



Noordelijke
Rekenkamer

Provinciale grip op Friese bedrijven

MET GROTE RISICO'S
VOOR HUN OMGEVING

Brief van de Noordelijke Rekenkamer

Assen, 20 juni 2016

Geachte leden der Provinciale Staten van Fryslan,

Hierbij bieden wij het door ons op 20 april 2016 vastgestelde rapport
'Provinciale grip op Friese bedrijven met grote risico's voor hun omgeving' aan.

Noordelijke Rekenkamer

Mr. G.B. Nijhuis
Voorzitter

Dr.M. Herweijer
Secretaris

Provinciale grip op Friese bedrijven met grote
risico's voor hun omgeving

Inhoud

	Conclusies en aanbevelingen	3
	Context en vraagstelling	4
	Conclusies	4
	Aanbevelingen	6
	Inleiding	8
1.1	Context van het onderzoek	9
1.2	Onderzoeksvraag	10
1.3	Aanpak en afbakening onderzoek	10
1.4	Leeswijzer	11
1	De FUMO als gezamenlijke Friese uitvoeringsorganisatie voor milieutaken	12
2.1	Inleiding	13
2.2	Het bestuur van de FUMO	14
2.3	De ambtelijke organisatie van de FUMO	15
2.4	Het vastgelegde uitvoeringsniveau	16
2.5	Beschikbare bedrijfsmiddelen	17
2.5.1	Financiële middelen	17
2.5.2	Formatie	19
2.5.3	Overige bedrijfsmiddelen	19
2.6	Samenvatting	20
3	Majeure risicobedrijven in een landelijk stelsel van Brzo-omgevingsdiensten	21
3.1	Inleiding	22
3.2	Een bijzondere regeling voor majeure risicobedrijven	22
3.3	Naar verplichte samenwerking voor majeure risicobedrijven	25
3.4	De omgevingsdiensten wettelijk geregeld	27
3.5	Samenvatting	28
4	De Brzo-omgevingsdienst in Noord-Nederland	29
4.1	Inleiding	30
4.2	De majeure risicobedrijven in Fryslân	30
4.3	Gedeconcentreerde uitvoering VTH-taken majeure risicobedrijven	31
4.4	Coördinatie	34
4.5	Samenvatting	35
5	De uitvoering van de VTH-taken in Fryslân	37
5.1	Kaderstelling door de provincie	38
5.2	Van planning naar uitvoering	40
5.3	Uitvoering van toezicht onveranderd	41
5.4	Handhaving	44
5.5	Samenvatting	46

6	Informatievoorziening aan Provinciale Staten	48
6.1	Inleiding	49
6.2	Informatievoorziening aan Provinciale Staten	49
6.3	Samenvatting	50
7	Bestuurlijke reactie en nawoord	51
7.1	Reactie van Gedeputeerde Staten van Fryslân	52
7.2	Nawoord Noordelijke Rekenkamer	55
	Literatuur	56
	Literatuur	57
	Bijlagen	60
	Bijlage 1 Afkortingenlijst	61
	Bijlage 2 Lijst van geïnterviewden	62
	Bijlage 3 Externe begeleidingscommissie	63

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies en aanbevelingen

Context en vraagstelling

Sinds 2014 worden de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving (ook wel afgekort tot VTH) op een groot deel van het milieugebied voor de gemeenten en de provincie uitgevoerd door *één omgevingsdienst*. De hoofdreden om te komen tot een geïntegreerde omgevingsdienst die werkt voor zowel gemeenten als de provincie is het verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering van het toezicht en de handhaving. De Friese omgevingsdienst is de FUMO, de Fryske Utfierings-tsjinst Miljeu en Omjouwing. De FUMO is een gemeenschappelijke regeling waar aan Gedeputeerde Staten samen met de 24 Friese gemeenten en het Wetterskip Fryslân deelnemen.

Gedeputeerde Staten blijven bestuurlijk verantwoordelijk voor de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving bij de zogeheten *majeure risicobedrijven*. Dit zijn veelal complexe chemische bedrijven die vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo) en/of categorie 4 van de Richtlijn Industriële Emissies (RIE-4). In Fryslân gaat het in 2016 om 10 majeure risicobedrijven.

Doordat de VTH-taken zijn uitbesteed aan de omgevingsdienst is de uitvoering verder van het provinciale apparaat af komen te staan. Dit geldt des te meer voor de taken bij de majeure risicobedrijven, die onder ambtelijke verantwoordelijkheid van de Omgevingsdienst Groningen worden uitgevoerd. De Noordelijke Rekenkamer heeft daarom een onderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop de provincie Fryslân grip houdt op de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken bij de majeure risicobedrijven. Voor dit onderzoek hanteert de Rekenkamer de volgende vraagstelling:

Draagt het provinciale toezicht op de majeure risicobedrijven – waarvan de uitvoering is uitbesteed – in voldoende mate bij aan de naleving van milieu- en veiligheidsvoorschriften door deze risicobedrijven en welke lessen zijn er te trekken voor de komende periode?

Conclusies

1. In het Noorden is bij de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven voor een organisatievorm gekozen die enerzijds recht doet aan de uniforme structuur zoals die landelijk is overeengekomen, maar anderzijds tegemoet komt aan voorkeuren zoals deze in de drie provincies (en ook bij de inliggende gemeenten) leven. Er is gekozen voor behoud van kwaliteit in drie regionale omgevingsdiensten en niet voor concentratie van kennis bij de Brzo-omgevingsdienst Groningen in Veendam. De regionale besturen in het Noorden hebben er voor gekozen om de kennis van vergunningverlening en toezicht bij de Brzo-bedrijven te beleggen bij drie regionale omgevingsdiensten. Dit resulteert in wat wel wordt genoemd: *gedeconcentreerde* uitvoering.

Dit betekent dat Gedeputeerde Staten Fryslân de feitelijke uitvoering van de VTH-taken bij de majeure risicobedrijven laten uitvoeren door de FUMO zelf. De kennis van de Brzo-inspecteurs binnen de FUMO heeft zo ook een meerwaarde voor het toezicht op bedrijven die onder het gemeentelijke gezag vallen.

2. De gekozen gedeconcentreerde structuur kan goed werken als er op ambtelijk niveau sprake is van samenwerking en van efficiënte informatie-uitwisseling. De inzet van Brzo-inspecteurs wordt gecoördineerd door de Omgevingsdienst Groningen. Daarbij zijn de schotten bij de inzet van Brzo-inspecteurs tussen Fryslân en Groningen deels nog in stand gebleven. Dat betekent dat de Friese Brzo-bedrijven in beginsel worden bezocht door de Friese inspecteurs, terwijl hun Groningse collega's de bedrijven in Groningen bezoeken. Ook de informatie-uitwisseling tussen de diensten is (nog) niet optimaal. Dat geldt zowel voor beleidsregels die centraal zijn vastgesteld als voor het afstemmen van werkzaamheden tussen de inspecteurs onderling.
3. De organisatie van de Brzo-omgevingsdienst is in transitie. Nu in de vorige collegeperiode de bestuurlijke structuren zijn bepaald, is het zaak om in deze collegeperiode de processen goed te organiseren. De Rekenkamer constateert dat de coördinatie door Omgevingsdienst Groningen nog beter uit de verf kan komen. Ook constateert de Rekenkamer dat er nog verschillen zijn in de kwaliteitsmaatstaven zoals die door de FUMO en de Omgevingsdienst Groningen worden gehanteerd. Er zijn verschillen in procedures, werkwijzen, urennormering en automatiseringssystemen. Wel is er tendens tot harmonisatie. De Rekenkamer vindt het van belang dat er doorontwikkeling plaatsvindt waarbij zowel de bedrijfsvoering als de uitvoering van de VTH-taken sterker worden geüniformeerd en er vaker wordt samengewerkt.
4. De vorming van de FUMO en de vorming van de Noordelijke Brzo-omgevingsdienst hebben het doel de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving te verbeteren. Uit het onderzoek komt naar voren dat de majeure risicobedrijven in Fryslân regelmatig en conform het daarvoor geldende programma worden gecontroleerd. Deze inspecties worden doorgaans van tevoren aangekondigd. In Noord-Nederland wordt een toereikende capaciteit ingezet voor de Friese Brzo-bedrijven. In vergelijking met de periode voorafgaand aan de vorming van de FUMO is noch de striktheid noch de intensiteit van het milieu- en veiligheidstoezicht toegenomen. Ook de inspectiefrequentie is hetzelfde gebleven. Het kwaliteitsniveau van de inspecties is – voor zover dat kan worden beoordeeld – gelijk gebleven. De medewerkers die het veiligheids- en milieutoezicht uitoefenen stellen echter dat de kwaliteit *ondanks* de transitie in stand gebleven is.
5. Op dit moment lukt het de FUMO blijkens de jaarrekeningen nog niet om de in de begroting aangekondigde productie (controlebezoeken) te leveren. Dit uitvoeringstekort hangt deels samen met de gekozen relatief hoge productieve urennorm en de relatief lage opslag voor overhead. Dat het lastig is om scherp te begroten ligt voor de hand, want er liggen nog geen ervaringscijfers waarop kan worden voortgebouwd. Deze krap bemeten capaciteit gaat niet ten koste van het toezicht op de meest risicovolle bedrijven.
6. Provinciale Staten zijn uitgebreid geïnformeerd over de *totstandkoming* van de FUMO. Het is onduidelijk in hoeverre Provinciale Staten op basis van de

verstrekke informatie zicht hebben gehad op de Brzo-structuur en dan met name op de gedeconcentreerde uitvoering en de coördinatielast. Provinciale Staten krijgen verder via de reguliere planning- en controlcyclus informatie over de *bedrijfsvoering* van de FUMO. Over de *uitvoering* van de vergunning-verlening, het toezicht en de handhaving wordt geen enkele informatie verstrekt aan Provinciale Staten. Er wordt geen samenhangende maat gepubliceerd over het veiligheidsniveau van de 10 Friese majeure risicobedrijven. Daar wordt overigens ook niet door Provinciale Staten om gevraagd. Provinciale Staten hebben dus geen zicht op de realisatie en de kwaliteit van de uitvoering.

Aanbevelingen

De Rekenkamer heeft de volgende aanbevelingen:

1. De Rekenkamer beveelt Provinciale Staten aan de gedeconcentreerde structuur, die na intensief overleg tussen de vorige colleges van Gedeputeerde Staten en de colleges Burgemeester en Wethouders tot stand is gekomen, te accepteren. Ga daarbij uit van een groeimodel. Bouw op de bereikte consensus over de bestuurlijke structuur door, waarbij zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau de samenwerking stapsgewijs efficiënter wordt vormgegeven en geharmoniseerd.
2. De Rekenkamer beveelt aan om de samenwerking meer ruimte te geven en verder uit te bouwen. Ten behoeve van de robuustheid van de Brzo-organisatie vindt de Rekenkamer het belangrijk dat bij de inzet van Brzo-inspecteurs de 'schotten' tussen de provincies verdwijnen. Wanneer Brzo-inspecteurs vaker bij bedrijven buiten de eigen provinciegrenzen worden ingezet, zijn zij beter in staat als elkaars 'achtervang' te fungeren wanneer er in een andere provincie een capaciteitsprobleem mocht ontstaan. Ook kunnen inspecteurs zich op een bepaald type bedrijf specialiseren. Verder acht de Rekenkamer het zinvol wanneer Brzo-inspecteurs van de drie verschillende omgevingsdiensten vaker bij inspecties met elkaar meelopen en elkaars producten beoordelen en becommentariëren. Brzo-inspecteurs dienen ingezet te worden alsof zij uit één 'pool' komen.
3. Evalueer op korte termijn de Fryske Norm. Schenk daarbij in ieder geval aandacht aan de haalbaarheid van de norm van 1.400 declarabele uren per fte en de haalbaarheid van de kengetallen voor de uitvoering van de VTH-taken (het aantal uren per controle) bij majeure risicobedrijven. Streef op langere termijn naar een gezamenlijke maat waarin het uitvoerings- en kwaliteitsniveau voor de majeure risicobedrijven van de drie Noordelijke omgevingsdiensten uniform wordt vastgelegd.
4. Informeer Provinciale Staten beter over het toezicht op majeure risicobedrijven door naast informatie over de bedrijfsvoering van de FUMO vooral informatie te verstrekken over de *uitvoering* van de VTH-taken. Schenk daarbij ook specifiek aandacht aan deze taken bij de majeure risicobedrijven en werk dat kwantitatief uit. Geef daarbij onder meer op een geaggregeerd niveau aan: welk percentage van de vergunningen actueel is, hoe vaak bedrijven in het kader van het Brzo en de Wabo worden bezocht, hoeveel overtredingen

daarbij zijn geconstateerd, hoe vaak herstel van de overtreding heeft plaatsgevonden, hoe vaak daadwerkelijk is gehandhaafd, hoeveel klachten van omwonenden zijn ontvangen, hoeveel incidenten zijn geconstateerd en hoeveel bijna-ongevallen er hebben plaatsgevonden.

5. In het verlengde hiervan beveelt de Rekenkamer Provinciale Staten aan de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven ten minste één maal per jaar te bespreken met de verantwoordelijk gedeputeerde. Daarbij dient de aandacht zich niet zozeer te richten op de bedrijfsvoering van de FUMO, maar veeleer op de uitvoering en de effectiviteit van vergunningverlening, controle en handhaving. Er kunnen vragen aan de orde komen als: worden er voldoende bezoeken en controles uitgevoerd? Hoe intensief zijn deze controles? Hoe vaak vindt herstel plaats? Hoe staat het met de veiligheid van de omwonenden van de majeure risicobedrijven?

1

Inleiding

Inleiding

1.1

Context van het onderzoek

De provincie Fryslân bestond van oudsher uit 11 steden waarin veel handel, ambacht en (zee)visserij werd bedreven. Daarnaast staat de provincie van oudsher bekend om de melkveehouderij en de daarmee verbonden zuivelindustrie. Na de oorlog komt er in de provincie ook veel industrie op. In Drachten en Heerenveen zijn veel industriële productiebedrijven te vinden. De opkomende dienstensector concentreert zich in Leeuwarden. In Fryslân zijn relatief veel kleine en middelgrote ondernemingen gevestigd. Het belang van grotere bedrijven is de laatste jaren afgenomen. In de provincie is betrekkelijk weinig zware industrie te vinden. Het zwaartepunt van de majeure risicobedrijven ligt in Heerenveen, maar ook in andere plaatsen zijn verspreid majeure risicobedrijven te vinden. Zo ligt er in Harlingen een industriehaven waar zware industrie mogelijk is.

Het is al langer bekend dat de expertise om toezicht te houden op de meest complexe en risicovolle bedrijven bij diverse gemeenten niet aanwezig was. Daarom worden er sinds 2004 maatregelen getroffen om het toezicht te verbeteren. Dit komt in een stroomversnelling wanneer de Commissie Mans in 2008 haar rapport *De tijd is rijp* uitbrengt. Sindsdien heeft zich een ontwikkeling in gang gezet om te komen tot gespecialiseerde uitvoeringsdiensten waarin provincies en gemeenten hun krachten bundelen. Met ingang van 1 januari 2014 voeren 12 provincies en 393 gemeenten op een groot deel van het milieugebied niet langer zelf de taken uit bij vergunningverlening, toezicht en handhaving (de *VTH-taken*). De uitvoering is op afstand gezet en ondergebracht bij 29 omgevingsdiensten die samen een landsdekkend stelsel vormen. Het hoofddoel van deze gezamenlijke taakuitvoering is de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving op het gebied van milieu te verbeteren.

Eén van deze 29 omgevingsdiensten is de FUMO. Dit is Fryslân's 'eigen' omgevingsdienst. Volgens afspraken met de Rijksoverheid hebben zes van de 29 omgevingsdiensten zich verder gespecialiseerd in het toezicht en de handhaving bij de bedrijven die de grootste risico's voor hun werknemers en de omgeving met zich meebrengen. Aan de keuze voor de specialisatie van deze omgevingsdiensten ligt de aanname ten grondslag dat een omgevingsdienst een zeker volume aan risicovolle bedrijven nodig heeft om zich te specialiseren en goed te presteren. Voor Noord-Nederland is de Omgevingsdienst Groningen aangewezen om zich te specialiseren in het toezicht op en de handhaving bij deze zogeheten 'majeure risicobedrijven'. En dus ook voor de 10 majeure risicobedrijven in Fryslân.

Van omgevingsdiensten wordt enerzijds verwacht dat zij kwalitatief hoogwaardig toezicht en handhaving leveren, maar anderzijds wordt ook verwacht dat zij dit met minder financiële middelen doen dan voorheen. Ook is er sprake van een dynamische omgeving. Nieuwe wet- en regelgeving en technologische ontwikkelingen bij de onder controle staande bedrijven volgen elkaar snel op. De omgevingsdiensten zijn nog in opbouw. Routinematig werken is nog niet de norm.

Het herschikken van de werkprocessen en procedures is in volle gang. De verwachtingen tussen de opdrachtgevers (provincie- en gemeentebesturen) enerzijds en de omgevingsdiensten anderzijds zijn nog niet geheel eensluidend. Ook de provincie Fryslân is nog zoekende naar een goede invulling van haar rol als opdrachtgever. In dit onderzoek staat de vraag centraal of de provincie Fryslân voldoende grip heeft op de uitbestede controle op de majeure risicobedrijven.

1.2

Onderzoeksvraag

Met dit onderzoek beoogt de Rekenkamer de leden van Provinciale Staten van Fryslân te ondersteunen in hun controlerende rol. De Rekenkamer heeft met dit onderzoek in beeld gebracht of het (verlengde) provinciale toezicht op majeure risicobedrijven waarvan de uitvoering bij de omgevingsdienst is uitbesteed voldoende bijdraagt aan de gewenste staat van veiligheid bij deze risicobedrijven. Dit met het uiteindelijke doel sturing te kunnen geven aan de kwaliteit van het milieutoezicht in de komende periode.

Voor dit onderzoek hanteert de Rekenkamer de volgende centrale vraagstelling:

Draagt het provinciale toezicht op de majeure risicobedrijven – waarvan de uitvoering is uitbesteed – in voldoende mate bij aan de naleving van milieu- en veiligheidsvoorschriften door deze risicobedrijven en welke lessen zijn er te trekken voor de komende periode?

