

EINDRAPPORT

Uitvoering op afstand

Provinciaal opdrachtgeverschap voor uitvoering VTH-taken bij majeure risicobedrijven

Provincie Noord-Holland | 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	14
Provincievergelijking	15
1 Inleiding	19
1.1 Aanleiding en achtergrond	19
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	22
1.3 Afbakening	23
1.4 Beoordelingskader	24
2 Overzicht majeure risicobedrijven	27
3 Beleidskaders	29
3.1 Vastgestelde beleidskaders	29
3.2 Communicatie bij beleidswijzigingen	32
4 Opdrachtverlening	34
4.1 Concrete opdracht	34
4.2 Jaarlijkse actualisatie	37
5 Mandatering	39
5.1 Mandaat aan directeur BRZO-omgevingsdienst	39
5.2 Kwaliteit mandaat	39
5.3 Aanpassing mandaat	41
6 Verantwoording	42
6.1 Verantwoordingswijze	42
6.2 Bestuurlijk gevoelige dossiers	45
6.3 Verantwoording van GS aan PS	46
7 Opdrachtgever en/of eigenaar	48
8 Inzicht in uitvoering VTH-taken	49
Bijlage A Geraadpleegde bronnen	55
Bijlage B Geraadpleegde personen	57
Bijlage C Landelijke ontwikkelingen rondom majeure risicobedrijven	58
Bijlage D Afkortingenlijst	59

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 betrokkenen gesignaleerd 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 Noord-Holland vult haar rol als opdrachtgever van de BRZO-omgevingsdienst voor de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven goed in. De provincie geeft een goede opdracht en verleent een goed mandaat. Ook heeft de provincie duidelijke afspraken gemaakt met de OD NZKG over de verantwoording. De indicatoren in de verantwoordingsrapportages geven echter nog onvoldoende inzicht in de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken. Dit geldt niet alleen voor Noord-Holland, maar voor heel Nederland. Het kader waarbinnen de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven in de provincie Noord-Holland moet plaatsvinden is nog verspreid opgenomen in een groot aantal beleidsdocumenten. Begin 2016 is de provincie

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).

Noord-Holland bezig met het opstellen van een integraal kader (nota VTH) voor de uitvoering van de VTH-taken door de omgevingsdiensten.

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 deels afhankelijk van de drie lokale omgevingsdiensten in de provincie Noord-Holland (Omgevingsdienst IJmond (OD IJmond), Regionale Uitvoeringsdienst Noord-Holland Noord (RUD NHN) en Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek (OFGV)). Deze lokale omgevingsdiensten dienen voor hun werkgebieden 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 de lokale omgevingsdiensten. Op 1 januari 2016 was de provincie bevoegd gezag voor in totaal 45 majeure risicobedrijven (zie [Bevinding 1](#)).

Beleidskaders

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

Het kader waarbinnen de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven in de provincie Noord-Holland moet plaatsvinden is nog onvoldoende duidelijk, omdat dit verspreid is opgenomen in een groot aantal beleidsdocumenten. Er ontbreekt een integraal kader (nota VTH) waarbinnen de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven moet plaatsvinden. De provincie Noord-Holland is begin 2016 wel bezig met het opstellen van een nota VTH, die als beleidskader zal fungeren voor de uitvoering van de VTH-taken door de omgevingsdiensten. Naar verwachting zal de nota VTH in de eerste helft van 2016 worden vastgesteld door PS. De provincie houdt de OD NZKG op de hoogte van de vigerende provinciale kaders en communiceert beleidswijzigingen tijdig. 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 voor 1 juli 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. Enige kanttekening is dat in de Dienstverleningsovereenkomst (DVO) 2016 geen volledig en actueel bedrijvenbestand is opgenomen. De totstandkoming van de geactualiseerde opdracht vindt plaats in overleg met de OD NZKG. De provincie geeft aan dat er voor de opdrachtverlening aan de OD NZKG en voor het opstellen van uitvoeringsbeleid voldoende kennis en capaciteit aanwezig is bij de afdeling Opdrachtgeverschap. Ook de OD NZKG geeft aan dat er voldoende kennis en capaciteit aanwezig is bij het opdrachtgeverschap van provincie Noord-Holland.

Vaststelling van de opdracht aan de OD NZKG 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 en dat het een volledig en actueel bedrijvenbestand bevat.

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 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. De VTH-taken bij majeure risicobedrijven worden door de OD NZKG uitgevoerd. In de onderzochte periode januari 2013 - januari 2016 heeft de directeur van de OD NZKG het mandaat behouden en is dit niet ingetrokken door GS. In het mandaat en ondermandaat is duidelijk aangegeven wie welke besluiten mag nemen en wie welke bevoegdheden heeft (zie [Bevinding 4a](#) en [Bevinding 4b](#)).

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?*

De verantwoording over de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven door de BRZO-omgevingsdienst is over het algemeen 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. De gehanteerde indicatoren in de verantwoordingsrapportages geven echter onvoldoende inzicht in de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken. Dit geldt niet alleen voor Noord-Holland, maar voor heel Nederland (zie [Bevinding 5a](#)).

Aanbeveling 4

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 de voortgangsrapportages is geen overzicht opgenomen van de in mandaat genomen besluiten, terwijl de directeur van de OD NZKG periodiek een rapportage dient te verstrekken aan GS van de besluiten die in de uitoefening van het mandaat zijn genomen (zie [Bevinding 5a](#)).

Aanbeveling 5

Vraag GS om ervoor te zorgen dat de directeur van de OD NZKG conform het mandaatbesluit periodiek een overzicht verstrekt aan GS van de besluiten die in de uitoefening van het mandaat zijn genomen.

Op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau is duidelijk wanneer en waarover overleg plaatsvindt tussen de provincie en de OD NZKG. Verantwoording vindt conform afspraken plaats. Daarnaast bespreekt de verantwoordelijke gedeputeerde met de directeur van de OD NZKG tweemaandelijks de zogeheten risico- en aandachtscijfers, waaronder een aantal majeure risicobedrijven. Indien nodig worden ook ad hoc belangrijke zaken besproken.

PS zijn door GS in de periode januari 2013 - januari 2016 op enkele 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 5a](#), [Bevinding 5b](#) en [Bevinding 5c](#)).

Aanbeveling 6

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

Oprachtgever 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?*

GS hebben de rol van eigenaar op ambtelijk niveau gescheiden van de opdrachtgeversrol. Op bestuurlijk niveau zijn beide rollen belegd bij de gedeputeerde Milieu, die zowel verantwoordelijk is voor de opdrachtverlening als voor de deelneming in de GR. In het geval van majeure conflicterende belangen wordt de eigenaarsrol (deelnemer aan de GR) belegd bij een ander lid van GS (zie [Bevinding 6a](#)).

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



POSTBUS 3007 2001 DA HAARLEM

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

Gedeputeerde Staten

Uw contactpersoon

K. Vervaart
BEL/MIL

Doorkiesnummer +31235143731
vervaartk@noord-holland.nl

1 | 5

Betreft: Bestuurlijk wederhoor concept nota van bevindingen provinciaal opdrachtgeverschap voor VTH-taken bij majeure risicobedrijven

Verzenddatum

28 APR. 2016

Geachte mevrouw Hoenderdos-Metselaar,

Kenmerk

799636/800834

Met uw brief van 5 april 2016 stelt u ons college in de gelegenheid te reageren op de conclusies en aanbevelingen uit de concept bestuurlijke nota 'Uitvoering op afstand' van uw onderzoek naar provinciaal opdrachtgeverschap voor de uitvoering van taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) bij majeure risicobedrijven. Met deze brief ontvangt u onze opmerkingen (zie bijlage).

Uw kenmerk

2016/AH/037

Als bevoegd gezag voor deze meest risicovolle bedrijven in Noord-Holland is ons college doordrongen van het belang van goed opdrachtgeverschap richting de Brzo- omgevingsdienst voor deze bedrijven. Wij investeren dan ook in de continue professionalisering hiervan. Goed opdrachtgeverschap is essentieel voor een goede uitvoering van onze bevoegdheden en taken door de omgevingsdiensten.

Wij herkennen ons grotendeels in de uitkomsten van uw onderzoek en zijn ingenomen met uw conclusie dat de provincie Noord-Holland zijn rol als opdrachtgever van de Brzo-omgevingsdienst goed invult voor de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven.


Tegelijkertijd past het in onze ambitie om onze rol van opdrachtgever continu te blijven professionaliseren en kritisch te kijken naar aspecten waar het beter kan. In dat licht zijn uw aanbevelingen bijzonder welkom. Bijgaand geven wij in onze reactie aan op welke wijze wij de aanbevelingen zullen opvolgen en uitvoeren of motiveren waarom van de betreffende aanbeveling wordt afgeweken.

Postbus 3007
2001 DA Haarlem
Telefoon (023) 514 3143
Fax (023) 514 3030

Houtplein 33
Haarlem [2012 DE]
www.noord-holland.nl

Mocht u naar aanleiding van onze reactie nog vragen hebben dan kunt u contact opnemen met de contactpersoon, zoals genoemd bovenaan in deze brief.

Hoogachtend,
Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,



provinciesecretaris
G.E.A. van Graaikamp



voorzitter
J.W. Remkes

Bijlage(n):

- Bestuurlijke reactie op de aanbevelingen

Bijlage A Bestuurlijke reactie op de aanbevelingen

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.

Bestuurlijke reactie

Wij weerspreken de conclusie van de Randstedelijke Rekenkamer dat het kader waarbinnen de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven in de provincie Noord-Holland moet plaatsvinden nog onvoldoende duidelijk is, omdat dit kader verspreid is opgenomen in een aantal beleidsdocumenten. Dit is naar onze mening een onjuiste conclusie, het kader is duidelijk. Het feit dat dit kader uit meerdere beleidsdocumenten bestaat, maakt het nog niet onduidelijk.

Wel delen wij de conclusie dat een integraal document voor uitvoering van de VTH-taken de kaders nog meer kan verduidelijken. Per omgevingsdienst wordt er om die reden door de deelnemers van de betreffende omgevingsdienst een regionale VTH-strategie opgesteld. Deze strategie vormt het raamwerk voor de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's van de omgevingsdiensten en is onderdeel van de beleidscyclus, zoals vastgelegd in het Besluit omgevingsrecht (Bor). In de strategie zijn de prioriteiten, doelstellingen en werkwijze opgenomen voor VTH-taken en de samenwerking met externe partners. Voor de Regionale Uitvoeringsdienst Noord-Holland Noord en de Omgevingsdienst IJmond is een dergelijke VTH-strategie vastgesteld. Voor de Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek en de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG) wordt deze opgesteld.

In de Nota VTH die op dit moment wordt opgesteld, wordt een overkoepelend kader beschreven voor de uitvoering van de VTH-taken in Noord-Holland. Dus niet alleen voor OD NZKG. Dit wordt een integraal document voor de uitvoering van VTH-taken.

Overigens is de constatering van de Randstedelijke Rekenkamer onjuist dat de provincie alleen accenten kan leggen bij de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven. Daarmee wordt de rol van de provincies onterecht gemarginaliseerd. Zoals eerder bij het feitelijke wederhoor is opgemerkt kunnen wij wel degelijk beleid bepalen betreffende majeure risicobedrijven. Wij doen dit echter slechts terughoudend in verband met ons beleid om 'geen kop' te zetten op Europees beleid én volgens ons extra beleid niet bijdraagt aan een *level playing field* binnen het VTH-stelsel.

Aanbeveling 2

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

Bestuurlijke reactie

De planning is om de verordening kwaliteit VTH omgevingsrecht vóór 1 juli 2016 door Provinciale Staten van Noord-Holland te laten vaststellen.

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 en dat het een volledig en actueel bedrijvenbestand bevat.

Bestuurlijke reactie

OD NZKG is in 2013 opgericht. De grootste prioriteit is in de opstartfase van de organisatie uitgegaan naar een goede uitvoering van de primaire taken (VTH-taken). Inmiddels zijn de interne bedrijfsprocessen op een dergelijk niveau dat het mogelijk is de afspraken met en de opdracht aan OD NZKG voor aanvang van het jaar waarop deze betrekking hebben te formaliseren.

Zoals bij het feitelijke wederhoor is opgemerkt is een bedrijvenlijst (of -bestand) een dynamische lijst. De bedrijvenlijst zoals die op enig moment is opgesteld door OD NZKG is op dat specifieke moment leidend en volledig. OD NZKG (en daarmee de provincie) heeft dus te allen tijde een actueel overzicht van bedrijven. Niettemin zullen wij ervoor zorgen dat ook bij de actualisatie van de dienstverleningsovereenkomst (DVO) een – op dat moment – actuele bedrijvenlijst is opgenomen.

Aanbeveling 4

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.

Bestuurlijke reactie

Met de verordening kwaliteit VTH omgevingsrecht die per 1 juli 2016 wordt vastgesteld en inwerking treedt, worden de kwaliteitscriteria waaraan OD NZKG moet voldoen geformaliseerd. Vanaf dat moment wordt het ook mogelijk om betere indicatoren op te stellen om inzicht in de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken te krijgen. Samen met de twee andere opdrachtgevers van OD NZKG voor Brzo-inrichtingen (de provincies Flevoland en Utrecht) zullen wij onderzoek doen naar indicatoren die het gewenste inzicht bieden in de uitvoeringspraktijk.

