documenten met betrekking tot de opdrachtverstrekking schematisch weergegeven. Onder het figuur is de DVO toegelicht.

⁶² Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 21 december 2015

⁶³ Provincie Noord-Holland e.a. (2015) Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied 2016, Art. 35

⁶⁴ OD NZKG (2013) Dienstverleningshandvest Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied 2013, art. 13



Figuur 4 Schematische weergave documenten met betrekking tot de opdracht

In de DVO 2015 is het bedrijvenbestand (zoals in hoofdstuk 2 beschreven) opgenomen, met de NAW-gegevens van de majeure risicobedrijven. Een toelichting in welke klasse van het BRZO de bedrijven vallen (hoogdrempelig of laagdrempelig) ontbreekt.⁶⁵ De begrote uren zijn opgesplitst naar bedrijf en naar de taken vergunningverlening, toezicht en handhaving, waarbij de uren voor BRZO-toezicht apart zijn opgenomen. In 2013 en 2014 werd enkel een onderscheid gemaakt naar uren voor regulering en uren voor toezicht en handhaving tezamen, zonder onderscheid te maken naar de bedrijven of uren voor BRZO-toezicht uit te lichten. Er heeft dus een verbetering in de transparantie van de begrote uren plaatsgevonden. Ook de (verwachte) ontwikkelingen zijn opgenomen in de DVO 2015, zoals de aankondiging van de overgang van het bevoegd gezag van majeure risicobedrijven van gemeenten naar de provincies per 1 januari 2016.

In de DVO 2015 zijn tevens de benodigde middelen aangegeven per bedrijf. Dit is mogelijk door het beperkt aantal majeure risicobedrijven in Flevoland (twee in 2015 en vier in 2016). Er wordt gerekend met een standaard uurtarief, waardoor de kosten per taak zijn te herleiden. Aan het einde van het jaar wordt afgerekend op basis van de werkelijk bestede uren.⁶⁶ In 2017 zal worden overgegaan op het zogeheten 'prestatiegericht financieren'.⁶⁷ De OD NZKG geeft aan dat de opdracht in nauwe samenwerking met de provincie wordt opgesteld. De opdracht is ook voor de OD NZKG duidelijk en concreet.⁶⁸

Voor 2013-2015 bestond de opdracht aan de OD NZKG naast een DVO tevens uit een opdrachtbrief. De opdrachtbrief is voor 2016 vervangen door de DVO-actualisatie.⁶⁹ De opdrachtbrief 2015 draagt de OD NZKG op de DVO, het mandaatbesluit, de landelijke kwaliteitscriteria 2.1 en het beleid van provincie Flevoland in acht te nemen.⁷⁰ In de opdrachtbrief is de maximale vergoeding van de provincie aan de OD NZKG opgenomen. Bijgevoegd zijn de algemene inkoopvoorwaarden en het PUL, dat door de omgevingsdiensten dient te worden beschouwd als jaarprogramma.

⁶⁵ In verantwoordingsrapportages is wel opgenomen in welke categorie van het BRZO de bedrijven vallen. OD NZKG (2015), Jaarrapportage DVO 2014 en OD NZKG (2015), Voortgangsrapportage DVO 2015 1 januari - 30 april

⁶⁶ Provincie Flevoland en OD NZKG (2015), Dienstverleningsovereenkomst actualisatie 2015, p.7

⁶⁷ De Rekenkamer merkt op dat het feitelijk gaat om 'prestatiegericht bekostigen'.

⁶⁸ OD NZKG, interview, 22 december 2015

⁶⁹ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 21 december 2015

⁷⁰ Provincie Flevoland (2014), Opdracht 2015. Opdrachtbrief aan OD NZKG

Capaciteit en expertise

De rol van opdrachtgever is ondergebracht bij de afdeling Ruimte en Economie en op ambtelijk niveau verdeeld over twee medewerkers. Beiden houden zich zowel bezig met het opdrachtgeverschap aan de OFGV als met het opdrachtgeverschap aan de OD NZKG. Gesprekken met de OD NZKG voeren zij gezamenlijk. Grove inschatting is dat het opdrachtgeverschap voor de OD NZKG ongeveer 0,1 à 0,2 fte inhoudt. Het opstellen van beleidskaders gebeurt ook vanuit de afdeling Ruimte en Economie, maar is gescheiden van het opdrachtgeverschap. Daarnaast worden bijvoorbeeld bij handhavingszaken collega's vanuit de inhoud betrokken. Er is budget om eventueel externe kennis en expertise in te huren in bijzondere gevallen (bijvoorbeeld bij incidenten), maar dat is nog niet gebeurd.⁷¹

De provincie geeft aan dat er voor de opdrachtverlening aan de OD NZKG voldoende kennis en capaciteit aanwezig is. Ook de OD NZKG geeft aan dat er voldoende kennis en capaciteit aanwezig is bij het opdrachtgeverschap van provincie Flevoland.⁷² Wel stelt de provincie dat kennis en capaciteit voor het opstellen van beleid een zorgpunt is. Met de komst van omgevingsdiensten in 2013 is veel kennis van en capaciteit voor VTH-taken uit huis geplaatst. De ambtelijke organisatie geeft aan dat er behoefte is aan een uitbreiding van circa 0,5 tot 1 fte, voor het opstellen van de nota VTH. De verwachting is dat de provincie de nota VTH zelf zal opstellen, met input vanuit de omgevingsdiensten.⁷³

4.2 Jaarlijkse actualisatie

Beoordelingscriterium 3b:

De opdracht wordt jaarlijks door de provincie geactualiseerd in overleg met de BRZO-omgevingsdienst.

Bevinding 3b:

De opdracht wordt conform afspraak jaarlijks door de provincie geactualiseerd. De totstandkoming van de geactualiseerde opdracht vindt plaats in overleg met de OD NZKG. Vaststelling van de opdracht gebeurt nog niet voorafgaand aan het jaar waarop de opdracht betrekking heeft.

Toelichting

In 2013 is een DVO voor de duur van vijf jaar afgesloten, waarbij is aangegeven dat deze overeenkomst jaarlijks wordt geactualiseerd. In 2014 is een nieuwe DVO afgesloten voor de duur van vier jaar ter vervanging van de DVO 2013.⁷⁴ In 2015 heeft actualisatie van de DVO plaatsgevonden in de vorm van een appendix bij de DVO 2014. Het actualiseren van de DVO is een proces van overleg, 'onderhandeling', afspraken maken en vaststelling. De afdeling accountmanagement van de OD NZKG stelt jaarlijks een notitie op met uitgangspunten voor de actualisatie van de DVO. Deze notitie wordt na bespreking in de directie door het Dagelijks Bestuur vastgesteld. Vervolgens stelt de afdeling accountmanagement een eerste concept van de DVO op, waarbij een uniform format voor alle opdrachtgevers van de OD NZKG wordt gebruikt. Dit is conform de gemaakte afspraken in het Dienstverleningshandvest (DVH).⁷⁵ Het voorstel wordt met de provincie besproken en waar nodig bijgesteld. Daarna wordt de DVO vastgesteld door GS. Nadat de provincie de DVO ondertekend heeft, tekent de directeur de DVO namens de OD NZKG.⁷⁶

⁷¹ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 21 december 2015

⁷² OD NZKG, interview, 22 december 2015

⁷³ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 21 december 2015

⁷⁴ Provincie Flevoland en OD NZKG (2015), Dienstverleningsovereenkomst actualisatie 2015, p.2

⁷⁵ OD NZKG (2013), Dienstverleningshandvest Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied 2013, art. 14

⁷⁶ OD NZKG, interview, 22 december 2015

In Tabel 3 is aangegeven op welke data de opdrachten definitief zijn vastgesteld, met een uitsplitsing in de datum van de opdrachtbrief (onderdeel van de opdracht voor de jaren 2013-2015), de datum dat de omgevingsdienst de DVO heeft ondertekend en de datum dat provincie Flevoland de DVO heeft ondertekend.

Tabel 3 Datum definitieve opdracht (2013-2016)

Jaar	Datum Opdrachtbrief	Ondertekening DVO OD NZKG	Vaststelling DVO Flevoland
2013	12 december 2012	9 januari 2013	11 december 2012
2014	20 december 2013	22 april 2014	8 april 2014
2015	3 december 2014	5 maart 2015	30 juni 2015
2016	n.v.t.	Bij afsluiten van het onderzoek onbekend	Bij afsluiten van het onderzoek onbekend

De opdracht dient idealiter vastgesteld te zijn voor de aanvang van het jaar waar deze betrekking op heeft. Uit de tabel blijkt dat dit het geval is voor de opdrachtbrieven, die elk jaar verstuurd zijn voorafgaand aan het jaar waar deze betrekking op had. De DVO voor 2013 is door de provincie in december 2012 vastgesteld. De DVO's voor de jaren 2014 tot en met 2016 zijn echter vastgesteld in het jaar waarop de opdracht betrekking heeft.