Vier provinciale rekenkamers vinden dat dit onderwerp zich leent voor een gezamenlijk onderzoek. Dit heeft erin geresulteerd dat de Noordelijke Rekenkamer, de Rekenkamer Zeeland, de Rekenkamer Oost en de Randstedelijke Rekenkamer een vergelijkbaar onderzoek in hun eigen werkgebied hebben uitgevoerd. Deze samenwerking heeft ertoe geleid dat doel- en vraagstelling van het onderzoek bij 10 van de 12 provincies op elkaar zijn afgestemd. De rapporten van de andere rekenkamers zullen op de website van de Noordelijke Rekenkamer worden geplaatst.¹

Om overlap te voorkomen met de landelijke evaluatie van de omgevingsdiensten die in de eerste helft van 2015 is uitgevoerd, heeft afstemming plaatsgevonden met de ambtelijke opdrachtgever van de landsdekkende evaluatie omgevingsdiensten van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM). Het eindrapport van deze evaluatie door het ministerie van IenM is uitgekomen in juli 2015.²

1.3

Aanpak en afbakening onderzoek

De Rekenkamer heeft beoordeeld wat de gevolgen waren van de wijze waarop de provincie Fryslân haar taken vervult voor het toezicht en de handhaving op de majeure risicobedrijven. Voor dit onderzoek heeft de Rekenkamer gebruik gemaakt van diverse beleidsdocumenten, waaronder bedrijfsplannen van de

¹ De rapporten over Overijssel, Gelderland, Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Flevoland zijn te vinden op de website van de Noordelijke Rekenkamer.

² M. Sturm, C. Sengers, J.C. de Ridder, M. Jacobs, *Evaluatie van het vernieuwde VTH-stelsel; Waaronder het stelsel van omgevingsdiensten*, Lysias Consulting Group: Amersfoort, juli 2015.

omgevingsdiensten, jaarstukken en inspectieverslagen. De Rekenkamer heeft de contactpersonen bij de provincie gevraagd informatie beschikbaar te stellen. Daarbij heeft zij gebruik gemaakt van schriftelijke vragenlijsten. Daarnaast zijn interviews afgenomen met de betrokken beleidsmedewerkers van de provincie en de omgevingsdienst. Ook zijn interviews afgenomen bij externe deskundigen. Ten slotte heeft de Rekenkamer op 28 januari 2016 met de betrokken milieu-gedeputeerden, hun ambtenaren en de directeurs van de drie omgevingsdiensten een 'rondetafelconferentie' georganiseerd. Een lijst van gesprekspartners is opgenomen in bijlage 2.

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, is in kaart gebracht op welke manier de provincie Fryslân grip houdt op de uitvoering van het toezicht op majeure risicobedrijven. Daarnaast vond een verdieping plaats op bedrijfsniveau. Daartoe is dossieronderzoek bij vier bedrijven gedaan. Het betreffen bedrijven waarvan die risico's relatief groot zijn en waarvoor de provincie specifieke aandacht heeft gehad. Deze bedrijven zijn in samenspraak met de provincie en de FUMO geselecteerd.

De samenwerkende rekenkamers hebben voor dit onderzoek een begeleidingscommissie met externe deskundigen in het leven geroepen. Voor de personele invulling hiervan, zie bijlage 3.

1.4

Leeswijzer

De FUMO voert de VTH-taken uit voor de provincie Fryslân en alle 24 Friese gemeenten. Omdat deze organisatie een belangrijke schakel in de uitvoering is, wordt zij in hoofdstuk 2 beschreven. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 een beschouwing gegeven op de inrichting van het landelijke stelsel voor uitvoering van deze VTH-taken bij majeure risicobedrijven. Vervolgens gaat hoofdstuk 4 in op de manier waarop de Brzo-omgevingsdienst in Noord-Nederland is vormgegeven. In hoofdstuk 5 wordt beschreven hoe de VTH-taken in de provincie Fryslân worden uitgevoerd. Een vraag die hier centraal staat is of er sinds de oprichting van de FUMO veranderingen zijn opgetreden in de kwaliteit van de uitvoering. Ten slotte wordt in hoofdstuk 6 een beschrijving gegeven van de manier waarop Provinciale Staten op de hoogte worden gehouden van de ontwikkelingen rondom de FUMO en de uitvoering van de VTH-taken bij de 12 majeure risicobedrijven in Fryslân.

2

**De FUMO als
gezamenlijke Friese
uitvoeringsorganisatie
voor milieutaken**

De FUMO als gezamenlijke Friese uitvoeringsorganisatie voor milieutaken

2.1

Inleiding

FUMO staat voor Friese Uitvoeringsdienst Milieu en Omgeving, of in het Fries de Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing. Bij de FUMO is de kennis en ervaring van specialisten en allrounders op milieugebied van de verschillende Friese overheden samengebracht. Het belangrijkste doel daarvan is het verhogen van de kennis en kunde, en daarmee de kwaliteit van het milieu- en veiligheidstoezicht.³ De FUMO is een uitvoeringsorganisatie waarin de Friese gemeenten, de provincie Fryslân en Wetterskip Fryslân samenwerken. Voorheen voerden de deelnemers aan de FUMO deze taken zelfstandig uit.⁴ De totstandkoming van de FUMO moet worden gezien in het licht van een landelijk streven naar verbetering van de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Een belangrijke aanleiding voor de vorming van omgevingsdiensten was het onderzoek dat door de naar de voorzitter genoemde Commissie Mans is uitgevoerd naar de kwaliteit van het handhavingstelsel.⁵ In 2008 adviseerde de Commissie Mans 25 verplichte omgevingsdiensten in te stellen. In de package deal hebben VROM, IPO en VNG overeenstemming bereikt over de vorming van zogenaamde 'uitvoeringsdiensten'.⁶ Figuur 1 geeft de geografische verdeling van de 29 omgevingsdiensten weer zoals die uiteindelijk in 2014 in Nederland zijn opgericht.

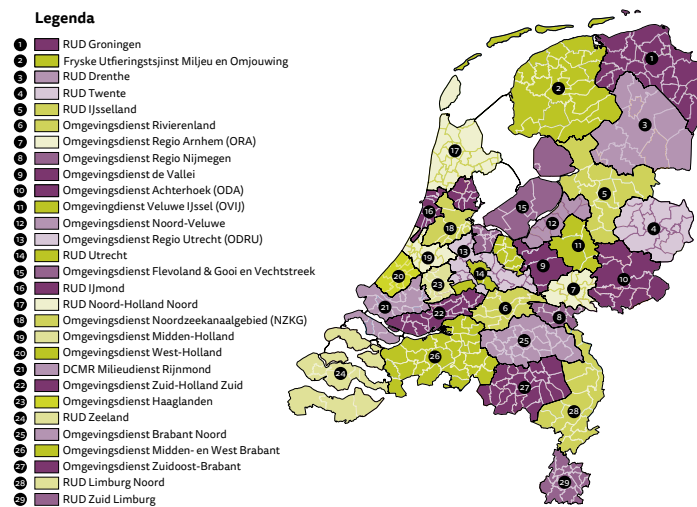
³ www.fryslan.frl/fumo

⁴ In een aantal gevallen was (een deel van) de uitvoering belegd bij de Milieu Adviesdienst (MAD), welke al in 1982 is opgericht door de gemeenten in Noord-Friesland. Dit was een samenwerkingsverband van 15 Friese gemeenten dat de colleges van B&W onder meer adviseerde over vergunningverlening en handhaving. Deze dienst was gevestigd in Leeuwarden. Daarnaast was er vanaf 2001 in het Zuidoosten van Fryslân het Servicebureau Friese Wouden te Drachten, een samenwerkingsverband van 7 gemeenten. De taken van het servicebureau lagen voornamelijk op het terrein van geluid en zonebeheer, coördinatie van regionale milieuprojecten en volkshuisvesting.

⁵ Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving (Commissie Mans), *De tijd is rijp*, juli 2008

⁶ De geconsolideerde versie 090616 van de Packagedeal kan worden geraadpleegd via www.fryslan.frl/2259/vrom-ipo-en-vng-sluiten-package-deal/.

Figuur 1 Geografische indeling omgevingsdiensten



Bron: www.omgevingsdienst.nl

De provinciebesturen voerden de regie bij het opzetten van de uitvoeringsstructuur. Al voordat de commissie Mans met haar rapport kwam, waren er in Fryslân tussen de bevoegde gezagen gesprekken over samenwerking ter verbetering van de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Na een verkenning van mogelijke varianten heeft dit in juni 2011 tot een intentieverklaring geleid van de bestuurders van de 24 Friese gemeenten, de provincie Fryslân en het Wetterskip Fryslân.⁷ In de intentieverklaring is vastgesteld dat de FUMO op 1 januari 2013 operationeel moet zijn. Daarop is een bedrijfsplan opgesteld dat in juni 2012 is vastgesteld. Er wordt gekozen de FUMO in Grou te vestigen. In de tijd die volgt wordt hard gewerkt aan het voorbereiden en oprichten van de uitvoeringsdienst. Uiteindelijk is de FUMO op 1 januari 2014, een jaar later dan de planning, van start gegaan.

2.2 Het bestuur van de FUMO

De FUMO is een gemeenschappelijke regeling tussen Gedeputeerde Staten van Fryslân, de colleges van burgemeester en wethouders (B&W) van de Friese gemeenten en het dagelijks bestuur van het Wetterskip (het is een 'collegeregeling'). Alle 26 deelnemende partijen aan de FUMO hebben bij de start van de FUMO de *basistaken* – die iedere gemeente of provincie op grond van de Wabo moet laten uitvoeren – ingebracht. De FUMO voert vergunningverlenings-, toezichts- en handhavingstaken uit op het gebied van met name het omgevingsrecht. Daarnaast kunnen deelnemers *plustaken* afnemen. De provincie neemt bijvoorbeeld naast het basistakenpakket ook het toezicht en de handhaving van 'groene wetten'⁸ en een breed pakket aan specifieke taken af, waaronder toezicht

⁷ Drie gemeenten hebben deze intentieverklaring indertijd niet ondertekend (Ooststellingwerf, Weststellingwerf en Opsterland). Zij waren kritisch over de bestuurlijke en financiële deelname aan een te vormen gemeenschappelijke regeling. Ze maakten bezwaar tegen de eigenaarsrol.

⁸ Toezicht en handhaving op de Boswet, Flora en Faunawet, de Natuurbeschermingswet en verschillende provinciale verordeningen.

op de Waterwet, vergunningverlening Wet bodembescherming en de Provinciale Milieuverordening.

In Fryslân is één gedeputeerde belast met de FUMO. Deze gedeputeerde vervult zowel de eigenaars- als de opdrachtgeversrol. In het *algemeen bestuur* van de FUMO hebben alle deelnemers van de gemeenschappelijke regeling zitting. Dit zijn Gedeputeerde Staten van de provincie Fryslân, het dagelijks bestuur van het Wetterskip en de colleges van B&W van alle 24 gemeenten. Het algemeen bestuur bestaat zodoende uit 26 leden. Het *dagelijks bestuur* van de FUMO bestaat uit vijf leden die uit het algemeen bestuur worden aangewezen. De gedeputeerde is lid van zowel het algemeen als het dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling FUMO.

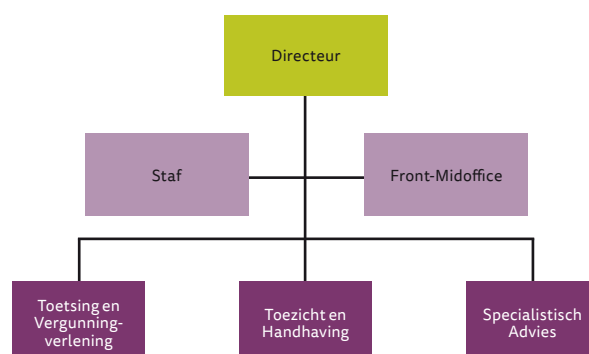
Binnen het algemeen bestuur van de FUMO geldt er een *meervoudig stemrecht*. Het aantal stemmen per deelnemer wordt bepaald naar rato van de financiële bijdrage. Het algemeen bestuur stelt op voorstel van het dagelijks bestuur de stemverhouding voor een jaar vast op basis van de begroting. De stemverdeling is gebaseerd op de afname van zowel basistaken als plustaken.⁹ Omdat de provincie Fryslân veruit de meeste taken afneemt, heeft de provincie een *absolute meerderheid* in het algemeen bestuur, namelijk 53% van de stemmen.¹⁰ Concreet betekent dit, dat de provincie in beginsel ieder besluit kan veto-en. De provincie maakt hiervan in de praktijk geen gebruik.¹¹

2.3

De ambtelijke organisatie van de FUMO

De directeur van de FUMO is onder verantwoordelijkheid van het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur belast met de dagelijkse leiding van de FUMO en met de zorg voor een juiste taakvervulling. Hij fungeert tevens als ambtelijk secretaris van het algemeen en het dagelijks bestuur. Het directieteam, de directeur en de adjunct-directeur, stuurt de FUMO aan met hulp van de medewerkers van de afdeling ondersteuning. De ambtelijke organisatie van de FUMO bestaat uit drie afdelingen (zie Figuur 2).

Figuur 2 Ambtelijke organisatie FUMO



⁹ In bijlage 2 van de GR, behorend bij artikel 12, lid 1, is bepaald dat er één stem wordt toegekend per € 150.000 bijdrage, met dien verstande dat iedere deelnemer waarvan de financiële bijdrage minder bedraagt dan € 150.000 ook één stem heeft.

¹⁰ Oplegnotitie Algemeen Bestuur FUMO, meervoudig stemrecht algemeen bestuur 2014, d.d. 15 mei 2014.

¹¹ In beginsel wordt bij besluitvorming in samenwerkingsverbanden gewerkt op basis van unanimiteit.

- **AFDELING TOETSING EN VERGUNNINGVERLENING** Deze afdeling voert taken uit in het kader van de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo), de Ontgrondingenwet, het Vuurwerkbesluit, de Wet bodembescherming en de Wet luchtvaart.¹²
- **AFDELING TOEZICHT EN HANDHAVING** Deze afdeling houdt zich bezig met het uitvoeren van controles en – indien nodig – het opleggen van sancties. Een specialistische taak van deze afdeling is het uitvoeren van taken in het kader van het besluit risico's zware ongevallen de zogeheten Brzo taken. Dit toezicht op de bedrijven met een relatief zware milieubelasting wordt gecoördineerd en uitgevoerd door het *regionaal handhavingsteam*, waarin de omgevingsdienst samenwerkt met de provincie, de politie, het Openbaar Ministerie en de waterschappen.
- **AFDELING SPECIALISTISCH ADVIES** De afdeling Specialistisch Advies bestaat uit drie teams: het Team Juristen, het team Geluid, licht en trillingen en het Team Leefomgeving. Dit omvat deskundigheidsgebieden als energie, bodem, geur, lucht, externe veiligheid, luchtvaart, MER, ontgrondingen. Vanuit deze teams bieden de medewerkers ondersteuning aan vergunningverleners en toezichthouders bij de uitvoering van basis- en plustaken.

2.4

Het vastgelegde uitvoeringsniveau

In het Bedrijfsplan uit 2015,¹³ de begroting 2015 en de begroting 2016 wordt de formatie voor het uitvoeren van de inrichtinggebonden basistaken bepaald op basis van de *Fryske Norm*. Deze norm geeft voor verschillende categorieën inrichtingen normuren voor de tijd die aan bepaalde taken behoort te worden besteed. Op basis van deze normuren wordt de bekostiging van de FUMO vastgesteld. De medewerkers van de FUMO moeten 1.400 declarabele uren per fte maken. In tabel 1 wordt een overzicht gegeven van de normuren die zijn gesteld. De Fryske Norm stelt (anders dan bijvoorbeeld de Drentse Maat) geen eisen aan de *kwaliteit* van de uitvoering. Wel wordt voldaan aan de landelijke kwaliteitseisen Brzo en aan de landelijke kwaliteitseisen die via de provinciale verordening worden opgelegd.

¹² www.fumo.nl

¹³ Dagelijks bestuur FUMO, *Bedrijfsplan FUMO 2016–2019 CONCEPT* versie 0.9, d.d. 9 september 2015.

Tabel 1 De Fryske Norm¹⁴

Categorie	Vergunning-verlening	Toeslag ruimtelijke complexiteit	Toezicht en handhaving	Hercontrole	Toeslag advisering bezwaar en beroep	Klachten-behandeling	Totaal uren
Gemeente							
Categorie B	0,60	0,03	2,0	0,32	0,03	0,20	3,18
Categorie C	7,60	0,38	7,0	0,80	0,08	0,20	16,06
Categorie D	12,40	0,93	24,0	1,60	0,16	0,20	39,29
Provincie							
Categorie B	8,0	2,0	32,00	2,40	0,48	3,0	44,88
Categorie C	42,0	10,50	32,00	2,40	0,48	3,0	90,38
Categorie D	120,60	30,15	45,00	3,60	0,72	3,0	203,02
Voorlichting, programmering etc.			Maximaal 2 FTE voor de FUMO				
Toeslagen ketenproblematiek			Maximaal 4 FTE voor de FUMO				

Alle voorkomende werkzaamheden die door de provincie Fryslân en de gemeenten bij de FUMO kunnen worden afgenomen, moeten worden beschreven in een productenboek. Het doel van een productenboek is dat het een instrument is om keuzes te maken in de uitvoering van de taken op het gebied van VTH. Het productenboek was half 2015 nog in ontwikkeling.¹⁵

2.5 Beschikbare bedrijfsmiddelen

2.5.1 Financiële middelen

Bij de bekostiging van de FUMO wordt gekozen voor een systeem van outputfinanciering op basis van de door de deelnemers afgenomen taken. Voorafgaand aan het opstellen van het bedrijfsplan, is aan de deelnemers van de FUMO gevraagd welke bedrijven zij willen 'inbrengen' in de FUMO. Deze inbreng bevat ten minste de inrichtingen die behoren bij het *basistakenpakket*. Daarnaast is gevraagd naar taken en bijbehorende capaciteit die organisaties ook in de FUMO willen inbrengen, de zogenaamde *plustaken*. Op basis van de Fryske Norm en het aantal inrichtingen dat iedere deelnemer in de FUMO in zou brengen, is de benodigde capaciteit voor uitvoering van het gehele takenpakket berekend. Tabel 2 geeft een meerjarig overzicht van de begrote uitgaven van de FUMO en de provinciale bijdrage hieraan.

¹⁴ Deloitte, *Bedrijfsplan FUMO Verschillenanalyse uitgangspunten 2012 – actuele situatie Rapportage van bevindingen*, 10 juli 2015

¹⁵ Deloitte, *Bedrijfsplan FUMO, Verschillenanalyse uitgangspunten 2012 – actuele situatie, rapportage van bevindingen*, Groningen, 10 juli 2015.