Aanbeveling 5

Vraag GS om ervoor te zorgen dat de directeur van de OD NZKG conform het mandaatbesluit periodiek een overzicht verstrekt aan GS van de besluiten die in de uitoefening van het mandaat zijn genomen.

Bestuurlijke reactie

Ons college is en blijft eindverantwoordelijk voor de namens ons door OD NZKG genomen besluiten bij de uitvoering van de VTH-taken bij de majeure risicobedrijven. Verantwoording van de uitvoering hiervan door OD NZKG vindt plaats tijdens de veelvuldige en regelmatige bestuurlijke en ambtelijke overleggen. Daarbij wordt in de (voortgangs)rapportages verslag gedaan van het aantal in mandaat genomen besluiten betreffende vergunningen, toezicht en handhaving. Op deze wijze wordt gerapporteerd over de besluiten die in de uitoefening van het mandaat zijn genomen.

Wij zien geen meerwaarde in een periodieke opsomming van alle besluiten die in de uitoefening van het mandaat zijn genomen. Bij het verstrekken van mandaat hoort ook het vertrouwen dat de gemandateerde deze bevoegdheid op een goede wijze uitvoert. Informatie over de vele, geheel conform het mandaat genomen, besluiten biedt geen meerwaarde en zorgt voor extra administratieve lasten bij zowel OD NZKG als de provincie. GS kiezen ervoor met OD NZKG in gesprek te blijven over de besluiten die in de uitoefening van het mandaat zijn genomen daar waar het politiek gevoelige dossiers betreft.

Aanbeveling 6

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

Bestuurlijke reactie

De uitkomsten van het onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer vormen aanleiding voor GS om met PS in overleg te treden over de wijze waarop zij wensen te worden geïnformeerd over de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven.

| Nawoord Rekenkamer |

De Rekenkamer dankt GS voor hun reactie. Wij zijn verheugd dat het college zich grotendeels herkent in de uitkomsten van het onderzoek en het merendeel van de aanbevelingen zal betrekken bij het verder vormgeven van het opdrachtgeverschap aan de BRZO-omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG). Op enkele punten geven wij graag nog een reactie.

GS stellen dat het beleidskader waarbinnen de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven moet plaatsvinden duidelijk is. De Rekenkamer vindt het vooral van belang dat GS ook beaamt dat een integrale nota VTH het beleid voor de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven kan verduidelijken en de aanbeveling om een dergelijke nota op te stellen onderschrijven. Voor een onderbouwing van onze constatering verwijzen we graag naar hoofdstuk 3.

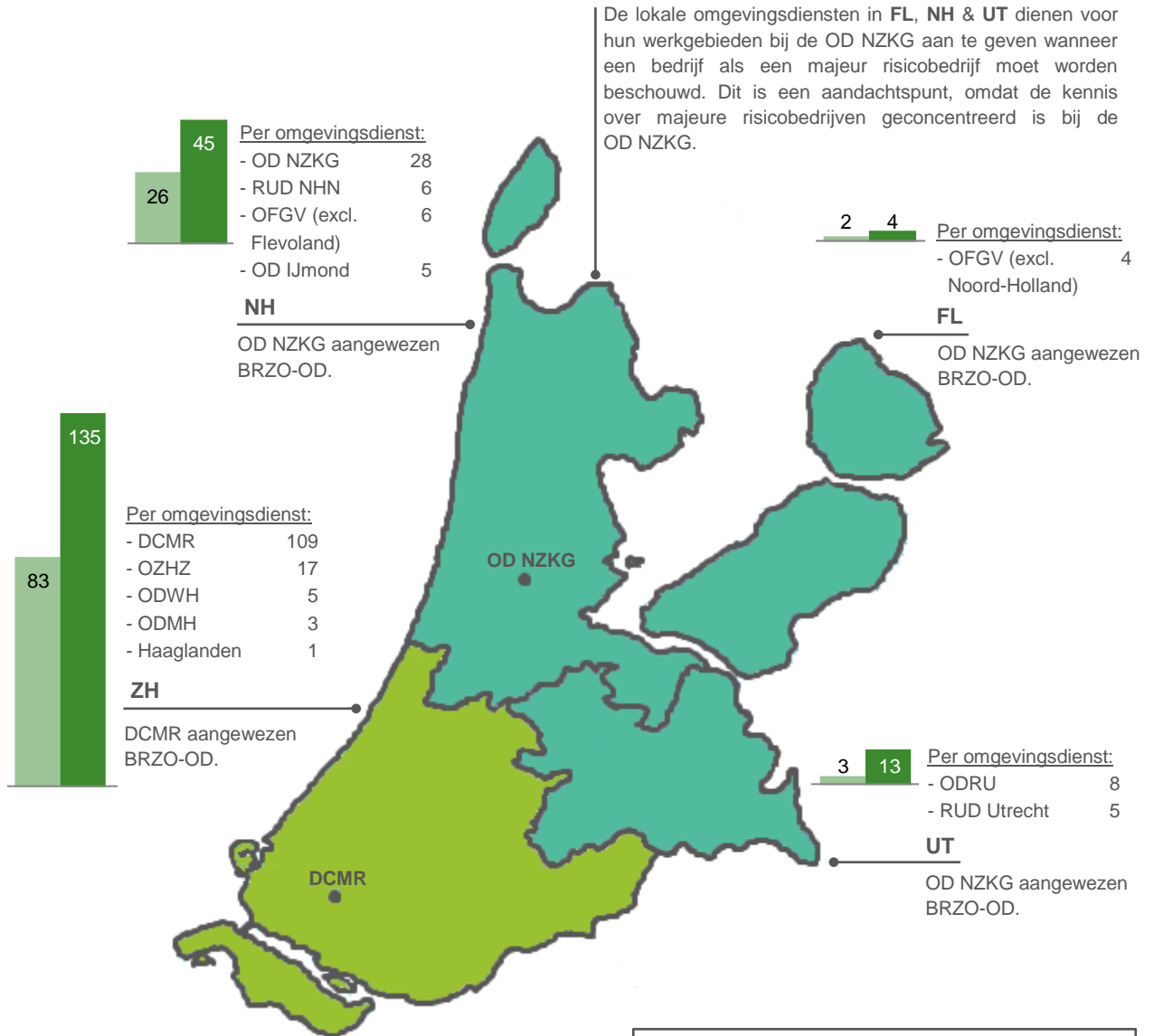
Met betrekking tot de beleidsvrijheid van de provincie rondom het BRZO hebben we erop willen wijzen dat het merendeel van het beleid voortkomt uit Europese en landelijke wet- en regelgeving. De provincie heeft zoals GS aangeven inderdaad de mogelijkheid om aanvullend beleid te bepalen bovenop het Europees- en landelijk beleid. GS geven ook aan dit terughoudend te zullen doen ten behoeve van een gelijk speelveld (level playing field) op landelijk niveau.

Aanbeveling 5 nemen GS niet over. Hierover willen we opmerken dat in het mandaatbesluit van GS aan de directeur van OD NZKG is opgenomen dat de directeur van de OD NZKG periodiek een rapportage van de besluiten die in de uitoefening van het mandaat zijn genomen dient te verstrekken aan GS. De Rekenkamer heeft geconstateerd dat op dit moment een dergelijk overzicht niet wordt verstrekt. GS geven aan geen meerwaarde te zien in een periodieke opsomming van alle besluiten die in mandaat zijn genomen. De Rekenkamer beveelt aan om conform het mandaatbesluit te handelen. Indien GS daartoe aanleiding zien dan kunnen zij het mandaatbesluit aanpassen, waarbij bepaald wordt hoe op een efficiënte manier verslag wordt gedaan van de in mandaat genomen besluiten.

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

Provincievergelijking

Overzicht majeure risicobedrijven



Toelichting:

Aantal bedrijven op 1 jan. 2016

Aantal bedrijven op 31 dec. 2015

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

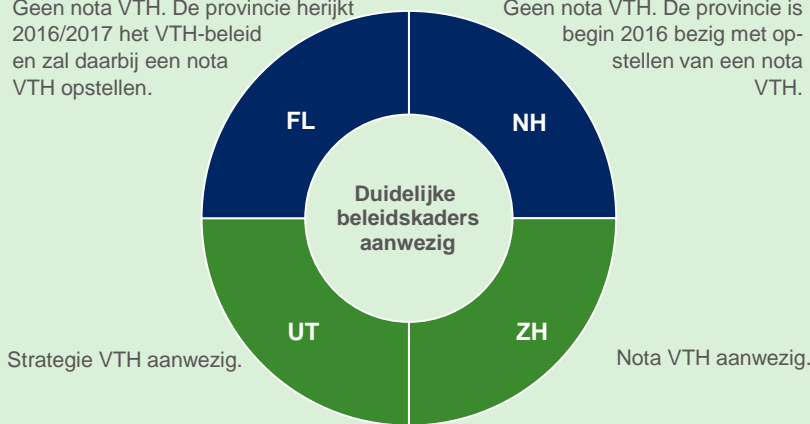
Toelichting op de kleuren:

■ 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

FL

NH

UT

ZH

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

Tijdig communiceren beleidswijzigingen

ja

FL

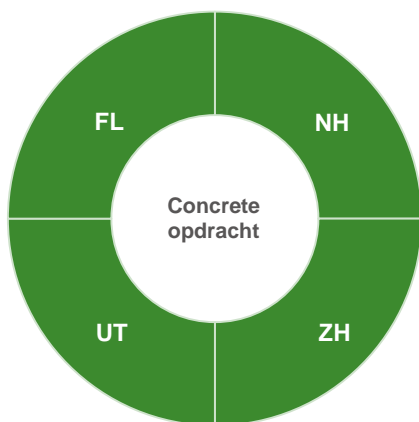
NH

UT

ZH

nee

Oprichting



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.

ja

FL

NH

UT

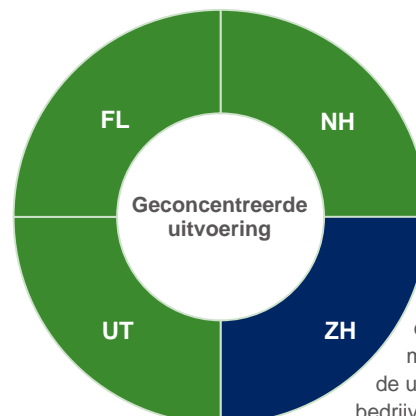
ZH

Jaarlijkse actualisatie

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.

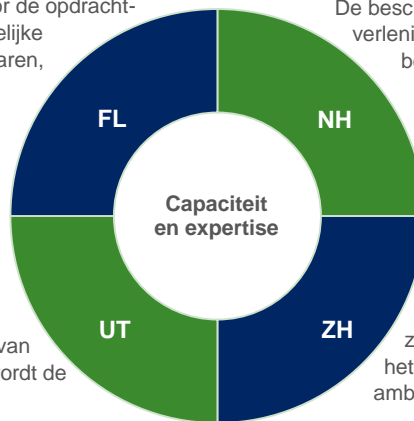
In **FL, NH & UT** is sprake van geconcentreerde uitvoering, dit wil zeggen dat de uitvoering alleen door de aangewezen BRZO-OD wordt gedaan.



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.

Oprichting (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.



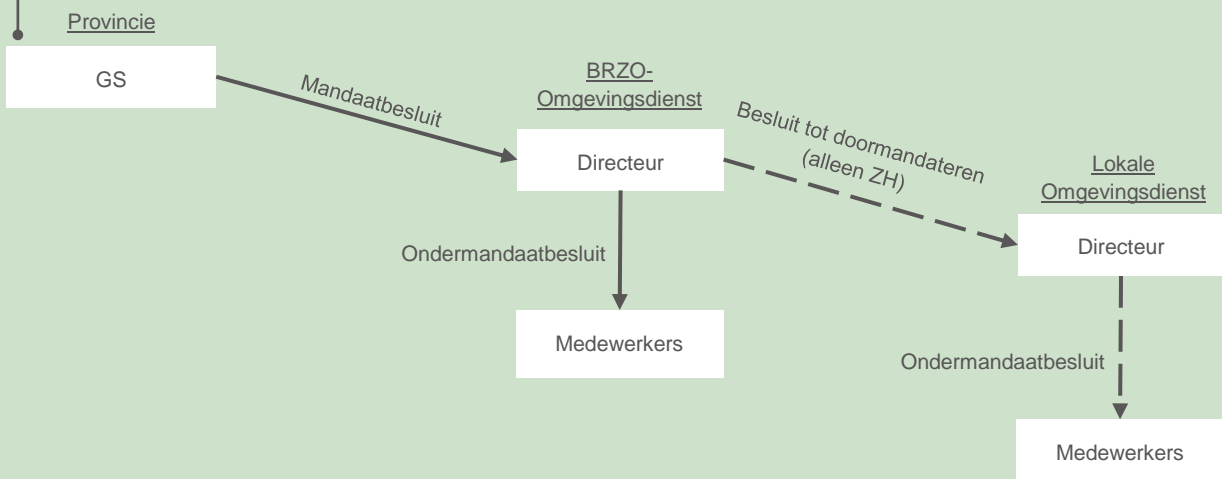
De beschikbare capaciteit voor de opdrachtverlening en het opstellen van uitvoeringsbeleid wordt door de ambtelijke organisatie als voldoende ervaren.