Voor de opdracht van 2015 geldt dat er ruim drie maanden zit tussen ondertekening van de DVO door de omgevingsdienst (5 maart 2015) en vaststelling door de provincie (30 juni 2015). Reden hiervoor is dat er sprake was van enige onduidelijkheid tussen de opdrachtbrief en de DVO. Vanwege prioriteit bij andere werkzaamheden en omdat de OD NZKG de werkzaamheden voor de provincie al uitvoerde, heeft de vaststelling vervolgens relatief lang geduurd.⁷⁷

⁷⁷ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 21 december 2015

| 5 | Mandatering

De Rekenkamer beoordeelt in dit hoofdstuk het mandaat dat de provincie heeft verleend aan de directeur van de BRZO-omgevingsdienst en de eventuele door- en ondermandaten.

5.1 Mandaat aan directeur BRZO-omgevingsdienst

Beoordelingscriterium 4a:

De provincie heeft de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven gemandateerd aan de directeur van de aangewezen BRZO-omgevingsdienst.

Bevinding 4a:

GS hebben aan de directeur van de OD NZKG mandaat verleend voor alle majeure risicobedrijven waarvoor GS het bevoegd gezag zijn. De VTH-taken bij de majeure risicobedrijven worden door de OD NZKG uitgevoerd. In de onderzochte periode januari 2013 - januari 2016 heeft de directeur van de OD NZKG zijn mandaat behouden en is dit niet ingetrokken door GS.

Toelichting

GS hebben de directeur van de OD NZKG mandaat verleend.⁷⁸ Het gaat hierbij om zowel het uitvoeren van VTH-taken bij majeure risicobedrijven als het nemen van beslissingen naar aanleiding van het uitvoeren van de VTH-taken.

GS kunnen instructies meegeven aan de BRZO-omgevingsdienst en tevens bestaat de mogelijkheid voor GS om het mandaat in te trekken en als mandaatgever de bevoegdheid zelf te blijven uitoefenen.⁷⁹ Echter, een doel van de invoering van omgevingsdiensten was het meer op afstand zetten van de uitvoering van VTH-taken van de politiek, zodat de uitvoering op een onafhankelijk wijze kan worden gedaan. Zodoende is de Rekenkamer nagegaan of GS gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om het mandaat in te trekken. Zowel de provincie als de OD NZKG geven aan dat in de onderzochte periode januari 2013 - januari 2016 de directeur van de OD NZKG zijn mandaat heeft behouden en het mandaat nooit is ingetrokken door GS.⁸⁰

5.2 Kwaliteit mandaat

Beoordelingscriterium 4b:

Uit het verleende mandaat blijkt wie binnen de BRZO-omgevingsdienst welke besluiten mag nemen bij de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven, waarbij het mandaat voldoende robuust is.

⁷⁸ Provincie Flevoland (2015), Mandaat/machtigingenbesluit BRZO/RIE NZKG 2015 (nr. 1806148)

⁷⁹ Art. 10.6, 10.7 en 10.8 Algemene wet bestuursrecht

⁸⁰ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 21 december 2015 en OD NZKG, interview, 22 december 2015

Bevinding 4b:

De provincie Flevoland heeft in het mandaat opgenomen welke (beslissings-)bevoegdheden aan de directeur van de OD NZKG zijn gemandateerd. Het mandaat is voldoende robuust, omdat op een enkele uitzondering na, alle (beslissings-)bevoegdheden bij de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven zijn gemandateerd aan de directeur van de OD NZKG. Het mandaat is de afgelopen jaren eenmaal aangepast naar aanleiding van een (bij het initiële mandaat reeds aangekondigde) evaluatie van het mandaat.

In het mandaat is ook opgenomen dat de directeur van de OD NZKG ondermandaat mag verlenen aan medewerkers van de OD NZKG. Een ondermandaat ontbreekt, waardoor medewerkers van de OD NZKG geen bevoegdheid hebben om namens GS besluiten te nemen bij de uitvoering van de VTH-taken. Echter, in de uitvoering zijn niet alleen brieven ondertekend door de directeur, maar ook door medewerkers van de OD NZKG. De OD NZKG heeft eind 2015 aangegeven bezig te zijn met het opstellen van een ondermandaat voor de provincie Flevoland.

Toelichting

Het initiële mandaatbesluit aan de OD NZKG is 11 december 2012 vastgesteld door GS.⁸¹ In dit mandaatbesluit is opgenomen dat het mandaat een jaar na inwerkingtreding wordt geëvalueerd.⁸² Dit is in 2014 ook gebeurd. Uit de evaluatie kwam naar voren dat de bijlage, waarin alle gemandateerde bevoegdheden zijn opgenomen, efficiënter kon worden ingericht. Tevens bleek dat niet alle gemandateerde bevoegdheden helder omschreven waren.⁸³ Het huidige mandaatbesluit is per 10 november 2015 inwerking getreden en volgt het mandaatbesluit uit 2012 op. De grootste wijziging is de bijlage bij het mandaatbesluit. De vorm is aangepast en meer in lijn met de mandaten van andere opdrachtgevers aan de OD NZKG. Het aantal bevoegdheden is toegenomen en de bevoegdheden zijn duidelijker omschreven. Aandachtspunt is dat in het mandaat nog wordt verwezen naar het BRZO 1999 in plaats van naar het huidige geldende BRZO 2015.

Het mandaat is voldoende robuust, omdat bijna alle (beslissings-)bevoegdheden bij de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven zijn gemandateerd aan de directeur van de OD NZKG. De provincie heeft een enkele uitzondering gemaakt en de OD NZKG een aantal beperkingen opgelegd. De OD NZKG mag geen gedoogbeschikkingen verlenen.⁸⁴ Indien uitoefening van een gemandateerde bevoegdheid naar verwachting politieke en maatschappelijke gevolgen kan hebben of indien een besluit tot consequentie kan hebben dat de provincie en/of GS aansprakelijk kunnen worden gesteld, kan de directeur zijn bevoegdheden pas uitoefenen nadat hij heeft overlegd met GS.⁸⁵ Daarnaast dient er bij beslissingen rondom bezwaar, hoger beroep en opheffing of opschorting van een voorlopige voorziening in een bestuursrechtelijke procedure eerst overleg te worden gepleegd met de gedeputeerde.⁸⁶ De OD NZKG geeft aan het mandaat van Flevoland zowel robuust als werkbaar te vinden. Verbeterpunt is wel dat mandaten van alle opdrachtgevers van de OD NZKG meer geüniformeerd kunnen worden. Hierbij gaat het met name om de tekenbevoegdheid, die per opdrachtgever verschilt. Voor 2016 komt er één uniform modelmandaat voor alle opdrachtgevers. De gesprekken daarover waren december 2015 in de eindfase.⁸⁷

⁸¹ Provincie Flevoland (2012), Mandaat/machtigingenbesluit BRZO/IPPC OD NZKG 2013 (nr.1467271)

⁸² Provincie Flevoland (2012), Mandaat/machtigingenbesluit BRZO/IPPC OD NZKG 2013 (nr.1467271), art. 11

⁸³ Provincie Flevoland (2015), Mandaat/machtigingenbesluit BRZO/RIE NZKG 2015 (nr. 1806148), p. 9 en Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 21 december 2015

⁸⁴ Provincie Flevoland (2015), Mandaat/machtigingenbesluit BRZO/RIE NZKG 2015 (nr. 1806148), bijlage 1 art. 2.4

⁸⁵ Provincie Flevoland (2015), Mandaat/machtigingenbesluit BRZO/RIE NZKG 2015 (nr. 1806148), art. 6

⁸⁶ Provincie Flevoland (2015), Mandaat/machtigingenbesluit BRZO/RIE NZKG 2015 (nr. 1806148), bijlage art. 1.6, 1.7 en 1.8

⁸⁷ OD NZKG, interview, 22 december 2015

In het mandaatbesluit geeft de provincie de directeur van de OD NZKG de mogelijkheid om bevoegdheden in ondermandaat te geven.⁸⁸ Daarbij is het aan de directeur om er voor te zorgen dat de aangewezen medewerkers over de vereiste kennis en vaardigheden beschikken.⁸⁹ Indien de directeur bevoegdheden in ondermandaat wil opdragen, is deze verplicht om een ondermandaatbesluit op te stellen en deze toe te sturen aan GS.⁹⁰

Bij de afronding van dit onderzoek is een dergelijk ondermandaat niet aanwezig bij de OD NZKG.⁹¹ Bij het ontbreken van ondermandaat zijn medewerkers van de OD NZKG niet bevoegd om besluiten te nemen namens GS.⁹² In de uitvoering blijkt daarentegen dat er brieven zijn ondertekend door medewerkers van de OD NZKG.⁹³

De OD NZKG heeft eind 2015 aangegeven bezig te zijn met het opstellen van een ondermandaat voor de provincie Flevoland. Indien gereed, dan zal dit ondermandaat worden aangeboden aan de provincie met het verzoek tot publicatie in het provinciaal blad.⁹⁴

5.3 Aanpassing mandaat

Beoordelingscriterium 4c:

De provincie is nagegaan of het verleende mandaat aan de BRZO-omgevingsdienst moest worden aangepast door wijziging van het bevoegd gezag van majeure risicobedrijven van gemeenten naar provincie per 1 januari 2016.