Tabel 2 Meerjarig overzicht begrote uitgaven FUMO en begrote provinciale bijdrage

Begrotingsjaar	Totaal uitgaven FUMO	Bijdrage provincie	Externe risico's	Bijdrage provincie totaal
2013	11.808.000	–	–	–
2014	12.512.105	5.795.033	318.778	6.113.811
2015	11.867.442	6.049.508	323.611	6.373.119
2016	11.330.458	5.935.349	310.115	6.245.464

Deloitte maakt ter voorbereiding op het bedrijfsplan 2016–2019 een analyse van de Fryske norm en constateert dat meer omgevingsdiensten een eigen regionale maatlat hanteren. De uren die volgens de Fryske Norm aan Brzo-taken kunnen worden besteed, liggen onder die van de landelijke Brzo-kengetallen. De Fryske Norm verschilt verder op een wezenlijk punt van de andere maatlaten. De meeste omgevingsdiensten baseren hun formatie niet op een maatlat zoals FUMO doet, maar op de inbreng van formatie door de deelnemers. Volgens de Rekenkamer hoeft deze directe overschakeling op outputfinanciering op zich geen probleem op te leveren wanneer de normstelling kan worden gebaseerd op ervaringscijfers. Volgens Deloitte ontstaat uit de eerste realisatiecijfers vanuit de urenadministratie 2014 het eerste beeld dat de Fryske norm aan de krappe kant is. Uit interviews die de Noordelijke Rekenkamer heeft gehouden, wordt dit beeld bevestigd. Ook de realisatiecijfers ondersteunen dit beeld, nu over het opstartjaar 2014 910 declarabele uren per medewerker zijn gerealiseerd. Dit is 65% van de Fryske Norm. De verwachting van de Rekenkamer is dat de begrotingsvoorbereiding in de komende periode geleidelijk op betere realisatiecijfers kan worden gebaseerd. Dit zal dienen te leiden tot meer realistische veronderstellingen.

De Rekenkamer constateert dat er aan het Bedrijfsplan 2012 een scherpe normstelling ten grondslag ligt. Voorbeelden zijn de eis van het realiseren van 1.400 productieve uren per fte en het gegeven dat de kengetallen voor uitvoering van de Brzo-taken in vergelijking met de landelijke kengetallen duidelijk lager zijn. Hierdoor gaat het bedrijfsplan ervan uit dat er minder uren aan bijvoorbeeld een Brzo-inspectie worden besteed dan in werkelijkheid worden gemaakt. Dit heeft directe gevolgen voor de financiële armslag van de FUMO en haar mogelijkheden de prestaties te leveren die aan haar worden gevraagd. De FUMO rekent bij de planning van haar Brzo-activiteiten overigens wel met landelijke kengetallen, waardoor de kwaliteit van de Brzo-uitvoering in stand blijft, maar waardoor er volgens de Rekenkamer een gat ontstaat tussen de bekostiging en de uitvoering. Dat tekort moet bij andere – minder risicovolle bedrijven – worden ingelopen. In haar bedrijfsplan 2016 – 2019 erkent de FUMO dit risico en geeft aan dit te willen oplossen door enerzijds te trachten de productiviteit te verhogen en anderzijds te werken op basis van een *risicobenadering* waarin per bedrijf, branche of installatie wordt bepaald hoe groot de risico's zijn. Daarop zal de inzet worden aangepast. Kort gezegd komt het erop neer dat minder risicovolle bedrijven minder vaak gecontroleerd gaan worden.

2.5.2

Formatie

In het Bedrijfsplan uit 2012 gaat de FUMO ervan uit dat er in totaal 100,8 fte nodig is voor het primaire proces (vergunningverlening, toezicht en handhaving). Ongeveer 60% van de inkomsten van de FUMO zou uit de basistaken komen en 40% uit plustaken (zie Tabel 3). Vooraf is als norm opgenomen dat de overhead maximaal 24% mocht zijn. Dat brengt volgens het bedrijfsplan 2012 de totale benodigde formatie van de FUMO op 132,6 fte.

Tabel 3 Benodigde formatie volgens Bedrijfsplan 2012

Benodigde formatie FUMO primair proces in fte	fte
Basistaken - inrichting gebonden	56,1
Basistaken - niet-inrichting gebonden (provinciaal)	5,3
Plustaken	39,5
Totaal (basistaken + plustaken)	100,8

Voor de periode 2016–2019 heeft het dagelijks bestuur van de FUMO een nieuw bedrijfsplan opgesteld. Als input voor dit nieuwe bedrijfsplan heeft Deloitte in juli 2015 de actuele situatie van de FUMO in kaart gebracht. In de ontwerpbegroting voor 2016 is de totale primaire formatie bijgesteld van 100,8 naar 90,4 fte. Deze netto daling wordt volgens Deloitte veroorzaakt door een daling van het aantal inrichtingen en verschuivingen in de taken die de deelnemers van de FUMO afnemen. Uit de jaarrekening over 2014 blijkt dat de organisatie de scherpe daling van de formatie niet kan bijhouden. In 2014 was een formatie begroot van 97 fte, terwijl een formatie van 102 fte is gerealiseerd.

2.5.3

Overige bedrijfsmiddelen

De FUMO is gehuisvest in het voormalige gemeentehuis van de gemeente Boarnsterhim, waarin ook een loket van de gemeente Leeuwarden aanwezig is. De FUMO huurt het gebouw en de facilitaire diensten in bij de gemeente Leeuwarden. De ICT wordt door een investingsconstructie ingehuurd bij de provincie Fryslân. Daarnaast huurt de FUMO bij de provincie financiële dienstverlening en P&O in. De FUMO heeft een eigen afdeling concern control.

De FUMO heeft ten behoeve van het uitvoeren van de VTH-taken een eigen automatiseringssysteem. De Omgevingsdienst Groningen en de RUD Drenthe werken nog op de oude systemen van de provincie en de gemeenten. Vooralsnog wisselen de systemen geen informatie uit. De Omgevingsdienst Groningen en de RUD Drenthe zijn momenteel gezamenlijk bezig met het (Europees) aanbesteden van één eigen Leefomgevingssysteem (LOS). De FUMO stelt andere eisen aan een systeem en is momenteel ook bezig met het gunnen van de opdracht tot het leveren van een nieuw – eigen – LOS-systeem. In de aanbesteding was het een eis dat een eenvoudige gegevensuitwisseling met het LOS-systeem van de Omgevingsdienst Groningen en de RUD Drenthe mogelijk moet zijn. Dit met het oog op de samenwerkingsdoelstellingen.

De Rekenkamer neemt een aantal risico's waar in de bedrijfsvoering van de FUMO. Bij de oprichting van de FUMO is vanaf het begin gekozen voor een systeem van outputfinanciering. Daarbij was een theoretische benadering het uitgangspunt om het budget te bepalen. Er is gekozen voor een hoog aantal productieve uren. Ook is gekozen voor een lage overhead. De indruk bestaat dat de begroting van de FUMO gebaseerd is op kengetallen die in de praktijk niet haalbaar zijn. De Rekenkamer vindt het daarom van belang dat de begrotingen in de volgende jaren worden gebaseerd op realistische cijfers waarin de ervaringen van voorgaande jaren zijn verwerkt.

Een gevolg is dat de FUMO niet in staat is om alle werkzaamheden te leveren. Daardoor is de FUMO genooddaakt om in haar nieuwe bedrijfsplan aan te sturen op het invoeren van risicogericht toezicht. Dat betekent dat het toezicht op bedrijven die minder risicovol zijn en/of goed naleefgedrag vertonen minder aandacht krijgen. Dit heeft weinig effect op de majeure risicobedrijven waarop dit onderzoek zich richt. Deze bedrijven zijn per definitie risicovol zijn en de toezichtfrequentie is in landelijke normen vastgelegd.

Omgevingsdienst Groningen en RUD Drenthe zijn bezig met het opzetten van een eigen LOS-systeem. De FUMO doet hierin niet mee. Vooralsnog wisselen de systemen geen informatie uit. Een punt van aandacht is dat het nieuwe systeem van de Omgevingsdienst Groningen en de RUD Drenthe wel informatie kan uitwisselen met het systeem van de FUMO.

3

**Majeure risicobedrijven
in een landelijk
stelsel van Brzo-
omgevingsdiensten**

Majeure risicobedrijven in een landelijk stelsel van Brzo-omgevingsdiensten

3.1

Inleiding

In hoofdstuk 2 is beschreven dat met de vorming van de omgevingsdiensten een concentratie van kennis en vaardigheden is nagestreefd teneinde de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving te verbeteren. Voor de majeure risicobedrijven is deze concentratie nog verder doorgevoerd. Het doel hierachter was op landelijk niveau te komen tot zes gespecialiseerde omgevingsdiensten die een voldoende groot zaaksaanbod hebben om zich te specialiseren op de meest complexe en risicovolle bedrijven. Hierdoor neemt de kwaliteit van de uitvoering bij dit type bedrijf toe, zo is de veronderstelling. Dit hoofdstuk schetst in het kort de ontwikkeling naar deze zes gespecialiseerde diensten. Dit hoofdstuk bevat de achtergrondinformatie die nodig is voor een goed begrip van de wijze waarop de Brzo-omgevingsdienst Noord-Nederland is georganiseerd. Dit is nodig om de inhoud van de hoofdstukken 4 en 5 goed te kunnen plaatsen.

3.2

Een bijzondere regeling voor majeure risicobedrijven

Bedrijven die werken met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen of deze in opslag hebben, vallen onder de werking van het *Besluit risico's zware ongevallen 2015* (Brzo).¹⁶ In Nederland vallen ruim 400 bedrijven, variërend van complexe chemische procesindustrie tot eenvoudige opslagbedrijven van gevaarlijke stoffen (zoals vuurwerk) onder het Brzo. Dit worden ook wel Brzo-bedrijven genoemd.

Het Brzo maakt onderscheid tussen twee soorten bedrijven: een *lichte* categorie bedrijven, aangeduid als PBZO-bedrijf, en een *zware* categorie bedrijven, aangeduid als VR-bedrijf.

1. Een PBZO bedrijf moet een *PreventieBeleid Zware Ongevallen* (PBZO) opstellen, een *veiligheidsbeheerssysteem* (VBS) invoeren en soms een *kwantitatieve risico analyse* (QRA) uitvoeren. Daarnaast moeten PBZO bedrijven een kennisgeving artikel 26 Brzo indienen bij het bevoegd gezag. In deze kennisgeving zijn gegevens opgenomen over de hoeveelheden en categorieën van gevaarlijke stoffen binnen het bedrijf.
2. Bedrijven die de hoge drempelwaarde overschrijden, worden aangemerkt als VR-bedrijf. Deze bedrijven moeten een *Veiligheidsrapport* (VR) opstellen.

¹⁶ Tot 1 juli 2015 gold het Brzo 1999.

3. Naast de Brzo-bedrijven zijn er chemiebedrijven die een installatie hebben die valt onder *categorie 4 van de Richtlijn Industriële Emissies* (zogeheten RIE-4 installaties). Brzo-bedrijven hebben vaak ook een RIE-4-installatie, maar dit is niet altijd zo.

Bij deze drie categorieën – PBZO, VR en RIE-4 – gaat het om bedrijven waarbij de risico's voor de veiligheid voor werknemers, de omgeving of het milieu hoger zijn dan bij veel andere bedrijven. Tezamen worden deze bedrijven daarom aangeduid met de term 'majeure risicobedrijven'.¹⁷

Bij de Brzo-bedrijven houden verschillende instanties gezamenlijk toezicht. Gedeputeerde Staten zien toe op naleving van de milieu- en externe veiligheidseisen. De inspectie SZW let op de arbeidsveiligheid voor de werknemers binnen deze risicobedrijven, de Veiligheidsregio beoordeelt de voorbereiding op de bestrijding van een eventuele ramp, Rijkswaterstaat en/of het waterschap adviseren over risico's van incidenten met gevolgen voor het oppervlaktewater. Wettelijk is bepaald dat Gedeputeerde Staten als bevoegd gezag de uitvoering van het Brzo coördineren en bevorderen dat de genoemde toezichthouders een gezamenlijk standpunt over het gecontroleerde bedrijf innemen voor wat betreft de naleving van het Brzo.¹⁸ Verder is Gedeputeerde Staten verantwoordelijk voor het vaststellen van het inspectieprogramma per inrichting en bij VR-bedrijven voor het beoordelen van het Veiligheidsrapport. In het Brzo is vastgelegd dat de VR-bedrijven *minimaal jaarlijks* in het kader van het Brzo worden geïnspecteerd.¹⁹ Voor de goede orde merkt de Rekenkamer op dat deze bepalingen over (coördinatie van) het Brzo-toezicht niet gelden voor de RIE-4 bedrijven. Het toezicht op RIE-4 bedrijven ligt uitsluitend bij Gedeputeerde Staten.

Binnen de regelgeving van het Brzo wordt de verantwoordelijkheid voor het realiseren van een veilig bedrijfsproces expliciet bij de bedrijven *zelf* neergelegd. In de systematiek van het Brzo dienen de Brzo-bedrijven aan te tonen dat hun bedrijfsproces veilig is. Dit heeft gevolgen voor de inrichting van het toezicht. Wat de kenmerken van het Brzo-toezicht zijn, wordt nader uitgewerkt in Box 1.

¹⁷ Wellicht ten overvloede merkt de Rekenkamer op dat het begrip 'majeure risicobedrijven' voortvloeit uit een juridische definitie en dat daardoor niet alle zware industrie onder deze noemer valt. Een afvalverbrandingsinstallatie als de Reststoffen Energie Centrale (REC) in Harlingen is bijvoorbeeld een zwaar bedrijf met een behoorlijke uitstoot en risico's, maar valt niet onder de definitie van het Brzo of de RIE-4. Zij is in dit onderzoek dan ook niet bestudeerd. In de haven van Harlingen valt maar één bedrijf onder de definitie van 'majeure risicobedrijven'.

¹⁸ Dit is vastgelegd in artikel 1 sub h Brzo juncto artikel 3.3 Bor.

¹⁹ Van deze jaarlijkse inspectieverplichting mag gemotiveerd op basis van concrete inspectieresultaten worden afgeweken. In de nieuwe Seveso richtlijn II die voor 1 juli 2015 moet zijn geïmplementeerd is bepaald dat hogedrempelinrichtingen (hoog risico) jaarlijks en lagedrempelinrichtingen (lager risico) driejaarlijks of afwijkend conform een inspectieplan moeten worden geïnspecteerd.

Box 1: specifieke kenmerken Brzo-toezicht

Het Brzo-toezicht verschilt op een aantal essentiële punten van het 'reguliere' toezicht in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Belangrijke eigenschappen van Brzo-toezicht zijn:

- Bij Brzo-toezicht wordt **niet getoetst aan vergunningvoorschriften**; de algemene regels van het Brzo werken rechtstreeks. Het toezicht op de Wabo-vergunningen en de algemene regels uit het Activiteitenbesluit die van toepassing zijn op de Brzo-bedrijven vindt afzonderlijk plaats. De algemene regels van het Brzo vervangen de Wabo-vergunning niet, maar staan ernaast.
- Brzo-toezicht is **integraal**; er wordt gekeken naar aspecten van veiligheid, milieu en arbo. Het toezicht wordt daarom uitgevoerd door een interdisciplinair team dat bestaat uit toezichthouders van het bevoegd gezag Wabo (vanaf 2016 is dat vrijwel altijd Gedeputeerde Staten), de veiligheidsregio en de Inspectie SZW.
- Brzo-toezicht is **systeemtoezicht**. Bij systeemtoezicht wordt de opzet, reikwijdte en werking van het (kwaliteits)systeem en de bedrijfsprocessen bij de beoordeelde organisaties vastgesteld. Bij Brzo-toezicht wordt het veiligheidsbeheerssysteem (VBS) van het bedrijf aan een audit onderworpen. Dit in tegenstelling tot klassiek toezicht, waarbij wordt gecontroleerd of een bedrijf zich aan de regels houdt. Bij systeemtoezicht controleert een bedrijf zelf zijn naleving op basis van zijn interne zorgsysteem en stuurt het zichzelf bij als dat niet het geval is. De toezichthouder voert ter controle audits uit, waarbij hij nagaat of werknemers en management de regels kennen, of er procedures en afspraken zijn om te garanderen dat die regels worden nageleefd en of er controlemechanismen zijn.²⁰ Systeemtoezicht vergt een wezenlijk andere – auditachtige – manier van denken dan het klassieke Wabo-toezicht.

RIE-4 bedrijven zijn weliswaar 'zware' bedrijven, maar voor hen gelden de bijzondere regels van het systeemtoezicht niet. Toezicht op deze categorie bedrijven vindt plaats in het kader van de Wabo en is te typeren als 'klassiek toezicht'.

Ten slotte zijn Gedeputeerde Staten verantwoordelijk voor vergunningverlening, toezicht en handhaving in het kader van de Wabo bij bedrijven die vallen onder het Brzo of RIE-4.²¹ Brzo-toezicht vindt plaats naast het toezicht op de Wabo-vergunningvoorschriften. Gedeputeerde Staten voeren bij de Brzo-bedrijven dus afzonderlijke Wabo- en Brzo-inspecties uit. RIE-4 bedrijven krijgen uitsluitend te maken met Wabo-inspecties.

²⁰ J.K. Helderma en M.E. Honingh, *Systeemtoezicht niet voor alle sectoren geschikt*. In: HandHaving 2009 nr. 6 en J.K. Helderma en M.E. Honingh, *Systeemtoezicht Een onderzoek naar de condities en werking van systeemtoezicht in zes sectoren*, Den Haag: WODC, 2009.

²¹ De Wabo is met ingang van 1 oktober 2010 van kracht geworden. De Wabo integreert een groot aantal (circa 25) vergunningen, ontheffingen en meldingen tot één omgevingsvergunning. Deze omgevingsvergunning vervangt daarmee de voorheen benodigde verschillende vergunningen voor wonen, ruimte en milieu.

Naar verplichte samenwerking voor majeure risicobedrijven

Al sinds de evaluatie van het Brzo 1999 in 2003 en 2004 is duidelijk dat het toezicht²² op de majeure risicobedrijven verbetering behoeft. In 2005 brengt de Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie (onder voorzitterschap van Frank de Grave) het rapport *Je gaat erover of niet* uit. Eén van de conclusies van dit rapport is dat gemeenten onvoldoende kennis en expertise hebben van vergunningverlening aan de complexe Brzo-bedrijven. De andere belangrijke conclusie is dat er verschillende inspecties zijn met elk hun eigen sturingsprincipes en dat de taken versnipperd zijn. Daardoor is er sprake van langs elkaar heen werken van de controle en het toezicht van de verschillende inspectiediensten.

Sinds 2004 zijn er maatregelen getroffen om het toezicht op de Brzo-bedrijven te verbeteren.²³ Onder de vlag van het verbeterprogramma BeteRZO²⁴ zijn de betrokken overheden binnen de regio Noord vanaf 2007 gaan samenwerken. Daartoe zijn overlegstructuren opgericht, heeft er indien nodig uitwisseling van capaciteit plaatsgevonden en is er een gezamenlijk bestuurlijk inspectieprogramma voor de Brzo-bedrijven vastgesteld.²⁵ Ook zijn er op landelijk niveau kwaliteitseisen doorgevoerd (vastgelegd in *De Maatlat*) waaraan zowel de betrokken overheden en organisaties als de toezichthouders moeten voldoen om het toezicht op de Brzo-bedrijven adequaat te kunnen uitvoeren. Dit om te verzekeren dat de inspecties bij de majeure risicobedrijven worden uitgevoerd door kwalitatief goed opgeleide en ervaren inspecteurs (de zogeheten eis van voldoende 'kritische massa'; dit is een kwantitatief aspect van de workload en is ook van invloed op de kwaliteit, opleiding en specialisatie).

