

EINDRAPPORT

Uitvoering op afstand

Provinciaal opdrachtgeverschap voor uitvoering VTH-taken bij majeure risicobedrijven

Provincie Utrecht | 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	8
Nawoord rekenkamer	11
Provincievergelijking	12
1 Inleiding	16
1.1 Aanleiding en achtergrond	16
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen	19
1.3 Afbakening	20
1.4 Beoordelingskader	21
2 Overzicht majeure risicobedrijven	24
3 Beleidskaders	26
3.1 Vastgestelde beleidskaders	26
3.2 Communicatie bij beleidswijzigingen	28
4 Opdrachtverlening	30
4.1 Concrete opdracht	30
4.2 Jaarlijkse actualisatie	32
5 Mandatering	34
5.1 Mandaat aan directeur BRZO-omgevingsdienst	34
5.2 Kwaliteit mandaat	34
5.3 Aanpassing mandaat	36
6 Verantwoording	37
6.1 Verantwoordingswijze	37
6.2 Bestuurlijk gevoelige dossiers	40
6.3 Verantwoording van GS aan PS	41
7 Opdrachtgever en/of eigenaar	43
8 Inzicht in uitvoering VTH-taken	45
Bijlage A Geraadpleegde bronnen	51
Bijlage B Geraadpleegde personen	53
Bijlage C Landelijke ontwikkelingen rondom majeure risicobedrijven	54
Bijlage D Afkortingenlijst	55

Conclusies en aanbevelingen

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

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

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

Centrale onderzoeksvraag

Vult de provincie haar rol als opdrachtgever van BRZO-omgevingsdiensten voor de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven goed in en welke aandachtspunten zijn er door 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 Utrecht vult haar rol als opdrachtgever van de BRZO-omgevingsdienst goed in. De provincie heeft duidelijke kaders gesteld en een goede opdracht verleend. Ook het mandaat is goed geregeld, maar een ondermandaat ontbreekt bij de OD NZKG. De verantwoording is over het algemeen goed geregeld. De indicatoren waarover wordt gerapporteerd geven nog onvoldoende inzicht in de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken. Dit geldt niet alleen voor Utrecht, maar voor heel Nederland.

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).

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 twee lokale omgevingsdiensten in de provincie Utrecht (RUD Utrecht en de Omgevingsdienst regio Utrecht (ODRU)). 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 13 majeure risicobedrijven (zie [Bevinding 1](#)).

Beleidskaders

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

De provincie Utrecht heeft duidelijke kaders vastgesteld waarbinnen de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven moet plaatsvinden. De provincie houdt de BRZO-omgevingsdienst op de hoogte van de vigerende provinciale kaders en communiceert beleidswijzigingen tijdig. Overigens komen veel beleidswijzigingen voort uit Europese en landelijke wet- en regelgeving.

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](#) en [Bevinding 2b](#)).

Aanbeveling 1

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?

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.

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

Aanbeveling 2

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

Vanuit de opdrachtgeversunit van de provincie was in 2015 circa 0,5 fte betrokken bij de aansturing van de OD NZKG. Vanwege het toegenomen aantal majeure risicobedrijven in 2016, waaronder een aantal aandachtsdossiers, verwacht de provincie in 2016 meer tijd kwijt te zijn met de aansturing, waardoor circa 1 fte zal worden ingezet voor het opdrachtgeverschap van de OD NZKG. De OD NZKG geeft aan dat de capaciteit en expertise bij de provincie voor het verlenen van de opdracht voldoende is. (zie [Bevinding 3a](#))

Mandaat

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

Door de provincie is een goed mandaat verleend. Het mandaat van de provincie aan de directeur van de OD NZKG is voldoende robuust, omdat op een enkele uitzondering na, alle (beslissings-)bevoegdheden bij de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven zijn gemandateerd. 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.

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

Aanbeveling 3

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

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 afspraken gemaakt over de wijze van verantwoording. De indicatoren waarover wordt gerapporteerd geven nog onvoldoende inzicht in de kwaliteit van de uitvoering. Dit geldt niet alleen voor Utrecht, 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.

De verantwoordingsrapportages van de OD NZKG voldoen aan de eisen uit de opdracht. In de opdracht of in het mandaat is echter niet opgenomen dat de directeur van de OD NZKG zich dient te verantwoorden over de uitgeoefende bevoegdheden. In de periode januari 2013 - januari 2016 waren er geen bestuurlijk gevoelige dossiers en hebben er ook geen bestuurlijke overleggen plaatsgevonden. Vanaf 2016 zullen, vanwege de overgang van de majeure risicobedrijven van de gemeenten naar de provincie per 1 januari 2016, naar verwachting wel bestuurlijke overleggen gaan plaatsvinden tussen de verantwoordelijk gedeputeerde en de directeur van de OD NZKG over de risico- en aandachtsdossiers (zie [Bevinding 5a](#) en [Bevinding 5b](#)).

Aanbeveling 5

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

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. Wel hebben GS eind 2015 in een memo ten aanzien van de overgang van het bevoegd gezag per 1 januari 2016 aangegeven dat PS geïnformeerd zullen worden over actuele ontwikkelingen en eventuele incidenten. De afgelopen jaren zijn PS op een aantal momenten geïnformeerd over de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven door GS (zie [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.

Opdrachtgever en/of eigenaar

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

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

Inzicht in de uitvoering

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

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

Reactie Gedeputeerde Staten



PROVINCIE :: UTRECHT

Randstedelijke Rekenkamer
mw. dr. ir. A. Hoenderdos-Metselaar
Teleportboulevard 110
1043 EJ AMSTERDAM
Per e-mail oostveen@randstedelijke-rekenkamer.nl

DATUM 26 april 2016
NUMMER 81830879
UW BRIEF VAN 5 april 2016
UW NUMMER 2016/AH/038
BIJLAGE geen

TEAM UFE/Oprachtgeversunit RUD
REFERENTIE Geert Nortier
DOORKIESNUMMER 0627587403
E-MAILADRES geert.nortier@provincie-utrecht.nl
ONDERWERP Bestuurlijk wederhoor "Uitvoering op afstand"

Geachte mevrouw Hoenderdos-Metselaar,

De Randstedelijke Rekenkamer stelt ons in de gelegenheid om te reageren op de concept-bestuurlijke nota "Uitvoering op afstand" over uw onderzoek naar het opdrachtgeverschap voor de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven. Wij maken daar graag gebruik van.

Samenvattend

Naar het oordeel van de Randstedelijke Rekenkamer vult de provincie Utrecht haar rol als opdrachtgever van de BRZO-omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG) goed in. Verbeterpunt is de formulering van de indicatoren waarover wordt gerapporteerd. Dit geldt niet alleen voor Utrecht, maar voor heel Nederland. U formuleert daarnaast een aantal aanbevelingen.

Wij herkennen ons in de uitkomsten van het onderzoek. Ook onze partners in de OD NZKG zijn goede opdrachtgevers. Dat is een belangrijke voorwaarde voor het goed functioneren van de uitvoeringsdienst. Met hen zullen wij onderzoek doen naar indicatoren die het gewenste inzicht bieden in de uitvoeringspraktijk. Ook de overige aandachtspunten en aanbevelingen vormen een impuls voor de verdere professionalisering van het opdrachtgeverschap en zullen worden opgevolgd. De inzichten in de uitvoering zoals die naar voren komen in de interviews met bijvoorbeeld bedrijven, leveren waardevolle feedback op voor de processen en producten van de uitvoeringsdienst.

Hieronder geven wij het gevraagde inzicht in de wijze waarop wij de aanbevelingen willen opvolgen en uitvoeren. Op een enkel onderdeel nuanceren wij de conclusies.

Verantwoording is goed geregeld, betere indicatoren voor uitvoering nodig.

De belangrijkste bevinding heeft betrekking op de verantwoording over de uitvoering van de VTH-taken door de ODNZKG. Naar uw oordeel is de verantwoording goed geregeld, maar geven de indicatoren waarover wordt gerapporteerd nog onvoldoende inzicht in de kwaliteit van de uitvoering. Daarbij wordt door u aangetekend dat dit niet alleen voor Utrecht geldt, maar voor heel Nederland. De aanbeveling is om indicatoren op te stellen die een beter inzicht geven in de kwaliteit van de uitvoering, waarbij de suggestie wordt gedaan om hierover in landelijk verband afspraken te maken.

Uw bevinding wordt herkend. Uitvoering op afstand én de verandering in het bevoegde gezag maken meer inzicht in de uitvoering gewenst. Daarbij plaatsen wij de kanttekening dat het gaat om een zeer complex taakveld. Het is geen eenvoudige opgave om indicatoren te formuleren die een sluitend inzicht bieden in kwaliteit van de uitvoering. Wellicht kan ook het beter in beeld brengen van de kwaliteitseisen waaraan processen en producten van de BRZO-RUD's moeten voldoen, bijdragen aan het gewenste inzicht in de kwaliteit van de uitvoering.

We nemen de aanbeveling over en zullen hierover in overleg treden met de mede-opdrachtgevers in de OD NZKG (regionaal). Met de Staten gaan we graag hierover in gesprek. We streven naar afstemming op landelijk niveau. Met de opdrachtnemer, de OD NZKG, is al ambtelijk oriënterend gesproken over dit onderwerp.

Beleidskaders zijn duidelijk, stel de Kwaliteitsverordening VTH vóór 1 juli 2016 vast.

U oordeelt dat de provincie duidelijke beleidskaders heeft voor de uitvoering van de VTH-taken bij risicobedrijven, maar ziet een belangrijke meerwaarde in de door Provinciale Staten vast te stellen verordening waarin kwaliteitsdoelen worden verankerd.

Het belang van de verordening staat buiten kijf. Wij zullen ons inspannen om de verordening zo snel als mogelijk is in de besluitvorming te brengen. Een besluit door Provinciale Staten vóór 1 juli is echter niet haalbaar.

De wettelijke grondslag van de verordening is de nieuwe Wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (Wet VTH). Deze wet was al met 3 maanden (tot 1 april jl.) uitgesteld. Begin april is bekend geworden dat de inwerkingtreding opnieuw is uitgesteld. Vaststelling door PS van de nieuwe provinciale VTH-verordening vóór 1 juli a.s. is technisch niet meer mogelijk. Ondertussen werken wij met gemeenten, de ODRU en de RUD Utrecht intensief aan een provinciebreed zo uniform mogelijke VTH-verordeningstekst. De provincie en de partners hebben zich ten doel gesteld om e.e.a. ambtelijk vóór de zomervakantie af te ronden. Vervolgens zullen de colleges van B&W en gemeenteraden de VTH-verordening in het 3^e of 4^e kwartaal van 2016 definitief kunnen vaststellen. Voor wat betreft Provinciale Staten is het voornemen de provinciale VTH-verordening ter vaststelling aan te bieden voor hun vergadering van 31 oktober 2016.

Provincie verleent een goede opdracht, eerdere besluitvorming over de dienstverleningsovereenkomst (DVO) is gewenst

U vindt dat de provincie een goede en concrete opdracht verleent, die jaarlijks wordt geactualiseerd. De aanbeveling is om de jaarlijkse actualisatie van de dienstverleningsovereenkomst telkens voorafgaand aan het betreffende jaar vast te stellen.

De aanbeveling van de Randstedelijke Rekenkamer is begrijpelijk. Wij streven er naar om de besluitvorming over de dienstverleningsovereenkomst naar voren te halen. Uit de nota blijkt dat we daar vooruitgang in hebben geboekt.