Bevinding 4c:

De provincie is in 2015 nagegaan of het verleende mandaat aangepast diende te worden als gevolg van de overgang van het bevoegd gezag voor majeure risicobedrijven van gemeenten naar de provincie per 1 januari 2016. Een wijziging bleek niet nodig te zijn.

Toelichting

De provincie Flevoland is in 2015 nagegaan of een aanpassing van het mandaat nodig is naar aanleiding van de wijziging van het bevoegd gezag van majeure risicobedrijven van gemeenten naar de provincie per 1 januari 2016. Op dat moment zijn GS bevoegd gezag geworden voor alle majeure risicobedrijven in Flevoland. Het gaat in totaal om twee bedrijven, waarvan het bevoegd gezag is overgegaan van de gemeenten naar de provincie. In het mandaat worden de bedrijven die gemandateerd zijn aan de OD NZKG niet specifiek benoemd, het mandaat geldt voor alle bedrijven die onder het BRZO en/of RIE-4 vallen en waarvoor GS het bevoegd gezag zijn.⁹⁵ Hierdoor bleek een wijziging van het mandaat niet nodig te zijn.⁹⁶

⁸⁸ Provincie Flevoland (2015), Mandaat/machtigingenbesluit BRZO/RIE NZKG 2015 (nr. 1806148), art. 7

⁸⁹ Provincie Flevoland (2015), Mandaat/machtigingenbesluit BRZO/RIE NZKG 2015 (nr. 1806148), p. 11

⁹⁰ Provincie Flevoland (2015), Mandaat/machtigingenbesluit BRZO/RIE NZKG 2015 (nr. 1806148), art. 7

⁹¹ Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 16 december 2015

⁹² Op basis van artikel 10:5 lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) moet het ondermandaat (m.b.t. de uitvoering van de BRZO-taken) gezien worden als een 'algemeen mandaat' en daarmee dient het schriftelijk verleend te worden (art. 10:5 lid 2 Awb). Het besluit tot ondermandaat dient bekend gemaakt worden, bijvoorbeeld in het provinciaal blad (art. 3:42 lid 2 Awb).

⁹³ Ontvangen besluiten Provincie Flevoland, e-mail, 20 januari 2016

⁹⁴ OD NZKG, interview, 22 december 2015

⁹⁵ Provincie Flevoland (2015), Mandaat/machtigingenbesluit BRZO/RIE NZKG 2015 (nr. 1806148), art. 2 lid 2

⁹⁶ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 21 december 2015

| 6 | Verantwoording

De Rekenkamer beoordeelt in dit hoofdstuk de verantwoording aan GS over de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven door de BRZO-omgevingsdienst en de verantwoording van GS aan PS.

6.1 Verantwoordingswijze

Beoordelingscriterium 5a:

GS hebben vastgelegd op welke wijze de BRZO-omgevingsdienst verantwoording dient af te leggen over de uitvoering van VTH-taken bij de majeure risicobedrijven waarvoor de provincie bevoegd gezag is. De verantwoording vindt conform deze afspraken plaats.

Bevinding 5a:

GS hebben met de OD NZKG afspraken gemaakt over de wijze van verantwoording over de uitvoering van VTH-taken bij de majeure risicobedrijven waarvoor de provincie bevoegd gezag is.

In de DVO is opgenomen wanneer, waarover en op welke wijze gerapporteerd dient te worden aan de provincie. Conform deze afspraken rapporteert de OD NZKG in tertaalrapportages (1x per 4 maanden) en jaarrapportages. Onduidelijk is echter wie de in het PUL opgenomen indicatoren moet monitoren. Ook geven de indicatoren nog onvoldoende inzicht in de kwaliteit van de uitvoering. Dit geldt niet alleen voor Flevoland, maar voor heel Nederland. In het mandaatbesluit is een verantwoordingsplicht opgenomen voor de directeur die ieder half jaar schriftelijk verslag dient uit te brengen aan GS over het door hem uitgeoefende mandaat.⁹⁷ De provincie heeft tot op heden afschriften van afzonderlijke besluiten ontvangen, maar een halfjaarlijks overzicht van alle besluiten ontbreekt.

GS hebben geen duidelijke overlegmomenten afgesproken met de OD NZKG. De overleggen vinden naar behoefte tussen GS en de OD NZKG plaats.

Toelichting

Verantwoordingsrapportages

In het mandaatbesluit is een verantwoordingsplicht opgenomen voor de directeur. Deze dient ieder half jaar schriftelijk verslag uit te brengen aan GS over het door hem uitgeoefende mandaat.⁹⁸ De provincie heeft tot op heden afschriften van de afzonderlijke besluiten (zoals last onder dwangsom en inspectiebezoeken) ontvangen, maar een halfjaarlijks overzicht van alle besluiten ontbreekt.⁹⁹

In de DVO is opgenomen dat de OD NZKG via tertaalrapportages (eenmaal per vier maanden) rapporteert over de voortgang van de DVO. Daarnaast dient de omgevingsdienst jaarlijks een verantwoordingsrapportage en jaarrekening voor 1 mei van het volgende jaar op te leveren.¹⁰⁰ In de DVO is tevens opgenomen welke informatie de rapportages van de omgevingsdienst over de voortgang van de opdracht dient te bevatten, te weten:¹⁰¹

⁹⁷ Provincie Flevoland (2015), Mandaat/machtigingenbesluit BRZO/RIE NZKG 2015 (nr. 1806148), art. 10

⁹⁸ Provincie Flevoland (2015), Mandaat/machtigingenbesluit BRZO/RIE NZKG 2015 (nr. 1806148), art. 10

⁹⁹ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 21 december 2015

¹⁰⁰ Provincie Flevoland en OD NZKG (2014), Dienstverleningsovereenkomst 2014, bijlage 1 art. 11 en 1 art. 12

¹⁰¹ Provincie Flevoland en OD NZKG (2014), Dienstverleningsovereenkomst 2014, art. 4.4

- ontvangen en behandelde vergunningaanvragen en/of meldingen of de naar aanleiding daarvan uitgebrachte adviezen;
- uitgevoerde controles;
- ingekomen en afgehandelde klachten overlastmeldingen;
- geconstateerde overtredingen;
- opgelegde bestuurlijke sancties;
- processen-verbaal;
- de ingekomen handhavingsverzoeken, bezwaar- en beroepschriften met betrekking tot de genomen beschikkingen en de voortgang daarvan;
- overige voor de provincie relevante informatie.

De verantwoording over de DVO vindt conform de afspraken plaats. In de *voortgangsrapportage DVO*, die elk tertaal (een keer per vier maanden) aan GS wordt verzonden, zijn de bestuurlijke aandachtspunten opgenomen en een monitor van de uitvoering van de afspraken. Voor de verschillende VTH-taken bij de majeure risicobedrijven is duidelijk hoeveel uur dit heeft gekost. Uitgevoerde taken worden per bedrijf toegelicht, inclusief de inhoud van de BRZO-inspecties, de geconstateerde overtredingen met daarbij de zwaarte van de overtredingen en de opgelegde sanctie. Ook over overlastmeldingen wordt gerapporteerd.¹⁰²

In het voor de OD NZKG specifieke gedeelte van het PUL 2016 is een tweetal indicatoren opgenomen waar de vergunningverlening aan dient te voldoen, namelijk “binnen de wettelijke termijn genomen besluiten” en “binnen redelijke termijn gerealiseerde vergunningproducten”.¹⁰³ Het is niet duidelijk wie deze indicatoren zou moeten monitoren. De indicatoren zijn ook niet toegelicht, waardoor onduidelijk is wat onder redelijke termijn wordt verstaan. De Rekenkamer merkt daarnaast op dat de gehanteerde indicatoren onvoldoende inzicht geven in de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken en dat het daarmee moeilijk is om hierop te sturen. Dit geldt niet alleen voor Flevoland, maar voor heel Nederland. Voor zover bekend zijn er op dit moment op landelijk niveau nog geen geschikte indicatoren opgesteld die direct verband houden met de mate van veiligheid.¹⁰⁴ In de PUL 2014 en PUL 2015 waren er voor de OD NZKG geen indicatoren opgenomen. Sinds 2015 werkt de OD NZKG met een nieuw informatiesysteem waarmee volgens de OD NZKG meer (relevante) gegevens kunnen worden gegenereerd.¹⁰⁵ Dit kan bijdragen aan beter inzicht in de kwaliteit van de uitvoering en de externe veiligheid bij majeure risicobedrijven. Het is aan de provincie om aan te geven welke informatie zij wensen te ontvangen.