In 2008 constateert de Commissie Herziening handhaving VROM-regelgeving (Commissie Mans) in het rapport *De tijd is rijp* dat de kwaliteit van toezicht en handhaving op risicovolle bedrijven nog te wensen overlaat. Volgens de Commissie Mans wordt *"het centrale probleem gevormd door fragmentatie en vrijblijvendheid in samenwerking en uitvoering"*. Daardoor is er onvoldoende menskracht en deskundigheid voor het aanpakken van (boven)regionale handhavingsproblemen op (boven)regionale schaal en voor de aanpak van de zware en georganiseerde milieucriminaliteit. De Commissie Mans adviseert om te komen tot gecombineerde omgevingsdiensten en een handhavingsorganisatie op rijksniveau.

Naar aanleiding van het rapport van de Commissie Mans maken het Rijk, provincies en gemeenten in 2009 afspraken over het structureel verbeteren van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Deze afspraken zijn vastgelegd in de

²² Met de term toezicht wordt bedoeld op het toezicht in algemene zin. Hier is niet bedoeld op het toezicht op de naleving van de vergunningvoorschriften door majeure risicobedrijven.

²³ Pas sinds 2014 geldt dat ook bij de RIE-4 bedrijven het toezicht moet plaatsvinden door een daartoe gespecialiseerde omgevingsdienst. Voor 2014 hadden de extra kwaliteitseisen alleen betrekking op de Brzo-bedrijven.

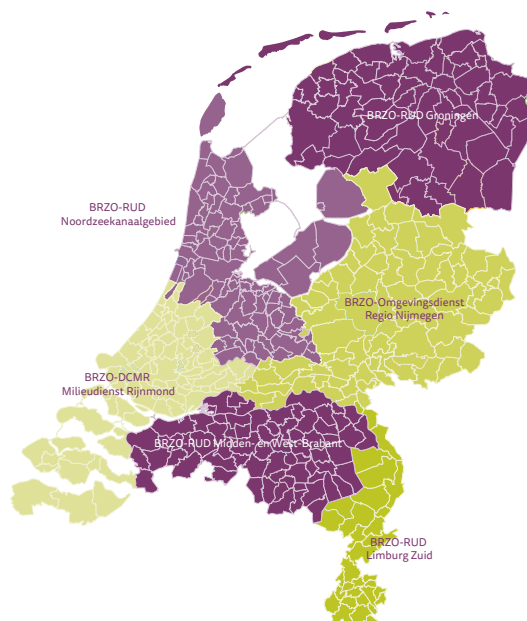
²⁴ Dit verbeterprogramma is in 2006 overgegaan in het Landelijk Programma Aanpak Toezicht Risicobeheersing Bedrijven: 'LAT RB'.

²⁵ Dit bestuurlijk inspectieprogramma had de status van een 'gentlemen's agreement' waar partijen elkaar op konden aanspreken.

zogenheten *Packagedeal*.²⁶ Eén van de afspraken is dat de *vrijblijvende* samenwerking een *verplicht* karakter moet krijgen. Provincies en gemeenten *moeten* gezamenlijk regionale uitvoeringsdiensten (RUD's of omgevingsdiensten) oprichten die basistaken op het gebied van VTH-taken gaan uitvoeren. De omgevingsdiensten gaan opereren als 'onafhankelijke' uitvoerder. Op uitdrukkelijk verzoek van de provincies en gemeenten wordt afgesproken dat de *bestuurlijke* verantwoordelijkheid bij de provincie- en gemeentebesturen blijft, terwijl de *operationele* taken bij de omgevingsdiensten komen te liggen.

Op verzoek van de staatssecretaris van Milieu en Infrastructuur heeft het IPO begin 2012 het *Plan van Aanpak Brzo-infrastructuur* opgesteld.²⁷ Bij brief van 13 februari 2012 heeft het IPO vervolgens de zes Brzo-omgevingsdiensten aangewezen die zich specialiseren in de majeure risicobedrijven.²⁸ Figuur 3 geeft de regionale indeling voor de zes Brzo-uitvoeringsdiensten weer. Hiermee is beoogd geografische versnippering tegen te gaan en kunnen – zo is de veronderstelling – de opbouw van kennis en expertise beter worden geborgd.

Figuur 3 Regionale indeling Brzo-omgevingsdiensten



Richting de Tweede Kamer geeft de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu medio februari 2012 aan dat hij de aanbevelingen van de Onderzoeksraad voor Veiligheid in haar rapport over de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk op 5 januari

²⁶ De geconsolideerde versie 090616 van de Packagedeal kan worden geraadpleegd via www.fryslan.fr/2259/vrom,-ipo-en-vng-sluiten-package-deal.

²⁷ Verdere uitwerking van dit plan van aanpak heeft plaatsgevonden in de notitie Landelijke uitvoering van VTH taken bij Brzo bedrijven, 'Van afstemming naar aansturing', ambtelijk voorstel van 19 november 2013.

²⁸ De zes aangewezen Brzo-omgevingsdiensten zijn: Brzo OD midden west Brabant, Brzo OD DCMR, Brzo Omgevingsdienst Groningen (ODG), Brzo OD Zuid Limburg, Brzo OD Noordzeekanaalgebied en Brzo OD Regio Nijmegen.

2011 bijzonder relevant vindt voor de op te zetten Brzo-infrastructuur.²⁹ Overeenkomstig deze aanbevelingen is een programma van eisen voor de Brzo-Omgevingsdienst opgesteld.³⁰ Dit programma van eisen moet borgen dat de Brzo-omgevingsdiensten door een professionele uitvoering van hun taken, bijdraagt aan de gewenste staat van veiligheid bij majeure risicobedrijven en *“in deze regionale uitvoeringsdiensten alle benodigde expertise wordt ondergebracht onder gezaghebbende enkelvoudige verantwoordelijkheid”*.³¹

In het kielzog van de gesprekken tussen het Rijk, provincies en gemeenten over het Wetsvoorstel verbetering vergunningverlening toezicht en handhaving (hierna aangeduid met de Wet VTH) is tevens de afspraak gemaakt dat de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor *alle* majeure risicobedrijven integraal van gemeenten zal overgaan naar de provincies.³² Dit met het doel de fragmentatie in het bestuurlijk toezicht op deze groepen bedrijven te verkleinen. Deze overdracht is per 1 januari 2016 van kracht geworden. Sindsdien zijn Gedeputeerde Staten verantwoordelijk voor alle majeure risicobedrijven.

3.4

De omgevingsdiensten wettelijk geregeld

Om de continuïteit van het landsdekkend stelsel van omgevingsdiensten wettelijk te borgen, is Wet VTH op 14 april 2016 inwerking getreden.³³ De Wet VTH voegt een nieuw hoofdstuk toe aan de Wabo en *verplicht* de provincies en gemeenten om bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) taken en bevoegdheden *op basis van mandaat te laten uitvoeren door de omgevingsdiensten*.³⁴ Door deze keuze van de wetgever voor een mandaatconstructie blijven de bestuursbevoegdheden waar zij zijn.³⁵ Bij vergunningverlening, toezicht en handhaving bij majeure risicobedrijven blijven Gedeputeerde Staten volledig bestuurlijk verantwoordelijk.

De Wet VTH *verplicht* provincies en gemeenten verder tot het instellen van een gemeenschappelijke regeling om de samenwerking in omgevingsdiensten vorm

²⁹ Brief staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan de Voorzitter van de Tweede Kamer over de stand van zaken Brzo-RUD-vorming d.d. 28-02-2012.

³⁰ Brief staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan de Voorzitter van de Tweede Kamer over de stand van zaken RUD-vorming, de Brzo-toezichtstructuur en financiële aspecten d.d. 26-06-2012.

³¹ Aanbeveling 3 van de Onderzoeksraad voor Veiligheid in zijn rapport over de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk op 5 januari 2011.

³² Dit naar aanleiding van het advies van de Commissie Wolfsen 'Maak provincies verantwoordelijk voor Brzo-taken' dat op 11 september 2014 is uitgebracht. Dat het zowel gaat om de Brzo-bedrijven als de RIE-4 bedrijven blijkt uit de Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) 33872, Nota naar aanleiding van het verslag.

³³ Staatsblad 2015 nr. 521 en Staatsblad 2016 nr. 139.

³⁴ Hoewel het ook de bedoeling was om bij AMvB kwaliteitscriteria te regelen waaraan de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving moet voldoen, is dit voornemen verlaten. Het is nu aan de provincies (en gemeenten) om via verordeningen deze kwaliteitscriteria aan de omgevingsdiensten op te leggen. Het is de bedoeling dat het IPO hiervoor een modelverordening aanreikt.

³⁵ Indien de wetgever zou hebben gekozen voor delegatie, zouden de bevoegdheden zijn overgegaan naar de directeur van de omgevingsdienst. Gezien de doelstelling van de wetgever om toezicht en handhaving meer buiten de politieke context te laten plaatsvinden, was de keuze voor delegatie wellicht logischer geweest.

te geven.³⁶ Het voorschrijven van de gemeenschappelijke regeling als samenwerkingsvorm moet leiden tot minder vrijblijvendheid in de samenwerking.

3.5

Samenvatting

In dit hoofdstuk stond de inrichting van de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven centraal. Waar binnen het reguliere VTH-beleid al sprake is van concentratie van de ambtelijke uitvoering (landelijk in 29 omgevingsdiensten), is dit voor de majeure risicobedrijven nog verder doorgevoerd (landelijk in 6 Brzo-diensten). Dit hoofdstuk schetste in het kort de ontwikkeling naar deze zes gespecialiseerde diensten. Maar hoede ambtelijke uitvoering ook is georganiseerd, Gedeputeerde Staten van Fryslân blijven bestuurlijk verantwoordelijk voor het toezicht op de tien majeure risicobedrijven die zich binnen de provinciegrenzen bevinden.

³⁶ Artikel 5.8 lid 1 Wabo nieuw (tekst van Wabo zoals deze luidt naar de inwerkingtreding van de wet VTH) stelt deze vorm verplicht. De MvT lijkt nog een opening te bieden hiervan af te wijken afhankelijk van de uitkomsten van de evaluatie. De eis dat omgevingsdiensten per voorkeur een openbaar lichaam zijn in de zin van de Wgr vloeit voort uit de 28 Checklist criteria RUD-vorming waarover op landelijk niveau Rijk, IPO en VNG overeenstemming hebben bereikt.

4

De Brzo- omgevingsdienst in Noord-Nederland

De Brzo-omgevingsdienst in Noord-Nederland

4.1

Inleiding

Per 1 januari 2016 is de provincie Fryslân het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor de actualiteit van de vergunningen en het toezicht op de naleving daarvan voor alle 10 majeure risicobedrijven binnen de provincie. Waar binnen het reguliere VTH-beleid al sprake is van concentratie van de uitvoering, is dit voor de majeure risicobedrijven nog verder doorgevoerd. Uitvoering van deze taken vindt landelijk gezien plaats door zes hierin gespecialiseerde Brzo-omgevingsdiensten. Voor de uitvoering van deze taken doet het Friese College van Gedeputeerde Staten een beroep op de uitvoerende dienst FUMO. De uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven wordt gecoördineerd door en geschiedt onder ambtelijke verantwoordelijkheid van de Omgevingsdienst Groningen te Veendam. Hoofdstuk 4 geeft een beschrijving van de manier waarop de Brzo-omgevingsdienst in Noord-Nederland is vormgegeven.

4.2

De majeure risicobedrijven in Fryslân

Gedeputeerde Staten van Fryslân zijn bevoegd gezag voor de VTH-taken bij in totaal zo'n 58 bedrijven. Hoewel sommige daarvan regelmatig vanwege risico's of uitstoot in het nieuws komen, bijvoorbeeld de Reststoffen Energiecentrale (REC) in Harlingen, valt het merendeel niet onder het Brzo en/of de RIE-4 en worden zij niet aangemerkt als 'majeure risicobedrijven' en vindt uitvoering niet onder de ambtelijke verantwoordelijkheid van de Omgevingsdienst Groningen plaats. Zij vallen dan ook buiten de scope van dit onderzoek.

Tabel 4 geeft een volledig overzicht van de majeure risicobedrijven in Fryslân. In Fryslân zijn 12 majeure risicobedrijven, waarvan er in de onderzoeksperiode vijf onder provinciaal bevoegd gezag vielen. Per 1 januari 2016 zijn de zeven 'gemeentelijke' majeure risicobedrijven ook onder provinciaal bevoegd gezag gebracht.³⁷ Alle majeure risicobedrijven in Fryslân zijn bedrijven die vallen onder de Brzo. BASF in Heerenveen is tevens een RIE-4-bedrijf. Drie provinciale en één voormalig gemeentelijk Brzo-bedrijf zijn vanwege de omvang van de risico's verplicht een Veiligheidsrapport (VR) op te stellen. Het bedrijf Schuurmans Vuurwerk is begin 2014 failliet gegaan. Het bedrijf Zandleven Coatings is in 2015 als Brzo-bedrijf aangemerkt. Wenau is nog geen Brzo-bedrijf, maar er wordt een uitbreiding van de bedrijfsactiviteiten voorzien waardoor dit bedrijf over niet al te lange tijd zal toetreden tot het lijstje Brzo-bedrijven. Momenteel zijn er dus 10 majeure risicobedrijven in Fryslân actief.

³⁷ Staatsblad 2015 413.

Tabel 4 Overzicht majeure risicobedrijven in Fryslân in 2015

Nr.	Bedrijf	Type bedrijf	Bevoegd gezag
1	BASF Nederland B.V.	VR + RIE-4	GS Fryslân
2	Schuurmans Vuurwerk ³⁸	VR	GS Fryslân
3	NV Nederlandse Gasunie Aldeboarn	PBZO	GS Fryslân
4	Van Gansewinkel Nederland BV	VR	GS Fryslân
5	Wenau ³⁹	PBZO	GS Fryslân
6	AVEK	PBZO	B&W Achtkarspelen
7	Bosma Transport en Opslag B.V.	PBZO	B&W Heerenveen
8	Bunkerservice Harlingen	PBZO	B&W Harlingen
9	Gascentrum Noord-Nederland	PBZO	B&W Leeuwarden
10	MoTip Dupli bv	VR	B&W Weststellingwerf
11	Noord-Nederlandse Tankopslag	PBZO	B&W Súdwest Fryslân
12	Zandleven Coatings	PBZO	B&W Leeuwarden

4.3

Gedeconcentreerde uitvoering VTH-taken majeure risicobedrijven

De Rekenkamer constateert dat de Commissie Mans en het Rijksbeleid dat daarop is gebaseerd, streeft naar het zo veel mogelijk concentreren van kennis over majeure risicobedrijven binnen landelijk een zestal Brzo-omgevingsdiensten. Het Rijk heeft de Omgevingsdienst Groningen (ODG) voor de provincies Groningen, Fryslân en Drenthe aangewezen om zich te specialiseren in de wettelijke taken betreffende de majeure risicobedrijven.⁴⁰ De reden hiervoor is dat het merendeel van de majeure risicobedrijven in het Noorden in de provincie Groningen ligt. De Brzo-omgevingsdienst dient zich te specialiseren op een kleine groep complexe en risicovolle bedrijven. Door de specialisten op dit gebied bij elkaar te zetten in één dienst, wordt kennis gebundeld, kan ervaring tussen inspecteurs worden uitgewisseld en kunnen medewerkers zich specialiseren.

Het Brzo-toezicht kent al sinds 2005 kwaliteitscriteria, de zogenaamde *Maatlat-criteria Brzo*, opgesteld door de faciliteringsorganisatie BRZO+ (voorheen LAT RB). Iedere Brzo-inspecteur moet volgens de kwaliteitsnormen minimaal de helft

³⁸ Deze inrichting is op 28 januari 2014 failliet verklaard.

³⁹ Wenau is nog geen Brzo-bedrijf, maar zal dat in de nabije toekomst worden.

⁴⁰ In artikel 5.8 Wabo nieuw is opgenomen dat de uitvoering van de Brzo-taken uit het basistakenpakket waarvoor specifieke deskundigheid is vereist, aan de Brzo-omgevingsdiensten is opgedragen zodat deze zich in die taken kunnen specialiseren.

van zijn tijd aan Brzo-inspectie gerelateerde activiteiten of andere Brzo-taken besteden.⁴¹ Met name in Noord-Nederland – waar relatief weinig majeure risico-bedrijven zijn – zou bundeling van menskracht noodzakelijk zijn om (op termijn) aan de Brzo-kwaliteitseisen te voldoen, met name voor wat betreft de eisen voor een robuuste organisatie en het aantal ‘vlieguurs’ van de individuele inspecteurs. Tabel 5 geeft een overzicht van de landelijke opleidingseisen. Deze eisen zijn weliswaar kwantitatief vergaand uitgewerkt, maar hebben juridisch gezien slechts de status van een welgemeend advies.