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 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	

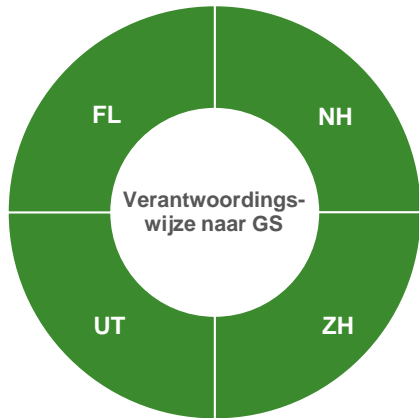
Ondermandaatbesluit aanwezig

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.

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.

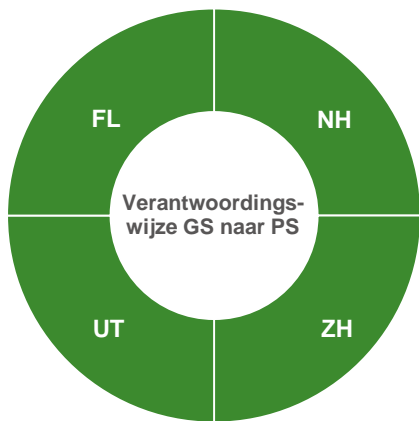
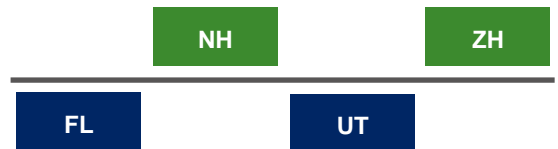
Voor **FL, NH, UT & ZH** geldt dat de gehanteerde indicatoren nog onvoldoende inzicht geven in de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken.

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

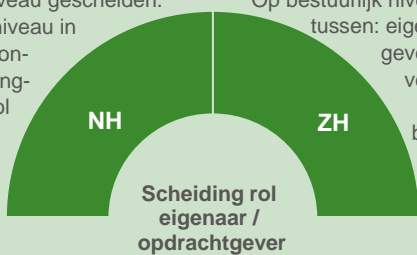


In **FL, NH, UT & ZH** zijn PS door GS geïnformeerd over de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven. Op een uitzondering na zijn er geen concrete afspraken tussen GS en PS over de informatie die PS wensen te ontvangen over de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven, ook niet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

Opdrachtgever en/of eigenaar

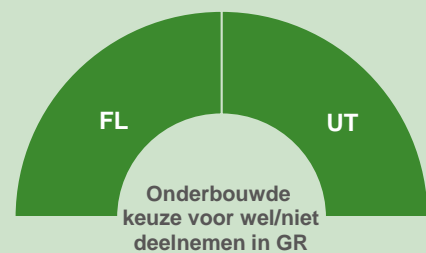
Opdrachtgever en eigenaar

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 vuurwerkram্প 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 plaatsvonden 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 negentwintig 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 informatie uit 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

- 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).
- 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 wetwijzigingen, 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 belangenverstremming 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 Noord-Holland is op 1 januari 2016 bevoegd gezag voor in totaal 45 majeure risicobedrijven. Deze zijn als volgt over de werkgebieden van de vier omgevingsdiensten in Noord-Holland verdeeld: Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG): 28, Omgevingsdienst IJmond (OD IJmond): 5, Regionale Uitvoeringsdienst Noord-Holland Noord (RUD NHN): 6 en Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek (OFGV): 6.

De BRZO-omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG) houdt het bedrijvenbestand bij in een digitaal informatiesysteem. De OD NZKG is hierbij deels afhankelijk van de drie lokale omgevingsdiensten in de provincie Noord-Holland. Deze lokale omgevingsdiensten dienen voor hun werkgebieden 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 begin 2016 een informatiebijeenkomst voor een afvaardiging van vergunningverleners en toezichthouders van de lokale omgevingsdiensten. De provincie heeft het opstellen en bijhouden van een volledig en actueel overzicht van majeure risicobedrijven formeel opgedragen aan de OD NZKG.

Toelichting

In Tabel 2 is het aantal majeure risicobedrijven in Noord-Holland 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 Noord-Holland naar werkgebied (peildatum 1 januari 2016)²⁷

Werkgebied	BRZO-Hogedrempel	BRZO-Lagedrempel	RIE-4	Totaal
OD NZKG	16	8	4	28
OD IJmond	3	2	0	5
RUD NHN	1	5	0	6
OFGV*	0	3	3	6
Totaal	20	18	7	45

* Enkel het werkgebied van OFGV in provincie Noord-Holland (excl. Flevoland)

Van alle majeure risicobedrijven in Noord-Holland valt het grootste deel (circa 60%) in het werkgebied van de BRZO-omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG). Per 1 januari 2016 is het bevoegd gezag van 15 BRZO-bedrijven en 4 RIE-4 bedrijven overgegaan van Noord-Hollandse gemeenten naar de provincie Noord-

²⁷ OD NZKG, e-mail, 8 januari 2016

Holland.²⁸ De provincie Noord-Holland is daarmee op 1 januari 2016 bevoegd gezag van in totaal 45 majeure risicobedrijven. In de provincie Noord-Holland zijn naast de OD NZKG, nog drie andere, lokale omgevingsdiensten werkzaam. Dit zijn de Regionale Uitvoeringsdienst Noord-Holland Noord (RUD NHN), de Omgevingsdienst IJmond (OD IJmond) en de Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek (OFGV). Deze lokale omgevingsdiensten voeren geen VTH-taken bij majeure risicobedrijven uit, maar in hun werkgebieden zijn wel majeure risicobedrijven gevestigd.

Het beheer van het bedrijvenbestand heeft de provincie opgedragen aan de OD NZKG.²⁹ In de opdrachtverlening is een lijst met majeure risicobedrijven opgenomen. De OD NZKG geeft aan dat zij sinds 2015 werkt met een digitaal informatiesysteem (Mozard) waarin voor alle bedrijven de bedrijfsgegevens worden bijgehouden. Naast de naam, adres en woonplaats (NAW)-gegevens zijn dit onder andere de aanwezige stoffen, de verstrekte vergunningen en de uitgevoerde controles. Tijdens inspecties kan geconstateerd worden dat een bedrijf gecategoriseerd moet worden als BRZO- en/of RIE-4 bedrijf. Het is aan de inspecteurs van de OD NZKG om dit aan te geven in het informatiesysteem.³⁰

Een aandachtspunt bij het bijhouden van de lijst met majeure risicobedrijven in het werkgebied van de drie lokale omgevingsdiensten is dat de kennis over majeure risicobedrijven is geconcentreerd bij de OD NZKG. Lokale omgevingsdiensten voeren 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 wetswijziging 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 in Noord-Holland majeure risicobedrijven gevestigd 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.³¹ 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.³² De provincie geeft aan dat zij het risico voor dit benoemde aandachtspunt klein acht en hooguit als een tijdelijk risico zien in verband met de inwerkingtreding van BRZO 2015.

²⁸ SPPS (2015), Onderzoek financiële gevolgen van overdracht bevoegd gezag gemeentelijke BRZO en RIE-4 bedrijven naar provincies en Provincie Noord-Holland en OD NZKG (2016), Appendix dienstverleningsovereenkomst 2016, bijlage 5

²⁹ Provincie Noord-Holland en OD NZKG (2015), Dienstverleningsovereenkomst 2015, bijlage 1 art. 3

³⁰ OD NZKG, interview, 22 december 2015

³¹ OD NZKG, interview, 22 december 2015

³² OD NZKG, interview, 22 december 2015

| 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:

Het kader waarbinnen de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven in de provincie Noord-Holland moet plaatsvinden is nog onvoldoende duidelijk, omdat dit verspreid is opgenomen in een groot aantal beleidsdocumenten. Dit zijn de Structuurvisie 2040, Beleidsvisie Externe Veiligheid, Milieubeleidsplan 2015-2018, de Nalevingsstrategie omgevingsrecht 2014-2017, het Bestuurlijk Inspectieprogramma BRZO 2012-2016 en het handavingsuitvoeringsplan (HUP). In de verschillende documenten zijn specifieke passages opgenomen over externe veiligheid en/of het BRZO, maar er is geen integraal kader (nota VTH) voor de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven. De provincie Noord-Holland is begin 2016 wel bezig met het opstellen van een nota VTH, dat als beleidskader zal fungeren voor de uitvoering van de VTH-taken door de omgevingsdiensten. Ook zal de provincie in 2016 een verordening over de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken opstellen. Naar verwachting zullen beide documenten nog in de eerste helft van 2016 worden vastgesteld door PS.

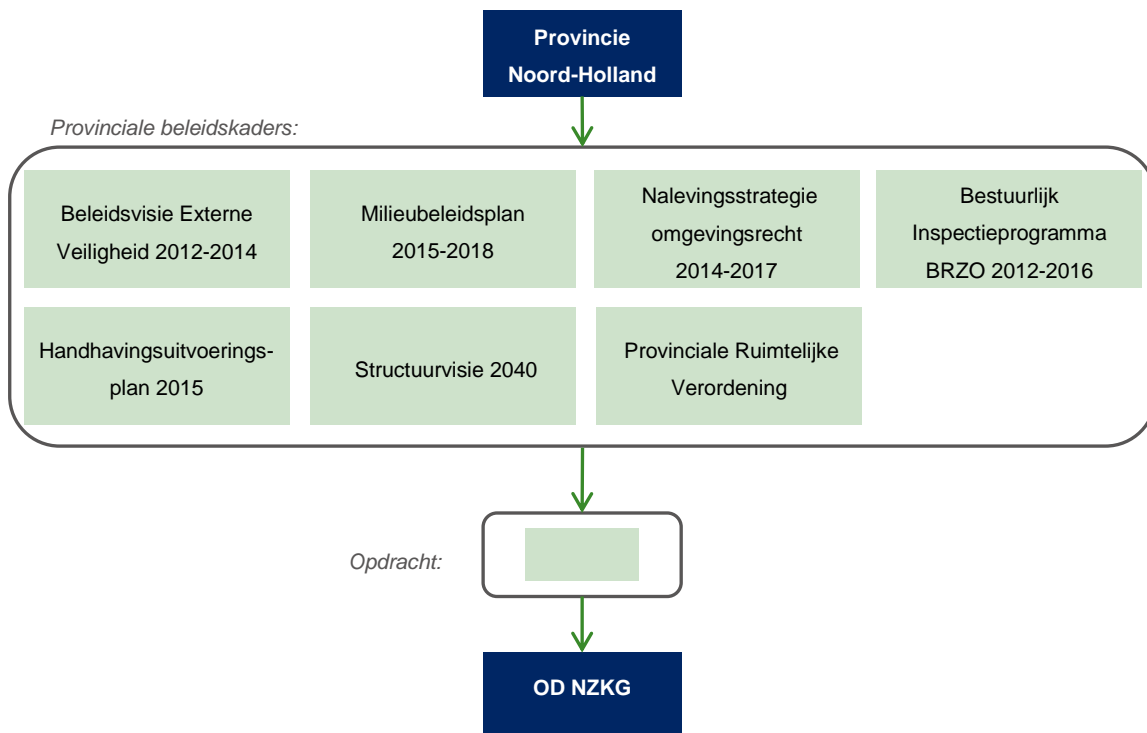
Toelichting

In de zogeheten dienstverleningsovereenkomst (DVO) zijn bijna 40 beleidsdocumenten met kaders opgenomen waaraan de omgevingsdienst zich als opdrachtnemer dient te houden.³³ De provincie heeft geen nota VTH opgesteld waarin het kader voor de uitvoering van de VTH-taken is opgenomen. De beleidsdocumenten hebben niet alleen betrekking op de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven. Circa 20 beleidskaders zijn meegegeven voor de overgang van plustaken van de provincie naar de OD NZKG per 1 januari 2016.³⁴ Van de overige meegegeven beleidsdocumenten aan de OD NZKG is niet direct duidelijk welke van toepassing zijn voor de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven. Landelijke kaders voor de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven die in de DVO worden genoemd zijn Kwaliteitscriteria 2.1, werkwijzer BRZO II, 'Landelijke Aanpak Toezicht (LAT) Risicobeheersing Bedrijven' en 'Landelijke Handavingsstrategie Brzo 1999.'

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

³³ Provincie Noord-Holland en OD NZKG (2015), Dienstverleningsovereenkomst 2015 art. 6.4, art 6.5, bijlage 1 art. 25 en Provincie Noord-Holland en OD NZKG (2016), Appendix dienstverleningsovereenkomst 2016, bijlage 2 art. 3

³⁴ Provincie Noord-Holland en OD NZKG (2016), Appendix dienstverleningsovereenkomst 2016, bijlage 2 art. 3



Figuur 3 Schematische weergave documenten met betrekking tot beleidskaders

Provinciale beleidskaders die specifieke passages bevatten over het BRZO zijn de *Beleidsvisie Externe Veiligheid 2012-2014*, het *Milieubeleidsplan 2015-2018*, de *Nalevingsstrategie omgevingsrecht 2014-2017*, het *Bestuurlijk Inspectieprogramma BRZO 2012-2016* en het *handhavingsuitvoeringsplan 2015 (HUP)*. Andere relevante provinciale beleidskaders zijn de *Structuurvisie 2040* en de *Provinciale Ruimtelijke Verordening*. Deze beleidskaders gaan niet specifiek in op het BRZO, maar gaan wel over externe veiligheid en bedrijven met veiligheidsrisico's. Er worden met name kaders meegegeven voor toezicht en handhaving, waarbij het HUP het meest relevante document is.