Wij leggen de nadruk op het zo vroeg mogelijk vastleggen van de doelen voor het komende jaar. Dat doen wij in de vorm van een jaarprogramma VTH voor al onze VTH-taken, dus ook die bij de risicobedrijven. Het programma voor 2016 is door ons op 26 januari vastgesteld. De DVO met de OD NZKG is op 2 februari 2016 door ons vastgesteld. PS zijn hierover in hun vergadering van 15 februari over geïnformeerd. Het formele tekenmoment was op 24 maart 2016. Voor de goede orde: er valt nooit een gat in de uitvoering van onze wettelijke taken.

Het vaststellen van een programma en een DVO voorafgaand aan het betreffende jaar is niet mogelijk. Volgens de verplichte methodiek van de BIG8 moet er eerst een evaluatie plaatsvinden over het voorafgaande jaar. Dat gebeurt op basis van de laatste rapportage. Daarna wordt het programma voor het komende jaar opgesteld. Wij streven er naar om dit proces steeds in januari af te ronden en Provinciale Staten daarvan direct in kennis te stellen.

Mandaat is robuust, OD NZKG moet ondermandaat vaststellen

U oordeelt dat ons mandaat aan de directeur van de OD NZKG voldoende robuust is. Dat is ook naar onze mening een belangrijke randvoorwaarde voor een adequate uitvoering van VTH-taken "op afstand".

U wijst erop dat een ondermandaat van de directeur van de OD NZKG ontbreekt. Wij hebben samen met de OD NZKG onderzocht of dat tot uitvoeringsproblemen heeft geleid of kan leiden. Dat is niet het geval. Alle formele besluiten worden rechtmatig getekend door de directeur van de OD NZKG of diens plaatsvervanger, conform ons mandaat. Er zijn wel toezichtbrieven getekend door andere medewerkers. Ofschoon daar voor ons geen

juridisch risico uit voortvloeit en het vaststellen van een ondermandaat op de allereerste plaats de verantwoordelijkheid is van de directeur van de OD NZKG, hebben we uw aanbeveling al onder de aandacht gebracht. De OD NZKG werkt op dit moment aan een ondermandaat.

Verantwoording voldoet, overleg GS-directeur OD NZKG over risico- en aandachtsdossiers is gewenst.

De rapportages van de OD NZKG voldoen aan de eisen. Er is volgens u reden dat daarnaast de directeur van de OD NZKG verantwoording aflegt over de uitvoering van ons mandaat. Daarbij zou de nadruk moeten liggen op het op bestuurlijk niveau bespreken van de risico- en aandachtsdossiers.

Tot 2016 waren er geen dossiers die bestuurlijk overleg noodzakelijk maakten. Met ingang van 1 januari 2016 zijn die er wel. Uw aanbeveling maakt deel uit van het aanbod van de OD NZKG voor het jaar 2016 en verder. Regelmatig bestuurlijk overleg is ingepland. Overigens hebben de dossiers van de risicobedrijven de voortdurende aandacht van onze organisatie en vindt bestuurlijk overleg direct plaats als daar aanleiding voor is.

PS maken met GS afspraken over de wijze van informatievoorziening

U meldt enerzijds dat hierover geen concrete afspraken zijn gemaakt en anderzijds dat wij in al in 2015 toezeggingen hierover hebben gedaan aan Provinciale Staten.

Provinciale Staten worden door ons geïnformeerd over de programmering van de VTH-taken, inclusief die bij onze risicobedrijven. Daarnaast informeren wij hen proactief over actuele ontwikkelingen en incidenten. Wij onderschrijven uiteraard het belang van een goede informatievoorziening. Bij de behandeling van uw nota willen wij met Provinciale Staten terugblikken op de informatievoorziening in de afgelopen periode en maken aanvullende afspraken als daar behoefte aan bestaat.

Hoogachtend,

Voorzitter,

Secretaris.

| Nawoord Rekenkamer |

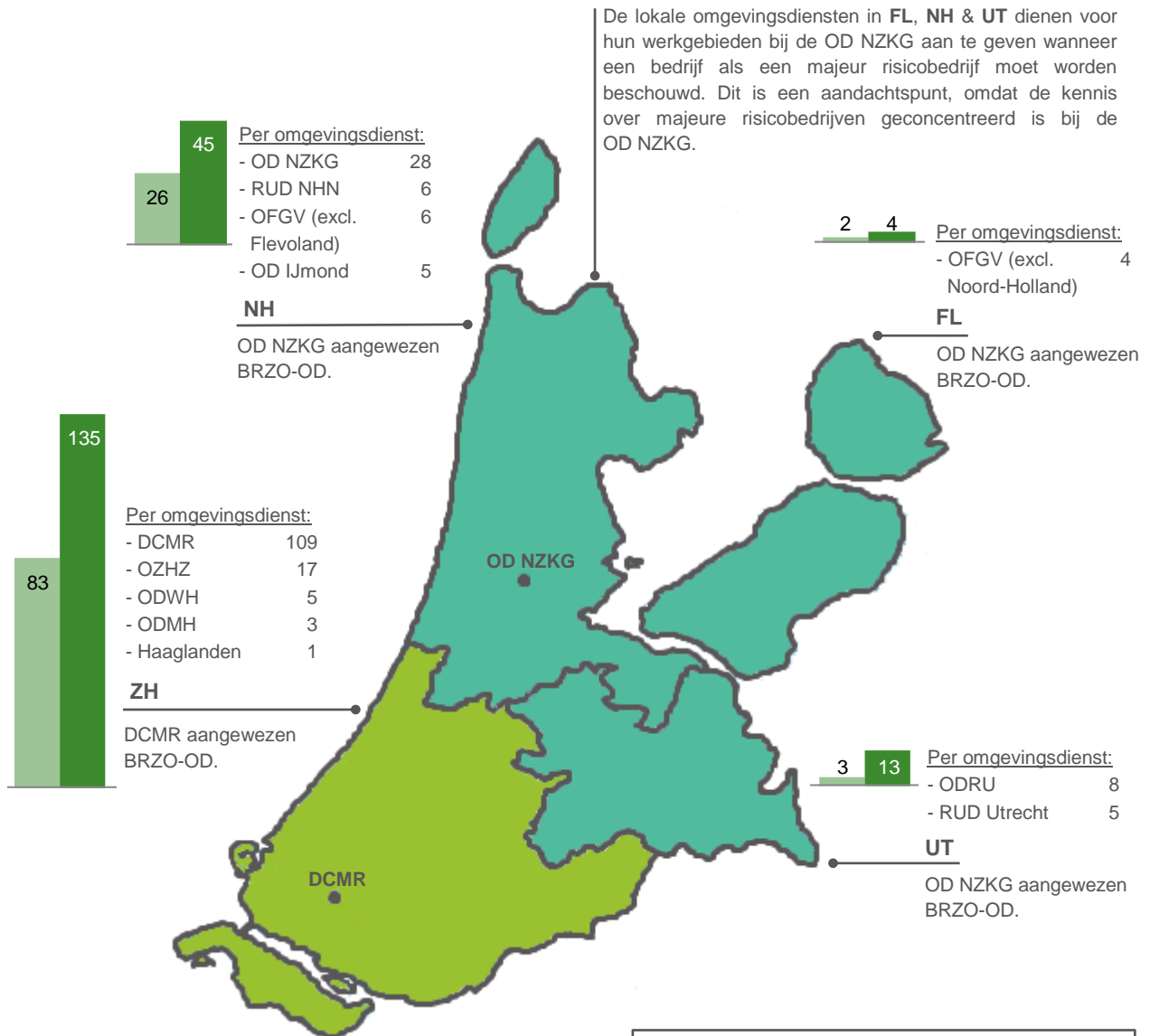
De Rekenkamer dankt GS voor hun reactie. Wij zijn verheugd dat het college zich kan vinden in de aanbevelingen en deze zal betrekken bij de verdere professionalisering van het opdrachtgeverschap aan de BRZO-omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied. Op een enkel punt geven wij graag nog een reactie.

Zoals GS in hun bestuurlijke reactie aangeven is het vaststellen van de kwaliteitsverordening gekoppeld aan de wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) voor de verbetering van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Gedurende het onderzoek was de verwachting nog dat de datum van inwerkingtreding van de wetwijziging 1 juli 2016 zou zijn. Na het opstellen van de bestuurlijke nota is echter bekend geworden dat dit moment is vervroegd; de wetwijziging is op 14 april 2016 inwerking getreden. De Rekenkamer kan zich vinden in het voornemen van GS om de kwaliteitsverordening zo spoedig mogelijk in besluitvorming te brengen.

We zien de behandeling van het rapport in PS 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.

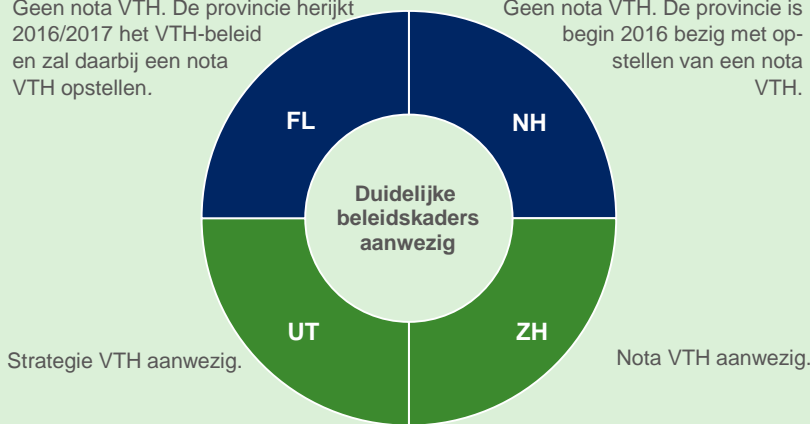
Toelichting op de kleuren:

■ 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.



Strategie VTH aanwezig.

Nota VTH aanwezig.

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

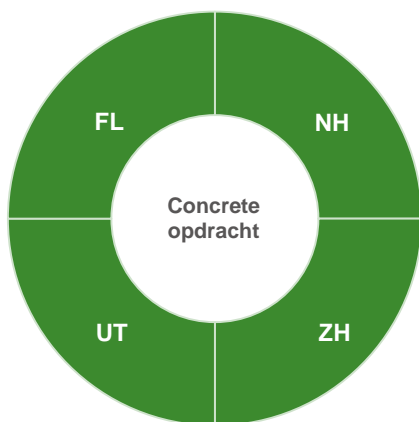
NH

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

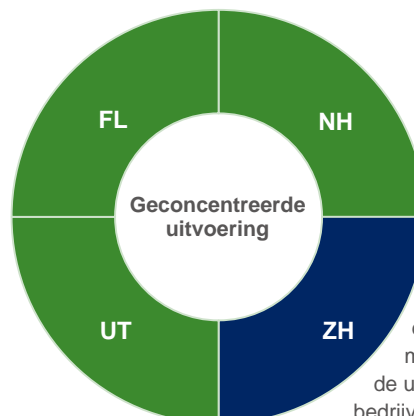
ZH

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.