Tabel 5 Opleidingseisen Brzo-inspecteurs

Onderdeel	Eisen aan VMS-inspecteurs (Brzo) van het kernteam
Opleiding	— Basisopleiding HBO (een technische richting bijvoorbeeld chemische technologie, werktuigbouwkunde) — Aanvullende opleiding: Basiscursus Auditor — Aanvullende opleiding: NIM
Werkervaring	— 4 jaar relevante werkervaring met inrichtingen met gevaarlijke stoffen, waarvan minimaal 2 jaar in uitvoering Brzo-activiteiten en 2 jaar Safety, milieu of kwaliteitsmanagement
Kennis	— Kennis van technische procesvoering rond gevaarlijke stoffen (onder andere chemische reactieprocessen, unitoperations incl. methoden waarmee de te analyseren systemen of installaties worden beschreven, technische systeembeveiliging, -specifieke risicoanalyse technieken) — Kennis van risicomanagement, risicomanagementinstrumenten, veiligheidsbeheerssystemen — Auditkennis met VBS
Frequentie	— Minimaal ½ fte Brzo-inspectiewerk aangevuld tot tenminste 2/3 fte met aanverwante werkzaamheden gericht op risicovolle bedrijven* — Aanvullend: 4 volledige audits per inspecteur per jaar

* = voor het bevoegd gezag Waterwet geldt alleen ½ fte Brzo-inspectiewerk

In Noord-Nederland hebben de provincie- en gemeentebesturen vanuit een andere visie op kwaliteit een keuze gemaakt die afwijkt van het streven van de landelijke afspraken. In deze visie wordt gekozen voor behoud van kwaliteit in de regionale omgevingsdiensten en niet voor concentratie van kennis in Veendam. Voorafgaand aan de oprichting van de Omgevingsdienst Groningen hebben de provincies Fryslân en Drenthe namelijk als voorwaarde gesteld dat de aanwijzing van de Omgevingsdienst Groningen als Brzo-Omgevingsdienst voor het Noorden “het proces van de versterking van integrale kwalitatief hoogwaardige vergunningverlening en toezicht in de andere omgevingsdiensten FUMO en RUD Drenthe niet mag blokkeren”. Ook wensen de provincies Groningen, Fryslân en Drenthe “één lijn naar de eigen provinciale omgevingsdienst open te houden met daarin de operationele bedrijfskundige verantwoording en sturing”. In eenvoudige bewoordingen komt het er op neer dat de besturen in het Noorden ervoor gekozen hebben om de kennis van vergunningverlening en systeemtoezicht bij Brzo-bedrijven voor de regionale omgevingsdiensten te willen behouden. De gedachte hierachter was dat als de best opgeleide milieu-inspecteurs naar de Omgevingsdienst Groningen in Veendam zouden vertrekken, de kwaliteit van de FUMO en de RUD Drenthe zou worden uitgehold. Een gevolg van deze visie is dat Gedeputeerde Staten van

⁴¹ De Rekenkamer merkt wellicht ten overvloede op dat de kwaliteitseisen voor Brzo-inspecteurs inputeisen zijn die een aantal randvoorwaarden stellen aan het opleidingsniveau en de werkervaring van de Brzo-inspecteurs. Dergelijke kwaliteitseisen zeggen niet veel over de kwaliteit van de uitgevoerde inspecties.

Fryslân (maart 2014)⁴² en van Drenthe (eind 2013)⁴³ ervoor hebben gekozen de feitelijke uitvoering van de VTH-taken bij de majeure risicobedrijven niet te laten uitvoeren door de daartoe aangewezen Omgevingsdienst Groningen, maar door de FUMO en de RUD Drenthe. Deze visie leidde dus tot een *gedeconcentreerde uitvoering* van een ambtelijk geïntegreerd Brzo-toezicht.

Door de keuze voor gedeconcentreerde uitvoering ontstaat in Noord-Nederland een gelaagde uitvoeringsstructuur. Deze organisatie is vastgelegd in een 'lichte' *Samenwerkingsovereenkomst Brzo Omgevingsdienst Noord*, die door de directies van de drie Omgevingsdiensten is ondertekend.⁴⁴ Deze Brzo-omgevingsdienst Noord bestaat uit drie organisaties (de ODG, de FUMO en de RUD Drenthe), enkele mandaten, dienstverleningsovereenkomsten, overleggen, sturingsrelaties en verantwoordingslijnen, die voor een deel formeel zijn vastgelegd.

De Omgevingsdienst Groningen speelt in dit netwerk twee rollen. Enerzijds houdt zij zich bezig met de uitvoering van de VTH-taken van de provincie Groningen. Anderzijds fungeert de Omgevingsdienst Groningen als coördinatiepunt en is zij ambtelijk verantwoordelijk voor de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven in Fryslân. Om die verantwoordelijkheid voor de Friese majeure risicobedrijven formeel te regelen, mandateren Gedeputeerde Staten van Fryslân de directeur van de Omgevingsdienst Groningen voor de uitvoering van de Brzo-taken. Om gedeconcentreerde uitvoering (door de FUMO) mogelijk te maken, nemen zij in dat mandaat de verplichting op dat de directeur van de Omgevingsdienst Groningen deze taken doormandateert aan de directeur van de FUMO. En zo is het in de praktijk ook georganiseerd.

Hiermee treden Gedeputeerde Staten in de bevoegdheden van de directeur van de Omgevingsdienst Groningen, die immers zelf als mandans moet kunnen bepalen aan wie hij een bevoegdheid toekent. Verder dragen Gedeputeerde Staten van Fryslân daarmee de directeur van de FUMO op om deze taak te aanvaarden. De Omgevingsdienst Groningen heeft dit ondermandaat verleend aan de directeur van de FUMO. De FUMO voert deze taken aldus uit onder de ambtelijke verantwoordelijkheid van de directeur van de Omgevingsdienst Groningen.

De structuur van de Brzo-omgevingsdienst Noord weerspiegelt dat er veel actoren bij betrokken zijn. Drie omgevingsdiensten, bestaande uit in totaal drie provincies, (nu) 59 gemeenten en het Wetterskip Fryslân. Op de achtergrond spelen nog andere actoren een rol: zoals het ministerie van IenM, de Veiligheidsregio, het OM en de inspectie SZW. Met name tussen de provincie en de gemeenten, maar ook tussen gemeenten onderling bestaan er verschillen in inzicht. Het algemene beeld is dat de provincies met de omgevingsdiensten vooral op kwaliteitsverbetering mikken, terwijl sommige gemeenten vooral sturen op lagere uitgaven.

⁴² Dit betreft het Mandaatbesluit BRZO - Provincie Fryslân maart 2014. Dit besluit is vastgesteld in de vergadering van GS Fryslân d.d. 18-03-2014 en vervangt het Mandaatbesluit BRZO - Provincie Fryslân van 14 januari 2014.

⁴³ Dit betreft het Mandaatbesluit Omgevingsdienst Groningen- provincie Drenthe. Dit besluit is op 1 januari 2014 in werking getreden.

⁴⁴ Er ligt een afspraak dat de vergunningverlening, toezicht en de handhaving bij de majeure risicobedrijven in de provincie Drenthe voor een belangrijk deel door medewerkers van de FUMO worden uitgevoerd. Alleen het toezicht op de Drentse RIE-4-bedrijven wordt door een Drentse inspecteur gedaan. De FUMO levert deze uren aan de ODG en deze brengt deze uren vervolgens in rekening bij Drenthe. Het is een inhuurconstructie waarin jaarlijks € 30.000 omgaat.

De gelaagde organisatie waarin de Brzo-taken gedeconcentreerd worden uitgevoerd door drie omgevingsdiensten hoeft niet problematisch te zijn. Zo lang de kwaliteitsverbetering van toezicht en handhaving op Brzo-bedrijven wordt bereikt en de organisaties doelmatig met elkaar samenwerken, is er geen probleem. Hiervan is volgens de Rekenkamer echter nog onvoldoende sprake. Door de gelaagdheid van de organisatie en het gegeven dat overlegstructuren nog niet helemaal uitgekristalliseerd zijn, sijpelt informatie – zowel vanuit de landelijke overleggen naar de werkvloer als tussen de milieu-inspecteurs onderling – nog onvoldoende soepel door. Verder blijkt het in de praktijk nog lastig te organiseren dat inspecteurs van een andere omgevingsdienst elkaars werk beoordelen (kwaliteitscirkels). Roulatie van Brzo-inspecteurs tussen de drie provinciale omgevingsdiensten vindt nog weinig plaats. Uit gesprekken met Brzo-inspecteurs blijkt verder dat er (nog) onvoldoende informatie-uitwisseling plaatsvindt tussen de Brzo- en Wabo-inspecteurs binnen de eigen omgevingsdienst.

4.4

Coördinatie

De Omgevingsdienst Groningen heeft als taak om ook de ambtelijke coördinatie van de uitvoering van het VTH-beleid bij majeure risicobedrijven in Fryslân te vervullen. Dat betekent dat de Omgevingsdienst Groningen (ook namens de FUMO) deelneemt aan een aantal landelijke overleggen. Via de regionale overlegstructuur en deelname aan de landelijke werkgroepen zoals weergegeven in Figuur 4 legt de Omgevingsdienst Groningen verbinding tussen de landelijke structuur en de uitvoering door de inspecteurs van de FUMO. In de regio Noord zijn de volgende uitvoerende partijen vertegenwoordigd: FUMO, Inspectie SZW, Veiligheidsregio Groningen (ook namens Veiligheidsregio Drenthe en Veiligheidsregio Fryslân), de Omgevingsdienst Groningen, de RUD Drenthe, de Inspectie Leefomgeving en Transport, het Openbaar Ministerie, Rijkswaterstaat en de Waterschappen. Sommige partijen laten zich vertegenwoordigen in de landelijke overleggen. Bij het managementoverleg van de drie Noordelijke omgevingsdiensten sluiten ook de managers van bovengenoemde Brzo-partners twee keer per jaar aan. Binnen het kader van deze afstemming spreekt de directeur van de Omgevingsdienst Groningen eens per kwartaal met de drie gedeputeerden. De Omgevingsdienst Groningen geeft verder aan regelmatig overleg met de provincies te hebben over de werkprogramma's. Verder rapporteert de Omgevingsdienst Groningen over de realisatie van het werkprogramma. Die rapportages hebben meestal betrekking op de kwantiteit van het uitgeoefende milieutoezicht.

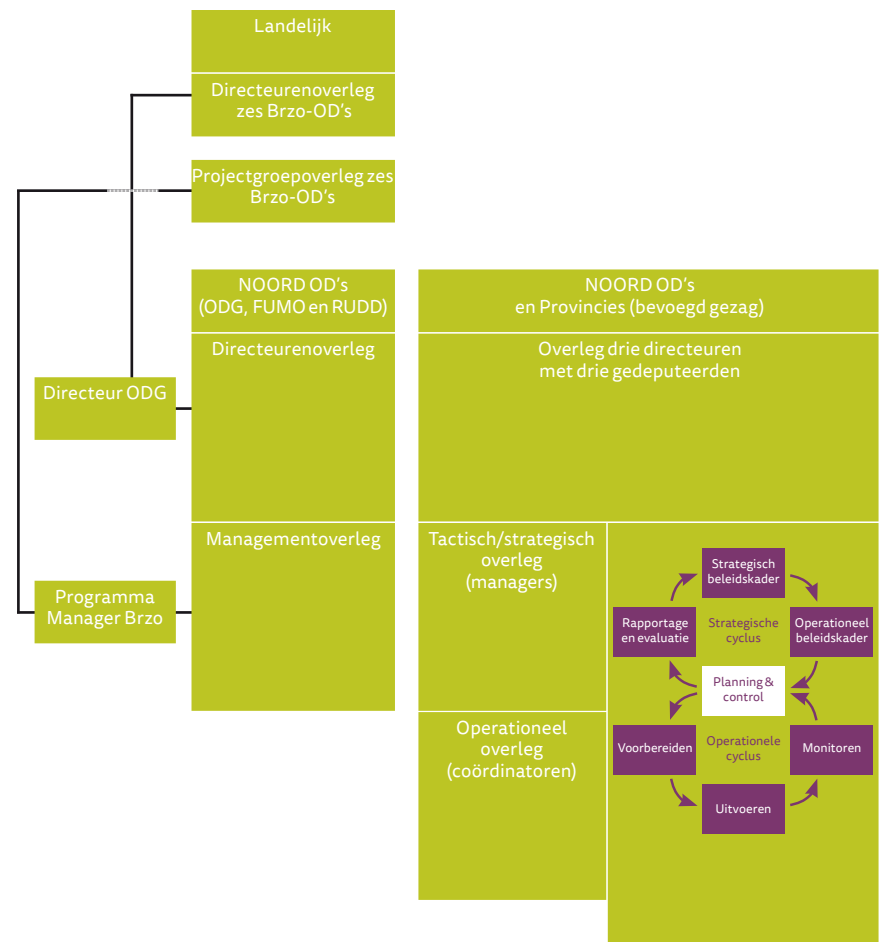
Coördinatie binnen de gedeconcentreerde uitvoeringsstructuur kost tijd en energie. Dat de Omgevingsdienst Groningen als coördinerend omgevingsdienst in staat is deze coördinatie uit te voeren, komt doordat deze taak deels gefinancierd wordt vanuit het Rijk.

In Noord-Nederland hebben de drie provinciebesturen gekozen voor gedeconcentreerde uitvoering van de VTH-taken bij Brzo-bedrijven. Concreet betekent gedeconcentreerde uitvoering dat de Brzo-taken in Fryslân *door de FUMO* worden uitgevoerd onder ambtelijke verantwoordelijkheid van de Omgevingsdienst Groningen. Voor Noord-Nederland is daarmee een organisatievorm tot stand gebracht die afwijkt van een geconcentreerde uitvoering van Brzo-taken. Het doel van de concentratie van de uitvoering was te komen tot een kwaliteitsverbetering. De Rekenkamer constateert dat de organisatie op het gebied van opleiding, specialisatie en kennisdeling de nodige stappen heeft gezet. Het is nu van belang dat er een doorontwikkeling plaatsvindt waarbij zowel in de bedrijfsvoering als de uitvoering van de VTH-taken sterker wordt geüniformeerd en intensiever wordt samengewerkt.

Binnen de Brzo-omgevingsdienst Noord moet er voor worden gezorgd dat de organisatie en de inspecteurs aan landelijke kwaliteitseisen voldoet. Dat betekent onder meer dat de inspecteurs voldoende zijn opgeleid en dat zij een groot deel van hun tijd aan Brzo-inspecties besteden. Uitwisselbaarheid van Brzo-inspecteurs is nodig om de robuustheid van de organisatie in Noord-Nederland te garanderen. Verder moeten de VTH-taken bij alle drie omgevingsdiensten op dezelfde manier worden uitgevoerd. Gedeconcentreerde uitvoering heeft daardoor tot gevolg dat de uitvoering van de VTH-taken bij majeure risicobedrijven tussen drie omgevingsdiensten moet worden afgestemd.

Voor de relatief kleine groep Friese Brzo-bedrijven is voldoende inspectiecapaciteit beschikbaar. De gedeconcentreerde structuur kan echter alleen goed functioneren als er op ambtelijk niveau sprake is van een goede samenwerking, van snelle informatie-uitwisseling en van uitwisselbaarheid van inspecteurs tussen de drie omgevingsdiensten. De Rekenkamer is van oordeel dat de bereidheid tot samenwerking aanwezig is. Maar de toegankelijkheid en uitwisseling van informatie en de inzet van Brzo-inspecteurs bij andere omgevingsdiensten zijn volgens de Rekenkamer nog punten van aandacht. Het risico bestaat dat de 'schotten' tussen de inspecteurs uit Groningen, Friesland en Drenthe ook in de toekomst blijven bestaan. Oftewel, Friese inspecteurs doen Friese bedrijven, Groningse inspecteurs de Groningse en de Drentse inspecteur doet de Drentse bedrijven. In dat geval zal er bij de inspecties weinig kwaliteitswinst kunnen worden gehaald.

Figuur 4 Overlegstructuur Brzo+ ⁴⁵



(bron: Werkprogramma 2016 Brzo+ Regio Noord, 21 januari 2016)

⁴⁵ Sinds 1 januari 2016 vallen alle Brzo en RIE-4 bedrijven in het Noorden onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van het college van Gedeputeerde Staten van de provincie waarin het risicovolle bedrijf is gelegen.

5

De uitvoering van de VTH-taken in Fryslân

De uitvoering van de VTH-taken in Fryslân

5.1

Kaderstelling door de provincie

Gedeputeerde Staten van Fryslân zijn als bevoegd gezag voor vergunningverlening, toezicht en handhaving vanuit het Besluit Omgevingsrecht (BOR) verplicht een aantal beleids- en verantwoordingsdocumenten vast te stellen en bekend te maken. Gedeputeerde Staten moeten onder meer een handhavingsbeleid vaststellen. Verder dienen zij jaarlijks een uitvoeringsprogramma op te stellen en dit jaarlijks te evalueren. Volgens de Nota van Toelichting bij het Besluit Omgevingsrecht is het essentieel dat er in de praktijk een procesbenadering wordt gevolgd met een cyclisch karakter: er moet zowel sprake zijn van een beleidscyclus (prioriteiten – resultaten – evaluatie – prioriteiten – etc.) als van een operationele cyclus (programmering – middelen – monitoring – programmering – etc.). De aansturing van deze cycli dient plaats te vinden vanuit van tevoren geformuleerde meetbare doelstellingen.^{46,47} In veel beleidsdocumenten worden bovenstaande (en nog enkele andere) normen vertaald in wat de Big-8 wordt genoemd, een dubbele beleidscyclus die moet zorgen voor een voortdurende afstemming tussen beleid en uitvoering. Figuur 5 geeft dit proces schematisch weer. Daarbij wordt als uitgangspunt genomen dat het verantwoordelijke bestuur (Gedeputeerde Staten) de strategische besluiten neemt (de bovenste lus van de 8), en de directie van de omgevingsdienst (de FUMO) de operationele planning doet (de onderste lus van de 8). Formeel maakt het Besluit omgevingsrecht (BOR) dit onderscheid niet. Het bevoegd gezag (Gedeputeerde Staten) is en blijft bestuurlijk verantwoordelijk voor beleid én uitvoering.

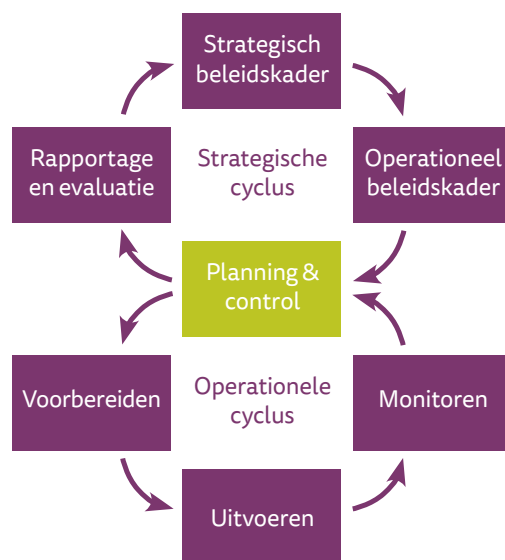
Gedeputeerde Staten moeten eens in de vijf jaar een *Bestuurlijk Toezichtprogramma (BTP)* vaststellen. Het doel van het BTP is om het inspectiebeleid voor meer jaren vast te leggen. Hier gaat het er voor de provincie Groningen om dat een planmatig en systematisch toezicht is gewaarborgd. Het laatste BTP dateert van 2012 en is geldig tot en met 2016. In het *Uitvoeringsprogramma*, dat jaarlijks door de provincie wordt vastgesteld, worden door Gedeputeerde Staten de prioriteiten bepaald en beleidskeuzen gemaakt. Dit programma wordt ter kennisname naar Provinciale Staten gestuurd. Het *Werkprogramma* wordt jaarlijks door de Omgevingsdienst Groningen in haar rol van Brzo-omgevingsdienst opgesteld. Het werkprogramma houdt rekening met het uitvoeringsprogramma. Met dit werkprogramma legt de Omgevingsdienst Groningen jaarlijks haar werkwijze en speerpunten ter goedkeuring aan de provincie Fryslân voor. In de werk- en uitvoeringsprogramma's worden jaarlijks speerpunten meegegeven. Deels komen die speerpunten uit landelijke projecten. De opdracht die Gedeputeerde Staten

⁴⁶ Nota van Toelichting bij het BOR

⁴⁷ Diverse elementen van de kwaliteitscriteria vloeien voort uit aanbeveling nr. 2001/331/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 4 april 2001 betreffende minimumcriteria voor milieu-inspecties in de lidstaten (PbEG L 118).

in 2015 aan de FUMO geven, heeft vooral betrekking op het actualiseren van de vergunningen en de onderliggende dossiers aan nieuwe wet- en regelgeving en het uitvoeren van risicoanalyses per bedrijf. Deze opdracht wordt vervolgens als project door de omgevingsdienst uitgevoerd.