Overlegstructuur

In het DVH is opgenomen dat de directeur van de OD NZKG en de CdK of GS regelmatig overleggen over de planning, de aantallen en de kwaliteit van de door de directeur van de OD NZKG te nemen en reeds genomen besluiten.¹⁰⁶ In het mandaat is opgenomen dat de directeur van de OD NZKG en de gedeputeerde regelmatig overleggen over de planning, de aantallen, de kwaliteit en de tijdigheid van de te nemen en reeds genomen besluiten door de directeur van de OD NZKG.¹⁰⁷ In de DVO staat dat inhoudelijke afstemming over vergunningen, inspecties, handhaving en advies tussen medewerkers van de OD NZKG en de provincie plaatsvindt naar behoefte.¹⁰⁸

¹⁰² OD NZKG (2015), Voortgangsrapportage DVO 2015 1 januari - 30 april

¹⁰³ Provincie Flevoland (2015), Provinciaal Uitvoeringsprogramma Leefomgevingstaken 2016, p. 63

¹⁰⁴ IPO en VNG (2015), Toelichting modelverordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht, pp. 4-5

¹⁰⁵ OD NZKG, interview, 22 december 2015

¹⁰⁶ OD NZKG (2013), Dienstverleningshandvest Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied 2013, art. 10 lid 3

¹⁰⁷ Provincie Flevoland (2015), Mandaat/machtigingenbesluit BRZO/RIE NZKG 2015 (nr. 1806148), art. 6.2

¹⁰⁸ Provincie Flevoland en OD NZKG (2014), Dienstverleningsovereenkomst 2014, bijlage 1 art. 11

In de praktijk vindt er maximaal eenmaal per jaar op bestuurlijk niveau overleg plaats tussen de OD NZKG en de provincie. De ambtelijke organisatie bepaalt of een zogeheten accounthouderoverleg met de OD NZKG nodig is. De ervaring is dat indien de provincie een overleg wenst met de OD NZKG, dit snel ingepland kan worden. Recent is de OD NZKG gestart met het organiseren van overleggen tussen de OD NZKG en de BRZO-bevoegde gezagen (de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht). Deze overleggen hebben een breed karakter en vinden op ambtelijk niveau plaats. Het is nog niet duidelijk wat de frequentie zal zijn.¹⁰⁹

6.2 Bestuurlijk gevoelige dossiers

Beoordelingscriterium 5b:

GS voeren periodiek overleg met de BRZO-omgevingsdienst over bestuurlijk gevoelige dossiers op bedrijfsniveau.

Bevinding 5b:

GS voeren geen overleg met de OD NZKG over bestuurlijk gevoelige dossiers op bedrijfsniveau. De ambtelijke organisatie ontvangt notities bij eventuele incidenten en bespreekt deze tijdens de portefeuillehouderoverleggen met de gedeputeerde. Tevens worden GS bij incidenten geïnformeerd. De OD NZKG overweegt in 2016 risico- en aandachtsdossiers te gaan opstellen voor de provincie, die dan mogelijk periodiek zullen worden besproken tussen de verantwoordelijke gedeputeerde en de directeur van de OD NZKG.

Toelichting

In het DVH, het mandaat en de DVO zijn afspraken gemaakt over de informatieplicht van de OD NZKG aan de provincie. In een aantal gevallen is de OD NZKG verplicht de provincie te informeren. Bijvoorbeeld als de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheid naar verwachting politieke- en maatschappelijke gevolgen kan hebben voor de provincie.¹¹⁰ Ook in geval van bijzondere situaties, calamiteiten en crisissituaties dient de OD NZKG de provincie direct te informeren.¹¹¹

In de opdrachtbrief voor 2015 is opgenomen dat de provincie Flevoland vanaf 2015 graag maandelijks een rapportage ontvangt over de bestuurlijk gevoelige zaken, zodat de provincie op de hoogte is van de actuele situatie bij de bedrijven waarvoor zij bevoegd gezag is.¹¹² De provincie heeft deze rapportage in 2015 niet maandelijks ontvangen. Reden hiervoor is dat er niet altijd sprake was van bestuurlijk gevoelige zaken. In de praktijk wordt de ambtelijke organisatie van de provincie geïnformeerd op het moment dat er iets speelt (zoals handhavingsacties). Notities bij incidenten worden met de verantwoordelijk gedeputeerde besproken tijdens het portefeuillehouderoverleg tussen de ambtelijke organisatie en de gedeputeerde. De ambtelijke organisatie geeft aan dat ook GS bij incidenten worden geïnformeerd.¹¹³ De OD NZKG geeft aan dat zij voor een aantal opdrachtgevers risico- en aandachtsdossiers bijhoudt, die zijn bedoeld om op bestuurlijk niveau inzicht te geven in de risico's die een opdrachtgever bij een bepaald dossier loopt. De OD NZKG adviseert hierbij hoe met deze risico's om te gaan, dan wel hoe deze te vermijden. De OD NZKG overweegt in 2016 ook risico- en

¹⁰⁹ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 21 december 2015

¹¹⁰ OD NZKG (2013), Dienstverleningshandvest Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied 2013 art. 10 lid 1 en 2 en Provincie Flevoland (2015), Mandaat/machtigingenbesluit BRZO/RIE NZKG 2015 (nr. 1806148), art. 6

¹¹¹ Provincie Flevoland en OD NZKG (2014), Dienstverleningsovereenkomst 2014, p. 10

¹¹² Provincie Flevoland (2014), Opdracht 2015. Opdrachtbrief aan OD NZKG

¹¹³ Provincie Flevoland (2016), Reactie feitelijk wederhoor onderzoek Omgevingsdiensten BRZO

aandacht dossiers te gaan opstellen voor de provincie Flevoland, welke dan mogelijk periodiek zullen worden besproken tussen de verantwoordelijk gedeputeerde en de directeur van de OD NZKG.¹¹⁴

6.3 Verantwoording van GS aan PS

Beoordelingscriterium 5c:

GS informeren PS over de uitvoering van de VTH-taken door de BRZO-omgevingsdienst en de eventuele gevolgen (risico's) hiervan voor het toezicht op majeure risicobedrijven.

Bevinding 5c:

Er bestaan geen concrete afspraken tussen GS en PS over de informatie die PS wensen te ontvangen over de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven, ook niet in het geval van incidenten. PS zijn door GS in de periode januari 2013 - januari 2016 op een aantal momenten geïnformeerd. PS hebben onder andere ter kennisname de jaarrapportage over de DVO 2014 ontvangen en eind 2015 het Evaluatierapport Toezicht- en Handhavingsbeleid.

Toelichting

Er is geen vastgesteld protocol over de verantwoording van GS aan PS over de uitvoering van de VTH-taken door de OD NZKG. De ambtelijke organisatie geeft aan dat bij incidenten de gedeputeerde en GS worden geïnformeerd, maar PS worden hierover niet geïnformeerd.¹¹⁵

PS zijn de afgelopen jaren wel op meerdere momenten geïnformeerd. Met betrekking tot de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven hebben PS de jaarrapportage DVO 2014 ter informatie toegestuurd gekregen.¹¹⁶ In 2015 heeft de provincie zijn toezicht- en handhavingsbeleid geëvalueerd. Dit Evaluatierapport Toezicht- en handhavingsbeleid 2011-2015 is ter kennisname gestuurd aan PS. Daarbij zijn PS ook op de hoogte gesteld dat GS het huidige toezicht- en handhavingsbeleid met maximaal twee jaar en de nota toezicht en handhaving Fysieke Leefomgeving 2011-2015 met maximaal drie jaar willen verlengen, totdat nieuw beleid is vastgesteld.¹¹⁷ Het Provinciaal Uitvoeringsprogramma Leefomgevingstaken (PUL) dat wordt vastgesteld door GS, wordt jaarlijks ter kennisname aan PS gestuurd. Ook hebben PS-leden in 2014 een uitnodiging ontvangen voor een informatiebijeenkomst bij de OD NZKG. Ten slotte hebben PS in 2014 een onderzoek van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) ontvangen over de mogelijkheden van financiële zekerheidsstelling voor aansprakelijkheid bij milieuschade die ontstaat of aan het licht komt bij de bedrijfsbeëindiging van majeure risicobedrijven.¹¹⁸ PS hebben in de periode januari 2013 - januari 2016 geen schriftelijke vragen gesteld over majeure risicobedrijven, het BRZO en/of aanverwante onderwerpen.

¹¹⁴ OD NZKG, interview, 22 december 2015

¹¹⁵ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 21 december 2015

¹¹⁶ Provincie Flevoland (2015), Jaarrapportages 2014 omgevingsdiensten

¹¹⁷ Provincie Flevoland (2015), Besluitenlijst vergadering Gedeputeerde Staten van Flevoland van 15 december 2015

¹¹⁸ Rli (2014), Briefadvies Rli Milieuschade verhalen Brzo- en IPPC4-bedrijven

| 7 | Opdrachtgever en/of eigenaar

Sommige provincies zijn alleen opdrachtgever van een BRZO-omgevingsdienst, terwijl andere provincies zowel opdrachtgever als eigenaar (c.q. deelnemer van de gemeenschappelijke regeling) zijn. De provincie Flevoland is enkel opdrachtgever en geen eigenaar van de OD NZKG. De Rekenkamer beoordeelt in dit hoofdstuk of de provincie een onderbouwde keuze heeft gemaakt om al dan niet deel te nemen aan de GR.

Beoordelingscriterium 6b:

Indien de provincie enkel opdrachtgever is en geen eigenaar van de BRZO-omgevingsdienst, dan heeft de provincie een onderbouwde keuze gemaakt om geen deelnemer te worden.