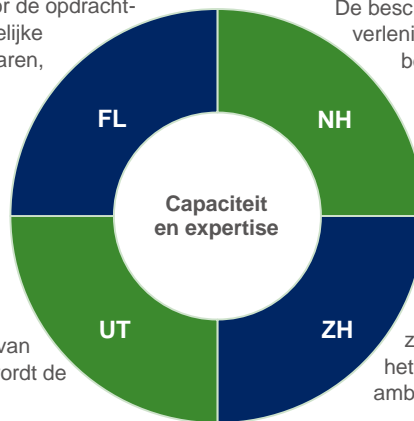
In **FL, NH & UT** is sprake van geconcentreerde uitvoering, dit wil zeggen dat de uitvoering alleen door de aangewezen BRZO-OD wordt gedaan.



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.



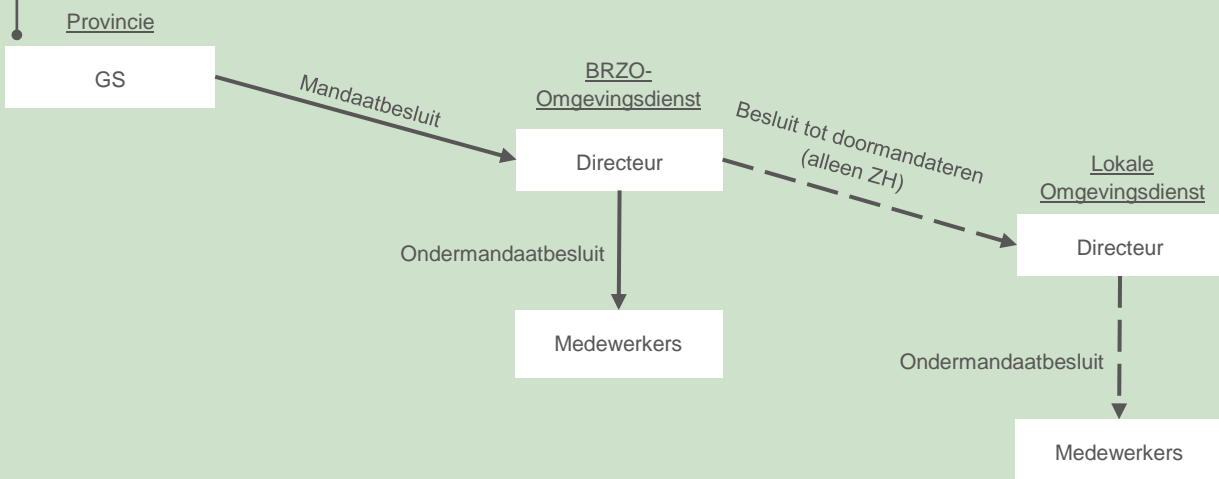
De beschikbare capaciteit voor de opdrachtverlening en het opstellen van uitvoeringsbeleid wordt door de ambtelijke organisatie als voldoende ervaren.

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	

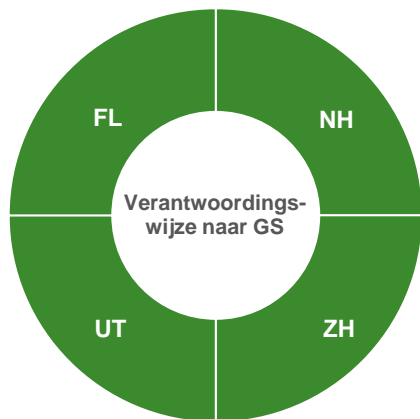
Ondermandaatbesluit aanwezig

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.

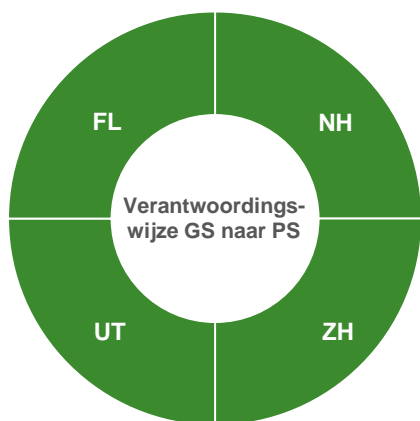
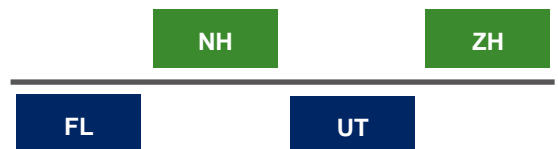
Voor **FL, NH, UT & ZH** geldt dat de gehanteerde indicatoren nog onvoldoende inzicht geven in de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken.

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

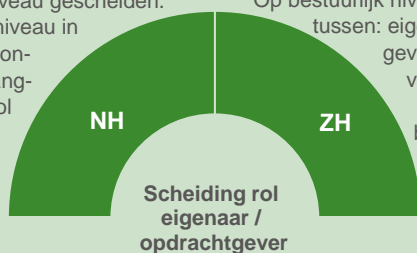


In **FL, NH, UT & ZH** zijn PS door GS geïnformeerd over de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven. Op een uitzondering na zijn er geen concrete afspraken tussen GS en PS over de informatie die PS wensen te ontvangen over de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven, ook niet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

Oprichtgever en/of eigenaar

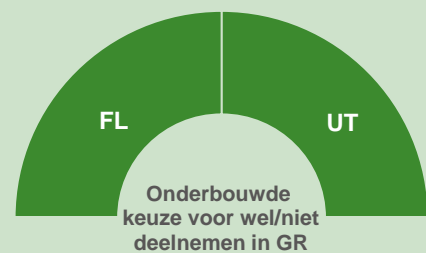
Oprichtgever en eigenaar

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



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

Alleen opdrachtgever



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

| 1 | Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

1.1.1 Aanleiding

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.1.2 Achtergrond

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁵ Art. 5 Besluit Risico's Zware Ongevallen 2015

BRZO-omgevingsdiensten

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

Naar aanleiding van dit rapport zijn in 2009 afspraken gemaakt tussen de rijksoverheid, provincies en gemeenten over het structureel verbeteren van de vergunningverlening, toezicht en handhaving. Deze afspraken staan bekend als de zogeheten 'Package deal'. Eén van de gemaakte afspraken is de oprichting van omgevingsdiensten (OD, ook wel Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD) genoemd). In 2012 is door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) besloten om zes van de huidige 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

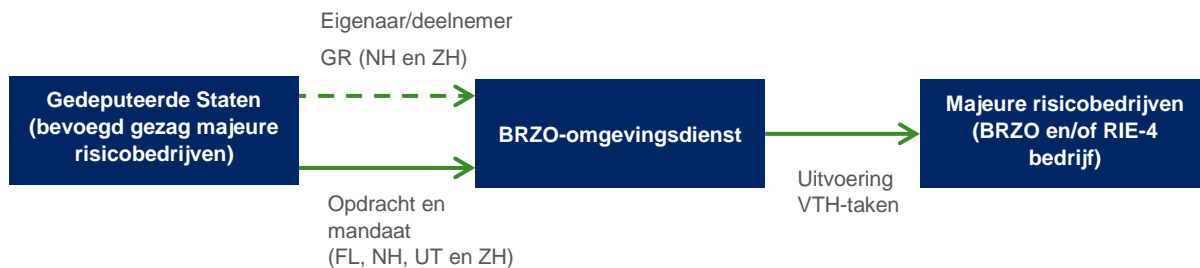
In Figuur 2 is weergegeven wat de verhoudingen zijn tussen GS, de BRZO-omgevingsdienst en de majeure risicobedrijven.

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 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 <i>Gemeenschappelijke Regeling</i> .
7 Welke aandachtspunten signaleren de betrokkenen bij de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven door de BRZO-omgevingsdienst?	7 n.v.t.

Toelichting op de onderzoeksvragen en bijbehorende criteria

1. GS dienen zicht te hebben op alle majeure risicobedrijven waarvoor zij bevoegd gezag zijn. Dit overzicht is onder andere van belang bij het bepalen van de omvang van de VTH-taken die moeten worden uitgevoerd bij deze bedrijven. Het bijhouden van een overzicht kan uitbesteed zijn aan de BRZO-omgevingsdienst. Het aantal en soort majeure risicobedrijven is van invloed op de omvang van de te verlenen opdracht (inclusief het benodigde budget).
2. PS en/of GS dienen beleidskaders vast te stellen, waarbinnen de VTH-taken bij majeure risicobedrijven uitgevoerd moeten worden. Hierbij valt te denken aan de verordening over de kwaliteit van de uitvoering van VTH-taken door PS. De provincie geeft zo richting aan de wijze waarop de VTH-taken door de BRZO-omgevingsdiensten moeten worden uitgevoerd. Bij provinciale beleidswijzigingen dient de provincie deze tijdig te communiceren aan de BRZO-omgevingsdienst, zodat deze de uitvoering van de VTH-taken daarop kan aanpassen. Het gaat hierbij niet over Europese en landelijke 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 Utrecht is per 1 januari 2016 bevoegd gezag voor in totaal 13 majeure risicobedrijven. Deze liggen in de werkgebieden van de lokale omgevingsdiensten RUD Utrecht en de Omgevingsdienst regio Utrecht (ODRU).

De BRZO-Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG) houdt het bedrijvenbestand bij in een digitaal informatiesysteem. De OD NZKG is hierbij deels afhankelijk van de twee lokale omgevingsdiensten in de provincie Utrecht. 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.

Toelichting

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

Werkgebied	BRZO – Hogedrempel	BRZO – Lagedrempel	RIE-4	Totaal
RUD Utrecht	2	3	0	5
ODRU	3	2	3	8
Totaal	5	5	3	13

Per 1 januari 2016 is het bevoegd gezag over 7 BRZO-bedrijven en 3 RIE-4 bedrijven overgegaan van Utrechtse gemeenten naar de provincie Utrecht. De provincie Utrecht is daarmee bevoegd gezag geworden van in totaal 13 majeure risicobedrijven.²⁸ De BRZO-omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied voert de VTH-taken bij majeure risicobedrijven uit in de werkgebieden van de lokale omgevingsdiensten RUD Utrecht en Omgevingsdienst regio Utrecht (ODRU).

Het signaleren wanneer een bedrijf valt binnen de grenzen van het BRZO behoort bij de normale werkprocessen van de lokale omgevingsdiensten (de ODRU en de RUD Utrecht). De BRZO-bedrijven worden ingevoerd in een landelijke database. Voor wat betreft de categorie RIE4-bedrijven die niet tevens een BRZO-bedrijf zijn, is door de provincie een uitvraag gedaan bij de ODRU en de RUD Utrecht. Een betrouwbare landelijke database ontbreekt voor deze categorie bedrijven. Daarnaast werkt de OD NZKG sinds 2015 met een digitaal informatiesysteem

²⁷ OD NZKG, e-mail, 8 januari 2016

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

(Mozard) waarin voor alle majeure risicobedrijven 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.²⁹

Een aandachtspunt bij het bijhouden van de lijst met majeure risicobedrijven in het werkgebied van de lokale omgevingsdiensten is dat de kennis over majeure risicobedrijven is geconcentreerd bij de BRZO-omgevingsdienst 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 dat een bedrijf onder het BRZO- en/of de RIE-4 dient komen te vallen, terwijl de kennis over deze majeure risicobedrijven juist gecentraliseerd is bij de gespecialiseerde BRZO-omgevingsdienst. Hierdoor is er een risico aanwezig dat er majeure risicobedrijven zijn die nog niet als zodanig bekend staan. Mede om dit probleem te ondervangen organiseert de OD NZKG begin 2016 een informatiebijeenkomst voor een afvaardiging van vergunningverleners en toezichthouders van de lokale omgevingsdiensten. 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.³⁰

²⁹ OD NZKG, interview, 22 december 2015

³⁰ OD NZKG, interview, 22 december 2015 & Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 16 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:

De provincie Utrecht heeft duidelijke kaders vastgesteld waarbinnen de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven moet plaatsvinden. De provinciale kaders zijn opgenomen in de *Provinciale Strategie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht 2016-2019*. De kaders van de provincie houden rekening met relevante ontwikkelingen en wijzigingen van wetgeving en beleid. Bij afsluiting van het onderzoek hebben PS nog geen verordening vastgesteld over de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken. De verwachting is dat deze voor 1 juli 2016 naar de Statencommissie zal worden gestuurd.