Figuur 5 De dubbele beleidscyclus van de Big-8



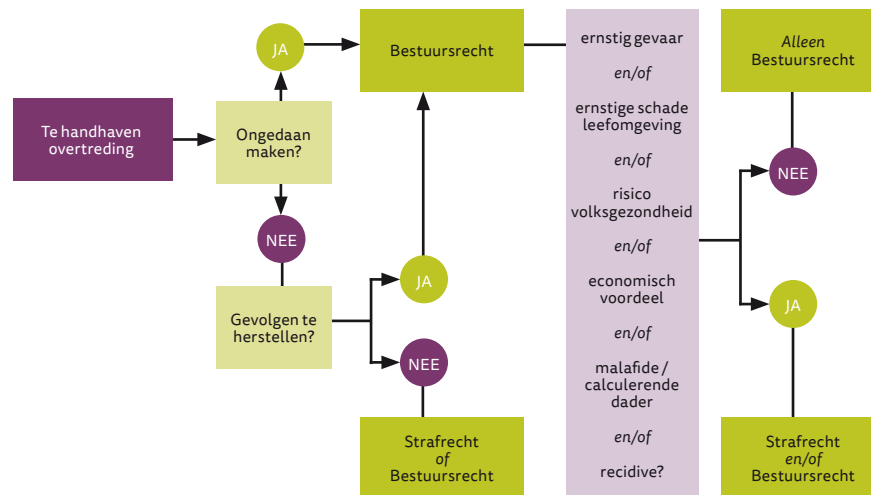
(bron: Werkprogramma 2016 Brzo+ Regio Noord)

Verder verplicht het BOR Gedeputeerde Staten om een *handhavingsbeleid* vast te stellen en aan Provinciale Staten bekend te maken. Voor Brzo-bedrijven heeft de werkgroep LAT RB (Landelijk Aanpak Toezicht Risicobeheersing Bedrijven) een *Landelijke handhavingsstrategie Brzo '99* ontwikkeld. Deze is in 2014 door Gedeputeerde Staten van Fryslân vastgesteld. Deze landelijke handhavingsstrategie heeft uitsluitend betrekking op Brzo-bedrijven.⁴⁸ Het toezicht wordt uitgevoerd door een interdisciplinair team dat bestaat uit toezichthouders van de omgevingsdienst, de veiligheidsregio en de Inspectie SZW (zie Box 1, pagina 24). Uitgangspunt is dat tegen iedere geconstateerde overtreding corrigerend wordt opgetreden. Verder wordt zoveel mogelijk via het bestuursrecht opgetreden en wordt strafrecht als ultimum remedium ingezet. Het bestuursrecht mikt op een herstel van de situatie zodat deze weer voldoet aan de geldende regels. Bij het opleggen van sancties wordt rekening gehouden met de zwaarte van de overtreding, het risico van het bedrijf of de activiteit en het naleefgedrag en eventuele recidive van (soortgelijke) overtredingen. Een principieel uitgangspunt van de Landelijke Handhavingsstrategie is verder dat niet altijd elke dienst moet willen handhaven, maar dat sanctionering door die dienst wordt opgepakt die gegeven de situatie de meest effectieve instrumenten ter beschikking heeft. Kern van de landelijke handhavingsstrategie is het beslisschema dat in Figuur 6 wordt weergegeven. Het gebruik van dit model is door de provincie verplicht gesteld en ook vastgelegd

⁴⁸ Het Brzo 1999 is niet meer van kracht en is inmiddels vervangen door het Brzo 2015. Er is op dit moment nog geen Handhavingsstrategie Brzo 2015.

in het Brzo Werkprogramma. Op grond van de Landelijke Handhavingsstrategie bedraagt voor Brzo bedrijven (zowel VR als PBZO bedrijven) de inspectiefrequentie minimaal één Brzo-inspectie per jaar.⁴⁹ Daarnaast is voor Wabo-toezicht in het Integraal Toezicht- en Handhavingsbeleid van de provincie Fryslân vastgelegd dat ook minimaal één Wabo-inspectie per jaar plaatsvindt. Dat betekent dat een Brzo-bedrijf ten minste twee maal per jaar wordt geïnspecteerd, één maal in het kader van het Brzo en één maal in het kader van de Wabo.

Figuur 6 Beslisschema handhaving landelijke handhavingsstrategie Brzo



5.2

Van planning naar uitvoering

De operationele planning van het Brzo-toezicht volgt uit een risicoanalyse en een toezichtplan per bedrijf. Voor de planning van de inzet van de Brzo-inspecteurs vormt het Brzo-werkprogramma van de regio Noord het uitgangspunt. Vanuit dit werkprogramma wordt een planning gemaakt voor de personele inzet voor het toezicht op de Brzo-bedrijven. Bij de operationele planning van de inspectiecapaciteit voor Brzo-toezicht, is er sprake van een vijfjaarlijkse cyclus, waarbinnen alle elementen van het Veiligheidsbeheerssysteem van ieder bedrijf worden beoordeeld. De borging dat dit werkelijk plaatsvindt is de *Meerjaren Inspectie Planning* (MIP) die in de *gemeenschappelijke inspectieruimte* (GIR) aanwezig is en moet worden ingevuld. De GIR is een door BRZO+ ontwikkelde webapplicatie die de Brzo-inspecteurs verplicht moeten gebruiken om bijvoorbeeld inspectieagenda's en inspectierapporten te genereren. Daarnaast is er de mogelijkheid voor het inspectieteam om een onderwerp dat een hoge prioriteit heeft in de inspecties in te voegen.

Op basis van de aanwezige installaties én het naleefgedrag wordt ieder jaar vastgesteld hoeveel dagen inspectie er bij een bedrijf noodzakelijk zijn. Dit gebeurt in het *Toezichtsmodel* (TM) dat eveneens in de GIR aanwezig is. Na elke Brzo-inspectie geeft het inspectieteam het bedrijf een score (goed, redelijk, matig of

⁴⁹ Dit is voor PBZO-bedrijven vaker dan wettelijk voorgeschreven.

slecht) op de geïnspecteerde onderwerpen. Deze score wordt in het Toezichts-model ingevuld. Deze genereert vervolgens het aantal benodigde dagen dat één inspectieteam bij het bedrijf moet inspecteren. Dit wordt vervolgens door de coördinator van de Omgevingsdienst Groningen verwerkt tot een urenplanning voor de inzet van de capaciteit over de drie Noordelijke provincies.

5.3 Uitvoering van toezicht onveranderd

De Noordelijke Rekenkamer heeft een verdiepend onderzoek uitgevoerd naar toezicht en handhaving bij vier Friese Brzo-bedrijven die in 2014 onder provinciaal bevoegd gezag vielen.

Per risicobedrijf wordt een toezichtplan opgesteld. Het toezichtplan is gebaseerd op het VTH-beleid van de provincie, de dienstverleningsovereenkomst met de FUMO en het bijbehorende Uitvoeringsprogramma en een risicoanalyse per bedrijf. In het toezichtplan wordt aangegeven welke rapportage en welke onderzoeksverplichtingen moeten worden ingediend, op welke thema's toezicht wordt gehouden en op welke installaties en systemen binnen dat thema toezicht wordt gehouden. Ook wordt bepaald wat daarvoor nodig is aan budget, externe expertise, opleiding et cetera. Verder wordt bepaald hoeveel uren er door de inspecteur worden besteed aan het toezicht en hoeveel ureninzet van welke specialist wordt verwacht. De inspecties worden gecoördineerd uitgevoerd door een of meer inspecteurs van de FUMO, de Inspectie SZW en de veiligheidsregio. In veruit de meeste gevallen zijn alle drie disciplines bij de inspecties vertegenwoordigd.

Tabel 6 Ureninzet Brzo-bedrijven volgens Wabo-toezichtsplan 2015–2017

Thema	Brzo-bedrijf 1	Brzo-bedrijf 2	Brzo-bedrijf 3
Lucht	40	20	40
Energie	40	10	20
Veiligheid	20	10	40
Brandveiligheid	–	20	–
Bodem	20	20	20
Geluid	–	20	–
Brzo	120	120	120

Binnen de cases zijn de toezichtplannen over de periode 2015–2017 bestudeerd. Daarbij kon van één bedrijf geen toezichtplan worden beoordeeld omdat dit bedrijf inmiddels failliet is. Er zijn daarom toezichtplannen geanalyseerd van 3 Brzo-bedrijven. In de toezichtplannen is geen risicoanalyse opgenomen. Op het thema Brzo-toezicht zijn de toezichtplannen specifiek. Er is tussen de drie onderzochte cases geen enkele differentiatie in het Brzo-toezicht. Er wordt op Brzo-gebied gekeken naar de gehele inrichting en het preventiebeleid zware ongevallen en het veiligheidsbeheerssysteem. Er wordt geen invulling gegeven

aan controle van specifieke aspecten. Uit het toezichtplan blijkt derhalve niet op welke risico's de inspectieomvang en –frequentie zijn gebaseerd. Vermeld wordt nog dat de inspectie jaarlijks is en de datum in november van het voorgaande jaar wordt bepaald. Alle inspecties worden vooraf aangekondigd bij het Brzo-bedrijf.

Tabel 7 Aantal Brzo-inspecties

Jaar	Brzo-bedrijf 1		Brzo-bedrijf 2		Brzo-bedrijf 3		Brzo-bedrijf 4	
	Aantal inspecties	Inspectie-dagen	Aantal inspecties	Inspectie-dagen	Aantal inspecties	Inspectie-dagen	Aantal inspecties	Inspectie-dagen
2010	1	3	1	2	1	2	1	1
2011	1	3	1	?	1	2	?	?
2012	1	3	1	?	1	2	1	1
2013	1	2			1	2	1	1
2014	1	3	1	2	1	2	–	–

In het toezichtplan wordt voor alle drie bestudeerde cases 120 uur ingepland voor het Brzo-toezicht. De Fryske norm rekt 70 uur voor een volledige Brzo-inspectie, terwijl de landelijke norm uitgaat van 120 uur. De ingeplande 120 uur is dus voldoende voor het uitvoeren van ten minste 1 inspectie per jaar. Uit Tabel 7 blijkt dat de toezichtfrequentie van eens per jaar werd gehaald. Alleen bij één Brzo-bedrijf heeft in 2014 geen Brzo-inspectie plaatsgevonden, maar dat bedrijf is in januari 2014 failliet gegaan. De Rekenkamer constateert verder dat de toezichtfrequentie in de afgelopen jaren niet is gewijzigd. Volgens het handhavingsbeleid van de provincie wordt daarnaast minimaal 1 Wabo inspectie per jaar uitgevoerd. Er zijn bij de vier onderzochte Brzo-bedrijven in de afgelopen jaren bij de jaarlijks 1 á 2 Wabo-inspecties uitgevoerd. Ook bij de Wabo-inspecties is de toezichtfrequentie de laatste jaren ongewijzigd gebleven.

Waarop wordt Brzo-toezicht gehouden?

Bedrijven die vallen onder het Brzo dienen te beschikken over een veiligheidsbeheerssysteem (VBS). Tijdens een Brzo-inspectie pleegt een interdisciplinair team van inspecteurs systeemtoezicht, waarbij de aandacht zich onder meer richt op het veiligheidsbeheerssysteem van het bedrijf.

Box 2: de elementen van het Veiligheidsbeheerssysteem

Een Veiligheidsbeheerssysteem is opgebouwd rondom een aantal vastgestelde elementen:

element a	Referenties naar de algemene documenten uit andere managementsystemen;
element b	De organisatiestructuur;
element c	De identificatie van gevaren en boordeling van de risico's;
element d	Het toezicht op de uitvoering;
element e	Wijzigingen;
element f	Noodsituaties;
element g	Toezicht op de prestaties;
element h	Audits en beoordeling.

Het veiligheidsbeheerssysteem bestaat uit een aantal verplichte elementen (zie Box 2). Niet in iedere inspectie komen al deze elementen aan de orde. De Brzo-coördinator van de Omgevingsdienst Groningen stelt in samenspraak met de FUMO een meerjarige planning op van de elementen van het veiligheidsbeheerssysteem die worden gecontroleerd. Dit wordt bijgehouden in de Gemeenschappelijke Inspectieruimte (GIR). Daarbij is het doel dat in een cyclus van 5 jaar alle elementen van het veiligheidsbeheerssysteem ten minste één maal worden gecontroleerd. Periodiek wordt een *initiële inspectie* uitgevoerd, waarin alle elementen worden gecontroleerd. Naast de elementen uit het veiligheidsbeheerssysteem worden bij een controle soms ook andere zaken aan de orde gesteld, waaronder installatiescenario's, de veiligheidscultuur, de Plan-Do-Chek-Act-cyclus (PDCA-cyclus) en arbowetgeving. In november van het jaar voorafgaand aan de inspectie wordt het Brzo-bedrijf op de hoogte gebracht van de datum waarop de inspectie zal plaatsvinden en welke aspecten van het veiligheidsbeheerssysteem worden gecontroleerd. Deze planning komt niet terug in het Wabo-toezichtplan.

Tabel 8 Inspectie elementen veiligheidsbeheerssysteem Brzo-bedrijf 1

VBS element	2010	2011	2012	2013	2014
Element a		X	X		
Element b			X		X
Element c			X	X	
Element d			X	X	
Element e	X	X	X		
Element f	X		X	X	
Element g	X		X		X
Element h			X	X	

Doordat planning van de werkzaamheden centraal en op een systematische manier in de Gemeenschappelijke Inspectieruimte (GIR) plaatsvindt, is er over een periode van vijf jaar een goede dekking van alle VBS-elementen. Tabel 8 geeft hiervan een illustratie voor het Brzo-bedrijf 1. In 2012 is hier een initiële inspectie uitgevoerd waarin het veiligheidsbeheerssysteem integraal werd doorgelicht. Buiten deze initiële inspectie zijn over een periode van 5 jaar zijn alle elementen van het veiligheidsbeheerssysteem ten minste één maal geïnspecteerd. Ook bij de andere onderzochte bedrijven is een evenwichtige verdeling van het toezicht over alle elementen van het bij het bedrijf geldende veiligheidsbeheerssysteem.

Uit de dossiers en de gesprekken met de Brzo-inspecteurs is gebleken dat er sinds de invoering van de Brzo-omgevingsdienst in 2014 bij de feitelijke uitvoering van de inspecties weinig is veranderd. De inspectiefrequentie is – ook tijdens de transitie naar de omgevingsdienst – gelijk gebleven. Ook de onderwerpen die in de inspecties aan de orde gekomen zijn en de intensiteit waarmee de inspecties zijn

uitgevoerd, zijn volgens de Rekenkamer onveranderd gebleven. Het blijkt dat alle Brzo-bedrijven waarover gerapporteerd is minimaal eens per jaar zijn bezocht door een Brzo-inspectieteam en ten minste één maal door de Wabo-inspecteur. De voortgang wordt per trimester gerapporteerd aan de provincie. Gezien de inspanningen die de transitie van de organisatie heeft gevergd en de onrust die dit met zich meebracht, beschouwen de Brzo-inspecteurs dit als een hele prestatie. De inspecties zijn volgens hen niet dankzij, maar *ondanks* de nieuwe organisatie op peil gebleven.

5.4

Handhaving

Bij een Brzo-inspectie wordt er door het interdisciplinaire inspectieteam volgens een vaste systematiek gewerkt. Deze systematiek is vastgelegd in de GIR. Tijdens de inspecties wordt de vooraf aangekondigde selectie van elementen uit het veiligheidsbeheerssysteem aan een audit onderworpen. Ieder lid van het inspectieteam doet vanuit zijn eigen discipline (arbo, veiligheid of milieu) *bevindingen*. Dit zijn zaken waarvan het op grond van wet- en regelgeving en verleende vergunningen nodig is dat het geïnspecteerde bedrijf daarop actie onderneemt. De inspecteurs trekken gezamenlijk uit de bevindingen *conclusies*. Een conclusie betreft een inspectieonderwerp (bijvoorbeeld een VBS-element) en bestaat uit één of meer samenhangende bevindingen. Vervolgens wordt per inspectieonderwerp een beoordeling gegeven, die goed, redelijk matig of slecht kan zijn. Wanneer het predicaat matig of slecht aan het inspectieonderwerp wordt gegeven, houdt dit in dat er sprake is van een *overtreding*.

Box 3: categorieën overtredingen

De landelijke handhavingsstrategie Brzo gaat uit van drie categorieën overtredingen afhankelijk van de kans op een zwaar ongeval.

- | | |
|--------------------|--|
| <i>Categorie 1</i> | <i>Onmiddellijke dreiging en/of onomkeerbaar risico van een zwaar ongeval, er is sprake van ernstig gevaar: direct ingrijpen met zwaarste sanctie(s), werkzaamheden stilleggen en pas toestaan werk weer aan te vangen als adequate (nood)maatregelen zijn getroffen. Geen hersteltermijn.</i> |
| <i>Categorie 2</i> | <i>Geen onmiddellijke dreiging van een zwaar ongeval, wel duidelijk onvoldoende maatregelen getroffen: herstel afdwingen met zware tot middelzware sanctie(s) binnen gepaste hersteltermijn.</i> |
| <i>Categorie 3</i> | <i>Zeer geringe dreiging van een zwaar ongeval, wel lichtere tekortkomingen: herstel afdwingen met lichtere sanctie(s) binnen redelijke hersteltermijn.⁵⁰</i> |

Tabel 9 geeft het aantal bevindingen, conclusies en overtredingen die in de inspecties bij de drie Brzo-inrichtingen naar voren zijn gekomen. Gemiddeld bestaat iedere conclusie uit vijf afzonderlijke bevindingen. Een zevende van de conclusies is zodanig ‘zwaar’ dat dat sprake is van een overtreding. In totaal zouden 100 bevindingen resulteren in 3 overtredingen. Omdat in dit onderzoek geen aselecte steekproef is genomen en er sprake is van kleine aantallen inspectieverlagen, moeten de verhoudingen als indicatief worden beschouwd.

⁵⁰ Brzo+, Handreiking voor het toepassen van de Landelijke Handhavingsstrategie Brzo 1999, Rijswijk: Brzo+, november 2014.