Bevinding 6b:

De provincie Flevoland heeft een onderbouwde keuze gemaakt om geen deelnemer te worden van de gemeenschappelijke regeling OD NZKG.

Toelichting

De OD NZKG voert in opdracht de VTH-taken bij majeure risicobedrijven uit voor de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht. De provincie Noord-Holland is samen met de gemeenten Aalsmeer, Amstelveen, Amsterdam, Diemen, Haarlemmermeer, Ouder-Amstel, Uithoorn en Zaanstad deelnemer in de gemeenschappelijke regeling OD NZKG, maar de provincies Flevoland en Utrecht zijn dit niet. Deze laatste provincies zouden ervoor kunnen kiezen om ook deel te nemen in de gemeenschappelijke regeling.

De provincie Flevoland heeft in 2012 besloten om de VTH-taken bij majeure risicobedrijven onder te brengen bij de OD NZKG. Hiervoor was nog sprake dat de provincie dit via de OFGV zou willen regelen, maar *“Gezien de aard van de inrichtingen ligt een rechtstreekse relatie met een gespecialiseerde RUD echter meer voor de hand. Opdrachtverlening via de OFGV maakt het onnodig complex.”*¹¹⁹

In 2015 heeft de OD NZKG kenbaar gemaakt dat zij graag wil dat de provincie Flevoland (en ook de provincie Utrecht) toetreedt tot de gemeenschappelijke regeling. Hiertoe zijn verkennende gesprekken gevoerd. De OD NZKG merkt dat een opdrachtgever die geen deelnemer is, meer stuurt op de kosten dan een opdrachtgever die ook deelnemer is. Dit is met name merkbaar bij de afstemming over een nieuwe DVO en de begrote uren en bijbehorende kosten. Volgens de provincie is dit het gevolg van het feit dat deelnemers op dit moment (nog) een lumpsum-bijdrage betalen, waardoor minder behoefte en/of noodzaak gevoeld wordt om een onderhandeling te voeren. De OD NZKG verwacht dat de kwaliteit beter kan worden bewaakt en er nog beter gestuurd kan worden op een uniform kwaliteitsniveau wanneer Flevoland (en Utrecht) eigenaar zijn.¹²⁰

In september en oktober 2015 heeft Flevoland afgewogen om deel te nemen in de GR van OD NZKG. De uitkomst is dat de provincie voornamelijk niet wil deelnemen in de GR. Belangrijke overwegingen zijn dat er weinig tot geen politiek-bestuurlijk draagvlak is door een gering ‘democratisch gehalte’ van een GR. Daarbij is het stemaandeel van Flevoland in de GR gering, omdat de financiële bijdrage van de provincie ook gering is ten opzichte van de andere deelnemers. De provincie Flevoland stelt verder dat het wetsvoorstel VTH noch de Wet gemeenschappelijke regelingen verplicht dat alle bevoegde gezagen in de GR van een omgevingsdienst moeten

¹¹⁹ Provincie Flevoland (2012), BRZO-inrichtingen en OFGV

¹²⁰ OD NZKG, interview, 22 december 2015

deelnemen. Ook wil de provincie de uitkomsten van verschillende onderzoeken naar de omgevingsdiensten afwachten alvorens het besluit eventueel in heroverweging te nemen.¹²¹

¹²¹ Provincie Flevoland (2015), Mogelijk verzoek van de NZKG om snel in hun gemeenschappelijke regeling (GR) te stappen en Provincie Flevoland (2015), Verplichte deelname in GR OD NZKG vanwege wetsvoorstel VTH?

| 8 | Inzicht in uitvoering VTH-taken

Dit beschrijvende hoofdstuk, dat voor alle vier de Randstedelijke provincies gelijk is, is tot stand gekomen door het houden van interviews met vier vergunningverleners en vier inspecteurs van de omgevingsdiensten DCMR en Noordzeekanaalgebied en door het houden van interviews met vertegenwoordigers van acht majeure risicobedrijven verspreid over de vier Randstedelijke provincies (hierna te noemen: 'de bedrijven'). Deze betrokkenen hebben inzicht gegeven in de uitvoering van de VTH-taken bij de majeure risicobedrijven en aandachtspunten gesignaleerd.¹²² De signalen die de betrokkenen hebben gegeven, hebben niet noodzakelijkerwijs betrekking op alle majeure risicobedrijven, omgevingsdiensten en/of provincies. Om na te gaan of genoemde punten herkenbaar zijn en om het risico van een vertekend beeld tegen te gaan, hebben we deze voorgelegd aan twee experts¹²³ op het gebied van externe veiligheid, die ze in algemene zin herkennen. Aangezien het in dit hoofdstuk gaat om het geven van inzicht in de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven, leidt dit hoofdstuk niet tot conclusies en aanbevelingen.

Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO)

Majeure risicobedrijven zijn zelf primair verantwoordelijk voor de veiligheid binnen en buiten het bedrijf. De Europese Seveso-richtlijn¹²⁴ verplicht majeure risicobedrijven om in de bedrijfsvoering voldoende aandacht te besteden aan veiligheidsaspecten. In Nederland is de Seveso-richtlijn vanaf 1988 geïmplementeerd in het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO).¹²⁵ Dit stelt eisen aan de majeure risicobedrijven in Nederland ten aanzien van de preventie en de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn. De



bedrijven zien de invoering van het BRZO als een positieve ontwikkeling om incidenten en rampen te voorkomen. De bedrijven vragen zich wel af of wet- en regelgeving rondom BRZO de laatste jaren niet te ver is doorgeslagen. De maatregelen die bedrijven moeten nemen, zijn vaak administratief (het op orde hebben van papierwerk) en lijken niet per se ten goede te komen aan een veiligere (werk)omgeving. Medewerkers van de omgevingsdiensten merken daarbij op dat bedrijven rekening moeten houden met een continu verbeterproces, om steeds veiliger te werken en risico's op ongelukken zoveel mogelijk te beperken. Dit betekent ook dat de administratie op orde moet zijn.

¹²² De punten die we in dit hoofdstuk benoemen zijn aangekaart door meerdere betrokkenen, maar niet per se door alle betrokkenen. Bijvoorbeeld als wordt gesproken over "bedrijven", dan zijn het meerdere bedrijven geweest die een bepaald punt hebben gesignaleerd, maar dit hoeven niet alle bedrijven geweest te zijn.

¹²³ prof. dr. Ale (emeritus hoogleraar Veiligheid & Rampenbestrijding) en prof. dr. Helsloot (hoogleraar Besturen van Veiligheid).

¹²⁴ Seveso is een stadje in Noord-Italië dat bekend is vanwege een chemische ramp in juli 1976. Bij dit ongeval werd een toxisch gas (dioxine) uitgestoten. De milieuramp trok de aandacht van de Europese Gemeenschap, waardoor actie werd ondernomen om de wetgeving uit te werken zodat de mens en zijn omgeving beter beschermd zijn tegen de gevaren van industriële ongevallen. Dit resulteerde in de Seveso-richtlijn.

¹²⁵ BRZO1988 o.b.v. Seveso I richtlijn, BRZO1999 o.b.v. Seveso II richtlijn en BRZO2015 o.b.v. Seveso III richtlijn

BRZO-omgevingsdiensten

De oprichting van de BRZO-omgevingsdiensten in 2013 wordt door de bedrijven als positief gezien, omdat de specifieke kennis die nodig is bij het uitvoeren van VTH-taken bij majeure risicobedrijven hierdoor geconcentreerd is en de VTH-taken daardoor beter uitgevoerd kunnen worden.

Ook de vergunningverleners en inspecteurs vinden het ontstaan van de BRZO-omgevingsdienst om deze reden positief. Zij geven aan dat het delen van kennis makkelijker is geworden en dat de mogelijkheden zijn vergroot om advies te vragen bij collega's binnen de eigen organisatie en bij collega's van andere BRZO-omgevingsdiensten. Het opleidings- en kennisniveau van de inspecteurs van de omgevingsdiensten wordt door de bedrijven over het algemeen als goed ervaren, maar dit zou met name op het gebied van praktische kennis nog beter kunnen. De



bedrijven hebben de indruk dat inspecteurs vaak meer oog hebben voor administratieve zaken dan voor de praktijk op de werkvloer. Bedrijven zouden zodoende graag zien dat tijdens een inspectie zowel de vastgelegde procedures als de bedrijfsvoering op het bedrijfsterrein worden gecontroleerd.