Visie op externe veiligheid, vestiging en vergunningverlening majeure risicobedrijven

In de *Structuurvisie 2040*, vastgesteld door PS op 23 mei 2011, is opgenomen dat de provincie toeziet dat op bedrijventerreinen voldoende vestigingsruimte aanwezig blijft voor bedrijven met grote milieuhinder en/of veiligheidsrisico's. Ditzelfde staat in de *Provinciale Ruimtelijke Verordening*, vastgesteld door PS op 3 februari 2014, met de aanvulling dat GS nadere regels kunnen stellen hieromtrent.³⁵ Tevens is opgenomen dat de provincie een goede veiligheidssituatie met betrekking tot gebruik, opslag en vervoer van gevaarlijke stoffen belangrijk vindt en dat de provincie een (gebiedsgerichte) ruimtelijke beleidsvisie externe veiligheid opstelt. In de *Beleidsvisie Externe Veiligheid 2012-2014*, 24 september 2012 vastgesteld door PS, is opgenomen dat in gebieden waar externe veiligheid een belangrijke rol speelt het opstellen van gebiedsgericht extern veiligheidsbeleid raadzaam is.³⁶ Een voorbeeld hiervan is de *Gebiedsvisie Externe Veiligheid Westpoort* die ook richting de OD NZKG is gecommuniceerd als beleidskader.³⁷ De provincie vindt het wenselijk dat risicovolle

³⁵ Provincie Noord-Holland (2014), Provinciale Ruimtelijke Verordening art. 12 lid 5

³⁶ Provincie Noord-Holland (2012), *Beleidsvisie Externe Veiligheid 2012-2014*, p. 7

³⁷ Provincie Noord-Holland (2009), *Gebiedsvisie Externe Veiligheid Westpoort* (definitieve versie 14 juli 2009)

bedrijven zich in een beperkt aantal gebieden concentreren, zoals in Westpoort en IJmond. De provincie past de Wet ruimtelijke ordening (Wro) toe om ook in de toekomst majeure risicobedrijven te concentreren in deze twee gebieden.³⁸ Een tekst met een dergelijke strekking is ook opgenomen in het *Milieubeleidsplan 2015-2018* (hierna: Milieubeleidsplan), dat 15 december 2014 is vastgesteld door PS.³⁹ In het Milieubeleidsplan zijn acht sectorale thema's opgenomen, waaronder het thema externe veiligheid.⁴⁰ Als kader voor vergunningverlening is meegegeven dat vergunningen op orde moeten zijn en dat een bedrijf voor vergunningverlening de zogenaamde 'best beschikbare technieken' (BBT) dient te gebruiken.⁴¹

Toezicht en handhaving majeure risicobedrijven

Volgens het BRZO 1999 was de provincie verplicht om een inspectieprogramma te hebben, maar met de komst van het BRZO 2015 is deze verplichting komen te vervallen.⁴² Met het Bestuurlijk inspectieprogramma BRZO 2012-2016, dat een verlenging is van het *Inspectieprogramma BRZO '99 BRZO-regio West 2007-2011*, voldeed de provincie aan de eis uit het BRZO 1999. Het Inspectieprogramma is voor 2016 nog wel als beleidskader meegegeven, maar de provincie zal met de OD NZKG in gesprek gaan hoe dit document in de toekomst vorm te gaan geven. Dit kan betekenen dat het inspectieprogramma wordt geactualiseerd maar ook dat het inspectieprogramma vervalt en eventuele, relevante passages worden opgenomen in andere beleidsdocumenten.⁴³

In het document *Nalevingsstrategie omgevingsrecht 2014-2017* (hierna: Nalevingsstrategie), 27 mei 2014 vastgesteld door GS, zijn alle interventiemogelijkheden opgenomen van de provincie en de omgevingsdiensten (namens de provincie) richting bedrijven en burgers "om wettelijk vastgelegd en/of beleidsmatig gewenst gedrag te bevorderen".⁴⁴ De Nalevingsstrategie is opgebouwd uit een preventie-, een toezicht-, een gedoog- en een sanctiestrategie. De focus bij toezichthouden ligt op bewuste overtreders. De planning van het toezicht bij hogedrempelinrichtingen gebeurt conform het toezichtmodel Brzo 1999, dat wordt gevoed door een analyse van de risico's van de inrichtingen en de mate van beheersing.⁴⁵ Bij handhaving wordt niet alleen naar de ernst en de aard van de overtreding gekeken, maar ook naar het (naleef)gedrag en het motief van de overtreder. Basis voor de sanctiestrategie voor majeure risicobedrijven is de Landelijke Handhavingsstrategie Brzo 1999. Voor de wijze van handhaving bij majeure risicobedrijven is een tabel opgenomen waarin de sancties per categorie van de overtreding (onmiddellijke dreiging- geen onmiddellijke dreiging- zeer geringe dreiging) is opgenomen. Uitgangspunt bij handhaving is - in lijn met de Landelijke Handhavingsstrategie Brzo 1999 - primair gebruikmaken van bestuurlijke instrumenten en aanvullend strafrecht inzetten.

De Nalevingsstrategie omgevingsrecht 2014-2017 is nader uitgewerkt in het VTH-uitvoeringsprogramma, tot en met 2015 het *Handhavingsuitvoeringsplan* (HUP) genaamd.⁴⁶ In het HUP 2015, opgesteld door de provincie in samenwerking met de OD NZKG en op 2 juni 2015 vastgesteld door GS, zijn de specifieke handhavingsprioriteiten opgenomen (waaronder toezicht en handhaving bij majeure risicobedrijven), actuele ontwikkelingen en de inzet van capaciteit en middelen per thema. Specifiek voor majeure risicobedrijven is aangegeven dat de toezichtstrategie risicogericht en gedragsgericht wordt gepland, op basis van de risico's van de bedrijfsprocessen, naleefgedrag, klachten van de omgeving en vanaf 2015 ook op basis van de

³⁸ Provincie Noord-Holland (2012), Beleidsvisie Externe Veiligheid 2012-2014, p. 6

³⁹ Provincie Noord-Holland (2014), Milieubeleidsplan 2015-2018, pp. 38 -39

⁴⁰ Andere thema's zijn luchtkwaliteit, geur, geluid, bodem, afval, licht en donkerte en duurzame energie

⁴¹ Provincie Noord-Holland (2014), Milieubeleidsplan 2015-2018, p. 10, p. 39

⁴² Artikel 24 van het BRZO 1999 is als gevolg van de inwerkingtreding van BRZO 2015 per 26 juni 2015 komen te vervallen.

⁴³ Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 16 december 2015

⁴⁴ Provincie Noord-Holland (2014), Nalevingsstrategie omgevingsrecht 2014-2017, p. 6

⁴⁵ Provincie Noord-Holland (2014), Nalevingsstrategie omgevingsrecht 2014-2017, p. 23

⁴⁶ OD NZKG, interview, 22 december 2015

veiligheidscultuur. Uitgangspunt is dat alle BRZO-bedrijven jaarlijks geïnspecteerd worden.⁴⁷ In het HUP 2015 is aangegeven dat bij het opstellen van het document reeds rekening is gehouden met de beleidskaders zoals opgenomen in de DVO.⁴⁸ Met het vaststellen van HUP 2015 voldoet de provincie voor 2015 aan art. 7.3 van het Bor, dat voorschrijft dat het bestuursorgaan het handhavingsbeleid jaarlijks uitwerkt in een uitvoeringsprogramma. In 2014 was dit nog niet het geval. Het HUP 2014 was alleen in concept opgesteld, maar niet door GS vastgesteld.

Komende beleidswijzigingen

De beleidskaders voor 2015 gelden ook voor 2016, waarbij een aantal kaders zal worden geactualiseerd, zoals de Provinciale Milieuverordening (PMV) en de Beleidsvisie Externe Veiligheid.⁴⁹ Ook worden aanvullende kaders aan de omgevingsdienst meegegeven zodra deze gereed zijn. Dit betreft voor 2016 in ieder geval de nog op te stellen nota VTH en de kwaliteitsverordening VTH. Naar verwachting zullen deze twee documenten de eerste helft van 2016 worden vastgesteld door PS. Op langere termijn kan de Omgevingswet ook invloed hebben op de mee te geven kaders. De nota VTH wordt naar verwachting een strategisch beleidsdocument dat geldt voor alle VTH-taken, niet alleen voor de VTH-taken bij majeure risicobedrijven. Er zal wel specifiek worden verwezen naar het BRZO. Niet alleen in provincie Noord-Holland, maar ook landelijk is de aandacht tot op heden met name gericht op een handhavingstrategie. Met de nota VTH komt er ook een strategie voor vergunningverlening en toezichthouden.⁵⁰

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 dienstverleningsovereenkomst (DVO), waarin de geldende beleidskaders zijn opgenomen. Daarnaast vindt regelmatig overleg plaats tussen de ambtelijke organisatie en medewerkers van de OD NZKG, waardoor eventuele provinciale wijzigingen tijdig worden gecommuniceerd. Overigens komen veel beleidswijzigingen voort uit Europese en landelijke wet- en regelgeving.

Toelichting

De dienstverleningsovereenkomst (DVO) bevat een opsomming van de provinciale beleidskaders die de OD NZKG dient te gebruiken bij de uitvoering van de VTH-taken.⁵¹ In de DVO is ook aangegeven dat de provincie ervoor zorg draagt dat het beleid beschikbaar is voor de OD NZKG.⁵² De OD NZKG *“houdt tevens rekening met de ontwikkelingen en implementatie van nieuwe regelgeving”* en *“de verdere ontwikkeling van het voldoen aan kwaliteitseisen”*.⁵³

⁴⁷ Provincie Noord-Holland en OD NZKG (2015), Handhavingsuitvoeringsplan 2015, p. 11, 13

⁴⁸ Provincie Noord-Holland en OD NZKG (2015), Handhavingsuitvoeringsplan 2015, p. 29

⁴⁹ Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 16 december 2015

⁵⁰ Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 16 december 2015

⁵¹ Provincie Noord-Holland en OD NZKG (2015), Dienstverleningsovereenkomst 2015 art. 6.4, art 6.5, bijlage 1 art. 25 en Provincie Noord-Holland en OD NZKG (2016), Appendix dienstverleningsovereenkomst 2016, bijlage 2 art. 3

⁵² Provincie Noord-Holland en OD NZKG (2015), Dienstverleningsovereenkomst 2015 bijlage 1 art. 25

⁵³ Provincie Noord-Holland en OD NZKG (2015), Dienstverleningsovereenkomst 2015 bijlage 1 art. 1

De medewerkers van de OD NZKG leveren input voor beleidswijzigingen en nieuwe en/of aangepaste beleidskaders worden gecommuniceerd met de omgevingsdienst en opgenomen in de DVO's. Beleidsmedewerkers van de provincie en de OD NZKG hebben contact op hun werkterrein. Bij het opstellen van de beleidskaders zijn alle afdelingen (sectoren) van de provincie betrokken die taken onderbrengen in de omgevingsdienst (Milieu; Water; Natuur, Recreatie & Landschap en de directie Beheer & Uitvoering).⁵⁴

Het merendeel van de beleidskaders voor het BRZO komt voort uit Europese en landelijke wet- en regelgeving. De provincie kan voornamelijk accenten leggen bij de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven. Een voorbeeld hiervan is dat provincie Noord-Holland in het HUP 2015 als uitgangspunt aan de OD NZKG meegeeft dat alle BRZO-bedrijven jaarlijks geïnspecteerd worden,⁵⁵ terwijl het BRZO 2015 een minimum voorschrijft van één keer per jaar voor hogedrempelinrichtingen en eens per drie jaar voor lagedrempelinrichtingen.⁵⁶

⁵⁴ Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 16 december 2015

⁵⁵ Provincie Noord-Holland en OD NZKG (2015), Handhavingsuitvoeringsplan 2015, pp. 11 en 13

⁵⁶ Art. 13 lid 8 Besluit Risico's Zware Ongevallen 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 2015 is de door de OD NZKG opgestelde bedrijvenlijst opgenomen, met naast de NAW-gegevens van de bedrijven ook een categorisering van het soort bedrijven (hoge- en lagedrempelinrichting en RIE-4). De majeure risicobedrijven waarvan het bevoegd gezag per 1 januari 2016 is overgegaan van de gemeenten naar de provincie zijn genoemd in de DVO 2016, maar er is geen volledig en actueel bedrijvenbestand opgenomen. In de DVO wordt ook een onderscheid gemaakt tussen vergunningverleningstaken, toezichtstaken en handhavingstaken. Per taak zijn de begrote uren en/of aantallen opgenomen, welke gelden als basis voor de verantwoordingsrapportages.