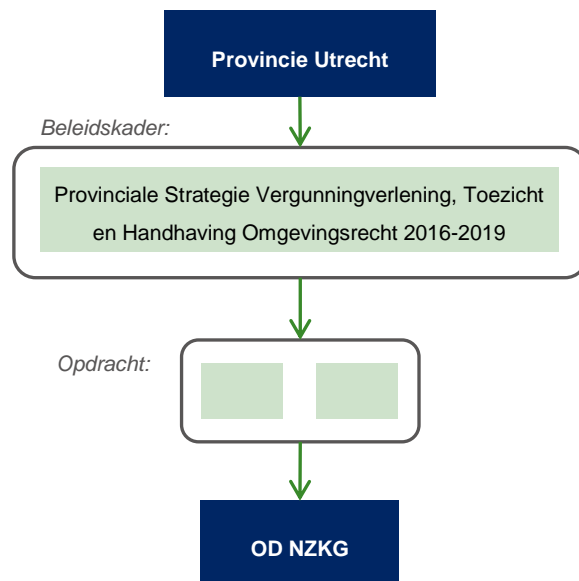
Toelichting

Op 27 oktober 2015 hebben GS de *Provinciale Strategie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht 2016-2019* (hierna Strategie VTH) vastgesteld. De Strategie VTH is niet specifiek van toepassing op de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven en omvat de provinciale kaders waarbinnen de uitvoering van alle VTH-taken moet plaatsvinden. De Strategie VTH vervangt per 1 januari 2016 de volgende kaders:

- Samenwerkingsovereenkomst Wabo tussen de Provincie Utrecht en de gemeenten in Utrecht uit 2010;
- Bestuurlijk toezichtprogramma majeure risicobedrijven Regio Midden Oost 2012-2016³¹, en
- Beleidsplan Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2013-2015.

De Strategie VTH vormt de input voor de jaarlijkse opdracht aan de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG). Zie ook Figuur 3. In hoofdstuk 4 is ingegaan op de opdracht van de provincie aan de OD NZKG. Onder het figuur volgt een toelichting op de Strategie VTH.

³¹ Het BRZO 1999 stelde de provincie verplicht om een inspectieprogramma te hebben. Maar met de komst van het BRZO 2015 is deze verplichting komen te vervallen.



Figuur 3 Schematische weergave documenten met betrekking tot beleidskader

De Strategie VTH wordt door de provincie aangeduid als een algemeen strategisch/juridisch beleidskader waarin de basisprincipes en de bandbreedte van het provinciale VTH-beleid zijn vastgelegd. De Strategie VTH is een beslissingsondersteunend model voor zowel de provincie als voor de OD NZKG en de RUD Utrecht. Het doel van dit document is om vergunningverleners en handhavers sturing te geven in het proces om te komen tot een besluit over de wijze waarop op een vergunningaanvraag en een overtreding moet worden gereageerd. Daarnaast moet de Strategie VTH er ook voor zorgen dat er een zo groot mogelijke eenduidigheid en uniformiteit in het provinciale optreden gewaarborgd wordt.³² In de Strategie VTH is aangegeven dat de volgende algemene uitgangspunten uit het Coalitieakkoord van toepassing zijn:³³

1. *“De focus van de provincie ligt op het uitvoeren en verder versterken van kerntaken met een omslag van beleidsvorming naar uitvoering;*
2. *Het handhaven van een gezonde leefomgeving is onze verantwoordelijkheid;*
3. *Het bereiken van doelen staat voorop; wij zetten alleen regels in ter ondersteuning daarvan, en*
4. *Wij gaan uit van vertrouwen in de samenleving, in de kracht van mensen, met meer nadruk op de eigen verantwoordelijkheid.”*

De Strategie VTH van de provincie bestaat uit vijf onderdelen:

- Vergunningenstrategie;
- Preventiestrategie;
- Toezichtstrategie;
- Gedoogstrategie, en
- Sanctiestrategie.

Bij het onderdeel vergunningenstrategie is aangegeven dat het betrekking heeft op de ‘procedurele inrichting van trajecten die moeten leiden tot volwaardige en gedragen vergunningen en ontheffingen’. Vergunningverlening

³² Provincie Utrecht (2015), Provinciale Strategie Vergunningverlening, Toezicht & Handhaving Omgevingsrecht 2016-2019, pp. 5 & 6

³³ Provincie Utrecht (2015), Provinciale Strategie Vergunningverlening, Toezicht & Handhaving Omgevingsrecht 2016-2019, p. 6

dient te voldoen aan zes hoofdcriteria. Zo dient er bijvoorbeeld een probleemanalyse te zijn gemaakt van de te verwachte vergunningen en benodigde capaciteit. Het doel van de preventiestrategie is het voorkomen dat overtredingen ontstaan. De toezichtstrategie beschrijft alle vormen van toezicht. In de gedoogstrategie is aangegeven dat slechts in uitzonderingsgevallen sprake mag zijn van gedogen en dat dit altijd een tijdelijk karakter heeft. De sanctiestrategie, door de provincie ook handhavingsstrategie genoemd, is gelijk aan de landelijke strategie.³⁴

Niet alle kaders die betrekking hebben op de uitvoering van de VTH taken zijn ook daadwerkelijk in de Strategie VTH opgenomen of uitgewerkt. In veel gevallen zijn de vergunningverlenings- en handhavingskaders in landelijke wetten en besluiten en in provinciale verordeningen opgenomen. Door de provincie wordt hier in de Strategie VTH naar verwezen.³⁵

In de Strategie VTH is ook aangegeven dat de inhoudelijke criteria uit de landelijk vastgestelde *Kwaliteitscriteria 2.1* in de Strategie VTH zijn meegenomen.³⁶ PS (en ook gemeenteraden) dienen de kwaliteitsdoelen naar verwachting voor 1 juli 2016 vast te leggen in een verordening. Door de VNG en het IPO is hiertoe een modelverordening opgesteld.³⁷ Bij afsluiting van het onderzoek is deze verordening nog niet door PS vastgesteld. De verwachting is dat deze voor 1 juli 2016 naar de commissie MME zal worden gestuurd.³⁸

Met de *Provinciale Strategie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht 2016-2019* heeft de provincie duidelijke kaders gesteld. Het beleid van de provincie is overzichtelijk georganiseerd en niet versnipperd over meerdere beleidsdocumenten. In de Strategie VTH is veel aandacht voor wet- en regelgeving. In veel gevallen zijn wetsartikelen of delen daarvan letterlijk in de tekst opgenomen. Hierdoor is duidelijk wat waarop gebaseerd is, maar het nadeel is dat het de leesbaarheid niet altijd ten goede komt. Er is ook aandacht voor andere relevante ontwikkelingen op zowel Europees, landelijk als provinciaal niveau.³⁹

Voor de OD NZKG zijn de kaders met betrekking tot de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven duidelijk, deze volgen vooral de landelijke kaders. Provincies kunnen met provinciaal beleid accenten leggen als een supplement bij de landelijke kaders, bijvoorbeeld de wens dat er bij bepaalde majeure risicobedrijven vaker wordt geïnspecteerd dan de in de landelijke kaders opgenomen frequentie. Ook met kleine verschillen wordt volgens de OD NZKG rekening gehouden.⁴⁰

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.

³⁴ Provincie Utrecht (2015), Provinciale Strategie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht 2016-2019

³⁵ Provincie Utrecht (2015), Provinciale Strategie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht 2016-2019

³⁶ "De kwaliteitscriteria zijn bedoeld om de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (de VTH-taken) door gemeenten en provincies in het Omgevingsrecht te professionaliseren en de kwaliteit in de organisatie te borgen. De criteria gaan over proces, inhoud en kritieke massa." Bron: VNG e.a. (2012), Kwaliteitscriteria 2.1, p.5

³⁷ IPO (2015), www.ipo.nl

³⁸ Provincie Utrecht, e-mail, 30 december 2015

³⁹ Provincie Utrecht (2015), Provinciale Strategie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht 2016-2019, o.a. pp. 4 & 13

⁴⁰ OD NZKG, interview, 22 december 2015 & Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 16 december 2015

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

In het *Dienstverleningshandvest* zijn afspraken gemaakt over het gebruik van de kaders en eventuele wijzigingen daarvan. Zo dient de OD NZKG de kaders van de provincie te betrekken bij de uitvoering van het beleid. Bij voorgenomen nieuw beleid of bij beleidswijzigingen dat betrekking heeft op de uitvoering dient de provincie in overleg te treden met de OD NZKG.⁴¹

De Dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) van 2013 en 2014 bevatten een opsomming van de provinciale beleidskaders die de OD NZKG dient te gebruiken bij de uitvoering van de VTH taken. In de DVO is ook aangegeven dat de provincie er voor moet zorgen dat het beleid beschikbaar is voor de OD NZKG.⁴² In de DVO van 2015 zijn geen andere beleidskaders genoemd dan in 2014.⁴³ De DVO 2016 was bij afsluiting van het onderzoek nog niet beschikbaar.

Eventuele provinciale kaders worden ook aan de OD NZKG meegegeven tijdens de gesprekken over de verantwoordingsrapportages en de voorbereiding/toetsing van de DVO. De provincie heeft aangegeven dat de OD NZKG de taak heeft om de provinciale kaders mee te nemen en hierover overleg te voeren met het bevoegd gezag. De provincie heeft ook aangegeven dat nieuw of aangepast beleid veelal in wisselwerking tot stand komt. De OD NZKG was bij het opstellen van de Strategie VTH echter niet betrokken. De provincie noemt hiervoor als reden dat in de Strategie VTH enkel is opgenomen dat de OD NZKG moet voldoen aan het landelijke vastgestelde beleid rondom BRZO. Over het beleidsmatige ambitieniveau bij de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven bestaat volgens de provincie geen discussie. Overigens komen veel beleidswijzigingen voort uit Europese en landelijke wet- en regelgeving.⁴⁴

⁴¹ OD NZKG (2013), Dienstverleningshandvest Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied 2013, art. 9

⁴² Provincie Utrecht en OD NZKG (2013), Dienstverleningsovereenkomst 2013, bijlage 2 & Provincie Utrecht en OD NZKG (2014) Dienstverleningsovereenkomst 2014, p. 9

⁴³ In de DVO 2014 is aangegeven dat de geactualiseerde versie 2015 alleen de aanvullingen en wijzigingen ten opzichte van 2014 bevat. Provincie Utrecht en OD NZKG (2014), Dienstverleningsovereenkomst 2014, p. 2

⁴⁴ Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 16 december 2015

| 4 | Opdrachtverlening

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

4.1 Concrete opdracht

Beoordelingscriterium 3a:

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

Bevinding 3a:

De provincie verleent een concrete opdracht aan de OD NZKG voor de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven. In de opdracht 2015 is de door de OD NZKG opgestelde bedrijvenlijst opgenomen en wordt een onderscheid gemaakt tussen vergunningverleningstaken, toezichttaken en handhavingstaken. Per taak en per majeur risicobedrijf zijn de begrote uren en middelen opgenomen, welke gelden als basis voor de verantwoordingsrapportages.