De bedrijven geven aan dat de uitvoering van VTH-taken bij de majeure risicobedrijven met de komst van BRZO-omgevingsdiensten vanaf 2013 niet wezenlijk is gewijzigd. De inspecties vinden vaak nog op een zelfde wijze plaats en bedrijven worden vaak nog door dezelfde inspecteurs bezocht. Het organisatorische plaatje is daarentegen met de komst van omgevingsdiensten wel veranderd. Dit geldt vooral voor de medewerkers van de BRZO-omgevingsdiensten:

- Door de komst van de omgevingsdiensten is de afstand tussen de provincie en de uitvoerende organisatie toegenomen. In de nieuwe situatie verloopt het contact tussen een vergunningverlener of inspecteur en de provincie via een aparte (opdrachtnemers-)afdeling binnen de omgevingsdienst die contact onderhoudt met de opdrachtgeversafdeling van de provincie. Voorheen maakte de vergunningverlener of inspecteur onderdeel uit van de provincie, waardoor het makkelijker was om stukken te bespreken.
- Ook is een verschil merkbaar tussen een omgevingsdienst die al langer bestaat (de DCMR in Zuid-Holland) en een omgevingsdienst die vanaf 2013 moest worden opgericht (de OD NZKG in Noord-Holland). Een al langer bestaande omgevingsdienst heeft de organisatie en bedrijfsprocessen geleidelijk aan kunnen ontwikkelen, terwijl een nieuwe organisatie bedrijfsprocessen in een korte tijd heeft moeten ontwikkelen en implementeren. Zo geven medewerkers van de OD NZKG aan dat ze nog veel tijd aan administratieve zaken kwijt zijn, waardoor er minder tijd overblijft voor het uitvoeren van hun primaire werkzaamheden. Dit blijkt ook uit de gesprekken met de bedrijven, die de indruk hebben dat de werkdruk bij de OD NZKG hoog is.

Gelijk speelveld (level playing field)

De BRZO-bedrijven onderschrijven het belang van een gelijk speelveld. Het is belangrijk dat gelijksoortige bedrijven in vergelijkbare situaties op een zelfde wijze worden beoordeeld, zodat er geen oneerlijk concurrentievoordeel kan ontstaan. Bedrijven zeggen echter over het algemeen nog geen gelijk speelveld te ervaren. Dit komt ten eerste door verschillen tussen BRZO-omgevingsdiensten; niet alle BRZO-omgevingsdiensten zijn even ver gevorderd (hoewel procedures langzaam wel meer op elkaar worden afgestemd). Ten tweede heeft dit te maken met verschillen tussen BRZO-inspecteurs. Inspecteurs hebben hun eigen specifieke kennis en ervaring. Daarnaast speelt ook de houding en instelling van de inspecteurs een rol. Bedrijven geven aan dat het voorkomt dat een voormalige inspecteur iets heeft goedgekeurd, dat door een

Omgevingsdienst
noordzeekanaalgebied

volgende inspecteur wordt afgekeurd. Dit is voor de betreffende bedrijven ergerlijk, omdat sommige aanpassingen hoge kosten met zich meebrengen.



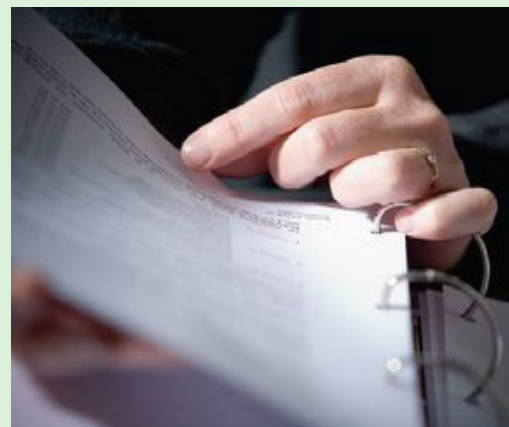
Bedrijven geven ook aan dat er meer onderscheid gemaakt zou moeten worden tussen het soort majeure risicobedrijven. In het BRZO wordt een onderscheid tussen 'lagedrempelinrichtingen' en 'hogedrempelinrichtingen' gemaakt. Bedrijven hebben aangegeven dat ze dit onderscheid te grof vinden en dat er meer differentiatie naar het soort majeur risicobedrijf zou moeten plaatsvinden. Zo is het de vraag of een groot, complex chemiebedrijf op een zelfde wijze geïnspecteerd zou moeten worden als een overzichtelijk midden- en kleinbedrijf waar enkel op- en overslag van gevaarlijke stoffen plaatsvindt. Dit signaal komt ook naar voren uit gesprekken met de omgevingsdiensten. Zij hebben behoefte aan meer maatwerk bij het inspecteren van de zeer grote, complexe bedrijven die feitelijk bestaan uit vele verschillende inrichtingen en installaties. Volgens de

geraadpleegde experts zou het goed zijn om binnen het onderscheid van lage- en hogedrempelinrichtingen de aanpak van de inspectie aan te passen aan het bedrijf en bijvoorbeeld te kijken naar de winstgevendheid van een bedrijf als indicator voor de bereidheid tot regelnaleving (hoe hoger de winst van een bedrijf, hoe hoger de veiligheid).

Administratieve lasten

De administratieve lasten bij inspecties worden door de bedrijven als hoog ervaren, maar over het algemeen wel acceptabel geacht. Bedrijven vinden dat er goed geïnspecteerd moet worden en daar horen administratieve lasten als voorbereidingstijd en beschikbaarheid van medewerkers van het bedrijf tijdens inspecties bij. Het procedurele aspect van inspecties wordt door bedrijven als last ervaren. Bedrijven geven aan dat ze de laatste jaren meer formuleren en rapportages moeten invullen en aanleveren, terwijl de bedrijfsprocessen niet wezenlijk veranderd zijn. Over twee soorten documenten zijn kritische opmerkingen gemaakt:

- 1. Veiligheidsrapport:** De bedrijven die vallen binnen de categorie 'hogedrempelinrichting' moeten een veiligheidsrapport (VR) opstellen. Dit is een uitgebreide beschrijving van alle relevante risico's van bedrijfsactiviteiten in het licht van Externe Veiligheid. In een VR staan alle technische en organisatorische aspecten beschreven, alsmede de voorzorgsmaatregelen die getroffen zijn ten aanzien van beheersing van de veiligheidsrisico's veroorzaakt door bedrijfsactiviteiten. Het opstellen van een VR is volgens een van de experts een redelijke eis vanuit het BRZO, omdat hiermee nagegaan kan worden wat de veiligheidsrisico's zijn en of de juiste maatregelen zijn genomen. Bedrijven ervaren het opstellen van dit rapport vaak als een grote last. Ook wordt het nut van het opstellen en aanpassen van een veiligheidsrapport niet altijd ingezien. Het is dikwijls een omvangrijk



document dat in de praktijk lastig te hanteren is. Daarbij zijn bedrijven soms lang bezig met het opstellen ervan, voordat het uiteindelijk door de omgevingsdienst wordt goedgekeurd. Ook gebeurt het dat bedrijven hiervoor specialistische kennis moeten inhuren, wat vaak veel geld kost.

2. **Openbaarmaking samenvatting inspectieverslag:** Na afloop van de jaarlijkse inspectie wordt op de website BRZOplus.nl¹²⁶ door de inspecteurs per bedrijf een samenvatting gegeven van de uitkomst van de inspectie. Bedrijven vinden het goed dat er transparant wordt gecommuniceerd over inspecties bij majeure risicobedrijven. Echter, deze samenvatting is volgens de bedrijven voor de meeste burgers te complex om te begrijpen. Voor deskundigen binnen het beleidsveld is het echter te summier om daadwerkelijk te weten wat er bij het bedrijf speelt. Daarbij



geven inspecteurs aan dat het veel tijd kost om een samenvatting van het inspectierapport op te stellen. Dit gaat ten koste van de beschikbare tijd voor het uitvoeren van inspecties. Het integraal publiceren van het inspectieverslag is een mogelijke oplossing, hoewel dat weer zou kunnen leiden tot problemen met bedrijfsgevoelige informatie.

Overgang bevoegd gezag van gemeenten naar provincies

De overgang van het bevoegd gezag voor de majeure risicobedrijven van de gemeenten naar de provincies per 1 januari 2016 wordt door zowel de bedrijven als de omgevingsdiensten en de geraadpleegde experts als een positieve verandering gezien. Het zorgt voor een overzichtelijkere structuur, doordat alleen de provincies bevoegd gezag zijn voor de majeure risicobedrijven. De omgevingsdiensten hebben voor de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven in het vervolg alleen te maken met de provincie als opdrachtgever. De omgevingsdiensten stellen daarbij ook dat provincies zich meer richten op de kwaliteit van de uitvoering, terwijl gemeenten meer oog hebben voor de besteding van uren en middelen.

Incidenten en media-aandacht

Door de rampen en incidenten bij majeure risicobedrijven is het veiligheidsbesef bij de bedrijven toegenomen. Het management van de bedrijven is nog meer doordrongen geraakt van het belang van veilig werken, waardoor er binnen de bedrijven meer aandacht is gekomen om ongelukken en ongevallen met medewerkers zoveel mogelijk te voorkomen. Daarnaast willen bedrijven niet negatief in het nieuws komen (door incidenten en ongelukken), omdat het schadelijk is voor de reputatie en daarmee voor de winstgevendheid van het bedrijf.