Vanuit het team Opdrachtgeversaccount Omgevingsdiensten (OGA) was in 2015 ruim 2 fte betrokken bij de aansturing van de OD NZKG. De provincie geeft aan dat er voor de opdrachtverlening aan de OD NZKG en voor het opstellen van uitvoeringsbeleid voldoende kennis en capaciteit aanwezig is bij de afdeling Opdrachtgeverschap. Ook de OD NZKG geeft aan dat er voldoende kennis en capaciteit aanwezig is bij het opdrachtgeverschap van provincie Noord-Holland.

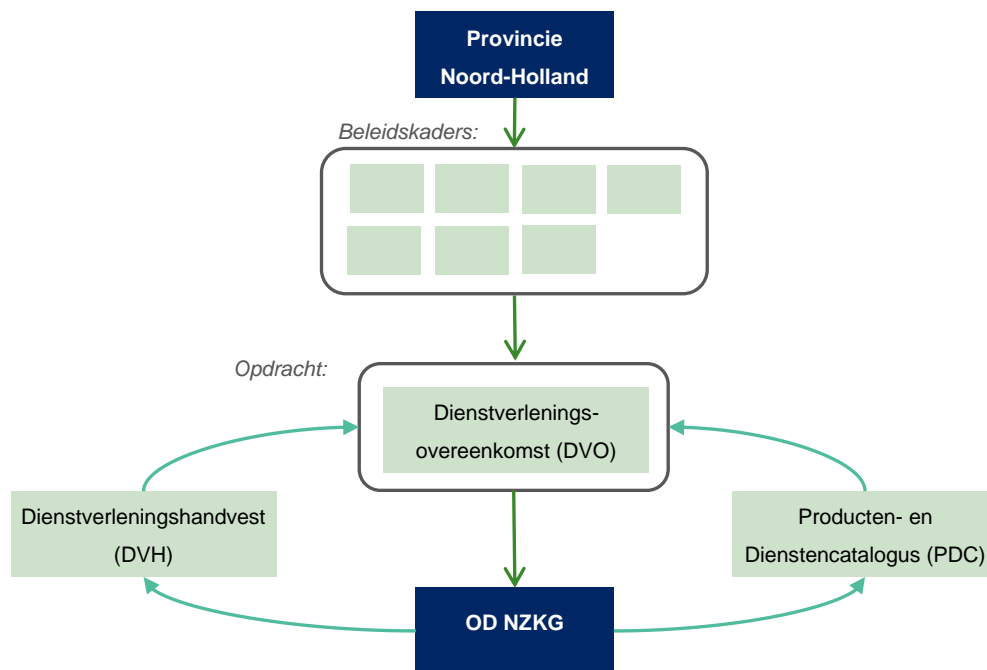
Toelichting

Opdrachtverlening

De provincie verleent de opdracht aan de OD NZKG in de vorm van een *Dienstverleningsovereenkomst* (DVO). De OD NZKG heeft een *Dienstverleningshandvest* (DVH) opgesteld, hierin zijn afspraken (algemene voorwaarden) opgenomen die gelden voor de opdrachtgever en opdrachtnemer. De opdracht van de provincie moet voldoen aan het DVH.⁵⁷ 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.⁵⁸ In Figuur 4 zijn de documenten met betrekking tot de opdrachtverstrekking schematisch weergegeven. Onder het figuur is de DVO toegelicht.

⁵⁷ Provincie Noord-Holland e.a. (2015) Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied 2016, Art. 35

⁵⁸ 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 bedrijven en de categorisering binnen het BRZO (hogedrempelinrichting (VR) / lagedrempelinrichting (PBZO)) en of het bedrijf onder de RIE-4 valt of niet. In de *Appendix dienstverleningsovereenkomst 2016* (DVO 2016) is geen volledig en actueel bedrijvenbestand opgenomen. In de DVO 2016 zijn enkel de majeure risicobedrijven opgenomen die per 1 januari 2016 zijn overgegaan van gemeenten naar de provincie Noord-Holland met naast de bedrijfsnaam de gemeente waar het bedrijf is gevestigd en de uitsplitsing BRZO of RIE.⁵⁹

In de DVO wordt rekening gehouden met de fluctuatie van het aantal bedrijven dat onder het BRZO valt: *“Door de vestiging, uitbreiding of sluiting van bedrijven of andere veranderingen kunnen wijzigingen ontstaan in het inrichtingenbestand waarvoor opdrachtgever het bevoegde gezag is. Deze overeenkomst wordt automatisch aangepast aan dit soort mutaties. Dit betekent dat de taken die horen bij een inrichting of bedrijf waar opdrachtgever lopende de overeenkomst het bevoegde gezag voor wordt door opdrachtnemer worden uitgevoerd.”*⁶⁰

In de DVO zijn ook de begrote uren voor vergunningverlening, toezicht en handhaving en de te verrichten activiteiten opgenomen, die de basis vormen voor de verantwoordingsrapportages. De begrote uren en activiteiten bij majeure risicobedrijven worden separaat benoemd, met een onderscheid in verschillende taken binnen vergunningverlening (o.a. uren voor het opstellen van omgevingsvergunningen, aantal te beoordelen veiligheidsrapporten BRZO, uren voor vooroverleg), toezicht (o.a. uren voor BRZO-inspecties, aantal (her)controles) en handhaving (uren voor dwangsombeschikkingen). Ook zijn er uren opgenomen voor adviesverlening (BRZO-coördinatie).⁶¹

⁵⁹ Provincie Noord-Holland en OD NZKG (2016), *Appendix dienstverleningsovereenkomst 2016*, p. 3 en bijlage 5

⁶⁰ Provincie Noord-Holland en OD NZKG (2015), *Dienstverleningsovereenkomst 2015*, bijlage 1 art. 3

⁶¹ Provincie Noord-Holland en OD NZKG (2016), *Appendix dienstverleningsovereenkomst 2016*, bijlage 3

Er wordt gerekend met een standaard uurtarief, waardoor de kosten per product zijn te herleiden. Op dit moment wordt nog gewerkt met een lumpsumbedrag. In 2017 zal worden overgegaan op het zogeheten 'prestatiegericht financieren' (PGF).⁶² Bij dit systeem betalen opdrachtgevers op basis van het bedrijvenbestand, risicoprofielen waar verschillende tarieven mee samenhangen, ingebrachte extra taken en eventuele meegegeven prioriteiten. Dit wordt dan vervolgens in een jaarplan vertaald naar concrete werkzaamheden en een bijbehorend budget.⁶³ Besluitvorming door het Algemeen Bestuur van de OD NZKG omtrent PGF zal naar verwachting plaatsvinden in juni/juli 2016.⁶⁴

De OD NZKG geeft aan dat de opdracht in nauwe samenwerking met de provincie wordt opgesteld. De opdracht is voor de OD NZKG duidelijk en concreet, hoewel verbetering nog kan plaatsvinden in de formulering van de producten.⁶⁵ Daarbij gaat het om inzicht te krijgen in het aantal en de inhoud van de producten (uit welke taken en bijkomende taken bestaat het product en tot welk detailniveau moet dit product worden beschreven).⁶⁶

Capaciteit en expertise provincie als opdrachtgever

Er is inhoudelijke kennis nodig om als opdrachtgever goede afspraken te kunnen maken met de omgevingsdienst en te kunnen beoordelen of de omgevingsdienst de afspraken is nagekomen.⁶⁷ De totstandkoming van de opdracht aan de OD NZKG wordt binnen de provincie Noord-Holland georganiseerd door het team Opdrachtgeversaccount Omgevingsdiensten (OGA). Dit team valt onder de directie Beleid, sector Milieu. Het ambtelijk opdrachtgeverschap betreft 5,5 fte verdeeld over zes medewerkers. Voor elke van de vier omgevingsdiensten in Noord-Holland is een ambtelijk opdrachtgever aangewezen die het eerste aanspreekpunt is voor de omgevingsdienst. Daarnaast worden vijf rollen onderscheiden, die verdeeld zijn over de zes medewerkers.⁶⁸

- Beleidsuitvoering: Het (doen) opstellen van (strategische) kaders voor opdrachtverlening voor uitvoering van Wabo-taken zoals overgedragen aan de omgevingsdiensten;
- Opdrachtverlening: Het geven van opdrachten aan de omgevingsdiensten en het beoordelen van de resultaten van de omgevingsdiensten;
- Bestuurlijke advisering: Het adviseren en ondersteunen van het provinciaal bestuur in haar verantwoordelijkheden als bevoegd gezag en opdrachtgever van de omgevingsdienst;
- Contacten en afstemming: Het leggen en onderhouden van contacten die van belang zijn voor het functioneren van de provincie in haar rol van bevoegd gezag en opdrachtgever;
- Coördinator VTH-stelsel: Het bevorderen van de kwaliteit in het VTH-stelsel door afstemming en samenwerking tussen de ketenpartners actief in provincie Noord-Holland. Deze rol omvat circa 2 fte.

Naar inschatting van de provincie is ruim 2 fte betrokken bij de uitvoering van deze rollen richting de OD NZKG.⁶⁹ Indien noodzakelijk kan budget worden vrijgemaakt voor externe inhuur, hier is geen vast budget voor. Af en toe wordt gebruik gemaakt van externe inhuur, zoals bij een uitgevoerd onderzoek naar centrale afhandeling en registratie van klachten.⁷⁰

De provincie geeft aan dat er voor de opdrachtverlening aan de OD NZKG en voor het opstellen van uitvoeringsbeleid voldoende kennis en capaciteit aanwezig is bij de afdeling Opdrachtgeverschap.⁷¹ Ook de OD

⁶² De Rekenkamer merkt hierbij op dat het feitelijk gaat om 'prestatiegericht bekostigen'.

⁶³ Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 16 december 2015

⁶⁴ Provincie Noord-Holland en OD NZKG (2016), Appendix dienstverleningsovereenkomst 2016, bijlage 1 art. 6

⁶⁵ OD NZKG, interview, 22 december 2015

⁶⁶ Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 16 december 2015

⁶⁷ Provincie Noord-Holland (2014), Onderzoeksrapport Omgevingsdiensten, p. 4

⁶⁸ Provincie Noord-Holland, e-mail, 1 februari 2016

⁶⁹ Provincie Noord-Holland, e-mail, 1 februari 2016

⁷⁰ Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 16 december 2015

NZKG geeft aan dat er voldoende kennis en capaciteit aanwezig is bij het opdrachtgeverschap van provincie Noord-Holland.⁷²

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. Wel is een tendens zichtbaar dat vaststelling steeds eerder plaatsvindt. De opdracht werd in de voorafgaande jaren later vastgesteld, omdat de OD NZKG een startende organisatie was, waarvoor processen en afspraken nog moesten worden uitgewerkt. Zowel de omgevingsdienst als de ambtelijke organisatie sturen erop aan dat de opdracht wordt vastgesteld voor aanvang van het jaar waarop het betrekking heeft.

Toelichting

Conform wat is afgesproken in de Gemeenschappelijke Regeling (GR), is een meerjarige, maar jaarlijks te actualiseren DVO afgesloten.⁷³ In 2013 is een DVO afgesloten voor de duur van 5 jaar, waarbij is aangegeven dat deze overeenkomst jaarlijks wordt geactualiseerd. Dit heeft voor de jaren 2014, 2015 en 2016 ook plaatsgevonden. In 2016 heeft actualisatie van de DVO plaatsgevonden in de vorm van een appendix bij de DVO 2015, waarin alleen de belangrijkste aanvullingen en/of wijzigingen zijn opgenomen.⁷⁴ Het actualiseren van de DVO is een proces van overleg, 'onderhandeling', afspraken maken en vaststelling.⁷⁵ 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.⁷⁶ De provincie vult dit vervolgens aan met provinciale speerpunten. Dit is conform de gemaakte afspraken in het Dienstverleningshandvest (DVH).⁷⁷ In overleg met de OD NZKG wordt bepaald welke onderdelen gewijzigd, toegevoegd of verwijderd kunnen worden. Het concept gaat een aantal keer over en weer tussen de omgevingsdienst en de provincie, totdat ambtelijke overeenstemming over de teksten bestaat.⁷⁸ Binnen de provincie wordt de DVO op verschillende niveaus besproken en aangevuld; de beleidssectoren, de beleidsadviseur opdrachtgeverschap en de sectormanager. Uiteindelijk wordt de DVO door GS vastgesteld.⁷⁹ Nadat de provincie de DVO ondertekend heeft, tekent de algemeen directeur de DVO namens de OD NZKG.⁸⁰

⁷¹ Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 16 december 2015

⁷² OD NZKG, interview, 22 december 2015

⁷³ Provincie Noord-Holland e.a. (2015), Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied 2016, art. 36

⁷⁴ Provincie Noord-Holland en OD NZKG (2016), Appendix dienstverleningsovereenkomst 2016, p. 3

⁷⁵ Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 16 december 2015

⁷⁶ OD NZKG, interview, 22 december 2015

⁷⁷ OD NZKG (2013), Dienstverleningshandvest Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied 2013, art. 14

⁷⁸ Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 16 december 2015

⁷⁹ Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 16 december 2015

⁸⁰ OD NZKG, interview, 22 december 2015

In Tabel 3 is aangegeven op welke data de DVO's definitief zijn vastgesteld, met een uitsplitsing in de datum waarop de omgevingsdienst de DVO heeft ondertekend en de datum waarop provincie Noord-Holland (GS) de DVO heeft vastgesteld.