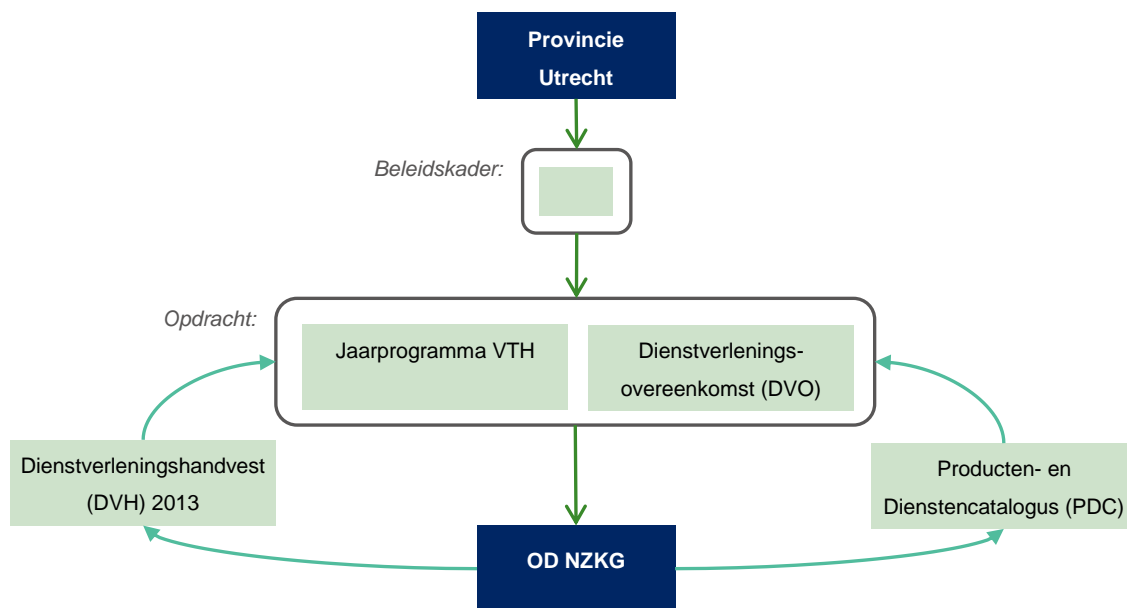
Vanuit de opdrachtgeversunit was in 2015 circa 0,5 fte betrokken bij de aansturing van de OD NZKG. Vanwege het toegenomen aantal majeure risicobedrijven in 2016, waaronder een aantal aandachtsdossiers, verwacht de provincie in 2016 meer tijd kwijt te zijn met de aansturing, waardoor circa 1 fte zal worden ingezet voor het opdrachtgeverschap van de OD NZKG. Naast de aansturing vanuit de opdrachtgeversunit is er sprake van ondersteuning vanuit de verschillende beleidsafdelingen. De OD NZKG geeft aan dat de capaciteit en expertise bij de provincie voor het verlenen van de opdracht voldoende is.

Toelichting

In Hoofdstuk 3 is aangegeven dat de beleidskaders de input vormen voor de jaarlijkse opdracht van de provincie aan de OD NZKG. De opdracht bestaat uit het *Jaarprogramma Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving* (Jaarprogramma VTH) en de (jaarlijks te actualiseren) *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.⁴⁵ 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.⁴⁶ In Figuur 4 is zijn de documenten met betrekking tot de opdrachtverstrekking schematisch weergegeven. Onder het figuur zijn het Jaarprogramma VTH en de DVO toegelicht.

⁴⁵ Provincie Noord-Holland e.a. (2015), Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, Art. 35

⁴⁶ OD NZKG (2013), Dienstverleningshandvest Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied 2013, art. 13



Figuur 4 Schematische weergave documenten met betrekking tot de opdracht

Het Jaarprogramma VTH bevat een werkplanning met bijbehorende capaciteitsberekening. Het Jaarprogramma VTH is een uitwerking van de door de provincie in de beleidskaders opgenomen prioriteiten. De OD NZKG en de RUD Utrecht stellen het concept Jaarprogramma VTH op, GS stellen het vast en vervolgens nemen de OD NZKG en de RUD Utrecht het Jaarprogramma in uitvoering.⁴⁷ Het *Jaarprogramma VTH 2015* is ingedeeld naar wetten en provinciale verordeningen, elk onderdeel is apart toegelicht. Bij het onderdeel Wet Milieubeheer / BRZO is aangegeven dat de VTH-taken worden uitgevoerd door de OD NZKG en om welke bedrijven het gaat.⁴⁸

De OD NZKG en de provincie hebben daarnaast een DVO gesloten met betrekking tot de uit te voeren taken (zowel structurele als incidentele taken), de financiële vergoeding daarvoor en eventuele aanvullende afspraken daaromtrent.⁴⁹ In de *Dienstverleningsovereenkomst 2015* zijn de bedrijven opgenomen waar de provincie bevoegd gezag voor is. In de DVO zijn ook de begrote uren voor vergunningverlening, inspecties en handhaving en de te verrichten activiteiten opgenomen, dit is ook uitgesplitst naar de bedrijven. Daarnaast is ook aangegeven hoeveel uur er gereserveerd is voor het BRZO toezicht en hoeveel er uur er gereserveerd is voor het Wabo toezicht. Ook is er rekening gehouden met een doorloop van de werkzaamheden uit 2014. De urenafrekening vindt plaats op basis van daadwerkelijk bestede uren. Bij een te verwachten overschrijding gaan de provincie en de OD NZKG met elkaar in gesprek over herprioritering of extra financiering.⁵⁰

De OD NZKG geeft aan dat de opdracht in nauwe samenwerking met de provincie wordt opgesteld. Deze is voor de OD NZKG duidelijk en concreet, hoewel verbetering nog kan plaatsvinden in de formulering van de producten.⁵¹ De provincie heeft aangegeven dat het werken met de PDC buiten beeld is geraakt, maar is van plan

⁴⁷ Provincie Utrecht (2015), Provinciale Strategie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht 2016-2019, p. 7 & Provincie Utrecht (2015), Statenbrief: Geactualiseerde provinciale strategie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) 2016-2019, p. 2

⁴⁸ Provincie Utrecht (2015), Jaarprogramma VTH 2015, pp. 27 & 28

⁴⁹ Provincie Noord-Holland e.a. (2015), Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, Art. 36 & Provincie Utrecht en OD NZKG (2014), Dienstverleningsovereenkomst 2014, Art. 8

⁵⁰ Provincie Utrecht en OD NZKG (2015), Dienstverleningsovereenkomst 2015, p. 8

⁵¹ OD NZKG, interview, 22 december 2015

om dit weer op te pakken. Het is de bedoeling dat de bijgestelde PDC zal worden gekoppeld aan het bedrijfsvoeringssysteem (productbladen) van de OD NZKG, zodat er beter gerapporteerd kan worden.⁵²

Capaciteit en expertise

De totstandkoming van de opdracht aan de OD NZKG wordt georganiseerd door de opdrachtgeversunit en bestaat uit 5 fte, waarvan 0,6 fte externe inhuur. Daarnaast heeft de afdeling Bestuur- en Directieondersteuning 0,4 fte voor de eigenaarsrol van de RUD Utrecht (dus niet voor de ODNZKG). De beleidsafdelingen worden betrokken bij de prioriteitstelling en het aanreiken van beleidskaders. De opdrachtgeversunit houdt zich ook bezig met kwaliteitsregie, coördinatie van samenwerking en de groenregie taken. Voor het opdrachtgeverschap aan de OD NZKG werd in 2015 circa 0,5 fte besteed. De verwachting is dat dit naar 1 fte in 2016 zal gaan.⁵³ De OD NZKG geeft aan dat er voor de opdrachtverlening voldoende capaciteit en expertise bij het opdrachtgeverschap van de provincie aanwezig is.⁵⁴

De opdrachtgeversunit beschikt over een uitbestedingsbudget en huurt zo nodig externe deskundigheid in. In de DVO met de OD NZKG is budget gereserveerd voor onvoorziene zaken. De opdrachtgeversunit kan zo nodig tergvallen op het provinciale netwerk externe veiligheid, dat via PUEV-gelden (Provinciaal Uitvoeringsprogramma Externe Veiligheid) wordt gefinancierd. Volgens de provincie beschikt het over de nodige deskundigheid en sturingskracht. De ervaring van de provincie is dat bestuurlijk gevoelige dossiers veel capaciteit vragen. Bij de bedrijven waarvoor de provincie per 1 januari 2016 bevoegd gezag is geworden zitten in elk geval twee aandachtsdossiers. Ook de bestuurlijke contacten tussen de provincie en de OD NZKG (en daarmee ook de ambtelijke advisering) zullen naar verwachting in 2016 intensiever zijn dan in 2015.⁵⁵

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 tot op heden nog niet voorafgaand aan het jaar waarop de opdracht betrekking heeft. De provincie zou graag zien dat dit voor het betreffende jaar wordt vastgesteld, maar dit is vooral vanwege de opstartproblemen bij de RUD Utrecht niet gelukt (de RUD Utrecht en de OD NZKG hebben hetzelfde Jaarprogramma). Ook werkt de systematiek van drie rapportages per jaar volgens de provincie niet goed en kan beter gewerkt worden met kwartaalrapportages, waarbij de derde kwartaalrapportage de basis vormt voor de opdracht van het daaropvolgende jaar.

⁵² Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 16 december 2015

⁵³ Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 16 december 2015

⁵⁴ OD NZKG, interview, 22 december 2015

⁵⁵ Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 16 december 2015

Toelichting

De DVO wordt afgesloten voor een periode van vijf jaar en wordt jaarlijks geactualiseerd.⁵⁶ In de geactualiseerde versie van de DVO zijn alleen de aanvullingen en wijzigingen ten opzichte van de vorige versie opgenomen.⁵⁷ Elk jaar wordt een nieuw Jaarprogramma VTH vastgesteld.⁵⁸

De actualisatie van de DVO en het nieuwe Jaarprogramma VTH start na de derde en tevens laatste verantwoordingsrapportage. Dit is een soort evaluatie op basis waarvan tot een nieuwe opdracht wordt gekomen. Daarnaast worden door de provincie de beleidsprioriteiten opgesteld, waarvoor de verschillende beleidsafdelingen worden benaderd. De neerslag vindt vervolgens plaats in het VTH-jaarprogramma en de DVO. De concept DVO wordt intern door de OD NZKG voorbereid en daarna met de provincie besproken. Het Dagelijks Bestuur van de OD NZKG ondertekent de DVO en GS stellen de DVO uiteindelijk vast.⁵⁹

In Tabel 3 is voor de DVO's en Jaarprogramma's VTH aangegeven op welke data deze zijn ondertekend/door GS zijn vastgesteld.