Incidenten zoals bij Chemiepack (2011) en Odfjell (2013) hebben veel media-aandacht gekregen. In de berichtgeving hierover is niet alleen aandacht voor de bedrijven, maar ook voor het toezicht op deze majeure risicobedrijven. De bedrijven hebben de indruk dat de toezichthouders en de bestuurders door deze incidenten en de uitvergroting hiervan in de media extra voorzichtig zijn geworden. Door de media-aandacht lijken de

¹²⁶ Bureau BRZO+ (2015), www.brzoplus.nl

inspecteurs terughoudend met het goedkeuren van de bedrijfsveiligheid, om bij eventuele incidenten niet het verwijt te krijgen dat er te weinig toezicht is gehouden of dat het toezicht heeft gefaald. Een dergelijke houding komt de veiligheid volgens de bedrijven niet per se ten goede.

Inzicht in veiligheidssituatie

De BRZO-omgevingsdiensten moeten aan de provincies rapporteren over de uitvoering van de VTH-taken bij de majeure risicobedrijven. Vaak gebeurt dit aan de hand van indicatoren die aangeven hoeveel vergunningen er zijn verstrekt of hoeveel uren een inspectie heeft gekost. De indicatoren geven (nog) niet aan of de veiligheid bij de bedrijven is toe- of afgenomen. Dit probleem speelt ook bij het opstellen van de kwaliteitsverordening die PS naar verwachting voor juli 2016 moeten vaststellen en waarin aangegeven moet worden wat de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken moet zijn.¹²⁷ De omgevingsdiensten proberen wel meer inzicht te verschaffen in de veiligheidssituatie door onder andere de veiligheidscultuur van het bedrijf te beoordelen. Hierbij gaat het om het belang dat een bedrijf hecht aan veiligheidsmaatregelen en in hoeverre het bedrijf veiligheidsmaatregelen wil implementeren en naleven. De bedrijven vinden dit een goede ontwikkeling. Inspecteurs geven aan dat veiligheidscultuur wel moeilijk meetbaar is, omdat het te maken heeft met subjectieve aspecten. Pogingen om de veiligheidscultuur beter meetbaar te maken lijken nog weinig succesvol te zijn. De geraadpleegde experts geven als kanttekening mee dat de aandacht voor bedrijfscultuur zich nog niet heeft bewezen.

Vergunningaanvraagtrajecten



Bedrijven zouden graag zien dat de doorlooptijd tussen de vergunningaanvraag en -verlening verkort wordt. Dit is volgens de geraadpleegde experts een bekend probleem. Het verkrijgen van een nieuwe vergunning of een aanpassing van de huidige vergunning kan soms jaren duren. Een mogelijke oorzaak is dat de coördinatie bij het goedkeuren van de vergunningaanvraag ontbreekt. Een andere genoemde, mogelijke oorzaak is dat er soms sprake is van miscommunicatie tussen de verschillende overheden en de omgevingsdiensten. Dit zal door de overgang van

het bevoegd gezag van de gemeenten naar de provincies hoogstwaarschijnlijk zijn opgelost. Daarentegen geven vergunningverleners als mogelijke oorzaak aan dat de kwaliteit van de vergunningaanvraag door bedrijven soms te wensen over laat, waardoor de doorlooptijd bij vergunningaanvragen toeneemt.

Toeziht en inspecties

De bedrijven geven aan dat de planning van de jaarlijkse inspectie goed geregeld is. Ruim van tevoren wordt de planning doorgegeven en is duidelijk hoeveel dagen de inspectie duurt en welke documenten ervoor nodig zijn. Ook vinden bedrijven het positief dat er soms ongeplande inspecties plaatsvinden. Daarnaast geven bedrijven aan dat het goed is dat inspecteurs eens in de vijf jaar wisselen van het te inspecteren bedrijf, omdat dit de relatie tussen inspecteur en bedrijf zuiver houdt; de inspecteur heeft voldoende tijd om het bedrijf en de werkprocessen te doorgronden, maar voorkomen wordt dat een al te hechte relatie tussen bedrijf en inspecteur ontstaat.

- **Risicogestuurd toezicht:** Het toezicht vindt risicogestuurd plaats. Aangezien het budget en de tijd van de inspecteurs zijn beperkt zijn, zou een nog betere toepassing van risicogestuurd toezicht kunnen bijdragen

¹²⁷ Gedurende het bestuurlijk wederhoor is de definitieve datum bekend geworden, namelijk 14 april 2016. Bron: Overheid.nl (2016), zoek.officielebekendmakingen.nl. De Rekenkamer heeft ervoor gekozen om de oorspronkelijke tekst te laten staan, zodat herleidbaar blijft op welke tekst GS reageren in hun bestuurlijke reactie (die integraal is opgenomen in dit rapport).

aan efficiënter toezicht; bedrijven die meer toezicht vragen kunnen meer bezocht worden en bedrijven die het jaar in jaar uit goed doen zouden minder intensief geïnspecteerd kunnen worden.

- **Inhuur externe expertise:** De omgevingsdiensten huren voor het inspecteren van specifieke onderdelen soms externe bureaus in. Dit strookt volgens de bedrijven niet met het streven om meer kennis en expertise te concentreren in BRZO-omgevingsdiensten. De geraadpleegde experts geven aan dat als incidenteel externe bureaus worden ingehuurd, dit niet bezwaarlijk is. Daarbij zou wel vermeden moeten worden dat externe bureaus hun eigen advies beoordelen.



Handhaving

Als er incidenten en overtredingen hebben plaatsgevonden, dan vinden de bedrijven de handhavingsmaatregelen terecht. In het geval van administratieve tekortkomingen vinden bedrijven echter dat handhavingsbrieven soms te snel worden verstuurd. Door de openbaarmaking ervan (op de website van BRZO+) blijft de overtreding zichtbaar, terwijl de tekortkoming vaak snel hersteld is. Bedrijven vinden dit een probleem, omdat het negatief voor hun imago is. De geraadpleegde experts geven aan dat het te overwegen is om een 'afmelding' toe te voegen op de website van BRZO+, zodat duidelijk is of en wanneer een tekortkoming is hersteld.

| Bijlage A | Geraadpleegde bronnen

Algemeen

- Atsma (2011), Brief d.d. 8 december 2011, Toezicht en handhaving bij BRZO-bedrijven
- Elzinga, D.J., Greef, R.J.M.H. de en Munneke, S.A.J. (2014), Omgevingsdiensten onder de bestuurlijk-juridische loep
- IPO en VNG (2015), Modelverordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht
- IPO en VNG (2015), Toelichting modelverordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht
- Lysias (2015), Evaluatie van het vernieuwde VTH-stelsel
- Mans, J.H.H. e.a. (2008), De tijd is rijp
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012), Brief d.d. 26 juni, Stand van zaken RUD-vorming, de BRZO-infrastructuur en de financiële aspecten
- OD NZKG (2013), Dienstverleningshandvest Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied 2013
- OD NZKG (2015), Jaarrapportage DVO 2014
- Programma Uitvoering met Ambitie (2012), Verslag Bestuurlijk Overleg Programma Uitvoering met Ambitie 28 juni 2012
- Provincie Noord-Holland e.a. (2015), Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied
- Randstedelijke Rekenkamer (2013), Quick scan Omgevingsdiensten
- SPPS (2015), Onderzoek financiële gevolgen van overdracht bevoegd gezag gemeentelijke BRZO en RIE-4 bedrijven naar provincies
- Tweede Kamer (2011), Motie Houwers c.s. over de vorming van de RUD's – Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2012
- Wolfsen, A. e.a. (2014), VTH: Vertrouwen, Tempo en Helderheid. Aanbevelingen voor de volgende fase in de ontwikkeling van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving
- VNG e.a. (2012), Kwaliteitscriteria 2.1

Wetgeving en rijksbeleid

- Algemene wet bestuursrecht (Awb)
- Besluit omgevingsrecht (Bor)
- Besluit Risico's Zware Ongevallen 1999 (BRZO 1999)
- Besluit Risico's Zware Ongevallen 2015 (BRZO 2015)
- Besluit van 29 oktober 2015 tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht (wijziging bevoegd gezag voor BRZO en RIE-4)
- IPO, VNG en Vrom (2009), Package deal "Mans/eindbeeld" en bevoegdheidsverdeling Wabo. Geconsolideerde versie 090616 waarin de aanvullende afspraken met IPO en VNG zijn verwerkt en waarmee de RDL heeft ingestemd
- Tweede Kamer (2014), Wijziging van Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving). Kamerstuk 33872
- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