Tabel 3 Datum definitieve opdracht (2013-2016)

Jaar	Ondertekening OD NZKG	Vaststelling Noord-Holland
2013	9 januari 2013	9 januari 2013*
2014	21 september 2014	30 september 2014
2015	24 februari 2015	17 maart 2015
2016	12 januari 2016	5 januari 2016

* Ondertekend door gedeputeerde, maar niet vastgesteld in GS

Uit de tabel blijkt dat de DVO's in de jaren 2013 tot en met 2016 pas zijn vastgesteld in het jaar waarop de opdracht ook betrekking heeft. Zowel de omgevingsdienst als de ambtelijke organisatie geven aan dat de opdracht idealiter vastgesteld dient te zijn voor aanvang van het jaar waarop het betrekking heeft. In vorige jaren is dit niet haalbaar gebleken. De OD NZKG is begin 2013 opgericht, waardoor het nog niet mogelijk was om in 2012 de opdracht voor 2013 al vast te stellen. Voor 2014 en 2015 gold dat de OD NZKG nog steeds in ontwikkeling was, waardoor er veel is afgestemd tussen de provincie en de omgevingsdienst over vaststelling van de afspraken. De prioriteit ging uit naar een goede uitvoering van de VTH-taken. De vastlegging daarvan had minder prioriteit.⁸¹ Wel is zichtbaar dat de DVO steeds eerder wordt vastgesteld. Voor de opdracht van 2015 was er ambtelijk al een akkoord in 2014 en vond het bestuurlijke besluitvormingsproces in het eerste kwartaal van 2015 plaats.⁸² De DVO 2016 is op 15 december 2015 in GS besproken, maar aangehouden tot januari 2016, omdat er nog vragen waren over het verlengen van de lumpsumperiode met een jaar.

⁸¹ Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 16 december 2015

⁸² Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 16 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 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

In de Gemeenschappelijke Regeling (GR) is opgenomen dat GS zich verplichten om de OD NZKG mandaat te verlenen voor ten minste de noodzakelijke bevoegdheden voor de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven.⁸³ Dit is conform de GR ook gebeurd. GS hebben de directeur van de OD NZKG mandaat verleend.⁸⁴ 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.⁸⁵ 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.⁸⁶

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.

⁸³ Provincie Noord-Holland e.a. (2015), Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied 2016, art. 32

⁸⁴ Provincie Noord-Holland (2015), Mandaatbesluit OD NZKG 2016 provincie Noord-Holland (nr. 723518/723536)

⁸⁵ Art. 10.6, 10.7 en 10.8 Algemene wet bestuursrecht

⁸⁶ Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 16 december 2015 en OD NZKG, interview, 22 december 2015

Bevinding 4b:

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 meerdere keren aangepast, waarbij extra taken en bevoegdheden zijn gemandateerd. Specifiek voor BRZO is in februari 2015 de openbaarmaking van BRZO-inspectierapportages toegevoegd aan het mandaat. In het mandaat van december 2015 zijn de artikelen met betrekking tot BRZO aangepast als gevolg van de wetwijziging van BRZO 1999 naar BRZO 2015. In het mandaat en ondermandaat is duidelijk aangegeven wie welke besluiten mag nemen en wie welke bevoegdheden heeft. De provincie heeft zowel het mandaat als het ondermandaat gepubliceerd, waardoor duidelijk is wie namens GS beslissingen neemt.

Toelichting

In het mandaat en ondermandaat is duidelijk aangegeven wie welke besluiten mag nemen en wie welke bevoegdheden heeft.

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. Enkele bevoegdheden met betrekking tot de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven zijn niet door de provincie gemandateerd aan de OD NZKG. Eén ervan is de bevoegdheid met betrekking tot de omgevingsvergunning bij overschrijding van de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico als bedoeld in het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi).⁸⁷ Hiervoor is instructie van GS nodig.⁸⁸

De OD NZKG geeft aan het mandaat van Noord-Holland 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.⁸⁹ In de DVO 2016 staat dat het Dagelijks Bestuur van de OD NZKG vanwege de verschillende mandaten en de kans op fouten (onbevoegde besluiten) en inefficiëntie heeft besloten tot harmonisatie van de mandaten. Er komt één uniform modelmandaat voor alle opdrachtgevers.⁹⁰ De gesprekken daarover waren eind 2015 in de eindfase.⁹¹

Het mandaat aan de directeur van de OD NZKG is de afgelopen jaren meerdere malen aangepast.⁹² Het betreft dan met name wijzigingen door het mandateren van extra taken en bevoegdheden aan de directeur en aanpassingen in de voorwaarden waaronder de taken mogen worden uitgevoerd. Specifiek voor BRZO is in februari 2015 de openbaarmaking van BRZO inspectierapportages toegevoegd aan het mandaat. Bij de wijziging eind 2015 is een aantal artikelen aangepast naar aanleiding van de wetwijziging van BRZO 1999 naar BRZO 2015.⁹³ Enkele andere wijzigingen en aanpassingen van het mandaat hebben gevolgen voor de uitvoering van vergunningverleningstaken, ook bij majeure risicobedrijven. Het mandaat is met de wijzigingen robuuster geworden, omdat de directeur meer beslissingsbevoegdheden heeft gekregen.

⁸⁷ Art. 1 lid 1j Besluit externe veiligheid inrichtingen: *“De cumulatieve kansen per jaar dat ten minste 10, 100 of 1.000 personen overlijden als rechtstreeks gevolg van hun aanwezigheid in het invloedgebied van een inrichting en een ongewoon voorval binnen die inrichting waarbij een gevaarlijke stof of gevaarlijke afvalstof betrokken is”.*

⁸⁸ Provincie Noord-Holland (2015), Mandaatbesluit OD NZKG 2016 provincie Noord-Holland (nr. 723518/723536)

⁸⁹ OD NZKG, interview, 22 december 2015

⁹⁰ Provincie Noord-Holland en OD NZKG (2016), Appendix dienstverleningsovereenkomst 2016, bijlage 1 art. 3

⁹¹ OD NZKG, interview, 22 december 2015

⁹² Oorspronkelijk mandaat 18 december 2012 nr. 123678/123713. Wijzigingen 14 mei 2013, nr. 178994/179015, 10 december 2013, nr. 93255/279250, 17 februari 2015 (abusievelijk gedateerd 17 februari 2014), nr. 556462/556465, 1 december 2015, nr. 723518/723536 in werking op 1 januari 2016

⁹³ Provincie Noord-Holland (2015), Mandaatbesluit OD NZKG 2016 provincie Noord-Holland (nr. 723518/723536)

Het mandaat moet worden gepubliceerd, zodat duidelijk is wie namens GS beslissingen neemt. Het laatst gewijzigde mandaatbesluit is in december 2015 gepubliceerd.

Ondermandaat

De directeur van de OD NZKG mag per bevoegdheid ondermandaat verlenen aan één ondergeschikte. De provincie stelt daarbij een aantal eisen waaraan moet worden voldaan. In de bijlage van het mandaatbesluit is per bevoegdheid opgenomen welk laagst toegestane functieniveau de betreffende bevoegdheid mag uitvoeren in het geval van ondermandatering.

De directeur van de OD NZKG heeft ondermandaat verstrekt. Het eerste ondermandaatbesluit dateert van 22 januari 2013.⁹⁴ Het ondermandaatbesluit is meerdere malen geactualiseerd, waarbij meer taken en bevoegdheden bij majeure risicobedrijven zijn ondergemandateerd. In geval van verlening van ondermandaat dient de directeur van de OD NZKG zo spoedig mogelijk een afschrift te verstrekken aan GS, zodat het mandaatbesluit in het provinciaal blad gepubliceerd kan worden. Het ondermandaatbesluit voor 2016 is 23 december 2015 uitgegeven en gepubliceerd op de website van de provincie.

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 Noord-Holland 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 Noord-Holland. Het gaat in totaal om 19 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 is verleend voor de inrichtingen waarvoor de provincie bevoegd gezag is. Hierdoor bleek een wijziging van het mandaat niet nodig te zijn.⁹⁵

⁹⁴ Provincie Noord-Holland (2013), Ondermandaatbesluit OD NZKG 2013 (nr. 134811/134811)

⁹⁵ Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 16 december 2015 en OD NZKG, e-mail, 8 januari 2016

| 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 het mandaat en 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 en jaarrapportages. Echter, er wordt niet over alle afgesproken indicatoren (zogenoemde kritieke prestatie indicatoren (KPI's)) gerapporteerd in de jaarrapportage van de DVO. Ook geven de KPI's nog onvoldoende inzicht in de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken. Dit geldt niet alleen voor Noord-Holland, maar voor heel Nederland. De provincie geeft aan dat zij bezig is met het ontwikkelen van nieuwe KPI's om meer inzicht te krijgen in de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken door de omgevingsdienst. In het mandaat is opgenomen dat de directeur van de OD NZKG periodiek dient te rapporteren over de uitgeoefende bevoegdheden. In de voortgangsrapportages is echter geen overzicht opgenomen van de in mandaat genomen besluiten.

Op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau is duidelijk wanneer en waarover overleg plaatsvindt tussen de provincie en de OD NZKG. Conform afspraak vindt standaard een overleg plaats tussen de provincie en de OD NZKG over de voortgang van de opdracht.

Als eigenaar ontvangt de provincie drie maal per jaar een bestuursrapportage, waarin GS op hoofdlijnen worden geïnformeerd over ontwikkelingen rondom BRZO.

Toelichting

Verantwoordingsrapportages als opdrachtgever

In het mandaatbesluit staat dat de gemandateerde (zijnde de algemeen directeur van de OD NZKG) voor het einde van ieder kwartaal, of conform in een overeenkomst vastgelegd schema, een rapportage van de besluiten die in de uitoefening van het mandaat zijn genomen verstrekt aan GS.⁹⁶ In de voortgangsrapportages is echter geen overzicht opgenomen van de in mandaat genomen besluiten.

In de DVO is opgenomen dat de OD NZKG niet ieder kwartaal, maar eenmaal per vier maanden rapporteert over de voortgang van de opdracht. Dit zijn de zogeheten tertaalrapportages en de jaarrapportage DVO. Daarnaast

⁹⁶ Provincie Noord-Holland (2015), Mandaatbesluit OD NZKG 2016 provincie Noord-Holland (nr. 723518/723536), art. 7

dient de omgevingsdienst een verantwoordingsrapportage en jaarrekening over de gehele organisatie op te leveren. In de DVO is tevens opgenomen welke informatie de rapportages van de omgevingsdienst over de voortgang van de opdracht dient te bevatten, te weten:⁹⁷

- 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;
- ingekomen handhavingsverzoeken, bezwaar- en beroepschriften met betrekking tot de genomen beschikkingen en de voortgang daarvan;
- overige door de provincie gewenste relevante informatie.

In de DVO zijn tevens indicatoren (zogenoemde kritieke prestatie indicatoren (KPI's)) opgenomen waar de vergunningverlening en handhaving aan dienen te voldoen. Alle KPI's zijn uitgedrukt in een percentage, waarbij een streefwaarde is meegegeven. De indicatoren en streefwaarden voor 2015 zijn weergegeven in Tabel 4.