Tabel 9 Aantal bevindingen, conclusies en overtredingen

Brzo-inrichting	Bevindingen vanaf 2014 - medio 2015	Conclusies	Overtredingen
Brzo-bedrijf 1	15	2	1
Brzo-bedrijf 2	30	7	1
Brzo-bedrijf 3	13	3	0
Totaal	58	12	2
%	100	21	3

Wanneer sprake is van een overtreding **moet** volgens de landelijke handhavingsstrategie worden overgegaan tot handhaving. Hoe zwaar die handhaving moet worden ingezet, hangt in belangrijke mate af van de ernst van de overtreding. Daarom moet bij iedere overtreding worden aangegeven in welke categorie deze valt (zie Box 3). In de *Handreiking voor het toepassen van de Landelijke Handhavingsstrategie* is uitvoerig uitgewerkt (inclusief stroomschema's) welke overtredingen in een bepaalde categorie thuishoren. In alle gevallen van handhaving die in de cases zijn gevonden, gaat het om een categorie 3 overtreding. Dat wil zeggen dat er zeer geringe dreiging van een zwaar ongeval is. Vervolgens moet worden bepaald welk bevoegd gezag de eerste aangewezen is om handhavend op te treden. Waar op grond van de inhoud van de overtreding een keuze tussen twee handhavers moet worden gemaakt, komt die bal relatief vaak te liggen bij de Inspectie SZW. De inspectie SZW heeft andere handhavingsbevoegdheden dan Gedeputeerde Staten van Fryslân, wat ervoor zorgt dat zij veelal sneller kan optreden. Bij de door de Rekenkamer onderzochte dossiers was binnen de onderzoeksperiode ofwel de Inspectie ofwel de Veiligheidsregio de aangewezen handhaver. Dat betekent dat de FUMO vanuit de reguliere inspecties in de onderzoeksperiode bij de onderzochte bedrijven geen handhavingstrajecten heeft opgestart. Om een beeld te geven hoe een handhavingstraject loopt, is in Box 4 een voorbeeld van een ouder handhavingstraject opgenomen dat in 2015 is afgerond. Daarbij wordt de landelijke handhavingsstrategie gevolgd. De handhavingstrajecten kunnen soms enkele jaren duren. De Gedeputeerde wordt in het portefeuillehoudersoverleg steeds op de hoogte gehouden van het verloop van de handhaving.

Box 4: een voorbeeld van de stappen in een handhavingstraject

- Tijdens een inspectie op 15 en 16 oktober 2012 is vastgesteld dat een vat met een giftige stof (4-vinylpyridine) op een palletplaats in het Centraal Chemisch Depot stond waar alleen brandbare vloeistoffen mogen worden opgeslagen. Een ongewenste reactie tussen de gevaarlijke stoffen zou een zwaar ongeval kunnen initiëren. Het bedrijf gaf aan dat het foutief opslaan van het vat was ontstaan door een beperking in het bestaande opslagbeheersprogramma. In 2013 zou dat opslagbeheersprogramma worden aangepast. Hierdoor zou het verkeerd opslaan van stoffen theoretisch niet meer mogelijk zijn.
- Tijdens een Brzo-inspectie op 3 en 4 oktober 2013 is vastgesteld dat er geen enkele wijziging aan het opslagbeheersprogramma is aangebracht. Tijdens deze inspectie is nog een tweetal andere overtredingen geconstateerd. De provincie heeft het

inspectierapport op 15 november 2013 per e-mail aan het bedrijf opgestuurd. De inspectie SZW is aangewezen als handhavende partij voor twee overtredingen. De provincie neemt de handhaving van het niet in gebruik hebben van een adequaat opslagbeheersysteem voor haar rekening.

- Op 26 februari 2014 sturen Gedeputeerde Staten aan het bedrijf een voorwaarschuwing. In deze brief geven zij aan dat zij voornemens zijn een last onder dwangsom op te leggen. Het bedrijf krijgt tot 1 augustus 2014 tijd om een goed functionerend opslagbeheersysteem in werking te hebben.*
- De hercontrole vindt plaats op 30 december 2014. Tijdens deze controle is geconstateerd dat het bedrijf weliswaar bezig is met het invoeren van een nieuwe versie van het opslagbeheersysteem, maar dat dit nieuwe programma nog niet operationeel is.*
- Gedeputeerde Staten leggen het bedrijf op 10 februari 2015 een last onder dwangsom op. Wanneer het bedrijf niet voor 1 juni 2015 haar opslagbeheersysteem operationeel heeft, wordt een dwangsom verbeurd van € 10.000 per maand met een maximum te verbeuren bedrag van € 50.000.*

Wat uit het voorbeeld Box 4 blijkt is dat een handhavingstraject gefaseerd is opgebouwd. De Rekenkamer constateert dat er soms een fors tijdsbestek tussen de controles zit en dat hercontroles soms lang na de begunstigingstermijn plaatsvinden. Toezichthouders gaan vaak lang mee in de plannen van bedrijven om de overtreding ongedaan te maken. Tussen de eerste constatering van de overtreding en het aflopen van de begunstigingstermijn in de handavingsbeschikking zit in dit voorbeeld 2 jaar en 8 maanden, terwijl het volgens een aanvankelijke mededeling van het bedrijf binnen een jaar zou zijn opgelost. Hierdoor blijven overtredingen soms geruime tijd in stand.

5.5

Samenvatting

Bij de vorming van de FUMO en de Brzo-omgevingsdienst was het hoofddoel de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving bij risicobedrijven te verbeteren. Uit dit onderzoek blijkt dat sinds de invoering van de Brzo-omgevingsdienst in 2014 de uitvoering van de inspecties niet is veranderd. De inspectiefrequentie is gelijk gebleven. Ook de onderwerpen die in de inspecties aan de orde zijn gekomen en de intensiteit waarmee de inspecties zijn uitgevoerd, zijn onveranderd gebleven. De medewerkers die dit veiligheids- en milieutoezicht uitoefenen stellen dat de inspectiefrequentie en de kwaliteit van de inspecties gelijk is gebleven ondanks de reorganisatie en de transitie.

Het blijkt dat alle Brzo-bedrijven waarover gerapporteerd is, minimaal eens per jaar worden bezocht door een Brzo-inspectieteam en ten minste één maal door de Wabo-inspecteur. Vrijwel alle inspecties worden vooraf aangekondigd. Wanneer een inspecteur bij een bedrijf bevindingen doet, kan dit leiden tot formulering van een conclusie. In samenspraak met de andere inspecteurs in het inspectieteam kunnen één of meer conclusies resulteren in een geconstateerde overtreding. Een overtreding bestaat dus vrijwel altijd uit meer bevindingen. Wanneer een overtreding wordt geconstateerd, wordt automatisch een handhavingstraject ingezet. Per overtreding wordt bepaald welke bevoegd gezag (Wabo, Inspectie SZW of veiligheidsregio) de handhaving uitvoert. Daarbij wordt handhaving relatief vaak overgelaten aan de Inspectie SZW.

Bij het uitvoeren handhaving wordt de landelijke handhavingsstrategie gevolgd. In de praktijk ziet de Rekenkamer dat soms veel ruimte aan bedrijven wordt gegeven om zelf plannen te implementeren teneinde de overtreding te verhelpen. Handhavingstrajecten kunnen daardoor jaren duren, waarbij de overtreding in stand blijft. De Gedeputeerde wordt in het portefeuillehoudersoverleg steeds op de hoogte gehouden van het verloop van de handhaving.

De operationele planning van het Brzo-toezicht volgt uit een risicoanalyse en een toezichtplan per bedrijf. Centraal in de praktische planning van het aantal inspectie-uren staat de landelijke Gemeenschappelijke Inspectieruimte (GIR), waarin op basis van informatie over eerdere inspecties en de risico's van een Brzo-bedrijf het benodigde aantal inspectie-uren wordt bepaald. Dit wordt vervolgens door de coördinator van de Omgevingsdienst Groningen gebruikt als input voor de jaarinzet van de Brzo-inspecteurs.

De provincie zet het strategisch beleid uit, terwijl de operationele planning door de omgevingsdienst gebeurt. Materieel gezien is de beleidsvrijheid van de provincie beperkt, omdat – met name – in het landelijke BRZO+overleg door de omgevingsdiensten veel beleid inhoudelijk wordt voorgeprogrammeerd. Het Bestuurlijk Toezichtprogramma (BTP) is landelijk vergaand afgestemd, maar kan nog verder ingevuld worden. Het Brzo-handhavingsbeleid ligt feitelijk vast. Beide documenten zijn door Gedeputeerde Staten vastgesteld. Het BTP wordt door de drie Noordelijke omgevingsdiensten op ambtelijk niveau uitgewerkt tot een Uitvoeringsprogramma, dat jaarlijks door Gedeputeerde Staten wordt vastgesteld. In dit Uitvoeringsprogramma worden landelijk speerpunten opgenomen. Daarnaast geeft iedere provincie nog een aanvullende opdracht voor de omgevingsdienst. Gedeputeerde Staten Fryslân geven in 2014 de FUMO mee te onderzoeken of het vergunningenbestand nog actueel is en de vergunningen waar nodig te actualiseren. Dit project is ook door de FUMO uitgevoerd en het heeft geleid tot aanpassingen van de twee oudste vergunningen.

6

Informatievoorziening aan Provinciale Staten

Informatievoorziening aan Provinciale Staten

6.1

Inleiding

Het beschikken over informatie over de FUMO en de wijze waarop deze haar Brzo- en RIE-4-taken uitvoert, is een belangrijke randvoorwaarde voor Provinciale Staten om hun controlerende taak te kunnen uitvoeren. Dit hoofdstuk gaat daarom in op de vraag welke informatie Provinciale Staten hebben gekregen. Daarbij gaat het in de eerste plaats om de informatie die zij hebben gekregen over de totstandkoming van de FUMO. De Rekenkamer gaat daarbij specifiek na of de Staten voldoende zijn ingelicht over de keuze voor gedeconcentreerde uitvoering van de VTH-taken bij risicobedrijven. Verder heeft de Rekenkamer gekeken naar de informatievoorziening over de bedrijfsmatige ontwikkelingen van de FUMO. Ten slotte beoordeelt de Rekenkamer in hoeverre Provinciale Staten op de hoogte worden gehouden van de uitvoering van het VTH-beleid in Fryslân.

6.2

Informatievoorziening aan Provinciale Staten

Over de totstandkoming van de FUMO zijn Provinciale Staten gedurende het proces uitgebreid geïnformeerd. Op alle belangrijk momenten hebben Provinciale Staten op basis van de belangrijkste onderliggende documenten besluiten genomen. Zo hebben Provinciale Staten inzage gehad in het ontwerp-projectplan RUD en zijn zij tussentijds op de hoogte gehouden. Toen Provinciale Staten moesten besluiten over het aangaan van een gemeenschappelijke regeling, deden zij dat op basis van het volledige bedrijfsplan met alle bijlagen. Bij de wijziging van de gemeenschappelijke regeling per 1 januari 2016 lag er een nieuw bedrijfsplan met een kritische analyse van Deloitte over dat voorstel. De Rekenkamer vraagt zich echter af in hoeverre Provinciale Staten op basis van de verstrekte informatie zicht hebben gehad op de totale Brzo-structuur in Noord-Nederland, het gegeven dat de uitvoering van de Friese en Drentse Brzo-taken ambtelijk gedeconcentreerd wordt uitgevoerd en de consequenties die dat heeft voor de coördinatie. Een geïnformeerde lezer kan deze informatie wel uit de verstrekte stukken halen, maar de structuur en de consequenties worden niet geproblematiseerd.

Informatie over het functioneren van de gemeenschappelijke regeling FUMO krijgen Provinciale Staten via de reguliere planning- en controlcyclus. Zij zien jaarlijks de ontwerp-begroting en de jaarstukken van de FUMO. Daarmee worden zij voldoende op de hoogte gehouden van de bedrijfsmatige ontwikkelingen bij de FUMO en dus de risico's van het eigenaarschap.

De uitvoering van de VTH-taken is een bevoegdheid van Gedeputeerde Staten. Daarmee staat deze uitvoering wat verder van Provinciale Staten af. Toch dienen Provinciale Staten geïnformeerd te worden over de resultaten van de uitvoering van de VTH-taken bij Brzo-bedrijven. Gedeputeerde Staten dienen volgens de

Rekenkamer in ieder geval op een geaggregeerd niveau inzicht te geven in hoe verre de uitvoering van het VTH-beleid 'op schema ligt'. Maar Provinciale Staten dienen ook op de hoogte van incidenten te worden gesteld. Uit een analyse van Staten(commissie)verslagen blijkt dat de uitvoering van de VTH taken vrijwel nooit onderwerp van gesprek is. Gedetailleerde informatie die samenhangt met de 'opdrachtgeversrol' van de provincie, zoals de stukken die in Brzo+ verband (zoals het Werkprogramma) worden opgesteld, worden niet ter beschikking gesteld aan Provinciale Staten. Gezien de afstand van Provinciale Staten tot de VTH-taken is dat misschien verdedigbaar, maar veiligheid is wel een onderwerp waarin kiezers geïnteresseerd zijn. Provinciale Staten krijgen geen afzonderlijke periodieke overzichten van de uitvoering van het VTH-beleid dat onder verantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten plaatsvindt.

Wel is er in de jaarrekeningen van de provincie een hoofdstuk Handhaving opgenomen, waarin het toezicht- en handhavingsbeleid aan de orde komt. Dit geeft een beknopt kwalitatief beeld van de uitvoering van het toezicht- en handhavingsbeleid. Het document geeft geen specifiek inzicht in de uitvoering van het toezicht en de handhaving bij de Friese majeure risicobedrijven. Over de uitvoering van het VTH beleid dat de FUMO onder verantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten uitvoert, worden Provinciale Staten dan ook nauwelijks op de hoogte gehouden. Dat geldt in het bijzonder voor het toezicht en de handhaving bij Brzo-bedrijven. Er wordt geen samenhangende maat gepubliceerd over het veiligheidsniveau bij de 10 majeure risicobedrijven in Fryslân. Hierdoor kunnen Provinciale Staten zich geen beeld vormen over de kwaliteit van de inspecties en de doortastendheid van de handhaving die door of namens de provincie is uitgevoerd. Het is de Rekenkamer duidelijk geworden dat Provinciale Staten ook niet om deze informatie hebben gevraagd.

6.3

Samenvatting

Over de totstandkoming van de FUMO zijn Provinciale Staten uitgebreid geïnformeerd. Ook worden zij via de planning- en controlcyclus geïnformeerd over de financiële en bedrijfsvoeringsaspecten. Wel kan worden vastgesteld de Friese Provinciale Statenleden in algemene zin beperkt zijn bijgepraat over de situatie van de majeure risicobedrijven binnen de eigen provinciegrens. Er is weinig informatie over de dienstverlening die de ambtelijke dienst FUMO aan de provincie levert met betrekking tot actuele vergunningen en adequaat toezicht. Kortom, de politieke aandacht richt zich sterker op de eigenaarsrol van de FUMO dan op de opdrachtgeversrol. Gelet op het grote belang van een correcte regelnaleving door majeure risicobedrijven is meer aandacht voor het opdrachtgeverschap gewenst. Provinciale Staten dienen geïnformeerd te worden over de controlefrequentie, de geconstateerde overtredingen en de mate van herstel.

7

Bestuurlijke reactie en nawoord

Bestuurlijke reactie en nawoord

7.1

Reactie van Gedeputeerde Staten van Fryslân

Wij hebben met interesse kennis genomen van uw concept eindrapport *Provinciale Grip op Friese bedrijven met grote risico's voor hun omgeving*. Wij hebben veel waardering voor uw onderzoek en voor de wijze waarop de samenwerking tussen de onderzoekers van de NRK en onze medewerkers van de provincie en de Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing (FUMO) heeft plaatsgevonden. Dit heeft naar onze mening geresulteerd in een goede, feitelijke beschrijving van de situatie tijdens de onderzoeksperiode. Het levert ons daarmee goede inzichten op de wijze waarop vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-taken) bij majeure bedrijven, waarbij wij het bevoegd gezag zijn, in noordelijk verband is c.q. moet worden georganiseerd.

In onze inhoudelijke reactie hebben wij, waar mogelijk, uw conclusies en bijbehorende aanbevelingen gecombineerd.

Algemeen

Uw rapport gaat in op de taakuitvoering van de majeure risico-bedrijven in Fryslân voor de periode 2014 en 2015. Majeure risicobedrijven zijn RIE4- en Brzo-bedrijven. Conform de landelijke afspraken worden deze taken uitgevoerd door een omgevingsdienst. In Fryslân is dat sinds 1 januari 2014 de FUMO. Specifiek voor majeure risicobedrijven is landelijk afgesproken dat dit door één van de zes Brzo-uitvoeringsdiensten plaatsvindt. Voor Fryslân is daarvoor de Omgevingsdienst Groningen (ODG) aangewezen. In de praktijk betekent dit, dat de FUMO de taken voor majeure risicobedrijven uitvoert onder ambtelijke verantwoordelijkheid van de ODG.

De FUMO is, evenals de beide andere noordelijke omgevingsdiensten, nog vrij recent opgericht en heeft zich in de beginperiode vooral gericht op het vormgeven en optimaliseren van de eigen organisatie. Alhoewel de samenwerking in het noorden op het gebied van de Brzo-inrichtingen, vooral bij toezicht, al langer plaatsvindt, kan deze verder worden verbeterd. Nu de noordelijke omgevingsdiensten inmiddels een aantal jaren functioneren wordt hier de komende periode meer prioriteit aan gegeven.

In uw onderzoek heeft u zich gericht op bedrijven waar de provincie in de onderzoeksperiode het bevoegd gezag was in het kader van de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO). Per 2016 is de provincie ook het WABO bevoegd gezag geworden van de majeure risicobedrijven die tot 2016 onder het bevoegd gezag van de gemeente vielen. Het aantal bevoegde gezagen, dat zich nu bezighoudt met de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven, is hiermee sterk afgenomen. In het noorden betreft het alleen de drie provincies zelf. Dit heeft er al toe geleid dat de overlegstructuren rondom de uitvoering van deze taken door de ODG beter zijn gestroomlijnd. Dit zal zeker bijdragen aan een meer eenduidige uitvoering van deze taken in Noord-Nederland.

Gedeconcentreerde uitvoering, verbetering kwaliteit (NRK – rapport: Conclusies 1, 2, 3 en 4; Aanbevelingen 1 en 2)

Wij delen uw conclusie (1), dat er in het noorden is gekozen voor een gedeconcentreerde uitvoering van de Brzo-taken, waarbij de FUMO de taken voor de provincie Fryslân uitvoert onder verantwoordelijkheid van de ODG.

Met deze werkwijze wordt enerzijds voldaan aan de landelijke uitgangspunten voor de taakuitvoering bij majeure risicobedrijven en anderzijds invulling gegeven aan onze bestuurlijke wens de taken bij (net) niet-majeure risicobedrijven op een kwalitatief goed niveau uit te voeren.