Provincie Flevoland

- Provincie Flevoland (2006), Omgevingsplan Flevoland 2006-2015

- Provincie Flevoland (2011), Nota toezicht en handhaving fysieke leefomgeving 2011-2015
- Provincie Flevoland (2012), BRZO-inrichtingen en OFGV
- Provincie Flevoland (2012), Mandaat/machtigingenbesluit BRZO/IPPC OD NZKG 2013 (nr.1467271)
- Provincie Flevoland (2012), Opdracht VTH-taken BRZO-bedrijven Flevoland. Opdrachtbrief aan OD NZKG
- Provincie Flevoland (2013), Beleidsregel gemeenschappelijk kader Flevoland 2013, Regionale handhaving fysieke leefomgeving
- Provincie Flevoland (2013), Opdracht OD NZKG 2014. Opdrachtbrief aan OD NZKG
- Provincie Flevoland (2014), Opdracht 2015. Opdrachtbrief aan OD NZKG
- Provincie Flevoland (2014), Provinciaal Uitvoeringsprogramma Leefomgevingstaken 2015
- Provincie Flevoland (2015), Evaluatierapport Toezicht- en Handhavingsbeleid 2011 – 2015
- Provincie Flevoland (2015), Jaarrapportages 2014 omgevingsdiensten
- Provincie Flevoland (2015), Mandaat/machtigingenbesluit BRZO/RIE NZKG 2015 (nr. 1806148)
- Provincie Flevoland (2015), Mogelijk verzoek van de NZKG om snel in hun gemeenschappelijke regeling (GR) te stappen
- Provincie Flevoland (2015), Provinciaal Uitvoeringsprogramma Leefomgevingstaken 2016
- Provincie Flevoland (2015), Verplichte deelname in GR OD NZKG vanwege wetsvoorstel VTH?
- Provincie Flevoland (2015), Besluitenlijst vergadering Gedeputeerde Staten van Flevoland van 15 december 2015
- Provincie Flevoland (2016), Reactie feitelijk wederhoor onderzoek Omgevingsdiensten BRZO
- Provincie Flevoland, e-mail, 20 januari 2016
- Provincie Flevoland en OD NZKG (2012), Dienstverleningsovereenkomst 2013
- Provincie Flevoland en OD NZKG (2014), Dienstverleningsovereenkomst 2014
- Provincie Flevoland en OD NZKG (2015), Dienstverleningsovereenkomst actualisatie 2015
- Rli (2014), Briefadvies Rli Milieuschade verhalen Brzo- en IPPC4-bedrijven

Websites

- Bureau BRZO+ (2015), www.brzoplus.nl
- Interprovinciaal Overleg (2015), www.ipo.nl
- Kenniscentrum InfoMil (2015), www.infomil.nl
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2015), www.regioatlas.nl

| Bijlage B | Geraadpleegde personen

Algemeen

- De heer B. Ale, Hoogleraar Veiligheid & Rampenbestrijding (emeritus), TU Delft
- De heer A. Blok, Projectmanager evaluatie VTH stelsel en stelsel van regionale omgevingsdiensten, Ministerie van Infrastructuur en Milieu
- De heer I. Helsloot, Hoogleraar Besturen van Veiligheid, Radboud Universiteit Nijmegen
- De heer M. de Hoog, Directielid, DCMR Milieudienst Rijnmond
- De heer E. Medendorp, Investigation manager, Onderzoeksraad voor Veiligheid
- De heer R. Mout, Programmamanager BRZO, DCMR Milieudienst Rijnmond
- De heer W. Sloots, eigenaar Sloots advies, Sloots Advies
- De heer L. Sluijs, onderzoeker, Onderzoeksraad voor Veiligheid
- Mevrouw A. van der Zande, onderzoeker, Onderzoeksraad voor Veiligheid
- Vertegenwoordigers van acht majeure risicobedrijven

Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied

- De heer P. van den Bergen, Adjunct directeur Toezicht & Handhaving
- De heer T. Hoogland, Senior Adviseur Accountmanagement
- Mevrouw I. Kaspori, Teammanager Toezicht & Handhaving BRZO/IPPC
- Mevrouw A. Michael, Adjunct directeur Vergunningverlening

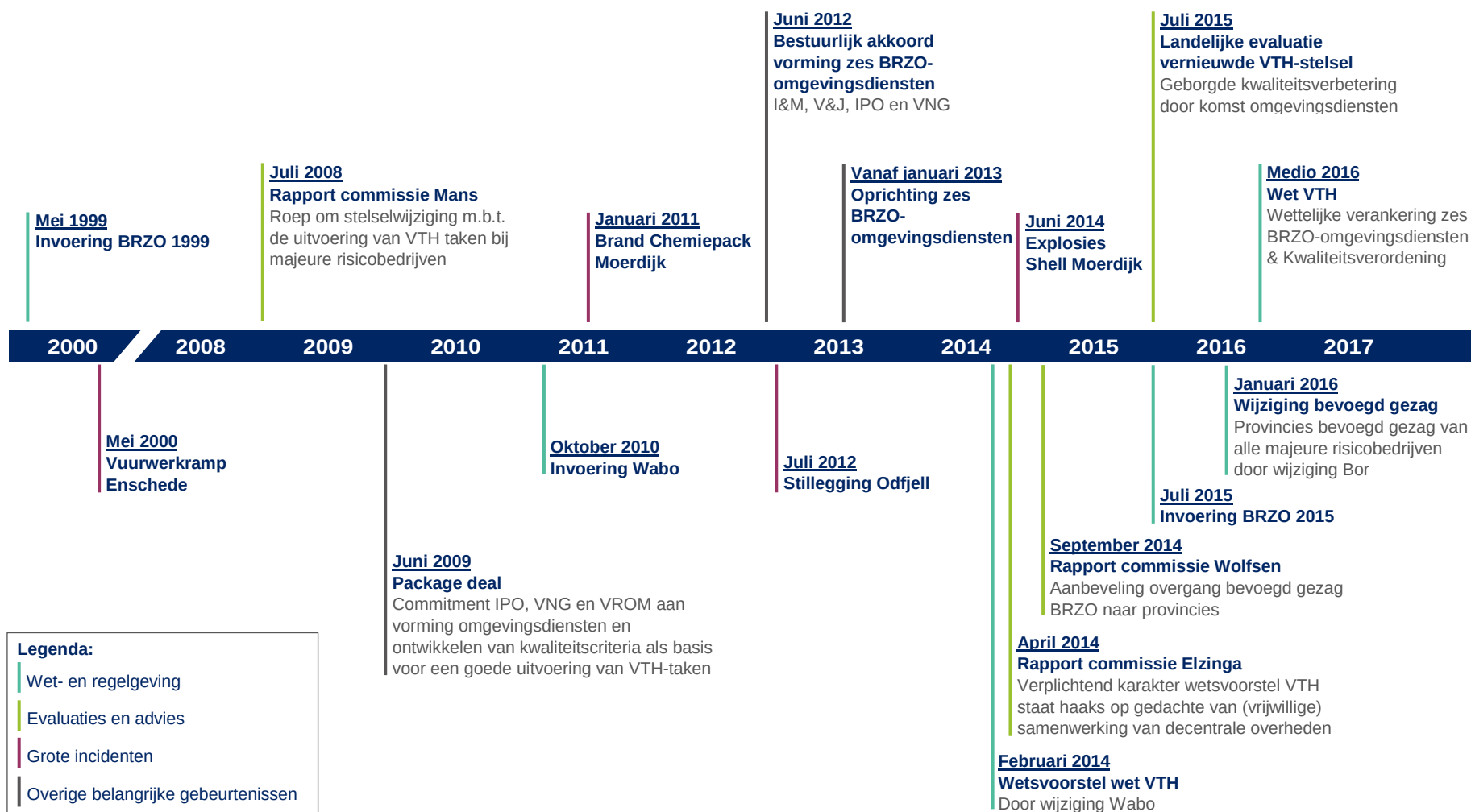
Provincie Flevoland

- De heer S. Haagsman, Adviseur Afdeling Ruimte en Economie
- Mevrouw M. van Hemert, Beleidsmedewerker Afdeling Ruimte en Economie
- De heer A. Stuivenberg, gedeputeerde Milieu en Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving

Vergunningverleners en inspecteurs

- De heer H. Bos, Vergunningverlener, DCMR Milieudienst Rijnmond
- De heer M. Geerse, Vergunningverlener, Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied
- De heer S. Gunput, Inspecteur, Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied
- Mevrouw J. Jansen, Inspecteur, DCMR Milieudienst Rijnmond
- De heer F. Jongsma, Inspecteur, DCMR Milieudienst Rijnmond
- Mevrouw M. de Koning, Vergunningverlener, DCMR Milieudienst Rijnmond
- De heer B. van Viegen, Inspecteur, Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied
- De heer R. de Vogel, Vergunningverlener, Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied

Bijlage C | Landelijke ontwikkelingen rondom majeure risicobedrijven



| Bijlage D | Afkortingenlijst

Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bor	Besluit omgevingsrecht
BRZO	Besluit Risico's Zware Ongevallen
DCMR	DCMR Milieudienst Rijnmond
DVO	Dienstverleningsovereenkomst
DVH	Dienstverleningshandvest
PGF	Prestatiegericht financieren
GR	Gemeenschappelijke Regeling
IPO	Interprovinciaal Overleg
OD NZKG	Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied
OFGV	Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek
PDC	Producten- en Dienstencatalogus
PUL	Provinciaal Uitvoeringsprogramma Leefomgevingstaken
RIE-4	Richtlijn Industriële Emissies, categorie 4
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VTH	Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

| Colofon |

Randstedelijke Rekenkamer

Teleportboulevard 110

1043 EJ Amsterdam

020 – 58 18 585

info@randstedelijke-rekenkamer.nl

www.randstedelijke-rekenkamer.nl

Volg ons op twitter via: [@rekenrandstad](https://twitter.com/rekenrandstad)