Tabel 3 Datum definitieve opdracht (2013-2016)

Jaar	Ondertekening DVO	Vaststelling Jaarprogramma VTH
2013	2 juli 2013	14 mei 2013
2014	26 mei 2014	27 mei 2014
2015	16 april 2015 ⁶⁰	12 mei 2015
2016	Bij afsluiten van het onderzoek onbekend	26 januari 2016

De VTH Jaarprogramma's (2013 t/m 2015) zijn in mei van het betreffende jaar in GS vastgesteld. Ook de DVO's (2013 t/m 2015) zijn gedurende het betreffende jaar ondertekend. De provincie heeft aangegeven dat dit een verbeterpunt is, omdat ze liever zien dat deze voor betreffende jaar worden vastgesteld. Volgens de provincie heeft dit vooral te maken met opstartproblemen bij de RUD Utrecht (RUD Utrecht en OD NZKG hebben hetzelfde Jaarprogramma). In mindere mate heeft het ook te maken met de systematiek van rapporteren door de OD NZKG. Het zou volgens de provincie een beter idee zijn om kwartaal- in plaats van tertaalrapportages op te stellen. Bij de derde kwartaalrapportage zou al een beeld kunnen worden gevormd en dit kan dan de basis vormen voor de nieuwe opdracht.⁶¹

⁵⁶ Provincie Noord-Holland e.a. (2015), Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, Art. 36 & Provincie Utrecht en OD NZKG (2014), Dienstverleningsovereenkomst 2014, Art. 8

⁵⁷ Provincie Utrecht en OD NZKG (2015), Dienstverleningsovereenkomst 2015, p. 2

⁵⁸ Provincie Utrecht (2015), Jaarprogramma VTH 2015, p. 4

⁵⁹ OD NZKG, interview, 22 december 2015 & Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 16 december 2015

⁶⁰ De aanpassing van de DVO 2015 heeft geen GS-procedure doorlopen. De verantwoordelijk gedeputeerde heeft de DVO 2015 goedgekeurd en ter kennisname gemeld in GS. De genoemde datum betreft de datum waarop de goedkeuringsbrief aan de OD NZKG is verzonden. Bron: Provincie Utrecht, e-mail, 27 januari 2016

⁶¹ Provincie Utrecht, 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 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 zijn mandaat behouden en is dit niet ingetrokken door GS.

Toelichting

De provincie Utrecht heeft de directeur van de OD NZKG mandaat verleend, zodat de OD NZKG de VTH-taken ten aanzien van majeure risicobedrijven kan uitvoeren. In de bijlage van het mandaatbesluit is een mandaatregister opgenomen. Het *Mandaatbesluit OD NZKG 2015 provincie Utrecht* vervangt het mandaatbesluit uit 2013.⁶²

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.⁶³ 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. De provincie heeft voor alle majeure risicobedrijven het mandaat gegeven aan de directeur van de OD NZKG. 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 niet is ingetrokken door GS.⁶⁴

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.

⁶² Provincie Utrecht (2015), Mandaatbesluit OD NZKG 2015 provincie Utrecht

⁶³ Art. 10.6, 10.7 en 10.8 Algemene wet bestuursrecht

⁶⁴ OD NZKG, interview, 22 december 2015 & Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 16 december 2015

Bevinding 4b:

De provincie Utrecht heeft in het mandaat opgenomen welke (beslissings-)bevoegdheden aan de directeur van de OD NZKG zijn gemandateerd. Het mandaat is voldoende robuust, omdat op een enkele uitzondering na, alle (beslissings-)bevoegdheden bij de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven zijn gemandateerd aan de directeur van de OD NZKG.

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

Toelichting

In het mandaatbesluit zijn op twee uitzonderingen na alle bevoegdheden die nodig zijn voor het uitvoeren van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven gemandateerd aan de directeur van de OD NZKG. De uitzonderingen zijn de bevoegdheid om te beslissen op bezwaarschriften⁶⁵ en de bevoegdheden die voortvloeien uit de wet Bibob.⁶⁶ In de mandaatlijst zijn de bevoegdheden die in mandaat zijn gegeven opgenomen. Daarbij zijn beperkingen en voorwaarden meegegeven. Het aanwijzen van toezichthouders bijvoorbeeld mag door de directeur van de OD NZKG niet in ondermandaat gegeven worden.⁶⁷

De provincie geeft aan dat alle taken in de DVO vallen binnen het mandaatbesluit en dat het mandaatbesluit voldoet aan de afspraken die in IPO-verband hierover zijn gemaakt. De provincie geeft ook aan dat een breed mandaat past bij de aard van de werkzaamheden en de zwaarte van de problematiek en dat bewust gekozen is voor een breed mandaat.⁶⁸ De OD NZKG ervaart het mandaat van de provincie als robuust en werkbaar. De OD NZKG noemt wel als verbeterpunt dat de mandaten van de provincies (en ook gemeenten) meer geüniformeerd kunnen worden. Hierbij gaat het met name om de tekenbevoegdheid, die per opdrachtgever verschilt. Voor 2016 komt er één uniform modelmandaat voor alle opdrachtgevers. De gesprekken daarover waren eind 2015 in de eindfase.⁶⁹

In het mandaatbesluit geeft de provincie de directeur van de OD NZKG de mogelijkheid om bevoegdheden in ondermaat te geven.⁷⁰ Bij de afronding van dit onderzoek is een dergelijk ondermandaat niet aanwezig bij de OD NZKG.⁷¹ Bij het ontbreken van ondermandaat zijn medewerkers van de OD NZKG niet bevoegd om besluiten te nemen namens GS.⁷² In de uitvoering blijkt dat brieven zijn ondertekend door medewerkers van de OD NZKG. De OD NZKG heeft eind 2015 aangegeven bezig te zijn met het opstellen van een ondermandaat voor de

⁶⁵ Zoals bedoeld in artikel 6:4 eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht

⁶⁶ Provincie Utrecht (2015), Mandaatbesluit OD NZKG 2015 provincie Utrecht, Art. 2 en 3

⁶⁷ Provincie Utrecht (2015), Mandaatbesluit OD NZKG 2015 provincie Utrecht

⁶⁸ Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 16 december 2015

⁶⁹ OD NZKG, interview, 22 december 2015

⁷⁰ Provincie Utrecht (2015), Mandaatbesluit OD NZKG 2015 provincie Utrecht, Art. 4

⁷¹ Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 16 december 2015

⁷² Op basis van artikel 10:5 lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) moet het ondermandaat (m.b.t. de uitvoering van de BRZO-taken) gezien worden als een 'algemeen mandaat' en daarmee dient het schriftelijk verleend te worden (art. 10:5 lid 2 Awb). Het besluit tot ondermandaat dient bekend gemaakt worden, bijvoorbeeld in het provinciaal blad (art. 3:42 lid 2 Awb).

provincie Utrecht. Indien gereed, dan zal dit ondermandaat worden aangeboden aan de provincie met het verzoek tot publicatie in het provinciaal blad.⁷³

5.3 Aanpassing mandaat

Beoordelingscriterium 4c:

De provincie is nagegaan na 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 diende te worden aangepast 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 Utrecht 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 de provincie Utrecht. Het gaat in totaal om 10 bedrijven, waarvan het bevoegd gezag is overgegaan van de gemeenten naar de provincie. In het mandaatbesluit zijn de bedrijven die gemandateerd zijn aan de OD NZKG niet specifiek benoemd en daarom is er volgens de provincie geen aanleiding om het mandaat aan te passen.⁷⁴

⁷³ OD NZKG, interview, 22 december 2015

⁷⁴ Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 16 december 2015

| 6 | Verantwoording

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

6.1 Verantwoordingswijze

Beoordelingscriterium 5a:

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

Bevinding 5a:

GS hebben met de OD NZKG afspraken gemaakt over de wijze van verantwoording. In de DVO is opgenomen waarover en in welke frequentie gerapporteerd dient te worden over de uitvoering van VTH-taken bij de majeure risicobedrijven. De indicatoren waarover dient te worden gerapporteerd geven nog onvoldoende inzicht in de kwaliteit van de uitvoering. Dit geldt niet alleen voor Utrecht, maar voor heel Nederland.

De verantwoordingsrapportages van de OD NZKG voldoen aan de eisen uit de DVO. In de DVO of in het mandaat is echter niet opgenomen dat de directeur van de OD NZKG zich dient te verantwoorden over de uitgeoefende bevoegdheden. Wel is bepaald dat de directeur van de OD NZKG in een aantal specifieke gevallen de provincie dient te informeren over de uitgeoefende bevoegdheden. Op ambtelijk niveau is duidelijk wanneer en waarover overleg plaatsvindt tussen de provincie en de OD NZKG.

Toelichting

Verantwoordingsstructuur

In de begrotingen en jaarrekeningen hanteert de provincie twee indicatoren die betrekking hebben op de uitvoering van de VTH-taken, het gaat hierbij niet specifiek om majeure risicobedrijven.⁷⁵ De indicatoren en streefwaarden 2015 zijn weergegeven in Tabel 4.

Tabel 4 Indicatoren en streefwaarden 2015

Naam indicator	Omschrijving indicator	Begroet 2015
Jaarplan handhaving	Aantal ontvangen milieuklachten	700
Beperking toezichtlast	Percentage binnen de wettelijke termijn afgegeven ontheffing-/vergunningaanvragen	90%

In de Strategie VTH geeft de provincie aan dat uit de jaarlijkse evaluatie van het VTH-Jaarprogramma (het VTH Jaarverslag) de impact/het effect van vergunningverlening, toezicht en handhaving af te leiden moet zijn. Het verslag dient te gaan over:⁷⁶

⁷⁵ Provincie Utrecht (2015), Begroting 2015, p. 35 & Provincie Utrecht (2015), Jaarrekening 2014, p. 42

⁷⁶ Provincie Utrecht (2015), Provinciale Strategie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht 2016-2019, pp. 9 en 10

- “De in de beide V&H-programma’s geplande en werkelijk uitgevoerde activiteiten, waarbij aantallen worden genoemd in combinatie met vastgestelde ontwikkelingen rond termijnen (binnen en buiten de termijn) waarbinnen aangevraagde vergunningen en ontheffingen zijn verstrekt;
- De meest voorkomende overtredingen, klachten en het naleefgedrag m.b.t. de verschillende activiteiten; en
- Eventuele aanbevelingen m.b.t. de aanpassingen van de Toezichtstrategie ter verhoging van de effectiviteit van de handhaving.”

Het VTH Jaarverslag van de OD NZKG dient ten minste in te gaan op de items die zijn weergegeven in Tabel 5.

Tabel 5 Items die ten minste onderdeel uit moeten maken van het VTH Jaarverslag⁷⁷

Onderwerp	Toelichting
1. Prestaties: uitgevoerde activiteiten	<p>Doel: bepalen realisatie productiedoelstellingen.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aantal verleende vergunningen / ontheffingen / andere vergunning gerelateerde zaken. ▪ Aantal uitgevoerde controles/toezichtacties per taakonderdeel (bijv. 1e, 2e of 3e controle), op basis van het VTH-uitvoeringsprogramma, bijzonderheden en een vergelijking met voorgaande jaren voor doorlopende activiteiten / verbruikte uren. ▪ Bijzonderheden per activiteit (bestuurlijk, dan wel inhoudelijk). ▪ Toetsing aan doelstellingen / vermelding beschikbare uren. ▪ Uitgevoerde projecten: resultaten en bijzonderheden. ▪ Conclusies.
2. Resultaten: naleefgedrag en effectiviteit	<p>Doel: bepalen naleefgedrag en effectiviteit van handhavingsinspanningen.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aantal geconstateerde overtredingen bij eerste controle per onderscheiden taakonderdeel (volgens VTH-uitvoeringsprogramma): naleefgedrag. ▪ Aard van de overtredingen. ▪ Vergelijking met voorgaande jaren bij doorlopende activiteiten. ▪ Aantal en aard opvolgingsacties n.a.v. overtredingen (van waarschuwingen tot en met effectueren sanctie) per onderscheiden taakonderdeel (hoeveel 'druk' is nodig om overtredingen ongedaan te maken?). Denk aan bijv. proces verbaal en bestuurlijke waarschuwingen. ▪ Bijzonderheden en vergelijking met voorgaande jaren. ▪ Aantal en aard klachten (vergelijking voorgaande jaren). ▪ Toetsing aan doelstellingen en conclusies.
3. Conclusies en consequenties	<p>Doel: schetsen algemeen beeld resultaten uitvoering en verbeteren effectiviteit handhaving en programmering.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Algehele conclusies over prestaties, resultaten en inzet en gerealiseerd naleefgedrag en consequenties hiervan voor het komende jaar.