Tabel 4 **Indicatoren en streefwaarden 2015⁹⁸**

Code	Omschrijving indicator	Streefwaarde 2015
<i>Handhaving</i>		
H1	Tijdigheid inspectiebriefen (binnen 3 weken na inspectie)	≥95%
H2	Klachtenafhandeling (% afgehandelde klachten)	≥95%
H3	Inrichtingsmeldingen (% afgehandelde meldingen)	≥95%
H4	Gewonnen bezwaarzaken	≥85%
H5	Gewonnen beroepszaken	≥70%
<i>Vergunningverlening</i>		
V1	Binnen de wettelijke termijn genomen besluiten	≥92%
V2	Binnen redelijke termijn gerealiseerde vergunning-producten	≥65%
V3	Gewonnen bezwaarzaken	≥85%
V4	Gewonnen beroepszaken	≥70%
V5	Zelfstandig binnen 2 weken afgehandelde informatieverzoeken door het Servicepunt	≥75%

In de DVO is geen verdere toelichting op deze indicatoren opgenomen. De Rekenkamer merkt daarnaast op dat de gehanteerde indicatoren voornamelijk inzicht geven in input en output (aantallen, tijdigheid). De indicatoren geven onvoldoende inzicht in de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken. Dit geldt niet alleen voor Noord-Holland, 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.⁹⁹ Sinds 2015 werkt de OD NZKG met een nieuw informatiesysteem waarmee volgens de OD NZKG meer (relevante) gegevens kunnen worden gegenereerd.¹⁰⁰ De provincie dient nog een keuze te maken in welke gegevens zij wil ontvangen, om een

⁹⁷ Provincie Noord-Holland en OD NZKG (2015), Dienstverleningsovereenkomst 2015 art. 4.4

⁹⁸ Provincie Noord-Holland en OD NZKG (2015), Dienstverleningsovereenkomst 2015, bijlage 1 art.14

⁹⁹ IPO en VNG (2015), Toelichting bij de modelverordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht, pp. 4-5

¹⁰⁰ OD NZKG, interview, 22 december 2015

beter oordeel te kunnen vormen over de mate van veiligheid.¹⁰¹ Ook in het Milieubeleidsplan geeft de provincie aan dat zij bezig is met het ontwikkelen van nieuwe KPI's om inzicht te krijgen in de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken door de omgevingsdienst.¹⁰² Het Interne Auditteam van provincie Noord-Holland heeft in 2014 de aanbeveling gedaan om in de DVO zowel kwantitatieve- als kwalitatieve criteria op te nemen waarop kan worden gestuurd, waarbij als handvat Kwaliteitscriteria 2.1 wordt meegegeven.¹⁰³ GS hebben hierop aangegeven dat met de omgevingsdiensten specifieke afspraken worden gemaakt in de DVO's.¹⁰⁴

Conform de afspraken, rapporteert de OD NZKG driemaal per jaar over de voortgang van de opdracht. De tertaalrapportages bevatten de afgesproken informatie. Voor de verschillende VTH-taken bij majeure risicobedrijven is duidelijk hoeveel uur dit heeft gekost, met een onderscheid in verschillende taken binnen vergunningverlening (uren voor het opstellen van omgevingsvergunningen, aantal te beoordelen veiligheidsrapporten BRZO, uren voor vooroverleg), toezicht (uren voor BRZO-inspecties, aantal (her)controles) en handhaving (uren voor dwangsombeschikkingen). Uitgevoerde taken worden tevens toegelicht, zoals tegengekomen knelpunten bij de behandelde vergunningsaanvragen, het aantal BRZO-inspecties, het aantal geconstateerde overtredingen met daarbij de zwaarte van de overtredingen en het aantal opgelegde dwangsommen. Indien van toepassing zijn de processen verbaal en bezwaar en beroep toegelicht. Over klachten en overlastmeldingen wordt in zijn geheel gerapporteerd, waarbij klachten bij majeure risicobedrijven niet worden uitgelicht. Enkele majeure risicobedrijven die in de betreffende periode extra aandacht hebben gehad, worden nader toegelicht.¹⁰⁵

De meest recente jaarrapportage (over de DVO 2014) komt qua inhoud en omvang grotendeels overeen met een tertaalrapportage. In de jaarrapportage wordt nog extra verantwoord over een aantal indicatoren. Echter, niet over alle indicatoren die in DVO 2014 zijn meegegeven wordt in de jaarrapportage DVO 2014 duidelijk gerapporteerd, zoals het percentage afgehandelde klachten en het percentage gewonnen bezwaar- en beroepzaken bij handhaving.

Overlegstructuur opdrachtgever

Naast schriftelijke verantwoording vinden er op verschillende momenten en niveaus overleggen plaats tussen de provincie en de OD NZKG. 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

Conform de DVO wordt één keer per twee maanden een opdrachtgeversoverleg gehouden, waarbij de plaatsvervangend directeur/accounthouder van de OD NZKG aanwezig is en de beleidsadviseur opdrachtgeverschap en de sectormanager van de provincie Noord-Holland.¹⁰⁷ Maandelijks vindt een voorbereidend opdrachtgeversoverleg plaats en drie keer per jaar een overleg op directieniveau. De tertaal- en jaarrapportages vormen de basis voor deze gesprekken tussen de directeur van de OD NZKG en de verantwoordelijke gedeputeerde.¹⁰⁸ Voor het jaar 2016 zal naar verwachting de frequentie van het opdrachtgeversoverleg tijdelijk verhoogd worden naar één keer per maand, onder andere vanwege de overdracht

¹⁰¹ Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 16 december 2015

¹⁰² Provincie Noord-Holland (2014), Milieubeleidsplan 2015-2018, p. 7

¹⁰³ Provincie Noord-Holland (2014), Onderzoeksrapport Omgevingsdiensten, p.3

¹⁰⁴ Provincie Noord-Holland (2014), Onderzoeksrapport Omgevingsdiensten, p. 5

¹⁰⁵ OD NZKG (2015), Voortgangsrapportage 1 januari - 31 maart DVO 2015 pp. 7-12

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

¹⁰⁷ Provincie Noord-Holland en OD NZKG (2015), Dienstverleningsovereenkomst 2015 bijlage 1 art. 20 en Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 16 december 2015

¹⁰⁸ Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 16 december 2015

van gemeentelijke BRZO- en RIE-4 bedrijven naar de provincie en de overdracht van extra plustaken naar de OD NZKG, namelijk de VTH-taken rondom de Waterwet, Zorgplicht rioleringen, Grondwaterbeschermingsgebieden, Ontgrondingen, Aardkundige monumenten, PMV Sportmotoren, RBML en Vuurwerk voor heel Noord-Holland, alsmede de vergunningverlening Bodem.¹⁰⁹

Verantwoordingsrapportages als eigenaar

In de *Verordening systematische toezichtinformatie Noord-Holland* is opgenomen welke informatie het dagelijks bestuur van de OD NZKG jaarlijks voor 15 juli dient te verstrekken aan GS, zowel ten aanzien van de uitvoering van de Archiefwet, de Wabo, het Bor als het BRZO. Voor het BRZO zal de verordening wel moeten worden aangepast, aangezien er nog wordt gesproken over Burgemeesters en Wethouders als bevoegd gezag terwijl het bevoegd gezag per 1 januari 2016 is overgegaan naar provincies en er informatie dient te worden verstrekt over het met ingang van BRZO 2015 komen te vervallen bestuurlijk inspectieprogramma.

Als eigenaar van de GR OD NZKG ontvangt de provincie driemaal per jaar een bestuursrapportage.¹¹⁰ In de bestuursrapportage wordt verantwoording afgelegd over de organisatieontwikkeling, met daarbij de (externe) ontwikkelingen en de stand van zaken per portefeuille op hoofdlijnen en voor de gehele organisatie. Tevens wordt ingegaan op de financiën, waaraan de begroting van de OD NZKG ten grondslag ligt. De uitvoering bij majeure risicobedrijven is geen uitgelicht onderwerp, maar de (interne- en externe) ontwikkelingen rondom BRZO zijn wel opgenomen in de rapportage. Bijvoorbeeld de landelijk gestelde kwaliteitseisen rondom BRZO¹¹¹ en de overgang van bevoegd gezag van majeure risicobedrijven naar provincies per 2016.¹¹² Naast de bestuursrapportages ontvangt de provincie Noord-Holland als eigenaar tevens de begroting en de jaarrapportage van de OD NZKG (zoals ook is afgesproken in de DVO).

Overlegstructuur als eigenaar

Als eigenaar van de OD NZKG is de provincie (gedeputeerde Milieu) zowel lid van het Algemeen Bestuur (AB) als het Dagelijks Bestuur (DB). Zowel het AB als DB vergadert meerdere malen per jaar.¹¹³

6.2 Bestuurlijk gevoelige dossiers

Beoordelingscriterium 5b:

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

Bevinding 5b:

De verantwoordelijke gedeputeerde bespreekt met de directeur van de OD NZKG tweemaandelijks de zogeheten risico- en aandachtsdossiers, waaronder een aantal majeure risicobedrijven. Daarnaast worden ad hoc belangrijke zaken besproken, mocht dat nodig zijn.

¹⁰⁹ Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 16 december 2015 en Provincie Noord-Holland (2015), Besluitenlijst vergadering Gedeputeerde Staten van Noord-Holland van 25 augustus 2015

¹¹⁰ Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 16 december 2015

¹¹¹ OD NZKG (2014), Tweede tertaalrapportage 2014, p. 4

¹¹² OD NZKG (2015), Eerste tertaalrapportage 2015, p. 5

¹¹³ In hoofdstuk 7 wordt ingegaan op scheiding van de rollen van eigenaar en van opdrachtgever.

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. Daartoe behoren in ieder geval de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheid naar verwachting politieke- en maatschappelijke gevolgen kan hebben voor de provincie.¹¹⁴ Ook in geval van bijzondere situaties, calamiteiten en crisissituaties dient de OD NZKG de provincie direct te informeren.¹¹⁵ In de DVO is afgesproken dat de OD NZKG elke twee maanden een lijst met zogeheten risico- en aandacht dossiers aanlevert, ter bespreking met de gedeputeerde.¹¹⁶ De risico- en aandacht dossiers worden opgesteld door de zaak(dossier)eigenaar onder verantwoordelijkheid van de teammanager. De accounthouder, het directielid dat verantwoordelijk is voor het contact met de opdrachtgever, en het inhoudelijk verantwoordelijke directielid geven goedkeuring aan het dossier, voordat deze naar de opdrachtgever gaat.¹¹⁷ De risico- en aandacht dossiers 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 hoe met deze risico's om te gaan dan wel hoe deze te vermijden.¹¹⁸

Conform de afspraken in de DVO bespreken de directeur van de OD NZKG en de gedeputeerde tweemaandelijks de belangrijkste risico- en aandacht dossiers.¹¹⁹ Deze risico- en aandacht dossiers betreffen niet enkel majeure risicobedrijven. Tussendoor worden bestuurlijk gevoelige dossiers op ad hoc basis besproken, indien daar aanleiding toe bestaat.¹²⁰ In 2015 is dat een enkele keer gebeurd bij een majeur risicobedrijf, voordat de OD NZKG overging tot het opleggen van een (last onder) dwangsom.¹²¹

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. In 2014 hebben PS onder andere ter kennisname het Onderzoeksrapport Omgevingsdiensten ontvangen. Verantwoordingsrapportages zoals tertaalrapportages en jaarrapportages worden niet structureel gestuurd aan PS. Tevens worden PS niet geïnformeerd over de risico- en aandacht dossiers die tussen de OD NZKG en de gedeputeerde worden besproken. Vanuit de eigenaarsrol sturen GS aan PS wel de P&C-documenten van de GR OD NZKG, zoals begrotingen, begrotingswijzigingen en jaarrekeningen. Hierin wordt niet specifiek over de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven gerapporteerd.

¹¹⁴ OD NZKG (2015), Dienstverleningshandvest Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied 2013 art. 10 lid 1 en 2 en Provincie Noord-Holland (2015), Mandaatbesluit OD NZKG 2016 provincie Noord-Holland (nr. 723518/723536), art. 5 lid 2

¹¹⁵ Provincie Noord-Holland en OD NZKG (2015), Dienstverleningsovereenkomst 2015, p. 25

¹¹⁶ Provincie Noord-Holland en OD NZKG (2015), Dienstverleningsovereenkomst 2015, p. 25

¹¹⁷ OD NZKG, interview, 22 december 2015

¹¹⁸ OD NZKG, interview, 22 december 2015

¹¹⁹ Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 16 december 2015

¹²⁰ Provincie Noord-Holland, e-mail, 1 februari 2016

¹²¹ Provincie Noord-Holland, ambtelijk interview, 16 december 2015 en Provincie Noord-Holland, e-mail, 1 februari 2016

Toelichting

Er is geen vastgesteld protocol over de verantwoording van GS aan PS over de uitvoering van de VTH-taken door de OD NZKG. Verantwoordingsrapportages zoals tertaalrapportages en jaarrapportages worden niet toegestuurd. Uitzondering is de tweede tertaalrapportage 2014, welke een bijlage was bij een brief van GS aan PS over wijziging van de begroting 2014 van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied.

GS hebben PS wel de afgelopen jaren op meerdere momenten geïnformeerd. Zo zijn de handhavingsuitvoeringsplannen *Handhaving Uitvoeringsplan 2013-2015* en *Handhavingsuitvoeringsplan 2015*, die worden vastgesteld door GS, ter kennisname aan PS gestuurd. Dit in navolging van het Bor, dat opdraagt dat GS het handhavingsbeleid, uitgewerkt in een handhavingsuitvoeringsprogramma en de evaluatie van het handhavingsuitvoeringsprogramma bekend dienen te maken aan PS.¹²² Tevens hebben PS ter kennisname in 2014 het Onderzoeksrapport Omgevingsdiensten ontvangen.¹²³ Dit betreft een onderzoek van het Interne Auditteam van de provincie naar de mate waarin de provincie Noord-Holland invulling geeft aan haar rol als opdrachtgever en eigenaar van de vier omgevingsdiensten in de provincie Noord-Holland. Ook zijn PS begin 2014 op de hoogte gebracht van een uitbreiding van het mandaat aan de OD NZKG. In september 2015 hebben PS een brief ontvangen van GS over de invoering van de prestatiegerichte financiering vanaf 2017. Vanuit de eigenaarsrol hebben PS de begrotingen, begrotingswijzigingen en jaarstukken van de OD NZKG de afgelopen jaren ter informatie toegestuurd gekregen. Ook is in december 2015 de wijziging van de gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied als hamerstuk in PS behandeld.¹²⁴ PS hebben in de periode januari 2013 - januari 2016 geen schriftelijke vragen gesteld over majeure risicobedrijven, het BRZO en/of aanverwante onderwerpen.

De ambtelijke organisatie heeft aangegeven PS in 2016 te informeren over de stand van zaken rondom de uitvoering van de VTH-taken en daarbij in te gaan op de majeure risicobedrijven, zoals de overgang van bevoegd gezag van gemeenten naar de provincie. Tevens moeten PS in 2016 de kwaliteitsverordening VTH en de nota VTH vaststellen.