Wij onderschrijven ook uw conclusie (2) dat de bij de gekozen structuur samenwerking op ambtelijk en bestuurlijk niveau kan worden verbeterd en dat ook de informatie-uitwisseling nog niet optimaal is.

In uw conclusie (3) geeft u aan dat de Brzo-organisatie nog in transitie is en dat, nu de structuur in grote lijnen is vormgegeven, in de komende periode de focus meer moet komen te liggen op de doorontwikkeling, waarbij aspecten als uniformering en harmonisatie een belangrijke rol spelen. Dit zal bijdragen aan het verder verbeteren van de kwaliteit van de taakuitvoering, zoals u in conclusie (4) opmerkt.

Wij nemen uw aanbevelingen (1) en (2) graag over. Wij onderschrijven de noodzaak om de structuur bij de verder gedeconcentreerde uitvoering verder uit te werken. Bij de gedeconcentreerde uitvoering zullen wij, binnen het door u genoemde groeimodel, samen met de beide andere noordelijke provincies verder werken aan het verbeteren van de samenwerking op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau. Efficiency, onderlinge uitwisseling, uniformering, harmonisatie en informatie-uitwisseling zijn in dit kader belangrijke aspecten.

In dat verband merken wij op, dat er inmiddels in een gezamenlijk project met Groningen en Drenthe aan verbetering van de samenwerking, kwaliteit en uniformiteit Brzo wordt gewerkt. Deze zullen vervolgens worden geïntegreerd in het werkprogramma Brzo+ 2017.

De door de NRK aangereikte suggesties zullen hierbij nauw worden betrokken.

Prestaties FUMO nog niet op het gewenste niveau (NRK-rapport: Conclusie 5; Aanbeveling 3)

In uw conclusie (5) merkt u op dat de FUMO in haar eerste jaren nog niet de in de begroting aangekondigde productie (controlebezoeken) heeft geleverd. Daarbij constateert u dit niet ten koste is gegaan van het toezicht bij de meest risicovolle bedrijven. Deze conclusie delen wij met u.

In uw aanbeveling (3) geeft u aan dat de Fryske Norm op korte termijn zou moeten worden geëvalueerd. Wij merken op dat deze evaluatie volgens planning dit jaar door de FUMO zal worden uitgevoerd. In lijn met uw aanbeveling zullen wij de FUMO daarbij, wellicht ten overvloede, verzoeken de situatie rond de normen ten aanzien van de majeure risicobedrijven afzonderlijk inzichtelijk te maken.

Informereren van Provinciale Staten

(NRK-rapport: Conclusie 6; Aanbevelingen 4 en 5)

In conclusie (6) geeft u aan dat Provinciale Staten (PS) uitgebreid zijn geïnformeerd over de totstandkoming van de FUMO, maar dat het u niet duidelijk is in hoeverre PS zicht heeft op de wijze van uitvoering. Ook merkt u op dat PS via de reguliere planning en control cyclus alleen wordt geïnformeerd over de bedrijfsvoering van de FUMO en niet over de uitvoering van de VTH-taken.

Wij delen uw conclusie niet geheel. Bij de totstandkoming en in de eerste jaren van de FUMO is PS inderdaad met name uitgebreid geïnformeerd over hierbij behorende 'bedrijfskundige' aspecten. De taakuitvoering bij majeure risicobedrijven is echter, alhoewel niet expliciet, aan de orde geweest in stukken die ter informatie aan PS zijn verstrekt (bijvoorbeeld de Dienstverleningsovereenkomst, het VTH-uitvoeringsprogramma en de mandaatconstructie).

Verder wordt PS jaarlijks geïnformeerd over de uitvoering van de VTH-taken bij de provinciale bedrijven, inclusief de majeure risicobedrijven.

In uw aanbevelingen (4) en (5) gaat u in op de wijze waarop PS kan worden geïnformeerd over majeure risicobedrijven. Uw suggesties zullen wij betrekken bij volgende informatieverstrekking aan PS over de uitvoering van de VTH-taken, in het bijzonder over majeure risicobedrijven.

De Rekenkamer beveelt aan de samenwerking tussen de drie omgevingsdiensten in het Noorden verder uit te bouwen en geleidelijk meer te profiteren van elkaars kennis en deskundigheid. Hierbij is sprake van een groeimodel.

In hun bestuurlijke reactie gaan de drie Colleges van Gedeputeerde Staten ook in op structuur en inrichting van de samenwerking tussen de drie omgevingsdiensten. De provinciebesturen van Drenthe en Fryslân hechten aan de huidige structuur van gedeconcentreerde ambtelijke samenwerking, onder coördinatie van de Omgevingsdienst Groningen. Binnen die structuur kan de kennisuitwisseling en uitwisseling van personeel sterk worden verbeterd. Gedeputeerde Staten van Groningen geven in de bestuurlijke reactie aan dat de ambitie gericht zou moeten zijn op één organisatie. Dit zou de coördinatielast daadwerkelijk terugdringen en een bijdrage leveren aan de efficiëntie van de bedrijfsvoering.

De komende periode zal moeten uitwijzen of de samenwerking binnen het gedeconcentreerde organisatiemodel voldoende mogelijkheden biedt voor het delen van kennis en deskundigheid, of dat de ambitie van de provincie Groningen, namelijk één organisatie, hiervoor vereist is. Uiteindelijk is het aan de drie Staten om het uiteindelijke en meest optimale organisatiemodel vast te stellen.

Literatuur

Literatuur

Algemeen

- Advies Raad van State wetsvoorstel VTH No. W14.13.0029/IV van 24 april 2013.
- *Advies Veiligheid bij Brzo-bedrijven, verantwoordelijkheid en daadkracht* van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 17 juni 2013.
- Brief staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan de Voorzitter van de Tweede Kamer over de stand van zaken Brzo-RUD-vorming d.d. 28-02-2012.
- Brief staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan de Voorzitter van de Tweede Kamer over de stand van zaken RUD-vorming, de Brzo-toezichtstructuur en financiële aspecten d.d. 26-06-2012.
- *De tijd is rijp*, Commissie Mans, juli 2008
- *Democratische legitimiteit van samenwerkingsverbanden*, Raad voor het openbaar bestuur, 19 januari 2015.
- *Goed opdrachtgeverschap jegens ICTU*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid, webpublicatie nr. 50, november 2010.
- *Handreiking voor het toepassen van de Landelijke handhavingstrategie Brzo 1999*, Brzo+, november 2014
- *Je gaat erover of niet*, Rijksbrede takenanalyse, Advies Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie, juni 2005.
- Juridische stresstest Regionale Uitvoeringsdiensten, Programma Uitvoering met Ambitie, 30 januari 2013.
- Kabinetsreactie op OvV-rapport en RLi-advies over Odfjell, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, kenmerk IENM/BSK-2013/185388, 3 september 2013.
- *Kwaliteit op koers? Afsluitende rapportage project 'implementatie kwaliteitscriteria 2.1'*, Arena Consulting, 15 januari 2015.
- *Kwaliteitscriteria LAT risicobeheersing bedrijven*, eindversie 22-10-2012.
- *Landelijke handhavingstrategie Brzo 1999*, LAT Risicobeheersing Bedrijven, 14 januari 2013.
- *Maak provincies verantwoordelijk voor Brzo-taken*, Commissie Wolfsen, 11 september 2014.
- *Omgevingsdiensten onder de bestuurlijk-juridische loep*, Elzinga, D.J. Greef, R.J.H.M. de en Munneke, S.A.J., april 2014.
- *Programma Impuls Omgevingsveiligheid 2015*, deelprogramma 1 Brzo, Interprovinciaal Overleg, november 2014.
- *Quick scan Omgevingsdiensten (regionale uitvoeringsdiensten)*, Randstedelijke Rekenkamer, oktober 2013.
- *Rapport over de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk op 5 januari 2011*, Onderzoeksraad voor Veiligheid
- *Rapport Thermos van de Commissie Mans in opdracht van Provinciale Staten van Zeeland*, 2011.
- *Staat van de Veiligheid in de leefomgeving en het transport 2014* van de Inspectie Leefomgeving en Transport, Ministerie Infrastructuur en Milieu.
- *Staat van de Veiligheid majeure risicobedrijven 2013* van de Inspectie Leefomgeving en Transport, Ministerie Infrastructuur en Milieu.
- *Sturen op afstand*, Rekenkamer Zeeland, januari 2011.
- *Van afstemming naar aansturing*, Notitie Landelijke uitvoering van VTH taken bij

- Brzo bedrijven, ambtelijk voorstel van 19 november 2013.
- *Veiligheid Odfjell Terminals Rotterdam, periode 2000–2012*, juni 2013, Onderzoeksraad voor Veiligheid.
- *Verantwoording en toezicht over prestaties en effecten bij instellingen op afstand*, achtergronddocument, Algemene Rekenkamer d.d. 16–05–2012.
- *VTH: Vertrouwen, Tempo en Helderheid. Aanbevelingen voor de volgende fase in de ontwikkeling van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving*, Commissie Wolfsen, september 2014.
- *Vertrouwen geven en in control zijn: En nu doen!*, Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering, Ministerie van Financiën, januari 2012.
- Website www.brzoplus.nl.
- *Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving)*, Tweede Kamer der Staten-Generaal: vergaderjaar 2014–2015, 33872.
- *Zit je output wel goed? Een bespiegeling op outputsturing bij samenwerkingsverbanden*, Arena Consulting (datum onbekend).

Provincie Fryslân

- Bedrijfsplan FUMO, Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing, 12 juni 2012.
- Dienstverleningsovereenkomst basistaken FUMO 2014.
- Fries Uitvoeringsprogramma Externe veiligheid 2011–2014, provincie Fryslân, mei 2011.
- Integraal toezicht- en handhavingsbeleid, provincie Fryslân 2011–2014.
- Implementatieplan Integraal Toezicht en handhavingsbeleid, provincie Fryslân 2011–2014.
- Mandaatbesluit BRZO Provincie Fryslân, maart 2014.
- Uitvoeringsprogramma VRTH 2014, vastgesteld door GS Fryslân op 9 december 2014.
- Verslagen overleg bevoegde gezagen van Brzo-bedrijven, management-overleg Brzo+ en het Fries Handhavingsoverleg periode 2013–2014.

Provincie Drenthe

- Dienstverleningsovereenkomst RUD Drenthe en provincie Drenthe, 8 januari 2014.
- Gemeenschappelijke regeling RUD Drenthe, 17 april 2013.
- *Handhavings- en gedoogstrategie Fysieke Leefomgeving Provincie Drenthe*, juni 2012.
- *In staat van sturing, Handreiking invulling kaderstellende en controlerende taak Provinciale Staten in relatie tot verbonden partijen*, 18 december 2013.
- Mandaatbesluit milieutaken directeur RUD Drenthe van 1 januari 2014.
- Mandaatbesluit Omgevingsdienst Groningen - provincie Drenthe van 1 januari 2014.
- Ontwerp bedrijfsplan RUD Drenthe, *Van en voor de Drentse overheden*, 19 april 2013.

Provincie Groningen

- Beleidsregel Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) 2013–2016 provincie Groningen.
- Brief van GS aan PS, briefnummer 2011–33.587/29/A.42, GMO over het plan van aanpak naar aanleiding onderzoek bevoegd gezag inzake North Refinery d.d. 25–07–2011.
- Brief van GS aan PS, briefnummer 2012–53.780/49/A.12, BJC over het ontwikkeltraject milieu; koers en voortgangsrapportage d.d. 04–12–2012.

- Brief van GS aan PS, briefnummer 2013-26.832/27/A.29, BJC over voortgangsrapportage Plan van aanpak North Refinery d.d. 02-07-2013.
- Bestuurlijk Toezicht Programma 2012-2016 LAT risicobeheersing Bedrijven regio Noord.
- Dienstverleningsovereenkomst Omgevingsdienst Groningen 2013.
- Eindrapport Verbeterprogramma Vergunningverlening Toezicht en handhaving, oktober 2013.
- Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Groningen (en de reacties en het commentaar daarop), mei 2013
- Intentieverklaring takenpakket en organisatievorm RUD Groningen d.d. 16-12-2011.
- Jaarstukken 2013 van de Omgevingsdienst Groningen.
- Juridische regeling en kader mandaatregeling, 20 maart 2012.
- Kadernota 2016 Omgevingsdienst Groningen.
- Mandaatbesluit Omgevingsdienst Groningen 2013 vastgesteld in de vergadering van GS Groningen d.d. 15-10-2013
- Projectopdracht vormgeving Brzo-RUD Noord-Nederland d.d. 12-03-2013.
- Machtigingslijst Mandaatbesluit Omgevingsdienst Groningen 2013.
- *Onderzoek naar de kwaliteit van het optreden van de provinciale overheid als bevoegd gezag Wabo (Wm) in het dossier North Refinery te Delfzijl*, Groningen 11 mei 2011.
- *Onderzoek naar de kwaliteit van de provinciale taakuitvoering bij risicovolle bedrijven*, Auditteam onderzoek risicovolle bedrijven provincie Groningen.
- Overzicht Brzo-bedrijven provincie Groningen d.d. 17-03-2015.
- Overzicht RIE-4 bedrijven provincie Groningen d.d. 17-03-2015.
- Overzicht TOP-bedrijven provincie Groningen d.d. 29-09-2014.
- Programmabegroting 2015 Omgevingsdienst Groningen.
- Protocol verbonden partijen provincie Groningen.
- *RUD Samen werken aan kwaliteit*, Kwaliteit Uitvoering VTH in Groningen, Stuurgroep RUD Groningen, 24 mei 2013.
- Uitvoeringsprogramma 2013 LAT Risicobeheersing bedrijven Regio Noord.
- Uitvoeringsprogramma 2014 Brzo+ Regio Noord.
- Voorjaarsrapportage 2014 van de Omgevingsdienst Groningen.
- Werkprogramma 2015 Brzo+ Regio Noord.

Bijlagen

Bijlage 1 Afkortingenlijst

AB	Algemeen Bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BBT	Beste Beschikbare Technieken
BeterZO	Verbeterprogramma Brzo
BREF	Best Available Techniques Reference Document
BRIKS-taken	Bouwen, Reclame, Inrit, Kap en Sloop
Brzo	Besluit risico zware ongevallen
B&W	Burgemeester & Wethouders
DB	Dagelijks Bestuur
DCMR	Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond
DGMR	Adviesbureau
DVO	Dienstverleningsovereenkomst
FUMO	Fryske Ufieringstsjinst Miljeu
GIR	Gemeenschappelijke Inspectie Ruimte
GR	Gemeenschappelijke Regeling
GS	Gedeputeerde Staten
ICTU	Informatie Communicatie Technologie Uitvoeringsorganisatie
IPPC	Integrated Pollution and Prevention Control
IPO	Inter Provinciaal Overleg
LAT RB	Landelijke Aanpak Toezicht Risicobeheersing Bedrijven
NEC	National Emission Ceilings
NeR	Nederlandse emissie richtlijn lucht
NIM	Nieuwe Inspectie Methodiek
OD	Omgevingsdienst
Pbzo	Preventiebeleid zware ongevallen
PS	Provinciale Staten
RIE	Richtlijn Industriële Emissies
RUD	Regionale Uitvoeringsdienst
RUD Drenthe	Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe
RvS	Raad van State
SWZ	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TK	Tweede Kamer
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VTH	Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving
VBS	Veiligheidsbeheersysteem
VR	Veiligheidsrapport
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen 2015

Bijlage 2 Lijst van geïnterviewden

Gedeputeerden

N. Homan	Gedeputeerde Groningen
M. Schrier	Gedeputeerde Fryslân
T. Stelpstra	Gedeputeerde Drenthe

Groningen

M. Apperloo	Programmamanager Omgeving & Milieu provincie Groningen
R. Hakman	Brzo-inspecteur ODG
R. van 62 t Hof	Adviseur bestuursrecht provincie Groningen
G. Nieuwe Weme	Secretaris directeur Omgevingsdienst Groningen
B. Oeseburg	Coördinator Brzo toezicht Noord-Nederland ODG
A. Postma	Brzo-inspecteur ODG
J. Veerkamp	Projectleider provincie Groningen
R. Schuurman	Brzo-inspecteur ODG
J. Smittenberg	Afdelingshoofd Advies ODG
H. Tillema	Brzo-inspecteur ODG

Fryslân

M. van Alphen	Hoofd afdeling Toezicht en Handhaving FUMO
A. Boskma	Brzo-inspecteur FUMO
G. Brink	Provincie Fryslân
T. Brontsma	Milieu-inspecteur FUMO
W. Geertsma	Provincie Fryslân
N. Kistemaker	Hoofd afdeling Toetsing en vergunningverlening FUMO
T. Raap	Beleidsmedewerker/regisseur handhaving provincie Fryslân
T. Schellinga	Brzo-inspecteur FUMO
P. Sauer	Provincie Fryslân
J. de Vos	Provincie Fryslân
M. van der Wal	Directeur FUMO

Drenthe

H. Sikkema	Wabo-inspecteur RUD Drenthe
J. Vogelaar	Secretaris directeur RUD Drenthe
J. de Vos	Projectleider Samenwerking Handhaving Drenthe
H. Wieling	Teammanager team Toezicht en Handhaving RUD Drenthe

Overig

prof. Mr. G. Biezeveld	Hoogleraar milieurecht RUG (emeritus)
S. Buist	Milieuofficier Functioneel Parket Zwolle
M. de Hoog	Directeur Haven en Industrie DCMR
drs. J.H.H. Mans	voorzitter commissie Mans
ir. G.W. Medendorp	Onderzoeksmanager Onderzoeksraad voor Veiligheid
R. Mout	Programmamanager Brzo DCMR
prof. dr. J.C. de Ridder	Hoogleraar bestuurskunde RUG (emeritus)
ir. L.P. Sluis,	Onderzoeker Onderzoeksraad voor Veiligheid
ir. A. van der Zande	Onderzoeker Onderzoeksraad voor Veiligheid

Bijlage 3 Externe begeleidingscommissie

prof. dr. B. Ale	Hoogleraar veiligheid & rampenbestrijding (emeritus) TU Delft
A. Blok	Ministerie van IenM, ambtelijke opdrachtgever van de landsdekkende evaluatie omgevingsdiensten
prof. dr. I. Helsloot	Radboud Universiteit, Hoogleraar Besturen van Veiligheid

colofon

ONTWERP EN OPMAAK

Studio Peter Musschenga - www.pjot.nl

DRUK

Multa, Assen

FOTOVERANTWOORDING

Industriehaven Harlingen - beeldbank.rws.nl, Rijkswaterstaat

Bodemonderzoek - de Nationale Beeldbank / Coenders

Verontreiniging langs de rivier - beeldbank.rws.nl, Rijkswaterstaat