In de DVO is aangegeven dat de OD NZKG om de vier maanden dient te rapporteren over de voortgang van de DVO. Daarbij zijn geen uiterste aanleverdata genoemd. De rapportages dienen standaard informatie te bevatten over:⁷⁸

- De ontvangen en behandelde vergunningaanvragen en/of meldingen of de naar aanleiding daarvan uitgebrachte adviezen;
- De uitgevoerde controles;

⁷⁷ Provincie Utrecht (2015), Provinciale Strategie Vergunningverlening, Toezicht & Handhaving Omgevingsrecht 2016-2019, p.10

⁷⁸ Provincie Utrecht en OD NZKG (2014), Dienstverleningsovereenkomst 2014, pp. 3 en 9

- De ingekomen en afgehandelde klachten overlastmeldingen;
- De geconstateerde overtredingen;
- De opgelegde bestuurlijke sancties;
- Processen-verbaal;
- De ingekomen handhavingsverzoeken, bezwaar- en beroepschriften met betrekking tot de genomen beschikkingen en de voortgang daarvan;
- Overige relevante informatie.

Deze punten sluiten niet helemaal aan op de items uit de Strategie VTH die in Tabel 5 zijn weergegeven. In de Strategie VTH zijn meer items opgenomen en in een aantal gevallen ook meer in detail beschreven. De Strategie VTH is van eind 2015 en deze items waren niet bekend ten tijde van het opstellen van de DVO 2014. Opvallend is dat zowel de punten uit de DVO als de uitgewerkte items uit de Strategie VTH (zie Tabel 5) met betrekking tot de behandelde vergunningen niet ingaan op de wettelijke afhandeltermijn. Informatie hierover is noodzakelijk om de score te kunnen bepalen op de indicator 'Beperking toezichtlast' uit de begrotingen en jaarstukken.

De Rekenkamer merkt daarnaast op dat de gehanteerde indicatoren onvoldoende inzicht geven in de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken en dat het daarmee moeilijk is om hierop te sturen. De indicator 'percentage binnen de wettelijke termijn afgegeven ontheffing-/Vergunningaanvragen' zegt bijvoorbeeld niets over de kwaliteit van de verleende vergunning. Ook het aantal 'geconstateerde overtredingen' beschrijft niet de kwaliteit van de uitvoering van de inspectie. Dit is niet alleen kenmerkend voor Utrecht, 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.⁷⁹ De provincie merkt hierbij op dat de kwaliteit van de uitvoering niet alleen af te leiden is van de indicatoren, maar ook wordt gereguleerd door het voldoen aan proces- en organisatiecriteria. De omgevingsdiensten moeten zich houden aan het Besluit omgevingsrecht en andere nationaal geborgde afspraken. Verdere borging vindt plaats in de vast te stellen verordening over de kwaliteit van de uitvoering.⁸⁰

In het mandaat is geen bepaling opgenomen die aangeeft dat de directeur van de OD NZKG dient te rapporteren over de uitoefening van het aan hem verleende mandaat. In het Dienstverleningshandvest is wel aangegeven dat de OD NZKG bij het uitoefenen van de gemandateerde bevoegdheden in een aantal gevallen de provincie moet informeren of vooraf overleg moet voeren. Bijvoorbeeld wanneer een beslissing naar verwachting politieke en maatschappelijke gevolgen kan hebben voor de provincie, zie ook paragraaf 6.2.⁸¹

Verantwoordingsdocumenten

De OD NZKG stelt twee tussenrapportages en een eindrapportage op. In de *Jaarrapportage DVO 2014* gaat de OD NZKG in op de hierboven genoemde onderdelen uit de DVO 2014. Bij zowel vergunningverlening als bij toezicht en handhaving wordt specifiek per bedrijf gerapporteerd. In de jaarrapportage is ook een overzicht opgenomen van de gerealiseerde uren versus de uren die zijn begroot.⁸² Of de vergunningen binnen de wettelijke termijn worden afgegeven is niet opgenomen.

Overleg provincie en OD NZKG

In de DVO 2014 is opgenomen dat zowel de provincie als de OD NZKG iemand binnen hun organisaties als aanspreekpunt aanwijzen. Ook is aangegeven dat inhoudelijke afstemming over vergunningen, inspecties,

⁷⁹ IPO (2015), Toelichting bij modelverordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht, pp. 4-5

⁸⁰ Provincie Utrecht, Feitelijke wederhoor reactie, 4 maart 2016

⁸¹ OD NZKG (2013), Dienstverleningshandvest Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied 2013, art. 10

⁸² OD NZKG (2015), Jaarrapportage DVO 2014

handhaving en advies naar behoefte plaatsvindt tussen medewerkers van de provincie en de OD NZKG.⁸³ De provincie heeft aangegeven dat ze tot en met 2015 vier keer per jaar over de productie en inhoud overleg voerde met de OD NZKG. Voor 2016 is de verwachting uitgesproken dat de overlegfrequentie zal toenemen, waarschijnlijk naar een maandelijks overleg en ad hoc bij incidenten.⁸⁴

6.2 Bestuurlijk gevoelige dossiers

Beoordelingscriterium 5b:

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

Bevinding 5b:

In de periode januari 2013 - januari 2016 waren er geen bestuurlijk gevoelige dossiers, waardoor er ook geen bestuurlijke overleggen hebben plaatsgevonden. Vanaf 2016 zullen naar verwachting wel overleggen gaan plaatsvinden tussen de verantwoordelijk gedeputeerde en de directeur van de OD NZKG over de risico- en aandachtsdossiers. Dit komt door de overgang van de majeure risicobedrijven van de gemeenten naar de provincie per 1 januari 2016.

Toelichting

In het Dienstverleningshandvest en de DVO 2014 zijn afspraken gemaakt over de informatieplicht en de overlegstructuur. In een aantal gevallen is de OD NZKG verplicht de provincie te informeren. Zo heeft de OD NZKG bijvoorbeeld een signaleringsplicht richting de provincie indien de uitoefening van de gemandateerde bevoegdheid naar verwachting politieke en maatschappelijke gevolgen kan hebben voor de provincie.⁸⁵

In het Dienstverleningshandvest is ook opgenomen dat de directeur van de OD NZKG en de CdK of het college 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.⁸⁶ Deze overleggen vonden tot en met 2015 nog niet plaats. De provincie noemt hiervoor twee redenen; ten eerste waren er in de provincie Utrecht slechts drie BRZO-bedrijven en ten tweede speelden er geen belangrijke zaken die de tijd van bestuurders vroegen. In 2016 komt hier, als gevolg van de overgang van 10 majeure risicobedrijven, hoogstwaarschijnlijk verandering in en zullen er bestuurlijke gesprekken plaats gaan vinden over de Risico- en aandachtsdossiers (R&A dossiers). Over deze dossiers zal apart door de OD NZKG gerapporteerd worden. Het overleg zal plaatsvinden op bestuurlijk niveau tussen de directeur van de OD NZKG en de verantwoordelijk gedeputeerde. De provincie heeft ook aangegeven dat gelet op de nieuwe situatie er nog meer afspraken gemaakt kunnen worden over hoe de OD NZKG dient te handelen richting de provincie wanneer incidenten bij majeure risicobedrijven zich voordoen.⁸⁷

⁸³ Provincie Utrecht en OD NZKG (2014), Dienstverleningsovereenkomst 2014, art. 7 en p. 9

⁸⁴ Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 16 december 2015

⁸⁵ OD NZKG (2013), Dienstverleningshandvest Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied 2013, art. 10 lid 1 en 2 & Provincie Utrecht en OD NZKG (2014) Dienstverleningsovereenkomst 2014, p. 9

⁸⁶ OD NZKG (2013), Dienstverleningshandvest Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied 2013, art. 10 lid 3

⁸⁷ Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 16 december 2015

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. Wel hebben GS eind 2015 in een memo ten aanzien van de overgang van het bevoegd gezag per 1 januari 2016 aangegeven dat PS geïnformeerd zullen worden over actuele ontwikkelingen en eventuele incidenten. De afgelopen jaren zijn PS op een aantal momenten geïnformeerd over de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven door GS.

Toelichting

Er is geen vastgesteld protocol over de verantwoording van GS aan PS over de uitvoering van de VTH-taken door de OD NZKG. Het informeren van PS gaat vaak via een memo van GS aan de betreffende Statencommissie. De DVO 2016 gaat ook ter informatie naar PS. Daarnaast is er een overzicht van de bedrijven die overgaan van het bevoegd gezag van de gemeenten naar de provincie aan PS gecommuniceerd. Jaarverslagen van OD NZKG zullen naar verwachting ter kennisname worden verstuurd aan PS.⁸⁸ PS hebben in de onderzoeksperiode januari 2013 - januari 2016 geen schriftelijke vragen gesteld over majeure risicobedrijven, het BRZO en/of aanverwante onderwerpen.

PS zijn in 2015 op een aantal momenten geïnformeerd over de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven. Het gaat hierbij om onder andere:

- Een Memo van de verantwoordelijk gedeputeerde over de wijziging van het bevoegd gezag bij BRZO-bedrijven;
- De Begroting 2016 en de Jaarrekening 2014 van de provincie, en
- Het Jaarprogramma VTH.

De aanleiding voor de Memo van de gedeputeerde over de wijziging van het bevoegd gezag bij BRZO-bedrijven, was een brief van het college van B&W van Woerden waarin zorgen zijn geuit over incidenten bij een BRZO-bedrijf. Het betrof een bedrijf dat tot en met 2015 viel onder het bevoegd gezag van de gemeente Utrecht. In de Memo zijn PS onder andere geïnformeerd over het BRZO 2015, de veranderingen per 1 januari 2016 en wat er speelt bij het BRZO-bedrijf in de gemeente Utrecht.⁸⁹ In de Memo is ook aangegeven hoe PS verder betrokken zullen worden. Hierover is het volgende aangegeven:⁹⁰ *“Na de dossieroverdracht zal ik [de gedeputeerde Milieu] de cie. MME nader informeren over de stand van zaken van de vergunningverlening en handhaving bij de 11⁹¹ risicobedrijven die erbij komen (waaronder BASF) en de inzet van extra middelen die we daarvoor via het Provinciefonds zullen ontvangen. U wordt geïnformeerd over de dienstverleningsovereenkomst met de OD NZKG. Verder wordt u geïnformeerd over actuele zaken, waaronder eventuele incidenten.”*

In de *Begroting 2016* zijn twee indicatoren opgenomen, zie ook paragraaf 6.1. In de *Jaarrekening 2014* is naast de scores op de indicatoren onder andere aangegeven dat er zes BRZO omgevingsdiensten zullen komen en dat

⁸⁸ Provincie Utrecht, ambtelijk interview, 16 december 2015

⁸⁹ Provincie Utrecht (2015), Memorandum: Informatie wijziging bevoegd gezag bij BRZO-bedrijven

⁹⁰ Provincie Utrecht (2015), Memorandum: Informatie wijziging bevoegd gezag bij BRZO-bedrijven, p. 3

⁹¹ Per 1 januari 2016 is het bevoegd gezag van 10 bedrijven van de gemeenten overgegaan naar de provincie.

de betreffende taken van de provincie Utrecht bij de OD NZKG zijn ondergebracht. Ook is specifiek voor de BRZO bedrijven aangegeven dat deze zijn geïnspecteerd, er bij twee bedrijven overtredingen zijn geconstateerd en dat er handhavend is opgetreden.⁹²

⁹² Provincie Utrecht (2015), Begroting 2015, p. 50 & Provincie Utrecht (2015) Jaarrekening 2014, p. 166

| 7 | Opdrachtgever en/of eigenaar

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

Beoordelingscriterium 6b:

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

Bevinding 6b:

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

Toelichting

De OD NZKG voert in opdracht de VTH-taken bij majeure risicobedrijven uit voor de provincies Flevoland, Noord-Holland en Utrecht. De provincie Noord-Holland is eigenaar van OD NZKG, maar de provincie Utrecht (en Flevoland) niet. Deze laatste provincies zouden ervoor kunnen kiezen om deel te nemen in de gemeenschappelijke regeling.