¹²² art. 7.2, 7.3 en 7.7 lid 3 Besluit omgevingsrecht

¹²³ Provincie Noord-Holland (2014), Onderzoeksrapport Omgevingsdiensten

¹²⁴ Provincie Noord-Holland (2015), Besluitenlijst vergadering Provinciale Staten van Noord-Holland van 14 december 2015

| 7 | Opdrachtgever en/of eigenaar

Sommige provincies zijn alleen opdrachtgever van een BRZO-omgevingsdienst, terwijl andere provincies zowel opdrachtgever als eigenaar (c.q. deelnemer aan de GR) zijn. De provincie is opdrachtgever en eigenaar van de OD NZKG. De Rekenkamer beoordeelt in dit hoofdstuk of de provincie Noord-Holland de rollen van eigenaar en opdrachtgever goed van elkaar gescheiden heeft.

Beoordelingscriterium 6a:

GS hebben de rol van eigenaar (c.q. deelnemer aan de GR) gescheiden van de opdrachtgeversrol, zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau.

Bevinding 6a:

GS hebben de rol van eigenaar op ambtelijk niveau gescheiden van de opdrachtgeversrol. Op bestuurlijk niveau zijn beide rollen belegd bij de gedeputeerde Milieu, die zowel verantwoordelijk is voor de opdrachtverlening als voor de deelneming in de GR. Alleen in het geval van majeure conflicterende belangen wordt de eigenaarsrol (deelnemer aan de GR) belegd bij een ander lid van GS.

Toelichting

De rollen van eigenaar en opdrachtgever zijn in de provincie Noord-Holland op ambtelijk niveau gesplitst, waarbij het ambtelijk opdrachtgeverschap is ondergebracht bij de directie Beleid, sector Milieu en het ambtelijk eigenaarschap bij de directie Concernzaken, sector Financiën.¹²⁵

Op bestuurlijk niveau zijn de rol van eigenaar en opdrachtgever neergelegd bij één gedeputeerde. Deze gedeputeerde is zowel lid van het AB als het DB van de gemeenschappelijke regeling OD NZKG. *“Voor de vertegenwoordiging naar de verbonden partijen is de keuze gemaakt dat de provincie wordt vertegenwoordigd door de gedeputeerde in wiens beleidsveld de verbonden partij actief is (opdrachtgever), tenzij sprake is van majeure conflicterende belangen tussen de provincie en de verbonden partij. In dat laatste geval wordt de verbonden partij bij een andere gedeputeerde belegd, te weten de gedeputeerde die als vervanger op de betreffende beleidsportefeuille optreedt. Dat betekent dat de vervanger als eigenaar optreedt.”*¹²⁶

¹²⁵ Provincie Noord-Holland (2012), Directiebesluit 6 december 2012 en Provincie Noord-Holland (2016), Feitelijke wederhoor concept nota van bevindingen provinciaal opdrachtgeverschap voor VTH-taken bij majeure risicobedrijven

¹²⁶ Provincie Noord-Holland (2015), Betreft: Bestuurlijke reactie onderzoek verbonden partijen. Brief aan de Randstedelijke Rekenkamer

| 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.¹²⁷ 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 experts¹²⁸ 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-richtlijn¹²⁹ 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).¹³⁰ 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.

¹²⁷ 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.

¹²⁸ prof. dr. Ale (emeritus hoogleraar Veiligheid & Rampenbestrijding) en prof. dr. Helsloot (hoogleraar Besturen van Veiligheid).

¹²⁹ 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.

¹³⁰ 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 langzaamaan 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 formulieren en rapportages moeten invullen en aanleveren, terwijl de bedrijfsprocessen niet wezenlijk veranderd zijn. Over twee soorten documenten zijn kritische opmerkingen gemaakt:

- **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.

- **Openbaarmaking samenvatting inspectieverslag:** Na afloop van de jaarlijkse inspectie wordt op de website BRZOplus.nl¹³¹ 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

¹³¹ 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.¹³² 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.

Toezicht 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

¹³² 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 (2014), Tweede tertaalrapportage 2014
- OD NZKG (2015), Eerste tertaalrapportage 2015
- OD NZKG (2015), Voortgangsrapportage 1 januari - 31 maart DVO 2015
- OD NZKG, e-mail, 8 januari 2016
- Programma Uitvoering met Ambitie (2012), Verslag Bestuurlijk Overleg Programma Uitvoering met Ambitie 28 juni 2012
- Randstedelijke Rekenkamer (2013), Quick scan Omgevingsdiensten
- Slootsadvies (2016), Mandaatverlening aan omgevingsdiensten ter zake van BRZO- en RIE 4-bedrijven
- 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
- VNG e.a. (2012), Kwaliteitscriteria 2.1
- 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

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)
- Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi)

Websites

- Bureau BRZO+ (2015), www.brzoplus.nl
- Kenniscentrum InfoMil (2015), www.infomil.nl
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2015), www.regioatlas.nl
- Interprovinciaal Overleg (2015), www.ipo.nl
- Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (2015), Algemeen Bestuur. www.odnzkg.nl
- Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (2015), Dagelijks Bestuur. www.odnzkg.nl
- Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (2016), www.odnzkg.nl

Provincie Noord-Holland

- Provincie Noord-Holland (2009), Gebiedsvisie Externe Veiligheid Westpoort (definitieve versie 14 juli 2009)
- Provincie Noord-Holland (2012), Beleidsvisie Externe Veiligheid 2012-2014
- Provincie Noord-Holland (2012), Directiebesluit 6 december 2012
- Provincie Noord-Holland (2012), Mandaatbesluit OD NZKG 2013 provincie Noord-Holland (nr. 123678/123713)
- Provincie Noord-Holland (2013), Besluit tot wijziging mandaat OD NZKG 2013 provincie Noord-Holland (nr. 178994/179015)
- Provincie Noord-Holland (2013), Mandaatbesluit OD NZKG 2014 provincie Noord-Holland (nr. 93255/279250)
- Provincie Noord-Holland (2013), Ondermandaatbesluit OD NZKG 2013 (nr. 134811/134811)
- Provincie Noord-Holland (2014), Onderzoeksrapport Omgevingsdiensten
- Provincie Noord-Holland (2014), Provinciale Ruimtelijke Verordening
- Provincie Noord-Holland (2014), Milieubeleidsplan 2015-2018
- Provincie Noord-Holland (2014), Nalevingsstrategie omgevingsrecht 2014-2017
- Provincie Noord-Holland (2014), Onderzoeksrapport Omgevingsdiensten
- Provincie Noord-Holland (2014), Provinciale Ruimtelijke Verordening
- Provincie Noord-Holland (2015), Besluitenlijst vergadering GS van Noord-Holland van 25 augustus 2015
- Provincie Noord-Holland (2015), Besluitenlijst vergadering Provinciale Staten van Noord-Holland van 14 december 2015
- Provincie Noord-Holland (2015), Besluit tot wijziging mandaat OD NZKG 2014 provincie Noord-Holland (nr. 556462/556465)
- Provincie Noord-Holland (2015), Betreft: Bestuurlijke reactie onderzoek verbonden partijen. Brief aan de Randstedelijke Rekenkamer
- Provincie Noord-Holland (2015), Mandaatbesluit OD NZKG 2016 provincie Noord-Holland (nr. 723518/723536)
- Provincie Noord-Holland (2015), Ondermandaatbesluit OD NZKG 2015 (nr. 134811/134811)
- Provincie Noord-Holland (2015), Ondermandaatbesluit OD NZKG 2016 (Founding Father's)
- Provincie Noord-Holland, e-mail, 1 februari 2016
- Provincie Noord-Holland e.a. (2015), Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied 2016
- Provincie Noord-Holland (2016), Feitelijk wederhoor concept nota van bevindingen provinciaal opdrachtgeverschap voor VTH-taken bij majeure risicobedrijven
- Provincie Noord-Holland en OD NZKG (2013), Dienstverleningsovereenkomst 2013
- Provincie Noord-Holland en OD NZKG (2014), Dienstverleningsovereenkomst 2014
- Provincie Noord-Holland en OD NZKG (2015), Dienstverleningsovereenkomst 2015
- Provincie Noord-Holland en OD NZKG (2015), Handhavingsuitvoeringsplan 2015
- Provincie Noord-Holland en OD NZKG (2016), Appendix dienstverleningsovereenkomst 2016

| 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

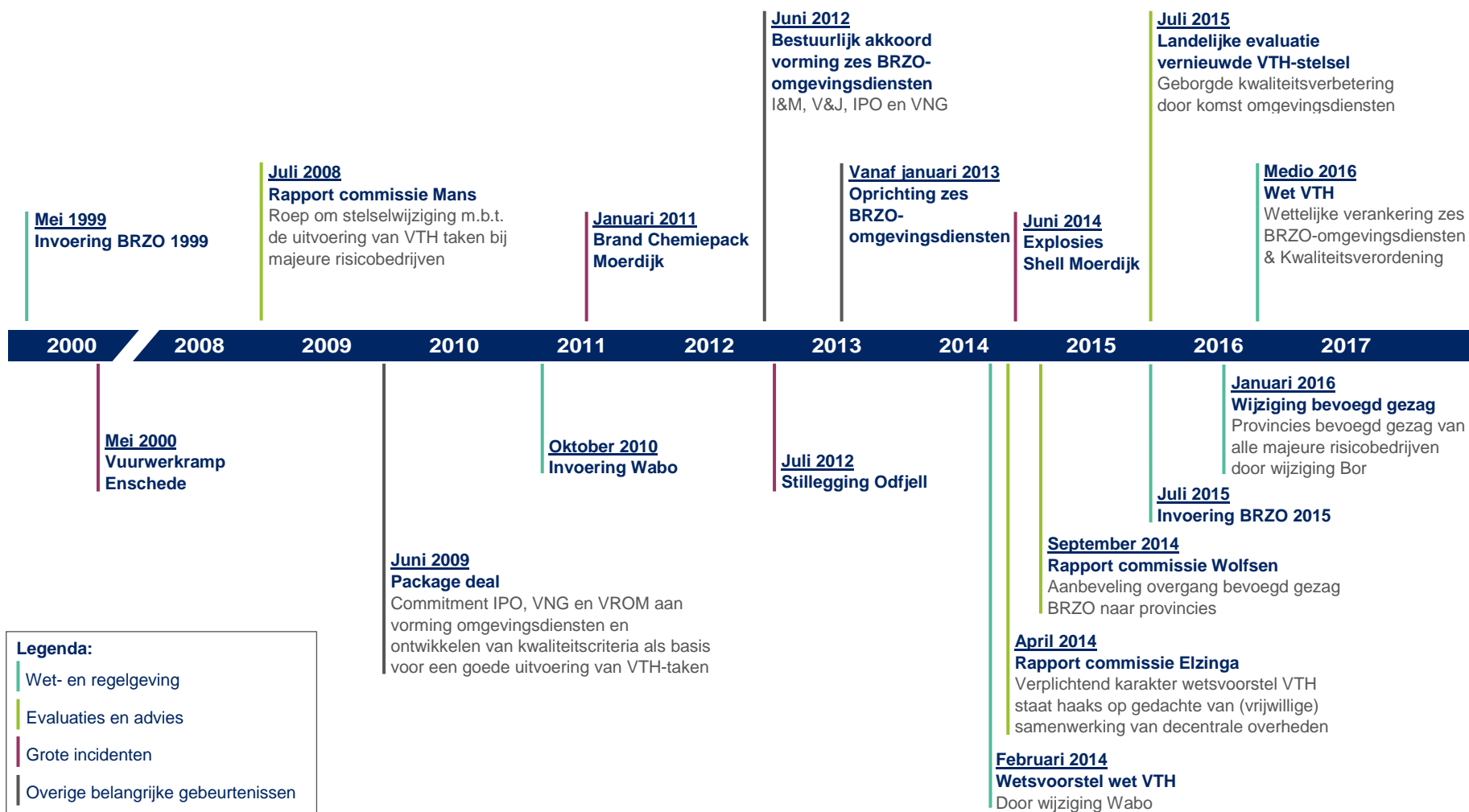
Provincie Noord-Holland

- De heer T. Talsma, gedeputeerde Milieu
- De heer K. Vervaart, beleidsadviseur Opdrachtgeverschap - Milieu

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
BBT	Best beschikbare technieken
Bevi	Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen
Bor	Besluit omgevingsrecht
BRZO	Besluit Risico's Zware Ongevallen
DCMR	DCMR Milieudienst Rijnmond
DVO	Dienstverleningsovereenkomst
DVH	Dienstverleningshandvest
PGF	Prestatiegericht financieren
GR	Gemeenschappelijke Regeling
HUP	Handhavingsuitvoeringsplan
KPI	Kritieke prestatie indicator
IPO	Interprovinciaal Overleg
OD IJmond	Omgevingsdienst IJmond
OD NZKG	Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied
OFGV	Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek
PDC	Producten- en Dienstencatalogus
RIE-4	Richtlijn Industriële Emissies, categorie 4
RUD NHN	Regionale Uitvoeringsdienst Noord-Holland Noord
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)