De provincie Utrecht heeft in 2012 besloten om de VTH-taken bij majeure risicobedrijven onder te brengen bij OD NZKG.⁹³ Vanwege de geringe omvang van het takenpakket werd het door GS te zwaar geacht dat de provincie lid zou worden van de GR.⁹⁴

In 2015 heeft de OD NZKG kenbaar gemaakt dat zij graag wil dat de provincie Utrecht (en ook de provincie Flevoland) toetreedt tot de gemeenschappelijke regeling. Hiertoe zijn verkennende gesprekken gevoerd. De OD NZKG merkt dat een opdrachtgever die geen deelnemer is, voornamelijk stuurt op de kosten dan een opdrachtgever die ook deelnemer is. Dit is met name merkbaar bij de afstemming over een nieuwe DVO en de begrote uren en bijbehorende kosten. Wanneer Utrecht (en Flevoland) ook eigenaar is, dan kan de kwaliteit beter worden bewaakt en kan er volgens de OD NZKG nog beter gestuurd worden op een uniform kwaliteitsniveau.⁹⁵

In september heeft Utrecht de voor- en nadelen afgewogen om deel te nemen in de GR van OD NZKG (zie Tabel 6). De uitkomst is dat de provincie vooralsnog niet wil deelnemen in de GR.

⁹³ Provincie Utrecht (2012), Samen verder in een regionale uitvoeringsdienst voor de gehele regio Utrecht, p. 10

⁹⁴ Provincie Utrecht (2013), Verslag van de vergadering van de Statencommissie MME van 14 januari 2013

⁹⁵ OD NZKG, interview, 22 december 2015

Tabel 6 Voor- en nadelen eigenaar BRZO-omgevingsdienst

	Voordelen	Nadelen
1	Meer invloed op organisatie, zoals kosten en tarieven en aansturing organisatie.	Bestuurs- en organisatielasten door bestuursvergaderingen en de ambtelijke en bestuurlijke voorbereiding ervan.
2		Financiële risico's bij tekorten van de organisatie en/of bij eventuele uittredingskosten.
3		Weinig tot geen politiek-bestuurlijk draagvlak
4		Stemaandeel in de GR is gering, omdat de financiële bijdrage van de provincie ook gering is t.o.v. de andere deelnemers.

De provincie Utrecht stelt dat het gaat om een uitvoeringstaak, waarbij het voornaamste belang van GS Utrecht is dat de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven kwalitatief goed verloopt conform de landelijke kaders. Dit kan volgens de provincie prima via een DVO worden gedaan. Een aandachtspunt is wel dat de provincie via de ambtelijke contacten, meer dan op dit moment, op de hoogte wordt gehouden van de relevante bestuurlijke besluitvorming.⁹⁶

⁹⁶ Provincie Utrecht (2015), Memorandum: Toetreding GR van de Omgevingsdienst NZKG?

| 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.⁹⁷ 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 experts⁹⁸ 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-richtlijn⁹⁹ 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).¹⁰⁰ 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.

⁹⁷ 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.

⁹⁸ prof. dr. Ale (emeritus hoogleraar Veiligheid & Rampenbestrijding) en prof. dr. Helsloot (hoogleraar Besturen van Veiligheid).

⁹⁹ 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.

¹⁰⁰ 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:

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



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

2. **Openbaarmaking samenvatting inspectieverslag:** Na afloop van de jaarlijkse inspectie wordt op de website BRZOplus.nl¹⁰¹ 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

¹⁰¹ 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.¹⁰² 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

¹⁰² Gedurende het bestuurlijk wederhoor is de definitieve datum bekend geworden, namelijk 14 april 2016. Bron: Overheid.nl (2016), zoek.officielebekendmakingen.nl. De Rekenkamer heeft ervoor gekozen om de oorspronkelijke tekst te laten staan, zodat herleidbaar blijft op welke tekst GS reageren in hun bestuurlijke reactie (die integraal is opgenomen in dit rapport).

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

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



Handhaving

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

Bijlage A | Geraadpleegde bronnen

Algemeen

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

Wetgeving en rijksbeleid

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

Provincie Utrecht

- Provincie Utrecht (2012), Samen verder in een regionale uitvoeringsdienst voor de gehele regio Utrecht

- Provincie Utrecht (2013), Verslag van de vergadering van de Statencommissie MME van 14 januari 2013
- Provincie Utrecht (2015), Begroting 2015
- Provincie Utrecht (2015), Jaarprogramma VTH 2015
- Provincie Utrecht (2015), Jaarrekening 2014
- Provincie Utrecht (2015), Mandaatbesluit OD NZKG 2015 provincie Utrecht
- Provincie Utrecht (2015), Memorandum: Informatie wijziging bevoegd gezag bij BRZO-bedrijven
- Provincie Utrecht (2015), Memorandum: Toetreding GR van de Omgevingsdienst NZKG?
- Provincie Utrecht (2015), Statenbrief: Geactualiseerde provinciale strategie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) 2016-2019
- Provincie Utrecht (2015), Provinciale Strategie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving Omgevingsrecht 2016-2019
- Provincie Utrecht en OD NZKG (2013), Dienstverleningsovereenkomst 2013
- Provincie Utrecht en OD NZKG (2014), Dienstverleningsovereenkomst 2014
- Provincie Utrecht en OD NZKG (2015), Dienstverleningsovereenkomst 2015

Websites

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

| Bijlage B | Geraadpleegde personen

Algemeen

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

Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied

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

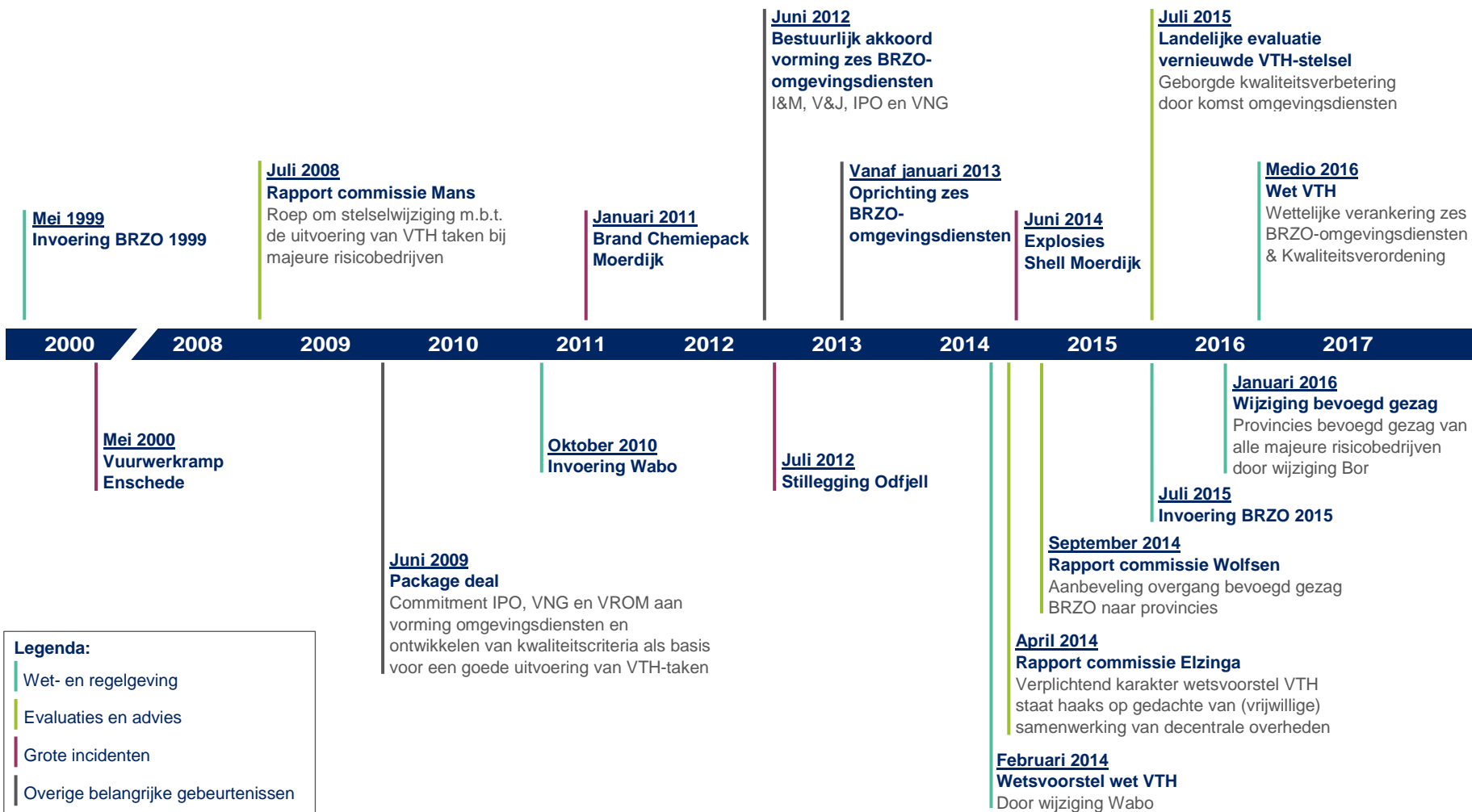
Provincie Utrecht

- De heer H. Hazenbosch, Opdrachtgeversunit RUD
- De heer G. Nortier, Opdrachtgeversunit RUD
- Mevrouw M. Pennarts-Pouw, Gedeputeerde

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. Jongasma, 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



- Legenda:**
- Wet- en regelgeving
 - Evaluaties en advies
 - Grote incidenten
 - Overige belangrijke gebeurtenissen

| Bijlage D | Afkortingenlijst

Awb	Algemene wet bestuursrecht
BRZO	Besluit Risico's Zware Ongevallen
DCMR	DCMR Milieudienst Rijnmond
DVO	Dienstverleningsovereenkomst
DVH	Dienstverleningshandvest
GR	Gemeenschappelijke Regeling
IPO	Interprovinciaal Overleg
OD NZKG	Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied
ODRU	Omgevingsdienst regio Utrecht
PDC	Producten- en Dienstencatalogus
RIE-4	Richtlijn Industriële Emissies, categorie 4
RUD Utrecht	Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht
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)